



MSc. Thesis 'Contract management in DBFM(O) projects'

Kevin Lovink
April 2014



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu



Colofon

Author

Kevin Lovink
Staringplein 14-3
1054 VL Amsterdam

kevinlovink@hotmail.com
06 3616 8466

Graduation Committee

Delft University of Technology

- 1) Prof. mr. dr. M.A.B.Chao-Duivis
Real Estate & Housing (RE&H) | Real Estate & Project Management. Chair of
Construction Law, Faculty of Architecture
- 2) Ir. L.P.I.M. Hombergen
Assistant Professor department Building Processes, Faculty Civil Engineering
and Geosciences
- 3) Prof. dr. ir. J.W.F. Wamelink
Real Estate & Housing (RE&H) | Design & Construction Management. Chair of
Design & Construction Management, Faculty of Architecture

Rijkswaterstaat

- 4) Mr. M.C.J. Nagelkerke
Senior Legal advisor, Rijkswaterstaat dienst Grote Projecten en
Onderhoud (GPO), section Advies, Inkoop-, Contractmanagement en
Leadauditors (AICL)

Preface

This thesis for the MSc. Programme Construction Management & Engineering was written during the academic year 2013-2014.

I remember quite well when I first stepped into the office of the chairwoman of my graduation committee, Mrs. Monika Chao-Duivis, at the beginning of summer 2013. I needed to come up with a subject for my graduation thesis and I had asked to speak to Monika, my Professor of Construction Law, because I had also recently acquired a Bachelor of Law degree from Leiden University. Monika received me cordially and after a refreshing talk she had set up a consecutive joint meeting with a PhD. candidate of hers, Mrs. Marijke Nagelkerke, who is also employed at Rijkswaterstaat.

After the subsequent joint meeting I decided to start my graduation work under direct supervision of Marijke at Rijkswaterstaat. Afterwards, the committee was further completed, again with great help from Monika, with Assistant Professor of Building Processes Leon Hombergen and Professor of Design & Construction Management Hans Wamelink.

The subject of my graduation work has shifted focus many times. Initially I approached Monika to discuss a typical construction law topic for my graduation. She advised me to look into DBFM contracts as a possible subject since that concept is relatively young and developing. In the process of defining my subject more specifically I read many reports and publications. One of which Leon sent particularly intrigued me. One of the problems discussed in that report concerned the behaviour of principals and contractors in DBFM projects. I decided to divert my research to that question, and to release the strictly legal background of my thesis.

For the past 8 months I have been working on this report. It has not always been easy, but it has been an interesting trajectory. I have learned a lot about the subject matter, but also about the process of conducting research and interviews, and of course from the internship at Rijkswaterstaat. For this I would like to thank my graduation committee sincerely. Thanks Leon, for the deep discussions we have had on the subject (even until 5.30 pm the Friday before Christmas) and the daily supervision. Thanks Marijke for the frequent reviews and advice when I sometimes felt lost in the matter. Thanks Hans for the sharp questions and analysis during the meetings. And of course thanks to Monika for being the chair to my committee and essentially being the starting point of this whole report.

Kevin Lovink
Amsterdam/Utrecht,
May 2014

Table of Contents

COLOFON	3
PREFACE	5
TABLE OF CONTENTS	6
SUMMARY	8
SAMENVATTING	10
LIST OF ABBREVIATIONS	12
LIST OF FIGURES	12
LIST OF TABLES	12
1. INTRODUCTION	14
2. RESEARCH DESIGN	15
2.1. INTRODUCTION	15
2.2. PROBLEM FORMULATION	15
2.2.1 DBFM CONTRACTS	15
2.2.2 ISSUES OBSERVED BY DUTCH COURT OF AUDIT ON CONTRACT MANAGEMENT	16
2.2.3 INTERNATIONAL EXPERIENCES	16
2.3. RESEARCH OBJECTIVE	17
2.3.1 CONTRACT MANAGEMENT DEFINED	17
2.3.2 CONTRACT MANAGEMENT FOR PURPOSES OF THIS THESIS	18
2.3.3 STEERING MECHANISMS	18
2.3.4 THEORETICAL PERSPECTIVES	19
2.3.5 RESEARCH OBJECTIVE	20
2.4. RESEARCH FRAMEWORK	20
2.5. RESEARCH QUESTION	21
2.6. METHODOLOGY	22
2.7. INTERMEDIATE CONCLUSION	23
3. THEORETICAL PERSPECTIVES	25
3.1. DBFM CONTRACT	25
3.1.1 INTRODUCTION	25
3.1.2 MOTIVES FOR DBFM	25
3.1.3 PRINCIPLES OF DBFM	27
3.2. PRINCIPAL AGENT THEORY	30
3.2.1 INTRODUCTION	30
3.2.2 APPLICATION	31
3.2.3 THE PRINCIPAL AGENT SETTING	31
3.2.4 HIDDEN ACTION AND HIDDEN INFORMATION	32
3.2.5 RISK	32
3.2.6 SOLUTIONS TO HIDDEN ACTION AND HIDDEN INFORMATION	33
3.2.7 CRITICISM & EXTENSIONS	34
3.2.8 CONCLUSION PRINCIPAL AGENT THEORY	35
3.3. STEWARDSHIP THEORY	35

3.3.1	INTRODUCTION	35
3.3.2	THEORETICAL ASSUMPTIONS	35
3.3.3	MODEL OF MAN	36
3.3.4	MOTIVES & REWARDS	36
3.3.5	CHOICE MODEL	36
3.3.6	EXTENSION CHOICE MODEL	38
3.3.7	CRITICISM & CONCLUSION	38
3.4.	DBFM CONTRACT, AGENCY AND STEWARDSHIP: COMPARISON AND COLLOCATION	39
3.4.1	INTRODUCTION	39
3.4.2	TRUST	41
3.4.3	REWARDS	42
3.4.4	MONITORING	43
3.4.5	CONTROL	43
3.4.6	EMPOWERMENT	44
3.4.7	CONCLUSION	44
3.5.	SYNTHESIS	45
3.6.	INTERMEDIATE CONCLUSION	49
4.	DATA COLLECTION AND ANALYSIS	51
4.1.	DESCRIPTION DBFM PROJECTS	51
4.1.1	DBFM ROAD PROJECTS	51
4.1.2	DBFM NON-ROAD PROJECTS	52
4.2.	ANALYSIS OF INTERVIEW DATA	53
4.2.1	REMARKS	53
4.2.2	OBSERVATIONS FROM INTERVIEWS	53
4.2.3	ANALYSIS	57
4.2.4	DETRIMENTAL FACTORS TO PROJECT SUCCESS	60
4.2.5	QUESTIONNAIRE	62
4.3.	INTERMEDIATE CONCLUSION	66
5.	CONCLUSION & RECOMMENDATIONS	68
5.1.	CONCLUSION	68
5.2.	RECOMMENDATIONS	70
6.	DISCUSSION, REFLECTION & POSSIBLE FURTHER RESEARCH	73
6.1.	DISCUSSION & REFLECTION	73
6.1.1	GENERAL	73
6.1.2	FINDINGS	73
6.1.3	PROCESS	75
6.2.	RECOMMENDATIONS FOR FURTHER RESEARCH	76
7.	BIBLIOGRAPHY	77
8.	APPENDICES	82
8.1.	INTERVIEW TRANSCRIPTS	82
8.2.	QUESTIONNAIRE	161

Summary

A DBFM contract is an integrated contract in which a consortium designs, builds, finances and maintains a piece of public infrastructure or a building. This relatively new contract should have advantages from a governmental perspective such as increased efficiency, increased value-for-money, risk-transfer to the appropriate party and increased project control (completing in time and budget).

To assure the attainment of these desired advantages solid contract management is required. In literature and reports numerous accounts have been written about the ingenious way in which the DBFM concept aligns the interests of principal and the private consortium through financial incentives. At the same time criticism grows on contract management of DBFM contracts: The Dutch Court of Audit calls for firmer and more solid contract management. However, governmental procurers claim a more loose approach leads to the desired service levels without harming the relation with the consortium. The question in the debate is: how should a principal deal with a private consortium and steer its behavior? This report digs into that question by researching how the DBFM contract intended steering of SPC behaviour, and how principals actually tend to steer their consortia. The main research question is: "Do the theories on agency and stewardship have value for steering of SPC behavior in a DBFM project?"

The two mentioned theories of sourcing are used to characterize the behaviour that two cooperating parties exhibit towards each other. Both theories reason from the same basic model of reality: party A hires party B to perform a service for him. The basic model assumes parties with self-interest and asymmetry of information among the parties. Furthermore the interests of both parties are misaligned.

The difference between the theories lies in assumptions of behaviour and mechanisms to govern the relation: agency theory assumes egocentric, opportunistic actors. In contrast, stewardship theory assumes altruistic actors who attach more value to attaining the mutual goal than pursuing their self-interest. Together the two theories form the extremes on a continuum of possible forms of behaviour.

Subsequently, the theoretical continuum is used to characterize the DBFM Model Agreement. The agreement appears to have been written from a predominant agency perspective: it leans heavily on an external financial incentive to the SPC. Furthermore, the agreement is very Anglo-Saxon in nature which means that the contract is voluminous and extensively specifies responsibilities in eventualities: as such this is a signal of low trust according to the literature on trust & contracts. Furthermore, the principal has various monitoring and control mechanisms at his disposal through the agreement.

The literature on cooperation in projects urges actors to attain values such as transparency, equality, trust, equity, integrity, honesty and reciprocity. Expressed in terms of the theoretical perspective of this report, those values tend more to stewardship theory. It is thus assumed that the literature advocates predominant stewardship-like behaviour in projects.

Through the interviews, respondents from public and private parties who are working in actual DBFM projects were asked to what extent the ideas and mechanisms from stewardship theory are recognizable in the execution of their projects. Thus it is tested to what extent conduct in reality resembles the values literature propagates.

The respondents generally reported behaviour that leans towards stewardship theory. Trust in projects is often high, as well as the judgment of the effectiveness of their cooperation. Intangible rewards carry substantial importance, and principals often tend to ease up on monitoring and control possibilities when subsequent tests showed no irregularities.

Two things appear from the analysis of contract and empirical conduct in terms of the theoretical perspective:

- 1) The stewardship-like values propagated by literature are recognizable in the execution of projects. Continuous attention to these values in execution of projects remains important, since the interviews also showed that the general stewardship-like image did not hold for every individual project.
- 2) A strict execution of the agency-like contract could lead to results which are less compatible with stewardship theory and therefore might negatively affect the values literature encourages in project execution. Some motivated discretion in contract management thus seems to be preferable.

The analysis of the results raised another significant question: which factors determine the chances of cooperative success in a DBFM project that has embraced stewardship-like project values and procedures? This question brings nuance to the advice to implement stewardship-like values and procedures in project execution: it is only a starting point. At the same time it is acknowledged that fully elaborating this question would imply a whole new research project. Therefore the author has sufficed with signaling the factors, but no conclusions were attached to them.

Five negative factors to cooperative success were derived from the interview reports. These factors are:

- Escalating financial interests in a conflict situation
- Different views/interpretations regarding issues among principal and SPC
- Project characteristics and influences from the project context
- The immaturity of the concept DBFM
- 'Human factor': the question whether people get along

Concluding, the answer to the main research question is that the theories of agency and stewardship do have value for steering of an SPC in a DBFM project. They provide a practical guide and a theoretical basis for a principal to steer the SPC: to attain the values propagated in literature, a relatively stewardship-like approach in execution of projects is advised.

Samenvatting

Een DBFM contract is een geïntegreerd contract waarin een consortium een stuk infrastructuur of een gebouw ontwerpt, bouwt, financiert en onderhoudt. Vanuit een overheidsperspectief zou deze relatief nieuwe contractvorm voordelen moeten hebben zoals meer efficiëntie, een betere prijs-kwaliteit verhouding, een risicoverschuiving naar de markt, en verbeterde controle op het project qua tijd en geld.

Om te zorgen dat deze voordelen voldoende behaald worden, is goed contractmanagement nodig. In rapporten en de literatuur wordt menigmaal uiteengezet hoe DBFM op een slimme manier belangen van de opdrachtgever en het consortium gelijkschakelt door financiële prikkels. Aan de andere kant groeit ook de kritiek op contract management van DBFM contracten: de Algemene Rekenkamer pleit voor sterker en steviger contractmanagement. Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst stellen daarentegen dat enige discretie in het contractmanagement de gewenste dienst oplevert zonder de relatie met het consortium op scherp te zetten. De vraag die daarbij speelt is: hoe zou een opdrachtgever om moeten gaan met het consortium en het gedrag ervan sturen? Dit rapport verdiept zich in die vraag door te onderzoeken hoe het DBFM contract die gedragssturing heeft bedoeld, en hoe opdrachtgevers in de praktijk het gedrag van consortia sturen. De hoofdonderzoeksvraag luidt: “Hebben de theorieën over agency & stewardship waarde voor gedragssturing bij een consortium in een DBFM project?”

De twee genoemde theorieën van inkoop worden gebruikt om het gedrag dat samenwerkende partijen ten opzichte van elkaar kunnen laten zien, te karakteriseren. Beide theorieën gaan uit van hetzelfde basismodel van de werkelijkheid: partij A huurt partij B in om een dienst voor A uit te voeren. Het basismodel gaat uit van partijen met eigenbelang en asymmetrische informatie tussen de partijen. Daarnaast zijn de belangen van partijen niet gelijk.

Het verschil tussen de theorieën zit in de aannames over gedrag en de mechanismen om de relatie te beheersen: agency theorie gaat uit van egocentrische, opportunistische actoren. Daarentegen gaat stewardship theorie uit van altruïstische actoren die meer waarde hechten aan het bereiken van het gezamenlijk doel dan hun eigenbelang nastreven. Samen vormen deze theorieën de extremen op een continuüm van mogelijke gedragingen

Vervolgens wordt het theoretisch continuüm gebruikt om het DBFM Modelcontract te karakteriseren. Het blijkt vooral vanuit een agency-perspectief te zijn geschreven: het leunt zwaar op een externe financiële prikkel voor het consortium. Daarnaast is het contract sterk Angel-Saksisch, hetgeen betekent dat het volumineus is en het uitgebreid verplichtingen van partijen specificeert in even zoveel eventualiteiten: volgens de literatuur over vertrouwen en contracten is dit een teken van weinig vertrouwen. Ten slotte heeft de opdrachtgever verschillende monitoring- en controlemechanismen tot zijn beschikking.

De literatuur over projectsamenwerking bepleit dat actoren in projecten zich richten op waardes als transparantie, gelijkheid, vertrouwen, billijkheid, integriteit, eerlijkheid, en wederkerigheid. Uitgedrukt in het theoretisch perspectief van dit rapport neigen deze waarden meer naar stewardship theorie. Daarom wordt aangenomen dat de literatuur overwegend stewardship-achtige gedrag bepleit in de uitvoering van projecten.

Via interviews is aan respondenten van private en publieke zijden uit DBFM projecten gevraagd in hoeverre de ideeën en mechanismen van stewardship theorie herkenbaar zijn in de uitvoering van hun projecten. Zo wordt getest in hoeverre praktijkgedrag lijkt op wat de literatuur bepleit.

In het algemeen schetsten de respondenten gedrag dat neigt naar stewardship theorie. Het vertrouwen in projecten is vaak hoog, net als de beoordeling van de effectiviteit van de samenwerking. Ontastbare beloningen zijn van enig belang, en opdrachtgevers neigen er vaak

naar hun controle en monitoring te versoepelen wanneer verschillende toetsen geen onregelmatigheden laten zien.

Twee zaken komen naar voren uit de analyse van het contract en praktijkgedrag uitgedrukt in het theoretisch perspectief:

- 1) de stewardship-achtige waarden die de literatuur propageert, zijn herkenbaar tijdens projectuitvoering. Continue aandacht voor deze waarden in projectuitvoering blijft belangrijk, omdat de interviews ook lieten zien dat het algemene stewardship-achtige beeld niet voor ieder individueel project gold.
- 2) een strikte uitvoering van het agency-achtige contract zou kunnen leiden tot resultaten die niet goed verenigbaar zijn met stewardship theorie en zouden daarom de waarden die de literatuur onderschrijft, negatief kunnen beïnvloeden. Enige discretie bij het contractmanagement lijkt dus te verkiezen.

De analyse van de resultaten leidt tot een andere belangrijke vraag: Welke factoren bepalen het daadwerkelijke succes in de samenwerking in een DBFM project dat de stewardship-achtige waarden en procedures omarmd heeft? Deze vraag nuanceert het advies om stewardship-achtige waarden en procedures in projectuitvoering te implementeren: het is slechts een vertrekpunt. Tegelijk wordt ook erkend dat de volledige uitwerking van deze vraag een heel nieuw onderzoek eist. Daarom heeft de auteur volstaan met het signaleren van deze factoren, maar zijn er geen conclusies aan verbonden.

Vijf negatieve factoren op succesvolle gedragssturing die tijdens projectuitvoering kunnen optreden zijn afgeleid uit de interviews. Deze factoren zijn:

- Escalerende financiële belangen in een conflictsituatie
- Verschillende visies en interpretaties over bepaalde zaken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Projecteigenschappen en invloeden van de projectcontext
- Onvolwassenheid van het concept DBFM
- 'Menselijke factor': de vraag of men met elkaar op kan schieten

Concluderend is het antwoord op de hoofdonderzoeksvraag dat de theorieën over agency en stewardship waarde hebben voor gedragssturing van een consortium in een DBFM project. Ze geven een handvat en een theoretische basis voor een opdrachtgever om een opdrachtgever te sturen: om de waarden die de literatuur bepleit te bereiken, wordt een stewardship-achtige benadering in projectuitvoering geadviseerd.

List of Abbreviations

DCA: Dutch Court of Audit

PPP: Public private Partnership

PPIAF: Public Private Infrastructure Advisory Fund?

DBFM(O): Design Build Finance Maintain (Operate); throughout the report I use the abbreviation DBFM for both subtypes of contracts. The reader is expected to add the element 'Operate' when appropriate (in housing projects).

List of figures

Figure 2.1 Research Framework.....	21
Figure 3.1 cash flows over life cycle (Hofstra, 2013).....	28
Figure 3.2 Overview DBFM and related contracts (Hofstra, 2013).....	30
Figure 3.3 Steward/Agent Choice Model (Davis et al. (1997))	39
Figure 3.4 Basic Model of reality applied by both theories.....	40
Figure 3.5 DBFM Model Agreement characterized against theories	45
Figure 3.6 Desired values from literature characterized against theories.....	47
Figure 4.1 Empirical conduct characterized against theories	57
Figure 4.2 Desired values from literature against theories (copied from figure 3.6)	58
Figure 4.3 Model agreement against theories (copied from figure 3.5).....	58

List of Tables

Table 3.1 Overview elements of theories.....	40
Table 3.2 Operationalization of Stewardship theory	48

Part I Introduction

1. Introduction

The construction industry is an important sector to the economy. It is also a sector with particular characteristics. The 'goods' that are manufactured are virtually always large in terms of size and price, and are bound to a specific location. Besides, the sector usually involves cooperation of two fundamentally different parties: a public body procures on behalf of the general public, and a private firm builds the physical structure.

For over four millennia the cooperation between the parties to a construction project is cast into a building contract (Cushman & Loulakis, 2001). Since the last few decades the substance and structure of some of these building contracts has been changing. Whereas in the traditional way of working the phases of a building project (design, build, maintain) were contracted separately, integrated contracts combined (some of) these phases into one contract.

A Design-Build-Finance-Maintain (DBFM) contract is an integrated contract in which various phases of a construction project have been integrated and are all awarded to one party. The winning tenderer creates a new project company (an SPC or Special Purpose Company) which attracts funds to pre-finance all the design- build- and maintenance activities. By providing availability of a structure to the principal the SPC receives regular payments from which it profits. The goals behind integrating phases of a construction project are multiple: it should lead to more efficiency, a better-suited risk division, a government that can focus on its core tasks and sometimes spreading the costs of a structure over a longer time span.

Since the use of DBFM contracts is relatively new and large sums of public money are spent in the execution, thorough performance monitoring of the contract is conducted. The Dutch Court of Audit, an institution that reviews public expenditure and reports to parliament, is one of the institutions that recently conducted a study to the performance of DBFM contracts in the Netherlands (Algemene Rekenkamer, 2013). The conclusions it draws are rather critical of some practices in the contract management of DBFM contracts. The Court of Audit for instance claimed the 'contract management can be reinforced' and that 'the payment mechanism is not always used the way it is meant'. After studying the report of the Court of Audit, I conducted an interview with creators of the report in which they further elaborated on their views. This preparatory work led me to direct my investigation to contract management of DBFM projects, and more specifically to the issue of how SPC's are steered by the principal in their behavior.

The main research question of this report reads: "Do the theories on agency and stewardship have value for steering of SPC behavior in a DBFM project?" The two theories both consider a sourcing relation and are explained in great detail in chapter 3.

The remaining part of this report after the introductory chapters is divided in three parts: *theory*, *empiricism* and *conclusions*. Firstly chapter 2 provides an extensive layout of the research conducted, called the 'research design'. This chapter underpins the choice for the research objective, the research questions, the theoretical perspective and the methodology. Chapter 3 follows with the theory on DBFM contracts and scientific theories on agency and stewardship. Chapter 4 switches to empiricism: the interviews are described and analyzed here. In chapter 5 conclusions are drawn. Chapter 6 leaves room for discussion and recommendations for further research.

2. Research Design

2.1. Introduction

This chapter contains the conceptual design of the thesis. It discusses the steps that need to be taken in order to arrive at a satisfying result. First the problem to be solved is demarcated and explained. Subsequently, I will discuss the objective of this research together with accompanying research questions. The research framework provides a visual overview of the activities to be conducted. Finally the paragraph on methodology explains how the research objective is to be attained.

2.2. Problem formulation

More and more integrated contracts are used as a basis for large engineering projects. It is believed these contracts can create additional value. In public private partnerships (PPP's) the main idea is that the public and private parties execute the tasks and carry the risks they can deal with the best. The aim is a win-win situation, so that both parties stand to gain (Laan, 2013).

With respect to the construction industry this focus on PPP's has, among others, led to the rise of so-called DBFM contracts. In this section a brief introduction of this type of contract is given, together with problems and bottlenecks it deals with. A complete treatment of the contract and its elements will follow later.

2.2.1 DBFM Contracts

Traditionally, when a government wanted a structure to be built, it would usually contract the activities of the life cycle of the structure in separate contracts. When using separate contracts for design, construction, operation and maintenance, a principal will reach a less efficient set of contracts: the different parties involved will in general not explicitly (be able to) acknowledge each other's costs, risks and interests and therefore no, or very little optimization over the life cycle of the project will occur¹. One entity that takes care of DBFM in a contract of up to 30-40 years will have a large incentive to adjust the various aspects of the life cycle of the structure to each other, thereby mitigating interface risks and costs involved² (Her Majesty's Treasury, 2011).

Within DBFM contracts the private consortium (or SPC: Special Purpose Company) is not paid for delivery of an asset, but rather for availability of a service. The principal pays an availability- or performance fee during the length of the contract. This procedure will create an incentive structure for the private consortium to assure the proper functioning of the construction. Furthermore this emphasizes the service that the principal requests from the contractor³.

To acquire the requested service, the principal hands over an output-specification to the contractor specifying the service he needs rather than a detailed program of requirements. The essence is that the principal should specify *what* needs to be built rather than *how* it should be built⁴. The rationale of this differing approach is to allow the contractor freedom to innovate and optimize the structure over its life cycle, as well as optimize his processes. Within certain boundaries he is free to deliver the service in the way he thinks is most efficient. It is believed this freedom has potential to create value-for-money in the relation principal-contractor (Ministerie van Financiën, 2010).

¹ Laan (2013), p.40

² Koster et al. (2008), p.14

³ Laan (2013), p.41

⁴ Koster et al. (2008), p.15

Since the use of integrated contracts is a development of the recent 15-20 years in the long history of procurement of public works, it is not precisely clear what the best practices are regarding the management of these kind of contracts. The Dutch Court of Audit (DCA) claims it is the first to investigate this in The Netherlands. It focused on the question to what extent the Dutch Government controls the execution of DBFM projects so that the public interest is properly guarded. The main conclusion of the Dutch Court of Audit is that the management of DBFM contracts should be enhanced (Algemene Rekenkamer, 2013).

2.2.2 *Issues observed by Dutch Court of Audit on contract management*

In its report the DCA made observations on contract management of Dutch DBFM contracts. One of the concerns voiced regarded incentivizing the contractor. Enough and proper incentives need to be given to the contractor to act in the best interest of the procuring principal. According to the DCA the mechanisms that have to assure this, are not always used the way they are meant. It claims the principal sometimes is too 'soft' when the contractor has not completely met the agreed terms: penalties and reductions on the availability fee are omitted under certain circumstances (Algemene Rekenkamer, 2013). The DCA is basically criticizing the way in which contract managers engage the contractor and try to steer its behavior.

Next to the issues on incentivizing the contractor, project costs in a DBFM contract often rise as a consequence of changes in the contract. The DCA concludes that transparency in the costs of changes could have a disciplinary effect because financial consequences could be measured against the benefit of the desired change. However in practice this seems to be cumbersome, especially with buildings, because of the wishes of users that differ from intended in the contract.

Furthermore the DCA is critical of the performance monitoring. The monitoring systems are comprehensive and complex. The SPC is responsible for the design and proper functioning of the systems, yet the DCA claims the government is too trustful in this matter. It appears that the monitoring systems do not yet function optimally (Algemene Rekenkamer, 2013).

The DCA also places marginal notes at the claimed financial advantages of contracting on a DBFM basis. The already realized added value of DBFMO projects in The Netherlands allegedly would have surpassed the 800 million euros, according to the Ministry of Finance. However, this figure is based on estimations from a very early project phase and therefore inevitably includes many assumptions and estimates about future unknowns. A 'hard' figure of added value still needs to be proven (Algemene Rekenkamer, 2013).

2.2.3 *International experiences*

Beside domestic research, there is a substantial body of international research into DBFM contracts. In the United Kingdom a very similar type of contract to the Dutch DBFM contract has been in use for quite some time (Her Majesty's Treasury, 2011). The use of the Private Finance Initiative (PFI) projects originated a bit earlier than the Dutch use of DBFM and hence the experiences with this new type of contract are more evolved there.

These experiences are not unanimously positive (Her Majesty's Treasury, 2011; National Audit Office, 2009). A variety of problems hampered the blueprint of PFI projects: uncertainty concerning the 'value-for-money' of projects, solely budgetary reasons to procure projects as PFI, reduced flexibility of PFI projects, increased cost of financing, transfer of improper risks to the private sector, and long and costly preparatory phases. To address many of these problems the UK government has agreed to an improved approach, resulting in a new blueprint for private finance project: PF2 (Her Majesty's Treasury, 2012).

Many of the problems hampering the original PFI projects in the UK also trouble the Dutch DBFM approach. In the Netherlands the preparations to a DBFM procurement are also long and costly (Commissie Ruding, 2008), there is uncertainty concerning value-for-money (Algemene

Rekenkamer, 2013), the costs for private finance are higher than public finance⁵ and DBFM is decreasingly flexible compared to other forms of contracting. According to these sources it is clear that this new way of contracting is far from problem-free. While the UK government renewed the procurement approach to overcome or mitigate the observed problems, the Dutch approach remains unchanged.

In spite of the criticism and the calls for a stricter approach to contract management (e.g. DCA), opposing voices are also heard. Rijkswaterstaat and Rijksgebouwendienst claim that showing leniency with good reason is contributory to correct service delivery without deteriorating the relation with the SPC (Algemene Rekenkamer, 2013).

Summarizing, it is clear that domestically the DCA is critical of the management of DBFM contracts, while internationally there is also evidence that there is ground to gain on the same aspect. In the next section I will define a research objective with which I will investigate the contract management of DBFM contracts.

2.3. Research objective

In this section the research objective is constructed. Therefore I will first elaborate the observation from the problem context on contract management. Next I define the concept 'steering mechanism' for this report, and subsequently a suitable theoretical perspective is selected. In the end I define the research objective.

As explained in the previous section the DCA is critical of contract management in the Dutch practice. The issue it observes that I find most intriguing concerns the steering of SPC behavior through steering mechanisms. 'Steering of SPC behavior' is here understood to mean 'influence exerted by the principal on the SPC to direct its conduct to outcomes favorable to the principal'. The tools used are steering mechanisms. Concerning steering mechanisms the DCA claims there is a mismatch between contract and practice: not all measures are used even when they are contractually allowed.

In the next section I will first define the concept 'contract management'.

2.3.1 *Contract management defined*

In its report the DCA calls for 'firmer', 'more solid' and 'well placed' contract management (Algemene Rekenkamer, 2013). These adjective terms still carry a sense of vagueness. To get a good understanding of the problems observed by the DCA it is imperative to define the concept of 'contract management' first. Next I will discuss on which part of the concept 'contract management' my thesis will focus.

The concept can be defined as "the process of systematically and efficiently managing contract creation, execution and analysis and termination for maximising operational and financial performance and minimising risk" (Aberdeen Group, 2005).

The Public Private Infrastructure Advisory Fund (PPIAF; an advising trust fund in PPP related matters) issued a complete toolkit for contract management. They define the goal of contract management as "delivery of cost effective, reliable and timely services at an agreed price and to agreed quality standards, consistent with legal standards, financial probity and management accountability". Contract management also assures that "the respective roles and responsibilities set out in the contract are fulfilled to ensure service delivery combined with value for money" (PPIAF, 2009). The Australian National Audit Office comes up with a similar definition (Australian National Audit Office, 2001).

To meet the defined goal, the PPIAF names four key provisions the contracting agency needs to develop. These are: monitoring compliance, managing agreed risk allocations, management of change, and dealing with under performance. It is clear from the definitions and essential

⁵ Koster et al. (2008), p.40

provisions that contract management is about safeguarding the agreement to assure that mutual benefit is achieved. The contract manager functions as a supervisor of the terms in the contract.

2.3.2 *Contract management for purposes of this thesis*

With respect to the phases of a project with which contract management possibly deals with (creation, execution, termination), I limit myself to the execution phase. 'Execution' is not meant here in the limitative interpretation as the phase in which the construction is being realized, but more generally the phase when the contract is being executed: the time between contract signing and termination. The issues observed by the DCA occur in that phase so I find it most relevant to direct my investigation thereto.

The key provisions I will focus on are *monitoring compliance* and *dealing with under performance*. The steering mechanisms are included in the contract to direct behaviour of the contractor. The two provisions mentioned are most related to that issue: a contractor has to be steered towards compliance with the terms agreed upon; and as a result steering mechanisms are also put in place to prevent under performance of the contractor. The issue of contract changes is an area on which I explicitly do not focus my research. The issue of *managing risk allocation* is also included since it also links to steering of behaviour of the contractor.

2.3.3 *Steering mechanisms*

The concept 'steering mechanism' has been mentioned a few times already but needs clarification. Steering mechanisms are used to provide incentives to a contractor: they are used in a DBFM contract to steer the behavior of a contractor in the direction desired by the principal. Various mechanisms in a DBFM contract are used to incentivize a contractor. The most obvious one is the payment mechanism. This mechanism governs the payment of the availability fee to the contractor. It lies at the 'core of the contract'⁶.

Furthermore certain guarantees are demanded from the contractor in a DBFM contract. The contractor procures these guarantees from a bank and the client can invoke them when the contractor fails to meet his obligations. These guarantees can relate to reaching financial close (in time), to completing the structure (in time), and handing back the structure in a properly maintained state at the end of the contract period⁷. It can readily be seen that these guarantees could also serve as a powerful mechanism to steer contractor behavior.

The DBFM contract has an appendix that deals with supervening events. In case such an event occurs the standard contract includes clauses which determine who needs to be compensated and to what amount (Rijkswaterstaat, 2013a). This allocation of risks effectively incentivizes a contractor to take certain measures to mitigate risks that are assigned to him. These supervening events are related to risk management as a discipline. The study of this discipline is however not included in this research since I explicitly try to capture the steering mechanisms in the contract, and not the theoretical foundations and background of the management of these risks.

These preceding elements of a DBFM contract are mechanisms to steer contractor behavior and are therefore considered a 'steering mechanism' in the sense in which it has been used before. The definition for the concept 'steering mechanism' used in the rest of the report is: 'a contractual element which is used to influence behavior of the contractor'.

⁶ Koster et al (2008), p.8

⁷ Koster et al. (2008), p.85

2.3.4 *Theoretical Perspectives*

A valid theoretical perspective has to be constructed in order to achieve the research objective in a scientifically responsible way. From the previous sections and the definition of the concept 'steering mechanism' it is clear that the issue we're dealing with is party 'A' influencing behaviour of party 'B', which is executing certain works for party 'A'.

A possibly suited branch of theoretical perspectives to apply to this particular problem can be found in the 'theory of the firm' (M.A. Crew, 1975). This collection of economic theories describes among others why firms exist, the structure of firms, the behaviour of firms, and a firm's relation to the market. For the problem at hand it seems logical to zoom in on the behavioural aspect. The theory of the firm yields an elegant theoretical perspective that deals exactly with the issue described earlier concerning parties A and B contracting for execution of works.

Principal Agent Theory

Principal agent theory describes the nature of a situation where a principal commands an agent to perform a certain service or manufacture a specific good for the principal. The agent, being the party with specific capabilities, skills or knowledge, is hired to perform tasks that the principal deems too costly or too complicated to do himself (Sappington, 1991).

The problem however lies in the fact that the agent must be given proper incentive to perform in the principal's best interest, assuming goal divergence between principal and agent. Assumption of the principal agent theory is that there is a certain asymmetry in the relation between principal and agent (the agent knows more), may it be in information, commitment or in another way. This assumption complicates the situation and leads to ineffectiveness (Eisenhardt, 1989) (Ross Jr, Anderson, & Weitz, 1997): how does the Principal avoid high agency costs related to this ineffectiveness (for devising an optimal contract, proper incentives)? Principal agent theory is used in these situations to design an optimal contract between two parties (Petersen, 1993).

Stewardship Theory

Stewardship theory relates to principal agent theory in many ways as a mirror. Stewardship theory examines situations in which executives as stewards are motivated to act in the best interest of their principals (Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997). The theory contends that there is either no conflict of interests, or that when the interests of steward and principal are not aligned, the steward places higher value on cooperation than defection (Davis, et al., 1997; Pastoriza & Ariño, 2008). The steward thereby views the successes of the organization or the contract as accomplishment and incentive for achieving goal alignment (Van Slyke, 2007).

Essential is the notion of utility in a principal steward relation. The steward derives greater utility from cooperation with the principal than from pursuing self-serving behaviour, which would often result in harm to the principal's goals (Van Slyke, 2007). It is obvious that this latter observation is a manifestation of altruism and therefore the antithesis of opportunistic behaviour in a principal agent setting.

The motives for a steward are intrinsic, as opposed to extrinsically motivated agents. Stewards are rewarded through opportunities for growth, achievement, affiliation and self-actualization (Davis, et al., 1997), or simply: higher order motivations (Pastoriza & Ariño, 2008).

Transaction Cost Economics

Transaction Cost Economics (TCE) is another theoretical perspective taken from the 'theory of the firm' which could be interesting. TCE is an economic perspective that describes and tries to minimize the costs that are incurred when economic transactions are made.

Coase (Coase, 1937) defined transaction costs as "the reason why firms exist": a collection of single task-performing individuals would have to execute many transactions to end up with a complex product or service. All these transactions would bear costs and therefore it is much more rewarding to cut out some of these transactions and internalize them. A group of tasks now forms a firm.

Williamson (1981) describes TCE as an approach that studies the transaction as the basic unit of analysis in organizational study. The theory then tries to determine efficient boundaries between firm and market, and the design of internal transactions to the firm such as employment relations.

Assessment

I regard the theory on TCE as relevant when one examines DBFM contracts in a broader context: TCE deals with establishing efficient boundaries between internalizing and outsourcing of activities. Since DBFM is basically out-sourcing of activities from a government perspective, TCE could be useful when the decision whether or not to procure a project as a DBFM is investigated. Speaking in terms of the *Theory of the firm*, TCE is concerned with understanding *why* firms exist, not so much with their behaviour.

Since the research objective of this thesis concerns behaviour, and not the efficiency of either internalizing or out-sourcing of the activities now conducted by the contractor under a DBFM contract, I contend that Transaction Cost Economics is not specifically useful to this research. The previously discussed principal agent- and stewardship theories are probably better suited as theoretical perspectives. Therefore it is assumed that these theories are useful for this research.

2.3.5 *Research objective*

The issue the DCA observed concerning the mismatch between contractual possibilities and practice of steering of contractor behavior has triggered me to further investigate the way in which contractors are incentivized in DBFM contracts. If the measures in the contract that the contract manager can invoke are not always used in practice (the observed mismatch) what does that say about the suitability of these terms and measures or the prevailing execution in practice (Rebel Group, 2012) (Wassenaar, 2006)? To elaborate this notion I have formulated the following research objective:

The research objective of this thesis is to investigate the steering of behavior of an SPC through steering mechanisms in a DBFM project, by assessing both the contract and conduct in practice through a theoretical agency-stewardship perspective to see how these relate.

2.4. Research Framework

A research framework tries to capture the research objective in a schematic representation. It is an intermediate step between a research objective and formulating adequate research questions that should lead to that research objective. The framework includes the relevant steps that need to be taken during the research (Verschuren & Doorewaard, 2010).

Figure 2.1 shows the research framework of the study I will be conducting. It schematically shows the steps that I will be taking over the course of the research, as well as the relevant elements of the research. On the far right is the eventual objective of the research, conclusions on the research objective. On the left are the theories needed to create an evaluative perspective with which the research object, the DBFM model agreement, will be confronted. This confrontation leads to an assessment of the model agreement in terms of the theoretical perspective, and a hypothetical synthesis.

Afterwards, this theoretical exercise is conflicted with empiricism. The question here is to what extent the empirical reality coincides with the theoretically proposed synthesis.

This way of structuring the research in a framework has an additional advantage of providing a clear overview of steps that need to be taken: first on the left is the literature study, then in the middle the confrontation between theory and practice, and finally on the right I draw concluding remarks.

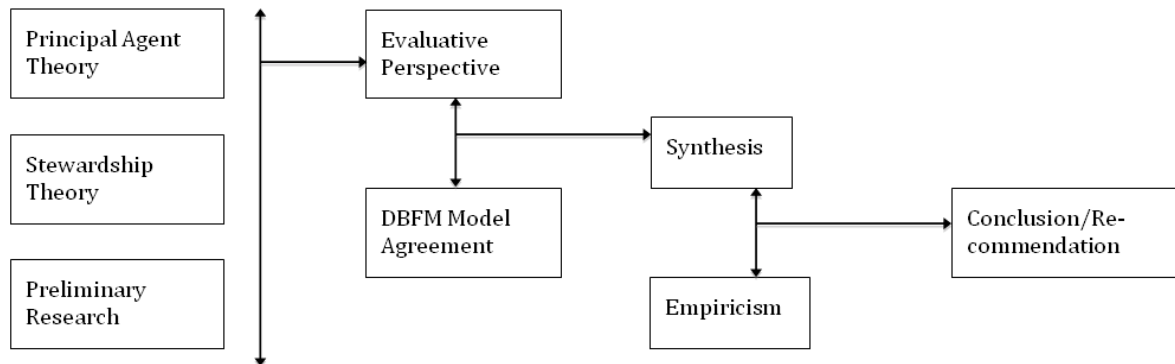


Figure 2.1 Research Framework

2.5. Research Question

The research questions that accompany the previously explicated research objective are explained below. The overarching research question for this report is the following:

Do the theories on agency and stewardship have value for steering of SPC behavior in a DBFM project?

This main research question translates the research objective to a concrete question to be answered. It sharpens the research objective by asking whether the theories have value, thereby implying a confrontation of the theories with reality. Furthermore, through this main research question the assumption from the section research objective is validated: in the section research objective I assumed that the theories are applicable and useful. The sub-questions accompanying the main question are depicted below.

- 1) What do DBFM and the theories on Agency and Stewardship consist of?
- 2) Which elements of these theories would seem desirable in a DBFM project between principal and contractor?
- 3) To what extent do we see these elements in reality in DBFM projects?
- 4) What can be derived from the answers to the previous questions combined?

An elaboration of the main question would have to start with an analysis of its elements. Therefore it is mandatory to study the theories and the background of a DBFM contract, which sub-question 1) proposes.

Subsequently, sub-question 2) deals with the parts of the theories that would seem desirable in DBFM. A confrontation between the theories and the contract will be made to determine how these relate to each other. From literature a normative line of reasoning has to be constructed to answer the question of desirability.

When it is established what would be desirable regarding behavior of actors in a DBFM project, I turn to empiricism to investigate to what extent these elements of behavior are indeed present in current DBFM projects. The answer to this sub-question should eventually lead to a satisfying answer on the final sub-question. Altogether I should be able to explain whether the theories have value for steering of behavior of a contractor in a DBFM project, when the sub-questions are answered.

2.6. Methodology

The methodology of the thesis design explains the activities that need to be conducted to achieve the research objective and answer the research questions identified earlier. It is therefore part of the technical research design (Verschuren & Doorewaard, 2010). Methodological choices have to be made among breadth or depth, quantitative or qualitative research, and empiricism or desk research. The research I will be conducting is mainly about *breadth*, *qualitative* and both *empirical* and *theoretical*. The research questions defined in the previous chapter demand a certain methodological approach. I will go by the sub-questions one by one.

Sub-questions 1) and 2) are best suited for desk research. Desk research approaches are split up in *literature surveys*, which use knowledge produced by others, and *secondary research*, which uses data produced by others (quantitative or qualitative) (Verschuren & Doorewaard, 2010). The objects I would like to study are scientific theories and a contractual phenomenon in the construction industry: the DBFM contract. Therefore, a literature survey seems to be the most suited form of desk research to answer the sub-questions 1) and 2).

A main advantage of desk research is that large amounts of information can be used rather quickly: no personal investigation of the subject is needed first. A disadvantage that comes as a consequence of the main advantage is that a personal bias from the original researcher could be present (Verschuren & Doorewaard, 2010).

Through literature research I expect to gain a thorough understanding of the nature and background of DBFM contracts. Next, an extensive literature study of principal agent and stewardship literature will be performed to gain a good understanding of those theories. Combining the insights I have obtained by then, this should lead to a satisfying answer to sub-questions 1) and 2).

To ask to what extent elements of either theories are visible in reality (sub-question 3) implies making a switch to empiricism. Once it is established what the theories and literature propose on improving the steering of contractor behavior from a pure theoretical point of view, this view can be confronted with empirical information from the field.

A suited approach to gaining this empirical information is through a survey of DBFM projects. In a survey the research units are spread over time and space, and a larger number of research units can be studied in limited time. The data obtained from every unit is therefore not very comprehensive. The research would simply take too long when intensive data generation is aimed for at a large sample of projects. Since the data I need is quite specific and concerns a small part of a DBFM project, a survey seems the best-suited method to acquire the data. The actual approach I will use is semi-structured interviews with respondents from both principal and SPC side.

The pitfall of interview data is that one might too quickly generalize a particular statement or an observation from one project for the entire sample (Stokking, 1998). Therefore I will validate the observations I extract from the interviews through a questionnaire with closed questions in a control group. The pitfall should thus be mitigated. An advantage of using a larger sample of projects is that it conversely adds to generalizability for the entire population, when statements are found that have been validated through the control group (Verschuren & Doorewaard, 2010).

In electing to use a survey to acquire data, implicitly another practical choice is made. The sample required for a survey is large; the number of DBFM projects in operation however is not.

Therefore, since all relevant data from DBFM projects is useful and needed for a survey, no confinement of research units between infrastructure or buildings will be made. Furthermore I would prefer to research DBFM projects that are in operation to assure that the people involved have some experience in dealing with each other, and with steering of behavior. This might prove to be infeasible, since not enough projects are in that phase already. Instead, I will then study projects that are nearly in operation (construction phase almost finished).

2.7. Intermediate conclusion

The problem formulation states that, since DBFM is a relatively young concept in construction, the best practices still have to crystallize. Last spring the Dutch Court of Audit conducted an investigation to contract management of DBFM contracts and concluded that the management of these contracts could be reinforced. Especially the mechanisms that should steer an SPC should be applied more strictly to prop up the incentives for the SPC: the Dutch Court of Audit even claims there is a mismatch between contractual possibilities and common practice. Prudent criticism concerning the execution of PFI contracts grew internationally as well. Besides these critical voices, there is a large stack of literature emphasizing the advantages and the supposedly ingenious way in which interests of SPC and principal are aligned in DBFM.

These notions combined led me to investigate how exactly the steering of SPC behaviour is conducted, viewed through an agency-stewardship theoretical perspective. In the research I therefore examined the DBFM model agreement and combined that with opinions obtained from experts in the field concerning the relation principal-contractor. The research then focuses on the question whether the theories on agency and stewardship have value for steering of SPC behaviour in a DBFM project.

Through a literature study and by conducting interviews, I expect to gain the necessary information.

Part II Theory

3. Theoretical Perspectives

This chapter deals with the theoretical underpinnings of the research. As was explained in the previous chapter, two theories are assumed to be applicable and are used to evaluate the DBFM contract in its current form. To that extent first an overview of the DBFM contract is presented, after which both principal agent theory and stewardship theory are discussed. The chapter ends with a comparison of contract and theories to observe how the contract relates to the theories, and what implications that yields for practice.

3.1. DBFM Contract

3.1.1 Introduction

In the procurement of large engineering works a clear trend has been visible in recent years. Both infrastructural works as well as building are increasingly being realized through so-called integrated contracts. 'Public-Private Partnership' (PPP) is a collective noun to indicate all forms of collaboration between the government and private parties.

A scale of increasing private involvement between public and private side can be constructed, ranging from simple 'Design and Build' to 'Build-Own-Transfer' contracts (Altamirano, 2010). Furthermore a distinction between concession and alliance PPP's can be made. The concession model is output-based: the government contracts for a service. The alliance model is process based: here the government enters into a newly created company together with a private party (in the form of a Joint-Venture, Partnership etc.) (A.W.W. Eversdijk & A.F.A. Korsten, 2009).

Within the context of infrastructure development the procedure in earlier days has always been that government entered into several agreements for the design, construction and maintenance of a new project. In the last decade an increasing use has been made of DBFM contracts.

A DBFM contract is usually seen as a pure concessional PPP (Ham & Koppenjan, 2002), although there is some debate on whether DBFM is even a form of PPP (see for instance (Hobma, 2009)). This latter debate seems to be a quite analytical discussion and I will stick with the generally accepted definition.

The abbreviation DBFM stands for *Design, Build, Finance, Maintain* and it indicates all the activities the private side of the partnership takes care of. The essence of a DBFM is hence that activities are outsourced to the market.

3.1.2 Motives for DBFM

Several reasons are named for the increased use of this form of contracting⁸ (Commissie Ruding, 2008). In the 1980's the idea of DBFM came up in the UK where it is better known as Private Finance Initiative (PFI). This form bears virtually full resemblance to Dutch DBFM-contracts. As a result of Neo-Conservative rhetoric, the ideas of New Public Management (that contends that the public sector could be organised more efficiently) and circumstances that demanded a new vision on the delivery of infrastructure.

Need for new funding sources

European Countries limited their budget deficits and the level of public debt by signing the Maastricht Treaty in 1993 and therefore needed another way to acquire funds for their infrastructural networks that needed a desperate upgrade (dePalma, Leruth, & Prunier, 2009). Hence it became very rewarding for politicians to procure projects in a PFI fashion, since this would involve funds from the private sector and not directly burden the current government budgets. This procedure did however create liabilities for budgets in future years. This mechanism is known as 'debudgetizing' investment (National Audit Office, 2009). While the process of debudgetizing investment has been a prominent reason in other countries, it has not

⁸ Janssen et al. (2010), p.902 & 903

been that way in the Netherlands (Commissie Ruding, 2008). Here the aim is put at acquiring value for money.

Value for Money

While the need for new funding sources is imperative, at the same time the strong belief is present that the market is better able to deliver efficiently. The reasoning is that strong incentives are present there to work more efficiently than on the public side (Shaw, unknown).

The Value for Money claim is derived from the idea that when one single entity is responsible for the complete building chain from design to maintenance, it is better able to achieve life-cycle optimizations. Parties enter into a DBFM agreement for a longer duration (typically 25-30 years) so the private party is contractually allowed the room to do so. For instance a designer might make certain decisions in the design that affect specific elements of the maintenance period⁹. In a traditional way of contracting, these efficiencies are virtually impossible because design- and maintenance parties are different and separated.

Value-for-Money is also achieved because private parties are much more driven by market pressures to work efficiently¹⁰. Public bodies will not feel this pressure to work efficiently as much as private bodies do, and hence a potential waste of value is apparent.

The measurement of achieved value-for-money is necessary to support the choice for procurement as a DBFM contract, but it is also problematic because of inherently incomplete tools. The calculation that has to demonstrate additional value is based on two instruments: the 'Public Private Comparator' and the 'Public Sector Comparator'. The first is used before the procurement phase to determine the possible added value of a PPP over a traditional procurement route. The latter is used when private parties offer their bids and to compare them with a public alternative. Because of the long term of DBFM contracts, the figures used in the comparators are inherently very rough estimates of true values (Algemene Rekenkamer, 2013). Unfortunately they are the best tools available.

Competence

Another important reason for procuring governments to withdraw from the building chain is to focus more on their core-tasks¹¹. All the activities are contracted out, so the idea is that the government can withdraw from these activities in the building cycle and shift his attention to his tasks of competence.

Risk transfer

Furthermore, partial risk transfer to the private sector is a big incentive for Government to use DBFM. The idea is that risks are allocated at the party which is able to manage them more effectively¹². For instance: the contractor should principally manage the risk of defects in the structure. He has the capabilities to quickly and effectively mitigate these risks since he is the one who designs and maintains the structure. The risk of inflation should however remain with the public sector. The contractor has no way of managing this risk and the result will be a higher demanded risk premium from the public sector to cover this risk. This will lead to unnecessary high costs for the public sector (National Audit Office, 2009) and hence lower value-for-money (Her Majesty's Treasury, 2011).

These risk allocations are not sacred and function as starting points, since specific project circumstances could demand another division. The essence is however that parties make a principal allocation based on capabilities of effective risk management of either party.

⁹ Koster et al (2008), p.14

¹⁰ Koster et al (2008), p.6

¹¹ Koster et al (2008), p.6

¹² Janssen et al. (2010), p.904

Time and budget

Finally a more effective control of projects is an important reason to procure projects as DBFM. The time and budget constraints are often overrun in ordinary procurement. A consortium has a big incentive to build to time and budget, since remuneration will only start when the project is finished and will primarily be limited to a contractually agreed amount. It is therefore tenable that a project procured through DBFM will perform better on time and budget, and in practice this also seems to be the case (National Audit Office, 2009) (Commissie Ruding, 2008).

3.1.3 Principles of DBFM

Many aspects of contracting for infrastructure development have been arranged differently under a DBFM contract. This section discusses the most important of these aspects.

Service delivery & Output Specification

Under a DBFM agreement the government buys a service rather than an asset. The idea is that an important amount of availability risk is transferred to the private sector. When the government would buy an asset, it is itself responsible for the proper functioning of the asset; when it contracts for service delivery the contractor bears this responsibility. Penalties and reductions could apply when the service is not adequately provided¹³.

In delivering the service to the government the contractor in principal has a great deal of freedom in choosing the way of delivery. To that end the government does not specify in detail what the asset should look like; it rather devises functional demands to which the service should live up. This in turn gives the contractor the necessary freedom to optimize over the life cycle. As argued before, this should lead to value for money in the relation between government and private contractor.

Duration of the contract

Parties enter into a DBFM contract for a long period. Usually this period extends to the economic lifetime of the structure (20-30 years). This life cycle approach forces the contractor to consider the costs for all the phases of the life of a structure in his design, and to find an optimal balance. When the contract terminates the structure is usually handed back to the principal at no cost and in a pre-agreed condition¹⁴.

Financing

In traditional contracts the government finances the costs of the contractor as they are being made (or shortly thereafter). In DBFM contracts the private party pre-finances all the costs for the project: costs for the design, execution, maintenance and/or renovation. The government subsequently remunerates the private party for its efforts in periodical availability fees for the length of the contract. The height of those fees is chosen that the contractor can make a reasonable profit over the length of the contract (see Figure 3.1). Aside from periodical availability fees, the model agreement also contains a clause of a bullet payment. This single payment, which is due when the service is available (but not necessarily fully complete), helps the SPC to service his debt. Especially in harsh times on capital markets this can prove a major advantage, since it lowers risks for the SPC¹⁵.

The fact that the government contracts for a service fits right with the fact that the project is pre-financed privately. The contractor has to pre-finance the project first and only when the required service is delivered it will receive a payment¹⁶.

¹³ Koster et al. (2008), p.39

¹⁴ Janssen et al. (2010), p.905

¹⁵ Janssen et al. (2010), p.905

¹⁶ Janssen et al. (2010), p.904

Because the procuring government is more distanced from the project in a DBFM agreement, it needs proper mechanisms to steer behaviour of the contractor. The aforementioned availability fee serves as an instrument for the government to steer the contractor. When functional demands of the service are not being met, the height of the availability fee is decreased through penalties. This gives the government a powerful tool, because the contractor is dependable on the fees to recover his costs and make a profit. This way a safeguard of compliant behaviour is installed in the agreement.

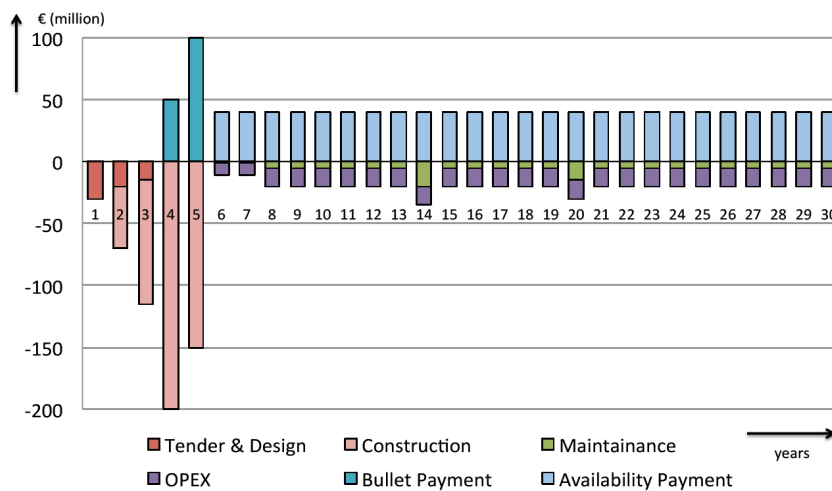


Figure 3.1 cash flows over life cycle (Hofstra, 2013)

Costs of private finance

An important aspect is the higher costs of private finance. Private sector borrowing is always more expensive than a government bond issue because a private party is exposed to substantially larger risks than a government. To assure that the privately financed project is still value-for-money, substantial efficiency savings must be made in design, construction and maintenance¹⁷.

Especially following the global financial crisis the difference between government rates for borrowing and those for SPC's have widened. An inquiry into the procurement of university hospitals by the Treasury Committee in the UK shows that the discounted cash flows add up to a 42% increase in costs of private finance. This is the amount the project has to save in efficiency terms to make it value-for-money (Her Majesty's Treasury, 2011).

However, in a 2008 publication PwC argues that a justified comparison between public and private costs of finance should approach the question differently. It should assess the Weighted Average Cost of Capital (WACC) of both, i.e. cost of both equity and debt combined. Ignoring cost of equity on the public side would imply that the government could fund projects at a cost equal to its risk-free borrowing rate. This would be true only if borrowing levels were within prudent boundaries. Limits on debt levels suggest these limits can be easily broken and hence that the risk-free government borrowing rate is not the proper rate to compare with (PriceWaterhouseCoopers, 2008).

This latter observation might hold, it does portray the government as an enterprise financed with equity and debt. While this might make for a fair comparison of cost of finance, it does not reflect that the return on equity demanded by taxpayers is very hard to quantify. The only direct costs involved for government borrowing are the interest charges on bonds. Government borrowing therefore remains a lot cheaper in direct financial terms.

