

University of Groningen

## De invloed van contractuele en relationele aspecten op stakeholdermanagement

Philips, Sander; de Groot, Bert; Verweij, Stefan

*Published in:*  
Beleid en Maatschappij

*DOI:*  
[10.5553/BenM.000000](https://doi.org/10.5553/BenM.000000)

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Philips, S., de Groot, B., & Verweij, S. (2021). De invloed van contractuele en relationele aspecten op stakeholdermanagement: Een casusstudie van de A9 en A16 DBFM-infrastructuurprojecten. *Beleid en Maatschappij*, 48(1), 41-62. <https://doi.org/10.5553/BenM.000000>

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# De invloed van contractuele en relationele aspecten op stakeholdermanagement

## Een casusstudie van de A9 en A16 DBFM-infrastructuurprojecten

*Sander Philips, Bert de Groot & Stefan Verweij\**

### Inleiding

In Nederland zijn grote infrastructuurprojecten de afgelopen jaren vaak geïmplementeerd als een publiek-private samenwerking (PPS) in de specifieke vorm van een Design-Build-Finance-Maintain-contract, kortweg een DBFM-contract. Deze manier van samenwerken tussen de overheid en de markt integreert het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van een project in een contract (Lenerink, Tillema & Arts, 2013). Doordat verantwoordelijkheden en risico's bij de implementatie van DBFM-projecten in grote mate bij private partijen liggen, vanuit de gedachte dat zij hier veelal efficiënter mee om kunnen gaan, bespaart deze samenwerkingsvorm mogelijk tijd en geld en levert het mogelijk kwaliteitsvoordelen op (Hodge & Greve, 2017).

Terwijl de keuze voor PPS vaak wordt ingegeven door verwachte voordelen voor de interne partijen (Verweij, 2018a) – de publieke en private partners in de PPS – wordt er in de literatuur in toenemende mate aandacht gevraagd voor de voor- en nadelen van PPS voor externe stakeholders. Externe stakeholders zijn de mensen of organisaties buiten de PPS die een legitiem belang hebben in een project, maar niet direct bij de uitvoering ervan betrokken zijn (De Schepper, Dooms & Haezendonck, 2014). Tijdens de realisatie van infrastructuurprojecten ondervinden zij vaak de negatieve gevolgen van de werkzaamheden, zoals geluidshinder of een verminderde bereikbaarheid. Doordat inspraakprocedures reeds hebben plaatsgevonden, hebben zij slechts beperkte invloed tijdens de realisatiefase van projecten.

Weerstand en negatieve media-aandacht kunnen de realisatiefase van infrastructuurprojecten verstoren. Daarentegen kan het effectief managen van externe stakeholders – stakeholdermanagement – bij complexe infrastructuurprojecten resulteren in wederzijdse tevredenheid, steun en een voorspoedige implementatie van projecten (El-Gohary, Osman & El-Diraby, 2006; Nederhand & Klijn, 2019).

\* Sander Philips MSc volgde op het moment van schrijven de double degree master Environmental and Infrastructure Planning (Rijksuniversiteit Groningen) en Water and Coastal Management (Universität Oldenburg). Inmiddels is hij afgestudeerd. Ir. Bert de Groot is senior adviseur projectbeheersing bij Rijkswaterstaat, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, en external PhD bij de Rijksuniversiteit Groningen, faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, basiseenheid Planologie. Dr. Stefan Verweij is universitair docent infrastructuurplanning, governance en methodologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, basiseenheid Planologie.

Sander Philips, Bert de Groot & Stefan Verweij

Ook Rijkswaterstaat, de grootste aanbesteder van DBFM-projecten in Nederland, erkent in dit opzicht het belang van goede samenwerking met omgevingspartijen (Rijkswaterstaat, 2014).

Het realiseren van effectief stakeholdermanagement is evenwel geen vanzelfsprekendheid. Ten eerste is de stakeholderomgeving van een PPS complexer dan die van een traditioneel project, doordat het aantal relaties tussen stakeholders groter is en de intensiteit van interacties hoger is (De Schepper e.a., 2014). Ten tweede is het stakeholdermanagement op zichzelf complex, doordat de interne partners van inzicht kunnen verschillen over het managen van de afzonderlijke externe stakeholders en eventuele aanvullende (stakeholder)wensen tijdens de projectimplementatie (De Schepper e.a., 2014).

Bij het inrichten van stakeholdermanagement speelt het contract een belangrijke conditionerende en structurerende rol, in het bijzonder in de toedeling van risico's en verantwoordelijkheden (Chowdhury, Chen & Tiong, 2011), waarbij sanctiemogelijkheden kunnen helpen ervoor te zorgen dat het contract wordt nageleefd. Daarnaast wordt er in de literatuur steeds meer nadruk gelegd op het belang van relationele aspecten in de samenwerking binnen PPS-projecten, zoals interactie, vertrouwen en conflictmanagement. Zo onderschrijven Dewulf en Garvin (2020) het belang van relationele aspecten tussen opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij) om adequaat te reageren op gebeurtenissen in de stakeholderomgeving.