¹⁷ Koster et al (2008), p.7

Risk allocation

It is clear that private financing assures the possibility of risk transfer to the private sector: first private parties have to pay in advance for all the costs involved; subsequently reimbursement follows if the project performs properly. As was mentioned before it is not standard procedure to transfer all risks to the private sector: the idea is to transfer risks that can be managed more effectively by private parties. The goal is achieving value-for-money by making use of private capabilities in risk management. It is therefore useless to transfer risks that the private party has no way of preventing or mitigating¹⁸.

From experiences it is clear that at times very inappropriate risks have been transferred to the private sector (National Audit Office, 2009). Among others these included energy and insurance risks. Energy risk is an example of a risk that should be managed by the public sector since it can achieve economies of scale there (Her Majesty's Treasury, 2011).

Consortium

The party the government contracts with in a DBFM, has been named quite a few times in the preceding paragraphs. But the nature of this party has still remained somewhat vague. The private party or consortium is actually nothing more than a shell entity. The entity is usually put up in the form of a Special Purpose Company (SPC). The SPC is created solely for the execution of the project. This has the advantage that the liability of the owners does not stretch further than what they have invested in the SPC¹⁹.

The SPC is the entity with which the client enters into the DBFM agreement. But this is certainly not the only relevant agreement that is concluded in the process. In Figure 2.1 below the SPC is the hinge in the organizational structure. The DBFM contract governs the relation between the client and the SPC. This contract is obviously the most important one and a basis for all the others.

In the DBFM agreement the SPC obliges itself to deliver the service to the Government. It subsequently has to subcontract the required engineering-, construction- and maintenance services to third parties. The SPC also has to acquire capital and does so by attracting both debt and equity capital. Therefore, financial agreements with debt providers (usually banks) and shareholder agreements with equity providers are concluded. It is common that third parties that engineer, build or maintain the project also take an equity stake in the SPC. This way it is assured that their interest coincides with that of the SPC²⁰.

The arrangement with the debt providers is conveyed in the credit agreement. The debt structure of a SPC is usually implemented as either 'non-recourse'- or 'limited recourse project finance'²¹. This means that the SPC itself (and not some other entity) attracts the debt needed for the activities; it also means the lenders cannot seek recourse at the shareholders (or these options are very limited). The only pledge the lenders therefore can obtain is the regular availability fee paid by the client. The lenders will thus want to ensure the service delivery by the SPC is compliant with agreed standards. To this end the lenders also enter into a direct agreement with the public client. This direct agreement gives the banks the opportunity to take control of the SPC (step-in rights) when the SPC fails to perform his obligations, i.e. serving his debt loan²².

Next to debt finance, equity finance is needed. The percentage of equity versus debt required depends on a number of factors. First a rule of thumb is that riskier projects demand more equity (Brealey, Myers, & Allen, 2008): the debt holder does not profit from the possibility of high returns on risky projects, while equity investors do. The debt providers will also want to observe a minimum level of equity commitment in assessing the fundability of a project.

¹⁸ Janssen et al. (2010), p.904

¹⁹ Koster et al. (2008), p.59

²⁰ Koster et al. (2008), p.59

²¹ Janssen et al. (2010), p.904

²² Koster et al. (2010), p.42

Furthermore, the public client would like to see some commitment from parties executing the work by requiring them to take an equity stake in the SPC as well. Naturally these parties would like to limit the amount of equity demanded from them because it exposes them to risks and it strains their budgets²³.

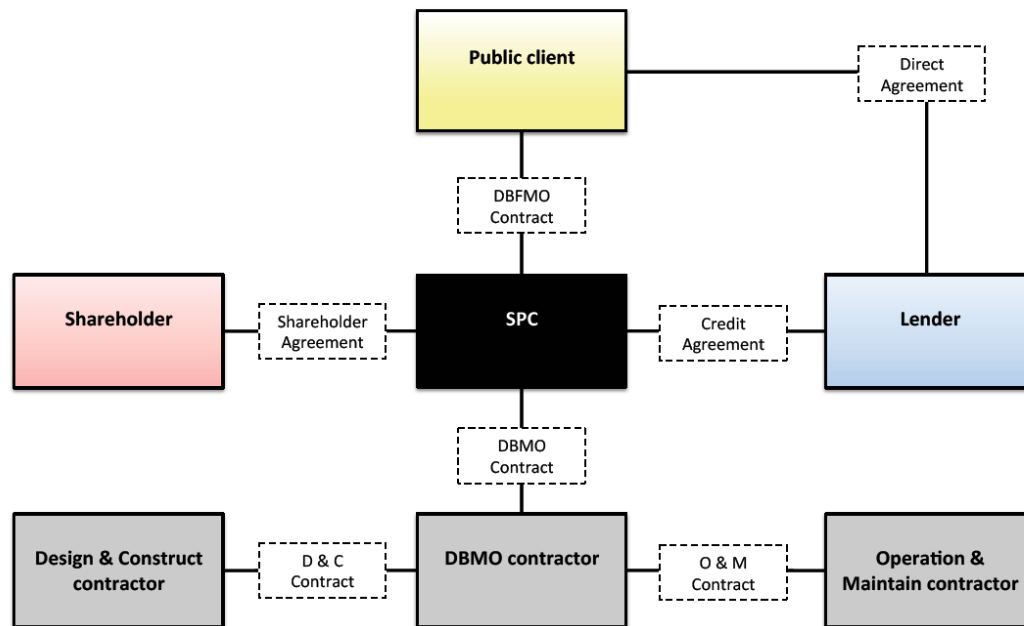


Figure 3.2 Overview DBFM and related contracts (Hofstra, 2013)

3.2. Principal Agent Theory

As was explained in the previous chapter on research design, the theories on agency and stewardship are used as a theoretical perspective in this report. Both theories stem from the tradition of economic theories called the ‘theory of the firm’. Principal agent theory originated directly in the branch of economic theories, and stewardship theory evolved as a counterweight to the former. I will now first elaborate the principal agent theory and subsequently the stewardship theory.

3.2.1 Introduction

The principal agent theory describes situations where agency problems occur. These situations involve a principal who hires an agent to perform certain tasks for him. The reason for the principal to contract with the agent can be of various natures; it might be that the principal is ineffective in performing the task at hand or is even unable to do so. The agent might have specific skills and/or knowledge available that are needed in performing the task (Petersen, 1993).

It does not take much imagination to see the possible friction from this brief description. The agent performs for the principal and is compensated for the task. If the interests of the principal and the agent would be perfectly aligned en information would flow unlimitedly and freely the most efficient way of cooperation could be reached. This is however never the case: information is not free and does not flow unlimitedly. Furthermore, usually interests of agent and principal are not aligned. They are more likely to be diverging, because each party is foremost believed to be concerned with his self-interest (Pratt. & Zeckhauser, 1985) (Sappington, 1991).

²³ Koster et al. (2008), p.58

The problem for the principal then is how to best motivate the agent to perform in the interest of the principal. An additional problem for the principal is the fact that the agent is usually better informed: the agent is the one performing the task while the principal stands more at a distance from the task.

3.2.2 *Application*

As stated before the Principal-Agent problem is widely applicable to a wide variety of situations (Sappington, 1991). The classic example concerns a CEO-stockholder relation in a private corporation. The CEO assumes the role of agent and the stockholders that of the principal in the relationship. The problem then reduces to the question for the stockholders how to best motivate the CEO to perform in their best interest in governing the company. This amounts to the CEO choosing certain actions while ignoring others.

The CEO-stockholder relationship described above is just one of many relationships in which a principal agent problem can be discerned. One could for instance also think of a relation between: lawyer-client, dentist-patient, worker-employer, insuree-insurer or administration-the people (through parliament in democracies). In all of the previous couples the agent is mentioned first.

3.2.3 *The principal agent setting*

Petersen (1993) contends there are five central elements to the principal agent setting. These elements are:

Firstly there is **agent type**. This element describes the agent's character: is he lazy or industrious, careful or careless etc.

Secondly, an agent commits **actions** that affect the outcome. The action is costly to the agent since he has to devote time to this action while foregoing other activities.

Thirdly, there are certain **random factors** that also influence the outcome. The random factors are outside the control of the agent or the principal. Random factors can be seen as the environment in which the action takes place.

Fourthly, the aforementioned **outcome** is an element of the principal agent setting. The outcome is usually observable to both the principal and the agent and can comprise of many elements. The most obvious outcome probably is a quantity earned by the agent on behalf of the principal, but qualitative improvements are also a logical facet.

Finally, an essential element of a principal agent setting is **asymmetrical information** between the two parties. In most situations only the agent observes his action. The principal might also, but at a cost. Environmental random factors are sometimes observed by the agent, but not by the principal.

I would like to add that next to *committing* an action, an agent might also *omit* an action. This would of course yield another outcome. Petersen continues to explain that of these five elements only the issue of asymmetrical information is always present. The rest need not be simultaneously present. I think a better suiting reformulation of that statement is possible: the elements need not all be present *with their characteristics as described above*. For it seems very unreasonable to me that there exists a principal agent setting in which the agent does not have

a certain type, commits (or omits) an action which together with environmental contingencies leads to an outcome. It is the observability of actions and random factors, which is varying throughout different principal agent situations.

In principal agent literature there are two assumptions about human nature. These assumptions concern *human hyper rationality* and *selfishness, which leads to opportunism*. The first assumption means humans can weigh many options quickly and deliberately. There are however authors who assume humans to be boundedly rational instead of hyper rational (Eisenhardt, 1989). The second assumption holds that actors will try to seize all opportunities and blame own faults on others where possible. The principal agent literature studies what happens when actors behaving according to these two assumptions encounter a principal agent setting governed by the five principles defined earlier (Petersen, 1993).

The predefined constellation of elements and assumptions hands an effective tool to address multiple relevant issues in a principal agent setting, such as selection of agents before entering into a contract and reward systems for the agent.

3.2.4 *Hidden Action and Hidden Information*

With respect to the fifth element of Petersen's principal agent setting, Arrow (1985) has defined a system of different kinds of Principal-Agent problems. The two types of problems are called *hidden action* and *hidden information*. A formal relation between outcome (x), action (a) and random factor (θ) is defined as $x = f(a, \theta)$: the outcome is a function of both action taken and environmental factors.

In hidden action, the problem is that typically the effort of the agent is unobservable to the principal. Therefore the principal is unable to split the value of the outcome in its two parts, the action of the agent and environmental contingency (in formal terms: principal observes x , but does not know which part makes up a or θ). The problem here is that the agent can exercise *moral hazard* (Arrow, 1985), which essentially means a lack of effort from the agent. Since the principal cannot observe the action the agent has an incentive to shirk given the conflicting interests of both parties.

In a hidden information setting the agent has observed an environmental contingency that the principal has not. The principal might however observe the action taken by the agent. The difficulty for the principal now is to assess if this action was in his best interest. Therefore the value of the behavior of the agent is still unclear to the principal.

A related concept here is *adverse selection*. The latter essentially means a misrepresentation of abilities (Eisenhardt, 1989). The catch is that the principal has observed the action taken by the agent and the outcome of the process, but not the environmental randomness. The incentive for the agent is now to exaggerate his abilities and therefore the part of the outcome that is attributable to his competence.

3.2.5 *Risk*

Aside from the basic agency problem, another focus area of the principal agent literature is risk sharing. This issue becomes problematic when principal and agent have different attitudes toward risk (possibly because of differing information). In that case they might prefer different actions to be taken (Eisenhardt, 1989).

Risk in a principal agent relationship arises because of the environmental contingency θ . Put differently: outcomes are only partly a function of actions taken (Eisenhardt, 1989). The issue

now becomes who is to bear the risk. Principal agent literature combines the problems of risk-sharing and differential information (Arrow, 1985).

One can consider a fictional case: if the agent would be risk-neutral the agency problem would become irrelevant: all the risks would be transferred to the agent and the principal would keep a fixed amount of the outcome x . The agent is the one who bears all the effects of his decisions and actions taken (Fama & Jensen call this the *residual claimant* (Fama & Jensen, 1983)). He therefore has an incentive to deliver peak performance. Note that asymmetry of information is no longer relevant here (Arrow, 1985).

This fictional case is unfortunately not tenable. Agents are assumed to be risk-averse and therefore their marginal utility decreases with increasing outcomes. This means that incentives for maximum agent performance do not remain in place when risks become large enough and all risks are assigned to the agent (Arrow, 1985).

The logical thing to do for the principal is to share the risks with the agent. In general, there exists a trade-off between providing enough incentives and efficiency of the system in terms of risk-sharing (Arrow, 1985): an agent is incentivized to provide high input when risk is assigned to him, but since environmental factors also influence outcomes the agent will never have full control of outcomes. Therefore he might demand high risk premia from the principal, especially when he is risk-averse. This leads to an inefficient system.

3.2.6 *Solutions to Hidden Action and Hidden Information*

Micro-economic theory contends that societal welfare is maximized when every economic actor is paid his marginal product (Pratt. & Zeckhauser, 1985). We now know from the previous chapter that this procedure is problematic in principal agent settings because of the unobservability of input and the diverging interests.

The literature on principal agent settings generally comes up with two relatively simple theoretical solutions to mitigate the basic problem.

Outcome-based contracting

The principal can counteract agency problems by designing a contract (or a fee schedule for the agent 's' dependent on outcome x) that rewards the agent based on the value of the outcome x (Petersen, 1993). This solution aligns the interests of the principal and agent because the principal can assign high rewards to the desired value of x , giving the agent incentive to pursue that desired value of x . This method does however transfer risk to the agent and this could become problematic as was argued before. This method works with hidden action cases as well as with hidden information cases.

Monitoring

Monitoring is another instrument the principal has to reduce agency problems. Monitoring increases the amount of information the principal has available (Eisenhardt, 1989) and as such reduces the information asymmetry. Monitoring works well in a hidden action case. The principal can install monitoring mechanisms to observe (as much as possible of) the action of the agent to be able to dissect the observed outcome in contributions from the agent's action a and the environmental factors θ . In a hidden information case monitoring might be more difficult since the goal here is to tap the agent's information (Arrow, 1985). This might prove to be harder than to monitor an action.

Remarks on solutions

While the measures described might seem very plausible, they are by no means a clear-cut solution to all agency problems. Regarding the outcome-based contracts: this measure transfers all risks of external events to the agent. This leads to inefficient systems when the agent is risk-averse, as was explained before.

The essence for the principal is then to come up with a fee schedule, which is only partly dependent on x . It must give sufficient incentive to the agent; while at the same time reflect an efficient allocation of risk. In general this means finding a balance between rewarding behaviour and rewarding outcomes. As Eisenhardt (1989) shortly put it: a trade-off exists for the principal between a) the cost of measuring behaviour and b) the cost of measuring outcomes and transferring risk to the agent. Many authors have given attention to the (mathematical) elaboration of this trade-off and the optimal fee schedule (Ross, 1973) (Laffont & Martimort, 2001). Given assumptions about rationality, environment and risk appreciation, the elaborations tend to become very complex and mathematically rigorous. Here these elaborations are set aside since only a verbal description of the theory is sought.

The possibility of monitoring introduces a new element into the setting, the monitored observation y . When y concerns the action taken by the agent, the fee schedule can be made dependent on both x and y (Arrow, 1985). Now the fee arrangement will shift towards behavioural contracting, since more is known about the agent's action (Eisenhardt, 1989).

The specific forms in which monitoring materialises can be various. One can think of reporting procedures and boards of directors, but also a stock price on the market is in fact a (indirect) monitor of company performance (Sappington, 1991).

3.2.7 Criticism & Extensions

Principal agent theory has received both praises and criticism. Proponents argue it is a very helpful addition to economic theory. It explains why some institutional arrangements exist and it provides some new insights for existing problems. It almost exclusively explains how to contract for services, i.e. labor (Petersen, 1993). Its antagonists claim that the theory addresses no clear problem, is trivial in its solutions to the basic problem and dehumanizing in its psychological assumptions (Perrow, 1986). I will now explore some of the nuanced criticism and possible extensions a bit further.

An important point of criticism regards the narrow view agency theory takes. The reduced complexity of a situation with one principal and one agent committing one task makes for elegant analytical assessment of the situation but at the same time the results become hard to generalize (Petersen, 1993).

Regarding the focus on a single action variable for the agent to choose, Petersen contends that an action could have many aspects that could all be beneficial to an organization. Rewards based on outputs do not need to make sense in such a situation. Rather he recommends career incentives for employees such as promotions (Petersen, 1993). Petersen might have a point here when employer-employee relations are considered. But principal agent theory is applicable to widely differing situations, in many of which contracting on outcomes seems more sensible than providing career incentives (think of two separate organizations in a principal agent setting).

Another point stressed by Petersen concerns the rewards agents reap: agency theory usually views money as the sole reward for actions, but there is more than that that motivates people. A valuable addition to agency theory could be in the form of social rewards. This relates also to the assumption agency theory makes on self-serving behaviour: to a reasonable extent this assumptions might probably be true, but it does not cover the complete pallet of human behaviour (Sappington, 1991).

Finally the notion of hyper rationality that many authors use could be relaxed. People are not hyper rational nor irrational: instead the notion of bounded rationality should be incorporated in the models. However, this might prove to be very difficult to model formally (Petersen, 1993). In relation to these formal models, Arrow ventures some technical criticism on their complexity. The theory would suggest very complex fee mechanisms for agents depending on circumstances. These complex and varying schedules are not found in reality though. The reason is very plain and simple: the costs involved in specifying and enforcing such complicated contracts are simply too high. Monitoring as a mitigation of agency problems carries the difficulty of objectivity.

There usually is a huge pile of information available for monitoring and on which to possibly base rewards (Arrow, 1985).

Eisenhardt (1989) recommends using multiple theoretic perspectives when studying the complexity of organizations. Agency theory focuses on the rational, self-serving, profit-maximizing actor, but that is only a partial view of reality. This latter notion probably holds for many, if not all theoretic perspectives. Combining multiple insights in research should partly overcome this handicap.

3.2.8 *Conclusion Principal Agent Theory*

Agency theory is focused very much on efficiency. It is an economic perspective that provides valuable insights in relations and remuneration in the economic playing field. It is able to identify frictions in organizations and find ways to mitigate these (Sappington, 1991).

The theory also ignores many aspects of social and economic life. People are not hyper rational and solely motivated by extrinsic monetary rewards. Furthermore, next to contestable behavioural assumptions, the basic agency problem often ignores a great deal of technical complexity of real world situations. The latter point of criticism seems less problematic: theoretical analysis often simplifies reality to arrive at a workable situation. When extending the basic model for specific purposes this begs caution to researchers.

Summarizing, I contend that the theory is very useful and has great explanatory power. It should however be used in the appropriate situations and with great caution. Some of the assumptions of the theory are quite simplistic in nature and rely very heavily on the utility maximization paradigm. While I think there is some sense in these assumptions, they cover only a small part of the complexity of human behaviour. Therefore I strongly agree with Eisenhardt, who advises to use multiple perspectives when studying real-world symptoms in relational contracting (Eisenhardt, 1989).

3.3. Stewardship Theory

3.3.1 *Introduction*

In many ways one can view the stewardship theory as a mirror to principal agent theory. It too concerns a situation in which two parties to a deal have to work together. The assumptions and rationale of the theory are however different than those of principal agent theory. Stewardship theory has been framed as the organizational behaviour counterweight to rational action theories of management of which principal agent is an example (Pastoriza & Ariño, 2008). Most notably, the behavioural principals differ from those of agency theory.

3.3.2 *Theoretical Assumptions*

The sort of relations studied in stewardship theory is the same as those studied in agency. However, stewardship theory assumes situations in which executives as stewards are motivated to act in the best interest of their principals (Davis, et al., 1997). In these situations the theory tries to find the mechanisms and structures that lead to the most efficient coordination between parties (Pastoriza & Ariño, 2008).

The theory contends that there is either no conflict of interests, or that when the interests of steward and principal are not aligned, the steward places higher value on cooperation than defection (Davis, et al., 1997; Pastoriza & Ariño, 2008). The steward thereby views the successes of the organization or the contract as accomplishment and incentive for achieving goal alignment (Van Slyke, 2007).

Following this line of reasoning, it has also been argued that stewardship theory is just a special case of principal agent theory. The rationale in this view is that the number of agency conflicts occurring varies in all relationships. The stewardship situation then represents the special case when there are none (Caers et al., 2006).

In my view this latter appraisal of the constitution of stewardship theory based on nothing else than the number of agency conflicts is too narrow. This opinion disregards a great deal of the theoretical tenets, the fundamentally different model of man and the perception of rewards in such a relation. Also this approach labels all situations with the number of agency conflicts from one up to infinity as being covered by principal agent theory. An organization dealing with one minor agency conflict but otherwise prone towards stewardship like behaviour, might then be assessed through an inappropriate framework.

3.3.3 *Model of man*

Strongly related to the assumptions of the theory in the previous paragraph is the notion of the model of man in stewardship theory. The higher value the steward attaches to cooperation with the principal has its roots in the idea that a steward orders his behaviour in a way such that pro-organizational and collective behaviours have a higher utility than individualistic and self-serving behaviours (Davis, et al., 1997).

This notion of utility is essential in a principal steward relation. The steward derives greater utility from cooperation with the principal than from pursuing self-serving behaviour, in which the latter would often result in harm to the principal's goals (Van Slyke, 2007). A steward will maximize performance of the principal's goals, since this action also maximizes his utility. It is obvious that this latter observation is the antithesis of opportunistic behaviour in a principal agent setting.

3.3.4 *Motives & rewards*

The motives for the principal to adopt a stewardship approach are twofold: first, by emitting signs of stewardship behaviour the principal aims for true cooperation with his contracted steward. His goals are more readily achieved than with an opportunistic agent. Second, while costs might transcend those associated with an agency approach in the early phases of the project (f.i. because of investment of time to manage relation in collective manner), it reduces transaction costs in the long run since less control for opportunism is needed (Pastoriza & Ariño, 2008).

The motives for a steward are intrinsic, as opposed to extrinsically motivated agents in a principal agent relation. Stewards are rewarded through intangible, hard-to-quantify elements such as opportunities for growth, achievement, affiliation with an organization and self-actualization. Also self-efficacy, feelings of purpose and self-leadership are important in this respect (Davis, et al., 1997). Pastoriza & Ariño frames these elements 'higher order motivations' (Pastoriza & Ariño, 2008). Meanwhile, in the process of responsibly achieving challenging objectives the steward receives recognition from his co-workers and his boss (Herzberg, 1959). There exists a great body of literature on (intrinsic) motivation. Donaldson, Schoorman and Davis discuss a few (McGreggor, 1966) (McClelland, 1975) (Manz, 1986) (Hackman & Oldham, 1975). These theories are mainly concerned with attaining the psychological states that foster intrinsic motivation in actors.

3.3.5 *Choice model*

Many authors address the possibly problematic idealistic nature of the theory (Hernandez, 2008) (Davis, et al., 1997) (Segal & Lehrer, 2012) (Pastoriza & Ariño, 2008). To address these concerns Davis et al. have devised a model, which defines psychological and situational factors

that predispose actors towards stewardship behaviour. They frame the model as a choice for either approaches, which is made based upon the factors identified.

The first dimension of their model concerns psychological factors. These factors are: 'motivation', 'identification' and 'use of power'. Motivation as a psychological factor has been described earlier in this chapter under the heading 'intrinsic motives'. Davis et al. (1997) add to this characterization the rather obvious notion that actors who are motivated by either 'higher order needs' or 'intrinsic motivations' are more prone to become stewards.

Identification serves as a second psychological attribute that determines behaviour. It occurs when actors 'define themselves in terms of their membership in a particular organization by accepting the organization's mission, vision, and objectives' (Davis, et al., 1997). Success of the organization is seen as personal achievement and increases satisfaction. Identification more often leads to 'cooperative, altruistic and unrewarded behaviour' (Davis, et al., 1997). It is obvious that actors with a higher degree of identification are more likely to express stewardship behaviour.

The third and last psychological factor in the model is 'use of power'. Drawing on other research (Gibson, Ivancevich, & Donnelly, 1991), the bases of power used in relationships are ascribed to either agent or stewardship behaviour. The base of power breaks down in institutional and personal power. The former comes attached to a certain position in an organization; the latter on the contrary is a personal trait, independent from position. People opting for personal power are more likely to become stewards. This choice of using either institutional or personal power depends on characteristics of the actor and the organizational culture.

The second dimension in the model of Davis et al. (1997) consists of external situational factors also determine the predisposition of actors towards either stewardship or agency. The situational factors that Davis et al. define are 'management philosophy' and 'culture'. Management philosophy is an aspect that deals with the organizational model. Organizations either devise a control-oriented approach, based on separation of thinking from doing, or an involvement oriented approach, based on self-management and control in which no separation of thinking and doing is present (Lawler, 1986). Key assumption in the latter approach is that challenges and responsibility will foster the necessary self-control (Davis, et al., 1997).

Interesting is that Davis et al. claim that involvement-oriented approaches are more effective in risky uncertain situations. This approach reacts to uncertainty with 'more training, empowerment and ultimately trust' (Davis, et al., 1997). A control-oriented approach would react to risk with more controls, thereby hampering motivation of actors.

Involvement-oriented approaches tend to produce stewardship behaviour, whereas control-oriented approaches tend to generate agency behaviour. The catch with management philosophies is that they are adopted based on economic and behavioural assumptions (actors as agents or stewards). The management approach installed subsequently produces the very behaviours it assumed, thereby creating a self-fulfilling prophecy (Argyris, 1973) (Segal & Lehrer, 2012).

The organizational culture is the second aspect of situational factors in the model of Davis et al. (1997) for which they use two specific cultural dimensions as defined by Hofstede (Hofstede & Hofstede, 2005). 'Individualism-Collectivism defines the extent to which emphasis is put on either individualistic goals or group goals'. 'Power distance is the extent to which less powerful members expect and accept that power is distributed unequally' (Hofstede & Hofstede, 2005). From these definitions one can derive that high collectivism and low power distance foster stewardship, whereas the opposite is true for agency. Conflicting cultural traits (f.i. *high* collectivism and *high* power distance) can provide explanatory power to development of both agency and stewardship relations: high collectivism would incline one to stewardship relations, but the expected true difficulty would then be to truly work in a participative way together.

3.3.6 *Extension Choice model*

The model receives some criticism from others for being too static (Pastoriza & Ariño, 2008) (Van Slyke, 2007). The idea needs dynamism, which Pastoriza & Ariño introduce with learning actors. They also venture criticism to the possible inconsistencies in the model of Davis et al: psychological factors and situational factors can be misaligned, which would inevitable create an agency relationship according to Davis et al (Davis, et al., 1997).

Pastoriza & Arino (2008) contend: "either relation is developed through the relational learning produced in the actors in the successive interactions between them about the intentions and motivations of each other". Actions yield results, which are extrinsic (observable), intrinsic (occurring inside acting agent) or transcendent (occurring inside reacting agent). Actors pursue these results but with varying relative weight. An agent is more inclined towards extrinsic result; a steward towards transcendent results.

The relational learning occurs when the acting agent considers the transcendent results of his actions. The reacting actor might already be considering the transcendent results of his own actions; not yet considering them, but the acting agent triggers him to do so; or not be receptive to transcending motivations. In the latter case no stewardship relation is possible. As shown, the interactions between actors are capable of producing learning within actors. This way an actor who was initially an agent can become a steward by shifting his motivations and hence the possible inconsistency is overcome.

An important last note on the extensions of the model needs to be made concerning virtue. For it is easy to act as an agent, yet harder to become a steward. The reason is selfishness. The essence is that rational actors, knowing which is the best possible behaviour to apply, need also to adopt that behaviour: understanding it is something else than embracing it (Pastoriza & Ariño, 2008). Therefore, virtue needs to be present in actors, because it facilitates the understanding that someone else's goals are also worthy to pursue.

The model defined above should hand some guidance to assess the degree of stewardship in an individual actor. Davis et al. (1997) suggest that when situational and psychological factors fit with stewardship properties, the right thing to do is to empower the steward and provide discretion to him. Stewardship is created through organizational structures, not formal rules. These structures facilitate trust, clarity and intrinsic motivation (Hernandez, 2008).

Pastoriza & Arino (2008) do not contest the appropriate action when a stewardship relation is apparent; rather they modify the deterministic approach of Davis et al. (1997) for assessing the possibility of stewardship, to account for learning in the relation.

3.3.7 *Criticism & Conclusion*

Stewardship theory no doubt has a great appeal in terms of cooperative efforts. At the same time the biggest stumbling block for the theory is a high degree of idealism. Some authors therefore claim its empirical validity is problematic.

Davis et al. (1997) wonder why anyone would take the risk of exercising stewardship behaviour, for it exposes one to a possibly opportunistic counterpart. This risky situation is clearly depicted in figure 3.3 where the dichotomy of agents and stewards is visualized as a choice model. The 4th quadrant is the area of pure stewardship theory, but the equilibrium achieved here is labile. Opportunism from either side of the cooperation will shift the situation to the 2nd or 3rd quadrant; a situation elegantly described as 'the fox in the henhouse' (Segal & Lehrer, 2012), i.e. an uncontrolled opportunistic force among helpless benign actors. Subsequently the setting will shift into the 1st quadrant because of a reaction by the 'hen' and both sides end up with a pure principal agent setting. The problem is essentially depicted as a choice model, which resembles the prisoner's dilemma (Davis, et al., 1997).

Furthermore, critics of the characterization of principal stewardship assess the theory as being naïve, idealistic, unrealistic, futile and non-existent in current business environments (Albanese,

Dacin, & Harris, 1997; Dicke, 2002). Some also argue that opportunism is inherent in human nature (Williamson, 1975) and therefore the assumptions of stewardship are rendered invalid.

Principal-Manager Choice Model

		Principal's Choice	
		<i>Agent</i>	<i>Steward</i>
Manager's Choice	<i>Agent</i>	Minimize Potential Costs Mutual Agency Relationship	Agent Acts Opportunistically Principal Is Angry Principal Is Betrayed
		1	2
<i>Steward</i>		3	4
		Principal Acts Opportunistically Manager Is Frustrated Manager Is Betrayed	Maximize Potential Performance Mutual Stewardship Relationship

Figure 3.3 Steward/Agent Choice Model (Davis et al. (1997))

With respect to stewardship I make a few concluding remarks. Unmistakeably, the theory is rather young and less developed than its counterweight. There is still some theoretical ground to cover, a point also stressed by various authors (Van Slyke, 2007) (Pastoriza & Ariño, 2008) (Davis, et al., 1997). This however does not mean the theory is less useful. It provides a much-needed counterweight to the cold and dehumanizing tenets of principal agent theory.

While I acknowledge the idealistic nature of the theory, I do not agree with the statement made by some critics that the theory is not empirically valid: proof suggests otherwise (Segal & Lehrer, 2012).

I do however admit that the stewardship approach is quite far from economic reality, as we know it. The paradigm of self-serving rational actors can be traced back all the way to the foundation of economic science with Adam Smith. This being the main economic assumption (particularly in neo-classical economics) does not mean that another approach is not tenable. A single perspective just does not capture all the complexities of relational decision-making.

The advantage of stewardship theory is that it humanizes the economic interaction. There are more rewards than solely extrinsic ones that motivate an actor. The model of Davis et al. clearly signifies that. A disadvantage of the theory is its idealistic nature: where does it apply and how does one institutionalize it?

3.4. DBFM contract, Agency and Stewardship: comparison and collocation

3.4.1 Introduction

“According to P/A theory people are individualistic utility maximizers; according to stewardship theory people are collective self-actualizers who achieve utility through organizational achievement (Davis, et al., 1997).” This statement elegantly poses the essence of either theory. It also reflects the fact that the theories are quite opposed in their assumptions on rational human behaviour and therefore also in the mechanisms they propose to govern the principal-contractor relation.

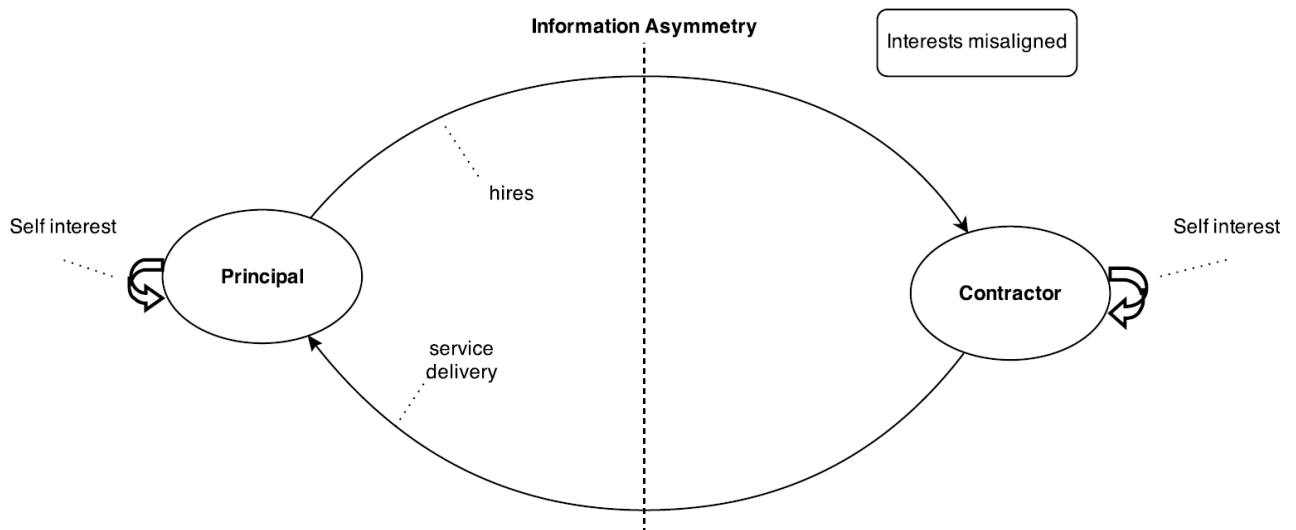


Figure 3.4 Basic Model of reality applied by both theories

Agency & Stewardship

The figure above shows the basic model of the reality both theories adhere: the two contracting parties are depicted with their specific obligations under the contract together with information asymmetry and self-interest, which are acknowledged in both theories. It should also be noted that in principle the interests of parties are misaligned, but as explained earlier the steward attaches more value to cooperation than defection: he holds the pursuit of his principal's goals in higher regard than pursuit of his own goals when these conflict.

It is interesting though to specify areas where the theories differ. In table 3.1 the distinctive assumptions and governing mechanisms of the theories are shown schematically. The assumptions of either theory have been discussed extensively in sections 3.2 and 3.3. Although table 3.1 should speak for itself, a minor note on the element 'interests' in stewardship theory: 'Mutual > self' means that the contractor places higher value on cooperation and regards success of the cooperation as incentive for goal alignment (Van Slyke, 2007). Thus, the steward is prepared to realign his goal when the cooperative effort would demand so.

Combining the basic model from figure 3.4 and the assumptions and mechanisms of table 3.1 for either one of the theories, one ends up with a pure principal-agent or a pure principal-steward relation respectively. Of course in reality one will probably not attain a 'pure' agency or stewardship relation, because that would require fully internalizing all elements of either theory.

Table 3.1 Overview elements of theories

Element	Agency Theory	Stewardship Theory
<i>Assumptions</i>		
Dominant behaviour	Opportunism	Altruism
Interests	Self	Mutual >Self
Trust	Low	High
<i>Governing Mechanisms</i>		
Rewards/Incentives	Extrinsic, financial	Intrinsic, intangible
Monitoring & Control	External	Self
Empowerment	Low	High

Using the theories to characterize the Model Agreement

Separately the theories present but a partial view of the world and thus ignore a great deal of complexity (Eisenhardt, 1989). No human being is purely agent or purely steward. Rather, behaviour can be characterized by both theories with emphasis on one or the other (Pastoriza & Ariño, 2008). In this section the theories are used as a perspective to characterize the DBFM contract.

To make a virtuous consideration, the Model DBFM Agreement 3.0 for infrastructure (Rijkswaterstaat 2013) is studied, as this is the starting point for projects procured as DBFM. While the 4th version has been released already, the Model Agreement 3.0 is chosen as a unit of analysis because this version functioned as the basis for many projects that will be investigated later in this report.

3.4.2 Trust

To assess to what extent trust is present in a DBFM contract is very cumbersome. Gambetta (1988) defined trust as “a level of subjective probability with which an agent assesses that another agent will perform a particular action[...] that is beneficial or at least not harmful to us”. Trust thus is an interpersonal element and very subjective. It is not easily captured in clauses in a contract.

On the relation between contracts and trust there is much academic debate (Woolthuis, Hillebrand, & Nooteboom, 2005; Zaheer & Venkatraman, 1995; Larson, 1992). It appears there exists a dynamic interaction between the two concepts: some authors find evidence for trust preceding contracts (Ring & Van de Ven, 1994), others for contracts preceding trust (Zucker, 1986). A thorough investigation of the relation between trust and contracting is found to be outside the scope of this report.

In this report I will suffice with the idea that trust and contracts are complementary: “in dynamic environments the management needs to consider very carefully what needs to be stated explicitly and what needs to be left to trust” (Blomqvist, Hurmelinna, & Seppänen, 2005). Too much detail could undermine trust, since it eliminates room for spontaneous displays of goodwill (Malhotra, 2009).

A tenable approach to assess the amount of trust the model agreement shows is to look for the presence of indicators of trust. Incorporating the notion of Blomqvist et al (2005) that trust and contracting are complementary in the sense that a voluminous and detailed contract leaves little room for trust, it is possible to prudently judge the model agreement on that aspect.

The DBFM Model Agreement is quite Anglo-Saxon in nature²⁴. Anglo-Saxon law does not include a legal framework for contracts as the Continental System does. This means that the implications of eventualities need to be specified in advance, or else parties are given room for their own interpretations. For instance, the consequences of a force majeure event are described more extensively than is customary under Dutch law²⁵. Article 6:75 of the Dutch Civil Code deals with force majeure events in ordinary contract law, but is regarded too vague by financiers in DBFM: there is a risk of discussion on responsibility, which is to be avoided. The Model Agreement therefore includes very detailed specifications for the obligations arising under a multitude of eventualities.

The DBFM Model Agreement for infrastructure contains 24 chapters, 15 additional schedules and 291 pages (Rijkswaterstaat, 2013). It includes numerous sections that deal with the procedure to follow in as many eventualities. One can in all reasonableness hold that the contract is detailed and voluminous (for instance in comparison with Design & Construct). As explained, the rationale of the extensiveness lies in the Anglo-Saxon way of protecting the huge

²⁴ Koster et al. (2009), p.9

²⁵ Koster et al. (2009), p.99

interests that come along with the contract (Financial Partnerships Unit, 2007). Incorporating the notions of Blomqvist et al (2005) and Malhotra (2009) the size and level of detail in the Model Agreement are indicators of low trust.

Another relevant aspect is the guarantees that parties demand mutually. The principal for instance has to guarantee the availability of the terrain and his competence to conclude the DBFM agreement. The contractor on his turn has to guarantee that he can attract the necessary funds by procuring this guarantee from a bank (Financial Close guarantee), completing the construction of the project (Completion Guarantee) and handing the structure back at the end of the contract term in appropriate state (Hand Back guarantee)²⁶. Parties demand these guarantees in the contract to protect their interests.

Following the line of Blomqvist et al. (2005), by including extensive contractual arrangements to protect interests the model agreement tends towards low trust between contracting parties. This explicitly does not mean that trust cannot be present on the lower interpersonal level, but rather that it is lacking on the inter-organizational level. As such, the low trust indicates an agency characteristic of the model agreement.

3.4.3 Rewards

In the DBFM model agreement the rewards are predominantly extrinsic and financial. The availability fee (schedule 2 of the Model Agreement²⁷) is the embodiment thereof. As was explained earlier this mechanism governs payment to the SPC. The fee is thereby dependent on the outcome: an available road connection leads to a full payment of the fee. When the road or certain lanes are not available for specific periods of time, certain deductions on the periodical fee could apply. These possible deductions are categorized as 'availability adjustments' and 'performance corrections'.

The difference between the two is that availability adjustments deal with just the physical availability of the road: road lanes need to be open an agreed percentage of time. When this is not attained, deductions automatically apply. Performance corrections are not directly linked to availability of the road lanes, but rather to conformity of performance of the construction on other aspects: issues regarding road safety, procedural demands, and maintenance demands (f.i. repair times) are covered here. Important to note is that the contract manager on public side has discretion in whether he administers a performance correction. This hands the contract manager a tool to show leniency to the SPC and not automatically punish every (attributable) shortcoming. A reason for the contract manager might be to foster a good relationship and/or to use it as bargaining power elsewhere. The former reason prudently points towards a stewardship element: instead of rewarding financially, a good working relationship could reward the parties as well. This provides job satisfaction and tends to smoothen possible future conflicts (Morgeson & Humphrey, 2006).

Beside possible deductions on the availability fee, the SPC could also be entitled to additional compensation in the case of supervening events (schedule 3 Model Agreement²⁸). These events break down into Delay Events, Compensation Events, Force Majeure Events and Delayed Completion Events. These compensations are due when the obligations for the SPC under the normal contract cannot be attained in time without financial loss to the SPC, and when this situation is not the result of a shortcoming of the SPC (schedule 1 Model Agreement²⁹). As such these clauses provide the SPC protection from events which it cannot influence. They are a contractual expression of the risk division that the principal and SPC have agreed on. They also remind us of (Arrow, 1985) who discussed the balance that needs to be found between providing incentive and transferring risks to the agent in the agency approach. Davis et al.

²⁶ Koster et al. (2008), p.81-87

²⁷ Rijkswaterstaat (2013b), p.86

²⁸ Rijkswaterstaat (2013b), p.109

²⁹ Rijkswaterstaat (2013b), p.59

(1997) argue that in a risky uncertain situation, the involvement-oriented management approach (belonging to stewardship theory) would react by providing more knowledge through 'training, empowerment of the actor and ultimately trust' (Davis, et al., 1997). Combining these insights, again a tendency towards agency theory is present in the contract.

In principle the availability fee provides a strong extrinsic monetary incentive to the SPC. Some elements related to rewarding the SPC prove to be reminiscent of stewardship theory, but in essence it is an agency solution. The availability fee therefore is an element, which solidly grounds in agency doctrine.

It is not incomprehensible that the rewards under the model agreement are reminiscent of agency theory: extrinsic financial rewards are obviously easy to incorporate in a contract. The rewards that stewardship theory proposes are subjective and intangible and hard to include in an agreement.

3.4.4 *Monitoring*

The possibility to monitor performance is embedded in the model agreement. Firstly, the performance of the SPC is monitored through the performance regime. The performance regime consists of the functional output specifications, the monitoring system and a payment mechanism.

The SPC devises the system which monitors the performance of the project (clause 8.2 Model Agreement³⁰). This system is then used to calculate the height of the payment (including possible deductions) the principal has to make to the SPC. The monitoring system is hence a form of self-monitoring by the SPC: a pure stewardship element (Lawler, 1986).

The background of this self-control is that it hands the SPC a certain degree of responsibility and as such fits well with the idea of risk transfer to the market. If the principal would monitor the performance of the contractor, the risk of a missed malperformance would remain with the principal. The SPC hence bears risk, but it is also granted an opportunity to lower costs by increased monitoring: thorough intensive monitoring the SPC can address possible malfunctions quickly and avoid deductions on their availability fee.

Secondly, the principal has the right to perform inspections on site at the SPC (clause 8.3 Model Agreement³¹). The SPC is thereby obliged to cooperate with the principal and provide all the information the principal reasonably deems necessary. It is clear that this form of monitoring points to an agency approach in the contract.

A complicating element in the DBFM contract is that the financiers also commit monitoring activities³². They will want to secure the safety of their investment (loans) and to assure that the SPC can live up to its debt obligations. This complicates the nature of the relation since a third party is introduced.

As described earlier, the financiers enter into a direct agreement with the principal, which gives them step-in rights in certain cases of non-performance of the SPC³³. The fact that banks also monitor performance of the SPC indirectly points to an agency approach: when banks discover under-performance they might want to invoke their rights on the basis of the direct agreement or step-in rights. In extension to this, the banks can be seen as natural 'allies' of the principal. This threatens the SPC and therefore this external monitoring is purely agency in nature, yet not committed by the principal himself.

3.4.5 *Control*

In principle the idea in DBFM is that the SPC is set free as much as possible to attain the principal's objectives. The principal devises the functional output demands and it is then up to the SPC how to meet those functional demands³⁴. The principal sets the boundaries for the SPC;

³⁰ Rijkswaterstaat (2013b), p.24

³¹ Rijkswaterstaat (2013b), p.25

³² Koster et al. (2008), p.66 & 67

³³ Koster et al. (2008), p.42

³⁴ Koster et al. (2008), p.6

it then has to work intelligently within these boundaries to get the desired result. This procedure points to the involvement-oriented management philosophy of Lawler (1986) in which no separation of thinking from doing is present. This approach as such is reminiscent of stewardship theory.

While the main idea in DBFM might be an involvement-oriented approach, several control mechanisms remain for the principal. For instance, the identity of the SPC can change throughout the contract duration. Equity shares are transferable and especially construction parties might want to leave the SPC when their job is done (it does not make sense for them to keep a large equity investment when their business has been conducted). However, the principal would like the original parties to remain in the SPC, or at least to have influence on the identity of the new shareholders: eventually the success of the project is dependent on them. To that extent certain clauses can be included in the contract which state that the original contracting equity holders need to remain in the SPC for a certain amount of time; alternatively, the principal can stipulate that new equity holders must prove they will not be a threat to the continuity of the project³⁵.

The principal can also invoke a step-in right. He might want to do so for reasons of (national) security, or reasons of political or administrative nature³⁶. This procedure is exceptional but it hands the principal the possibility to control the actions of the contractor nonetheless.

This latter procedure illustrates that the principal likes to keep a grip on certain aspects of the SPC. This urge to control the SPC might be motivated by the huge interests at stake (Financial Partnerships Unit, 2007) and the need to justify large expenditure to the general public. The elements of control however remain agency in nature.

3.4.6 Empowerment

Empowerment refers to increasing the strength of actors, and as such to the degree to which actors can make important decisions for themselves. It strongly links with autonomy and responsibility (Davis, et al., 1997) and in some ways is negatively correlated with (external) control exerted by the principal. High empowerment of a contractor would suggest a stewardship approach. To judge whether the model agreement fosters empowerment of contractors one needs to look in the contract for elements that grant him substantial degrees of autonomy and responsibility.

The output steered nature of the agreement suggests a reasonable amount of autonomy for the contractor. He is able to build within the functional requirements set by the principal. If the contractor however would like to make changes to the construction after conclusion of the agreement, he has to enter into a formal change procedure. The idea is that the principal usually has the right to accept or reject the propositions of the contractor³⁷. This procedure and specifically the right of the principal to deny proposed changes lower contractor autonomy.

3.4.7 Conclusion

In the previous chapter a descriptive approach of the DBFM Model Agreement has been presented. Key question was how the contract relates to the theories of sourcing: agency and stewardship. To explore this, the presence of relevant theoretical elements from both theories was assessed in the model agreement (Table 3.1).

After assessment, one can reasonably state that the DBFM model agreement in its current form bears predominant resemblance to an agency approach. This tendency is often rooted in the contractual safeguarding of the enormous interests (Financial Partnerships Unit, 2007). It should be added though, that some elements in the model agreement remind of stewardship theory. As such, a nuanced perspective on the contract would deem it a 'hybrid of agency and stewardship elements, with a relatively tendency towards the former'. Figure 3.5 visualises the

³⁵ Koster et al. (2008), p.116 & 117

³⁶ Koster et al. (2008), p. 43

³⁷ Koster et al. (2008), p.33

relation between the theories and the DBFM Model Agreement. Needless to say the figure presents just an approximation of the characteristics on the agency-stewardship scale.

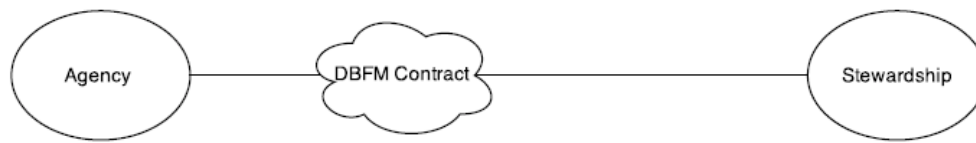


Figure 3.5 DBFM Model Agreement characterized against theories

3.5. Synthesis

From the previous paragraph it has become clear that the current DBFM model agreement shows relatively many agency characteristics compared to stewardship characteristics. The subsequent question is what the implications of this descriptive characterization are. In this paragraph I will further explore some theoretical notions that seem to support continuous attention for elements of stewardship theory in execution of DBFM projects.

Principal Agency reviewed

First a notion on agency theory is highlighted: Segal & Lehrer (2012) point to a self-fulfilling prophecy, which is imminent in principal agent approaches and accompanying governance structures. The control and monitoring systems can create frustration and eventually the very opportunism they were designed to restrain. Furthermore, the dominant principal agent paradigm leads to a world where “falsification of the theory is impossible” (Segal & Lehrer, 2012): when the agent acts appropriately the controls are working; if not, more controls are needed (Vlaar, Van den Bosch, & Volberda, 2007).

With respect to a DBFM contract, the question is whether the fear of a self-fulfilling prophecy when applying an agency approach, is justified. The previous paragraph showed various agency-like mechanisms that are observable in a DBFM agreement. The presence of such mechanisms does not automatically have to lead to frustration and opportunism in the agents involved. I reckon there are many more factors that influence the mental state of agents and the motivations for their behaviour, for instance inter-personal contact on lower levels in the organization. It could also very well be that the agents actually deem the tight control and monitoring mechanisms imposed on them appropriate and justified, considering the enormous interests that are at stake in large engineering works.

Aside from these practical considerations, I think it is very useful that the literature demands caution when implementing agency control mechanisms for the sake of protection of interests. It illustrates the possible pitfalls of the procedure: an uncooperative agent.

Social innovation

In another discussion Blomme et al. (2013) examine innovation in supply chains as a possible means for stronger resurgence from the current economic crisis. They argue that one of the implications of the crisis is that new ways of organizational management are being explored, because the old approaches are considered to be inadequate for lacking integrity and taking inappropriate risks.

The development is referred to as “social innovation” (Pot & Vaas, 2008), and consists of a search for values such as openness, integrity, honesty, trust and reciprocity (Blomme, van der Veen, & Venugopal, 2013). Innovation in the construction industry has been researched in other places as well. Authors emphasize the same values there (in conjunction with others) (Holmen, Pedersen, & Torvatn, 2005).

These values of Pot & Vaas (2008) make up the container concept ‘*Mindset & Behavior*’ which is one of three areas that demands managerial attention according to the Blomme et al. (2013). The other important areas are *Supply Chain Strategy* (do supply chain activities follow a clear

strategy) and *Supply Chain Infrastructure* (the agreed rules, procedures, authorities, processes). Blomme et al. (2013) argue that while supply chain infrastructure is commonplace and supply chain strategy will receive much more attention following the economic crisis, the bottleneck will remain the concept mindset & behavior because “it requires a totally different approach to management” (Blomme, et al., 2013).

Using Fiske’s taxonomy of sociality (Fiske, 1992), Blomme et al. (2013) describe the required changes within the concept mindset & behaviour. They conclude that currently relations in the supply chain appear to be dominated by sociality types *Market Pricing* and *Authority Ranking*. These two types build on the economic transfer and dominance of one party respectively as a basis for the relation. The drawbacks within these prevailing types of sociality are disregarding market-failures, and a lack of reciprocity resulting in a quid-pro-quo approach (Market Pricing); and the possible lack of transparency of the dominating party (Authority Ranking).

The concluding remarks in (Blomme, et al., 2013) propagate a more balanced management approach using all four types of sociality. That means that the types *Equality Matching* and *Communal Sharing* need to be observed more intensively to achieve successful cooperation since these are currently lagging behind. These types emphasize reciprocity and the unity, purpose and success of the whole chain respectively. The resulting approach should not be uniform but rather be based on contingency, incorporating specific circumstances and leading to an individual balance between the four types of sociality.

Preliminary report for the Society of Building Law

In their preliminary report to the Dutch Society of Building Law, Chao-Duivis & Wamelink (2013) discuss the legal aspects of cooperation in the building chain. In their discussion the authors combine a legal approach with a construction management approach to try to obtain a richer assessment of the subject of their work.

The focus of the report is on cooperation across the building chain, which bears a lot of resemblance to (but is not necessarily the same as) cooperation under a DBFM agreement. On the relation of building chain cooperation and integrated contracts the authors write³⁸ that cooperation in the building chain is often modelled on the UAV-GC 2005 (Terms & Conditions for integrated contracts (Projectburo B.V, (unknown))). The authors do not give specific attention to the DBFM agreement, but since that agreement is a specific type of integrated contract, the obtained insights of the report are expected to be of use here as well.

In chapter 2 an explicit construction management view is taken upon building chain cooperation. Applying the model of (Lambert, Emmelhainz, & Gardner, 1996) to the building industry the authors show which elements are important as preconditions as well as components of strategic cooperation taken from both literature and empiricism³⁹.

The most important precondition identified by Chao-Duivis & Wamelink for successful cooperation is cooperative behaviour, of which trust, equity, transparency and equality are elements⁴⁰. The operational components of the cooperation are among others: a clear cooperation strategy, a quality care system for the whole chain, a well-balanced risk-reward system for the chain, and effective and shared information and communication⁴¹.

Observations

When reviewing the theoretical notions of this section a few things are noteworthy. First, it seems that various sources in literature point to roughly the same elements as being important for improvement of cooperation. The values for which Pot & Vaas (2008) coined the term ‘social innovation’ are broadly regarded as particularly important: openness, equality, honesty, transparency, trust and reciprocity.

³⁸ Chao-Duivis & Wamelink, (2013), p. 43

³⁹ Chao-Duivis & Wamelink, (2013), p. 28

⁴⁰ Chao-Duivis & Wamelink, (2013), p. 22 & 28

⁴¹ Chao-Duivis & Wamelink, (2013), p. 28

Second, the elements that have been examined are to a substantial extent reminiscent of stewardship theory. In stewardship theory cooperation between steward and principal is valued very highly by both sides. Chao-Duivis & Wamelink (2013) identified cooperative behaviour as the precondition for successful cooperation⁴². Furthermore, the values of social innovation point directly to an involvement-oriented management philosophy. A principal who is open and transparent versus his contractors and treats them as equals is not seeking to control them, but rather to involve them: thinking and doing are not meant to be separated. Lastly, honesty, trust and reciprocity are virtually opposed to the notion of opportunism in agency theory. Instead they remind of the steward who is motivated by intangible elements: the values of social innovation create an environment in which the rewards for a steward are more readily attained. The figure below illustrates where the values the literature advocates ('social innovation' and 'cooperative behaviour') can be situated.



Figure 3.6 Desired values from literature characterized against theories

Synthesis

The previous discussion in literature seems to underline the importance of the lessons and tenets from stewardship theory in a DBFM project. While it may not be academically relevant, it might be good to take note of the opinions of people active in the construction industry as well: they also tend to support the idea above. In 2013 Rijkswaterstaat and the Rebel Group organised a conference for market parties and public managers from Rijkswaterstaat on partnering and cooperation in public private partnerships. The goal of the conference was to formulate *keys to successful cooperation*. The keys identified on that conference point in the direction of a stewardship approach (Rebel Group & Rijkswaterstaat, 2013).

Stewardship-like behaviour is championed in literature, while it is also the conviction of people in the industry that the values which are needed for effective cooperation in a project tend to stewardship theory. From section 3.4 it became clear that the DBFM Model Agreement shows various formal signs of an agency approach to governance. It was concluded that the contract is relatively agency in nature; it is then interesting to investigate what the actual conduct in projects is like and how that relates to the theories of agency and stewardship. Ideally, the conduct in reality complements the agency-like foundations of the Model Agreement.

With the previous notions from literature in mind, it is possible to formulate some ideas about what is desirable in the execution of DBFM projects. Some directions are given below.

Stewardship-like behaviour in projects

From the contractor it might be expected that, besides achieving his own goals, he also acts in the best interest of his principal. To this end, it is necessary for the principal and the contractor to be transparent and explicitly share their interests with each other to avoid misunderstandings. Furthermore they should adopt shared goals and ambitions beside individual goals and ambitions. This further solidifies their mutual interest. When conflict might arise, a reasonable solution must be sought in openness and based on equality between parties. The principal is expected to show a relatively large level of trust in the contractor and refrain from rigorous control interventions at his disposal all too often.

⁴² Chao-Duivis & Wamelink, (2013), p. 28

It is acknowledged that the people involved might not become trustful overnight and show transparency. What is proposed here is that both parties should be working on increasing those elements continuously since they are the precondition for successful cooperation.

In terms of rewards it is obvious that an external financial reward must remain for the contractor: his corporation needs to make a return to be viable. Besides it is very hard for a principal to reward a contractor intangibly for his services. First, the employees working at the contractor must be receptive to intangible stewardship rewards. This might differ per contracting party as Davis et al. (1997) denoted in their choice model. Cooperating in large and complex prestigious projects could fulfil a contractor with a sense of achievement and growth, but complexity and scale obviously are characteristics of the project and cannot simply be implemented to 'reward' a contractor intangibly. The issue of providing stewardship-like rewards next to financial rewards therefore remains cumbersome. It requires a certain attitude of the contractor as well as project specific circumstances.

Operationalization

The ideas of this section will be verified in the next chapter through interviews with contract managers from 10 selected DBFM projects on both the public and the private side. The main question in each interview for the interviewees will be to what extent the ideas that have been synthesized in this paragraph are recognisable and/or being applied in the projects. Summarizing, the elements I will look for during the interviews are those of stewardship theory. Below the elements are made operational as far as possible.

Table 3.2 Operationalization of Stewardship theory

Element of Stewardship theory	Operationalization
Trust	How do parties value the trust in the cooperation?
	What builds trust, and how are parties working on these elements?
	To what extent are parties transparent?
	Is confidential information shared?
	Do parties keep track of whether agreements are honoured?
	How constant is the group of people working together on principal and contractors side?
Intangible Rewards	What elements does an SPC regard as rewarding in a DBFM project?
Monitoring & Control	How are the monitoring and control activities arranged?
	What does the principal monitor and test?
	How often does it occur?
	Does the SPC consider this monitoring annoying/patronizing?
Empowerment	To what extent is the SPC autonomous within the cooperation?
	Is it able to make important decisions itself?

When this study of empiricism through interviews has been conducted, a richer image of the practical side of execution of DBFM contract is obtained.

3.6. Intermediate conclusion

The theories on agency and stewardship both describe a situation where a principal contracts with another actor that performs certain tasks for him. A model of this situation is presented in figure 3.4. However, the theories are quite different in their assumptions of human behaviour. Agency theory assumes opportunistic actors that are primarily concerned with their self-interest. Stewardship theory in contrast regards actors as altruistic and acting in the best interest of their principals. Related to these behavioural assumptions the theories propose alternative governing mechanisms for the relation (table 3.1).

The DBFM model agreement is assessed in terms of the previously discussed theories. It turns out that the agreement shows a relative tendency to agency-like characteristics. Those characteristics safeguard the enormous financial interests in DBFM and provide external incentive for the contractor to perform correctly.

At the same time it appears that the literature advocates an approach in the execution of projects that tends to stewardship theory. An operationalization of elements of stewardship theory is made, which will be used in the interviews described in the next chapter to determine the characteristics of actual conduct in projects. Ideally, actual conduct in reality complements the agency-like nature of the contract with more stewardship-like values.

Part III Empiricism

4. Data Collection and Analysis

This section of the report explains the data collection for the research. It describes the ten DBFM projects which function as study objects, as well as the results of both methods I used for data collection. First the result from the interview phase are discussed and afterwards the validation through the closed questionnaire.

4.1. Description DBFM Projects

Here I describe in short the DBFM projects which I investigated. All the projects are shortly summarized in terms of the service requirement of the procurement phase, the physical structure which was created to meet this need, the parties involved in the project, and additional details related to the phase and length of the contract.

I recognize the substantial difference between DBFM road projects and DBFM housing projects (the actual DBFMO projects). Housing projects include the element 'Operate', which entails services in the building such as security, catering and cleaning. This means that the 20-25 year maintenance phase in housing projects includes more dynamics than the relatively static 20-25 year maintenance phase of road projects. In a housing project there are better-defined users of the structure who have certain demands, wishes and complaints, which can also change over time. The less well-defined user of a road will only want to be able to drive quickly and safely from A to B.

Acknowledging the substantial difference in the long phase of the contract after construction, I still regard the inclusion of both types of DBFM useful. First, it improves the robustness of the survey results: to obtain information from ten projects will result in a richer image of empiricism than taking information from just five projects. Second, the theoretical basis of the two types of DBFM contract is very similar: there is an SPC which delivers a service and operates within the functional output specifications of the principal. The SPC is made up of various companies and acquires loans from external financiers. The parties have to cooperate with each other for the length of the contract, which is 20-30 years in both instances. These similar elements justify the decision to widen the sample of projects to include also housing projects.

4.1.1 DBFM road projects

A12 Lunetten-Veenendaal

An improved traffic flow was the demand for this project. The SPC created additional lanes to the existing highway along the 30km stretch which is in the scope of the project. Beside the additional lanes various overpasses, underpasses and additional utilities such as sound barriers are included (Rijkswaterstaat, 2014b). The SPC 'Poort van Bunnik' is responsible for maintenance of the road for 20 years starting in 2013 (Poort van Bunnik, 2014). The project was procured by Rijkswaterstaat.

A59 Rosmalen-Geffen

In this project increased capacity and safety of the N59 road was requested by the Province of Brabant. Rijkswaterstaat did not prioritize this project so the Province stepped in, because it felt the need to increase the safety of the road. The SPC 'Poort van Den Bosch' upgraded the motorway to a full highway which effectively meant removing level junctions and creating connections to the newly upgraded highway as well as provisions for wildlife. The project was the first to be procured as a DBFM and the contract includes a maintenance period of 15 years starting from the completion in 2005 (Poort van Den Bosch, 2014).

N31 Leeuwarden-Drachten (Waldwei)

Here an improved traffic flow was also the major concern. This project does not concern a national highway, but a regional highway (autoweg). The capacity of the road between Leeuwarden and Drachten was therefore doubled by the SPC 'Waldwei' from 2x1 tot 2x2 lanes.

The SPC also built additional viaducts and aqueducts. The new road was officially opened in January 2008 and the maintenance obligations for 'Waldwêi' run until 2022 (Waldwei, 2014).

A15 Maasvlakte-Vaanplein

In this project an increase in road capacity was required as well. This highway connects the busy Rotterdam main port area with the hinterland. Because of the increase of the port area (2e Maasvlakte) and the importance of accessibility of the economic centres in the area, an capacity increase was needed. The project includes various modifications of the highway A15: lanes are added to certain sections, a new bridge across the Meuse river (Nieuwe Botlekbrug) is built, and certain road sections are upgraded from regional to national highway. The SPC A-lanes A15 started the building activities in April 2011 and will continue to build until 2015. Afterwards the consortium will maintain the highway for 20 additional years (Rijkswaterstaat, 2014c).

2e Coentunnel

This project concerns an improvement of the traffic flow at the northwest section of the highway ring road A10 around Amsterdam. To enlarge the capacity of the old highway bottleneck 'Coenplein' near Amsterdam, additional lanes are created together with a second tunnel underneath the Nort Sea channel. The first Coentunnel is renovated and some adjoining roads are upgraded as well. The parties involved in this project are Rijkswaterstaat as procuring principal and the SPC 'Coentunnel Company'. The building phase started in 2009 and the contract includes a building phase of 5 years and a maintenance phase of 24 years (Rijkswaterstaat, 2014a).

4.1.2 DBFM non-Road projects

Nieuwbouw DUO & Belastingdienst Groningen

The National Building Agency (Rijksgebouwendienst) procured this project because it needed new facilities for DUO (executive government organisation concerned with education) and the Dutch Tax Department (Belastingdienst). The SPC 'DUO2' constructed a new building with a focus on sustainability. The project further includes a parking garage and a city garden together with a commercial pavilion. The contract commenced in 2008 and the exploitation by DUO2 will last until 2028 (Rijksgebouwendienst, 2014a).

Belastingdienst Doetinchem

In this project the National Building Agency needed to combine two regional divisions of the Dutch Tax Department. The SPC 'Facilicom' built a new facility and will provide all services to the users for the duration of the 15 year contract (Facilicom, 2014).

Renovatie Ministerie van Financien

This project concerns a renovation instead of a newly built facility. The National Building Agency procured the renovation works because the old facility was no longer living up to climate- and work division demands. The SPC 'Safire' conducted the renovation works. It improved climate control and dealt with the work division issues, but also improved the embedment in the urban fabric of The Hague. The exploitation by Safire started in 2008 and lasts until 2033 (Rijksgebouwendienst, 2014b).

Nieuwe Kromhout Kazerne

This military complex was built and is currently exploited by the SPC 'Komfort'. The Defence Ministry required new flexible working spaces and facilities for various parts of the

organisation. The SPC created a modern complex with among others: flexible working spaces, conference rooms, parking garages and barracks. The exploitation started in 2010 and lasts for 25 years (*Komfort, 2014*).

AWZI Harnaschpolder

To comply with stricter European rules regarding the purification of waste water and to increase the capacity of the purification process, the Water Board of Delfland procured this project to deal with these issues and the SPC Delfluent is currently servicing its needs, thereby daily purifying the waste water of 1 million households and 40.000 companies. The SPC has a right of use to exploit the facilities for 30 years, until 2033 (Delfluent, 2014).

4.2. Analysis of interview data

In this section the data obtained in the interviews is analysed and observations are explained. The full written transcripts of the interviews can be found in appendix 8.1.

4.2.1 *Remarks*

A few remarks on the interviews: while I could thankfully make great use of the people at Rijkswaterstaat and their connections in the market, it was not always possible to get in touch with exactly the right people. From the ten DBFM projects listed I tried to contact contract managers, project managers or SPC directors on both public and private side for an interview. From the twenty possible respondents two people did not want to cooperate for certain reasons (public side *Nieuwe Kromhout Kazerne* & private side *Ministerie van Financiën*). An additional two people were involved in two projects of the sample simultaneously, so I interviewed them on both projects at one occasion. Furthermore at the interview concerning the '*A15 Maasvlakte-Vaanplein*', respondents from both public and private side were present at the same time for scheduling reasons. The total amount of interviews therefore adds up to fifteen.

Some respondents had only been involved for a minor period of the contract (often starting from the exploitation phase), which is inevitable in a DBFM with long contract duration. These people had often heard about many aspects from the building phase through their predecessors, but had not experienced it themselves (which they indicated to me).

The questions regarding the stewardship element '*intangible rewards*' I posed only to market parties. I did not regard it very useful to ask principals what they thought the SPC would think of intangible rewards.

Lastly I would like to note that the interview transcripts in the appendix are not literal word-for-word transcripts of the conversations. I recorded all the interviews and created a transcript that forms a coherent story but also matches the spoken words as close as possible. I then sent the transcript to the particular respondent for him/her to check it on mistakes and misinterpretations.

4.2.2 *Observations from interviews*

I explained in section 3.5 I would assess the elements of stewardship theory in the DBFM projects through the interviews. In that section I also operationalized these elements. This section provides an answer to section 3.5.

Trust

Virtually all the respondents acknowledged the importance of trust in cooperation in their projects. Many even claimed it was the most important precondition for successful execution of their work.

Regarding the assessment of the level of trust in the relation with their contract partners the respondents gave slightly mixed answers, but the tendency was positive. Many respondents emphasized that the trust between the parties had to grow during the project. The first period of project is therefore of utmost importance: if problems occur here this will affect the cooperation in the years to come because of the 'slumbering effect' reported by a few respondents. Conversely, good performance of the contractor obviously builds trust. Interesting is also that one respondent mentioned a decline in trust when initially it had been good. In this particular instance the respondent claimed the cause was that people from the building phase still had a lot of influence in the exploitation phase (because of issues that prolonged into that latter phase). Their business-like approach to problems did not fit well with the needs of the soft services (this specifically applied to a housing a project) in the exploitation phase and hence caused a decline in trust among parties according to this respondent.

The primary action the respondents mentioned to try to positively influence the level of trust between the partners in their projects was showing transparency. Many of them claimed that they (and their contract partners) showed 'great transparency'. The actual level of transparency the respondents meant by 'great transparency' differed somewhat however. Some reached a very high level in which virtually every bit of information was shared: some contractors included very extensive supporting documents when sending an invoice to the principal (which the contract often did not oblige them to). Also various respondents claimed they shared confidential information with their contract partners. Those that did not share particular bits of information were afraid of a form of opportunism in their contract partner (even when they claimed the relation was healthy). A few respondents from public side suspected that the consortium sometimes would have trouble with showing transparency, because of the sensitivity of their business information.

Two of the respondents explained that they ended up in a situation in which they had 'spare money': they had estimated a certain budget in advance for the project and its activities. Then certain changes occurred which caused them to alter their budget estimates downward. They both paid back the excess money to the principal to show honesty and hence build extra trust.

Besides honesty and transparency, regular (informal) meetings throughout the project were named as being essential to high trust: they help to discuss problems and to understand each other's motives and interests. Though virtually every respondent acknowledged this, some projects reported a relapse in frequency of meetings and consequently a decrease in mutual trust and understanding. This often happened when the project entered a new phase (usually exploitation) and/or the skilled people and resources were needed somewhere else. The corporate interest hence often shifted when it was believed that a project was doing fine.

Regarding the question whether parties keep track of the honouring of agreements, a virtual unanimous answer was given: almost all of them do. A division in projects is often made among formal and informal meetings. Formal meetings are always recorded in minutes which also include action lists and decision lists. Various respondents reported that items discussed in informal meetings were afterwards also discussed in the next formal meeting to make it official. Other respondents reported that they sometimes deliberately kept discussions informal *without* making the discussion official afterwards, to assure that contract partners could discuss items freely.

Throughout the sample of investigated projects there is substantial variation in continuity of the teams working on both sides of the contract. Respondents explained that the priorities of the parties to the contract shift continually and therefore skilled people are often shifted to other more challenging tasks or projects in the organisation. While most respondents accept this fact, some also advocate a more stable workforce on both sides: they claim this should add to the success of the project because people know one another. Building a relation with new contract

partners always takes time and effort. Conversely, one respondent also saw benefits in incidental personnel change: a new management style brings a new working atmosphere and could offer new possibilities. Some respondents claimed they try to smoothen the process of substituting people, by involving both parties at an early stage when an old employee is familiarizing a new employee with the project. This way the other party can offer assistance at an early stage and the people involved are allowed the time to get used to each other.

Intangible rewards

After reviewing the interview reports, it is safe to say that intangible rewards play a significant role for contractors in DBFM projects. Obviously all respondents acknowledged that they were firstly and primarily in the business to make a financial return. To illustrate that the financial reward is not sacred, a respondent explained that when his project was in trouble financially (a few years in construction) he made a calculation for his supervisors that it would be more profitable to quit the project rather than continuing and keep investing in it. The supervisors unanimously disregarded that proposal since they wanted the project to be completed for reasons of prestige and to avoid bad press.

In close pursuit of the primary financial reward a number of other elements were reported as being driving factors of the organisation and the people in it. *Recognition of principal and users, honour and professional pride* are a trinity of rewards closely related that are cited by many respondents (private parties). The respondents mainly derived these rewards from the fact that DBFM projects are generally seen as complex. Achieving success therefore brings a sense of pride in the contractor and often recognition by others.

Besides many respondents also reported that *gaining experience* with the relatively new contract form DBFM was a strongly motivating reward. One respondent expressed it not only as gaining experience but rather *help improving* the DBFM business.

Finally, some respondents named the *added joy and satisfaction* as rewarding in DBFM projects: The space to optimize the design and the chances this creates to implement smart designs added a lot to this professional satisfaction.

Monitoring & Control

In virtually all projects the principal conducts some sort of monitoring and control activities. The activities conducted by the principal in a DBFM can be divided in two groups. The projects procured by Rijkswaterstaat follow the 'Syteemgerichte Contractbeheersing' (*system-oriented contract control*) method (Rijkswaterstaat, 2011). This method starts with a risk assessment after which it is decided whether or not a test will be performed. When testing the principal follows the system-process-product approach, indicating the order in which the test reviews the work of the contractor. Sometimes a Rijkswaterstaat employee from the road inspectors division conducts extra physical visits, but the main monitoring device is the SCB-method.

Other public bodies seem to monitor and control less systematically. Some respondents report little monitoring and control, e.g. through random sampling of performance regime, or diligently checking the reports the contractor provides on a regular basis. Other respondent report that they use a risk-oriented distanced approach and are somewhat mimicking the Rijkswaterstaat approach. Also visual site inspections are performed now and then. While other public bodies than Rijkswaterstaat are conducting these activities less systematically, it remains that every principal performs some sort of monitoring, auditing and/or control activities to keep an eye on performance of the contractor.

Most of the respondents reported that the principal in general would take more distance from the contractor and the operational processes when subsequent tests and audits yielded little or no issues. Unfortunately for the contractors the test and audits from the principal revealed issues which the contractor ignored in his own self-testing protocols every now and then. The

main reason this occurred, is because of cost and capacity reasons at the contractor respondents explained.

An important fact is that in all projects there is also quite intensive monitoring and auditing conducted by third parties. The money lenders often put forward a technical agent who monitors the performance of the project and provides the banks with information to better manage their investment. Also certain certifying third parties are required to audit the project and award it their certificate (if it functions properly). The principal also receives these testing documents. Though this form of indirect monitoring is not the pure form of monitoring and control meant in stewardship theory since the theory is built around two parties, it can not be denied that this form of monitoring adds an extra pair of eyes to the principal. Moreover, some respondents claimed that the testing and auditing conducted by particularly the third parties hired by the banks are harsher than those of their principals.

In section 3.5 I described the notion of Segal & Lehrer (2012) that the monitoring activities could create frustration in agents and eventually the very opportunism they were designed to restrain. When asked about this, the respondents replied a little mixed. A relation with the frequency of testing and auditing seems apparent. One respondent reported that he had 'no problems' with the monitoring activities of the principal, since they happened on very few occasions and resulted in nothing more than a one or two sheet report. In contrast, another replied that indeed the high frequency was quite annoying in the beginning (this happened to be an early DBFM project). The contract parties later agreed to lower the frequency, increase the duration, and also keep better track of the types of tests conducted and their results to avoid possibly annoying endless re-testing. Some respondents reported they did not regard the tests and audits annoying, because they had nothing to hide. Others said they had no problems with in principle, as long as the principal would not interfere with input of the process: this happened now and then and various respondents reported this did annoy them because it contravened the principles of DBFM.

The frequencies of tests and audits differ somewhat throughout the project sample. Generally there is at least one test every payment period (usually a trimester) for the principal to assure the legality of the payment. Furthermore it seems that when (technical) complexity of the project increases more tests are conducted (obviously there are more systems to test and audit). The DBFM housing projects deal with a higher frequency of testing as well. Again, there are more systems to test, since the exploitation period of a building involves more dynamics (continually delivering soft services) than the exploitation of a road.

Empowerment

The theory behind DBFM in principle grants a great deal of autonomy to contractors. The output specification seems to suggest that the contractor is 'empowered' to govern the project and to deliver it in a way he seems fit. Various respondents sketched a somewhat different story. The theoretical notion in DBFM theory that a principal would only contract for a service (e.g. a connection from A to B) and would not interfere with the input of the design process is not reflected in answers from these respondents.

A division regarding autonomy should be made among product autonomy and process autonomy. In general the respondents agreed that process autonomy for the SPC is relatively secured. The product autonomy is where the criticism relates to, especially in road projects. Many respondents claimed that some regulations limited the SPC in the freedom to decide how to build (predominantly in the road sector). To start with there is a legal obligation to adhere to the Route Decision as set forth in the Infrastructure Act. These planning procedures could in some cases limit the tolerance for a new road to a mere metre, as multiple respondents put forth. Besides, the principal had often already made multiple arrangements with stakeholders in the area which further delineated the space for the contractor. Various respondents claimed that

the output specifications are often quite specific in certain details. As explained this is mainly due to the strict rules for infrastructure planning in the Netherlands.

The planning procedure is not applicable in housing projects and the arrangements with stakeholders will be of less importance since a housing project does not cover such a vast area as roads do. Respondents from housing projects reported that empowerment and autonomy of the SPC was generally sufficient. Situational factors play a significant role. A respondent who cooperated with the Defence Ministry reported he had to consult many things with the principal, even minor changes to building maintenance. In the area of service delivery he had more options and freedom. Conversely, another respondent reported that he had relative freedom in building maintenance, but here service delivery led to many discussions, because he felt the principal was too much involved with process input. The contention originated because employees from principal's side had until recently been responsible themselves for the soft service delivery in the latter project. Therefore they had a strong sense of 'how things should be done'.

Within the potential limits to autonomy set by either the Infrastructure Act or other arrangements the principal concluded before awarding the DBFM contract, the SPC usually has final decision power on matters (unless agreed otherwise). Almost all respondents said that the SPC always discusses decisions that carry substantial weight with the principal first though.

Various respondents also admitted that many SPC members experienced some difficulty with their new role as 'empowered party'. A respondent reported that he had to instruct his designers to start working, because they were waiting for additional design information from the principal. Conversely, the principal often has to get used to functionally specifying his demands. As one respondent quoted: 'if you try to functionally specify your kitchen at home, you probably will not end up with what you had in mind. A principal is confronted with these problems and sets additional rules to acquire the structure he had in mind'. The respondents were unanimous that these issues can be mitigated or resolved with time, when more experience with the concept is obtained. A respondent reported that steps were already taken: he had instructed an employee to function as an internal principal within the SPC, because the designers felt they needed that.

4.2.3 Analysis

After observing the interview data and relating it to the specific elements of stewardship theory, it is possible to answer the third sub-research question. That particular question asked to what extent desirable theoretical elements are visible in reality. The reality of DBFM projects turned out to be different than the analysis of the model agreement of section 3.4. Phrased alternatively: experience from people in the field generally yields a more cooperative – stewardship like - image of cooperation in the researched DBFM projects. Figure 4.1 below illustrates this. The other figures from chapter 3 are repeated for sake of clarity.



Figure 4.1 Empirical conduct characterized against theories

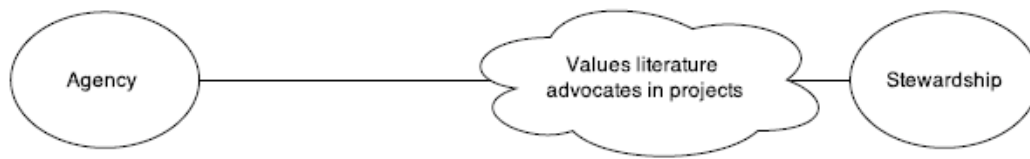


Figure 4.2 Desired values from literature against theories (copied from figure 3.6)

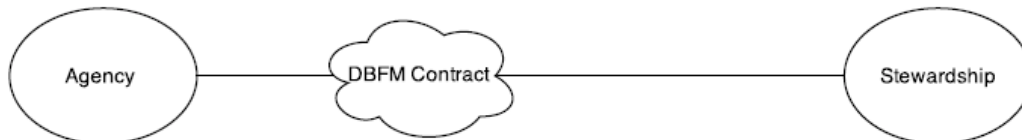


Figure 4.3 Model agreement against theories (copied from figure 3.5)

Contract, empiricism and literature on the Agency-Stewardship scale

The characterization of the DBFM Model Agreement 3.0 which showed a relative tendency towards agency theory, is not similarly reflected in the interviews. Figure 4.1 visualises the characteristics of empirical conduct in projects on the agency-stewardship scale. Figure 4.3 visualises the characteristics of the DBFM Model Agreement on the same theoretical scale, and figure 4.2 visualises the values literature pleads in the execution of DBFM projects.

Two notions can be derived from these three figures. Firstly, it appears that the values that literature propagates in the execution of projects are somewhat recognisable in empiricism. It must be mentioned though that the characterization of empirical conduct (figure 4.1) reflects only a general image of the observed projects. No individual assessment per project has been conducted, and hence no specific statements for individual projects can be based on this data. Although the general image of empirical conduct seems to be close to the area literature propagates, it therefore remains important that individual project teams give attention to the stewardship-like values the literature pleads. Some directions are given below.

The SPC is autonomous: the principal refrains from input interference. Obviously DBFM reasons from output-steered contracts, but the interviews showed this is not common practice in all projects: some principals have interfered with input-related matters.

A stewardship-like approach also implicates that the SPC should in principle conduct all monitoring and control activities itself, and afterwards shares these with the principal. Rijkswaterstaat arranged this under the denominator ‘*systeemgerichte contractbeheersing*’ (SCB), in which it grants the SPC a substantial amount of freedom in showing that performance of its activities are up to agreed standards. So far this approach seems to be in line with stewardship theory. Subsequently Rijkswaterstaat performs risk-steered tests to assure the legitimacy of payments it makes to the SPC (Rijkswaterstaat, 2011). It is acknowledged that Rijkswaterstaat as a principal needs proof that the monitoring system of the SPC is functioning properly and hence legitimacy of the payment is granted; therefore it performs tests itself. It is cautioned however that in an ideal stewardship world only the SPC commits these activities: principals should therefore be cautious with tests, and limit the frequency of testing. Some people experienced ‘over-testing’ as disturbing in the execution of the researched projects. Researched projects which were not procured by Rijkswaterstaat do not apply the systematic SCB approach used by Rijkswaterstaat, but some did copy it. For projects that do not use some kind of related SCB approach it remains even more important to give attention to the directions above.

Finally, project start-up meetings and project follow-up meetings should become a constant factor in a project organisation. These meetings function as a place for effective information sharing: goals, wishes, ambitions and expectations can be shared and discussed and help to create mutual understanding, transparency and trust among parties (Rijkswaterstaat, 2011). Some researched projects actually held these meetings, but they were not common practice throughout the sample.

The second notion derived from the three figures (figures 4.1, 4.2, 4.3) is that elements from both applied theories are recognisable in DBFM: an agency-like contract and stewardship-like behaviour in projects.

Recalling the first notion above, a stricter enforcement of certain agency-like contract clauses could lead to results which are less compatible with stewardship-like behaviour. The bottleneck the Dutch Court of Audit signals concerning leniency (not all fines and reductions are administered by the principal when the contract allows it; (Algemene Rekenkamer, 2013)) illustrates a field of tension: a stricter enforcement of contract clauses would lead to more reductions being administered, but this reduces discretion for contract managers. Furthermore, reductions as such comprise a pure agency mechanism since they provide external financial incentives to the SPC.

A contract manager who has discretion and applies motivated leniency in appropriate cases might expect a healthier relation and a more cooperative agent. The principal shows he does not govern with financial reductions only; rather he also values the working relation with the SPC and shows this by administering no reduction when circumstances are appropriate. These circumstances are to be judged by the principal, but could include the fact that: contractual demands might be unreasonable, effective use of threats is enough, or a shortcoming is seen as non-culpable (Algemene Rekenkamer, 2013).

The previous argument explicitly does not state that leniency is always the preferred means to be elected; it rather propagates discretion for principals to apply it in appropriate circumstances. It is believed this contributes to the desired values in project execution.

Synthesis of section 3.5 reviewed

Besides the observations above that have been directly deduced from the characterization of the contract, empiricism and literature, another indirect deduction can be made from the results: It turns out from the interviews that the values literature pleads are substantially present in the researched DBFM projects. It is also fact that cooperation in projects is not uniformly successful, and that the success with which a principal steers the SPC is quite variable (respondents admitted this in the interview transcripts). These notions combined raise the question what the specific value of section 3.5 and the plea in literature for stewardship-like values is. There are two options:

- 1) The respondents could suffer from a 'positive perspective bias' (Baumgartner & Steenkamp, 2001; Dijkstra, 1979)

In case of the first option the bias could cause respondents to structurally overestimate their projects on elements of stewardship theory: who would easily admit that he or she is very distrustful of his or her contract partners? Who would admit that other rewards than money play no role? This could blur the image obtained from the interviews regarding stewardship elements in practice. Since just qualitative data was obtained from the interviews, I contend there is little use in adjusting the answers of the respondents: it is impossible to exactly pinpoint the magnitude of the possible bias. It should be realised though that this effect could be present. However, a safeguard for realism in respondents' answers is that some of them were also critical of the level of stewardship elements in their own projects.

- 2) The elements from stewardship theory only provide a starting point for successful cooperation and steering of an SPC.

In case of the second option elements from stewardship theory function merely as a precondition for effective steering of SPC behaviour. They are by no means a guarantee for success on that aspect. In the subsequent section I elaborate this latter option further.

4.2.4 *Detrimental factors to project success*

Strictly speaking, the research questions of this report can be answered after section 4.2.3. However, the interviews provided a large stack of information and views from respondents, which were not all necessarily needed to answer the research questions, but provided interesting additional information though.

After analyzing the information in section 4.2.3, the question for the author remained what the missing pieces to project success would be. The respondents often claimed their projects already showed substantial stewardship-like behaviour. Thus, the claim in section 4.2.3 implies that stewardship-like behaviour is a pre-condition for project success.

This section elaborates a bit on that question since information was available from the interviews. In the meantime it was realized that fully elaborating this question would imply conducting a whole new research project. Therefore this section is included as a nuance on the claims from section 4.2.3, but it has no pretence of being comprehensive.

From the interview transcripts additional information was analyzed. It seems there are a few factors that are possibly detrimental to the effectiveness of SPC steering. Also in a stewardship-like environment these factors could disturb the cooperation between principal and SPC. Five relevant notions were extracted from the interviews:

- 1) First there seems to be a certain (fictive) 'threshold of interests' at both sides of the contract. When this threshold is crossed it will be cumbersome for most parties to act in a cooperative way. This threshold expressed as a quantity of money leads to a situation where the interest of a party in a dispute becomes so large, that it will exercise different behaviour versus the contract partner when an issue approaches or exceeds this threshold. Problems that are 'small' in financial terms are easily solved in a cooperative manner, but when issues get bigger parties lapse into a self-preserving mode, which leads them to regard self-interest over mutual interest (and hence behave agency-like). This notion was literally expressed in this way by a respondent, but upon further inspection of interview data many respondents had provided descriptions that fit this concise notion. This notion is not unique to DBFM contracts; other contract forms could deal with escalating interests as well. However, the structure of a DBFM contract leads to situations in which this threshold is possibly more readily attained: often there are immediate financial consequences when issues arise. An underperformance will instantly cost the SPC money, which could cause discussions about the height and legality of the penalty. After all there is tremendous pressure on the SPC to generate a stable cash flow because it has to service its debt and recover its costs. Therefore issues could quickly rise over threshold value and hence become hard to solve cooperatively in dialogue.

- 2) A second factor that came forward in many interviews is the fact that principal and SPC have different views or interpretations regarding issues more often. The nature of a DBFM contract is that the functional output specifications leave much more up for debate than traditional building specifications. Functional specifications combined with a lifecycle approach in DBFM possibly lead to an opaque process: it is left open what the technical solution should be and at the same time the costs for the lifecycle of the structure are made transparent at the start of the project. From various interviews it became apparent that this process often led to strong discussions about the factual costs, and incidentally to intense arguments between contract partners. A pitfall seen in a few interviews concerning these differing views and interpretations is that

various respondents reported they expected to deal with issues in close dialogue, thereby disregarding the possible gap between interpretations from either side.

One of the roots of the gap in interpretations relates to the administering of penalties. In many interviews respondents from an SPC regarded these financial penalties as punishment. They emphasised the importance of penalty-free transparency: it would be a 'deathblow' if an SPC would receive penalties for transparently showing the shortcomings in their project. Furthermore, respondents from SPC sometimes complained that no attention at all was given to the effort they had made to avoid or mitigate issues; the emphasis from the principal was solely on the result.

The fundamentally different organisational structure of principal and SPC sometimes seems to be incidentally causing problems as well. Respondents sometimes argued that their contract partners did not fully understand their motives and interests. Some related this to the fundamental differences among the public and private sector. SPC's would supposedly sometimes experience difficulties in showing organisational sensitivity versus the principal's wishes. Conversely, a principal often has to deal with the political dimension. Actions that would seem perfectly rational for reasons of effectiveness could be irrational politically. For an SPC this could be difficult to grasp.

3) A third factor extracted from the interviews concerns the fact that project characteristics and contextual influences determine the cooperative success to a substantial extent. These influences could exist as technical complexity, social complexity (many demanding powerful stakeholders), an unstable environment, or other events that influence the project (a good example of the latter is the construction fraud affair in the Netherlands). These influences often cannot be controlled sufficiently.

Projects that take place in a complex environment harbour various unknown factors (in fact parties always encounter unknown factors in projects, but the number increases with complexity as a respondent explained). These unknown factors could become issues: they might lead to debate or possibly scope changes and consequently put pressure on the relation between SPC and principal. The contract form DBFM as such is very strict on time delays since there is an immediate financial consequence.

A project could be socially complex, meaning that there are many powerful stakeholders involved with difficult demands and wishes. In some interviews it became apparent that a third party from whom cooperation was needed for the project (usually in the form of a permit) could easily obstruct the progress by making all sorts of additional demands. This indirectly affected either principal, the SPC or both since they had to renegotiate and alter their plans.

Technical complexity in the form of tunnel safety led to substantially tougher cooperation in another project. The external influence here was a new European directive on tunnel safety which was being implemented around the time the project started. The implementation of the directive led the principal to withdraw the specifications for the tunnel safety, but left it unclear what the new guidelines would be because no decisive answer could be given at the time. Had this directive not been implemented at that specific moment then this issue would not have come up this vigorously.

Obviously the cooperative success of a project is also very much determined by the question whether or not the parties deliver the right input to make a project a success: is a project granted the right people, means and funds? Both SPC and principal tend to shift capable people around when particular phases of a project have been completed. Besides it remains the question how the SPC exited the bidding procedure: as various respondents pointed out, a winning low bid could cause a lot of tough negotiation because the pressure is on the SPC to still earn a decent return in spite of the low bid. This further illustrates the first notion I explained concerning the threshold of interests: a low bid lowers the threshold since margins for the SPC are smaller. This leads to a precarious situation where every issue could cause fierce debates about who is to bear the financial consequences.

4) A fourth factor from the interviews points to the fact that the concept DBFM is relatively young and that lessons are being learned concerning proper execution of DBFM contracts. The contract parties have to get used to all sorts of new elements and concepts within a DBFM contract. The principal has to get used to effectively devising output-oriented specifications. Various SPC respondents complained that principals often interfered with input-related questions. Some principal respondents also acknowledged this. The principal has to accept that he has released control of service delivery. Conversely, the SPC has to get used also to his new role as an 'adult' contract partner: instead of robotically executing the principal's exact wishes, the SPC has to become more self-assertive to function better as an autonomous entity within the contract. It has to become better in self-monitoring and managing issues regarding the project. On this topic some lessons have been learned and respondents claim that steps have been taken since the earliest DBFM projects. The respondents were virtually unanimous in the fact that there is a lot to learn for both parties. Many respondents pointed out that some people seem to be stuck in the traditional way of thinking, i.e. the traditional procurement route where a contractor builds exactly what a principal requests. This problem will probably decrease when the concept DBFM matures.

5) As many respondents pointed out, the work in a DBFM project is not conducted by rational machines but by humans. This notion of a 'human factor' can lead to either a positive or a negative influence on the success of a project depending on whether the actors get along with each other and are capable of forming an effective cooperation.

Personnel changes on either side have a possible negative impact on the people in the project, since the partners have to get acquainted with each other again. A respondent added that it could also be very refreshing to renew the staff once in a while though, because new people bring a new working atmosphere.

Highly complex projects often require technical experts. These people need to be available in the particular project on both sides of the contract, because technically complex issues need to be discussed by people with substantial knowledge. Besides, a respondent claimed these people are quite hard to direct, because of the aforementioned complexity of the issues they deal with. It should be clear that the cooperative success is very much dependent on the people who are expected to cooperate.

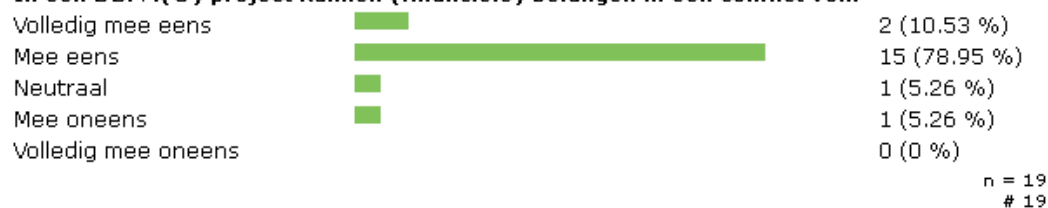
4.2.5 Questionnaire

The questionnaire will be used to validate the notions observed in section 4.2.4. Since the notions were usually described by just one or a few respondents, a proper validation process demands that the assertions are reviewed by a control group. The respondents in the control group can subsequently indicate in the questionnaire to what extent they agree or disagree.

The statements of the questionnaire are presented below together with results directly afterwards. As explained the statements validate the five detrimental factors found in the interviews in larger control group. Also the questionnaire respondents were asked if these factors could occur more often in a DBFM project than in other contract forms.

The size of the control group is $n=19$ out of a possible 32 which I invited to fill out the questionnaire. These 32 people consist of the 16 people I interviewed and 16 people from Rijkswaterstaat who were concerned experts on DBFM projects.

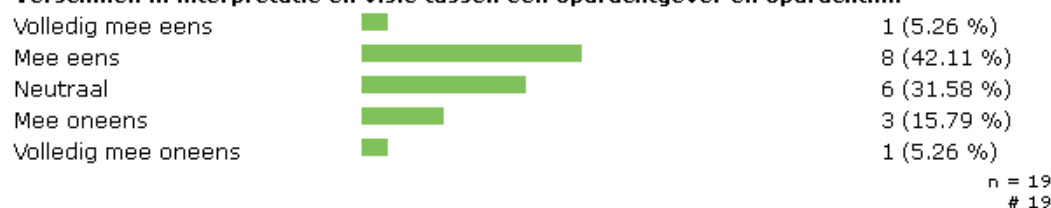
- 1) "In a DBFM project the financial interests of parties could escalate to such an extent that an initially healthy relation suffers, because both parties want to avoid that the issue ends on their plate."

In een DBFM(O) project kunnen (financiële) belangen in een conflict vo...

- 2) "In a DBFM project the previous statement occurs more often than with other contract forms, because the financial pressure for the SPC is bigger."

Bij DBFM(O) komt voorgaande meer voor dan bij andere contractsvormen, omdat...

- 3) "Differing views and interpretations between principal and contractor concerning an issue in a DBFM project lead to strong discussions, which could negatively affect the relation."

Verschillen in interpretatie en visie tussen een opdrachtgever en opdrachtn...

- 4) "In a DBFM project the previous occurs more often, because for instance:
- Specifying functional demands leaves room for technical interpretation
 - The life-cycle approach shows all costs at once
 - The SPC does not want to be penalized for errors it shows through transparency and for which improvement has been set in motion, while the principal regards the lower output as leading"

In een DBFM(O) geldt dit voorgaande meer dan bij andere contractsvormen, om...

- 5) "The success of the cooperation among principal and SPC in a DBFM is strongly dependent on project characteristics and contextual factors, such as the technical and social complexity of the project, the stability of the environment, and the question whether the project has the right people and funds at disposal."

Het succes van de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in een...

Volledig mee eens		7 (36.84 %)
Mee eens		8 (42.11 %)
Neutraal		2 (10.53 %)
Mee oneens		1 (5.26 %)
Volledig mee oneens		1 (5.26 %)

n = 19

- 6) "In a DBFM project the previous statement is more appropriate than in other contract forms."

Bij een DBFM(O) geldt het voorgaande meer dan bij andere contractsvormen

Helemaal mee eens		2 (10.53 %)
Mee eens		6 (31.58 %)
Neutraal		5 (26.32 %)
Mee oneens		5 (26.32 %)
Helemaal mee oneens		1 (5.26 %)

n = 19
19

- 7) "Important lessons are learned over the years in the execution of DBFM projects, but both parties need to take additional steps. Sometimes people are stuck in a traditional approach: the principal become more mature in functionally specifying his demands; the SPC could become more and better aware of his role as autonomous self-directing unit within a project."

In de uitvoering van DBFM(O) projecten worden met de jaren belangrijke less...

Volledig mee eens		6 (31.58 %)
Mee eens		10 (52.63 %)
Neutraal		2 (10.53 %)
Mee oneens		1 (5.26 %)
Volledig mee oneens		0 (0 %)

n = 19
19

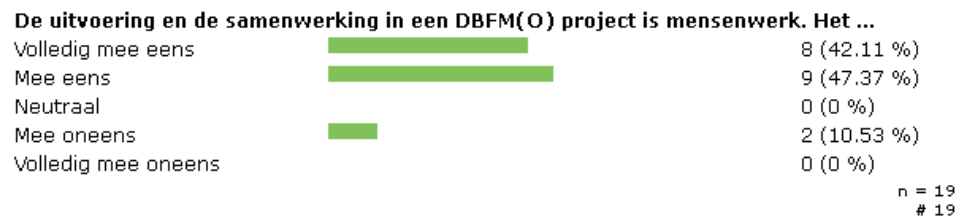
- 8) "If previously mentioned steps are taken, a substantial amount of problems will be solved."

Als men voornoemde stappen zet, is men van een hoop problemen verlost.

Helemaal mee eens		0 (0 %)
Mee eens		10 (52.63 %)
Neutraal		4 (21.05 %)
Mee oneens		4 (21.05 %)
Helemaal mee oneens		1 (5.26 %)

n = 19
19

- 9) "The execution and cooperation in a DBFM project is conducted by people. The success of the cooperation depends on the question whether people get along, and whether the 'right' people are speaking to each other. Besides personal characteristics, personnel changes also play a role in this."



10) "The previous statement is more appropriate in a DBFM project than in other contract forms."



As can be read from the graphs underneath the questions the respondents generally agree with the statements concerning the possible occurrence of the detrimental factors in DBFM in general (statements 1, 3, 5, 7 and 9). These were observed in the interview transcripts in section 4.2.4. Statements 2, 4, 6, and 10 stated that the effect of the respective detrimental factor is bigger in DBFM than in other contract forms. It is interesting to note that the respondents provide more varying answers here:

- Statement 2 states that the escalating financial interests, which could hamper a healthy relation, occur more often in DBFM than other contracts. Combined the respondents are neutral towards this statement. Therefore this notion is dropped from further consideration.
- Statement 4 states that discussion about issues occurs more often in DBFM than other contracts. Respondents reply mainly negative here, so this statement should be dropped as well.
- Statement 6 draws a slight positive response, so success of cooperation in DBFM is slightly more dependent on contextual factors than cooperation in other contracts according to the control group. This could relate to the risk division in a DBFM contract: the SPC is responsible for many more risks than in other contract forms. Contextual factors might lead to those risks' materializing, which means a setback for the SPC and possibly disturbance of the relation: the SPC might wish to renegotiate the consequences of the risks.
This result could become relevant later when recommendations are formulated.
- Statement 8 draws a solid positive response, meaning that most respondents agree with the statement that gaining maturity in the execution of DBFM will tackle a lot of problems. A little caution is demanded though, since this question basically asks whether the person has 'belief' in the concept DBFM (many current problems can and will be solved).
- Statement 10 concerning the 'people factor' is clearly not more appropriate for DBFM than for other contract forms, and is therefore regarded a general characteristic of execution of contracts.

To summarize, the effect of the five factors in DBFM is recognised by the control group. However, the control group does not regard the effect of any of the factors to be greater in DBFM than in other contract forms (apart from statement 6 which draws a slight positive response). The results of the questionnaire will be taken into account in the recommendations (section 5.2) and will be discussed further in section 6.1.2.

4.3. Intermediate conclusion

From the interview data it became apparent that the conduct in the execution of DBFM projects can substantially be characterized by elements from stewardship theory. Combined with earlier chapters this characterization leads to two notions.

First, literature advocates values that tend to a rather stewardship-like approach to cooperation in projects. It appeared from the interviews that that advocated approach is present to some degree in DBFM projects. The execution of DBFM projects therefore somewhat resembles the values literature pleads.

It should be noted though that the impression of stewardship-like conduct obtained from the interviews reflects only a general image of the researched projects. Therefore one should be cautious when deriving statements for individual projects from this general notion. It remains significant for a project team to give attention to the stewardship-like procedures and values which literature pleads and implement those in the project organisation. Specific points of interest are: autonomy of the SPC in project execution, self-monitoring and self-control conducted by the SPC, and the importance of project start-up and project follow-up meetings.

Second, it appears that elements from both theories are recognisable in DBFM: the contract is relatively agency-like and project execution is relatively stewardship-like. The plea in literature for stewardship-like values leads to the idea that a strict enforcement of all contract clauses could lead to results which are less compatible with those values. For instance, the bottleneck the Dutch Court of Audit signals concerning leniency in performance reductions illustrates a field of tension: a stricter enforcement of contract clauses would lead to more reductions being administered, but this reduces discretion for contract managers. Furthermore, reductions comprise a pure agency mechanism whereas applying motivated leniency when appropriate could foster stewardship-like outcomes. It is believed that discretion for contract managers contributes to a good working relation and a cooperative atmosphere.

Aside from the notions derived from the interviews, the observation of stewardship-like conduct in project execution raised another question: which factors limit or disturb the chances of cooperative success in a DBFM project within a stewardship-like project environment? This question brings nuance to the advice to implement stewardship-like values and procedures in project execution: it is only a starting point. At the same time it is acknowledged that fully elaborating this question would imply a whole new research project. Therefore the author has sufficed with signalling the factors, but no conclusions were attached to them. Through interview data the detrimental factors to project success were identified. In the questionnaire these factors have been validated in a control group of DBFM experts.

Part IV Conclusion

5. Conclusion & Recommendations

This concluding section finalizes the research. First the problem formulation, research objective and research questions from the introductory chapter are repeated, after which the conclusions are presented systematically. The chapter ends with a section with recommendations.

Before making concluding remarks in this report I would like to point out an important reservation: the empirical data of this research is predominantly derived from interviews. The fundamental incompleteness of interview data is that it reveals only partial views of reality. In the discussion chapter I will elaborate this point further.

5.1. Conclusion

The problem formulation held that since DBFM is a relatively young concept in construction, the best practices still have to crystallize. Last spring the Dutch Court of Audit conducted an investigation to contract management of DBFM contracts and concluded that the management of these contracts should be reinforced. Especially the mechanisms that steer an SPC should be applied more strictly to prop up the incentives for the SPC: the Dutch Court of Audit even claims there is a mismatch between contractual possibilities and common practice. Prudent criticism concerning the execution of PFI contracts grew internationally as well. Besides these critical voices, there is a large stack of literature emphasizing the advantages and the supposedly ingenious way in which interests of SPC and principal are aligned in DBFM. Besides, Rijkswaterstaat and the Rijksgebouwendienst believe that sometimes showing leniency with good reason is contributory to achieving correct service delivery without deteriorating the relation with the SPC.

These different views combined led me to investigate how exactly the steering of SPC behaviour is conducted, viewed through an agency-stewardship theoretical perspective. In the research I therefore examined the DBFM model agreement and combined that with information obtained through interviews. The research focused on the question:

Do the theories on agency and stewardship have value for steering of SPC behavior in a DBFM project?

Sub-questions that elaborate this overarching main question are:

- 1) What do the theories and the concept DBFM consist of?
- 2) What elements from the theoretical perspective seem desirable in DBFM projects?
- 3) Which of those elements are visible in practice?
- 4) What can be derived from the answers to the previous questions combined?

Below I will systematically answer the sub-questions and eventually come up with an answer to the main research question.

Sub-question one

What do DBFM and the theories on Agency and Stewardship consist of?

Chapter 3 gives a very elaborate characterization of both scientific theories and the concept DBFM. The two theories both concern a situation where a principal commands another party to

conduct some service for him, but they are opposed in their assumptions on human behaviour and the appropriate governing mechanisms. Agency theory assumes low trust and opportunistic self-interested actors; stewardship theory assumes trustful, altruistic actors who put mutual interest above self-interest. These theories are used as a perspective because the basic model of reality they reason from applies to DBFM: a self-interested principal hires a self-interested contractor to perform a service, under assumption of asymmetrical information (the contractor has more) and misaligned interests.

Sub-question two

Which elements of these theories would seem desirable in a DBFM project between principal and contractor?

Section 3.4 analysed the DBFM model agreement 3.0 to assess how the contract relates to the theories of agency and stewardship. It appeared that the model agreement shows relatively more agency-like elements: the model agreement strongly rests on extrinsic financial incentives for proper service delivery, and the principal has various monitoring and control devices at his disposal. Also it shows few indicators of trust between parties.

However, various sources in literature plea certain values in the execution of projects which tend to stewardship theory. Behavioural values such as trust, openness, integrity, equality, equity, honesty and reciprocity are acknowledged as important elements of cooperative success. Section 3.5 showed that these values are the kind that resembles a stewardship-like mind-set.

The plea for stewardship-like values in execution of DBFM projects could lead to situations where the potential of the contractual possibilities is not fully utilized. A contract manager could apply leniency on the administration of performance reductions to achieve the desired service delivery while maintaining an effective relation with the contractor. This way the principal shows he values a healthy working environment with the contractor.

Sub-question three

To what extent do we see these elements in reality in DBFM projects?

Through interviews with project- and contract managers on public and private side it was investigated to what extent elements of stewardship theory are already visible during the execution of DBFM projects.

Respondents in the interviews generally reported a relatively high level of trust between contract partners, and they stressed the importance of other rewards than mere financial ones. The monitoring and control activities conducted in practice seem to roughly coincide with what was derived from the model agreement in section 3.4, with the side note that in practice a principal tends to distance himself when subsequent tests showed no irregularities: the grip is loosened and more monitoring activities are left only to the SPC.

SPC empowerment and autonomy seem to be present in practice, but certain limits apply: from the interviews it appeared that while SPC process autonomy was secured, the Route Decision or other agreements that the principal had concluded with stakeholders before the tender could restrict SPC product autonomy. Occasionally it also happened that the principal interfered too much with input of the process rather than output, which further restricted autonomy of the SPC. Combining all these insights it appears that stewardship-like conduct characterizes empirical conduct in DBFM projects.

Sub-question four

What can be derived from the answers to the previous questions combined?

Two important deductions can be made from the previous information. First, it seems that the stewardship-like values the literature pleads are recognisable in empiricism. But since the characterization of empirical conduct is of a general nature and based on many projects combined, it remains significant for individual project teams to give attention to the lessons

from stewardship theory to attain the values literature pleads in their projects. Specific points of interest are: autonomy of the contractor, self-monitoring and control by the contractor (Rijkswaterstaat has arranged this quite well through '*Systeemgerichte Contractbeheersing*'), and high transparency and adequate information sharing with the contract partner to build trust.

Secondly, it appears that elements from both theories are recognisable in DBFM: the contract is relatively agency-like and the execution of project is relatively stewardship-like. Recalling the plea in literature for stewardship-like values, a strict enforcement of all contract clauses could lead to results which are less compatible with stewardship theory. For instance, the bottleneck the Dutch Court of Audit signals concerning leniency in performance reductions illustrates a field of tension: a stricter enforcement of contract clauses would lead to more reductions being administered, but this reduces discretion for contract managers. Furthermore, reductions comprise a pure agency mechanism whereas applying motivated leniency when appropriate could foster stewardship-like outcomes; it is believed to contribute to a good working relation and a cooperative atmosphere.

Besides these two deductions it appears that a stewardship-like approach in execution of DBFM projects does not guarantee cooperative success, because the success of steering of SPC behaviour was not evident in every researched project. Therefore the values literature pleads are just a pre-condition for successful steering of the SPC. Besides the proper pre-conditions, the actual success of steering an SPC depends on other possibly occurring detrimental factors as well. These factors were identified in chapter 4.2.4, but a full elaboration of these factors and their implications is outside the scope of this report.

To summarize, a stewardship-like approach in the execution of a DBFM project functions as a pre-condition for success in steering SPC behaviour.

Main question

Do the theories on agency and stewardship have value for steering of SPC behavior in a DBFM project?

After answering the sub-questions it is apparent that the theories do have value for steering of SPC behaviour in a DBFM contract. The theories provide a scientific basis and a practical guide to steer the SPC in the execution of a DBFM contract.

Individual project teams can take note of the lessons from stewardship theory to attain the proper approach in the execution of their project. Furthermore this report showed that a sensible approach to contract management - rooted in the mentioned scientific theories - grants contract managers some discretion in their actions towards the SPC. When circumstances demand it, the contract manager is allowed to opt for motivated leniency.

While the DBFM contract is written in a predominant agency fashion, literature supports behavioural values in project execution which tend to stewardship theory. These values create the proper pre-conditions for a successful project environment and effective steering of SPC behaviour.

5.2. Recommendations

This section discusses the implications of the conclusions. It analyses the value of the conclusions for everyday practice by translating them to recommendations.

In the previous section the conclusion to the main research was that the theories provide a scientific basis and a practical guide for steering of SPC behaviour. This conclusion translates into the following main recommendation for contract management in DBFM(O) projects.

Stewardship-like project execution

Since stewardship-like behaviour is desired in project execution, attention for and implementation of those values and procedures by project teams is advised. This means that project teams should be aware of the elements and tenets of the theory described in section 3.4 (table 3.1), be made familiar with them, and implement them in their projects. This way it is believed the proper pre-conditions for success in project cooperation are more readily attained.

Implementing stewardship-like procedures would imply three recommendations. First: respect the output-oriented specification of DBFM contracts. This recommendation originated from the observation that some principals have incidentally interfered with input-related matters (housing projects only); this could be due to the novelty of DBFM. However, empowerment and autonomy are basic principles of stewardship theory and DBFM. Therefore a strong recommendation to principals to refrain from unwanted input interference is done.

Second, it ideally means that the SPC conducts self-monitoring and self-control on all its activities and reports to the results to the principal. When the SPC encounters deviations from agreed standards, it should initiate an improvement procedure and report to the principal on that as well.

This idealized situation leads to a practical objection: a governmental principal is obliged to make legitimate payments to contractors (Rijkswaterstaat, 2011). It therefore needs some kind of proof that the SPC is correctly performing and improving possible missteps. Rijkswaterstaat arranged project monitoring under the denominator '*systeemgerichte contractbeheersing*', in which it grants the SPC a substantial amount of freedom in showing that performance of its activities are compliant with agreed standards. Subsequently Rijkswaterstaat regularly performs risk-steered tests. These are to assure the desired quality has been delivered and that they payment to the SPC is legitimate.

It is acknowledged that Rijkswaterstaat as a principal needs proof that the monitoring system of the SPC is functioning properly and hence legitimacy of the payment is granted. Therefore it performs tests itself. It is cautioned however that a field of tension rises: external monitoring constitutes an agency mechanism. From the interviews it appeared that some respondents have experienced extensive testing by the principal as disturbing and time-consuming. Therefore it is recommended to limit the frequency of tests by the principal.

Principals in non-Rijkswaterstaat projects who do not apply the formalised '*systeemgerichte contractbeheersing*' methodology in project monitoring are recommended to draw lessons from this methodology. In essence it is a good balance between a stewardship-like approach to project monitoring and assuring project quality.

Third, structural application of Project Startup (PSU) and Project Followup (PFU) meetings is recommended. These meetings functions as a place for effective information sharing. Parties should share goals, wishes, ambitions and expectations in these meetings prior to project execution (PSU) or during project execution (PFU). Discussing these items creates increased mutual understanding, transparency and trust.

Some researched projects actually organised a PSU meeting, but PFU meetings were found to be even more unusual. Especially in a long-term contract as DBFM staffing requirements might lead to unavailability of key people during later years: they move on to other demanding projects. Acknowledging this particular difficulty, the significance of the PFU meetings becomes even more apparent: keeping each other informed especially when people shift positions is needed, as an organization might 'lose' previously shared information about mutual wishes, ambitions, goals and interests.

Discretion for contract managers

Building on the second part of the conclusion contract managers should be given some discretion in their behaviour towards the SPC. This recommendation stems from the idea that strictly following agency-like contractual mechanisms (i.e. mechanical application of performance reductions) could lead to undesirable situations; governing the relation solely with financial incentives is not contributory to the desired values in project execution. Instead, opting

for motivated leniency under appropriate circumstances leads to a more cooperative relation. The circumstances under which leniency is to be applied are for the contract manager to decide; this forms his discretion.

6. Discussion, reflection & possible further research

As a chapter for afterthought and reflection this final chapter offers a stage for personal views and experiences from the author. What follows is a discussion of the research results in the light of the problem definition, a reflection on the process of conducting research and writing this report, and some recommendations for subsequent research topics.