In dit artikel gaan wij in op drie onderbelichte aspecten in de huidige PPS-literatuur. Ten eerste richt het recente onderzoek zich grotendeels op de wijze waarop contractuele en relationele aspecten de voordelen voor de *interne* partijen beïnvloeden (bijvoorbeeld Koppenjan e.a., 2020), terwijl wij ons juist richten op *externe* stakeholders. Ten tweede worden contractuele en relationele aspecten vaak als dichotomie beschouwd (bijvoorbeeld Kort & Klijn, 2011; Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011), terwijl verschillende auteurs juist benadrukken dat er meer onderzoek nodig is naar een synthese van deze aspecten voor succesvol management (bijvoorbeeld Van Gestel, Voets & Verhoest, 2012; Verweij, 2018b). Dit onderzoek vindt in toenemende mate plaats (bijvoorbeeld Warsen e.a., 2018), maar nog niet specifiek gericht op de voordelen voor externe partijen. Ten derde is er weinig bekend over de wijze waarop contractstructuren relationele aspecten conditioneren en faciliteren (Chowdhury e.a., 2011; Verweij, 2018b).

Dit artikel neemt deze onderbelichte aspecten als uitgangspunt en heeft als doel te exploreren hoe contractuele en relationele aspecten op elkaar inwerken in het realiseren van effectief stakeholdermanagement bij DBFM-projecten. Daarvoor bespreken we eerst vanuit de literatuur de aspecten die wij hebben onderzocht. Vervolgens zijn twee casussen geanalyseerd: de A9 Gaasperdammerweg en de A16 Rotterdam. Kwalitatieve en kwantitatieve data zijn verzameld via semi-structureerde interviews, contractdocumenten en participatieve observaties. De data zijn gecodeerd met ATLAS.ti en daarna geïnterpreteerd en mede ondersteund door een sociale netwerkanalyse.

## Stakeholdermanagement in publiek-private samenwerking

### *Publiek-private samenwerking (PPS)*

Hoewel PPS een grote verscheidenheid kent aan governancevormen en rollen van interne partijen, kan in algemene zin worden gesteld dat PPS een langdurig samenwerkingsverband betreft tussen een overheid en marktpartijen waarin de partijen gezamenlijk producten en/of diensten ontwikkelen en waarin risico's, kosten en voordelen worden verdeeld (Klijn & Teisman, 2003). Daarbij is een onderscheid tussen de alliantievorm en de concessievorm gangbaar (Edelenbos & Klijn, 2009; Koppenjan, 2005). In een alliantie staan horizontale relaties, een gemeenschappelijk doel en gezamenlijke risicobeheersing centraal. In concessies is er juist een hiërarchische relatie tussen opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij) en worden verantwoordelijkheden en risico's contractueel verdeeld. In Nederland komt de concessievorm het meest voor in de infrastructuurontwikkeling (Rijksoverheid, 2019). Kenmerken van PPS-projecten in concessievorm zijn (Steijn e.a., 2011; PPP Certification, 2019):

- Meerdere projectfasen zijn geïntegreerd in een langdurig contract.
- De private partij is verantwoordelijk voor het voorfinancieren van het project.
- Er is een gestructureerde organisatievorm die acties tussen de partijen coördineert, het betalingsmechanisme regelt en risico's en verantwoordelijkheden alloceert.
- Er is een hoge mate van risicotransfer naar de private partij.
- In de realisatiefase ontvangt de opdrachtnemer beschikbaarheidsvergoedingen op basis van prestatiecriteria en eenmalige betalingen bij het behalen van mijlpalen in het project.

### *Stakeholdermanagement bij PPS-projecten*

Infrastructuurprojecten hebben te maken met een complexe stakeholderomgeving (De Schepper e.a., 2014), waarin de uiteenlopende belangen kunnen conflicteren met het projectbelang. Externe stakeholders kunnen tijdens de realisatiefase, en soms ook daarna nog, de negatieve gevolgen van de projecten ervaren. Dat kan leiden tot weerstand en daardoor vertragingen, kostenoverschrijdingen en juridische procedures (El-Gohary e.a., 2006). Verschillende auteurs benadrukken daarom dat het op de juiste wijze omgaan met externe stakeholders conflicten en weerstand kan verminderen, waardoor de realisatiefase kan worden doorlopen zonder vertraging door de stakeholderomgeving (Hamersma, 2017; Edelenbos & Klijn, 2007).