6.1. Discussion & Reflection

6.1.1 *General*

This report investigated the steering of SPC behaviour in DBFM contracts. It did so by using the theories of agency and stewardship to characterize the DBFM Model Agreement and the general conduct of actors in DBFM projects. It appeared that the contract is more agency-like and empiricism more stewardship-like.

Literature on cooperation propagates values in the execution of projects which tend to stewardship theory; it is therefore evident that the observed behaviour in projects somewhat resembles what literature proposes. However, contractual safeguarding of the major interests involved requires some agency-like mechanisms in the contract. Hence, slight discretion from contractual mechanisms should be allowed to contract managers in project execution: strict adherence to agency-like contract clauses under all circumstances would be incompatible with stewardship-like values.

It also appeared in this report that the stewardship-like approach in empiricism functions as a precondition for success: other detrimental factors are at play, which possibly disturb effective steering of SPC behaviour in DBFM projects.

6.1.2 *Findings*

The main question of the report to be answered was: 'Do the theories on agency and stewardship have value for steering of SPC behavior in a DBFM project?' This report concluded that the theories do have value.

The value of the theories is that they provide a theoretical basis and a practical guide for steering an SPC in a DBFM project. This report showed that the DBFM Model Agreement has various agency characteristics. Literature advocates certain values in the execution of projects which tend to stewardship theory. It turned out that empiricism somewhat resembles the plea in literature.

These results led to the first remark that project teams should take note of the stewardship-like values and procedures and implement those in their projects. The somewhat stewardship-like characteristics observed in the researched projects comprised a general image. Therefore individual project teams should give attention to the ideas of stewardship theory and implement those procedures in their projects. The section on recommendations (5.2) discussed what this specifically entails.

By expressing the values the literature propagates, the theories have provided a theoretical basis for behaviour in project execution: a stewardship-like approach by a project team is believed to foster the values in the cooperation which literature pleads.

The second remark derived from the results is that project teams should be granted a certain amount of discretion from the contract, because strict contract execution would imply agency-like results. Thus a practical guide in contract management (discretion) is based on the theoretical notions from stewardship theory.

The application of leniency by contract managers towards the SPC is a good example of discretion: the DBFM contract gives the principal a right to apply performance reductions under certain circumstances. The word 'right' implies that such a principal has discretion in applying the reduction.

The findings in this report support the idea of discretion granted to the principal. The stewardship-like approach that is advocated in execution of projects implies that strict

application of performance reductions is not advised. Contrary to what the Dutch Court of Audit proposes, principals should be granted discretion in the application of reductions. They can include all the circumstances in their judgement and might opt for motivated leniency when they believe this might be contributory to the cooperation with the SPC.

I think the results of this research make sense concerning this latter point. I recognise there exists a field of tension concerning the application of reductions in DBFM. Financial incentives are the foundation of the contractual mechanism of DBFM. Being soft in application of reductions could lead to imperfect control of the public interest and adaptations from a 'learning market': the market parties might take more risk when they know they can expect a soft treatment. Conversely, being strict in the application of reductions would also lead to adaptations from the market; it will include the expected reductions in the price. Furthermore strictness might lead to an uncooperative SPC who is eager to claim back his losses from the principal when possible. None of those situations would seem ideal.

The support in literature for the values such as trust, equity, equality, transparency and honesty have led me to believe that the strict approach to contract management is not favourable. Instead I propagated some discretion for a contract manager. Thus he can let a good relation with the SPC prevail over the contractual clause urging him to apply a reduction, if he sees fit. It remains significant to record when and why a possible reduction is foregone to avoid arbitrariness.

Contract & Empiricism

Subsequently there are some remarks I would like to make on the characterizations I made of the DBFM Model Agreement and empirical conduct in terms of the theoretical perspective.

I recognised various agency elements in the DBFM contract. The element 'trust' in the agreement was cumbersome to judge though. On the relation between trust and contracting there is much academic debate (see section 4.2.3 for some sources). Evidence seems to exist for the one preceding the other and vice versa.

I tried to circumvent this difficulty by looking at indicators of trust in the contract: different academic sources point out that a voluminous, detailed contract could be quite detrimental to trust between the contract parties. Using this fact I contended that the DBFM Model Agreement shows few signs of trust. However, a marginal note on the characterization with respect to trust in the contract therefore needs mentioning: the indirect approach (through indicators) used is not flawless, but it seemed reasonable in the absence of a better method.

Furthermore, some thoughts on the observed stewardship-like conduct in project execution derived from the interviews: to some extent the reported stewardship-like behaviour might be caused by a natural tendency of people to behave cooperatively. When project teams engage in a new project they are expected to be motivated to make it a success. Cooperative efforts and a tendency to stewardship-like behaviour are therefore probably a natural starting point for many people. This idea makes it even more significant that projects teams give continuous attention to the lessons of stewardship theory: if their observed behaviour is a basic behavioural tendency rather than conscious choice, deviations from this behaviour could occur more easily. Social interaction in a project affects project members and might distract them from their initial stewardship-like conduct to other behavioural choices.

Results and recommendations in relation to other contract models

This section discusses some of the results and recommendations and their specific value for DBFM in relation to other contract models. The essential differences between DBFM and other forms of contracting (for instance D&C) are risk-division and contract duration. In DBFM risks are allocated at the party who is best able to manage them, which essentially means that the private party assumes the most risks and the principal a few. In D&C the contractor carries fewer risks, because after the construction phase the work of the D&C contractor is done and he

is remunerated. Furthermore, DBFM contract duration is significantly longer than a D&C contract, because it includes the entire maintenance phase.

From section 4.2.3 it appeared that DBFM project teams should give attention to the ideas of stewardship theory to foster the desired values for cooperation in projects. It is believed these values create the proper pre-conditions for successful steering of SPC behaviour. It was shown that this specifically means that the principal should not interfere with input, the SPC monitors itself and that PSU and PFU meetings are to be organised consequently. Also it was shown that contract managers should be given slight discretion from the contract.

Observing the essential differences between DBFM and other contract models (risk-division and contract duration) I think some of these recommendations are applicable to other contract models as well. Fostering stewardship-like values would imply that a D&C principal ideally does not interfere with input to the design and build processes as well. Instead an output-oriented specification is required.

Conversely, other recommendations hold specific value for DBFM projects. Since principal and SPC have to deal with each other for a significantly longer time the importance of the PSU and PFU meetings increases: the contract parties need to keep informing each other for a longer time. Furthermore the long-term remuneration structure through payment of availability fees implies that the recommendation on contract manager discretion applies more to DBFM as well. The fee – and possible reductions – provides the contract manager with a tool to steer the SPC. This report addressed the question of how to use that tool. The D&C contract does not include this specific tool since in that contract model the principal procures a product instead of a service.

Detrimental factors & relation to other contract models

The detrimental factors of section 4.2.4 have been identified and acknowledged as possibly disturbing to the success of cooperation in a project, even in a stewardship-like environment. These factors have been elaborated to some extent, but a full elaboration would require a complete and comprehensive research project diverted to that goal.

Although the factors have been elaborated only partially, I would like to comment on the results from the questionnaire I used to validate these factors. It appeared the control group indeed regarded the factors as possibly detrimental to success in the cooperation (see section 4.3 for the questionnaire). At the same time the control group generally did not find the factors to be more applicable to DBFM than other contracts, which somewhat surprised me. Only the statement regarding ‘project characteristics and contextual factors’ received a slightly positive response. This could be due to the fact that DBFM contracts are long in duration: obviously an environment is less likely to be stable in a 30 year timespan than a 5 or 10 year timespan.

Otherwise, the control group did not regard any of the factors as being particularly influential in DBFM. I would have expected that the factors ‘escalating financial interests’ and ‘differing views and interpretations’ would also weigh more heavily in DBFM than in other contract forms: the first because the SPC assumes a substantial cash flow risk (and also pressure from financiers), the second because the principal needs to specify a desired output for a life-cycle period which is presumably more ambiguous than a technical specification for a shorter period.

6.1.3 Process

Finally I would like to make a few remarks concerning the process of conducting research and the writing of the report.

The most pressing is the fact that conducting research mainly through qualitative interviews stands at odds with the validity of the results and the solidity of the conclusions. Per definition an interview inquires the opinion of the respondent and not hard facts. Particular concepts do not have the same connotation for every respondent: what is the exact meaning of words like ‘clean/dirty/long/short’? This might differ per person and therefore a lack of comparability of

results is imminent. This is a disadvantage of interview research which is recognised in literature (Stokking, 1998).

However, when researching a social phenomenon like behaviour an interview is an ideal way to quickly obtain a view without observing actual behaviour yourself. Therefore I chose to use interviews despite the disadvantages. By validating the notions obtained in the interviews through a closed questionnaire I tried to create additional credibility of the conclusions.

A second afterthought concerning the process is the fact that 'cooperation' and 'steering of behaviour' are both slightly slippery concepts to examine. Despite concretizations and operationalizing these concepts, they might not mean exactly the same to everyone. In connection with the previous point made concerning subjective connotations, this could have led to differing interpretations from respondents.

6.2. Recommendations for further research

The research in this report has made a start with investigating the approaches in conduct the actors in a DBFM project assume towards each other. Big limitations were the time span of the research, the relatively low number of respondents and the fact that only qualitative interview data was used.

In the (far) future, when many more DBFM projects have been executed, the research of this report could be verified based on more comprehensive information. Currently no DBFM contract has served out yet, so experiences will gain in significance over the years. The number of projects in the sample can then be much larger than is the case today.

Additional research could also focus on a few specific projects and investigate these more thoroughly, perhaps through case studies. It could focus on a quantitative approach to the research object of this study. This way one can achieve a more solid underpinning of the research.

Furthermore, this report investigated only DBFM projects. For a good understanding of the essence of behaviour of actors in a DBFM project it is important to relate the results to other often used contract forms. Therefore a comparative study of DBFM and Design & Construct (and possibly other contract forms as well) with respect to the steering of behaviour of the contractor could be conducted.

Also the brief elaboration of the detrimental factors to cooperative success in section 4.2.4 could be turned into a full research project. Such a project should focus on possible barriers and obstructions to cooperative success in projects which have proper preconditions.

Finally this report briefly touched the complex relation between trust and contracts. The body of literature is large and divided on this matter. A future research project could further dig into the role of trust in the DBFM contract. An interesting question to answer there might be what the 'discipline of the financiers' means for trust between principal and SPC in DBFM.

7. Bibliography

- A.W.W. Eversdijk, & A.F.A. Korsten. (2009). Concessionele publiek-private samenwerkingsrelaties. *Feiten en ficties bij op DBFM gebaseerde infrastructurele projecten. Bestuurswetenschappen*(3), 25-44.
- Aberdeen Group. (2005). The contract management solution selection report.
- Albanese, Dacin, & Harris. (1997). Agents as Stewards. *Academy of Management Review*, 22, 609-611.
- Algemene Rekenkamer. (2013). Rapport Contractmanagement bij DBFMO-projecten.
- Altamirano. (2010). *Innovative Contracting Practices in the Road Sector. Cross-national lessons in dealing with opportunistic behaviour*. PhD, Delft University of Technology, Delft.
- Argyris. (1973). Organization man: rational and self-actualizing. *Public Administration Review*, 33, 354-357.
- Arrow, K. J. (1985). The Economics of Agency. In J. W. Pratt. & R. J. Zeckhauser. (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business* (pp. 37-51). Boston Harvard Business School Press.
- Australian National Audit Office. (2001). Contract management: a better practice guide.
- Baumgartner, & Steenkamp. (2001). Response Styles in Marketing Research: A Cross-National Investigation. *Journal of Marketing Research*, 38(2), 143-156. doi: 10.1509/jmkr.38.2.143.18840
- Blomqvist, K., Hurmelinna, P., & Seppänen, R. (2005). Playing the collaboration game right: balancing trust and contracting. *Technovation*, 25(5), 497-504. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.technovation.2004.09.001>
- Brealey, Myers, & Allen. (2008). *Principles of Corporate Finance*. New York: Mc Graw-Hill.
- Caers, Du Bois, Jegers, De Gieter, Schepers, & Pepermans. (2006). Principal-Agent Relationships on the Stewardship-Agency Axis. *Nonprofit Management & Leadership*, 17(1), 25-47.
- M.A. Crew. (1975). *Theory of the firm*. New York: Prentice Hall Press.
- Cushman, & Loulakis. (2001). *Design-Build Contract Handbook*. Aspen: Aspen Law & Business.
- Coase. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Commissie Ruding. (2008). Op de goede weg en het juiste spoor. Advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur.
- Davis, Schoorman, & Donaldson. (1997). Towards a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.
- Delfluent. (2014). Project AWZI Harnaschpolder Retrieved 30-1-14, from http://delfluent.nl/plant/awzi_harnaschpolder/
- dePalma, Leruth, & Prunier. (2009). Towards a Principal-Agent Based Typology of Risks in Public-Private Partnerships. Retrieved from <http://blog-pfm.imf.org/files/wp-09177.pdf>

- Dicke. (2002). Ensuring Accountability in Human Services Contracting Can Stewardship Theory Fill the Bill? *The American Review of Public Administration*, 32(4), 455-470. doi: 10.1177/027507402237870
- Dijkstra. (1979). Response Bias in the Survey interview; Approach from Balance Theory. *Social Networks*, 2, 285-304.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Facilicom. (2014). Project belastingdienst Doetinchem, from http://www.facilicom.com/nl/facilicom_facility_solutions/Pages/ProjectbeschrijvingBelastingkantoorDoetinchem.aspx
- Fama, & Jensen. (1983). Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*, 26(3), 301-325.
- Financial Partnerships Unit. (2007). Payment Mechanisms in Operational PPP Projects *Briefing Notes*. Edinburgh: Finance Directorate.
- Gambetta. (1988). Can we trust trust? In Gambetta (Ed.), *Trust: making and breaking cooperative relations* (pp. 213-237). Oxford: Basil Blackwell.
- Gibson, Ivancevich, & Donnelly. (1991). *Organizations*. Homewood: Irwin.
- Financial Partnerships Unit. (2007). Payment Mechanisms in Operational PPP Projects *Briefing Notes*. Edinburgh: Finance Directorate.
- Hackman, J. R., & Oldham, G. R. (1975). Development of the Job Diagnostic Survey. *Journal of Applied Psychology*, 60(2), 159-170. doi: 10.1037/h0076546
- Ham, & Koppenjan. (2002). *Publiek-Private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht: Lemma.
- Her Majesty's Treasury. (2011). Reform of the Private Finance Initiative. London.
- Her Majesty's Treasury. (2012). A New Approach to PPP's.
- Hernandez. (2008). Promoting Stewardship Behavior in Organizations: A Leadership Model. *Journal of Business Ethics*, 80, 121-128.
- Herzberg. (1959). *The Motivation to work*. New York: John Wiley and Sons.
- Hobma. (2009). A comparison between DBFM contracts and concession contracts for urban area development. Retrieved from <http://www.changingroles09.nl/uploads/File/Final.Hobma.pdf>
- Hofstede, G., & Hofstede, G. J. (2005). *Cultures and Organizations: Software of the Mind, second edition*: McGraw-Hill New York.
- Hofstra. (2013). *Alternative Project Finance Structures in Dutch DBFMO projects*. MSc, Delft University of Technology, Delft.
- Holmen, Pedersen, & Torvatn. (2005). Building relationships for technological innovation. *Journal of business research*, 58, 1240-1250.
- Jansen, Orobio de Castro, & de Groot. (2010). De rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst. *Tijdschrift voor het Bouwrecht*(9), 902-910.

- Komfort. (2014). Brochure Kromhout Kazerne Retrieved 30-1-14, from http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ppsbijhetrijk.nl%2Fdsresource%3Fobjectid%3D64904%26type%3Dorg&ei=NB_pUoi_N4ix0AXCmYGYDA&usg=AFQjCNE7Y0vq7ddlJf7jxu4-d8z5vaN8pA&bvm=bv.60157871,d.d2k
- Koster, J. H. W., Hoge, W. E., Geerling, A. H., Perie, P. G., van Baasbank, V. D., & Prinsen, D. J. (2008). DBFM Handboek. Een verkenning van contractonderdelen. (2 ed.).
- Laan, O. (2013). Samenwerkingsvormen. *Vastgoedrecht*(1), 39-41.
- Laffont, & Martimort. (2001). *The theory of incentives: the principal-agent model*. Princeton: Princeton University Press.
- Larson, A. (1992). Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationships. *Administrative science quarterly*, 37(1).
- Lawler. (1986). *High-Involvement Management. Participative Strategies for Improving Organizational Performance*. San Francisco Jossey-Bass Inc.
- M. Nagelkerke, J. Oehler, J. Muntz-Beekhuis, & D. van der Staay. (2009). De concurrentiegerichtede dialoog: Rijksoverheid.
- Malhotra, D. (2009). When contracts destroy trust. *Harvard Business Review*(May 2009).
- Manz, C. C. (1986). Self-Leadership: Toward an Expanded Theory of Self-Influence Processes in Organizations. *Academy of Management Review*, 11(3), 585-600. doi: 10.5465/amr.1986.4306232
- Mayer, Davis, & Schoorman. (2007). An Integrative Model of Organizational Trust: Past, Present and Future. *Academy of Management Review*, 22(2), 344-354.
- McClelland. (1975). *Power: the inner experience*. New York: Irvington.
- McGreggor. (1966). *Leadership and Motivation*. Cambridge: MIT Press.
- Ministerie van Financiën. (2010). Voortgangsrapportage DBFM(O).
- Morgeson, F. P., & Humphrey, S. E. (2006). The Work Design Questionnaire (WDQ): Developing and validating a comprehensive measure for assessing job design and the nature of work. *Journal of Applied Psychology*, 91(6), 1321-1339.
- National Audit Office. (2009). Private Finance Projects.
- Pastoriza, & Ariño. (2008). When Agents become stewards: Introducing learning in the stewardship theory.
- Perrow. (1986). *Complex Organizations*. New York: Random House.
- Petersen, T. (1993). The Economics of Organizations: The Principal-Agent Relationship. *Acta Sociologica*, 36, 277-293.
- Poort van Bunnik. (2014). Project A12 Lunetten-Veenendaal Retrieved 30-1-14, from <http://poortvanbunnik.nl/poort-van-bunnik>
- Poort van Den Bosch. (2014). Project A59 Rosmalen-Geffen Retrieved 30-1-14, from <http://www.poortvandenbosch.nl/18/260408/PvdBwsmgr.nsf>
- PPIAF. (2009). Toolkit for public-private partnerships in roads & highways.

- Pratt, J. W., & Zeckhauser, R. J. (1985). Principals and Agents: An Overview. In J. W. Pratt. & R. J. Zeckhauser (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- PriceWaterhouseCoopers. (2008). The Value of PFI: hanging in the balance (sheet)?
- Rebel Group. (2012). DBFM in het echt. Wat kunnen we leren van de praktijk? Rotterdam.
- Rebel Group, & Rijkswaterstaat. (2013). Partnering & Samenwerking: Rijkswaterstaat.
- Rijksgebouwendienst. (2014a). DUO2 Groningen Retrieved 30-1-14, from <http://www.rgd.nl/onderwerpen/de-gebouwen/dienst-uitvoering-onderwijs-en-belastingdienst-groningen/>
- Rijksgebouwendienst. (2014b). Project Ministerie van Financiën Retrieved 30-1-14, from <http://www.rgd.nl/onderwerpen/de-gebouwen/ministerie-van-financien-den-haag>
- Rijkswaterstaat. (2011). Systeemgerichte Contractbeheersing Anno 2011.
- Rijkswaterstaat. (2014a). Project 2e Coentunnel Retrieved 30-1-14, from <http://intranet.rijkswaterstaat.nl/rws/ppskp/index.php?menu=project&id=6#>
- Rijkswaterstaat. (2014b). Project A12 Lunetten-Veenendaal Retrieved 30-1-14, from <http://intranet.rijkswaterstaat.nl/rws/ppskp/index.php?menu=project&id=4>
- Rijkswaterstaat. (2014c). Project A15 Maasvlakte-Vaanplein Retrieved 30-1-14, from <http://intranet.rijkswaterstaat.nl/rws/ppskp/index.php?menu=project&id=5>
- Rijkswaterstaat (2013) DBFM Model Agreement Infrastructure 3.0.
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1994). Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), 90-118.
- Ross. (1973). The Economic Theory of Agency: The principals problem. *The American Economic Review*, 63(2), 134-139.
- Ross Jr, W. T., Anderson, E., & Weitz, B. (1997). Performance in Principal-Agent Dyads: The Causes and Consequences of Perceived Asymmetry of Commitment to the Relationship. *Management Science*, 43(5), 680-704.
- Sappington, D. E. M. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationships. *Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 45-66.
- Segal, L., & Lehrer, M. (2012). The Institutionalization of Stewardship: Theory, Propositions, and Insights from Change in the Edmonton Public Schools. *Organization Studies*, 33(2), 169-201. doi: 10.1177/0170840611433994
- Shaw. (unknown). The British Labour Government and the Private Finance Initiative in the National Health Service: A Case of Pragmatic Policy-Making? Retrieved from <http://www.innovation.cc/scholarly-style/shaw-finance.pdf>
- Stokking, K. M. (1998). *Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding*. Utrecht: Isor.
- Van Slyke, D. M. (2007). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187. doi: 10.1093/jopart/mul012
- Verschuren, & Doorewaard. (2010). *Designing a Research Project*.
- Wassenaar. (2006). The Dutch DRB Rules. *Construction Law International*, 1(2).

- Waldwei. (2014). Project N31 Retrieved 30-1-14, from <http://www.waldwei.com/dossier/opening-w%C3%A2ldwei.aspx>
- Williamson. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.
- Williamson. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
- Woolthuis, R. K., Hillebrand, B., & Nooteboom, B. (2005). Trust, contract and relationship development. *Organization Studies*, 26(6), 813-840.
- Zaheer, A., & Venkatraman, N. (1995). Relational governance as an interorganizational strategy: An empirical test of the role of trust in economic exchange. *Strategic management journal*, 16(5), 373-392.
- Zucker, L. G. (1986). Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840â1920. *Research in organizational behavior*.

8. Appendices

8.1. Interview transcripts

This section of the appendix lists the transcripts of all the interviews that were conducted during the research. The transcripts are ordered by project, first depicting the interview with the public respondent and second the interview with the private respondent. The projects are sorted by type as well showing first the DBFM road projects and afterwards the non-road projects.

Project A12 Lunetten-Veenendaal

Interview Leon Kneepkens (RWS)

Tijd: 16-1-14, 11-12u

Publiek/Privaat?: Publiek

De A12 is een aantal keer in de prijzen gevallen, kunt u daar wat over zeggen?

Het stuk weg was al erg druk. Een van de projectdoelstellingen was om vooral de hinder voor de omgeving en wegverkeer zo laag mogelijk te houden. De aannemer heeft dat erg goed aangepakt. Daarnaast is het project erg snel opgeleverd. De bouwer bood een snellere planning aan dan wij beoogden en heeft zelfs zijn eigen planning nog versneld. Verder was er een doel gesteld m.b.t. files, die mochten niet meer dan 10% toenemen door de bouwactiviteiten. Dat heeft de bouwer ook gehaald. Ook de relatie met het onderliggend wegennet is goed gemanaged door het consortium.

Ik hoor u vrij positief; kunt u iets vertellen over de samenwerking met Poort van Bunnik?

Die verliep uitstekend. Bij mijn weten zijn er geen disputen geweest waarbij het werk bijna stil is gelegd. Aan beide zijden werd constructief meegedacht met de problemen van de andere partij. Ik denk dat er twee oorzaken aan te wijzen zijn voor het goed lopen van de samenwerking. Enerzijds zijn er goede mensen ingezet die bereid waren te ontwikkelen. Bij de aannemer was er ook een bereidheid om te investeren en misschien minder over te houden aan dit project, maar om wel een goede prestatie te leveren. In de toekomst zouden ze hier vervolgens profijt van kunnen hebben.

Is dat niet strak geregeld in aanbestedingsrecht?

Dat klopt. Maar ze hebben laten zien dat ze kundig zijn. Ze hebben de juiste mensen ingezet op het project.

Ik hoor u veel over 'goede mensen'. Kunt u dat uitleggen?

Dat zit vooral in de competenties en mentaliteit van die mensen. Ze waren zich ervan bewust dat ze iets nieuws gingen doen en dat ze zich moesten ontwikkelen. Ondanks kritische vragen bleven ze heel open en hebben we elkaar kunnen helpen. Aan beide kanten was men goed bereid om mee te denken aan oplossingen van elkaar en hulp te bieden waar nodig. Er werd naar het gemeenschappelijk belang gehandeld. In principe vinden wij dat een aannemer gewoon geld moet kunnen verdienen; we zijn er niet om hem dwars te zitten. Vanaf het begin

kregen wij als projectteam ook de instructie om de aannemer in het zadel te helpen. Wij hadden vanuit de aanbesteding al een beeld hoe het contract moest werken en dat beeld moest bij de aannemer versneld geïntegreerd worden. Wij kregen dus de instructie om het aanneemteam te helpen in plaats van met de rode pen door zijn werk heen. We schetsten een beeld van wat we verwachtten, en als zij ergens vastliepen dan gaven wij de juiste denkrichting aan.

Qua projectbeheersing is de contractmanager ook vrij tolerant geweest. Als zaken niet naar tevredenheid verliepen dan sprak hij een verbeterverwachting uit maar hij greep nog niet in. Hij liet dus enige coulance zien omdat hij zag dat de aannemer wel met goede intenties bezig was. De aannemer gaf ons het vertrouwen dat bij die signalen van onze kant, hij het wel goed op zou pakken.

Zijn er bij het begin van het project gedeelde ambities en doelen geformuleerd?

Dat zou je aan Jan-Willem Bruining moeten vragen, daar was ik niet bij betrokken.

Wat draagt volgens u bij aan vertrouwen en hoe werken jullie daar concreet aan in dit samenwerkingsverband?

Het belangrijkste is denk ik dat men open is en niet met een dubbele agenda werkt. Men moet ook open staan en begrip tonen voor de problemen van de ander. Een gezamenlijk doel helpt ook, en een helpende houding is erg belangrijk (elkaar helpen, dat moet leiden tot wederzijds profijt). Die houding is hier heel nadrukkelijk toegepast. Een voorbeeld is bijvoorbeeld dat wij hen in het zadel hebben geholpen. Zo hebben we geregeld dat voordat bepaalde zaken definitief opgeleverd moesten worden, we de concepten met hen konden bespreken in voorafgaande overleggen. Daar hebben we allemaal profijt van. Zij hadden bijvoorbeeld een probleem met bomen kappen. Toen hebben wij geholpen om de partij die daarbij dwars lag te masseren om dingen voor elkaar te krijgen. Een andere keer hadden wij onze vergunningen nog niet op orde, en dan gingen zij vast op een andere plek aan de slag. Partijen kunnen dit ook anders benaderen: veel opportunistischer. Dat gebeurde nadrukkelijk niet in dit project.

Een ander deel van het succes van dit project is denk ik te danken aan het feit dat, hoewel de private partij een consortium is, het moederbedrijf een eenheid is. Het waren vrijwel allemaal BAM-bedrijven. Als de een kon optimaliseren en de ander iets moest geven, dan was dat in dit project niet zo een probleem. Bij andere projecten loopt dat vaak net even anders.

Nog even terug naar het vertrouwen en transparantie. Kunt u enkele voorbeelden geven van hoe transparantie betracht werd?

Een groot deel van onze contractbeheersing zijn risico-gestuurde toetsen uitvoeren bij de aannemer. Daarbij is het nooit gebeurd dat men bij de aannemer de toetsen tegenwerkten. Zij hielden niks achter.

En hoe is de transparantie andersom?

Als wij problemen hadden, deelden we dat zodat zij konden meedenken over de oplossing van het probleem. Er is ook een issue geweest bij de start van het werk; wij zouden een weg moeten opleveren die aan de onderhoudsnormen voldeed maar dat bleek niet het geval. Daar zou je lang over kunnen twisten maar dat hebben we in korte termijn op kunnen lossen door het probleem heel open op tafel te leggen en te bespreken. We hadden ook kunnen wachten tot de aannemer hiermee zou komen.

We merken dat er met het behalen van een aantal mijlpalen een hoop mensen afgevloeid zijn. Vooral aan de kant van het consortium is dat zo; bij ons zijn de mensen nog wel beschikbaar maar doen ze ook andere projecten. Er is toen een nieuwe onderhoudsorganisatie opgezet. Je merkt dat zaken als zorgen om de omgeving, kwaliteit en communicatie nu minder goed lopen dan voorheen. Er is een aantal keer een managementwissel geweest bij het consortium in de

onderhoudsclub; je merkt dat die mensen het werk zich eigen moeten maken en als ze dan ook nog af en toe wegvallen dan is dat storend. Wij merken dat de openheid en communicatie stilvallen: wij leggen aandachtspunten neer maar het duurt erg lang voordat hiermee iets gebeurt.

U zegt o.a. dat de openheid achteruit gaat. Waar merken jullie dit verder aan?

Wij wachten veel langer dan voorheen op antwoord. Verder blijkt soms dat ze interne besluitvorming toch gedaan hebben, waar wij geen lucht van krijgen. Deels komt dat ook omdat een aantal overleggen zijn stilgevallen. Je merkt dat de slagvaardige leiding die ze destijds hadden er nu niet is. De mensen die benaderd worden bij het consortium zijn van goede wil, maar hebben niet de bevoegdheid om besluiten door te zetten. Een hoop zaken blijft daar dus liggen. Dat geldt zowel bij afspraken over contractwijzigingen, maar ook bij de relatie met de omgeving waar we toch een goede reputatie hadden opgebouwd.

Bij de mensen die wel de bevoegdheid hebben, speelt het probleem dat er veel gewisseld is op die plek en dat die mensen dus elke keer ingewerkt moeten worden. Verder is het project nu een deeltijdproject zodat de mensen die erop zitten nu ook met andere dingen bezig zijn. Besluitvorming laat daarmee langer op zich wachten. Daarbij is het zo dat aan onze kant mensen ook dachten in juli te kunnen opleveren maar dat werd uiteindelijk december. Ondertussen hielden die mensen zich wel ook al vanaf juli met andere projecten bezig. Toen is het bij ons dus ook stilgevallen. Dat gebeurde wel iets later dan bij de aannemer.

Kunt u iets zeggen over de huidige frequentie van communicatie?

Het echte contractoverleg was tijdens de bouw en vlak daarna maandelijks. Daarna waren mensen al gauw vaak verhinderd door hun betrokkenheid bij andere projecten. Nu zitten we op eens in de anderhalf a twee maanden met dit overleg.

Ook hadden we een informeel-technisch in de realisatiefase, maar die is helemaal stilgevallen. Daarnaast was er nog een omgevingsoverleg dat wel doorging de laatste tijd maar bij dat overleg zaten niet de juiste mensen (omgevingsmanager aannemer).

Is een contractoverleg eens per twee maanden voldoende?

In de onderhoudsfase zijn er normaal gesproken niet zoveel problemen, dus dan zou dat genoeg moeten zijn. Nu waren er nog wat restpunten van de realisatie plus enkele contractwijzigingen die wij wilden uitvoeren; er waren nog iets teveel files en daarnaast wat problemen bij de afritten. Daar wilden mij nog maatregelen voor treffen. Dit verliep allemaal wat moeizaam vanwege de eerder geschetste situatie.

Houden jullie bij of de partijen zich aan afspraken houden?

Het contractoverleg is de plek om mondelinge afspraken die niet leiden tot contractwijzigingen, vast te leggen. Die afspraken worden geborgd in de actielijst om te zorgen dat we elkaar daadwerkelijk wat leveren.

Daarnaast hebben we formele communicatie waarin we elkaar meldingen doen en waarin afspraken formeel worden bevestigd.

Ontmoeten jullie elkaar ook in informele setting?

Op zich weinig. Het gebeurt wel (benen-op-tafel-overleg, koffiemomentjes), maar minder dan in andere projecten waarin ik gezeten heb. De aannemer heeft ook geregeld een informeel overleg met de wegbeheerder dat ook bijdraagt aan een goede samenwerking.

Kunt u iets zeggen over hoe controle en monitoring wordt uitgeoefend in dit project?

In principe gaat dat via SCB (systeemgerichte contractbeheersing): in het project wordt regelmatig naar de risico's gekeken en worden bepaalde risico's aangewezen die getoetst moeten worden. Daarvoor worden proces- en systeemtoetsen ingepland, en dan voeren wij met toetsteams audits uit bij het consortium om vast te stellen of de voor ons kritieke zaken voldoende worden geborgd door de aannemer. Dat zijn deels toetsen bij het consortium en deels bureau-toetsen. Wij vragen weinig informatie van het consortium. Alleen bij aanvangsvoltooiings-, en beschikbaarheidsdatum vragen wij stukken van het consortium om de rechtmatigheid van de betalingen te staven. Verder is het natuurlijk voor elke kwartaalopgave de bedoeling dat zij informatie opsturen.

In tegenstelling tot D&C contracten mag het consortium hier erg veel zelf bepalen. Wij vragen niet om veiligheidsplannen of projectbeheersplannen; vanuit het contract moeten ze die dingen wel doen maar wij toetsen die dingen niet. Het is wel zo dat wij in principe recht op toegang tot die informatie hebben. Vooral bij kwartaalopgave voeren we controles uit vanachter het bureau, en bij contractwijzigingen.

In dit project is het verder zo dat het consortium zelf bepaalde ISO-certificaties moet halen; daarbij kijken we dus niet naar de moederbedrijven. Dit certificaat kijkt vooral naar de kwaliteit van de bedrijfsprocessen en de of het consortium de Life-Cycle-Cyclus op een bepaald niveau voldoende beheerst. In het contract hebben wij voorgeschreven dat ze in bepaalde fases een bepaald niveau moeten halen. Daarvoor moeten ze zelf een certificerende instantie uitnodigen en de toetsen laten uitvoeren. Er is dus nog een partij die bekijkt of het consortium de kwaliteitsbeheersing op grond van het contract nakomt. Die instantie heeft als het goed is een bepaalde onafhankelijkheid hoewel ze wel betaald worden door het consortium voor het uitvoeren van die tests. Op de punten waar het consortium een certificaat haalt, kijken wij niet meer omdat ze daar nu eenmaal een certificaat hebben behaald. Wij focussen op de zaken die voor ons dan nog overblijven.

In hoeverre vindt u dat in dit project het consortium autonoom is?

Dat gevoel heb ik heel nadrukkelijk. De vraag die hierbij natuurlijk speelt, is: krijg je nog wel wat je vraagt als je hen teveel hun gang laat gaan? Daarvoor is het overleg met de wegbeheerder heel belangrijk. Dat zijn de deskundigen die precies weten wat wel en niet voldoet. Wij monitoren nadrukkelijk bij hen of alles in orde is en daarover zijn we erg tevreden. Het komt zelden voor dat zij ons vragen om via het contract in te grijpen omdat het hen via het normale overleg niet lukt.

Het autonome werken komt dus vooral terug in het feit dat het consortium niet bij ons zaken aanhangig maakt, maar dat het zelf met de stakeholders de zaken gaat afstemmen. We zien hier bijvoorbeeld dat het consortium het onderhoudswerk goed clustert zodat het zo min mogelijk hinder veroorzaakt; dit zorgt natuurlijk voor een positieve ervaring bij de wegbeheerder en uiteindelijk ook bij de weggebruiker.

Aan het begin hebben wij de aannemer gevraagd hoeveel boetevrije onderhoudsnachten hij nodig dacht te hebben, want hij moet natuurlijk wel de gelegenheid krijgen om boetevrij te onderhouden. Voor ons is het belang dat er een veilige weg ligt, dus we stimuleren de aannemer om preventief te onderhouden i.p.v. reactief. Daarbij zijn ze beperkt in het aantal keren dat ze boetevrij kunnen onderhouden dus gaan ze automatisch werkzaamheden clusteren en wordt er minder hinder ondervonden.

Zou het uurtarief van personeel snachts in sommige omstandigheden niet kunnen opwegen tegen de boetes die het consortium zou krijgen voor overdag onderhoud plegen?

Er zijn bepaalde drukke trajecten waar overdag geen onderhoud gepleegd mag worden. Wel is er een overheidsvisie dat inderdaad de kosten gedrukt kunnen worden als er iets meer overdag gewerkt zou worden. Dat zou dan ten koste van de hinder op de weg gaan. Dat zit echter niet in

ons contract. De wegbeheerder van RWS bepaalt uiteindelijk of er gewerkt mag worden aan de weg. Als er accuut iets moet gebeuren omdat er een levensbedreigende situatie ontstaan is, dan gaan ze alsnog de weg op maar dan gaat de teller lopen.

Even terug naar de autonomie van het consortium.

Die is naar mijn idee dus goed geborgd. Vanaf dag één hebben ze mogen bepalen of ze willen pappen en nathouden of niet. In dit project heeft het consortium gekozen om een duurzame constructie neer te leggen waardoor er maar één keer groot onderhoud hoeft te worden gepleegd, naast twee keer levensverlengend onderhoud. Daar moet het consortium de keuze maken en dat laten we helemaal aan hen. De financiële prikkels zijn ook van dien aard dat ik het goede hoop heb dat ze preventief onderhoud gaan uitvoeren waar mogelijk.

Wat denkt u dat DBFM betekent voor een samenwerking tussen publieke en private partners?

Gevoelsmatig denk ik dat het risico bij een D&C nog veel meer is dat een aannemer vijfjes of zesjes gaat leveren. Nu is het zo dat de bouwer ook moet onderhouden. De bouwaannemer heeft zichzelf al veelvuldig getoetst, veel meer dan dat dat bij een ander contract zou gebeuren. De bouwer beseft goed dat hij de fouten in de bouwfase terugkrijgt in de onderhoudsfase. Dat is een switch die ik duidelijk heb gezien bij onze wederpartij. Zij onderkennen dat probleem en hebben daar heel veel energie in gestoken waardoor wij ook minder bij hen hoeven te controleren omdat ze dat zelf al veelvuldig checken.

De vijfjes en zesjes cultuur kan natuurlijk ook bij DBFM ontstaan; een aannemer zal wellicht zo scherp mogelijk langs de specificaties willen aanbieden om de aanbesteding te winnen?

Het enige wat je kan verwachten is dat er aan het eind van het project moeilijkheden op gaan treden. Als zij verwachten dat een deklaag een bepaald aantal jaar meegaat en het blijkt minder lang te duren dan zal er waarschijnlijk meer onderhoud gepleegd moeten worden wat erg veel geld kost.

Het had inderdaad gekund dat ze zouden kiezen voor pappen en nathouden – de zesjes dus – maar daar hebben ze niet voor gekozen. Het contract voorziet in de omstandigheid dat de constructie bij de einddatum nog net moet voldoen, dus de kans bestaat dat de laatste paar jaren het onderhoud minder aandacht zal krijgen.

In ons contract moest er een rijstrook bij, de aansluitingen moesten aangepast worden en er moest wat technische installaties in. Daar zat allemaal weinig marge in en het is duidelijk wat die elementen moeten kunnen. Als je een goedkopere technische installatie erin stopt is de faalkans groter en dragen ze nog steeds zelf het nadeel. Wat ons opviel is dat het consortium bereid was om zelf te investeren in een monitoringssysteem dat ze beter vinden dan het systeem dat wij voorstelden. Daarmee monitoren ze o.a. de technische systemen en denken ze sneller gebreken op het spoor te kunnen komen. Dit consortium investeert dus juist, eerder dan dat het ‘scherp langs de specificaties’ gaat: dat laatste beeld herken ik niet.

In sommige rapporten wordt af en toe kritiek geuit op DBFM. Wat vindt u van deze kritiek?

Ik herken deze kritiek wel. De aannames die men doet bij meerwaarde berekeningen moeten getoetst en geijkt worden naarmate er meer ervaring komt met het contract. Ik ken daarentegen verhalen van vergelijkende toetsen (of een contract als D&C of DBFM op de markt gezet moest worden) waarbij pas bij extreme waarden van aannames de balans doorsloeg richting D&C. Ik ben echter zelf niet bij die toetsen aanwezig geweest en herken de scepsis tegen die toets wel.

Wat betreft de inflexibiliteit: het contract voorziet natuurlijk in wijzigingen, ook als het consortium een niet-marktconforme aanbieding doet. Dan kunnen we een derde partij het werk laten doen tegen een redelijke prijs. Aan de andere kant vind ik dat de inflexibiliteit ook als een

stok achter de deur kan fungeren tegen ongebreidelde wijzigingen. Vroeger kon men soms allerlei randzaken nog meepakken bij een wijziging. Nu leidt dat veel eerder tot een scopewijziging en wijziging van het risicoprofiel. Dat zou nu niet snel meer gebeuren en kunnen we gemakkelijker stakeholders met allerlei wensen afhouden. Deze kleine wijziginkjes zouden tot veel problemen kunnen leiden.

De financieringskosten zullen waarschijnlijk wel hoger zijn, daar ben ik geen expert in. Ik denk dat het Rijk ook wel blij is met het feit dat het duidelijk is wat het op lange termijn krijgt.

Ben ik nog iets vergeten te vragen?

Je moet je bedenken dat samenwerken geen doel op zich is. Het is wel belangrijk, maar voor je het weet ga je op de rand lopen van het contract omdat je je partner niet lastig wil vallen met bepaalde zaken. Samenwerking moet niet ten koste gaan van alles. De vraag die je zou kunnen stellen is wat samenwerking mensen waard is.

Interview Jan-Willem Bruining (BAM; tevens betrokken bij N31 Waldwei)

Vrijdag 24-1-'14

Publiek/Privaat?: Privaat

Kunt u iets vertellen over de samenwerking binnen de DBFM projecten waarmee u te maken heeft?

Bij de N31 was het in het begin wat lastig. We wisten nog niet wat er van ons verwacht werd en hoe we met elkaar om moesten gaan. Vanuit Rijkswaterstaat werd er toen nog benadrukt dat het contract 'volstrekt helder' is en slechts uitgevoerd moest worden. Het 'Bahamamodel' is een kreet die daar bijhoort. Op de N31 bleek dat het niet zo werkt. Ik blijf dat in nieuwe projecten benadrukken. Het consortium heeft behoefte aan een sparringpartner waarmee het de omgeving, techniek etc. kan bespreken, let wel: zonder dat daarmee de verantwoordelijkheid over gaat. Het contract is namelijk erg lijvig met een hoop bepalingen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Daarnaast spelen er soms politieke zaken die afstemming vereisen waarbij RWS wel degelijk een rol heeft.

Op de N31 was het in het begin onduidelijk hoe bovenstaande precies in zijn werk zou moeten gaan. De samenwerking heeft zich daarna wel ontwikkeld in positieve zin: aan het einde van de realisatie ging de samenwerking goed. Sindsdien zijn er op de N31 een aantal teams geweest die de exploitatiefase hebben begeleid: eerst het district Friesland RWS, daarna een IPM team van RWS. Je merkte dat die een verschillende aanpak hadden: het districtsteam liet de teugels vieren, terwijl er met het IPM team weer een professionalisering plaatsvond. Er zijn dus wat wisselingen geweest, ook binnen het districtsteam. Het IPM team zit er nu wel al een aantal jaren en is redelijk constant gebleven.

Ik vind dat het vrij goed gaat in de samenwerking; er wordt meegedacht met elkaar en er is begrip voor elkaar. We hebben niet bijzonder veel contact, maar we weten elkaar te vinden. Zij kennen onze belangen en wij weten ook wat zij graag zien. Wij zien onszelf als dienstverlener en daarmee ook echt als een verlengstuk van Rijkswaterstaat; zij het dat wij maar een klein stukje weg hebben.

Op de A12 is de realisatiefase snel en goed verlopen. Daar zitten we nu nog in de transitie van het realisatieteam naar het onderhoudsteam. Mijn zorg op dit project is dat we sec onze dienst kunnen blijven verlenen. Op dit moment is dat wat lastig omdat het onderhoudsbedrijf dat geïnstalleerd is, uitgerust is om te onderhouden wat is gebouwd. Er zijn hier echter nog een hoop wijzigingen vanuit de realisatiefase doorgeschoven naar de onderhoudsfase. Het onderhoudsteam is op deze situatie eigenlijk onvoldoende toegerust. Er zitten namelijk enkele lastige wijzigingen bij. We hebben voor een bepaalde grotere wijziging weliswaar een klein realisatieteam opgetuigd om het werk maar bij het onderhoudsteam weg te houden. In totaal is het allemaal extra werk waar we niet op gerekend hadden.

Hoe kan het dat dit allemaal doorgeschoven is?

Dat komt bijvoorbeeld door niet daadkrachtige besluitvorming in het spel tussen stakeholders en/of RWS of te trage reacties. Die dingen schuiven dan door op een grote hoop en lopen zo vertraging op. Dan kan als vervelend ervaren worden.

Zijn in de beide projecten aan het begin expliciet gedeelde doelen en ambities geformuleerd?

Op de A12 wel. Rijkswaterstaat had daar al een ambitie-driehoek geformuleerd. Wij hebben die ambities omarmd en er een vierde aan toegevoegd. Die vier ambities zijn terechtgekomen in onze managementaanpak en als zodanig tot contract verworden. Op dit project was het duidelijk welke doelen er gesteld waren en hoe we die wilden bereiken.

Op de N31 is het formuleren van doelen of ambities niet zo expliciet gebeurd denk ik. De hoofddoelen van het project waren hier de verkeersveiligheid verbeteren en de doorstroming verbeteren. Die doelen zijn vanuit Rijkswaterstaat geformuleerd en ook wel omarmd door ons, maar ze zijn niet in ons managementsysteem terecht gekomen. Ik denk dat we qua projectbeheersing beter zouden kunnen werken op de manier waarop wij het op de A12 hebben gedaan.

Hoezo gebeurt dat niet vaker?

Op nieuwe projecten die ik nu doe, doe ik dat ook wel. Op de N31 gebeurde het niet omdat het niet uitgevraagd werd. Bij de A12 werd expliciet gevraagd of we die ambitiedriehoek in ons managementsysteem opnamen zodat we ermee aan de slag konden.

Op de N33, een ander project wat ik nu doe, is er een risicobeheersplan geschreven. RWS reikt enkele risico's aan en je ziet er zelf een aantal als opdrachtnemer. Op die risico's tref je dan maatregelen. Eigenlijk zouden we een stap terug moeten gaan: die risico's zijn verwoord vanuit de gedachte dat ze een bepaald doel bedreigen. We zouden dus naar die doelen moeten kijken en van daaruit bedenken wat allemaal een bedreiging zou kunnen zijn. Dat heb ik in het managementsysteem op de N33 zo ingericht: de doelen zijn leidend, de risico's volgen hieruit en aan die risico's moet iets gedaan worden.

Hoe gaat men met elkaar om als er risico's intreden?

Op de N31 ging dat in het begin moeizaam. Er was daar bv sprake van een derde-partij (Provincie) die vergunningen moest verlenen en daarbij oneigenlijke voorwaarden stelde. Daar werd naar mijn idee niet goed mee omgegaan. We hadden het gevoel dat RWS en de Provincie samenspannen tegen ons. Wij hadden daarnaast een separaat overleg met de Provincie en hadden onze eigen interpretatie. Als consortium en RWS loop je de kans om tegen elkaar uitgespeeld te worden door de Provincie, hetgeen ook min of meer gebeurd is. Er is later wel actie ondernomen om te zorgen dat de vergunningverlener geen oneigenlijke voorwaarden meer kon stellen.

Algemener vind ik dat opdrachtgever en opdrachtnemer eerst gezamenlijk moeten kijken wat er precies in het contract staat en daar overeenstemming over bereiken. Daar moet men open en eerlijk in zijn bij situaties die optreden, en niet zich in allerlei bochten wringen om er onder uit te komen. Dat is natuurlijk moeilijk als het om veel geld gaat. Het is daarom zaak om het probleem gezamenlijk zo klein mogelijk te maken, en vervolgens bij een van de twee partijen te leggen.

Op de A12 gingen we erg goed met risico's om. Er zijn wel problemen opgedoken, maar we hielpen elkaar goed hiermee. De gronden waren bijvoorbeeld niet tijdig beschikbaar waardoor wij strikt gezien niet door konden werken. Samen hebben we toen bekeken hoe we de fasering aan konden passen en of we technische maatregelen konden treffen zodat er om de problemen heen gewerkt kon worden. Er zijn go/no-go momenten ingebouwd omdat het erg onzeker was

wanneer de gronden wel beschikbaar zouden komen. Rijkswaterstaat heeft ons uiteraard wel betaald voor het aanpassen van de werkzaamheden maar we hebben het probleem dus eerst sterk verkleind. Rijkswaterstaat heeft ons daarentegen geholpen met een zinkvervuiling die niet voorzien en absoluut niet te verwachten was. Daarin hebben we wederom eerst het probleem verkleind. De uitvoeringsmethode is aangepast waarin RWS ook heeft bijgedragen. Er is daarbij telkens een aanpak van verkleinen en oplossen gekozen, zodat de risico's in ieder geval niet de voortgang belemmeren. Daarna wordt contractueel bekeken wie voor het verkleinde risico opdraait.

Op de N33 is er een vergelijkbaar issue opgetreden als bij de N31 met een derde-partij. Die vergunningverlenende partij dacht iets anders te krijgen dan ze daadwerkelijk krijgen. Het probleem zit erin dat RWS hier eerst alleen naar de derde-partij (gemeente Assen) is gegaan, zonder ons. Ik heb daarvoor gewaarschuwd van tevoren. Ik denk dat ze toch eerst alleen zijn gegaan uit angst dat ze een claim aan de broek zouden krijgen van ofwel ons ofwel de gemeente Assen. Wij zijn daarbij ook gebonden aan Assen omdat we van hen een vergunning moeten krijgen. Waar het om draait, is hoe goed in het DBFM-contract vastligt wat gevraagd is. Het risico zit hem in het verschil tussen het DBFM contract en de afspraken die RWS maakt met de gemeente Assen. Het verschil tussen die twee moet zo klein mogelijk zijn, maar alle bepalingen in contracten blijven interpretabel. Ik denk dat je ook dat zo open mogelijk op tafel moet leggen en bekijken hoe het verschil zo klein mogelijk kan blijven, en eventueel het verschilrisico verdelen. Misschien lukt het zelfs om een driepartijenovereenkomst te sluiten. Samenvattend is het van groot belang voor RWS om, voor de tender start, goed te luisteren wat een Provincie of gemeente wil, en die afspraken op papier te stellen en 1:1 over te nemen in het DBFM contract.

Hoe zou u het vertrouwen beoordelen in de projecten?

Op de N31 was dat er in het begin niet. Dat kwam omdat beide kanten in hun oude rol bleven zitten. Na verloop van tijd ontstond dat vertrouwen wel toen we gewoon goed presteerden. Het heeft echter wel weer een deuk opgelopen toen er een zaak vanuit RWS boven water kwam die wij over het hoofd hadden gezien, maar daarna wel direct opgelost hadden. Dat we het in eerste instantie gemist hadden, werd niet geloofd. Het vertrouwen was dus op z'n zachtst gezegd erg wankel.

Het vertrouwen is nu in de onderhoudsfase overigens wel gekomen. We leggen nu alles open op tafel. Een voorbeeld hierbij is de aansluiting die op de N31 in opdracht van de Provincie wordt gerealiseerd. Wij hadden daar geld gereserveerd om de toe- en afritten te overlagen, omdat we dat ooit nog zouden moeten doen. We hebben RWS er toen op gewezen dat ze dat geld van ons terug zouden krijgen; zelf had RWS hier nog niet aan gedacht. Hiermee kweek je als consortium absoluut vertrouwen.

Op de A12 is het vertrouwen er absoluut. Dat had o.a. ook te maken met hoe men het project in stapt. Voorbeeld: Het areaal zou volgens RWS aan alle eisen voldoen; we hebben toen een nulmeting gedaan waaruit bleek dat dat niet het geval was. Daarover kun je lang over gaan steggelen, of je kunt samen kijken hoe het ervoor staat en schrijnende zaken direct aanpakken en de rest hebben we uitgefaseerd. RWS heeft toen erkend dat ze fout zaten en heeft samen met ons de problemen aan het begin daadkrachtig aangepakt.

Hoe gaat het nu op de A12 nu het in onderhoud zit?

Nog steeds goed naar mijn idee. We lopen hier en daar iets achter met bepaalde acties, die we wel op orde moeten krijgen; anders neemt het vertrouwen snel af. Vertrouwen behoud je door te blijven acteren. Het gevaar van versloffen dreigt nu enigszins. De capaciteit van het team staat onder druk wat weer te maken heeft met alle wijzigingen die vanuit de realisatie meegenomen moeten worden.

Welke dingen dragen bij aan de vertrouwensband en hoe werken jullie hieraan?

We houden geregeld meetings (PSU, PFU) om te blijven benadrukken dat we transparant willen zijn. Het benadrukken is natuurlijk niet genoeg, het moet ook gebeuren. Wat hier altijd om de hoek komt, is dat het mensenwerk is. Ik doe het anders dan mijn voorganger en mijn eventuele opvolger zal ook weer zijn eigen stempel erop drukken; dat kan anders ervaren worden door betrokkenen. Omgekeerd moet ik ook leren omgaan met wisselingen bij RWS.

Tijdens de realisatiefase hebben we wekelijks informeel bij elkaar gezeten op de A12 om lopende zaken te bespreken en te kijken waar we elkaar konden helpen. Deze informele overleggen gebeurden ook op meerdere niveaus. Het enige formele overleg was het contractoverleg waarin de zaken vastgelegd werden die uit de informele overleggen kwamen.

Op de N31 gebeurde het informele overleg nog niet. Op de N31 was er slechts formeel overleg: tijdens de realisatie maandelijks, en tijdens de exploitatie tweemaandelijks.

We hadden het net al even over transparantie; was dit in beide projecten in dezelfde mate aanwezig?

Nee, op de N31 in het begin niet zo maar dat was zoals gezegd een andere tijd. Op de A12 gebeurt het wel. Het is ook wel prettig voor de partijen als een hoge graad van transparantie aanwezig is. Van een ingekeepte houding wordt niemand wijzer. Ook als er dingen mis gaan, kun je het mijns inziens beter melden, bespreken en maatregelen treffen. RWS ziet graag de houding die continu verbeteren uitdraagt. De doodsteek is echter als die open houding vervolgens beboet wordt. Dat nodigt niet echt uit tot het delen van gegevens. De grens ligt er wat mij betreft bij als gemeld wordt dat iets zal verbeteren maar er door het consortium ondertussen niets gedaan wordt. Als de risico's dan weer optreden moet er gewoon beboet worden.

Betekent de transparantie ook dat vertrouwelijke informatie wordt gedeeld?

Ja dat gebeurt. Wij hebben bij de A12 de financiële stand, die normaal aan de stuurgroep van Poort van Bunnik gerapporteerd wordt, op tafel gelegd bij RWS. Hiermee konden we duidelijk maken hoe we ervoor staan en dat we niet zeurden. Dat kweekt begrip voor elkaar.

Kunt u iets vertellen over controle en monitoring activiteiten?

Zowel op de N31 en de A12 zijn daarin twee lijnen te onderscheiden. Ten eerste zijn er de audits die RWS uitvoert; de systeemgerichte contractbeheersing. Daarnaast zijn er de controles op het prestatie-meetsysteem.

Die audits werden op de N31 in het begin wekelijks uitgevoerd en duurden soms een heel dagdeel. Dat hebben we toen in duur terugschroefd naar 2 uur. Op de A12 is dat aangepast naar een maandelijkse toets, maar dan wel de hele dag. Er wordt dus best geregeld gecontroleerd, maar wel op de SCB manier. Dat betekent risico-gestuurd en daarbij eerst de systemen, dan de processen en ten slotte de producten. Ik vind dat de mensen van RWS dat goed doen. Ze halen de dingen boven water die verbeterd moeten worden. We doen ook interne audits maar er kan natuurlijk soms iets doorheen glippen. Ook gebeurt het dat een opdrachtnemer vergeet om element B, C en D te checken als ze bij A op een issue stuiten. Het kost uiteraard ook geld om alles na te lopen. RWS haalt dit soort zaken er wel uit. Idealiter zouden wij als opdrachtnemer de issues zelf eruit filteren. Het heeft ook te maken met de volwassenheid die men nog moet krijgen in de uitvoering van DBFM, en daarnaast met personele wisselingen die geregeld optreden.

Ervart u de controle en monitoring die de opdrachtgever uitvoert af en toe als storend?

Op de N31 gebeurde de audits op een gegeven moment zo vaak dat het inderdaad storend werd. Verder kregen we soms rapportages waar issues erg zwart/wit werden weergegeven. Dan wekt dat een reactie op waardoor je in een brievenschrijfmodus terecht komt die nergens toe leidt.

De les die we hier geleerd hebben, is dat de controles minder frequent plaats moeten vinden en rapportages minder gekleurd gepresenteerd moeten worden. Wij reageren nu ook niet meer op rapportages en vermijden zo discussie, tenzij wat erin staat pertinent onjuist is. Hier zijn we dus beiden volwassener in geworden. Als onderdeel van de opdrachtnemer ben ik eigenlijk blij dat RWS dingen controleert, want daar worden we alleen maar beter van.

U ervaart het dus totaal niet als storend?

Nee. Wat wel als storend wordt ervaren is als een onderdeel van het contract letterlijk wordt geïnterpreteerd terwijl het voor iedereen op het project duidelijk is dat het in de praktijk niet zo werkt. Als daar toch aan vast wordt gehouden, dan stoort dat mij flink.

Wat ervaart het consortium als belonend in een DBFM project als deze naast het financiële rendement?

Uiteraard ligt er een verdienmodel aan ten grondslag; een persoonlijke drijfveer is om deze branche verder te brengen en te ontwikkelen. Op een zeker moment moeten we inderdaad losgelaten kunnen worden en zelfstandig het onderhoud van zo een weg op een verantwoordelijke manier kunnen doen. Het concept DBFM maakt het werk ook leuker: door in het ontwerp al na te denken over onderhoudsaspecten kun je slimmigheden en optimalisaties inbouwen. Vroeger vertelde de opdrachtgever je wat je moest doen; nu moet je jezelf vertellen wat je moet doen.

Heeft BAM een visie dat het grote prestigieuze projecten wil aanpakken?

BAM wil inderdaad excelleren in grote multi-disciplinaire projecten. Daarin willen we vooroplopen. Die punten zitten in onze strategische agenda voor de komende jaren.

In hoeverre heeft u het idee dat het consortium in de praktijk autonoom is? Heeft u daar praktijkvoorbeelden bij?

Voor een groot gedeelte wel. Ook hier geldt het 'volwassen worden' weer als belangrijk punt. Op de N31 vroegen we nog regelmatig hoe we iets moesten aanpakken. Op de A12 zijn we al doortastender in onze aanpak: we kiezen meer onze eigen weg. Ontwerpers hebben nog wel de behoefte aan een opdrachtgever die ze vertelt wat er gedaan moet worden. Wij hebben het zo geregeld dat er intern iemand als opdrachtgever functioneert, zodat we niet iedere keer naar RWS toe hoeven. Er blijven echter altijd zaken die de omgeving raken of politieke consequenties hebben waarover wij als opdrachtnemer willen sparren met de opdrachtgever. Dat wil niet zeggen dat de verantwoordelijkheid overgaat, maar we willen op tafel leggen waar we mee zitten, wat de afwegingen en opties zijn, en onze voorkeurskeuze. Dan kan RWS meedenken, maar de uiteindelijke keuze blijft bij ons liggen.

Als ik het goed begrijp speelt dit met name als de omgeving complex is?

Ja, maar aan de grenzen van je gebied heb je altijd te maken met meerdere stakeholders en is het altijd complex. Dan is het altijd goed om daarover af te stemmen en ideeën uit te wisselen.

Wat vindt u in het algemeen dat DBFM betekent voor de samenwerking tussen publieke en private partners?

Je hebt het contract nodig en met name de gewenste output specificaties. Je moet het contract echter niet altijd te letterlijk lezen. Wat er gebeurt, onder invloed van het o.a. het rekenkamer rapport, is dat er te letterlijk wordt gelezen wat er staat. Het contract is en blijft de basis van wat we creëren, maar je moet het in perspectief kunnen plaatsen. Je moet naar mijn idee altijd

zoeken naar het doel achter een bepaling. Als mensen dat niet kunnen dan wordt het een gevecht op de letter, en daar wordt niemand wijzer van. Dat kost erg veel negatieve energie en geld waarmee de meerwaarde van DBFM teniet gedaan wordt.

Geldt dit meer bij dit contract dan traditionele contractvormen?

Traditioneel werkte men met kortere overeenkomsten. In de RAW-systematiek was veel vaster omlijnd wat je wel/niet moest doen. De spelregels waren hierin helderder (na jaren toepassing). In DBFM gaat men inderdaad naar een meer autonome opdrachtnemer die zelf bepaalt wat het beste is; het kan hiermee wel eerder afwijken van wat een opdrachtgever in gedachten had. De vraag is dan hoe strikt de opdrachtgever vasthoudt aan wat hij in gedachten had.

En hoe goed hij op papier zet wat hij wil.

Zeker. Als je als opdrachtgever precies weet wat je wil, en daar zeker niet vanaf wil wijken, dan moet je dat ook heel duidelijk eisen. DBFM is dan misschien ook niet het juiste contract daarvoor. Als opdrachtgever heb je aan zo ee'n gedetailleerde specificatie dan ook veel meer werk. In DBFM is de contractvoorbereiding in dat opzicht globaler en simpeler, al zal niet iedereen het daarmee eens zijn met name de mensen die weten wat ze willen maar gedwongen worden functioneel te specificeren.

U noemde net al het Rekenkamer rapport. Wat vindt u van de kritiek die de Rekenkamer uit (meerwaarde ondoorzichtig, inflexibel contract, hoge financieringskosten, lange kostbare aanbesteding)?

Inflexibiliteit is inderdaad een issue. Tijdens de lange contractsduur gebeuren er onvermijdelijk dingen; het hangt er dan vanaf of je daar met elkaar over kan praten. Op de N31 zijn er nu een aantal aansluitingen die worden veranderd; ik kan daar heel moeilijk over gaan doen, of wat meegaand zijn en meer medewerking verlenen; tegenhouden kan ik die veranderingen overigens niet. Samenvattend is flexibiliteit wel een issue waar we mee aan de slag moeten.

Zou flexibiliteit in het contract per definitie goed zijn denkt u?

Wijzigingen in de exploitatiefase zijn niet heel erg. Tijdens de bouw wel, want dan gaat de boel verstoren en vertragen. Wijzigingen komen bijna altijd van een derde af. In de exploitatiefase moeten derden voor wijzigingen meestal zelf betalen, terwijl ze in de bouwfase denken de wijziging er wel even tussen te kunnen krijgen. Via vergunningen proberen ze e.e.a. dan af te dwingen. Flexibiliteit blijft wel een issue als er echt grote dingen moeten veranderen.

Wat betreft de meerwaarde: die moeten we inderdaad blijven bewaken. Een strak boeteregime is daarvoor niet het middel, want het contract is interpretabel en boetes hoog. Een opdrachtnemer zal dan dus snel een boete aanvechten. Dit zorgt ervoor dat er een hoop juristen bijkomen aan beide kanten, waarvan de kosten de meerwaarde inderdaad teniet doen. Men moet hier reëel mee omgaan en slechts beboeten bij echt verwijtbare fouten.

De public private comparators zullen incompleet zijn omdat niet alles van tevoren is te voorspellen, maar de efficiëntieslag die gemaakt wordt in een DBFM leidt naar mijn idee nog altijd tot meerwaarde, zelfs als de financieringskosten in ogenschouw worden genomen.

En wat betreft de aanbesteding?

We zijn al lang met elkaar bezig om de aanbesteding korter en goedkoper te maken. Er worden hier goede slagen gemaakt. Er wordt sneller getrechterd dan voorheen, er worden risicobeheersplannen gevraagd; dit is 1 van de mogelijke maatregelen en zorgt wel dat het de goede kant opgaat.

Laatst is er overigens op basis van loting een selectie gemaakt, dat blijft frustrerend; BAM kwam hier niet goed uit. Het ging hier om het verlengde van de A12. Alle partijen waren even goed gekwalificeerd, en daarom werd er van 9 naar 5 geloot. We zijn er toen uitgevallen zonder dat we er iets aan konden doen.

Wordt er al iets gedaan op basis van past performance?

Dat roept de markt ook al heel lang maar dat is erg moeilijk objectief te maken. Er moet een goede tool komen om de prestatie te kunnen meten. Een contractmanager van RWS kan nu zeggen dat wij het goed gedaan hebben, maar misschien zijn we wel goede vrienden. Wellicht dat meerdere positieve verklaringen nodig zijn hiervoor. Daarbij moet ook de volwassenheid betocht worden dat andere opdrachtnemers vervolgens niet richting de rechter stappen als ze het niet eens zijn met de kwalificatie; dat gebeurt ook nog steeds.

Project A59 Rosmalen-Geffen

Interview Robert de Munnik (Provincie Brabant)

Vrijdag 17-1, 15u, Waalwijk

Publiek/Privaat?: Publiek

Kunt u kort iets vertellen over het project?

Wij hebben een contract met consortium Poort van Den Bosch. Wij zijn als opdrachtgever erg tevreden: zowel over hoe de weg erbij ligt als hoe de samenwerking verloopt. De provincie voert dit project eigenlijk uit voor RWS, maar vanwege lokale veiligheidsissues is destijds besloten om het opdrachtgeverschap bij de provincie neer te leggen. Wij wilden dit project eerder uit gaan voeren en zagen de tijd en de middelen om dat te doen. Het Rijk ging toen akkoord. De provincie zit daarmee wel tussen het Rijk en het consortium in; met beiden hebben we een contract en betaalschema, die niet 1:1 op elkaar afgestemd zijn. Dat geeft een aantal zorgpunten. Wij merken ook dat RWS er vrij star in zit: soms staat de boel daar even op scherp.

Qua organisatie is er natuurlijk een hoop veranderd. Tijdens de bouw zat er ruim 100 man in de bouwkeet te werken; momenteel is er aan private zijde een instandhoudingsmanager en iemand die inspecties doet op de weg, maar dat is het wel qua vaste bezetting. Verder zijn er dan nog mensen zijdelings bij betrokken natuurlijk. Met de instandhoudingsmanager heb ik dagelijks contact.

U zij net dat de samenwerking naar uw idee goed verloopt; zijn er bij de start van dit project gedeelde ambities en doelen geformuleerd?

Ik weet niet of dat formeel op papier gezet is. Ik merkte wel dat er vanaf de start van de realisatie een duidelijk doel voor ogen was: de partijen wilden er samen een succesverhaal van maken.

Waar uitte zich dat in?

Dat uitte zich in het feit dat de twee projectdirecteuren wekelijks bij elkaar een 'benen-op-tafel-overleg' hadden om de grote lijnen van het project te bespreken. Wij zijn in de uitvoeringsfase op spannende momenten met kernteamleden naar een hotel gegaan om in een andere omgeving gezamenlijk te praten over wat er voorgevallen was en wat er precies botst. Dat gebeurde naar aanleiding van incidenten die buiten plaatsvonden tijdens de bouw. We bespraken daar de essentie van het probleem en de te kiezen strategie: gaan we dit aanvechten of gaan we er iets van maken? Zijn we niet te veel met de letter van het contract bezig? Is dit de moeite om te laten escaleren?

En het resultaat van deze sessie was?

Dat het terug naar de werkvloer ging en daar toen is opgelost. De beide directeuren hebben hier tijdig opgetreden.

In hoeverre heeft u het idee dat het consortium meedenkt en handelt naar doelen van de opdrachtgever?

Ik denk dat ze goed meedenken. Waarschijnlijk komt dat omdat ze financieel wat ruimte hebben. Dit werk is aanbesteed in 2002 en destijds waren de prijzen iets anders dan in het huidige klimaat. Ik heb de indruk dat private partijen elkaar momenteel veel sterker beconcurreren. We denken dus dat zij voldoende budget hebben om aan extra zaken te denken, omdat dat in 2002

nog minder gold. Op een ander project zit ik met dezelfde BAM waar het werk onder de kostprijs is aanbesteed. Je merkt dat er daar veel heftigere discussies zijn waar moeilijk uit te komen is. Het feit dat de partner op dit project financiële ruimte heeft maakt ze fijner om mee te praten. Toen dit project aanbesteed werd als een van de eerste DBFM's was er daardoor ook veel wil bij beide partijen om er samen uit te komen. Tegenwoordig is DBFM niet nieuw meer en zit het bedrijfsleven er anders in; ik denk dat ze meer voor het geld gaan, ook omdat zoals gezegd de marges dus onder druk staan.

Wat gebeurt er als er risico's intreden? Hoe gaat men daarmee om in de samenwerking?

Daar zijn we in overleg uitgekomen aan de vergadertafel, zonder tussenkomst van rechter of iets dergelijks. Dat was voor dit project belangrijk; men wilde het niet zover laten komen. Het escaleert soms wel naar directeurs niveau omdat het flinke bedragen betrof. Uiteindelijk hebben beide partijen hun eisen afgezwakt en zijn de kosten verdeeld. Het feit dat het consortium meebeweegt geeft wel een betere samenwerking. Dat het consortium wat ruimer in het geld zit draagt hier zeker aan bij; mijn ervaring is dat het momenteel op andere projecten hard tegen hard is. Dat laatste staat overigens los van deze contractvorm denk ik.

Hoe zou u het vertrouwen in deze samenwerking waarderen? Hoe werken jullie aan vertrouwen?

Heel goed. Wij krijgen bij sommige stukken onderbouwingen waar we niet naar vragen en die we contractueel ook niet hoeven krijgen. We ontvangen dus meer informatie dan we vragen. Verder is de sfeer erg goed, we spreken elkaar met voornamen aan en bellen elkaar direct als we iets zien wat de ander zou kunnen helpen.

Wij bouwen aan vertrouwen door bijvoorbeeld bij personele wisselingen de overdrachtperiode zo soepel mogelijk te laten verlopen. We hameren op een goede en volledige inwerkperiode. Waar nodig helpen wij ook bij personele wisselingen aan de consortiumzijde. Wij zitten dan vaak al aan tafel tijdens de inwerkperiode.

We hadden het net even over grote transparantie van het consortium; hoe zit dit andersom?

Waar mogelijk wel ja. Wij hebben natuurlijk onze eigen risico's met betrekking tot het werk die we bewust niet met de aannemer delen. Dat doen we niet, omdat een aannemer daarvan zou kunnen profiteren in financiële zin.

Strookt dit wel met de goede vertrouwensrelatie waar we het zojuist over hadden?

De relatie is inderdaad goed en ik denk dat onze openheid ook groot is, maar ik denk niet dat het feit dat we sommige zaken expliciet niet delen, niet ten koste gaat van die relatie. Ik denk dat we op erg veel gebieden erg open zijn richting het consortium: de omvang van de zaken die wij voor ons houden is minimaal.

De contractspartner blijft een aannemer; we hebben een zakelijk contract dat als basis geldt van dit project. De relatie is zacht waar het kan en hard waar het moet.

Houden jullie bij of men afspraken nakomt?

Van formele overleggen verschijnen notulen. Zaken die informeel worden besproken, komen terug in formele overleggen en worden zo ook vastgelegd. Van de informele overleggen zelf vindt dus geen vastlegging plaats. Het verschil tussen informeel en formeel overleggen is niet groot bij ons; het verschil zit hem in vastlegging.

In hoeverre denkt u dat men over en weer open is over doelen en motieven?

Ik heb het idee dat er geen verborgen agenda's zijn wat dat betreft. We zijn in 2002 al een relatie aangegaan met Poort v Den Bosch BV; op een gegeven moment ken je de organisatie en de mensen, en weet je dus ook hoe ze werken, wat daar achter zit en wat doelen zijn etc.

Wat we opmerken is dat tijdens onderhoudswerkzaamheden er een scala aan verschillende onderaannemers bezig zijn (bewegwijzing, geleiderail, pompgemalen) die daarbij moeten samenwerken, maar die ook wel allemaal hun eigen deelbelangen hebben. Dat geeft soms wel wrijving en is dus een aandachtspunt qua samenwerking.

Kunt u iets vertellen over hoe jullie controle en monitoring activiteiten uitvoeren?

Wij toetsen regelmatig. Op het werk rijden we een rondes, er is controle van een certificerende instantie waarvan wij ook de rapportages krijgen, de banken houden toezicht via een technical advisor waarvan we ook de rapportages, en we ontvangen maand-, kwartaal-, en jaarrapportages waarin het consortium verantwoording aflegt. Die rapportages controleren wij op detail: we gaan daarbij de diepte in en rekenen elke cent na. Het is een complexe berekening en het is voorgekomen dat de aannemer een rekenfoutje had gemaakt. Omdat het om grote bedragen gaat moeten die berekeningen natuurlijk wel kloppen.

Zijn jullie verplicht om al die monitoring en controle-activiteiten te doen?

Nee, wij hebben geen accountantscontrole zoals bijvoorbeeld RWS dat heeft. We hebben wel een provinciale accountant die af en toe meekijkt. Ik heb niet het idee dat ik van hoger hand bepaalde controles moet uitvoeren. We willen eerder zelf als projectteam dat het gewoon klopt. We hebben ook het recht om het aantal toetsen te verhogen en te verlagen naar eigen inzicht. Het feit dat we slechts 6x per jaar naar buiten gaan om fysiek de weg te inspecteren, geeft naar mijn idee aan dat het vertrouwen hoog is. Die fysieke checks gebeuren niet-gepland en op eigen initiatief. Eens per jaar proberen we deze fysieke controle met de aannemer samen te doen om te laten zien waar wij op letten.

In hoeverre denkt u dat het consortium het gevoel kan krijgen dat ze op de vingers gekeken worden van al die monitoring activiteiten?

Ik denk niet dat dat van toepassing is, want we komen er slechts 1x per 8 weken. De frequentie is dus laag en we kunnen naar ons idee eigenlijk niet lager, omdat we ook te maken hebben met het rechtmatigheidsaspect van de betalingen. Vanuit het vertrouwen zouden we de frequentie misschien wel omlaag willen brengen maar dat kan naar ons idee dus niet. Je wil gewoon met eigen ogen zien dat het goed is, zodat je toch de borging veiligstelt.

In hoeverre denkt u dat het consortium autonoom is binnen dit project?

Ik denk dat zij nu heel autonoom zijn, maar dat dat ook een ontwikkelproces is bij de aannemer. Ik bedoel daarmee dat zij heel voortvarend aan de slag gingen met de bouw maar toen bleek dat bepaalde vergunningen nog niet afgegeven waren. Dan zag je dat de borging in de organisatie nog niet op orde was. Recentelijk merkten wij ook dat het consortium de zelf-controlerende taak nog niet perfect uitvoert. Dat heeft denk ik te maken met capaciteit, tijdsdruk, onwetendheid.

Wat denkt u dat DBFM betekent voor samenwerking tussen publiek en privaats?

De samenwerking is significant anders. Inmiddels weten de grote aannemers in Nederland hoe het werkt en kunnen ze het ook. De vraag is dan of ze het ook zo uit gaan voeren, m.a.w. krijgen ze de mensen en de middelen ervoor. Per project moeten ze dat laten zien.

In de toekomst wordt er misschien wel gewerkt met past-performance maar momenteel gebeurt dat hier nog niet. Daarbij speelt mijns inziens ook dat die past-performance persoonsafhankelijk

kan zijn; je kunt vier keer met dezelfde aannemer samenwerken maar met vier keer een andere manager die het werk naar zijn eigen hand zet. Je hebt daarin grofweg twee soorten mensen denk ik. De ene wil hard werken voor de baas en puur op de centen zitten, en je hebt mensen die een mooi werk willen maken dat misschien iets meer geld kost voor een aannemer. Als in dat laatste geval iedereen teverreden is, dan komt dat denk ik wel ten goede van de naam van de aannemer.

Samenvattend denk ik dus dat de grote bouwers het inmiddels kunnen, maar ze laten het nog niet overal zien. Dat heeft denk ik met de kleinere marges te maken van de afgelopen jaren.

Wat vindt u van de kritiek die af en toe geuit wordt op DBFM?

In het algemeen denk ik dat de kritiek niet helemaal klopt. Ik denk dat de lange kostbare aanbesteding een kwestie is van handiger in worden; als men dit vaker heeft gedaan zal dit denk ik minder worden.

De meerwaarde berekening gaat volgens een strikt protocol dus dat zou vrij inzichtelijk moeten zijn. De aannames zijn terug te zien dus het is inzichtelijk hoe het is opgebouwd. De inflexibiliteit ben ik het ook niet helemaal mee eens: ik zie dat er flink wat wijzigingen doorgevoerd (kunnen) worden. In het algemeen kunnen wijzigingen meegenomen worden maar bij hele grote wijzigingen kan er mogelijk conflict ontstaan met bestemmingsplannen of aanbestedingsregels. Een wijziging van het bestemmingsplan is echt te groot voor dit contract.

Bij een wegproject zijn de veranderingen en ontwikkelingen meestal echter niet zo groot. Het blijft beperkt tot nieuwe bebording, wijzigen van de verlichtingsduur etc. Het zijn allemaal geen wereldschokkende zaken. De flexibiliteit die gevraagd werd, is gewoon geleverd. Ik denk overigens ook niet de inflexibiliteit van het contract niet persé iets slechts is. De scope blijft stabiel, het is beter voor de investeerders. Hoe minder wijzigingen hoe liever.

We merken wel dat de wijzigingsprocedure een hele formele procedure is. Er gaan vaak maanden overheen omdat het via veel organisaties loopt (RWS, Provincie, Aannemer en weer terug). Dat zal misschien grotendeels met de structuur van dit project te maken hebben.

De hogere financieringskosten brengen ook mee dat de banken een technical advisor inschakelen, en we hebben het idee dat zij harder controleren op het werk dan wij als opdrachtgever. De tucht van de bank weegt bijna zwaarder. Dat helpt ons weer dat wij als organisatie wat beperkter kunnen zijn daarin. Procentueel betaal je als overheid inderdaad meer rente, maar je krijgt er wel iets belangrijks voor terug.

Interview Jan de Pinth (Consortium Poort van Den Bosch)

Maandag 27 januari 2014, Den Bosch

Publiek/Privaat?: Privaat

Kunt u iets vertellen over de samenwerking binnen dit DBFM project?

Die gaat goed. We zijn open naar onze opdrachtgever, en er is vertrouwen onder elkaar. De samenwerking straalt dat uit. Ik laat alles zien wat we doen en we stellen elkaar van alles op de hoogte. Daarbij moeten wij natuurlijk periodiek een aantal rapportages opleveren; als je dat goed doet dan zit alles daarin verweven.

Ik hoor u erg positief; hoe gaat men met elkaar om als er grote risico's intreden?

Grote risico's hebben zich eigenlijk nog niet voorgedaan. Als de opdrachtnemer zich realiseert dat hij voor langere tijd verantwoordelijk is voor een werk, dan legt hij een hogere standaard aan in de kwaliteit. Het werk buiten is beter gedaan dan op de traditionele manier zou zijn gebeurd. Je gaat niet bezuinigen op de kwaliteit van asfalt of risico's nemen bij het aanbrengen ervan. Op de traditionele manier zou je voor een zesje gaan; hier gaan wij voor een acht of een negen.

Dat kost wel meer geld voor kwaliteit die eigenlijk niet gevraagd wordt. Het lijkt me ook lastig hard te maken wat die extra kwaliteit oplevert aan latere besparingen.

Het is inderdaad een investering voor jezelf. Van tevoren moet je goed de risico's inschatten zodat je een juiste afweging hierin kunt maken. Wij hebben voor de hogere optie gekozen.

Als ik u zo hoor, draait hier de ideale PPS.

Ik denk dat dit project eigenlijk wel perfect verloopt. Er zijn wel wat kleine dingetjes voorgevallen: wij zijn verantwoordelijk voor het hele werk. Er zitten wat bushaltes in de scope en die worden af en toe vernield door vandalisme, maar dat hebben we snel opgelost. We hadden van tevoren voor dit soort zaken een potje gemaakt.

Zijn er aan het begin van dit project gedeelde doelen en/of ambities geformuleerd?

Ik kan daar niet alles over zeggen; ik zit pas 2 jaar op het onderhoud van dit project.

Wat draagt volgens u bij aan het vertrouwen in een DBFM en hoe werken jullie daaraan?

Je moet vooral heel transparant zijn. Je moet niet alleen melden wat goed gaat, maar ook de dingen die fout gaan. Wij maken natuurlijk ook af en toe fouten. Er mogen niet teveel dingen fout gaan want dan krijgen we boetes. We hebben in dit project wel boetepunten gehad, maar nog geen geldboetes omdat we altijd onder de grens bleven vanaf waar het geld gaat kosten.

Doen jullie naast vergaande transparantie nog meer om het vertrouwen op te bouwen?

Gedurende het jaar hebben we zes keer instandhoudingsoverleg rechtstreeks met de Provincie. Daarbij schuiven soms ook mensen van RWS aan, omdat zij juridisch eigenaar zijn van de weg. In dit overleg worden met name operationele zaken besproken. Voor inhoudelijke en contractzaken hebben we nog vier keer per jaar een kernteamoverleg waar de projectmanager en projectdirecteur van publieke en private zijde aanschuiven. Hierin kunnen ook financiële

zaken aan de orde komen. Het blijkt echter dat er tussen deze twee overleggen wel enige overlap zit.

Zijn er veel personele wisselingen geweest tijdens het project?

Nee, ik ben de tweede instandhoudingsmanager. Mijn voorganger was bij de realisatie betrokken en kende dus alle ins & outs. Er is een compleet draaiboek met alle werkzaamheden die ik dagelijks uitvoer zodat een eventuele opvolger snel weet wat er moet gebeuren, na een toekomstige wisseling van personeel.

Betekent de vergaande transparantie ook dat vertrouwelijke informatie met de opdrachtgever gedeeld wordt?

Eigenlijk wel. Bij contractwijzigingen moet een begroting worden aangeleverd. Daarbij gaat netjes de hele onderbouwing van die begroting mee. Bij een traditionele manier van aanbesteden zou je eerder een totaalbedrag inleveren, zonder uitgebreide onderbouwing daarvan.

Houden jullie bij of mensen zich aan afspraken houden?

Ja, ik zit hier o.a. om te zorgen dat dat gebeurt. We hebben daarvoor een KAM-systeem (kwaliteit, arbo, milieu) opgezet. Dat is een heel boek ten behoeve van de instandhouding. Er staat precies in wanneer wat met wie besproken is, hoe wij de verslaglegging doen, hoe we het doorgeven aan betrokken personen etc. In dit document worden alle afspraken en werkzaamheden bijgehouden; En alle formulieren waar de zaken op worden vastgelegd, die in de jaarrapportage weer aan de opdrachtgever worden verstrekt.

Is men ook open over doelen en motieven?

Ja absoluut. Wij zeker, en voor zover ik de opdrachtgever kan inschatten zij ook.

Kunt iets vertellen over hoe de opdrachtgever controle en monitoring activiteiten uitvoert in dit project?

De opdrachtgever komt zes keer per jaar een inspectieronde doen buiten. Ze bekijken daarbij zelf wat ze willen. Incidenteel ga ik mee op zo een ronde. Ze maken van zo een inspectie een verslagje met tekortkomingen en verbeterpunten. Dat is meestal niet meer dan een A4tje. Naast die fysieke inspectie lever ik alle gegevens aan. De opdrachtgever meet verder niets zelf. Ze controleren natuurlijk wel de gegevens die ik aanlever. Er is een jaarrapportage en daarnaast tussentijdse rapportages, maar die verschijnen ook weer in de jaarrapportage. De financiële afdeling verzorgt de kwartaalrapportages op basis waarvan we de beschikbaarheidsvergoeding ontvangen.

Vindt u de inspecties van de opdrachtgever storend?

Nee ik vind dat geen probleem. Ze bemoeien zich erg weinig met het werk en het verslag dat ze van een inspectie maken is erg kort en beperkt. Zelf doen we een dagelijkse schouw dus veel zien we zelf al.

DBFM betekent in theorie een grote mate van autonomie voor het consortium. In hoeverre is dat in dit project ook het geval?

In het contract staan de eisen waaraan we moeten voldoen. Binnen die eisen kunnen we relatief vrij bewegen. Als bijvoorbeeld de stroefheid van het asfalt niet goed is dan moeten we daar natuurlijk iets aan doen. Zo lang we binnen de grenzen van het contract blijven is die autonomieit geen enkel probleem.

Wat denkt u dat DBFM betekent voor de samenwerking tussen publiek en privaat?

Als een DBFM goed opgezet wordt, dan is het voor een consortium heel voordelig. Met goed opzetten bedoel ik dat het hele integrale contract een grotere voorbereiding aan onze kant vereist. Als over alle aspecten die aan die integraliteit hangen nagedacht wordt, dan leidt dat tot die voordelige situatie voor ons.

Wat vindt u van de kritiek die zo nu en dan geuit wordt op DBFM (meerwaarde ondoorzichtig, inflexibel contract, hoge financieringskosten, lange kostbare aanbesteding)?

Er zit wel een kern van waarheid in. Zoals ik net al schetste, zit er een lange voorbereiding aan vast. Een lange dure aanbestedingsperiode is inderdaad een probleem. De meerwaarde zie je mijns inziens pas buiten als je over het werk rijdt. De onderhoudsstaat van ons werk is zichtbaar beter dan aansluitende stukken snelweg. De bermen zien er beter uit, de weg en aangrenzende constructies zijn schoner en beter onderhouden.

Maar is dit precies te kwantificeren?

Er zal wel naar gerekend zijn, ik heb die berekeningen niet gezien. Er is mij verteld dat het 10 tot 15% goedkoper is dan aanbesteden op een traditionele manier.

Over die inflexibiliteit: er kan een hoop gebeuren via contractwijzigingen. Die procedure daarvoor is wel erg formeel. Omdat wij tot 2021 verantwoordelijk zijn voor dit stuk weg, willen we precies weten wat er allemaal gebeurt. Vergeleken met een traditionele aanbesteding zou dat een iets minder flexibel contract kunnen geven. Er kan dus wel gewijzigd worden, maar dat gebeurt allemaal netjes en formeel. We zitten overigens op wijziging 45 sinds het begin. Dat zijn vrijwel allemaal kleine wijzigingen geweest in de exploitatie; in de realisatie is er ook een grote wijziging geweest in de vorm van een wildtunnel. Een voorbeeld van een kleine wijziging was dat het licht tussen 21:00 en 05:00u uit zou gaan. Om aan te geven hoe transparant wij opereren: RWS was vergeten om het stroomvoordeel terug te vragen dat hiermee behaald zou worden. Het consortium heeft toen RWS hierop gewezen en het stroomvoordeel terugbetaald. Misschien hadden ze het zelf uiteindelijk wel ontdekt, maar we vinden dat je daarin open moet zijn naar elkaar.

Project N31 Leeuwarden-Drachten (Wâldwei)

Interview Sjerp Twijnstra (RWS)

Datum: 30-1-'14, Nieuwegein

Publiek/Privaat: Publiek

Kunt u iets vertellen over hoe de samenwerking met de contractspartij verloopt?

Ik ben zelf betrokken bij de onderhoudsfase, daar kan ik je over vertellen. Op dit project is een partnership overeenkomst getekend om op papier te zetten hoe men met elkaar om dient te gaan. In conventionele contracten staat wat de aannemer moet doen, doet hij dat niet dan komt er arbitrage. Hier werkt dat anders, dat willen we niet. Als er hier een geschil was, hadden we daar een raad van deskundigen voor ingesteld maar die hebben we gecancelled omdat die mensen alleen maar geld kostten. We regelden alles onderhands vanuit de partnership overeenkomst. We kwamen overal wel uit.

Er is vanuit de opdrachtnemer een functionaris die waarneemt en een keer per jaar een gesprek wil hebben met de opdrachtgever. Het opdrachtgeversschap verandert namelijk nogal eens bij ons. Dat hangt samen met de mandaatregeling (wie wat mag doen tot bepaalde bedragen). In het rapport van de Rekenkamer werd dit punt ook aangestipt: het is belangrijk enige continuïteit te houden in de organisatie. Dat is in dit project bij ons niet het geval. Tussen de voorbereiding en de realisatie wisselt het team vaak, en dan bij de onderhoudsfase vaak nog een keer (en vaak ook tijdens de onderhoudsfase). De prioriteiten liggen dan even anders en die mensen zijn elders nodig. Dan ben je direct de kennis en het goede contact kwijt.

Wat is het effect geweest hiervan op de samenwerking?

Ik ben sinds 2010 betrokken bij de onderhoudsfase met mijn contractspartner Jan-Willem Bruining, die samenwerking gaat goed.

Zijn er gedeelde ambities en doelen geformuleerd bij de start van het project?

Dat weet ik niet zeker, maar ik geloof er niks van. Dat zou je wel willen doen; de partnership overeenkomst met intenties is er zeker geweest, maar gedeelde doelen en ambities zijn niet contractueel geregeld.

In hoeverre heeft u het idee dat het consortium handelt naar de doelen van de Overheid?

Daar merk ik weinig van. Wij willen vlotte veilige doorstroming, dat doen ze ook wel maar dat is omdat ze anders in de kortingen zitten. Ik vind wel dat de organisatie goed functioneert.

Hoe gaat men met elkaar om als er grote risico's intreden?

Heel open en eerlijk. We zoeken elkaar dan op. Er zit een aquaduct in het tracé dat op een gegeven moment opgevijseld moest worden. Dit probleem heeft een miljoen gekost. De projectorganisatie heeft een eigen verantwoordelijkheid en die leggen het probleem neer bij de bouwers.

U zegt dus dat men heel open en eerlijk met elkaar omgaat bij die grote risico's; hoe zou u het vertrouwen beoordelen in de samenwerking?

Op een schaal van 1-10 zou ik het wel een 8 geven.

Wat draagt volgens u daaraan bij en wat doen jullie concreet hieraan?

Wij hebben periodieke overleggen waarin problemen en andere zaken over en weer open en eerlijk aangegeven worden. Het gebeurt bijvoorbeeld dat er een weg van derden op het tracé aangesloten moet worden, daar praten we dan zonder voorbehoud over met elkaar.

Doen jullie naast gote transparantie betrachten nog meer om aan het vertrouwen te bouwen?

Er is ook regelmatig informeel contact tussen betrokkenen. Ik heb met Jan-Willem Bruining nu afgesproken dat we periodiek bij het officiële TOB-overleg gaan zitten als toehoorders, hiervoor waren we er lang niet altijd bij. Daaromheen plannen we dan een bijpraatmoment.

Delen jullie bijvoorbeeld ook vertrouwelijke informatie met elkaar?

Ja, dat denk ik wel. Het consortium kwam naar ons toe toen ze dat probleem met het aquaduct hadden, om te bespreken hoe ze het het beste konden aanpakken.

Is dat vertrouwelijke informatie? Ziet begrotingen o.i.d?

Nee financiële stukken zie ik niet. Het is meer een verkenning wat mogelijk is. Het is een kwestie van geven en nemen, en dat gaat vrij goed hier.

Kunt u iets zeggen over controle en monitoring activiteiten op dit project?

Dat is een klein deel onderbuikgevoel (onze mensen rijden ook over het werk) en verder Systeemgerichte contractbeheersing. Er worden periodiek risicosessies gehouden waarna we besluiten of we al dan niet een toets houden. Dat kan een systeem-, proces-, of producttoets zijn. Die toetsen zijn niet vrijblijvend.

Wat is de frequentie van die toetsen?

Iedere betalingstermijn doen we in ieder geval een toets. Ik moet zeggen dat men na een tijdje wel 'uitgetoetst' is, dat is wel een nadeel van dit soort contracten. De aannemer kan hier wel flauw van worden als er achter mekaar getoetst wordt, soms ook dezelfde dingen.

Dat was inderdaad mijn volgende vraag: het consortium kan dit als storend ervaren?

Ja dat klopt. We hebben er afspraken over gemaakt om heel goed bij te houden wat er wanneer getoetst is, en wat de bevindingen daarbij waren. Als er een nieuwe contractmanager of lead auditor in beeld komt dan heeft die een overzicht van eerdere toetsen en of daar al dan niet boetes aan toegekend zijn.

In hoeverre hebt u het idee dat het consortium autonoom is in dit project?

We hebben er vrij weinig werk aan. We zitten momenteel op 2,7 FTE denk ik. In de bouwfase en het begin van de onderhoudsfase wordt er nog veel gewijzigd maar daarna neemt dat ook af. Ik vind dat het consortium vrij autonoom is. Er zijn natuurlijke grenzen, zoals het Tracébesluit. Er is in dit project wel een gewijzigd Tracébesluit gekomen zodat er een brug in kon komen die wel open kon op wens van een bootvereniging.

Het grote nadeel van dit soort situaties is wel dat alles van tevoren inderdaad vrij specifiek wordt vastgelegd. Echt grote vrijheid om zelf te bepalen hoe hij wil bouwen heeft een aannemer eigenlijk niet. Er wordt wel functioneel gespecificeerd, maar de grenzen zijn al wel bepaald (+/- 1m als voorbeeld bij geluidsschermen).

Geeft dit vrij gedetailleerde functioneel specificeren niet een sterk beknotte autonomieit voor het consortium?

Wat ik in het begin al aangaf: de N31 was al volledig RAW gespecificeerd, waarna pas besloten is om het als DBFM op de markt te brengen. De aannemer heeft dat bestek gewoon grotendeels overgepakt. Het tracé was al helemaal bepaald, waarom zou hij daar nog iets aan doen?

Even terug naar de vraag; hoe zit het nu in de onderhoudsfase met de autonomieit? Neemt het consortium volledig zelf alle beslissingen?

Ze kloppen daarvoor nooit bij ons aan in ieder geval. Het enige waarvoor ze bij ons komen, zijn wegafzettingen. Dat moeten we namelijk afstemmen met andere partijen.

Wat denkt u dat DBFM betekent voor samenwerking tussen publieke en private partijen?

DBFM is veel meer gelijkwaardig. Dat schuilt vooral in hoe je met elkaar omgaat en wat je voor elkaar betekent. In een DBFM contract is het mijns inziens ook veel duidelijker wie waarvoor verantwoordelijk is: bij een slechte weg krijg je als aannemer niet betaald. De aannemer weet dat hij de weg goed moet onderhouden anders krijgt hij zijn geld niet.

Over de kwaliteit van de weg kan wel discussie ontstaan.

Dat klopt; de aannemer heeft onze functionele eisen vertaald naar een werkplan en hij heeft daar een kwaliteitsmanagementsysteem op gezet. Dat systeem hebben wij geaccepteerd. Het systeem is dus van de aannemer; wij hebben de regie erop. Grote meningsverschillen hebben we hierover nog niet gehad. Het zou misschien wel voor kunnen komen.

U had het net over gelijkwaardigheid: ik lees ook dat men de verhouding nog steeds erg hiërarchisch vindt.

Dat hoor ik ook, maar op dit contract geldt dat niet. De projectmanager van Waldwei doet bijvoorbeeld ook een project in de haven van Rotterdam. Bij dat project wordt een keiharde lijn gevolgd door de opdrachtgever. Wij gaan hier veel meer in gesprek.

Vroeger kenden wij ook de alwetende houding en legden dat op aan onze aannemers; die moet je in DBFM echter loslaten. Er zijn functionele eisen waar we op toetsen; zo lang daaraan voldaan wordt, is er niks aan de hand. Als het niet voldoet dan praten we erover.

Het 'oude denken' zit er bij veel mensen nog in.

Het is inderdaad een kwestie van tijd. Bij een project start-up moeten er goede afspraken over gemaakt worden: er moet op papier komen hoe men met elkaar om wil gaan, en zich daar ook aan houden.

Personele wisselingen kunnen dit bemoeilijken.

Precies. Wij groeien wel in deze manier (DBFM) van werken. Als er dan iemand wegvalt, worden er soms externe krachten ingehuurd die vanuit het oude denken een project aan gaat sturen. De aannemer maakt ook gebruik van die veranderende benadering en probeert die in zijn voordeel te laten werken.

Herkent u elementen van de kritiek die af en toe geuit wordt op DBFM?

Die elementen herken ik wel. Om de exacte meerwaarde te bepalen zijn nu eenmaal gegevens nodig die niet beschikbaar zijn. Ik vind echter wel dat het contract vrij flexibel is. Er zijn een

hoop wijzigingen geweest al, en er is ook geld voor gereserveerd aan onze kant. Ook de aannemer is bereid om te wijzigen maar daar hangt natuurlijk wel een prijskaartje aan.

Interview Jan-Willem Bruining

Zie interview A12 Lunetten Veenendaal

Project A15 Maasvlakte-Vaanplein

Dubbel-interview Fred Rodewijk & Jan de Meene (RWS & A-Lanes)

Aanwezig: Fred Rodewijk [FR], Jan de Meene [JdM] en Kevin Lovink [Ik]

8 januari, RWS Rotterdam

Publiek/Privaat?: dubbelinterview

[Ik] Kunnen jullie misschien iets vertellen over de relatie tussen de partijen?

[JdM] Laten we dat aan de hand van een aantal steekwoorden doen; we weten dat bij alle contractrelaties geldt dat contractwerk, mensenwerk is. Bij dit soort grote en moeilijke projecten, feit of mijn overtuiging, dat red je alleen maar als je met elkaar samenwerkt. Dat geldt omdat je zoveel onbekenden tegenkomt, zoveel moet schakelen, zoveel moet oplossen, dat je dat alleen maar red in gesprek met elkaar. Je kunt beter een slecht contract met goede mensen hebben dan een goed contract met slechte mensen, want zo een contract gaat nooit alles vangen. Je moet het dus met elkaar oplossen.

Dat weten we, dat zeggen we tegen elkaar; tegelijkertijd blijkt het moeilijk te zijn om samenwerking op te zetten en goed te houden als het moeilijk wordt.

[FR] Marcel Hertogh vertelt hier ook over: een project kan technisch en sociaal ingewikkeld zijn. Ons project is zowel technisch als sociaal ingewikkeld, dan moet je vooral gaan sturen op de relatie en minder op het contract.

Vaak start men met een samenwerkingsmodel, en op het moment dat er een dispuut ontstaat duikt men terug naar het segment waar je eigenlijk niet zou willen zijn: men grijpt terug naar het contract.

[Ik] eigenlijk zeggen jullie dat het contract een basis is, maar je hebt nog veel meer nodig.

[JdM] Klopt, hoe goed het contract ook is, met alleen het contract red je het niet. Als we even specifiek inzoomen op de A15 dan denk ik dat dat project zowel technisch en sociaal heel ingewikkeld is.

[Ik] Kunt u iets zeggen over de ontwikkeling van de relatie tussen de partijen?

[FR] Ik zit hier vanaf mei 2013

[JdM] Ik zit hier vanaf 2011. Vanuit mijn optiek ben ik dus geconfronteerd met een nieuwe contractmanager en opnieuw een relatie opbouwen. Formeel zijn Fred en ik de personen die het puntje van de zandloper vormen. Daarnaast is het aan mijn kant van de organisatie zo geregeld dat ik samen met de projectdirecteur als een strak duo opereer. Aan Freds kant is er ook een projectdirecteur die verantwoordelijkheid heeft over een bredere scope. Daarbij ligt het zwaartepunt wel op het contractmanagement. Interessant is verder nog dat aan beide zijden de projectdirecteuren ook onlangs gewisseld zijn, dus ik ben de enige die er sinds het begin van de bouw bij zit.

We zijn vanuit een lopend project die samenwerking dus weer gaan opbouwen. Je moet dus elke keer weer even tunen en aftasten hoe dat gaat met nieuwe mensen.

[IK] U zegt dus eigenlijk dat personele wisseling groot is geweest

[JdM] Opzich valt het voor zo een groot project nog wel mee, het is toevallig allemaal vorig jaar gebeurd.

[FR] Aan beide kanten zitten er ontzettend veel mensen aan het project. Ik denk overigens dat het goed is dat er af en toe een personele wisseling op onze plekken is, dan komen er ook nieuwe inzichten bij. Verschillende fasen van het project heb je soms ook andere mensen voor nodig.

[Ik] Kan ik zeggen dat de mensen op jullie posities het belangrijkste zijn voor de samenwerking?

[FR] Ja, als wij ruzie gaan maken dan gebeurt er weinig meer op het project. Daarbij worden wij natuurlijk ook gestuurd. Je moet dan maar hopen dat ze op een niveau hoger het samenwerkingsmodel ook zien zitten.

[IK] In hoeverre zijn er gezamenlijke doelen en ambities geformuleerd?

[JdM] Niet heel expliciet; er is in de tenderfase wel over gesproken. In de realisatiefase is er wel een poging gedaan, maar je ziet dan hoe lastig dat is: iedereen geeft een andere lading aan zo een zin. Het is dus niet heel goed uit de verf gekomen. Het is ook wel heel lastig want je moet een hoop overbruggen.

Belangrijker vind ik dat men elkaar begrijpt en dat je inzicht hebt in elkaars belangen en respect hebt voor elkaars belangen.

Ik vind sowieso dat men te makkelijk roept dat er samengewerkt moet worden. Er zijn maar weinig mensen die het daadwerkelijk moeten doen op een project, terwijl ze op allerlei fronten onder druk staan.

Dus: gezamenlijke doelen en ambities, ja; maar laten we het meer gooien op elkaars belangen kennen en respecteren.

[FR] Als je vanuit dat perspectief ernaar kijkt dan zie je dat 90% van de belangen gelijk liggen. Eén potentieel groot dispuut is er wel en dat gaat natuurlijk over geld. Als je goed kijkt naar het wederzijds belang dien je daarmee automatisch ook de financiën. In de bouwwereld zie je vaak, net als in dit project overigens, dat bij disputen eerst gekeken wordt wat er in het contract staat over wiens verantwoordelijkheid het is. Daarmee wordt veel tijd verloren en escaleren de kosten. Als men eerst de oplossing zoekt en daarna pas kijkt wiens verantwoordelijkheid het is, zullen die kosten vaak veel lager zijn. Dat is bij dit project ook af en toe gebeurd.

Op de manier waarop DBFM contracten in de eigen organisatie gepresenteerd zijn, namelijk met weinig manbezetting kun je dat runnen want alles ligt bij de opdrachtnemer, zo blijkt het in de praktijk absoluut niet te werken.

[JdM] En waarom werkt het niet zo? Er zitten goede prikkels in een DBFM contract om het snel en goed te doen en te focussen op de service. De praktijk wisselt echter per project, en daarmee kom ik weer bij het feit dat de A15 een erg complex project is. Complexiteit maakt het ingewikkeld omdat bij DBFM keihard vastgelegd is dat: tijd=geld (vanwege de financiering). Dat zet heel veel druk op het snel bereiken van een oplossing. Dat is enerzijds goed om risico's van tijdsoverschrijding en scope-wijzigingen tegen te gaan. Anderzijds, als je er binnenin zit staat alle druk om zaken snel op te lossen op jou.

[FR] DBFM is inderdaad een goed middel om tijds- en scopewijzigingen tegen te gaan; aan de andere kant zitten wij in een omgeving waar scopewijzigingen onvermijdelijk zijn.

[Ik] heeft dat te maken met de contracten die zo lang lopen?

[FR] Vooral met de omgeving die niet stabiel is.

[JdM] Ik ben van mening dat het in een DBFM niet perse moeilijker is, maar omdat alles in dit contract ingebed zit tot en met de onderhoudsstrategie aan toe, dan krijg je dat alle kosten inzichtelijk worden gemaakt.

Vergelijk het met een badkuip: simpel een badkuip neerzetten is niet zo lastig, maar via een DBFM strategie wordt het een ander verhaal: dan moet hij ontworpen worden, ingepast worden, en onderhouden worden. Dat wordt dus een duurder badkuip dan die van de bouwmarkt omdat alle kosten inzichtelijk zijn. Dan kan er discussie ontstaan over wat reeel is en waar er teveel geschreven wordt. Daarvan vind ik dat we elkaar moeten kunnen vinden, maar ook dat daar nog terrein te winnen is. Je moet kosten van DBFM wel op een juiste manier vergelijken met de kosten van een RAW-bestek (of een badkuip van de bouwmarkt). Ik denk dat we aan beide kanten nog volwassener kunnen worden.

[FR] Tijd is bij DBFM zo een ontzettend dominante factor, dat je eigenlijk geen verstoring van het proces wil.

[JdM] het tijdsrisico ligt bij een DBFM veel meer bij de private partij. Bij de A15 zie je dat, hoewel wij veel te verwerken hebben op ons niveau, het werk buiten goeddeels doorgaat, op tijd gewerkt wordt, zonder al te veel overlast voor de weggebruiker.

[Ik] Waarin hebben de partijen elkaar op dit project elkaar heel goed kunnen vinden?

[FR] Ik denk dat de partijen vrij ver zijn in het delen van belangen en enigszins ook in gedeelde doelstellingen.

[JdM] We zijn technisch zeer open naar elkaar: de verkenning van de LTS gaat bijvoorbeeld op een hele volwassen manier. Binnen de stramien van het contract zijn we bezig met een technisch hele ingewikkelde wijziging. De vraagspecificatie kunnen we alleen maar samen uitkomen: de specialisten van ons samen met die van RWS, en dan zelfs niet alleen de specialisten van dit project maar ook die van andere tunnelprojecten. Feitelijk is hier een proces van co-creatie gaande wat erg goed loopt. Later zal het weer over de financiën gaan en dan wordt het wellicht wat lastiger. Het heeft wel ook een tijdje geduurd voordat we de juiste mensen op de juiste plek hadden. Ik overigens dat dat laatste erg belangrijk is: als je de juiste mensen bij elkaar zet met een heldere opdracht dan kan dat fantastisch werken.

[Ik] Hoezo heeft dit zo lang geduurd op dit project voordat de juiste mensen bij elkaar zaten?

[JdM] Het is technisch ingewikkeld, je moet de juiste mensen maar hebben, het klikt niet altijd even goed.

[FR] Veel issues die we hebben komen uit de scope en hebben een technische component. Ik denk dat het vaak erg lastig is om die technische component goed in te schatten. Soms ligt het voor de hand (beton, staal etc), maar met name de onderdelen die in ontwikkeling zijn (besturing, bediening, tunnelproblematiek) daarbij ben je afhankelijk van mensen met een diep inhoudelijke kennis, maar die moeilijk aan te sturen zijn op een resultaat. Dan loop je snel in de valkuil dat je die mensen met de beste bedoeling hun gang gaan, maar dat je een half jaar later tot de conclusie komt dat dat niet de bedoeling was.

[Ik] waarom zijn die mensen moeilijk aan te sturen?

[FR] Omdat het ontzettend inhoudelijk werk is

[JdM] eigenlijk kan je zeggen dat dit een flinke R&D component heeft, wat je binnen een DBFM probeert te realiseren. DBFM vereist echter keiharde discipline op tijd en scope, en dat gaat lastig samen met R&D.

[FR] Mijn indruk is dat de tijdsdruk die ontstaat vanaf de tenderfase tot de beschikbaarheidsdatum zo gigantisch is dat je niets van innovaties moet willen uitvoeren. Zelfs met ontwerptimalisaties zal je het al lastig hebben. Je kiest aan het begin voor een bepaalde ontwerproute en je hebt domweg geen tijd meer om terug te gaan en voor route B te kiezen. Voor simpele zaken als een stuk asfalt geldt dit misschien niet maar voor zaken als een brug zeker wel.

Het is mijns inziens dus een punt dat vanuit de theorie wordt verkocht maar in de praktijk een utopie is.

[JdM] In de logistiek van de wegenbouw zijn we in staat het sneller en efficiënter te doen, dit is dus een procesinnovatie. De wegenbouw loopt soms zelfs voor op de planning en die planning is dan weer versneld t.o.v. de tenderplanning.

Voor het ontwerp van moeilijke zaken (Bottelbrug) zou mijns inziens meer tijd ingebouwd moeten worden.

De criteria veranderen ook gedurende de realisatie. Tijdens de tender was de focus op prijs/kwaliteit en snelheid; in het huidige tijdsgewricht ligt dat wat anders.

[FR] Omdat dit soort contracten inderdaad lang lopen, zie je dat succesfactoren ook veranderen. Eerst was het zo snel mogelijk opleveren en geld speelde veel minder een rol; nu is het eerder andersom.

[IK] Welke rol spelen de elementen vertrouwen en transparantie in uw samenwerking?

[FR] Die dingen zijn cruciaal. Als wij elkaar niet kunnen vertrouwen dan werkt dit niet.

[JdM] Zonder vertrouwen geen samenwerking. Ik denk verder dat er over en weer veel transparantie is. Kijk bijvoorbeeld naar kostenberekeningen, daarbij komen wij met gedetailleerde berekeningen en daar wordt ook stevig over gediscussieerd. Ik denk ook dat we transparant zijn in de belangen en risico's, die delen we expliciet met elkaar. Het is niet zozeer een idealistisch standpunt dat we vinden dat zowel vertrouwen als transparantie belangrijk is, je merkt dat je zonder die elementen echt niet effectief kunt zijn.

[IK] hoe verhoudt zich dit vorige tot de wisseling van personen die zich het afgelopen jaar heeft voorgedaan in beide organisaties?

[JdM] Het vertrouwen moet dan inderdaad groeien. Wij werken daaraan. Wij laten ons begeleiden (op verscheidene niveau's) door professionals in effectief samenwerken door een extern bureau.

[FR] Die mensen zitten soms bij ons overleg. Dan gaan we een middag en een avond met de teams op locatie zitten en hebben we het over alles, maar vooral over dingen die te maken hebben met samenwerken en vertrouwen.

[JdM] Het helpt om hier een externe partij bij te hebben die je een spiegel voor kan houden en ervoor zorgt dat de zaken die besproken moeten worden ook daadwerkelijk besproken worden. Strikt genomen vind ik het belangrijker dat men aan tafel zit, dan waar het precies over gaat.

[FR] Ja, want samenwerken gaat via een aantal stappen: elkaar leren kennen, waarderen en vertrouwen. Je moet weten wie je tegenover je hebt en weten waar diegene hele vrolijk van

wordt en waar juist niet van. Daarnaast is het zinvol om van de ander te weten hoe die wordt aangestuurd, dus te weten hoe de andere organisatie in elkaar zit.

[JdM] Wij hebben aan onze kant wel eens de wereld van Fred proberen te tekenen om te kijken of we snappen waar Fred wordt aangestuurd en waarmee hij worstelt

[Ik] Als ik het goed begrijp zeggen jullie dat vertrouwen en transparantie heel erg belangrijk zijn, maar dan ben je er nog niet

[FR] De basis ligt er dan inderdaad, maar het blijft dan nog heel hard werken.

[JdM] Die basis klopt inderdaad. Het is zo dat wij op dit niveau met zn vieren overleggen maar op andere niveaus gebeurt dat natuurlijk ook en gelden diezelfde elementen. . Wat je niet moet onderschatten is vakkennis. Aan beide kanten is dat ontzettend belangrijk. Eigenlijk moet je overal verstand van hebben.

Wij zijn vooral bezig processen te managen, maar we moeten erg vaak technische zaken afpellen om toch zeker te weten dat we het over hetzelfde hebben. Heel belangrijk dus om zowel proces- als inhoudelijke kennis te hebben.

[FR] Wij beschikken nog over mensen die het areaal kennen. Zij vragen dan of zij hun kennis niet eens moeten gaan overdragen, waarop geantwoord wordt dat hun kennis straks niet meer nodig is, terwijl zij degenen zijn die ons helpen om die kleine nare issues op te lossen.

[JdM] Intern is de grootste klacht bij ons dat er grote moeite is om bij RWS de juiste gesprekspartners te vinden op technisch vlak.

[FR] Dat geldt vice versa.

[JdM] Dat klopt. Goede technische met sociale vaardigheid kun je niet genoeg van hebben.

[FR] Een van de eerste dingen die ik hier meemaakte was een discussie die al anderhalf jaar had gelopen die ging over....

[JdM] Iets paste niet. De eisen en de normen en een ontwerp en een TB; samen leidden er volgens ons toe dat het niet paste. Ergens moest volgens ons een wijziging komen. Wij kregen terug: onzin, het past wel, ga nog maar een keer ontwerpen. Dit is anderhalf jaar zo door gegaan. En dit soort discussies zijn er meer geweest. Niemand had uiteindelijk gelijk, het is een kwestie van afpellen: wat bedoel je precies.

[FR] Het verbijsterde mij echt. Ik ging voor het eerst bij zo een overleg zitten. Toen bleek dat het eerste overleg te zijn waar een inhoudelijke man van RWS met een inhoudelijke man van A-Lanes zat te praten. Het was een kwestie van de juiste mensen aan de tafel krijgen, met de juiste randvoorwaarden.

[JdM] Die randvoorwaarden zijn belangrijk, want het ging wel degelijk over interpretatieverschillen (welke breedte wel/niet toegestaan). Als je dan conservatief gaat zitten, raak je oplossingsruimte kwijt. Iemand moet dus wel weten wat de normen zijn, maar ook meekrijgen wat de ruimte om te bewegen is.

[FR] Iemand moet ook begrijpen wat de redenen achter de normen zijn. Dan kan je gaan spelen.

[JdM] Voor ons geldt ook dat we iets intelligenter moeten zijn dan 'past niet, RWS graag een wijziging'.

[Ik] een iets volwassener houding?

[JdM] Ja, we moeten uitleggen wat we gedaan hebben, hoe we het gecheckt hebben en waar we daarmee op uit komen. "We kunnen hiermee linksaf of rechtsaf, RWS wat vinden jullie hiervan?" Dan heb je een volwassen gesprek.

Dat is vrij moeilijk, want er wordt natuurlijk onder tijdsdruk gewerkt en er zijn heel veel van dit soort moeilijkheden. Mensen zijn daar misschien ook niet altijd sociaal even handig in en verplaatsen zich niet in de schoenen van de wederpartij. Het is logisch dat het gebeurt en het is dan de kunst om afstand te kunnen nemen van je eigen visie.

[FR] Daarom is het ook verstandig om af en toe je team te wisselen. Het brengt een nieuwe werksfeer: ik doe het anders dan mijn voorganger. Mijn voorganger was meer van de DBFM gedachte: aannemer los het vooral zelf op. Dat is een bepaalde fase waarschijnlijk ook goed. Zelf wil ik liever weten waar het probleem ligt en hoe we het oplossen.

[JdM] Theoretisch klopt die eerste houding wel, maar daarmee gaan problemen niet weg. Die komen later weer terug en dan hebben we er beiden last van.

[Ik] Eigenlijk zeggen jullie: het idee dat men op functioneel niveau eisen stelt en de aannemer verder de ruimte krijgt om het uit te voeren, werkt in theorie wel, maar in de praktijk werkt het anders.

[JdM] Het begint er al mee dat functioneel specificeren om te beginnen al moeilijk is en nog helemaal niet uitontwikkeld. Er wordt een goede inspanning geleverd, maar het is nog niet zo goed als het kan zijn.

[Ik] wat zou er dan moeten gebeuren om dat wel goed te laten verlopen?

[FR] Functioneel specificeren gaat er vanuit dat het ontwerp een 1:1 uitloper is van de functionele eis. Dat is niet zo. Probeer maar eens functioneel je keuken in je huis specificeren.

[Ik] Als ik een keuken vraag waar gekoeld moet kunnen worden, gekookt kunnen worden etc?

[JdM] Het ding wat gaat koelen moet waarschijnlijk wel rechtop staan...?

[Ik] Niet perse

[JdM] Dan kom je bij de A15: aan de ene kant speelt functioneel specificeren een grote rol, aan de andere kant het Tracebesluit met een tolerantie van grofweg een meter. Terug naar de metafoor van de keuken: functioneel specificeren geeft je dus ruimte, maar het TB stelt vervolgens allemaal nadere eisen: de koelkast moet rechtop staan en een bepaalde afmeting hebben.

[Ik] Eigenlijk is er een grote discrepantie tussen functioneel uitvragen en het TB

[FR] Dat klopt. Een aannemer moet in zijn tender o.a. concurreren op prijs. Ondanks dat we EMVI vragen zit in EMVI ook een grote factor prijs. De aanbieder die de keuken komt leveren gaat de goedkoopste keuken zoeken. Als je 'koelen' niet verder gespecificeerd hebt, krijg je echt geen koelkast. Met luchtcirculatie kun je ook best koelen.

[JdM] Het lastige is dat het functioneel specificeren nog heel erg door de theorie gedreven is. Voorbeeld: de betonnen kolommen op het Vaanplein waren allemaal in plastic ingepakt omdat het beton een bepaalde kleurklasse plus of min 1 mocht zijn. De bouw duurde 5 jaar dus om er zeker van te zijn dat die eis gehaald werd, werd het beton ingepakt.

[FR] Als je je keuken specificeert ben je nog de enige die er iets van vindt; op de A15 hebben we te maken met 6 of 7 grote stakeholders. Die hebben allemaal een flink pakket eisen en wensen.

[JdM] Dan komen we weer bij het begin: je kan het in het contract nog zo goed voorbereiden, in de praktijk zal het altijd ingewikkelder zijn. Er komen altijd dingen aan het licht die niet waren voorzien. En omdat DBFM zo strak is, wordt de druk op tijd op kosten en op scope er maximaal opgezet: in dat spanningsveld werken wij.

[Ik] Wat vindt de marktpartij belangrijk naast de financiële beloning voor het werk?

[JdM] Daar kun je op verschillende niveau's op antwoorden. In de professionaliteit van de bouwer zit dat ze een goed werk willen opleveren. In de haarvaten van John Laing zit dat ze een dienstverlener wil zijn. Uiteraard wordt er van ons ook verwacht dat we een rendement maken, maar uiteindelijk willen mensen een leuk project maken: met plezier naar het werk gaan. Complexiteit van een project speelt daarbij in op de professionele trots van de bouwer.

[Ik] In sommige publicaties wordt wel eens kritisch over DBFM geschreven; wat zijn jullie gedachten hierover?

[FR] Ik denk dat deze stellingen op zich kloppen. De aanbesteding is inderdaad langer en kostbaarder. Scope- en contractmutaties zijn bij DBFM ingewikkelder dan bij bijv. een D&C. Of het over de levensduur duurder of goedkoper is daar durf ik geen uitspraken over te doen. **Ik geloof niet dat de realisatiekosten van een DBFM lager zijn dan die van een D&C contract;** dat is vaak input in een PPC's. Ik zou weten waarom dat het geval zou zijn, zeker als je kijkt naar de grote tijdsdruk.

[JdM] Ik ben het niet op alle fronten eens. De tender die duurder en langer is, dat klopt inderdaad, maar dat komt ook omdat je de hele levenscyclus doorvraagt. De aanbidding bevat dat dus ook allemaal. De hogere financieringskosten kloppen ook. De meerwaarde zit erin dat de totale kosten lager moeten worden omdat er op life-cycle kosten gestuurd wordt. Ik denk dat belangrijkste besparing erin zit dat er een rem zit op scope-wijzigingen en dat de tijdsduur in gecontroleerd wordt.

[FR] In de PPC's die ik gedaan heb, komt vaak een rendement van 2-3% naar boven en dat zit dan met name in de aanneme over de realisatiekosten.

[Ik] De realisatiekosten zijn lager dan bij een D&C?

[FR] Dat is de aanneme die gedaan wordt, maar ik twijfel ernstig of dat het geval is.

[JdM] Die kosten vallen dan bij het private consortium. DBFM biedt de mogelijkheid om financieel te optimaliseren. Het tijdsaspect van geld tikt dan heel zwaar door. Daar kan men dus ook veel winnen.

Er zitten dus inderdaad nadelen aan DBFM, daarvoor krijg je ook wat terug. Of het je dat waard is, moet je per project bekijken.

Inflexibeler is het inderdaad ook: men moet harder werken om het geregeld te krijgen. Keerzijde is wel dat alles inzichtelijk wordt gemaakt.

[FR] Wat we als overheid misschien fout doen is te veel als DBFM op de markt zetten. Voor sommige projecten heeft dat volgens mij geen zin.

[Ik] Omdat?

[FR] Een van de voordelen van DBFM contracten vind ik dat de onderhoudscomponent mee gecontracteerd wordt. Een project met relatief weinig onderhoud (sluizen bijv.) zou dus niet zo aanbesteed moeten worden omdat er dan weinig rendement valt te behalen.

[JdM] Een voordeel is wel dat er een balansverkortung bij de overheid plaatsvindt. DBFM helpt hierbij.

[Ik] dat is natuurlijk een rare prikkel.

[FR] Ja, maar wel een van de belangrijkste redenen bij de 2e Coentunnel. Tegelijk loop je dan in de valkuil dat er straks een aantal grote DBFM's aanbesteed zijn en er dus een groot deel van het budget van RWS vastligt. Als er dan weer een bezuinigingsjaar komt, kan er niet bezuinigd worden op die contracten.

[JdM] Daar staat tegenover dat voor al die infra het beheer en onderhoud geregeld is.

[FR] Maar voor alle andere delen niet. Er ontstaat dus een tweedeling tussen DBFM wegen en niet-DBFM wegen.

[JdM] Je ziet dat dit interessante discussies zijn en dat je het altijd van twee kanten kan belichten.

[Ik] Ik wil u bedanken voor dit interview.

Project 2e Coentunnel

Interview Huib de Ridder (RWS)

Datum: 30-1-'14, RWS Haarlem

Publiek/Privaat: Publiek

Kunt u iets vertellen over de samenwerking tussen RWS en de contractspartner?

De samenwerking kent verschillende fases, waarvan de eerste fase de aanbestedingsfase met de zgn concurrentie gerichte dialoog. Het Tracébesluit was nog niet geheel rond toen we dachten te kunnen gunnen. De gunning is toen een half jaar uitgesteld. De ruimte hiervoor hadden we aanbestedingsrechtelijk, maar dat heeft bij de opdrachtnemer geleid tot problemen omdat hij een half jaar niet door kon met de werkzaamheden.

Dit voorval heeft enige invloed gehad op de verdere samenwerking. Het werkt in op het vertrouwen over en weer, en ebt zo door in het gehele traject van samenwerken. Daarbij komt dat wij als een van de eerste grote bouwprojecten na de bouwfraude ook nog zoekende waren naar hoe om te gaan met onze Opdrachtnemers. Een DBFM is van oorsprong Angelsaksisch. In de benadering naar de Opdrachtnemer is hiervoor in eerste instantie ook gekozen. (ON dient volgens het contract alles doen om de prestatie te realiseren, m.u.v. enkele dingen die de OG doet). Wij zeiden bij hulpvragen van opdrachtnemerszijde dus vrij snel dat het contract duidelijk was en dat de opdrachtnemer dat diende uit te voeren. De opdrachtnemer stond hier nog iets anders in. Zo een houding helpt niet en de samenwerking kwam hiermee niet lekker op gang.

Zou u terugkijkend hetzelfde hebben gedaan?

Nee, je zult het anders aan moeten pakken. Je moet samen een werk realiseren. Daarbij heb je allebei je eigen verantwoordelijkheden, maar wel op een manier dat de ander zijn werk kan doen. Van twee kanten moeten die omstandigheden gecreëerd worden.

U zegt dus: dit project begon feitelijk met een valse start.

Ja en die valse start liep heel lang door. Het is uiteindelijk geëscaleerd en toen is er m.b.v. een mediator geprobeerd om de samenwerking weer op gang te krijgen. Er ontstonden claims over en weer. De opdrachtnemer had relatief laag ingeschreven en had daarnaast nog enkele tegenvallers te verduren gekregen. Hij gaat dan natuurlijk op zoek naar iets om zijn verlies te compenseren. Er ontstaat dan onvermijdelijk een conflictsituatie.

Met de mediator en een uitspraak van een Dispute Resolution Team (DRT) zijn we uit de conflictsituatie gekomen en ik denk dat we daarna met een relatief schone lei begonnen zijn. De drive was erbij beide partijen om het werk af te maken. De mediator heeft geprobeerd om de verbinding tussen de partijen te blijven maken via de techniek. Dat is erg effectief geweest.

De stap om de mediator en het DRT in te schakelen zijn goede keuzes geweest? Zet dat de boel niet nog meer op scherp?

Ja. De mediator is een goede keuze geweest. Het DRT lag in het verlengde daarvan omdat we een geschil hadden dat beslecht moest worden. Natuurlijk zet een escalatie naar een DRT in de aanloop daar naartoe de boel nog meer op scherp. Je probeert er eerst met een minnelijke regeling uit te komen, maar dat lukt uiteindelijk niet. Je kunt dan beter richting een uitkomst werken dan tegenover elkaar blijven staan. Die uitkomst krijg je door het DRT een uitspraak te laten doen.

U zei net dat door op de techniek de samenwerking goed te laten lopen, de samenwerking als geheel weer is gaan lopen?

Ja, daar hebben we elkaar gevonden. Je moet ergens een verbinding zoeken met elkaar, een startpunt waarvan je kunt zien dat de zaken daar weer goed lopen. Dit liep overigens parallel met de DRT-procedure. De contractmanagers hielden zich bezig met het geschil over de tunneltechnische installaties en de “techneuten” zorgden met elkaar ervoor dat de tunnel met technische installaties gewoon open kon. De “techneuten” waren het met elkaar al eens wat er precies moest komen in de tunnel, maar de vraag in het geschil was hoe dat zich verhoudt tot wat wij ooit gecontracteerd hadden.

Zijn er aan het begin van het project gedeelde doelen/ambities geformuleerd?

Ik geloof niet dat hier een project start-up is geweest waar dergelijke dingen geformuleerd zijn.

Is het vertrouwen in het project wel gegroeid na de valse start?

In het begin was het vertrouwen niet heel hoog. Na de uitspraak van het DRT is het wel beter geworden. Het vertrouwen kent daarbij meerdere aspecten. Bij de opdrachtgever was er vertrouwen dat de opdrachtnemer de klus kon klaren. Het wantrouwen vanuit Opdrachtgever school vooral in de vraag of we bij wijzigingen wel een eerlijke prijs kregen. Dat is al ontstaan in het begin, toen er onenigheid was over de kosten van een half jaar uitstel.

Wat draagt volgens u bij aan het ontstaan van een vertrouwensband en hebben jullie daar concreet iets aan gedaan?

Via techniek is het vertrouwen gegroeid zoals ik net al zei. Daarnaast is het belangrijk om beiden te doen wat je beloofd hebt, en dat ook te laten zien aan elkaar.

Dat brengt ons bij transparantie: ik kan me voorstellen dat bij laag vertrouwen de transparantie ook laag is?

Dat klopt. Beide partijen houden een deel van de kaarten tegen de borst, terwijl ze roepen dat ze heel transparant zijn. Je ziet tegelijk dat het niet gebeurt. Dat is natuurlijk wel begrijpelijk. De Opdrachtnemer heeft in de opstartfase veel tijd en geld verloren, en heeft op een zeker moment een deel van zijn team moeten vervangen. Toen er eenmaal gebouwd mocht worden, zijn de bouwers aan de slag gegaan maar zonder zich al te druk te maken om de omgeving en om de mogelijke schade die ze achterlieten. Dat is niet de manier van werken die wenselijk is.

Hoe zit het inmiddels met de transparantie?

We zijn transparanter dan aan het begin. Ik denk wel dat er nog steeds wel gereserveerdheid is ten opzichte van elkaar.

Wordt vertrouwelijke informatie ook gedeeld?

Ja, dat gebeurt wel. De opdrachtnemer geeft meer inzicht in zijn eigen resultaten. Wij weten dan beter waar hij staat en het kweekt begrip voor zijn handelen.. Daar tegenover proberen wij van onze kant ook zo transparant mogelijk te zijn. Ik weet zo snel overigens niet wat voor informatie wij momenteel niet zouden delen met de opdrachtnemer. Wat voor hem van belang is om te weten, dat weet hij ook.

Wat is de frequentie van overleggen?

Er is een team omtrent tunneltechnische installaties, die zitten elke maandagochtend bij elkaar. Het contractteam zit tweewekelijks bij elkaar en tussendoor soms ook informeel. Mensen van omgevingsmanagement zaten in de bouwfase minimaal tweewekelijks bijeen, maar momenteel

is dat wat aan het uitfaseren. Van vrijwel de meeste overleggen is ook verslaglegging met notulen, actielijsten etc. Dat helpt natuurlijk enorm bij de transparantie en als zodanig ook met het opbouwen van vertrouwen.

Kunt u iets vertellen over controle en monitoring activiteiten die jullie uitvoeren?

Wij gebruiken hier de systeemgerichte contractbeheersing. We kijken naar risico's, en dan vooral degene waar je als opdrachtgever op aangesproken kunt worden. Omdat we hier te maken hebben met een DBFM, ligt de focus met name op risico's in de bouwfase (veiligheid, omgevingsmanagement, etc) en risico's die op de langere termijn een probleem kunnen vormen. Ook veel levensduuraspecten zijn voor ons uiteindelijk belangrijk omdat we na de looptijd het werk weer terugkrijgen.

Wij maken toetsplanningen voor elk trimester. Per periode doen we 8 a 10 toetsen; dat zijn zowel producttoetsen als systeemtoetsen als procestoetsen. We kijken hierbij zowel in de boeken als on site. We starten meestal vanuit de processen en het kwaliteitsmanagementsysteem van de opdrachtgever zelf. We bekijken dan wat hij had moeten doen en of hij dat daadwerkelijk heeft gedaan. Daarna sluiten we toets meestal af met een interview met betrokken personen om aanvullende informatie te achterhalen.

Denkt u dat de mensen bij de SPC het monitoren als storend kunnen ervaren?

Soms zouden ze het irritant kunnen vinden. Ik heb het niet als zodanig ervaren. Soms vinden we natuurlijk wel dingen die hij gemist heeft, dus nuttig is het waarschijnlijk wel.

In hoeverre is de SPC autonoom binnen dit project vindt u?

In de praktijk zijn de outputspecificaties dermate specifiek, dat de eventuele vrijheid erg beperkt is. We hebben te maken met het Tracébesluit waar de ontwerp vrijheden al sterk beperkt worden. Assen liggen daarop al vast, net als aansluitingen op de weg en geluidsschermen met afmetingen. Ten tweede zijn er al heel veel afspraken met stakeholders gemaakt in ofwel het TB ofwel andere convenanten. Daarom kunnen we niet vragen om 'een verbinding van A naar B' ongeacht op welke manier; de functionele specificaties leiden ertoe dat de opdrachtnemer in technische zin enige vrijheid krijgt om zijn processen handig in te richten. Anderszins is de vrijheid dus al vrij beperkt.

Wat denkt u dat DBFM betekent voor de samenwerking tussen publiek en privaat?

Je bouwt natuurlijk langdurige relaties op met partijen. Je ziet dat er met name bij infrastructuur dat er kleine areaaltjes ontstaan waar je te maken hebt met private partijen. Dat maakt de zaak nogal complex. Een stad als Amsterdam heeft straks te maken met vier DBFM projecten binnen haar gebied. Bij RWS doen we enerzijds aan schaalvergroting, kijk bijvoorbeeld naar de planning van onderhoud; in deze DBFM projecten knippen we feitelijk de boel weer op voor de lange termijn.

Het concept DBFM helpt je in de realisatiefase om te sturen op de factor tijd. Er hangt heel veel af van de financiering, dus de opdrachtnemer heeft een hoge incentive om op tijd het werk op te leveren. Ik vind dat absoluut een voordeel van deze contractsvorm.

Zou die druk om tijdig klaar te zijn niet juist zorgen dat de opdrachtnemer in relatie met de opdrachtgever zich stroever op gaat stellen?

Ja, maar dat leidt pas tot gedoe als de opdrachtgever begint met wijzigingen te vragen. Zo lang dat niet het geval is, kan de opdrachtgever blijven stellen dat de opdrachtnemer moet doen wat in het contract staat. De vrijheid van de opdrachtgever om te kunnen wijzigen in het proces is kleiner bij een DBFM contract; je moet proberen om een stabiele omgeving te creëren. Dat beseft

komt bij de opdrachtgever steeds beter, maar het dringt naar mijn idee ook beter door bij omgevingspartijen. Als RWS halen we vaker aan het begin de wensen en eisen van die partijen op zodat ze niet halverwege het project erin vallen. Dat leidt tot een stabielere omgeving.

Herkent u elementen van de kritiek die er soms wordt geuit op DBFM?

Ik herken ze allemaal wel. Er staan natuurlijk ook voordelen tegenover. Die meerwaarde is inderdaad onduidelijk maar die balans kan twee kanten op slaan. Als de wijzigingen onder controle worden gehouden ben ik ervan overtuigd dat het waarde oplevert. Je bent wel sowieso meer kwijt omdat je de wijzigingen direct voor de komende 20-25 jaar afrekent. Kosten worden hiermee inzichtelijker.

Wat betreft de inflexibiliteit: voor mensen die graag veel wijzigen is het een nadeel. Anderen die graag met een stabiele scope werken is het echter fijner werken.

Wat betreft die aanbesteding: er is nog een hoop te leren. Er moet een systematiek ontwikkeld worden in tijdig trechteren en slimmer aanbesteden. Ik denk dat we op de goede weg zijn, maar het is nog een leertraject.

Interview Robertjan Feijen (Coentunnel Company)

Datum: 10-2-'14, Amsterdam

Publiek/Privaat: Privaat

Kunt u iets vertellen over de samenwerking in dit project tussen de contractpartners?

De samenwerking is goed, maar heeft natuurlijk zijn kartelrandjes. Waar begint een contract en waar eindigt het? Dat zijn punten die aan de orde komen in samenwerking tussen OG en ON. Dat is in een DBFM geen zwartwitlijn maar eerder een kartellijn, grijsomrand zou je kunnen zeggen. Je moet elkaar daarin vinden. Dat gaat goed op het moment dat de belangen aan beide kanten van acceptabel niveau zijn. Als die boven een acceptabel niveau komen dan zie je ook in een DBFM dat de kaders gezet worden door beide partijen binnen hun verantwoordelijkheid en datgene wat ze kunnen dragen.

U zegt dat wanneer de belangen buiten het acceptabele komen, dan ontstaat er hoe dan ook gekibbel?

Ja. Dat geldt overigens voor alle projecten. In dit project hebben de problemen die wij gehad hebben niet zozeer te maken met DBFM; die zouden we in een D&B ook hebben gehad. Bij DBFM vergroten de F en M component echter alles, en zijn de consequenties dus groter. Dat maakt dat bepaalde problemen hier anders bekeken worden dan in andere contracten. DBFM wordt met een standaard geschreven en is dus zeer juridisch. De aantoonplicht ligt in basis bij de ON. Het vertrekpunt van een discussie is dus anders dan dat we gewend zijn bij andere contracten.

U zei dat de samenwerking nu goed is; was dat altijd zo?

Nee. We hebben aan elkaar moeten wennen en aan de kaders die een DBFM contract met zich meebrengt. Dat geldt voor een ON die denkt te weten hoe hij een project moet maken vanuit de RAW/D&C ervaring, en zonder een contract denkt te weten hoe de samenwerking loopt met een OG. Een OG wordt geconfronteerd met iets nieuws, denkt achterover te kunnen leunen na het zetten van de handtekening. Beide werelden zijn niet juist.

Het is een leertraject.

Zeker. Toen de UAV uitkwam was het een leercurve, hier is dat net zo. Met het DBFM zie je wel dat de introductie ervan gecombineerd is met nog meer strategische keuzes: terugtrekkende overheid, een procesmatige aantoonbaarheid, een ON die veel meer moet doen. Daarbij is het de vraag of het contract altijd wel functioneel gemaakt was. De eerste contracten die op de markt kwamen hadden slechts een functioneel sausje; die waren te specifiek. De vraag is dan wat de verantwoordelijkheid van de OG is als hij de functie al invult met de techniek.

Zijn er aan het begin van dit traject gedeelde ambities/ doelen geformuleerd?

Met een hoog abstractieniveau. In de EMVI hebben we een top tien gemaakt van doelstellingen, en die hebben we uitgewisseld met de OG.

Niet in samenspraak dus, maar uitgewisseld?

Nee, want dan zou je ook KPI's moeten stellen en je beiden daarvoor moeten inzetten. Het is lastig om voor OG en ON samen een set KPI's te formuleren. Er wordt in huidige tenders wel al meer mee gewerkt.

In hoeverre hebt u het idee dat het consortium handelt naar de doelen van de overheid?

Lastig dat je de vraag zo stelt; wij kunnen niet handelen naar de doelen van de overheid en de overheid niet naar onze doelen. Gezamenlijk kunnen we wel optimaal elkaars doelen respecteren en invullen. Je hebt elkaar nodig daarin omdat je niet precies weet wat die doelen van de ander zijn. Je weet dan niet welke keuzes je daarin moet maken. Ik kan niet achter de schermen kijken.

Is men niet open over doelen en motieven?

Is de politiek open? Ook niet altijd.

Maar is dit dezelfde situatie?

De landelijke tunnelstandaard was vrij politiek. Als het kleinschalig is dan vindt men met elkaar de openheid wel. Als de belangen die drempel van kleinschaligheid overstijgen dan wordt het een ander verhaal. Als het escaleert dan weet je vaak niet meer welke achterliggende doelen achter het handelen zitten.

Als je het project Coentunnel bekijkt, zie je dat er problemen zijn geweest maar dat men elkaar op technisch gebied wel gevonden heeft. De tunnel was op tijd open, was niet prominent negatief in de media. Dat waren doelstellingen van de OG. Technisch gezien hebben we voor bereikbaarheid de hoogste cijfers gehaald. Ik denk dat je wel kunt stellen dat wij voor zover mogelijk de doelen van onze OG hebben ingevuld.

U zegt 'op technisch gebied vonden we elkaar'; op andere vlakken dus niet?

Als je in arbitrage zit met elkaar, dan kun je niet stellen dat je elkaar goed begrepen hebt.

Waarom ging het op de techniek dan wel goed?

Het gezamenlijk doel was hier heel prominent: tijdig opleveren. Wij willen geen gezeur met de banken en bij RWS was dit doel ook heel belangrijk. Dit doel vul je met de techniek, namelijk buiten presteren. We keken goed met elkaar wat voor beiden de beste technische oplossing was, en die vervulden we. Daarna keken we wie voor de kosten op zou draaien. Het conflict werd hiermee verlegd.

Mijn volgende vraag zou zijn hoe men met elkaar omgaat als er grote risico's intreden; dit arbitrage verhaal kan als voorbeeld dienen.

Normaal gesproken vind ik dat je een werk moet kunnen maken door het contract in een bureaula te leggen en pas als je er echt niet uitkomt dan pak je het contract erbij.

Daar kleven ook bepaalde risico's aan.

Dat klopt. Ik ben ook een voorstander van om je contract te lezen en weten wat het inhoudt. Ik ben geen voorstander van alle redelijkheid uitschakelen en letterlijk het contract volgen.

Even terug naar de vraag: hoe ging men met elkaar om in aanloop naar het geschil? Escaleerde de zaak?

Wat is escaleren? Wij vonden dat er dingen gevraagd werden die niet van ons gevraagd mochten worden. RWS vond dat wij een contract hadden getekend waarin we alle risico's hadden overgenomen. Als je niet open staat voor elkaars verhaal dan wordt niemand beter van.

Men heeft met angst voor de gevolgen de deur op slot gedraaid, i.p.v. met elkaar in 1 kantoor te gaan zitten en voor het project het beste te doen. We hebben met elkaar veel tijd vergooid door

niet naar elkaar te willen luisteren. We waren bang dat we daarmee het probleem naar binnen zouden trekken. Dit heeft alles te maken met het Angelsaksische contract. Het begint bij kernverplichtingen en vervolgens heel precies definiëren wie waarvoor verantwoordelijk is. Wij zijn dat hier niet gewend. De bijlage en de OS bij het contract zit ook zo niet in elkaar en de organisatiestructuur van RWS ook niet.

Kunt u dat wat verder uitleggen?

Als iemand roept 'ik wil geen gedoe'; een prachtige uitspraak, maar naar mijn mening is dat zeer lastig bij een Angelsaksische contractbenadering. Het betekent dat de hoofdtekst goed moet zijn, maar in de rest van het contract mogen ook geen foutjes sluipen, want anders ligt het gedoe bij de de opsteller van het contract op het bord. Dat Angelsaksische model is ook niet wat we gewend zijn in Nederland. Als we een probleem zien in een contract dan gaan we zitten met elkaar om het samen op te lossen. Daarbij wil men ruimte om dat later te verrekenen maar daar geeft het contract geen ruimte toe. En daarmee wellicht ook niet de rechmatigheid van betaling.

Het is een zakelijkere benadering.

Ja. Maar als je hem zakelijk en hard gebruikt, dan wordt dat gezien als 'gedoe'. Ik ben daarom wel eens zoekende of deze Angelsaksische basisovereenkomst wel de juiste vorm is. Daar zie ik veel discussie ontstaan.

Hoe zou u het vertrouwen beoordelen in het project?

Het is heel lastig elkaar te vertrouwen binnen zo een arbitragegeschil. Men spreekt uit naar elkaar eraan te willen werken, maar je moet echt bereid zijn dat te doen om niet in hetzelfde te vervallen. De vraag is of een overheid in staat is de markt te vertrouwen? Een partij die veel afstand neemt van het project, kan die de ander de vertrouwen in datgene wat die doet? De inschrijver moet vervolgens ook commitment in vertrouwen tonen. De vraag is of men het project ingaat met vertrouwen of argwaan. Ik denk dat hier sommige mensen aan beide kanten elkaar al wantrouwden vanaf dag 1 zonder dat ze elkaar kenden?

Wat zou hiervan de oorzaak kunnen zijn?

Het verleden. RWS wilde hier bijvoorbeeld niet met ons op het terrein zitten. Zij zitten in Haarlem, wij hier in Amsterdam. Dan gebeuren veel dingen dus per email terwijl die zaken veel beter face-to-face uitgesproken hadden kunnen worden: woorden komen dan veel minder hard over. Nu staan problemen op papier en krijgt het een andere lading. Inmiddels zit RWS wel meer hier op lokatie en dat werkt.

U zegt dus dat verschillende mensen er qua vertrouwen verschillend ingingen; toen kwam het arbitragegeschil. Hoe is het daarna gelopen?

Daarna zijn we met elkaar gaan zitten om te kijken hoe we het vertrouwen terug kunnen brengen. En of we dat überhaupt zouden kunnen.

Wat hebben jullie concreet eraan gedaan?

Er zijn afspraken gemaakt t, waarin moesten beloven eraan te werken door tijd te nemen voor elkaars uitleg en door te vragen, maar beter daar ook in openheid antwoord op te geven. Dat gaat soms ver maar dat heb je nodig. Geloof komt sneller terug als je ook kunt aantonen dat het waar is wat je zegt.. Het feit dat het op papier staat met een handtekening erbij zegt iets over vertrouwen.

Je kan het ook als een lege huls beschouwen.

Het is net hoe je het zelf invult. Je kunt je afvragen waarom je met elkaar een papier met een handtekening nodig hebt. Er wordt in ieder geval wel bij stilgestaan met elkaar. Dat is al 80% van de oplossing: het maakt zaken bespreekbaar.

U zegt dus: na het geschil hebben we aan vertrouwen gebouwd door die notities te ondertekenen. Hoe zit het bijvoorbeeld met transparantie onderling?

Op zich is dit project altijd transparant geweest, ondanks door wat er gebeurt is. Tot op hoog niveau probeerden we dat uit te stralen. Je kunt echter heel transparant zijn tot aan je jaarcijfers aan toe, maar het is aan de andere partij om de informatie te geloven.

Ging de transparantie zover dat jullie vertrouwelijke informatie deelden?

Ja. Een interessantere vraag is denk ik: snapt men elkaars transparantie? Snapt men elkaars bedrijfsvoering, en snapt men hoe transparant de andere partij is. De twee werelden (publiek en privaat) liggen mijns inziens nog zover uit elkaar dat ze elkaar hier niet altijd in begrijpen. Je kunt heel transparant zijn, maar als je niet begrijpt wat dat betekent voor de ander dat hij die stukken met je deelt, snap je ook de openheid niet en snap je ook het vertrouwen dat je gegeven wordt. Dat geldt ook andersom natuurlijk.

U denkt dus dat dat wederzijds niet het geval is?

De complexiteit van zowel de bedrijfsvoering van dit soort project als wel de publiek druk daaromheen zijn zeer complex. Het kost tijd om dat te doorgronden. Je kunt niet alles in je opnemen. Wanneer je vertrekt uit wantouwen moet je alles zelf gaan snappen. Als je vertrekt vanuit vertrouwen kun je op oordelen vanuit analyses en conclusies en hoef je daarvoor niet de achtergrond volledig te doorgronden. Een veel interessanter verhaal achter vertrouwen is: hoe geef je elkaar vertrouwen en hoe werk je aan wederzijds begrip? We zeggen beiden open en transparant te zijn geweest, maar snappen we ook van elkaar dat we open en transparant zijn geweest? Is het deel wantrouwen niet ontstaan doordat men niet van elkaar begreep welke mate van transparantie er betracht is?

Het kernbegrip is dus: elkaar begrijpen.

Ja. En ook: doordat de belangen zo groot zijn, durft men de eigen fouten niet meer toe te geven. Een probleem kan zo groot worden dat niemand de eerste stap neemt om zich kwetsbaar op te stellen. Als je iets toegeeft fout gedaan te hebben, dan verwacht je dat de ander dat ook doet. Als je in die modus kunt komen samen dan zal je ook samen naar oplossingen kunnen kijken. Dit is echter heel lastig als er een financiële consequentie van 6 á 8 nullen aan hangt.

Mensen houden hun kaarten dan tegen de borst?

Precies, als ik open ben verwacht ik dat de ander het dan ook is. Als er nog geen kaarten op tafel liggen, waarom zou ik dan de eerste zijn? Misschien hakt hij er dan wel op in. De belangen zijn zo enorm groot dat mensen dat simpelweg niet doen. Ik denk dat dit probleemmoelijk op te lossen zijn vanwege die belangen.

Houden jullie bij of men zich aan afspraken houdt?

Bij de meeste overleggen gebeurt dit volledig. Formele overleggen natuurlijk sowieso. Van informele overleggen wordt acties, besluiten etc. vastgelegd. Bij 'benen-op-tafel-overleg' doen we het expres niet omdat je dan wat vrijer kan praten.

Kunt u iets zeggen over hoe de OG monitoring en controle activiteiten uitvoert?

Er wordt gemonitort op meerdere facetten. RWS richt zich op de proceskant dmv SCB. Er zijn hier audits waarmee ze kijken of we ons kwaliteitsmanagementsysteem volgen en of we doen wat beloofd hebben. Verder zijn er een hoop onafhankelijke partijen die ons werk moeten toetsen. Op de prestatie buiten komt bijvoorbeeld een geaccrediteerde partij langs om de stroefheid van de weg te meten. Wij betalen die partij, maar dat calculeren we uiteraard in.

Zijn er ook fysieke visits die de OG doet?

In principe niet. Ze vragen stukken op bij ons en die kunnen ze dan bekijken. Dit blijkt wel lastig voor de OG; soms gaat het wegendistrict er nog wel eens overheen met een eigen controle.. Dit is waarschijnlijk ook een stuk gewenning van de OG van vroeger. Dat moet nog losgelaten worden.

Vindt het consortium al dit gemonitor storend?

In het begin wel. Maar als je de kwaliteit gewoon op orde heb, dan mag er toch gewoon gemeten worden. Of wij het nou doen of iemand anders. Ik hoop alleen dat er net zoveel over de positieve observaties wordt gepraat als over de negatieve.

U ervaart het dus niet als storend?

Niet meer. Als men maar eerlijk en oprecht is. Wat wel kan gebeuren is dat er iemand op pad wordt gestuurd die het contract of de achtergrond niet kent. Die heeft dan een conclusie die volledig verkeerd is. Dat vind ik wel storend. De discussie en het wantrouwen zijn dan al aanwezig voordat je van repliek kunt dienen. RWS denkt dan al dat er iets niet goed is gegaan, hoewel bij nadere inspectie blijkt dat het toch wel goed zit. Die laatste mededeling wordt echter niet altijd naar dezelfde groep mensen gestuurd.

Hoe zit het met de frequentie van het monitoren?

In het contract hebben we dit vastgesteld. Dit verschilt per systeem.

Wat vindt het consortium belonend op dit project anders dan financieel rendement?

Publiciteit en erkenning. Positieve pers. Tijdens het project heb ik de aandeelhouders een scenario's voorgehouden dat het goedkoper was om de stekker eruit te trekken dan om ermee door te gaan. (gekukkelig zijn deze niet de waarheid geworden). Men was er echter unaniem in om dat niet te doen als dit zich zou voordoen. De beloning is dus veel meer dan slechts financieel rendement halen. Een positieve naam helpt een partij in de toekomst natuurlijk ook.

Heeft het arbitragegeschil dan niet voor een hoop negatieve pers gezorgd?

Ja. En dat is jammer. De arbitrage ging niet zozeer over DBFM, maar over een fase in het contract waarop er een onzekerheid zat over tunnelveiligheid. Zowel OG als ON hadden part noch deel aan deze onzekerheid, maar het trof wel het project omdat het eigenlijk op het verkeerde moment van start ging.

Wat moet ik me daar bij voorstellen?

Er is een EU-richtlijn gekomen over tunnelveiligheid, in NL moest die uitgeschreven worden naar een tunnelstandaard.. Hiermee werd de wens van de klant onduidelijk (ook voor de OG zelf) maar werden wij intussen wel gehouden aan stevige tijdsdruk en een specificatie waar twee partijen ja tegen gezegd hebben.. Wij komen hiermee in een onmogelijke situatie. Het maakt hierbij niet uit wie er aan OG of ON-zijde stond. De financiële consequenties zijn enorm, dus een ON kan ook niet snel hulp aanbieden omdat hij ook niet weet wat er gaat gebeuren en wat de consequenties zijn, kort gezegd; bang om in financiële moeilijkheden te komen.

Wat moet ik me hier precies bij voorstellen?

Er moesten inderdaad nieuwe installaties in de tunnel, maar voornamelijk kosten de 6 maanden vertraging enorm veel geld (mensen, leningen, materieel).

Het lijkt me dan dat de fout eerder bij RWS ligt; Die partij wist niet wat ze wilde hebben.

Dat brengt ons weer bij het Angelsaksische contract. Dat zegt ook dat er voldaan moet worden aan wet- en regelgeving en stakeholdermanagement. De OG kan dus stellen dat de ON bij de stakeholders langs moet gaan om op te halen wat ze hebben willen: “tunnelveiligheid hoeft van mij niet, maar het moet van de tunnelveiligheidsbeambte”. Dat is een stakeholder.

Het is toch juist zaak dat een OG helder op papier heeft staan wat hij wil hebben?

Dan komen we opnieuw bij het Angelsaksische contract. Het gaat niet meer over wat wij logisch vinden; maar over hoe de zinnen in het contract geïnterpreteerd worden.

Eigenlijk zegt u: het is niemands schuld?

Ja, ik denk dat als dit project niet in 2008 was begonnen maar vandaag dan zou het waarschijnlijk zonder problemen uitgerold worden. Als je de contractkant even loslaat en kijkt naar de techniek dan is hier vanaf beide kanten een werk neergelegd wat zijn weerga niet kent.

De problemen liggen dus grotendeels aan het moment in de tijd, namelijk de periode waarin de richtlijn geïmplementeerd werd.

Ja. En dat los je dus bij DBFM nooit op. Als het onduidelijk is wat bij wet acceptabel is, kan een OG geen ja of nee zeggen. Dan kan een ON nooit opleveren en gaat die dus niet beginnen. We waren nog zoekende daarin.

In hoeverre heeft u het idee dat het consortium autonoom is in dit project?

Ik heb liever een OG die verder gaat dan functioneel specificeren: als een OG een bepaalde wens/eis heeft dan vind ik dat hij die moet uitspreken.

Dat is niet hoe een DBFM werkt.

Nee, dus als het een OG werkelijk niet kan schelen hoe hij van A naar B komt, dan moet hij dat ook zeggen. Maar als hij wel al weet welke technische oplossing hij wil dan moet hij dat ook zeggen.

Dan is DBFM misschien niet het juiste vehikel

Dat klopt, maar dat is de keuze van de OG.

Hoe zit het dan op dit project met autonomieit?

Ik vind het niet aan mij om te zeggen wat de scope van een DBFM moet zijn. De klant moet van tevoren heel helder aan geven wat de invulling is. Dat hij van A naar B moet kunnen, en dat de rest aan de ON is; óf dat de klant zegt, ik wil van A naar B onder deze reeks voorwaarden.

Als er beargumenteerd nadere specificaties bij eisen gesteld worden vind ik dat heel logisch. Zonder argumentatie technische invulling geven echter niet. Een voorbeeld: in de tunnel moest de verlichting 100 lux halen, maar de OG wilde ook een bepaald soort verlichting. Als met die verlichting de 100 lux niet te halen is, dan is dat niet het probleem van de ON. RWS moet helder zijn in wat hij hebben wil, maar ook de verantwoordelijkheid daarin nemen en niet blijven wijzen naar de bovenste functionaliteit. Het maakt mij niet uit welke diepgang ik krijg, als het maar beargumenteerd is.

Hoe zit het dan hier? We hadden het net o.a. al over het tracebesluit.

Ja dat klopt, maar Amsterdam is natuurlijk erg dicht bebouwd. Enorme ruimte was er dus sowieso niet. Bij de Coentunnel was het duidelijk dat die eerste tunnel vrij ver was in zijn levensduur. We bekeken of het een optie was om de eerste tunnel te verwijderen en er een geheel nieuwe neer te leggen. Of om de tweede tunnel zo breed te maken en de eerste vol te storten met zand. Daar kijkt de ON wel naar omdat je die lange onderhoudsperiode hebt. RWS is natuurlijk ook niet dom en die heeft daar ook al naar gekeken. Meestal komt de ON dus wel terecht bij de oplossing die ook in het TB zit. Je zou kunnen kijken hoeverre het TB een onderdeel kan worden van het DBFM contract. Dan is de vraag of RWS die vrijheid op de markt durft te leggen. In Maastricht is bijvoorbeeld al vervlechting van het geheel. In minder drukke regio's kan dit wellicht een oplossing zijn.

Aan de andere kant is DBFM niet een contractvorm voor risico's en innovativiteit. De D en B component zullen door zekerheid en risicoreductie geregeerd worden; pas in de onderhoudsfase zal men kijken of er vernieuwingen toegepast kunnen worden waarvan de ON lang profijt heeft. De druk om op tijd op te leveren is gigantisch. Er is dus geen ruimte voor innovativiteit die mislukt.

Hier gaat het om productinnovativiteit; hoe zit het met procesinnovativiteit?

Dan zit je veel eerder in het traject, bij de vergunningen. De vraag is of er politiek de ruimte is en of je er als aannemer in wil mengen. Hier doen milieu organisaties en andere politieke lichamen mee waarmee een aannemer meestal minder goed overweg kan. In het beste geval begrijpen deze partijen elkaar, maar ze hebben een duidelijk andere aanpak.

Wat denkt u dat DBFM betekent voor een samenwerking tussen publiek en privaat?

Voor RWS is het een stuk ontzorging dat moet ontstaan. Het wordt echter door sommigen daar gezien als landjepik. Voor de markt is het al gauw extra omzet, met daarbij het grotere risicoprofiel. De markt wordt hiermee breder: er komen meer expertises bij. Er zitten kansen en risico's voor de markt. Er zijn slechts een paar grote organisaties die het kunnen, de rest zal desnoods onderaannemer worden.

Het is voor iedereen gewinning en iedereen heeft er een mening over. Uiteindelijk bepaalt de klant wat hij aan de markt overlaat en wat niet. De markt kan aangeven waar hij goed in is en waarin niet. De klant kiest dit uiteindelijk. Als mensen vinden dat hun oude manier van werken in het geding is, zullen ze eerder geneigd zijn DBFM te zien als een aanval of een verkeerde tool.

Dat is ook weer een kwestie van tijd.

Ja dat klopt.

Wat vindt u van de kritiek die zo nu en dan wordt geuit op het concept DBFM?

Uiteraard herken ik ze. Het is maar met welke bril op je ernaar kijkt. Het hoeft niet allemaal waar te zien. Er kleven altijd voor- en nadelen aan. Als het zo simpel zou zijn dat men het vanwege de minnen niet zou doen...

Je kunt iets vinden van het Ministerie van Financiën maar ik heb die mensen nog niet als dom ervaren. Zij kijken ook vanuit een breder perspectief en hebben wellicht argumenten die wij niet kennen of kunnen bedenken omdat wij niet thuis zijn in hun afwegingen.

De kritiek is waarschijnlijk meer bedoeld als tegenwicht aan de soms jubelende houding van andere instanties omtrent het onderwerp.

Er zit mijns inziens ook geen jubelverhaal in; de OG wordt ontzorgd en daarvoor betaal je. De OG vraagt kwaliteit, en die kost ook wat.

Hoe zit het met de inflexibiliteit?

Ik zie die nog niet.

Natuurlijk kan er gewijzigd worden maar een contract ligt voor 30 jaar vast. Als de OG na x jaar ineens wat anders wil om een reden...

Als een overheid in de traditionele manier van werken iets geheel anders wilde moest hij toch ook de markt weer op? Daar kan het inderdaad in concurrentie, maar ik denk niet dat een grote wijziging in een DBFM duurder hoeft te zijn. Wel zal de aannemer nu voorwerk doen die voorheen door RWS zelf gedaan werd. Als je dus een wijziging bekijkt als zijnde eerst koste ons een strekkende meter afsalt X, en nu Y, zonder daar het werk van RWS in mee te nemen als bijvoorbeeld vroeger zelf een ontwerp te maken en hoeveelheden uit te trekken dan. Daarna moesten meerdere partijen calculatie kosten maken die uiteindelijk ook betaald moeten worden. Of te wel alle kosten meenemen in het vergelijk is wel noodzakelijk.

Het argument is dat, omdat een DBFM zo lang duurt, er meer problemen zullen ontstaan bij wijzigingen.

Nee, ik denk dat de kosten dan net zo hoog zijn maar dan worden ze anders geboekt. Een nieuwe aanbesteding brengt ook weer een berg kosten met zich mee, die dan niet op het project geschreven worden maar in het 'apparaat' van de organisatie. (zie hierboven)

Het is inzichtelijker bij DBFM.

Precies. De klant wordt ontzorgd en de kosten worden daarmee inzichtelijk. Ik denk dat een ON meer middelen heeft om dit efficiënter te doen. Het is wel zaak dat appels met appels vergeleken worden.

De conclusie is eigenlijk: die punten zijn herkenbaar; of het waar is hangt ervanaf hoe je ernaar kijkt.

Ja. Als losse punten vind ik ze waardeloos. Ze moeten beargumenteerd worden. Verder denk ik dat bij een strikte financiële vergelijking het waarheidsgehalte wellicht iets hoger is. Bij een DBFM krijgt de OG echter meer dan alleen euro's. Dat is alleen lastig te kwantificeren. De blik van de Rekenkamer is daarmee te nauw wat mij betreft.

De Rekenkamer zegt bijvoorbeeld ook: de Overheid moet boetes opleggen als ze die op mag leggen. Wat voor een ON krijgt die overheid dan tegenover zich? Elke fout van de OG zal die dan

keihard terugkrijgen want die ON moet zijn verlies beperken. Dat mist de Rekenkamer volledig. Ze bekijken het vanuit één perspectief. Vervolgens is men bij Rijkswaterstaat wakker geschud om meer boetepunten uit te delen. Wie is hier nu beter van geworden? Niemand. Dit sluit aan bij het begin, een contract moet je hebben en is nodig als je er niet uit komt, maar verlies niet de redelijkheid uit het oog en de impact die Angelsaksische benadering kan hebben naar de toekomst. Dit geldt voor beide partijen.

Project Nieuwbouw DUO & Belastingdienst Groningen

Interview Bram van Wijk (Belastingdienst)

Datum: maandag 13-1-14, Knoopskazerne Utrecht

Publiek/Privaat?: Publiek

Kunt u kort iets vertellen over de projecten?

PPS Groningen (DUO2) is huisvesting voor belastingdienst en dienst uitvoering onderwijs; het pand kent veel dynamiek. De directeur Generaal van DUO is er gehuisvest, het gebouw is de hoofdvesting van DUO. Veel onderdelen van de belastingdienst zoals de Douane, FIOD, call center van de Belastingdienst telefoon en de reguliere Belastingdienst zijn gehuisvest in dit gebouw. .

Doetinchem is daarentegen beperkter. Het is een kleiner gebouw en slechts de belastingdienst huist er. Facilicom is de enige aanbieder. Dit gebouw is intern gefinancierd, Facilicom heeft alles zelf betaald. Het is de enige PPS waarbij het gebouw eigendom blijft van het consortium.

Hoezo is dat het geval?

Dat weet ik niet zeker; ik denk omdat Doetinchem misschien geen kernplaats is voor de overheid.

De twee projecten zijn met verschillende uitgangspunten gerealiseerd: Groningen is veel meer een DBFMO-project zoals dat nu gebruikelijk is: grote outputspecificaties, grote contracten. Doetinchem is in de markt gezet met de filosofie: 'doe meer met minder.' Veel minder beschreven, veel minder uitvraag en veel meer uitbesteed.

U bent contractmanager van de publieke kant van de twee projecten; kunt u iets vertellen over hoe de samenwerking gaat met de wederpartijen?

Daar zitten grote verschillen tussen. In Groningen is er een operationeel, tactisch en strategisch niveau. Op facilitair niveau zijn wij (belastingdienst) daar het aanspreekpunt. In Doetinchem doet het consortium alles. In Groningen is de dynamiek veel groter; het consortium heeft daar veel zaken uitbesteed aan onderaannemers. In Doetinchem is dat niet het geval, schoonmaken wordt daar bijvoorbeeld gedaan door de GOM, dat een onderdeel van het facilicom concern is.

Ik acteer zelf op strategisch niveau in Groningen, daar spreek ik met de manager van de SPC; daar bespreken we slechts hoofdlijnen. In Doetinchem kan je niet echt van die niveaus spreken, alles komt samen in het tactisch niveau. Dat gaat soms wat dieper en dan kom je nog al eens wat inhoudelijke kwesties tegen.

Even los van de verschillen tussen de projecten: zou u een typering kunnen geven van hoe de samenwerking verloopt?

Groningen wordt heel erg vanuit het contract geregeerd; Doetinchem wordt geregeerd vanuit de facilitaire processen.

Wat vindt u van dat onderscheid?

Doetinchem vind ik beter werken. Het contract is de basis van de samenwerking; daarop grijp je terug als je er niet uitkomt. Je hebt te maken met een facilitaire dienstverlener en het gebouw in Groningen wordt gerund vanuit bouwkundige opvatting: alles inzetten op meerwerk, zaken die niet in het contract staan daar moet je automatisch voor betalen. Er wordt weinig aandacht

besteed aan de wens van de klant; eerst wordt er gekeken of men er wel verantwoordelijk voor is, dan wordt er een prijs bepaald en dan pas wordt er geacteerd. In Doetinchem handelt men veel meer vanuit facilitaire dienstverlening.

Kan ik zeggen dat in Doetinchem het consortium veel meer rekening houdt met de doelen van de overheid?

Eigenlijk meer met het facilitair bedrijf. In Doetinchem is mijn evenknie een facilitair manager en in Groningen een exploitatie-manager.

Hoe denkt u dat het komt dat men bij DUO2 zo op de letter is?

Omdat ze niet facilitair geschoold zijn. In Groningen is de realisatie pas net afgelopen. De bouwdirecteur heeft nog een flinke vinger in de pap, en daar heerst een bepaalde cultuur die haaks staat op een facilitaire cultuur. Dat merk je aan hoe er met je omgegaan wordt.

Als de bouw te veel invloed heeft op de exploitatie-fase dan loopt het mis zegt u?

Ja, precies.

Wat draagt volgens u bij aan vertrouwen en hoe werken jullie concreet aan het opbouwen van vertrouwen?

Veel overleggen. Het overleggen in Groningen werd erg gedomineerd door officiële overleggen waarin alles werd vastgelegd. De bouwdirecteur gaf toen aan dat hij niet vrijuit kon spreken want dan werd hij er op vastgepind. Toen heb ik voorgesteld om veel meer informeel overleg te houden waarin we met elkaar kunnen sparren. Daarin kunnen we open tegen elkaar zijn en zeggen tegen elkaar dat probleem X voor partij A ontstaat als partij B actie Y onderneemt. Daar zie je het vertrouwen terug. Je kweekt ook begrip voor elkaars positie en situatie en de organisatie waarbij iemand werkt.

Wat wij ons bijvoorbeeld niet realiseerden als opdrachtgever was dat als wij een officiële ingebrekestelling schrijven, dan komt dat daar in de Raad van Bestuur. Dat konden we dus beter op een andere manier doen.

Die informele gesprekken gebeuren nu dus wel regelmatig?

Ja. Daarnaast gaan we binnenkort ook 'met elkaar de hei op', o.a. omdat er een aantal nieuwe spelers zijn. Daarnaast deed mijn evenknie het beheer van de exploitatie van het contract naast al zijn andere werk. Daar zit nu iemand full-time op.

Dus resumerend: om aan vertrouwen te werken plegen wij veel overleg, we gaan met elkaar de hei op; is er nog meer?

Wat we ook meer gaan invoeren is meer vanuit het monitoringssysteem de contracten gaan beheren. Dat maakt de zaken helder en makkelijker. In het verleden is het te vaak gebeurd dat men dacht ergens 'wel uit te komen' en van te voren het dus niet vast te leggen. Als het dan niet goed komt, ligt er niets aan ten grondslag. Als je het vastlegt en aangeeft welke korting erop staat dan is het in ieder geval helder. Dat bedoel ik met werken vanuit het contract, in tegenstelling tot steeds handelen vanuit het contract. Als je een geschil ingaat moet je duidelijk laten zien dat het via de officiële weg aangekaart is; met geschillen schaad je namelijk vrijwel altijd vertrouwen. De samenwerking wordt zo zakelijker maar het verstevigt wel de samenwerking.

Ik begrijp u even niet zo goed: het monitoringssysteem is iets wat het consortium zelf moet bijhouden, maar u zegt dat e belastingdienst vanuit het monitoringssysteem de contracten gaat beheren?

Ja dat klopt. Wij brengen de meldingen in in Groningen. DUO2 heeft geen klantcontact. Alle meldingen komen bij de Frontoffice binnen en via automatische koppeling komt de melding bij hen in het systeem.

In Doetinchem is het veel informeler.

U zegt zojuist dat u het fijn vindt om vanuit het monitoringssysteem in het contract te werken bij het wel of niet toekennen van kortingen. Maar met Facilicom hoeft dat niet dus?

Nee, daar werken we ook vanuit het contract maar daar is de strakkere houding niet nodig. De situaties hebben zich nog niet voorgedaan. Het zou wel kunnen, maar daar wordt al vroegtijdig door de facilitair manager op geanticipeerd als knelpunten gaan ontstaan. Het initiatief ligt veel meer bij hen op het voorkomen van dat soort dingen.

In hoeverre zijn er afspraken over een winst-risico verdeling gemaakt? Is het consortium bereid om extra opbrengsten te delen?

Nee (lacht). Je hebt natuurlijk dat contractuele element dat zegt dat wij mee moeten delen als er efficiencylagen worden gemaakt. Anders dan dat zijn er geen afspraken gemaakt. Het is overigens überhaupt ook niet voorgekomen.

In hoeverre is men over en weer transparant en heeft u daar concrete voorbeelden van?

Er zijn zeker dingen die gedeeld worden en ook een hoop die niet gedeeld worden. Dat verschilt niet veel per project. Wij delen die informatie die zij nodig hebben om hun werk te kunnen doen. In Groningen zit er ook nog een stuurgroep in het model; een vast onderdeel in dat overleg is bijvoorbeeld organisatie-ontwikkeling. Binnen het Rijk verandert er momenteel veel en die informatie daar wordt uitleg over gegeven, want dat heeft bijvoorbeeld consequenties voor bewegingen in het gebouw, voor het feit dat mensen chagrijnig zijn omdat ze in een reorganisatie zitten.

U zegt dus dat u die informatie deelt waarvan uw organisatie denkt dat de private partij die nodig heeft om mee uit de voeten te kunnen? Op basis van een eigen inschatting dus? Er is geen informatie die jullie om een bepaalde reden niet willen geven maar die het consortium graag zou willen hebben?

Ja. Je bekijkt wat het facilitair bedrijf nodig heeft om te kunnen werken. En ook om de band goed te houden. Als ze meer willen weten kunnen ze erom vragen. Er is geen reden om projectgerelateerde dingen niet te delen.

Kunt u iets vertellen over monitoring en controle activiteiten die op de projecten uitgevoerd worden?

In Groningen zit de facilitaire dienst van de belastingdienst op lokatie, dus daar is bijvoorbeeld visuele controle op operationeel niveau. Verder monitoren wij daar omdat wij de meldingen doorzetten naar het consortium. Verder is er de 'KWIS' (klachten, wensen, informatie, storingen). Daarnaast is er de verplichte periodieke meting. Ook vragen we van de consortia dat ze 'in control' zijn, bijvoorbeeld door voldoende gekwalificeerd personeel te hebben. Een overzicht van die diploma's moeten ze periodiek laten zien, als dat niet goed is dan krijgen ze

een korting. Op die manier monitoren we ook een hoop. Daarbij is er ook het reguliere operationele overleg tweewekelijks, en maandelijks het tactische overleg dat afwisselend formeel en informeel is.

Er zijn dus reguliere metingen en ad hoc metingen als er storingen in het gebouw zijn. Dat laatste gebeurt dan visueel. Er is dus een scala aan metingen beschikbaar hoe je de prestaties in beeld kunt krijgen.

Het consortium laat periodiek zien wat ze gepresteerd hebben en welke factuur dat oplevert?

Precies, die factuur krijgen wij per kwartaal en daar zit de korting al bij in. Die korting wordt ook elke maand eerst besproken. De factuur is dus eigenlijk een formaliteit. Een korting kan soms onterecht zijn, daarvoor zijn die maandelijkse besprekingen. Vijfduizend euro voor een kapot slot op een deur kan voorkomen, dan zou je coulance kunnen toepassen maar natuurlijk niet te vaak. Als er hele forse kortingen ontstaan (stroomstoring en schoonmaakstaking als voorbeelden genoemd), wordt daar overleg over gepleegd zodat men niet voor verrassingen komt te staan.

In principe is het consortium is binnen de kaders van DBFMO redelijk autonoom; hoe vindt u dat dat in de praktijk loopt?

Dat hangt er vanaf op welk gebied. Over het gebouwonderhoud komen in Groningen weinig klachten. Daarnaast is er de 'zachte' dienstverlening (schoonmaak, catering, beveiliging zijn drie grote contracten) waar meer klachten komen. Het consortium is hierin wel autonoom, maar hier is veel discussie over. De klachten komen soms van gebruikers maar vaak ook van ons zelf als facilitaire dienst. Wij kijken anders tegen het begrip 'schoon' aan dan de gebruikers van het gebouw, namelijk volgens bepaalde normen.

In Groningen heeft het consortium eigenlijk de pech dat het werk wat zij doen, onze core business is. In Doetinchem kijken we ook hoe de dienstverlening uitgevoerd wordt, alleen niet dagelijks zoals in Groningen.

Een andere filosofie van DBFMO is dat het consortium ons moet ontzorgen. Ik kreeg een tijd terug in Groningen het verwijt dat ik teveel op input zat, maar dat was in mijn optiek omdat zij de output niet goed leverden. Als je zelf een facilitaire achtergrond hebt en je ziet dat het niet goed gaat dan ga je je daarmee bemoeien en dus input-gericht sturen. Dat is voor ons natuurlijk ook een leerproces.

Als ik het goed begrijp betekent dit samenvattend dat autonomie van het consortium vrij laag is?

Dat ligt eraan wat de kwaliteit van dienstverlening is. Als de kwaliteit laag is dan gaan we in gesprek. Dan merk je het verschil tussen een gesprekspartner die wel of niet facilitair geschoold is; je krijgt een heel ander gesprek. In Groningen is mijn contractpartner op tactisch niveau juridisch geschoold en in Doetinchem heeft hij facility management gehad. Dat is een wezenlijk verschil.

Dat vindt u een van de grootste verschillen tussen de projecten?

Ja, de juridische blik of dienstverlening blik maakt een groot verschil.

Wat vindt u dat DBFMO betekent voor de samenwerking tussen publiek en privaat?

Mijn ervaring is dat de markt er nog niet rijp voor was. En wij trouwens ook niet. We zaten allebei nog in het klassieke denken. Langzaam maar zeker keert zich dat ten goede.

Als een schoonmaakdienst in een regulier contract niet presteert, ga je met elkaar in gesprek en wordt er een verbetertraject opgestart. In DBFMO heeft dat eerst financiële consequenties en

dan ga je met elkaar in gesprek. Men staat dus eigenlijk altijd in de weerstand. Vooral voor de marktpartij is dat heel erg wennen want ze staan heel erg in de verdediging. Ieder gebrek wordt onmiddellijk financieel gemaakt door dit systeem. Ik vraag me af of ze dit realiseerden toen ze erop inschreven.

U zegt zonet dat men snel 'in de weerstand' staat; dat lijkt me niet heel prettig samenwerken?

Nee dat klopt. Daar moet je volwassen in zijn en dat gebeurt volgens mij steeds beter. Dat heeft tijd nodig. De kortingen gaan consortia ook inprijzen en dan wordt het waarschijnlijk ook een minder moeilijke discussie. Men zit ook een lange tijd aan elkaar vast, dat is men ook niet gewend. De bouw gaf vroeger de voordeursleutel en vertrok toen; de facilitaire diensverleners hadden vroeger kans op optiejaren bij goed presteren tijdens het reguliere contract. In DBFMO zijn die prikkels er niet want het contract is al afgesloten voor lange tijd. Er zitten natuurlijk wel negatieve prikkels (boetes, kortingen) in maar geen positieve.

Consortia schrijven in en beloven gouden bergen en zodra het contract dan binnen is, gaat een jurist er mee aan de slag om te kijken hoe de inzet zo laag mogelijk kan zijn, maar zodat men toch de vereiste diensten levert. Men gaat dus zo scherp mogelijk langs de rand van het contract. Dat is de realiteit en dit zorgt voor een bepaalde dynamiek waaraan met moet wennen.

Daarbij komt dat ik vind dat je schoonmaak/catering/beveiliging niet voor een lange periode moet vastleggen, maar voor een kortere periode van ongeveer 4 jaar. Er verandert namelijk veel tussendoor. In Engeland gebeurt dat wel al. Er is kans dat in Nederland gaat gebeuren, maar het kan ook zijn dat die diensten ge-insourced worden, dus uitgevoerd gaan worden door een rijksschoonmaak-, en beveiligingsbedrijf.

Zouden positieve prikkels in DBFMO een oplossing zijn?

Nee, dat zou heel raar zijn als we al een afspraak met elkaar hebben voor een langere tijd. Het resultaat hiervan is dus wel dat we op het scherpst van de snede moeten spelen (alleen met negatieve prikkels). Dat is niet anders en men moet hier ook nog aan wennen.

In hoeverre beïnvloedt de relatie met de achterban de samenwerking met de partner?

Dat kan heel veel invloed hebben. De bank is natuurlijk een wezenlijke partner aan private kant; aan onze kant zijn bijvoorbeeld de ontwikkelingen naar een compacte rijksdienst of de grote bezuinigingen een reden voor mij om me anders te gedragen. Verder heeft mijn directeur natuurlijk ook een idee hoe bepaalde dingen gemanaged moeten worden.

In een zwaar bezuinigingsjaar zoals dit jaar ben ik ook erg afhankelijk van hoe creatief mijn partner is. Als hij mij daarin de hand wil rijken dan wordt de samenwerking natuurlijk heel anders dan wanneer hij rigide daarin is omdat hij heel scherp heeft ingeschreven.

Er wordt soms kritiek geuit op DBFM(O) contracten; wat vindt u van die kritiek?

Dat hangt natuurlijk van het project af. Wij proberen bijvoorbeeld de aanbesteding korter en minder kostbaar te maken door bijvoorbeeld minder partijen te vragen en 2 i.p.v. 3 dialoogrondes te doen.

Die inflexibiliteit zit natuurlijk met name in de facilitaire dienstverlening maar daar zit zoals gezegd dus wel een beweging naar kortere contracten of dat dat zelfs helemaal niet meer uitgevraagd wordt (insourcing); het zou dan een DBFM worden.

Interview Wim Dijkstra (DU02)

Datum: woensdag 22-1-'14, DUO Groningen

Publiek/Privaat?: Privaat

Kunt u iets vertellen over hoe de samenwerking met de contractspartner gaat?

In het begin is de samenwerking goed opgepakt en is er nauw samengewerkt. Later merkte je dat er wat spanningen zijn ontstaan, vooral tijdens de bouw. Die fase geeft vaak spanningen omdat er veel op het spel staat: planningen die wel of niet gehaald worden, interpretatieverschillen, plus alle financiële discussies die daaruit kunnen voortkomen. Die ervaringen werken hoe dan ook in op de relatie en dat kan spanningen geven omdat mensen gekleurd raken. We zijn in dit project naar mijn idee gestart met de beste intenties om goed samen te werken, maar ik merk dat we de laatste tijd afzakken naar een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie i.p.v. de partnership verhouding waar we mijns inziens heen zouden moeten.

De bouw is daarnaast natuurlijk een andere periode dan de exploitatie. De exploitatie is een fase waarin men langdurig met elkaar te maken heeft en waarin men het in het algemeen minder hard speelt. Je merkte dat bouwgeoriënteerde mensen bij ons aan het begin van de exploitatie nog de leiding hadden, die bepaalde zaken zakelijker wilde spelen. Dat leidde tot een spel wat zich meer focuste op de feiten en minder op de samenwerking. Dat had dus zijn weerslag op de exploitatie omdat mensen hierdoor gekleurd raakten zoals ik eerder al vertelde.

Er zijn een hoop mensen die vanuit de bouwfase nog invloed hebben, ook aan de kant van de Staat. We bouwen in dit project ook nog steeds (parkeergarage, fietsenkelder, paviljoen), vandaar dat die realisatiemensen nog steeds aan tafel zitten. Dat geeft frictie. Wij hebben inmiddels wel de stap gezet dat de directeur nu echt een exploitatieachtergrond heeft i.p.v. een bouwachtergrond. We geven hiermee aan dat we echt de volgende stap willen zetten.

Zijn er bij de start van het contract gedeelde doelen en ambities uitgesproken?

Niet zo expliciet als jij het stelt. Ik denk dat men aan de slag is gegaan om de outputspecificaties in te vullen en dat dat de doelstelling is geweest. De ambitie om goed samen te werken is overigens wel uitgesproken, o.a. omdat we ervaringen van andere projecten hadden meegekregen.

Was u overigens op enige manier betrokken bij de bouwfase?

Ja, ik heb me daar toegelegd op de voorbereiding van de exploitatie. Ik heb voor de techniek een en ander gecontracteerd en ingericht. Als exploitatieafdeling zou je eigenlijk al bij het ontwerp erbij moeten zitten; dat is een leermoment geweest. De exploitatie duurt natuurlijk veel langer en in geldsommen is het eigenlijk ook groter. De exploitatie zou daarom leidend moeten zijn denk ik. We hebben als exploitatie echter maar deels bij het ontwerp kunnen aanschuiven. Dat komt omdat het concept nog maar in de kinderschoenen staat: traditioneel start alles vanuit de bouw. Bouwers weten daarbij nog niet zoveel van exploitatie, en zo wordt een enigszins ondergeschoven kindje. De oplossing hiervoor is heel simpel: er moet tijd overheen gaan. Wij hebben sommige zaken naar mijn idee al veel beter aangepakt dan bij eerdere projecten. Als we dit project nu opnieuw zouden doen, zou ik het weer anders willen aanpakken; met name veel meer de stempel drukken op exploitatie tijdens de bouw.

Hoe gaat men met elkaar om als er grote risico's intreden?

Zakelijk. De boodschap is eigenlijk dat we de stap naar samenwerking maar niet maken. Er kan een hele tijd van alles goed gaan, maar er hoeft maar iets te gebeuren en we staan weer op 0. Dan speelt men het weer hard tegen hard in een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie waarin bedreigd wordt met kortingen. Op de een of andere manier maken we die stap

niet. Men zit nog teveel in het traditionele denken en men moet nog volwassen worden in de uitvoering van PPS contracten. Angst om zaken los te laten speelt hierbij waarschijnlijk ook een rol. Aan de kant van de Staat zie je dat men bijvoorbeeld ook angstig is om niet teveel kortingen te laten schieten, zeker na het rapport van de Algemene Rekenkamer. Ik heb het idee dat de samenwerking teveel wordt geregeerd door kortingen; men verliest daarbij misschien het doel van kortingen uit het oog. Het moet een middel zijn om ons te bewegen wat we moeten doen, maar niet een doel op zich. Er wordt te snel een korting in het systeem geschoten zonder te bekijken of we überhaupt geacteerd hebben. Dat kan erg frustrerend zijn: je hebt er alles aan gedaan, je maakt veel kosten maar je kan toch niet alles voorkomen, en dan toch krijg je een fikse korting aan je broek.

Bij een prestatiecontract telt toch de uitkomst?

Dat klopt, maar men kijkt niet waarom een prestatie soms niet gehaald wordt. Vaak merk ik dat een prestatie wel gehaald wordt maar dat verwachtingen nog veel hoger waren.

Wordt er open gesproken over verwachtingen?

Nee ik denk het niet. Slechts op het moment dat iets niet goed gaat. Als iets wel goed gaat dan heeft niemand het erover. Die fase zijn we nog niet aan toe.

Hoe is het gesteld met transparantie in dit project?

In het begin heel goed. Nu is het allemaal minder, gerelateerd aan de verslechterde samenwerking. De redenering is nu dat alles wat je vertelt tegen je gebruikt kan worden, dus ik houd mijn kaarten voor me. Dat is een averechts effect van het hardere, zakelijkere optreden.

Hoe zou u het vertrouwen beoordelen in dit project? Hoe werken jullie aan vertrouwen?

Een zesje. We moeten richting meer openheid en zaken belichten die wel goed gaan; 90% gaat wel goed, maar het gesprek gaat altijd over die laatste paar procent. Daardoor ontstaat er een negatiever beeld. Verder moeten er dus meer open gesprekken plaatsvinden zonder dat die consequenties hebben. Openheid moet er niet toe leiden dat je ergens voor gestraft wordt.

Betekent die openheid ook dat vertrouwelijke informatie gedeeld wordt?

Nee, dat gebeurt op dit moment niet. De angst bij ons is dat die extra transparantie alleen maar leidt tot meer kortingen.

Laat ik ook weer niet te negatief zijn: we proberen elke keer nog wel stappen te zetten richting de partnership variant van samenwerken. We moeten nog 17 jaar door met elkaar dus een alsmaar durende vechthouding is voor niemand goed.

Houden jullie bij of mensen zich aan afspraken houden?

We hebben natuurlijk het monitoringsysteem, en een documentatiesysteem waarin documentatie van overleggen via notulen met actielijsten wordt opgeslagen en dat voor iedereen toegankelijk is.

Hoe zit het de frequentie van overleggen met de contractpartner?

Operationeel wekelijks, tactisch tweewekelijks, strategisch per kwartaal. Jaarlijks wordt er nog op stuurgroep-niveau vergaderd. Informeel zien we elkaar daarnaast nog wekelijks. Soms schiet dat er bij in, maar dat loopt op zich aardig. De mensen zitten hier natuurlijk in hetzelfde pand.

Kunt u iets zeggen over hoe controle en monitoring wordt uitgevoerd in dit project?

In ons monitoringssysteem zijn de outputspecificaties vastgelegd. Verder controleert de Rijksauditedienst op bepaalde momenten het systeem om te toetsen of het nog functioneert. De contractspartner zit hier zoals gezegd in het pand dus ze maken de dienstverlening dagelijks mee. Dat is ook een vorm van controle.

Vindt u het niet lastig om 'op de vingers gekeken te worden' door de contractspartner nu die hier in het pand zit?

Zo lang het in het tactisch en strategische overleggen maar niet over elementen uit lagere niveaus gaat (operationeel). Ook hier kan kleuring van mensen optreden omdat ze zelf iets ervaren hebben in het pand.

De publieke partner verwijt ons soms dat zij zaken op een bepaalde manier aanpakte; zij werden echter niet gehinderd door zaken als budget en efficiency. Wij zijn een particuliere partij die een winst oogmerk heeft; wij denken het zo efficiënter te doen. Vaak is dat anders dan hoe de publieke partner gewend is. Vaak zie je dat mensen die vroeger de input beheerden, nog steeds de neiging hebben om naar de input te kijken. Ook hierin moet men aan beide kanten groeien. We kunnen niet verwachten dat men na zo een korte tijd volledig begrijpt hoe PPS werkt.

In hoeverre hebt u het idee dat het consortium autonoom is binnen dit project?

Op zich is dat wel goed. Het is niet zo dat de publieke partner zelf aan het stuur wil zitten en ons elke dag op de vingers tikt. Men heeft een mening erover, maar op zich loopt het wel aardig.

Zijn er dingen die het consortium belonend vindt in dit project naast rendement halen?

Naast rendement en werkgarantie willen we natuurlijk zoveel mogelijk ervaring opdoen met deze nieuwe contractsvorm. Verder is een grote klanttevredenheid belangrijk, net als te boek staan als een goed project.

Wat denkt u dat DBFMO betekent voor de samenwerking tussen publiek en privaat?

Om te beginnen ben je gedwongen om heel lang met elkaar samen te werken omdat het contract zo lang duurt. Je kunt niet 20 jaar elkaar naar het leven staan. Je moet samenwerken om de synergie te vinden. Dat heeft ook met de mensen die het project uitvoeren te maken.

Een zijvraag: zijn er veel personele verschuivingen geweest de laatste jaren?

Eigenlijk weinig. Vaak zijn er vooral aan de private kant een hoop verschuivingen maar dat hebben wij vrij stabiel kunnen houden. Sinds 1 januari zijn er een nieuwe SPC-directeur en een nieuwe exploitatie directeur.

Wat vindt u van de kritiek op DBFMO?

Het is een complex contract dus ik denk inderdaad dat de aanbesteding kostbaarder is; dat neemt niet weg dat hierin ook handigheid moet worden gevonden zodat na een tijd de kosten gedrukt kunnen worden.

Ik denk dat het een goed contract is, maar men moet een goede mix vinden tussen zakelijk zijn en een softe benadering. Als men teveel op het eerste stuurt dan flopt het, want dan is er een verliezer. Andersom bij een te softe benadering is de publieke zijde te vaak de verliezer.

Wat vindt u overigens van het idee om soft services (beveiliging, schoonmaak etc) in kortere contracten te regelen zoals men wel voorgesteld heeft?

Dat vind ik geen goed idee. Nu weet men waar men aan toe is. Op gezette tijden zijn er nog wel benchmarks waarop gekeken wordt wat de markt tegenwoordig doet. Als je terugvalt op het oude systeem, haal je daarmee ook weer alle spanningen en extra kosten op die daarmee gepaard gingen. Het is wel zaak dat de soft services zich blijven ontwikkelen en up-to-date blijven.

Project Belastingdienst Doetinchem

Publiek; zie interview publiek 'Belastingdienst Groningen'

Interview Gerard Wennekes (Facilicom)

Datum: 4-2-'14, Doetinchem

Publiek/Privaat: Privaat

Kunt u iets vertellen over de samenwerking in dit project?

De samenwerking verloopt uitstekend. Wij denken zoveel mogelijk met onze klant en opdrachtgever mee en dat wordt gewaardeerd. We luisteren naar elkaar en we zijn elkaars zakenpartner.

Onze contractpartner de B/CFD (Belastingdienst / Centrum Facilitaire dienstverlening) ziet erop toe dat wij onze afspraken conform onze outputspecificatie nakomen.

Onze dienstverlening wordt gemonitord middels een monitoringsysteem, bij overschrijding van de Toegestane Hersteltijd zijn wij een korting (lees boete) verschuldigd.

Dit staat de samenwerking geenszins in de weg.

Er zijn wel zaken waarover te twisten valt natuurlijk. Als mensen meldingen doen, die buiten de afspraken vallen of als meldingen niet gegrond zijn, kunnen we die melding niet-ontvankelijk verklaren. Daarbij geven we een overeengekomen kwalificatie aan. Alle niet-ontvankelijke meldingen worden tijdens het kwartaaloverleg besproken.

Zijn er ook gedeelde doelen geformuleerd aan de start van dit project?

Buiten het doel om er in goede samenwerking een succes van te maken en een zo goed mogelijke dienstverlening neer te zetten, hebben we geen gedeelde doelen.

Je moet het eigenlijk zwart-wit zien: de belastingdienst heeft ooit haar zakelijke uitvraag gedaan en gevraagd welke partij dit kon doen voor haar. Facilicom heeft destijds als beste marktpartij de gunning gewonnen.

Het masterplan wat eraan vooraf gaat is de OS waar wij aan moeten voldoen. Mijn belangrijkste taak is om die OS te blijven volgen.

Hoe gaat men met elkaar om als er grote risico's intreden?

Grote risico's zijn part of the deal. We hebben contractuele afspraken en daar moeten wij ons op een professionele manier aan houden. Wij staan open en eerlijk in ons contract.

Natuurlijk is het soms slikken maar het is geven en nemen. We komen er altijd uit.

Het maakt het een stuk gemakkelijker en vooral duidelijker als je met elkaar goede afspraken hebt vastgelegd. Zo weet je van tevoren waar risico's liggen en waar je mee af bent.

Hoe zou u het vertrouwen beoordelen in dit project?

Heel goed. Natuurlijk heb je tijd nodig om aan elkaars werkwijze te wennen. Vertrouwen is een absolute basisvoorwaarde.

Wat draagt volgens u bij aan vertrouwen en hoe werken jullie concreet hieraan?

Een belangrijke succesfactor in onze PPS constructie is onze open manier van communiceren met elkaar. Informatie wordt gedeeld. Door elkaar vroegtijdig mee te nemen in een probleem kun je ook samen in oplossingen denken. Zo weet de een wat de ander beweegt en creëer je een win-win situatie.

Gespreksverslagen van operationele overleggen op locatieniveau worden met alle belanghebbenden gedeeld, zodat het inzichtelijk wordt wat we doen en waarom we dat doen. Soms ook interne informatie die eigenlijk intern is voor Facilicom.

U zegt dus eigenlijk dat transparantie het sleutelwoord is.

Ja dat klopt.

Betekent dat ook dat jullie vertrouwelijke informatie met de contractspartner delen?

Mocht daar reden toe zijn, en als dit bijdraagt aan het vertrouwen (en de relatie) dan doen we dat.

Hoe gaan de overleggen die jullie hebben in zijn werk?

We hebben een communicatieplan met de contractpartners. Maandelijks hebben wij een operationeel overleg met contactpersonen op locatie vanuit de belastingdienst. Zij zijn aangesteld als belangenbehartiger van de gebruiker. Verder is er kwartaaloverleg, waarbij diezelfde contactpersonen aanschuiven maar ook een contractpartner van de RGD, 2 contractpartners van de BCFD (facilitaire afdeling belastingdienst). Hierbij presenteren wij de kwartaalfactuur, de eventuele kortingen, het aantal meldingen, de testen. Ten slotte is er nog een keer per jaar strategisch overleg. Daar zit ik zelf niet bij, maar de directeur, de business unit manager en de exploitatiemanager van Facilicom. Namens de BCFD 2 mensen en de contactpersoon van de RGD.

Zijn deze drie overleggen ook allen formeel?

Ja, dat gaat volledig met agenda, verslaglegging, notulen, actielijsten.

Ontmoeten jullie elkaar daarnaast vaak informeel?

Informeel zeker ook. Als er ad-hoc zaken zijn, dan bellen we elkaar en/of plannen we op hele korte termijn een afspraak. We lopen soms ook onaangekondigd bij elkaar binnen op kantoor.

In hoeverre denkt u dat men open is over doelen en motieven?

Ik denk dat van ons als opdrachtnemer eerder transparantie verwacht wordt dan van de opdrachtgever maar men is over de doelen zeker open is.

Zou een overheidsorgaan juist niets te verbergen moeten hebben. Zou u hier iets meer over kunnen zeggen?

Ik heb zeker niet het gevoel dat de overheid niet open is of motieven verbergt of achterhoud. Maar in een opdrachtgever – opdrachtnemer verhouding is het vanzelfsprekend dat de bewijslast bij de opdrachtnemer ligt.

Kunt iets zeggen over controle en monitoring praktijken?

Wij hebben een duidelijke OS (outputspecificatie) waaraan we moeten voldoen.

Hier is geen speld tussen te krijgen.

Als wij de toegestane hersteltijd overschrijden komt er automatisch een af te rekenen korting in het systeem.

Zoals gezegd, onze contractpartners hebben volledige inzage en controleren ons.

Maar wat gebeurt er als jullie niet volledig voldoen? Ik kan me voorstellen dat de opdrachtgever direct komt kijken.

Nee, dat valt mee. Wij werken samen op basis van vertrouwen maar als wij onze afspraken niet nakomen moeten we gewoon zakelijk afrekenen.

Wie voert die controles uit? De opdrachtgever?

De opdrachtgever heeft volledige inzage in het monitoringsysteem. Hier zijn geen wijzigen in aan te brengen. De rapportages zeggen alles. Wij zijn transparant in de rapportages maar die kan de opdrachtgever zelf ook uitdraaien. Jaarlijks worden wij geauditeerd op de werking van ons monitoringsysteem.

Het monitoringssysteem is de graadmeter maar daarnaast moeten we aan testen voldoen, bij elkaar een stuk of twintig (bijv. conditie gebouw).

Die testen voeren jullie zelf uit?

Gedeeltelijk kunnen wij die zelf doen. Een pasjescontrole kunnen we prima zelf doen. Maar bijvoorbeeld een conditiemeting van het gebouw laten we door een derde-partij doen.

Die derde-partij gaat dan in opdracht van Facilicom de test doen, en het rapport van die meting sturen jullie dan door naar de opdrachtgever?

Ja, zo gaat dat.

Dus naast de audits op het monitoringsysteem en de fysieke inspectie af en toe, trekt de opdrachtgever zich er helemaal van af?

Ja. We doen zelf heel veel. Al die testen dat heeft flink wat om het lijf.

Vindt u het storend dat er zoveel getest moet worden?

Een vinger aan de pols houden, doen wat gevraagd wordt, is ons werk. Testen is daar een belangrijk onderdeel van.

Ik kan me voorstellen dat u het wel liever zo doet, dan dat de opdrachtgever veel over uw schouders meekijkt.

Nee dat moet je inderdaad niet willen. Ons monitoringssysteem zegt alles. Ik vertelde net over de kwartaalmeetings waarin de meldingen worden weerlegd bijvoorbeeld met grafieken. Als men dan ziet dat bij schoonmaak een stijgende lijn in de meldingen te zien is, dan wordt daar zeker op ingehaakt. Men wil weten hoe dat komt en wat we eraan gaan doen. We worden afgerekend op wat er zwart op wit staat. Een koffiemachine moet binnen een half uur gerepareerd zijn anders moeten we een korting afrekenen.

Zijn er andere dingen die Facilicom als belonend ervaart naast het financiële rendement?

Die zijn er zeker. Dit een prachtige referentie; Belastingdienst, PPS, Facilicom doet het kunstje. Voor ons is dit echt een paradepaardje, mede omdat wij dit project als single party uitvoeren. Alle divisies van Facilicom zijn hier vertegenwoordigd. Kortom, wij als Facilicom doen alles zelf. Het gaat er om dat we laten zien dat we het gebouwd hebben en dat we de dienstverlening uit kunnen voeren als één bedrijf, daar zijn we trots op.

In hoeverre vindt u dat het consortium autonoom is in dit project?

Wij moeten leveren, en hoe we dat doen is aan ons. Dat is een vorm van autonoom acteren. Ik moet wel zeggen dat we in het kader van de samenwerking zeker goed informeren. De belangrijke dingen overleggen wij altijd. Ik heb bijvoorbeeld de komende tijd wekelijks met een partner van de BCFD afgesproken om van elkaar te leren. We proberen samen de boel zo goed mogelijk op de rit te krijgen. We laten partij-belangen dan helemaal los. Dat leidt ertoe dat we goed met elkaar op één lijn komen.

Wij zijn binnen de belastingdienst natuurlijk een vreemde eend in de bijt: alleen Groningen kent ook een PPS constructie. Op alle andere locaties regelt de BCFD alles. Dat orgaan heeft een eigen beleid. Wij horen natuurlijk weinig tot niks over zaken die de BCFD op andere belastingdienst vestigingen uitrolt. Wij zijn feitelijk een eiland samen met Groningen. De vraag waar ik met de contractpartner voor sta, is hoe kunnen we ons zo goed mogelijk conformeren aan hun werkwijze, aan hun processen. In principe is dit niet gevraagd, en we krijgen er ook geen cent voor, maar we steken er toch energie in omdat we mee willen denken en samen willen werken.

Omdat u verwacht dat het voordeel oplevert?

Dat denken we wel; voordeel in kwaliteit van samenwerken. Voordeel in eerste instantie vooral voor de contractpartner. Ik kan dus wel zeggen dat wij investeren in de relatie. In 2014 is de grote pijler van Facilicom klantvriendelijkheid; meedenken in processen en oplossingen van/voor de klant.

Wat denkt u dat het concept DBFMO betekent voor de samenwerking tussen publiek en privaat?

Je leest wisselende berichten, en in alle berichten kan ik me vinden. De belastingdienst conformeert zich in ons geval voor 15 jaar aan een bepaald bedrijf: levert dat altijd voordeel op? Je weet wat je aan elkaar hebt, alles is helder, alles is duidelijk. Maar wat als je een andere weg in wil slaan? Dan moet je altijd met elkaar in gesprek. Soms kom je daar niet uit.

U zegt eigenlijk, het heeft voor- en nadelen en in allebei kan ik me vinden?

Ja, dat klopt. Een groot voordeel voor de opdrachtgever is bijvoorbeeld dat ze alle kosten voor de komende 15 jaar helder hebben.

We hebben hier nogal wat te stellen gehad met de implementatie van dit alles. Ik bedoel daarmee dat hier twee belastingkantoren samengevoegd zijn, het oude belastingkantoor van Doetinchem en die van Winterswijk. Dat waren oude kantoren met uitstraling, ieder had zijn vaste plek en kamer ingericht met persoonlijke spullen. Dit pand kent alleen flexplekken en is groot en economisch uitgedacht, waarbij slim nagedacht is over processen als schoonmaak; de cultuurverandering van het nieuwe werken bracht vooral bij de wat oudere Belastingdienst medewerkers veel tweeweg. Wat moet men doen als blijkt dat bijvoorbeeld dit flexconcept het niet gaat worden voor de belastingdienst? Er is een hoop om te doen geweest en het speelt nog steeds. Wat als het concept in de toekomst overhoop gegoooid moet worden?

Even tussendoor een vraag nog: zijn er veel personele wisselingen geweest?

Bij ons niet. Bij de contractpartner is er een enkele wisseling geweest. Bram van Wijk (BCFD) is nummer de derde in drie jaar. Ik moet wel zeggen dat die mensen wel allemaal heel helder hebben wat ze willen. Hun visies wijken niet echt af. Bram is daarbij wel de beste.

U zei net zich te kunnen vinden in alle berichtgeving omtrent DBFMO; wat vindt u van de kritiek die geregeld wordt geuit op DBFMO?

Ja dat denk ik wel. Dat punt over de ondoorzichtige meerwaarde is mijns inziens wat koffiedik kijken. Je weet inderdaad niet precies wat er gebeurt de komende jaren, maar dat zal je ook nooit weten. Ik heb het gevoel dat de plussen zeker opwegen tegen de minnen.

Project Renovatie Ministerie van Financien

Interview Jeffrey Kwisthout (MinFin)

Datum: dinsdag 21-1, Ministerie van Financien Den Haag

Publiek/Privaat?: Publiek

Kunt u iets vertellen over de samenwerking met het consortium?

Dat gaat op zich goed. Je ziet dat de bouwers in de consortia de grootste spelers zijn en dat is ook logisch omdat ze een groot deel van het werk doen. Ze fungeren in zekere zin als de voorzitter. Bouwers doen wat is opgedragen dat ze moeten doen. In dit contract moeten ze ook zelf nadenken hoe ze de fase na de bouw moeten managen. Ik zie dat de bouwers moeite mee hebben met hoe ze dat eigenlijk moeten doen. Dat is iets waarin de bouwer moet groeien en volwassen worden. Het heeft nog wat tijd nodig voordat de bouwer zich ook ontwikkelt tot een dienstverlener. Ik denk dat de bouwer zich ook wel verkeken heeft op het dienstverleningsaspect wat bij DBFMO komt kijken.

Aan onze kant zitten er ook kinderziektes in. Hier gingen we uit van het Bahama-model: in 2006 zouden we de sleutel inleveren en in 2008 zouden we terugkomen en dan zou het gebouw er precies voldoen aan onze functionele behoeften. Dat is niet zo, want ten eerste verandert de functionele behoefte, ten tweede kunnen er interpretatieverschillen optreden van een geschreven contract.

De samenwerking is zakelijk in de zin dat we een zakelijke risico-verdeling hebben gemaakt; wij zijn er niet om de krokodilletranen van het consortium weg te nemen. Ieder moet zijn eigen risico's dragen. We gaan daarbij wel goed met elkaar om, we zitten bijvoorbeeld niet bij de rechtbank.

Zijn er aan de start van het project gedeelde doelen en/of ambities geformuleerd?

Niet expliciet. Er is niet bij stilgestaan dat dat nodig zou kunnen zijn. We dachten: 'we gaan toch samenwerken'. In de realisatiefase ging dat nog redelijk goed omdat er nog geen factuur heen en weer ging. De tendens was toen: 'we geven wat, we nemen wat. We zetten daarbij niet teveel op papier want dat geeft alleen maar bureaucratie'. Toen de eerste factuur getekend moest worden, veranderde de relatie naar een veel zakelijkere. Het consortium claimde dat het gerealiseerd had wat wij gevraagd hadden, en dat het risico gedeeld moest worden als we bijv. het licht niet fel genoeg vonden. Wij wezen toen echter op het contract waarin stond dat hen hun risico was. Dit had ook wel te maken met het feit dat er een andere club mensen aan tafel komt zitten vanaf de exploitatiefase. Dan moet je weer aan elkaar wennen.

Niet alleen de bouwers zitten nog vast in het 'oude denken': 'jij moeten zeggen wat ik moet doen, en je hebt goedkeuring gegeven voor wat ik heb gebouwd dus je hebt in ieder geval een deel van het risico'. Wij zeggen dan dat het hun risico is. Het 'hoe' is voor hen, het 'wat' is voor ons. Die afspraak blijkt echter heel lastig te maken. Het blijkt moeilijk te zijn om te snappen wat het nu precies inhoudt.

Waar ligt dat aan denkt u?

Deels ligt dat volgens mij aan de juridische ophanging van de opdrachtnemer. Het risico dat het consortium neemt wordt helemaal doorgegeven naar de laagste onderaannemer. Als daar iets spaak loopt, komt zo een onderaannemepartij bij ons klagen omdat dat in de oude manier van werken gebruikelijk was (wij als opdrachtgevers). Wij verwijzen hen dan door naar de consortiumbaas, degene die het risico heeft genomen.

Het feit dat al die risico's doorgecontracteerd worden naar beneden geeft een ondoorzichtige structuur en het strookt niet met de DBFMO-gedachte: de onderaannemers hebben een korte

termijnvisie, die staat tegenover de lange-termijn DBFMO visie. Het kan zijn dat in het grote contract de Profit-Loss over het hele contract positief is, maar in het begin sterk negatief. Dat stroomt natuurlijk niet met een onderaannemer die een jaarlijkse Profit-Loss maakt.

Daarnaast denk ik dat het consortium in dit project dolgraag de eerste wilde zijn en koste wat kost het project wilde winnen voor het prestige-element. Ze hebben misschien voor een lagere prijs ingeschreven in de hoop dat ze over de 25 jaar het verschil zouden kunnen bijtrekken.

Er zijn veel personele wisselingen geweest bij het consortium. Je moet die telkens weer uitleggen hoe het zit met de risicoverdeling. Als die mensen er nieuw inkomen krijgen ze te maken met bazen die willen dat er geld wordt verdiend, maar ze krijgen geregeld juist te maken met kortingen op de fee. Dan komt zo iemand in het nauw en treedt de frictie op. Over het algemeen wil men op de werkvloer wel, maar op management niveau blijkt het allemaal wat lastiger.

In hoeverre hebt u het idee dat het consortium meedenkt met doelen en wensen van de overheid?

Ik denk dat ze niet zo goed snappen hoe de overheid werkt. Ik vond dat in het begin ook lastig toen ik hier kwam werken. De nadruk ligt hier niet op winst maken en kosten besparen, maar over positie. Iets kan heel erg logisch zijn vanwege doelmatigheidsredenen, maar juist heel onlogisch vanuit politieke redenen. Het consortium heeft moeite om die organisatie sensitiviteit te tonen en te snappen waarom wij als klant bepaalde zaken willen. In het contract staat op papier in feite dat iedere klant hetzelfde is (MinFin is niet enige gebruiker pand), maar sommige gebruikers/afdelingen van organisaties vereisen nu eenmaal een iets andere benadering (Minister bijv.). Het consortium moet zich daar wel bewust van zijn; de nuance daarin moeten ze wel snappen en het is lastig gebleken om dat te organiseren.

In dit contract is de eerste lijn contact tussen de gebruiker en de facilitaire dienst niet het consortium. Dat is de facilitaire dienst van het ministerie zelf. Daar komt de klant in eerste instantie terecht met eventuele klachten. Zij filteren eerst of iets wel daadwerkelijk een klacht inhoudt. Ze zetten vervolgens die meldingen door naar het consortium. Er zitten voor en nadelen aan dit systeem; ik kan me bijvoorbeeld voorstellen dat het consortium graag direct contact met de gebruiker zou willen hebben als die een klacht heeft. We hebben het uiteindelijk toch zo gedaan omdat er ook andere services via andere contracten al werden geleverd via het servicepunt (post, chauffeurs etc.).

Even terug naar de vraag: de organisatiesensitiviteit die het consortium naar uw idee onvoldoende toont maakt dat ze ook onvoldoende meedenken met de overheid en haar doelen en wensen?

Ja, en ze hebben natuurlijk een commercieel belang. Je kunt wel willen dat ze ons belang behartigen, maar zo lang je dat niet in het contract zet en methodes hebt om dat af te dwingen, hebben zij er geen enkele baat bij om dat wel te doen.

U zegt dus eigenlijk dat het consortium een opportunistische inslag heeft?

Ja maar ik zou als commerciële partij niet anders doen. De manier waarop je het doet is echter belangrijk. Je kunt geld verdienen door dienst te verlenen. Dat kan ook betekenen dat kosten voor de baten komen. Door dienstverlening beter te maken dan de klant eigenlijk wil, kun je als consortium meer geld verdienen doordat mensen meer producten willen afnemen.

Wat gebeurt er in de samenwerking als er grote risico's intreden?

Er zijn hier risico's geweest die het consortium verkeerd heeft ingeschat. Er zijn hier veel ruiten in het pand die vaak op maat gemaakt zijn. In het contract staat dat vanwege representativiteit die ruiten binnen 36 uur vervangen moeten worden bij schade; als het een onveilige situatie oplevert zelfs binnen een half uur nadat er een klacht is gemeld. Als de levertijd al 700 uur is dan ontstaat hier natuurlijk een probleem voor het consortium. Het consortium gaf toe hier niet

goed overna gedacht te hebben. Het was wel hun risico volgens het contract, dus ook niet ons probleem. Wij hadden niet gevraagd om op maat gemaakte glasplaten.

Wij als Staat hebben ook bepaalde risico's genomen door bepaalde dingen niet te specificeren die we wel hadden moeten vragen. We hebben bijvoorbeeld onvoldoende uitgevraagd welke dienstverlening we bij persconferenties verwachten. In het contract hebben we dat niet expliciet genoemd dus het consortium zegt dat er nergens staat dat de spullen die wij bedoelen geleverd moeten worden.

We zijn toen met elkaar gaan kijken hoe we die problemen het hoofd konden bieden. Wij hebben bijvoorbeeld ons wat lossier opgesteld m.b.t. die 36-uurs norm; voor andere ruiten gold wel een strak regime omdat we die belangrijker vonden. Bij die laatste categorie tolereren we dus ook geen afwijkingen.

We zorgen hiermee dus dat de mogelijke interpretatieverschillen weg worden genomen en dat we daar niet onnodig onder lijden. Het is hierbij geven en nemen. Het is niet het doel van de Staat om een leverancier te hebben die we het vel over de neus trekken en naar ons idee doen we dat ook niet. Het consortium tekent bewust een contract. Als ze een probleem zien dan horen we dat graag zodat we misschien kunnen helpen. We nemen niet het risico over maar als we iets kunnen doen zullen we dat zeker in overweging nemen.

Duurde het lang om voor deze issues een oplossing te vinden?

Vaak wel. De geschillen die er ontstaan laten we naar mijn idee ook nog teveel etteren. Er staat een geschillenprocedure in het contract, maar we zijn er in Nederland naar mijn idee niet genegen toe dat toe te passen. Een geschil zou veel gemakkelijker op alle niveau besproken kunnen worden (operationeel, tactisch, strategisch) en als men er daar niet uitkomt, kan er een arbitragezaak van maken en uiteindelijk een rechtzaak. Normaal gesproken doet men dat echter niet, want rechtzaken duren lang en zijn duur, en men verwacht ook dat de relatie eraan stuk gaat. Naar mijn idee is het echter een afgesproken middel om geschillen op te lossen.

Dat klopt, maar het kan toch een flinke drempel zijn voor partijen?

Wat zou de drempel dan zijn? Je vraagt aan een derde om te beslissen op een moment dat je er zelf niet meer uitkomt. Ik vraag me af of de relatie van een rechterlijke uitspraak zo verslechtert. Wat nu gebeurt, is dat we ellenlang met elkaar bezig zijn om te bekvechten en modder te gooien; dat kan ook niet goed zijn voor de relatie. Op den duur weet men soms niet meer waarom er met modder gegooid wordt en verandert het in een positionele strijd, i.p.v. dat men met elkaar probeert het op te lossen.

De oplossing is volgens u dus laten escaleren naar arbitrage of de rechter?

Men moet het zakelijk benaderen met de stukken op tafel. Als er wordt geconstateerd dat men er niet uitkomt op dit niveau dan is er een escalatieladder ingebouwd waarmee men veel sneller uit zo een etterende situatie komt.

Het is een contract dat 25 jaar loopt; we kunnen niet 25 jaar lang ruzie maken. Je moet met elkaar oplossingen bedenken, zo veel mogelijk zonder elkaars belangen te schaden. Dat is wennen, en ook enigzins aftasten hoeveel vertrouwen de partijen in elkaar hebben.

Hoe zou u het vertrouwen beoordelen in dit project?

Vertrouwen heeft naar mijn idee alles te maken met transparantie. Wij denken als Staat volledig transparant te zijn; de markt heeft daar naar mijn idee nog wel eens moeite mee. Soms claimen ze financieel niet uit te komen; we vragen dan om een begroting om te kijken waar het misloopt en of we er samen iets aan kunnen doen. Die begroting krijgen we vervolgens niet.

Ik zou ervoor pleiten dat er in het contract afgesproken wordt dat men een soort openboekrelatie aangaat met elkaar. Dan kun je snel achterhalen waar het probleem zit. Het consortium is naar mijn idee bang om hun commerciële belangen op tafel te leggen. Ze vertellen overigens niet waarom ze hun gegevens niet volledig willen delen. Als je hen vraagt wat samenwerken betekent, dan noemen ze vertrouwen, transparantie en respect etc. Als je vervolgens vraagt om openheid van zaken dan blijkt dat allemaal lastig; ze claimen dingen niet af te kunnen geven vanwege juridische haken en ogen. Dat is overigens gek, want in de aanbesteding was er wel volledige openheid. Toen hebben we gevraagd om al die zaken, maar in de realisatie en exploitatie hoeft er geen up-to-date financieel plaatje gegeven te worden. Ik weet nu dus niet of zij financieel in de pas lopen. Ze klagen bijvoorbeeld dat ze veel te veel management op dit contract moeten zetten; wij kunnen dat op geen manier controleren.

Betekent de volledige transparantie vanuit de overheid ook dat projectgerelateerde vertrouwelijke informatie gedeeld wordt met het consortium?

Ja. Ik zou niet weten wat wij niet delen, wat voor hen wel relevant zou kunnen zijn. We vertellen wat onze budgettaire situatie is, verder is er natuurlijk de WOB waarmee ze alles kunnen opvragen wat ze willen.

Dat laatste is wel een passieve houding vanuit de overheid; geven jullie ook uit eigen beweging dit soort belangrijke informatie?

Wij hebben niet enorm veel openheid te geven. Wat we kunnen laten zien is dat we de factuur betalen en waarom we die wel of niet of gedeeltelijk betalen. Buiten dat zou ik niet weten waarin ik transparantie zou kunnen laten zien.

Wordt er bijgehouden of men afspraken nakomt?

Als het een contractuele afspraak is natuurlijk wel. Als die niet nagekomen wordt dan melden wij een klacht. Verder zijn er actie en besluitenlijsten waarvan wordt bekeken of men die nakomt. Van informele overleggen wordt niets bijgehouden, de naam zegt het eigenlijk al: dat maakt het alleen maar verwarrend. Het enige overleg dat contractuele bindende afspraken mag maken, is het management overleg. Dat is niet om bureaucratisch te zijn, maar om te voorkomen dat er een wirwar van afspraken ontstaan waar men zich op kan gaan beroepen. De hele achterban die aan het contract tussen de Staat en het consortium vastzit heeft ook allemaal wensen en belangen. Als al die mensen met elkaar afspraken gaan maken dan kan er een enorm ondoorzichtige massa ontstaan.

Door die achterbannen te trechteren en de focus te leggen op het midden van de zandloper waar de contractspartners elkaar raken, wordt alles heel zichtbaar. De discussies worden duidelijker dan voorheen. Normaal gesproken had men heel veel contracten met even zoveel leveranciers waardoor er veel lijntjes alle kanten op liepen. Bij slechts 10% daarvan gaat iets mis, maar niemand die dat op hoog niveau overziet, want het gaat om problemen in kleine deelcontractjes. Dat lost zichzelf wel op. Men zegt dan soms dat het traditioneel beter loopt omdat men nergens ruzie over heeft. Dat is onzin, want die problemen zijn onzichtbaar maar zeker wel aanwezig. In een DBFMO zie je juist wel al die kleine problemen omdat alles getrechterd is in één contract. Men roept dan dat het niet loopt, dat er ruzie is en dat er interpretatieverschillen zijn. Ik vind het juist mooi dat die problemen nu zichtbaar zijn; we kunnen alles oplossen op dezelfde manier, we kunnen zaken aflezen op dezelfde kaders.

Ik vind het niet erg dat we nog op zoek zijn naar de juiste afstemming; we hebben hier immers 25 jaar de tijd voor. Traditioneel hebben we, zeker in de exploitatiefase, maar korte contractjes van 4 a 5 jaar waarna je weer opzoek moet naar een nieuwe partij.

Wat vindt u van plannen om de soft exploitatie services weer te contracteren in kortere contracten?

Ik vind het een slechte zaak. Dat komt naar mijn idee uit angst voort. We moeten goed nadenken of we wel de juiste vraag hebben gesteld. Als hetgeen we krijgen niet overeenkomt met wat we willen hebben; komt dat omdat hetgeen we willen hebben niet goed op papier staat, of ligt het aan het aanbod van de leverancier?

Als je integraal aanbesteed dan houdt een consortium nu al veel meer rekening met de soft serviceverlening tijdens de bouw. Ze passen de bouw aan aan de logistiek voor de latere serviceverlening. Deze meerwaarde krijg je wel, als je de 'O' meeneemt in DBFMO; als je dat niet doet krijg je een mooi pand, waarbij misschien niet voldoende wordt nagedacht over de exploitatie.

Even terug naar het topic 'vertrouwen' ; zijn er volgens u nog meer dingen naast transparantie die belangrijk zijn bij het opbouwen van vertrouwen en hoe werken jullie daaraan?

Ik vind het belangrijk dat we ons als Staat inrichten als professioneel opdrachtgever: we moeten veel meer systeemgericht denken. Dat nemen we nu ook over van RWS die aan systeemgerichte contractbeheersing doen. Wij moeten ook onze vraagspecificatie goed inrichten. We moeten goed nadenken: wat willen we nu eigenlijk? We denken misschien dat we dat al goed kunnen, maar dat is naar mijn idee nog niet zo. We zijn er ook niet goed in om de vraagspecificatie vast te houden; in dit contract worden er te gauw toch uitzonderingen gevraagd op de specificatie. Wij hebben dit huisvestingsconcept bedacht en geeist dat het consortium dat gaat uitvoeren. Vervolgens willen we allerlei dingen veranderen (wandjes verplaatsen, andere bureaus erin) zonder dat daar enige functionele noodzaak toe is. Wij spelen het spel dus niet zoals we zelf hebben opgeschreven dat het spel werkt.

De markt moet daarnaast ook zaken oplossen, het is een mammoettanker die moet draaien. Ze moeten nadenken over wie het facilitair management goed kan uitvoeren: dat is natuurlijk een facilitair bedrijf en niet een bouwer.

Een professioneel opdrachtgeversschap van onze zijde zou bijdragen aan de vertrouwensband; het consortium raakt gefrustreerd door de wisselende vraag. Bij deze vroege contracten helpt het sterk als er rust is in de vraag. De aanbodzijde kan dan aan de slag en een goede match vinden met de vraag. Als er continu gerommeld wordt in de vraag, dan moet de markt continu bijspijkeren hoe dat aangepakt moet worden. Verder zou het fijn zijn voor het consortium als wij van tevoren al uitgangspunten op papier zouden hebben, over hoe wij bepaalde zaken terug zouden willen zien. Interpretatie discussies moeten voorkomen worden als dat mogelijk is. Als we dus al weten hoe we rapportages willen hebben van testen die het consortium uitvoert, dan zijn wij een goed opdrachtgever als we al in de aanbestedingsfase aangeven hoe we dat terug willen zien. Het consortium kan zich daar dan op inrichten. Nu is de tendens meer: het is hun verantwoordelijkheid, en in de exploitatie zegt men 'het is niet goed'. Ik vind dat niet fair. Wij moeten ons dus professioneel inrichten. Een DBFMO-contract zal ons niet ontzorgen, als wij niet precies vertellen wat we willen hebben. Het hoeft niet in detail over het 'hoe' te gaan, maar wel over het 'wat'.

Kunt u misschien concrete praktijkvoorbeelden geven over hoe jullie aan het vertrouwen werken?

We hebben meerdere verbetersessies gehad. Met het consortium kijken we dan wat oplossingen voor problemen zouden kunnen zijn. Een concreet voorbeeld daarvan is tekeningenbeheer. We hebben aan het consortium aangeboden of ze mee wilden doen aan een BIM-systeem. Wij gingen het opzetten en hebben aangeboden dat ze mee konden liften. Zij zouden daar voordeel mee kunnen behalen. Verder zijn we samen in een hei-sessie gaan zitten om te kijken wat we dit jaar precies moeten gaan doen, hoe we gezamenlijk processen in kunnen richten.

Zijn er informelere momenten geweest dat jullie elkaar ontmoeten (borrels/diners oid)?

Zeker wel. Het ligt enigszins aan de club mensen die er aan beide kanten zit. Ik vind wel dat we dit te weinig doen momenteel. Dat heeft ook te maken met de emotie die er op het moment is; je moet zoiets natuurlijk niet forceren.

In het algemeen denk ik dat we dat nog moeten leren; hoe je de duurzame samenwerking zakelijk houdt maar toch informeel kan doen af en toe. Het lijkt misschien makkelijk, maar het blijkt toch moeilijk om zo een relatie te onderhouden als je tegelijk te maken hebt met afspraken, risico's, en goede en slechte humeurs. Hoe ga je elkaar dan helpen zonder elkaars rollen over te nemen etc? Dat is erg lastig.

Hoeveel personele wisselingen zijn er aan beide kanten geweest?

Aan onze kant bij het contractmanagement tijdens de exploitatie niets. Wel hebben we 4 verschillende leidinggevendenden in 5 jaar gehad (leidinggevende is formeel contactpersoon met consortium). Dat vind ik te veel. Ik pleit er ook voor dat in nieuwere contracten wordt geregeld dat dat een stabielere club blijft.

Bij het consortium zijn heel veel personele wisselingen geweest. Er zijn 5 SPC-directeuren geweest en 7 exploitatiemanagers. Die laatste is de belangrijkste persoon, want dat is de dagelijkse manager van het pand. Dat is natuurlijk ook veel te veel. Elke keer begin je weer opnieuw met elkaar leren kennen.

De markt is daarbij ook niet gewend op basis van het contract te werken. Zeker niet in de exploitatiefase. Er is onderzocht dat gemiddeld slechts 82% van facilitaire dienstverlening die is gecontracteerd, ook wordt geleverd. Dat kon gebeuren omdat contractmanagement en performance management niet of slecht werden uitgevoerd.

Er zijn dus veel wisselingen geweest; een aantal exploitatiemanagers is zelfs 'omgevallen': ze konden de werkdruk niet meer aan. Hun bazen accepteerden geen kortingen, die wilden meer rendement zien. In dit contract kregen ze daar echter wel mee te maken. Ik denk overigens dat er momenteel aan de consortiumzijde niemand zit die er aan het begin van de exploitatie ook al zat; dat gaat om ongeveer 120 mensen. Bij nieuwe contracten willen we van een consortium ook zien hoe ze de continuïteit en het kennismanagement gaan borgen, en hoe ze zorgen dat wij er dus geen last van hebben dat er nieuwe mensen binnenkomen die het contract of de intenties ervan niet kennen.

Kunt u iets vertellen over controle en monitoring in dit contract?

Niet heel goed. Ik vind het principe dat de SPC zelf monitort heel goed. Het doel van het monitoren was naar mijn idee dat het consortium daarmee informatie en prikkels kreeg om de dienstverlening te verbeteren. Het kortingsmechanisme is daarbij bedoeld als een kwantificatie van de kwaliteit die we willen hebben. Het consortium ziet het echter nog als een straf. De inzet die zij plegen om een klacht op te lossen zien zij als dienstverlening, terwijl ik dat zie als herstel. Het is namelijk wel een prestatiecontract en geen inspanningscontract. Het consortium wil toch vaak de erkenning voor de inspanning die ze geleverd hebben om iets te herstellen. Ik vind het heel goed dat ze die inspanning leveren, maar in het voorbeeld van die ruiten vind ik het wel dom want ze hebben er niet goed overna gedacht.

In het contract staat ook dat ze testen moeten uitvoeren, bijvoorbeeld n.a.v. een klacht. Die test meet dan of ze nog voldoen aan de outputspecificaties. Dat vinden ze lastig want dat kost geld. Vaak moet dat ook nog door een extern bedrijf uitgevoerd worden. Ze zeggen daarmee geen rekening te hebben gehouden in hun prijs. Ze voeren ze daarom ook niet altijd uit. Feitelijk is dit niet integer en zouden we kunnen zeggen dat ze niet voldoen aan het contract. Het kwaliteitsmanagement doen ze nog niet goed.

Controleren/monitoren jullie als publieke contractspartij ook?

Ja op de achtergrond doen wij hetzelfde als zij. De bedoeling is dat we daarbij over hun schouders meekijken. Wij houden de klachten bij en vragen regelmatig aan het consortium

metingen op (bijv. luchtvochtigheid). Als zij dat niet kunnen leveren dan schaadt dat het vertrouwen wat wij in hen hebben natuurlijk. We doen dit mondjasmaat omdat we ons daar ook niet voldoende op hebben voorbereid. Je kunt wel zeggen 'je moet het meten', maar dan moet je ook zeggen 'hoe ga je het meten'. Het moet duidelijk zijn wat het testprotocol, beoordelingsprotocol en de faaldefinities zijn en hoe de rapportage eruit moet zien. Wij hadden die verwachtingen op moeten geven tijdens de aanbesteding en moeten vragen aan de consortia hoe ze dit dachten aan te gaan pakken. De verwachtingen waren er aan onze zijde wel, maar die zijn niet expliciet genoeg uitgevraagd.

Hoe frequent gebeurt het 'over de schouders meekijken'?

Nu incidenteel. We doen het wel risicogestuurd. We hebben het monitoringssysteem een keer doorgelicht, en ook het tekeningenbeheer. We kunnen het ook steekproefsgewijs doen, maar daar hebben we niet de capaciteit voor.

Zou het consortium het overigens niets storend kunnen vinden als u enigszins vaderlijk over hun schouders meekijkt?

Als ze een reden hebben dat ze dat vervelend zouden vinden kan dat ja. Als ze hun zaakjes op orde hebben, dan zouden ze geen reden hoeven hebben om dat vervelend te vinden.

Het gaat in dit contract natuurlijk nog steeds om veel geld. Vertrouwen is goed, controleren is beter. We leggen aan het consortium uit dat wij als overheid de rechtmatigheid van onze betalingen moeten kunnen aantonen. We vertellen dat we hen niet tot last willen zijn, maar dat we de maatschappij via de Algemene Rekenkamer of de Auditdienst rekenschap moeten afleggen. Dat begrijpt het consortium steeds beter, maar het blijft nog een heikel punt.

In hoeverre heeft u het idee dat het consortium autonoom is in wat het doet?

Die is groot naar mijn idee. Kijk bijvoorbeeld naar de aanbiedingen die wij kregen van de verschillende inschrijvers op de aanbesteding. De variëteit daarin was erg groot. We konden dus goed toetsen op kwaliteit en elementen in het project krijgen die we zelf nooit gefinancierd hadden gekregen (voorbeeld grote glazen dak). In nieuwe contracten zie je dat nog beter ontstaan.

Ik zou willen dat we het consortium nog meer de ruimte zouden geven om autonoom te acteren, maar dan moeten ze wel accepteren dat ze fouten kunnen maken en dat die fout leidt tot een korting. Wij vinden dat als Staat ook erg lastig: we moeten accepteren dat we iets uit handen hebben gegeven. Het risico wordt gemanaget door een andere partij. Als die dat doet op een andere manier dan we gewend zijn dan is dat niet slecht, maar zijn manier om een risico te managen. Wij zijn een eigenwijze Overheid: zodra het niet gaat zoals we vroeger gewend zijn, gaan we klagen. Dat doen we echter niet via het systeem, maar we nemen de boel over ('ze snappen het niet'). Dat zie ik teveel. Soms is het eindresultaat hetzelfde of zelfs beter dan als we het zelf zouden hebben gedaan, maar het is anders. DBFMO in de rijkshuisvesting staat wat dat betreft nog in de kinderschoenen. Dit project was een van de eerste in zijn soort en is momenteel pas 5 jaar in exploitatie, maar men denkt dat het nu al klaar is. RWS is al veel langer bezig met PPS contracten en is ook nog steeds aan het aanpassen; hetzelfde geldt voor Engeland. Wij zijn te ongeduldig in het laten werken van het mechanisme.

Ik denk dat alles wat we op dit project leren gebruikt kan worden in nieuwe contracten. Dit project was een pilot, en ik vind dat als na verloop van tijd blijkt dat het geen succes is geworden dat geen slechte zaak is. Als we de lessen maar gebruiken voor toekomstige projecten.

Privaat:

Wilde niet meewerken aan interview verzoek

Project Nieuwe Kromhout Kazerne

Privaat:

Wilde niet meewerken aan interview verzoek

Interview Olwin Verhappen (consortium Komfort)

Datum: woensdag 29-1, Kromhout Kazerne

Publiek/Privaat: Privaat

Kunt u iets vertellen over de samenwerking met de opdrachtgever?

Ja, er zijn hier een drietal contractmanagers van defensie. Formeel is het een contractmanager en twee relatiebeheerders. In de praktijk onderhouden zij met de drieën de contacten met ons. Als er wijzigingen, audits, kortingen of iets dergelijks zijn, dan loopt dat allemaal via hen door middel van verschillende overleggen. We hebben informele en formele overleggen. We bespreken daar van alles met elkaar. Ook kennen we hei-dagen aan de hand van thema's. zo hebben we het laatst over 'belangen' gehad. Het is namelijk goed om inzicht te hebben in elkaars belangen.

Over die belangen zijn jullie ook open over en weer?

Dat moet groeien. Het wordt op den duur open omdat je het vertrouwen verdient. Even terug naar de eerste vraag: het contractmanagement van Defensie is voor mij het formele aanspreekpunt. In het consortium leg ik verantwoording af aan de RvB. Boven Komfort (exploitatie) zit aan onze kant echter nog een SPC; formeel heeft die entiteit contracten met de banken voor leningen, en formeel gaan zij over de contractwijzigingen. In de praktijk verzamel ik die wijzigingen (die zijn er bijna dagelijks) en schuif ze gebundeld door naar de SPC die ze tekent. Zo ontstaat er dus een driehoeksverhouding tussen Defensie, de SPC en Komfort. Naast de contractmanagers van Defensie heb ik periodiek ook overleg met de Kazernecommandant. Wij participeren ook in het gebruikersoverleg om aan te voelen wat er speelt bij de gebruikers.

Kunt u een waardering geven aan de samenwerking met de opdrachtgever?

Ik denk dat er verschillende thema's te benoemen zijn daarin. De toegankelijkheid van de opdrachtgever is zeer goed. De lijnen zijn kort en de mensen zijn benaderbaar. De snelheid van afhandelen van zaken zou beter kunnen. Wij sturen plannen voor een scala aan onderwerpen, zowel kleine als grote. Daarnaast moeten alle facturen via hen. De snelheid van deze processen kan omhoog mijns inziens.

Het is daarnaast ook niet altijd even duidelijk wie van de opdrachtgever waarover precies gaat. Ze hebben niet per persoon een portefeuille. Dat heeft tot gevolg dat wij issues vaak naar alledrie inschieten en dan maar afwachten wie er reageert. Dat zou wat efficiënter kunnen.

Over het algemeen ben ik echter heel tevreden. We kunnen ook heel goed informeel overleggen met elkaar.

Hoe gaat men met elkaar om als er risico's intreden?

Dan blijft de samenwerking nog stabiel vind ik; momenteel speelt er een groot risico in de legering. Er is een vochtprobleem waardoor alle badkamers verbouwd moeten worden. Los van de kosten, is een kamer een tijd lang niet beschikbaar. De contractmanager van Defensie kan formeel nu een korting opleggen. Wij zijn hier echter open over en er wordt druk over gecommuniceerd. We vertellen hoe we het op willen gaan lossen en we bieden alternatieven. Omdat we goed in gesprek zijn, wij goed de belangen van de geleverden in het oog houden, en er

uiteraard ook wat gecompenseerd wordt, maakt dat we goed uit dit probleem kunnen komen zonder op kortingen te hoeven terugvallen. Het gezamenlijk belang staat in deze voorop: de dienstverlening zo snel mogelijk herstellen.

De opdrachtgever erkent jullie inspanningen dus en is daarom coulanter?

Ze zien inderdaad dat wij ons best doen. In dit geval worden wij geconfronteerd met een probleem uit de bouwfase, dus die partijen zijn ook aan zet. Wij nemen wel de verantwoordelijkheid. We zorgen voor in- en uithuizing van de mensen daar en verzorgen de communicatie.

We snijden nu overigens een ander thema aan: in dit project is afgesproken dat de bouwcombinatie tijdens de exploitatie als 'slapende organisatie' in de lucht blijft. Ze hebben weliswaar geen actieve functie, anders dan dat ik ze altijd kan aanspreken voor garanties. Nu we met dit probleem zitten, komt de bouwcombinatie weer bij elkaar en pakt ze haar verantwoordelijkheid. De aanspreekpunten blijven dus beschikbaar om dit soort issues aan te pakken. Dat is tot op heden niet gebruikelijk in gebouwen PPS-projecten.

Wat we ook hebben toegepast in dit project is de exploitatiemanager al in een vroege fase van het project (Design/Build) betrekken bij de besprekingen, zodat hij kan meebeslissen over toepassingen en materialen. Hij is degene die in de lange exploitatiefase met de voorzieningen op het project moet werken. Het andere leergeld is dat de bouwdirecteur tijdens de exploitatie aanspreekbaar blijft, zodat hij niet gaat voor de quick win tijdens de bouw maar juist met een integrale blik kijkt. De bouwer wordt traditioneel afgerekend op zijn budgettaire prestatie tijdens de bouw en is vervolgens niet meer aanspreekbaar. Dat geeft het verschil tussen de keuze voor een 'euroshopperoplossing' en een 'A-merkoplossing' in de bouwfase, waarvan de gevolgen later merkbaar worden. Deze manier van functioneren werkt erg prettig.

Zijn er aan het begin van het projecten gedeelde ambities en/of doelen geformuleerd?

Ik ben er niet bij geweest, dus het blijft een beetje gissen. In samenspraak doelen formuleren is naar mijn idee niet gebeurd. De RGD is primair de partij die outputspecificaties opstelt. Tot nu hebben ze dat altijd zelf gedaan. Er is overigens een koplopersgroep ontstaan met mensen van de RGD, bouwers en hard en soft-FM dienstverleners. Daarin worden de ervaringen van het functioneel maken van eisen achteraf gedeeld. Omdat er functioneel moet worden gespecificeerd i.p.v. op input, loopt men tegen bepaalde problemen aan. Om dit proces beter te maken wordt er dus achteraf over gesproken om de ervaringen mee te nemen naar nieuwe tenders

Zou u het vertrouwen in deze samenwerking kunnen beoordelen?

Ik denk dat het sterk heeft moeten groeien. We zitten ook nog niet op het optimum. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard, dat geldt hier absoluut ook. De calculaties die wij opstellen voor wijzigingen en het hele factureringsproces moet kloppen. Als dat niet het geval is verliezen we het vertrouwen. We hebben daarin fouten gemaakt in het verleden; niet bewust, maar het is wel gebeurd. Voor alle partijen is PPS natuurlijk relatief nieuw. Men moet leren dat de calculaties een integraal karakter hebben en dat de dienst voor de resterende looptijd gegarandeerd moet zijn. Het gaat dus niet om de eenmalige investering, maar ook om de exploitatiekosten (onderhoud en vervanging). Ook geldt dat als er nu een calculatie voor een wijziging wordt gedaan, dan moeten bij een vergelijkbare wijziging over een aantal jaar dezelfde eenheidsprijzen worden gebruikt.

Het contractmanagement van Defensie houdt hierop steekproeven. Als ze daarin afwijkingen vinden dan voedt dat natuurlijk niet het vertrouwen. Wij moeten hier veel energie steken in het juist krijgen van calculaties, maar het werpt ook z'n vruchten af. Als blijkt dat alles klopt, dan kan de opdrachtgever zich meer op hoofdlijnen beperken.. Omgekeerd, als ze iets prikken wat niet

goed zit dan grijpen ze het ook vast. Ik vind dat ze daar helemaal gelijk in hebben. Als je het gevoel hebt dat het niet klopt dan wil je dat tot op het bot uitzoeken.

Als ik een offerte oplever, moet ik zorgen dat het minimaal marktconform is. Defensie kan dat helemaal napluizen.. Ik besteed dus veel tijd aan het uitleggen hoe ik calculaties opbouw en welke kosten ik maak. Bij een volgende calculatie weten ze dan wat ze kunnen verwachten. Je merkt dat er dan makkelijker akkoord wordt gegeven. Vertrouwen bouw ik dus heel langzaam op door dit soort dingen uitgebreid uit te leggen; als het daarna een keer fout zit dan moet je weer enkele stappen opnieuw doen.

Zijn er veel personele wisselingen geweest op dit project?

Er zijn hier nauwelijks wisselingen geweest. Ik ben de tweede exploitatiemanager, mijn voorganger is er vanaf het begin bijgeweest. Aan publieke zijde is er zelfs niets veranderd.

Even samenvattend: het vertrouwen heeft dus moeten groeien, en om aan het vertrouwen te werken, leg je calculaties uitgebreid uit aan de opdrachtgever; zijn er nog andere dingen die jullie samen doen om aan het vertrouwen te bouwen?

Ik heb vorig jaar een kerstlunch gegeven waarbij ik het hele contractmanagementteam van defensie heb uitgenodigd, en we hebben een kookworkshop gedaan na afloop van een heisessie. We vieren hier ieder jaar de 'verjaardag' van de PPS, waarbij het team van de opdrachtgever ook altijd is uitgenodigd. Daarnaast organiseren we hier allerlei zaken op het terrein voor alle gebruikers. We lopen sinds kort met naamplaatjes om het consortium wat zichbaarder te maken en duidelijk te maken dat we een professionele dienstverlener zijn. Met deze kleine acties proberen we een positie te veroveren binnen een redelijk hiërarchische cultuur.

Ik denk dat het belangrijk is om de 3 mensen die het contractmanagement doen bij Defensie centraal te stellen. Zij zijn degenen die het contract namens de opdrachtgever beheren. De zaken die ik net noemde zou je ook onder vertrouwen kunnen plaatsen; ik schaar het echter meer onder het relatiebeheer en het opbouwen van onze naam.

In het opbouwen van een naam kan het ook minder goed gaan. Momenteel speelt er een probleem met parkeerplekken. Op basis van de outputspecificaties voldoen we aan de parkeereisen. Toch zijn er te weinig plekken. Het parkeerbeleid van Defensie lijkt niet te werken. Men is daarmee negatief over de parkeermogelijkheden en daarmee negatief over het consortium, terwijl we wel voldoen aan het contract. Met het contractmanagement van Defensie kan ik dit bespreken maar de gebruiker staat te ver weg van DBFMO, snapt het niet en krijgt een negatief beeld. In de outputspecificaties staat echter ook dat we jaarlijks aan een klanttevredenheidsonderzoek moeten meedoen en daar voldoende op moeten scoren. Ik heb er dus ook belang bij dat er goed wordt uitgelegd hoe de zaak in elkaar steekt, of dat er een oplossing wordt gevonden.

Je noemde net de uitgebreide calculaties die jullie laten zien aan de opdrachtgever; Hoe zit het verder met transparantie in dit project?

De transparantie is niet vastgelegd in het contract. We hebben een model ontwikkeld hoe wij onze offertes opbouwen en welke informatie we daarbij laten zien. In het DBFMO contract staan bepaalde bedragen die we kunnen hanteren voor het inzetten van functionarissen. Als ik onderaan de streep van een offerte bij wijze van spreken alleen maar 100 neerzet, is dat onvoldoende. Dat splitsen we uit naar inzet functionarissen en materialen. Dat staat niet formeel in het contract dat het zo moet, maar de praktijk leert dat de offerte anders retour komt. Ik heb daar overigens ook geen moeite mee.

We hebben met de opdrachtgever gewerkt aan het krijgen van inzicht in elkaars belangen. De opdrachtgever is willens en wetens een contract met een commerciële partij met een winst oogmerk aangegaan. Dat winst oogmerk moet wel marktconform zijn. „ De winst opslag (en opslag algemene- en risicokosten) zie je dus op de offerte terug. Aan de andere kant is het

belang van Defensie dat ze de juiste prijs betalen en als het mogelijk is nog een stuk willen bezuinigen. Ik denk daar actief in mee, voorbeeld: bij een evenement staan functionarissen voor een bepaald aantal uur ingeroosterd. Mochten ze eerder naar huis gaan dan reken ik alleen de werkelijke uren aan Defensie. Zo komen transparantie, eerlijkheid en vertrouwen samen.

Betekent die transparantie dat er ook vertrouwelijke informatie gedeeld wordt?

Als het niet hoeft, niet. Functioneel zal ik informatie met hen delen, maar mijn exploitatiebegroting kennen ze niet. Op de vernieuwing van de PC's dit jaar hoop ik iets te verdienen, maar op andere vlakken draai ik bijvoorbeeld verlies. Onderaan de streep hoop ik iets over te houden. Bij volledige openheid van zaken, zou de opdrachtgever zich af kunnen vragen waar het het extra geld heengaat. Dat is dus om verlies elders te compenseren.

U bent bang voor opportunistisch gedrag bij de opdrachtgever?

Niet zozeer opportunistisch, als wel dat ze zich af kunnen vragen of het een marktconforme prijs is. Dit is mijn verantwoordelijkheid, ik wil weg blijven uit de discussie waarom ergens winst op wordt gemaakt en elders niet.

U houdt dus bepaalde kaarten tegen de borst, om te voorkomen dat de opdrachtgever aan cherry-picking gaat doen?

Ja, ze moeten geen appels met peren gaan vergelijken. Ik moet integraal beoordeeld worden en niet op afzonderlijke onderdeeljes.

Wordt er bijgehouden of men zich aan afspraken houdt?

Uiteraard. Conform het contract moeten wij een aantal toetsen doen; het contractmanagement kan die toetsen ook doen. Daarmee krijg je grip op de dienstverlening. We zijn daarnaast gecertificeerd inzake het beheersen van onze processen. De opdrachtgever heeft daarmee een bepaalde zekerheid over hoe wij zaken aanpakken.

We hebben een volledige communicatiematrix. Een wijzigingsoverleg hebben we eens per twee weken waarbij een lijst aanwezig is met lopende wijzigingen en in welke fase die zitten. Daarnaast is er een tactisch exploitatieoverleg eens per zes weken dat per thema gaat. Verder is er een SPC-EBV overleg eens per zes weken. Ook zijn er natuurlijk 1 op 1 afspraken om te sparren, waarin ook inhoudelijke zaken worden besproken. Er is dus een groot geheel van lijntjes die over en weer lopen. Van alle officiële overleggen worden notulen gemaakt met actielijsten en besluitenlijsten. Ik moet aan de SPC periodiek rapporteren waarbij ik de notulen ook nodig heb als bewijsstukken.

Kunt u iets zeggen over controle en monitoren activiteiten die de opdrachtgever uitvoert?

We hebben natuurlijk het monitoringssysteem. Dat systeem is custom-made voor deze lokatie. De front office neemt alle meldingen aan en zet ze in het systeem waarna er na kwalificatie een oplostijd wordt berekend. De opdrachtgever heeft recht om in dit systeem te kijken, en doet dit ook steekproefsgewijs.

De facilitymanager stuurt wekelijks een overzicht van meldingen met kwalificatie naar het contractmanagement bij Defensie. Aan het eind van de maand stellen we samen in overleg het kortingbedrag vast. In het monitoringssysteem kunnen we overigens niet muteren, maar het overleg aan het eind van de maand dient ervoor om de omstandigheden van meldingen te bespreken. De contractmanagers hebben via het meldingenoverzicht en het maandelijkse gesprek erover directe greep op de dagelijkse gang van zaken.

Verder zijn er de testen en audits. Die testen zijn zowel boekonderzoek als veldonderzoek. De opdrachtgever geeft bij zo een toets aan waarop hij gaat controleren, welke stukken hij daarvoor nodig heeft, en eventueel een tijdstip waarop we samen een fysieke ronde over het terrein gaan maken.

Hoe zit het met de frequentie van al deze toetsen?

Er wordt voor de beschikbaarheidsvergoeding maandelijks gefactureerd, en per kwartaal definitief een kortingsbedrag vastgesteld. Voor de wet moeten wij zelf een aantal toetsen per jaar doen. Daarnaast doen we zelf een aantal toetsen om zelf ook grip te houden op de dienstverlening, en ook de opdrachtgever doet er dus een aantal. Samen zijn dat er een flink aantal per jaar. Die toetsen worden allemaal in een rooster gezet en bijgehouden.

Ervaaft u het toetsen en monitoren van de opdrachtgever als storend?

Dat ligt eraan. Op het moment dat zij zich inhoudelijk gaan bemoeien met mijn dienstverlening dan is de vraag of dit conform contract is.. De opdrachtgever moet ook wennen aan de rol van functionele vraagsteller. De een gaat daar wat makkelijker mee om dan de ander. Dat geldt overigens ook voor de gebruikers achter de opdrachtgever. In de praktijk zie je dat de lijn makkelijk opschuift naar inputgestuurd specificeren. Met name bij wijzigingen op initiatief van de klant zie je dit snel gebeuren. Die rol is echter aan ons. Het wordt lastig als me wordt opgelegd wat ik moet leveren. In dit project merk je dat Defensie nu eenmaal een hiërarchische organisatie is, en hogere rangen bepaalde specifieke producteisen hebben. Als de gebruiker van een ander soort was dan hier het geval is, zou het denk ik makkelijker zijn om de behoefte van de gebruiker in een functionele vraag te vertalen.

Dit is het kernpunt waar het omgaat: de gebruiker redeneert nog steeds vanuit de gedachte dat hij kan vragen wat hij wil. Dat is de grote makke van contractmanagement; ze moeten de gebruiker uitleggen dat ze een grotere ruimte kunnen krijgen, maar het consortium bepaalt dan hoe die ruimte eruit komt te zien.

Welke dingen ervaaft het consortium als belonend in dit project naast een financieel rendement?

Erkenning van de gebruiker en opdrachtgever is erg belangrijk. Wij vinden dat we een professionele partij zijn op het gebied van dienstverlening, en we vinden het ook prettig om als zodanig herkend en aangesproken te worden. De generaal heeft onlangs een brief gestuurd met complimenten rondom een bepaald evenement. Dat is toen enorm goed ontvangen.

Daarnaast is het voor ons heel belangrijk om de opdrachtgever zo goed mogelijk te ontzorgen.

Hoe zit het met de autonomie van het consortium in dit project?

Dat gevoel heb ik niet. Enerzijds zijn we gebonden aan Defensieregels; ik kan dus niet zomaar alles doen. We hebben een bepaalde dienstverlening voorgesteld, die vervolgens geaccepteerd is. Als ik daar iets aan wil veranderen, hoe klein ook, zal ik daar altijd voor in overleg moeten treden.

In de dienstverlening ben ik daarentegen wel wat vrijer in het handelen (inzet personeel, type producten), maar in bouwkundig of installatie-technische zaken ben ik gebonden aan strikte afspraken. Dat heeft dus primair te maken met de gebruiker op dit project.

Ik zat bijvoorbeeld een tijdje bij MinFin waar we 'ingedikt' hebben: er kwam een extra onderhuurder bij in het pand. Dat is hier op dit moment ondenkbaar. Ik zou de sporthal 's avonds bv aan de Universiteit kunnen verhuren, maar dat mag nu niet.

Wat denk je dat DBFMO in het algemeen betekent voor samenwerking tussen publiek en privaat?

Ik denk dat het primair een stuk zekerheid betekent voor beide kanten. De opdrachtgever heeft zekerheid wat hij geleverd krijgt, en het wordt inzichtelijk wat hij eraan kwijt is; daarbij zit hij zelf aan de knoppen om dat te wijzigen. Hij krijgt een gegarandeerde kwaliteit tegen marktconforme tarieven, daarnaast worden innovaties ook doorgevoerd. Het consortium krijgt zekerheid omdat het een relatief zekere inkomstenstroom heeft voor een langere tijd, waar het zelf enige invloed op heeft: door het goed te doen krijgt het meer betaald.

Daarbij hebben wij hier vooraf enkele investeringen in zwaardere installaties gedaan die we niet zouden doen bij een korter contract. Primair zijn zekerheid, continuïteit en garantie aan kwaliteit een groot voordeel.

Wat vindt u van de kritiek die soms wordt geuit op DBFM(O)?

Ik herken al die elementen wel. De hele aanbesteding duurt ontzettend lang, waarbij het überhaupt lang duurt voordat de vraag van de opdrachtgever scherp genoeg is om op de markt te komen. Dat zou veel efficiënter moeten. Het kost echter veel tijd om die vraag te specificeren, en de consortia moeten ook de tijd krijgen om iets te ontwikkelen.

Het contract is daarnaast ook inflexibel, omdat je lang aan elkaar vast zit. Via de wijzigingsprocedure kan er natuurlijk wel een en ander gewijzigd worden.

Zou de dienstverlening in kortere contracten een goed idee zijn?

Nee, het gevaar dat je het contract misschien kwijtraakt na vijf jaar geeft veel minder de incentive om goede oplossingen te zoeken, te investeren en te innoveren. Je zal dan wellicht sneller grijpen naar een 'euroshopperoplossing'.

Op dit project heb ik geaccepteerd dat ik de eerste tien jaar geen winst maak, omdat ik weet dat het in de tweede helft van het project wel gaat gebeuren. Per saldo zal aan het eind van het contract de balans positief zijn. De opdrachtgever heeft intussen wel een goede oplossing in de vorm van hele goede installaties en goede materialen beschikbaar. Ik ben dus absoluut geen voorstander van het opknippen van services in kortere contracten. Wel belangrijk is het inbouwen van een incentive om te zorgen dat de OG het beste krijgt. Zo moet er iedere vijf jaar worden gebenchmarkt. Daaruit moet blijken dat wij het minimaal zo goed als de markt doen. Als daaruit blijkt dat het ergens onvoldoende goed gaat, kan het reden zijn om daar afscheid te nemen van elkaar.

Project AWZI Harnaschpolder

Interview Joyce Rombouts (Hoogheemraadschap Delfland)

Datum: vrijdag 17-1, Vlaardingen

Publiek/Privaat?: Publiek

Kunt u iets vertellen over de samenwerking in het project?

Je kunt het contract als een metafoor voor een huwelijk van 30 jaar zien. Bij voorkeur zit men natuurlijk in de samenwerkingsmodus. Binnen ons team hebben we wel eens niveaus van samenwerking gedefinieerd. De laagste daarvan was 'co-existentie'; daarna komt 'coöperatie'-actiever meewerken aan zaken; en ten slotte 'partnership' als de hoogste vorm waarbij men spreekt van 'echt samenwerken'. Met dit model probeerden we een typering te krijgen hoe ons project ervoor stond. De fase van co-existentie hebben we in dit project gelukkig nooit gehad; het schommelt wat tussen coöperatie en partnership, afhankelijk van het onderwerp. Een eenduidige typering geven, kan wat mij betreft niet echt voor dit project.

Sommige zaken raken dusdanig direct aan wat in het contract is afgesproken dat die meer spanning op kunnen leveren dan onderwerpen die buitencontractueel zijn. Bij die laatste categorie zouden we kunnen kijken of we meerwaarde kunnen toevoegen. Zo is er bijvoorbeeld een project Delft Blue Water waarbij we kijken of we effluent kunnen hergebruiken. Daarvoor is een samenwerkingsovereenkomst getekend om te proberen meerwaarde te creëren uit de assets die we al hebben.

Dit lijkt me een voorbeeld van partnershipachtige actie; heeft u een voorbeeld dat meer neigt naar coöperatie?

Als er concrete discussiepunten ontstaan of als er gemeten of bemonsterd moet worden voor een externe vergunningverlener of bevoegd gezag. Dat zit op het grensvlak coöperatie en partnership. Dat herken je in de processen die we volgen: eerst informeel contact, dan uitwisselen van ideeën, en vervolgens de koers uitzetten en acties afstemmen.

Als je het contract puur op de Angelsaksische manier zou lezen dan zijn er een hoop zaken waarvan je kunt zeggen: dat is hun probleem. Zo werkt dat hier niet want er is een wederzijds belang: we willen beiden dat het project goed draait.

Zijn gedeelde doelen/ambities/belangen expliciet gemaakt bij de start van het project?

Ik weet niet of die aan het begin geformuleerd zijn, maar in de loop van het project zijn wel een aantal samenwerkingsprojecten opgestart, bijvoorbeeld een asset management plan. In dat soort trajecten ontdek je welke belangen partijen hebben en wordt het over en weer steeds duidelijker. Daarnaast waren ook resultaatgerichte workshops waarin dit soort dingen verder boven tafel kwamen.

De belangen veranderen ook gedurende het project. Daar wordt niet perse helder over gecommuniceerd. In het begin van het project is het duidelijk dat het belang van het consortium is dat de bouwfase op tijd klaar is en het project succesvol opstart. Nu zitten we in de exploitatiefase en moeten we nog 20 jaar verder. Aandeelhouders veranderen en er komen andere verdienmodellen bij het consortium. Dit brengt andere belangen mee aan hun kant. Dit wordt niet open besproken maar je kan het zien aan het soort acties dat ondernomen wordt.

In hoeverre heeft u het gevoel dat het consortium met jullie meedenkt en handelt naar jullie doelen?

Ik denk dat er redelijk goed wordt meegedacht met onze doelen en problemen. Je wijst elkaar af en toe op blinde vlekken en zo help je elkaar.

Hoe gaat men met elkaar om als er risico's intreden?

Bij risico's die optreden is de basis steeds om te kijken of we via het contract kunnen bepalen wiens verantwoordelijkheid het is. Soms is er een grijs gebied en kan dat dus niet. Dan komt er een proces op gang waarbij we het consortium vragen om het op te lossen en we treden in overleg over de verdeling van de kosten.

Deze vorm van samenwerking gaat al naar de coöperatieve manier van samenwerken en als er veel issues tegelijk plaatsvinden dan dalen we nog verder af in de samenwerkingsmodus. Dat is denk ik erg begrijpelijk en je moet er bewust van zijn dat het zo is. De relatie tussen de mensen aan beide zijden die het werk doen, is vrij goed en die relatie is ook heel belangrijk.

Zijn er veel personele wisselingen geweest tussendoor?

Ja bij Delffluent is er wel wat personele wisseling geweest. Tijdens de bouw was er sprake van een erg intensieve samenwerking. Je bouwt daarmee ook een sterke relatie op met je evenknie. Toen die intensieve bouwperiode over was, zijn er aan de private zijde enkele wisselingen geweest. Je ziet dat je dan opnieuw in de samenwerkingsmodus moet komen met die mensen. Aan onze kant zijn er overigens ook wisselingen geweest.

Wat draagt volgens u bij aan vertrouwen en hoe werken jullie hieraan in dit project?

Je kunt vertrouwen geven aan elkaar als je transparant durft te zijn als contractpartners. Hier ging het ook nog eens over een heel groot project en de eerste ervaring van het HHD om niet zelf een zuivering uit te voeren. Wij hebben gewerkt aan het ontwikkelen van een asset-, data-, en kwaliteitsmanagement systeem. Dat hebben we gezamenlijk gedaan, zodat wij inzicht krijgen in de werkwijze van Delffluent en zodat wij begrijpen waarom zij op bepaalde momenten met bepaalde issues komen. Transparantie hebben wij dus hard aan gewerkt en dat is een basis van vertrouwen. De prestaties moeten natuurlijk ook goed zijn. Alles wat er bij Delffluent gebeurt, wordt gemeld maar wij doen niet veel met die informatie: het is puur ter informatie naar elkaar. Als de prestatie slecht worden, dan zien we het dus ook direct door deze vorm van transparantie.

Wij overleggen verder 1x per maand formeel; daarnaast ongeveer 1x per week ontmoetingen op informelere wijze. De inhoud van die gesprekken varieert natuurlijk al naar gelang wat er speelt. Wij hebben overigens geconstateerd dat het asset-management systeem doorontwikkeld moet worden omdat belangen veranderen (naarmate het contract langer loopt). Men zal na verloop van tijd anders aankijken tegen investeringen in optimalisaties omdat er op een gegeven moment geen terugverdientijd meer is. Dan komen we in een andere fase van het contract. We hebben met Delffluent Services nu besloten dat we het assetmanagement systeem financieel veel transparanter gaan maken.

Wat betreft die verschuivende belangen die niet meer expliciet op tafel komen vanaf Delffluent: ik weet niet precies waarom dit is, misschien dat het iets te maken heeft met de verschillen in organisaties (publiek en privaat). Het is denk ik een gegeven in de cultuur dat sommige dingen zo lopen. Zij hebben er misschien ook belang bij dat niet alles op straat komt te liggen; publieke organisaties zijn vaak gedwongen om heel veel informatie openbaar te maken.

Zijn er dan ook dingen die jullie niet delen met de contractpartner?

In principe niet. Zodra iets raakt aan de scope van de PPS dan delen we het. Sommige zaken zouden wel aan dit project kunnen raken, maar zijn net opgestart. Daar kunnen we nog weinig duidelijkheid over geven en ik kan me voorstellen dat dat voor Delffluent een iets ondoorzichtige houding lijkt. Alles wat met dit project te maken heeft daar zijn we in principe volledig open over.

Wordt ook bijgehouden of men zich aan afspraken houdt?

Bij informele overleggen niet zo expliciet en structureel. In formele overleggen wordt uiteraard genotuleerd en actielijsten vastgelegd.

Kunt u iets zeggen over controle & monitoring mogelijkheden/activiteiten die jullie hebben?

Die zaken staan ook in ons contract (op basis van PFI). We kunnen bijvoorbeeld site visits uitvoeren. We hebben echter een visie op contractmanagement die luidt 'risico-gestuurd toezicht op afstand'. Dat betekent dat wanneer de prestaties goed zijn, wij meer afstand nemen van de bedrijfsvoering. Dit heeft dus een link met vertrouwen maar ook met het risico-profiel. Als er dingen fout gaan dan gaan we dicht(er) erop zitten: we gaan dan frequenter toezicht houden.

Inspecties kunnen ook het effect hebben dat je je gaat bemoeien met de operations van het consortium. Dan ontstaat er een verschuiving van risico's die bij hen neergelegd zijn. Dat laatste moet je niet willen. De kern is mijns inziens dat je altijd zicht moet houden op hoe het contract bedoeld is, en hoe de afspraken zijn gemaakt wie waarvoor opdraait. Daar moet uiteraard wel op gestuurd worden maar ik denk dat je nooit zomaar moet gaan inspecteren zonder doel: dat kan een effect hebben op risicoprofiel en op de samenwerking. Het roept dan misschien een raar beeld op bij het consortium als wij dit 'ouder-kind gedrag' zouden uitvoeren. Een volwassene-volwassene relatie zou m.i. beter zijn. Als je iets wilt meten of weten dan kun je beter van tevoren de reden ervoor goed communiceren, of anders de gegevens zelf vragen.

Wij zitten bijvoorbeeld samen met Delfluent in een calamiteitenorganisatie. Als er iets ernstigs gebeurt zitten we dan direct samen bij elkaar. Laatst bleek bij een oefening dat wij bij HHD niet kunnen kijken of gemalen operationeel zijn. In de evaluatie hebben we toen besproken dat er een tool moet komen dat wij bij Delfluent in een systeem moeten kunnen kijken om die informatie te achterhalen, maar tegelijk het vertrouwen geven dat we er verder niets mee gaan doen.

Kunt u iets zeggen over autonomie van het consortium in dit project?

Ik vind dat die goed geborgd is in dit project. Delfluent maakt daar volgens mij geen misbruik van, want op het moment dat zij bepaalde keuzes maken dan weten we het van tevoren al. Daar wordt eerst over gesproken en zo staan we dus nooit voor verrassingen. De bevoegdheid ligt wel bij Delfluent om de beslissingen te nemen, daar hoeven wij geen akkoord voor te geven tenzij het zo afgesproken is. In het contract zijn ook elementen opgenomen over wijzigingen die van ons een instemming of goedkeuring vereisen. Dat is ook in ons belang want uiteindelijk krijgen wij de assets weer terug als het contract eindigt. Het moet voor ons dus wel transparant zijn wat ermee is gebeurd door de jaren.

Als jullie controles uitoefenen, kan ik me voorstellen dat het consortium dat als storend kan ervaren.

Dat kan inderdaad. Wij doen weinig echte controles, wel 4 á 5 audits per jaar. Die audits worden neergezet als 'een goed gesprek over het werk'. Uit die audits kunnen bevindingen, aanbevelingen of non-conformities etc. komen; maar zolang je ziet dat het allemaal goed opgepakt wordt, is er niet zoveel aan de hand.

Er zijn wel collega's die de neiging hebben om alles te willen weten. Het is dan de rol van de contractmanager om toch voldoende afstand te behouden, zodat het niet continu wordt ervaren als bemoeienis. Een belangrijk element is denk ik wel de wederzijdse afhankelijkheid. Je kunt sommige dingen niet los van elkaar zien. Er gebeurt veel tussen het waterschap en de gemeente, waarvan sommige dingen ook weer een plekje moeten krijgen in de PPS. Je kan niet zeggen dat het contract de grens is, en het enige wat we gaan doen. Er wordt ook goed meegewerkt aan

andere samenwerkingsvormen in de afvalwaterketen. Die keten begint natuurlijk niet bij het waterschap maar al bij de huishoudens.

Wat denkt u dat DBFM(O) betekent voor de samenwerking tussen publiek en privaat?

Het is een grote ontdekkingsstocht. Vanuit de publieke organisatie moeten er heel specifiek mensen op worden gezet die de taal spreken van bedrijven. Bij de lagere overheden zit het bestuur vrij dicht op de taak die uitgevoerd moet worden. Die besturen wisselen om de zoveel jaar en het vergt steeds veel uitleg wat we hier doen. Die nieuwe besturen vragen zich ook vaak af welke invloed zij nu nog uit kunnen oefenen de uitvoering van die taak die twee besturen terug is uitbesteed. Het soort rapporten dat onlangs is uitgekomen kan daarbij helpen. Je moet ze in ieder geval constant blijven uitleggen over welke onderwerpen ze wel en geen zeggenschap hebben. Op strategisch en gedeeltelijk op tactisch niveau ligt de zeggenschap nog bij HHD. Op operationeel niveau gaan wij ons er echter niet mee bemoeien. In het beginfase van het contract waren de bestuurders ook degenen die het contract getekend hadden: zij kenden het idee en waren dragers ervan. Nu zijn de bestuurders niet per definitie de dragers van de PPS. Deze problematiek zal bij Rijkswaterstaat waarschijnlijk minder spelen maar bij lagere overheden speelt dit zeker.

In relatie met onze contractspartner denk ik dat het een continue ontdekkingsstocht is. Omdat het contract een lange looptijd heeft, kijken we ook meer naar ambities voor langere termijn. Dat moet ook weer ontdekt gaan worden. Wij zien dat naarmate de tijd verstrijkt hun belang om te optimaliseren in de assets afneemt. Op tactisch niveau zal de balans gaan verschuiven. In het verleden hebben zij altijd de beslissingen genomen voor vervangingen, herinvesteringen, en optimalisaties; wij hebben die beslissingen gevolgd en gaven daar vertrouwen aan. Je zult gaan zien dat wij meer sturend kunnen gaan worden als het contract meer richting het einde gaat. Dat is nu nog niet zo maar het is wel een scenario dat ik verwacht dat zal gaan gebeuren. Tenzij er op bestuurlijk niveau een duidelijkere gedeelde ambitie komt en misschien wel zicht komt op verlenging. In de beleving van heel veel mensen is het daar nog erg vroeg voor, maar ik denk dat we hier wel klaar voor moeten staan, anders nemen wij ook onze verantwoordelijkheid niet.

Wat vindt u van de kritiek die soms op DBFM geuit wordt?

Ik denk dat het klopt. De vraag is of het per definitie nadelen zijn. De financiering is inderdaad duurder maar je koopt aan de andere kant weer een hoop risico's af. Die financiële zekerheid is een keuze geweest. Het heeft dus voor- en nadelen.

Er zijn natuurlijk ook mogelijkheden om het contract te wijzigen. Additionele voordelen kunnen daarbij gedeeld worden. Verder was ooit bedacht dat 1 FTE dit contract bij HHD dit contract wel zou kunnen managen. Zo werkt dit natuurlijk niet. Als je achterover gaat zitten als opdrachtgever heeft het per definitie de genoemde nadelen, denk ik. Als je actiever speelt dan kan je er invloed op uitoefenen.

Het is ook belangrijk om je te realiseren wat DBFM oplevert. Financieel kun je aan het begin een netto contante waardeberekening maken en kun je hard maken wat het oplevert. Maar voor een publieke opdrachtgever is er meer dan dat wat meerwaarde kan zijn. Er kan voor omwonenden iets gedaan worden, of iets aan duurzaamheid: die dingen zijn ook van waarde voor de maatschappij.

Interview Guido van Riel (Delfluent)

Datum: woensdag 15-1, Den Hoorn

Publiek/Privaat?: Privaat

Kunt u kort iets over de samenwerking tussen Hoogheemraadschap Delfland (HHD) en Delfluent zeggen?

Ik denk dat we een hele goede samenwerking hebben met de opdrachtgever. Het project is ontwikkeld in samenwerking met elkaar. Er is sprake van volledige transparantie; we informeren elkaar over zaken die spelen en dingen die we aan willen passen, die geoptimaliseerd moeten worden.

Betekent dit ook dat vertrouwelijke informatie gedeeld wordt?

Er zijn weinig dingen die geheim gehouden worden; op basis van het contract (gemodelleerd naar PFI) mogen ze (HHD) alles inzien. Ik zou heel ingewikkeld kunnen doen over bijvoorbeeld een financieel model, maar aan het einde moet ik laten zien welk rendement we hebben gemaakt en als dat boven een bepaald percentage ligt dan deelt de opdrachtgever daar gewoon in mee. Dat is contractueel bepaald. Het heeft hier dus helemaal geen zin om geheimzinnig te doen.

Er is niets wat u te binnen schiet dat niet gedeeld wordt met het HHD om welke reden dan ook?

Je hebt natuurlijk te maken met de politieke dimensie; sommige dingen kunnen daar gevoelig liggen. Maar dat wil niet zeggen dat we als contractpartijen niet open en eerlijk kunnen zijn. Je moet dus rekening houden met die sensitiviteit. Dat speelt misschien meer bij HHR, maar ook richting de aandeelhouders hebben wij te maken met die sensitiviteit. Over het algemeen denk ik echter dat wij volledig transparant naar elkaar zijn.

Elke 3 maanden hebben we een full-regular meeting, dit is een officieel overleg. Daarin zitten we met alle partijen om over alle contractaspecten te praten. Daarbij is er een vaste agenda gerelateerd aan de belangrijkste punten in het contract en alles kan daarnaast op de agenda gezet worden en besproken worden.

Daarnaast is er 2x per jaar een bestuurlijk overleg op hoog niveau tussen directeuren en de dijkgraaf, om te bespreken wat er speelt en wat de partijen bezighoudt.

Zijn er gedeelde ambities en/of doelen geformuleerd?

Ja. De PPS moet gedurende de hele looptijd goed in de markt staan. Het HHD heeft natuurlijk een stukje core business uitbesteed (zoals dit in de waterschapswereld wordt beschouwd). Wij hebben een gemeenschappelijk doel dat we het project een goed imago willen bezorgen.

Het tweede gemeenschappelijke is dat we op innovatief gebied voortgang willen boeken. Er is daarom afgesproken om per jaar een bepaald bedrag te investeren om te zoeken naar innovaties. Die zijn gevonden in bijvoorbeeld warmtewinning uit effluent. Daarnaast willen proberen of we tuinders in droge periodes kunnen voorzien met opgewerkt effluent.

Uiteindelijk zit er voor ons natuurlijk ook een commercieel belang achter; maar wij willen ook kunnen zeggen dat we een duurzaam project draaien. Het HHR wil ook het imago hooghouden op duurzaamheidsgebied, en verder hun VE (vervuilingseenheid) tarief zo laag mogelijk houden. We hebben dus een gezamenlijk belang met betrekking tot duurzaamheid maar ook in optimalisaties: kosten die gedrukt kunnen worden resulteren voor hen in lagere VE-tarieven en voor ons in hogere rendementen.

Er wordt dus aan gemeenschappelijke doelen gewerkt.

Wat hun agendapunten zijn, zijn in principe ook onze agendapunten. Ik moet daarbij zeggen dat ons succes ook veel met de mensen die het doen, te maken heeft.

Wat draagt volgens u bij aan vertrouwen en hoe werken jullie aan vertrouwen?

Ik denk dat het vertrouwen in dit project goed is tussen de betrokken mensen. Doen wat je zegt dat je gaat doen en daarbij de afspraken nakomen.

Wordt dat bijgehouden of mensen hun afspraken nakomen?

Niet per afspraak, maar we zitten er wel achteraan. Zeker bij de afspraken die contractueel gemaakt zijn, maar de andere ook. Er zit hier en daar nog wel wat mogelijkheid tot verbetering in.

Wat bedoelt u specifiek?

Er zijn bepaalde zaken die soms lang op zich laten wachten, vaak wel met een reden. Die dingen spreken we mondeling wel met elkaar af maar dat staat nergens op papier. Ik zit daar wel wat meer achteraan sinds ik hier 2 jaar geleden ben begonnen.

In vergaderingen wordt er ook altijd een actielijst gemaakt en bijgevoegd bij het vergaderverslag met deadlines en eigenaar van het actiepunt.

Even terug naar het vertrouwen.

We overleggen dus regelmatig, we spreken elkaar regelmatig, we bellen elkaar bij issues. Ook informeel treffen we elkaar regelmatig. Het 10-jarig jubileum is net achter de rug, en daarbij hebben we een uitje gehad met elkaar zodat we elkaar ook op een andere manier konden leren kennen. Dat kost niets, maar de waarde ervan is in mijn ogen erg groot; het draagt erg bij aan het samenwerkingsverband.

Zijn er wel eens dingen mis gegaan in deze samenwerking?

Aan het einde van de bouwperiode was er wel een tijd die enigszins spannend was. De bouwer moet gaan opleveren en er kunnen natuurlijk verschillende interpretaties zijn van wat er in het contract staat. Daar zijn we uitgekomen via een settlement agreement waarin alle toen lopende zaken afgehandeld zijn. Mochten we er niet uit zijn gekomen dan was er altijd nog een vangnet in de vorm van een Dispute Arbitration Board die we in het begin van het contract gezamenlijk hebben aangesteld.

Anders dan dit voorbeeld kan ik niets verzinnen. Wat natuurlijk kan gebeuren is dat tegen het eind van het contract er dingen op gaan treden omdat wij de zaak op een bepaalde manier moeten opleveren, wat vast ook weer voor meerdere interpretaties vatbaar kan zijn. Er zijn wel vrij gedetailleerde beschrijvingen opgenomen over hoe wij de asset terug moeten leveren aan HHD.

Kunt u iets vertellen over controle & monitoring activiteiten die het HHD uitvoert hier?

HHD voert contract management audits uit. Belangrijke processen worden dan onder de loep genomen. Ook worden we ge-audit door externe bureau's. Verder moeten wij verplicht allerlei rapportages opleveren. De technical agent die namens het bankenconsortium een keer per jaar de technische staat controleert: hoe het onderhoud plaatsvindt, wat er geproduceerd is, wat er gezuiverd is, hoe men met chemicaliën omgaat etc. Verder is er een global agent die namens het bankenconsortium zicht houdt op hoe bijvoorbeeld de zaak verzekerd etc. .

Al dat soort rapportages gaan dus naar de banken toe maar ook naar de klant (HHD). Verder is er ook een systeem waarin alle partijen hun documenten moeten plaatsen die contractueel zijn

afgesproken. Dat is een soort gedeelde database waarin alle partijen in kunnen: een documentair informatie systeem.

Even terug naar het controle en monitoren. Ik kan me voorstellen dat dat als storend ervaren kan worden?

Nee, dat vind ik niet. Ik vind het goed dat bepaalde zaken goed gecontroleerd worden. Alle audits die hier worden uitgevoerd zijn verplicht en daar vind ik ook niets raars aan. De rapportages van de technical agent vereisen ook slechts een dag in het jaar dat die mensen op bezoek komen dus daar zit het niet in.

Ik denk dat het pas storend wordt als je iets te verbergen hebt maar dat hebben wij hier niet.

Welke zaken vindt Delfluent belonend naast het financiële rendement?

Innovatie en duurzaamheid zoals eerder besproken. Daarnaast speelt het politieke element waarin we ook graag meedenken met de opdrachtgever.

De aandeelhouders van Delfluent hebben ook een belang bij de focus op duurzaamheid en innovatie, naast het rendement: zo kunnen zij zeggen in een groen en vooruitstrevend project te investeren. Het kan fungeren als een soort voorbeeldproject. Duurzaamheidsdoelen staan tegenwoordig bij vrijwel alle bedrijven op de agenda.

In theorie is het consortium in een DBFMO project sterk autonoom. In hoeverre vindt u dat die autonomie hier gewaarborgd is?

Wij hebben een concessierecht gekregen van het HHD om de zuiveringstaak uit te voeren. Die taak is wettelijk vastgelegd. In die wettelijke vastlegging staat ook waaraan effluent moet voldoen voordat het geloosd mag worden. Zolang wij binnen die normen blijven is het goed. Als we optimalisaties zien waarvoor geïnvesteerd moet worden dan zijn we daar vrij in omdat zelf te doen. Omdat we hier erg transparant zijn richting opdrachtgever plegen we daar wel altijd eerst overleg over; het is ten slotte haar installatie.

Wij hebben de vrijheid om e.e.a. in te vullen maar dat is ingekaderd door datgene wat we volgens de contracten met de banken mogen en datgene wat we volgens de contracten met het HHD mogen. Omdat we volledige transparantie nastreven zullen we altijd overleggen, maar de beslissing ligt uiteindelijk hier.

Metten jullie zelf de samenstelling van het effluent?

Ja, maandelijks wordt dat gerapporteerd. Het HHD heeft daar geen actieve rol in. Daarnaast rapporteren wij het verplicht ook aan Rijkswaterstaat omdat we op oppervlakte water lozen (de Noordzee) wat gecontroleerd wordt door een bevoegd gezag (RWS). Vergunningsoverschrijdingen moeten we dus melden, waar boetes op staan. Eigenlijk krijgt het HHD die boetes omdat formeel zij vergunninghouder zijn maar die worden dan natuurlijk doorberekend. Aan boetes is de laatste jaren heel weinig betaald: de performance is hier dus goed.

Wat denkt u dat DBFM(O) betekent voor samenwerking tussen publieke en private partner?

De winst zit natuurlijk niet in de F-component. Publieke partijen kunnen over het algemeen aan goedkoper vreemd vermogen komen. De winst moet dus in de combinatie DB en/of OM gezocht worden. Er vindt aan het begin van zo een project enorm veel overleg plaats tussen de partijen, vooral ook tussen de teams verantwoordelijk voor DB en OM. Ik denk dat het de taak is van die partijen om te zorgen dat innovaties en/of afstemmingen tijdens DB leiden tot winst in de OM fase. In dit project is dat ook wel gebleken: de aanbidding die het consortium deed lag 17% lager dan wanneer het HHD zelf het project zou uitvoeren.

Terugkomend op de vraag: de samenwerking tussen de publieke en private partners wordt veel intensiever door de DBFMO structuur. Je houdt elkaar constant op de hoogte van zaken: alle ontwikkelingen, problemen waar men tegenaan loopt etc. Aan de andere kant is er natuurlijk ook een taak uitbesteed vanuit het HHD gezien. Er is een aantal mensen dat zich bezighoudt met het contractmanagement, maar dat werk heeft een ander karakter dan dat van de mensen die vroeger de bouwer in de gaten hielden bijvoorbeeld en daarna zelf verantwoordelijk waren voor beheer en onderhoud.

In theorie zou een opdrachtgever achterover kunnen leunen was de filosofie

Zo werkt dat niet helemaal. Er zijn vooral verschillende mensen nodig: iemand die iets weet van verzekeren, techniek, kwaliteitsmanagement etc. Er zijn veel disciplines bij betrokken. Het contractmanagementteam bij het HHD is m.i. niet heel groot, 2 full-timers en een aantal parttimers. Kennisborging is vooral ook heel belangrijk bij de opdrachtgever, aangezien het werk gedaan wordt met minder mensen.

Verder blijft de opdrachtgever natuurlijk verantwoordelijk voor het feit dat het water gezuiverd moet worden. Zij moeten dus nog steeds het consortium dat hen ontzorgt in de gaten houden op enkele key-parameters. Ze krijgen voor de ontzorging dus ook een aantal activiteiten terug.

Wat vindt u van de kritiek in sommige rapporten op DBFM(O) contracten?

Er zijn inderdaad grote kosten mee gemoeid om een PPS-constructie op te tuigen. Maar die moeten wel gerelateerd worden aan de Total Cost of Ownership. (2mld euro in dit project). Dan valt het allemaal enorm mee.

Het contract is verder goed dichtgetimmerd. Dat geeft inflexibiliteit, maar aan de andere kant ook duidelijkheid. Contracten met de banken geven natuurlijk inflexibiliteit, en ook afspraken met de belastingdienst. Dat zit allemaal nog naast de afspraken met de opdrachtgever. Als wij iets willen veranderen hebben we dus met minstens die partijen te maken. Of je van echte inflexibiliteit kunt spreken weet ik niet. Er is binnen het contract altijd ruimte voor changes. Het contract houdt daar wel rekening mee. De zaak ligt natuurlijk wel voor een lange tijd vast en het contract afbreken kost de klant enorm veel geld.

Wat betreft die meerwaarde: die is inherent ondoorzichtig omdat je zelfs aan het einde van de looptijd de realisatie alleen kunt vergelijken met een fictieve case van wat het HHD zelf gepresteerd zou hebben.

8.2. Questionnaire

This section provides an overview of the questionnaire with closed questions, which was distributed to validate the detrimental factors I obtained through the interviews.

Via deze korte enquête zou ik graag je mening willen peilen over een tiental stellingen. De stellingen hebben allen betrekking op samenwerking in DBFM(O) projecten. Het volstaat om aan te geven in welke mate je het eens bent met de stelling (5 keuzes).

- 1) **In een DBFM(O) project kunnen (financiële) belangen in een conflict voor beide partijen dermate escaleren zodat een initieel goede relatie tussen partijen verslechtert, omdat beide partijen de problemen buiten de deur proberen te houden.**

0 Volledig mee eens
 0 Mee eens
 0 Neutraal
 0 Mee oneens
 0 Volledig mee oneens

- 2) **Bij DBFM(O) komt voorgaande meer voor dan bij andere contractsvormen, omdat de financiële druk bij de opdrachtnemer bij DBFM(O) groter is.**

0 Volledig mee eens
 0 Mee eens
 0 Neutraal
 0 Mee oneens
 0 Volledig mee oneens

- 3) **Verschillen in interpretatie en visie tussen een opdrachtgever en opdrachtnemer omtrent issues in een DBFM(O) project leiden tot stevige discussies, wat een negatief effect kan hebben op de relatie OG-ON**

0 Volledig mee eens
 0 Mee eens
 0 Neutraal
 0 Mee oneens
 0 Volledig mee oneens

- 4) **In een DBFM(O) geldt dit voorgaande meer dan bij andere contractsvormen, omdat bijvoorbeeld:**

-het functioneel specificeren ruimte laat voor de technische invulling,
 -de life-cycle approach ineens alle kosten laat zien,
 -De opdrachtnemer niet gekort wil worden voor fouten die hij transparant laat zien en waarvoor verbeteringen zijn ingesteld, terwijl de opdrachtgever de prestatie leidend vindt

0 Volledig mee eens
 0 Mee eens

- ☐ Neutraal
- ☐ Mee oneens
- ☐ Volledig mee oneens

5) **Het succes van de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in een DBFM(O) is sterk afhankelijk van contextuele factoren, zoals de technische en sociale complexiteit van het project, de stabiliteit van de omgeving, en de vraag of het project de juiste mensen en middelen ter beschikking heeft.**

- ☐ Volledig mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Mee oneens
- ☐ Volledig mee oneens

6) **Bij een DBFM(O) geldt het voorgaande meer dan bij andere contractsvormen**

- ☐ Volledig mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Mee oneens
- ☐ Volledig mee oneens

7) **In de uitvoering van DBFM(O) projecten worden met de jaren belangrijke lessen geleerd, maar beide partijen moeten ook nog stappen zetten. Soms zitten mensen nog teveel vast in het oude traditionele denken.** De opdrachtgever zou bijvoorbeeld volwassener en beter kunnen worden in het functioneel specificeren; de opdrachtnemer zou zich nog meer en beter bewust kunnen worden van zijn rol als autonome zelf-sturende eenheid in een project

- ☐ Volledig mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Mee oneens
- ☐ Volledig mee oneens

8) **Als men voornoemde stappen zet, is men van een hoop problemen verlost.**

- ☐ Volledig mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Mee oneens
- ☐ Volledig mee oneens

9) **De uitvoering en de samenwerking in een DBFM(O) project is mensenwerk. Het succes van de samenwerking hangt af van de vraag of men met elkaar kan opschieten en of de 'juiste' mensen aan tafel zitten. Naast persoonlijke eigenschappen spelen ook personele wisselingen op een project hierin een rol.**

- ☐ Volledig mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Mee oneens
- ☐ Volledig mee oneens

10) Bij een DBFM(O) geldt het voorgaande meer dan bij andere contractsvormen.

- ☐ Volledig mee eens
- ☐ Mee eens
- ☐ Neutraal
- ☐ Mee oneens
- ☐ Volledig mee oneens

11) Voeg hier eventuele toelichting in bij de antwoorden.