De vraag is vervolgens wat de juiste aanpak is. Om te beginnen is het voor succesvol stakeholdermanagement belangrijk dat externe stakeholders met een potentiële invloed op het project worden *geïdentificeerd* en *gedefinieerd*. Voor het identificeren en definiëren van externe stakeholders kan gebruik worden gemaakt van de stakeholderidentificatiematrix (De Schepper e.a., 2014). Hierin worden twee dimensies onderscheiden (vergelijk Freeman, 1984): de macht of *invloed* ('power') van de externe stakeholder, dat wil zeggen zijn toegang tot middelen om invloed uit te oefenen, en de *urgentie* ('urgency'): de mate waarin stakeholderclaims om

Sander Philips, Bert de Groot &amp; Stefan Verweij

**Tabel 1** Onderzochte variabelen stakeholdermanagement

Variabelen	Operationalisering
Stakeholderidentificatie	Machtspositie en urgentiepositie van geïdentificeerde externe stakeholders
Stakeholdermanagementstrategie	Informerend/betrekking/collaboratief
Allocatie van verantwoordelijkheden	Publieke partij/private partij/gedeeld

onmiddellijke aandacht vragen. Externe stakeholders met een beperkte invloed en urgentie vragen om informerend stakeholdermanagement ('inform'), bijvoorbeeld met informatieavonden en nieuwsbrieven. Externe stakeholders met een gemiddelde invloed en urgentie vragen om een betrekking strategie ('involve'), bijvoorbeeld via enquêtes en werkgroepen. Externe stakeholders met een grote invloed en hoge urgentie vragen tot slot om collaboratief stakeholdermanagement ('collaborate'), waarbij zij directe invloed kunnen uitoefenen op het project (De Schepper e.a., 2014; vergelijk Arnstein, 1971).

Als de externe stakeholders zijn geïdentificeerd en gedefinieerd, kan voor elke externe stakeholder een adequate *stakeholdermanagementstrategie* worden vastgesteld en kan worden bepaald welke interne partij het beste in staat is om de betreffende strategie uit te voeren (De Schepper e.a., 2014). Deze *allocatie van verantwoordelijkheden* is echter geenszins eenduidig, omdat er meerdere partijen zijn die de externe stakeholders zouden kunnen identificeren en managen. Het delen van projectrollen en de aanwezigheid van verschillende perspectieven op de urgentie van stakeholderclaims en -wensen kunnen conflicten opleveren tussen de interne partijen (De Schepper e.a., 2014). Daarnaast is de stakeholderomgeving buiten de PPS ook complex, met als gevolg een toename van het aantal onderlinge relaties dat zij hebben en de intensiteit van die relaties (El-Gohary e.a., 2006). Bovendien kan door de projectduur worden verwacht dat belangen aan verandering onderhevig zijn. Een vooraf bepaalde en vastgelegde allocatie van de stakeholdermanagementverantwoordelijkheden kan dan niet effectief blijken om met deze dynamiek om te gaan (Verweij, Teisman & Gerrits, 2017). Hoewel taken en verantwoordelijkheden contractueel worden vastgelegd, zijn relationele aspecten belangrijk in het omgaan met de dynamische stakeholderomgeving (vergelijk Klijn & Koppenjan, 2016; Warsen e.a., 2018). Deze aspecten worden in de volgende paragrafen behandeld. In tabel 1 zijn de onderzochte aspecten van stakeholdermanagement samengevat.

#### *Contractuele aspecten*

Twee belangrijke contractuele PPS-aspecten die uit de literatuur naar voren komen, zijn *risico-overdracht* en het toepassen van *sancties* (Hodge & Greve, 2017; Warsen, Klijn & Koppenjan, 2019). *Risico-overdracht* betreft het bepalen van de mate waarin welke partij verantwoordelijk is voor welk risico (PPP Certification, 2019). Bij DBFM wordt een groot deel van de risico's overgedragen naar de private partij, omdat de private partij beter in staat wordt geacht om bepaalde

risico's te beheersen (Hovy, 2015). Ook stakeholdermanagement en de daarbij behorende risico's kunnen (deels) worden overgedragen naar de private partij. Gegeven het feit dat de private partij wordt beloond voor haar prestaties op het gebied van stakeholdermanagement, kan worden verwacht dat zij haar best zal doen om de externe stakeholders effectief te managen. Daarbij past zij een *stakeholdermanagementstrategie* toe. Vanuit de literatuur en praktijk worden beperkingen genoemd van een volledige overdracht van stakeholdermanagementtaken naar de private partij. De publieke opdrachtgever heeft bijvoorbeeld in de voorbereidingsfase geïnvesteerd in het opbouwen van relaties met externe stakeholders, hetgeen hem beter in staat zou stellen om de externe stakeholders in de realisatiefase te managen dan de private partij, die deze relaties nog niet heeft opgebouwd (Verweij e.a., 2017). Verder zijn de contracten vooral gericht op het behalen van deadlines en prestatiecriteria; terwijl de publieke partij het publieke belang behartigt, is de private partij gericht op winstmaximalisatie. Ingaan op aanvullende stakeholderwensen buiten het contract kan strijdig zijn met dit belang van de private partij (Nederhand & Klijn, 2019). We zien dan ook dat private managers vooral intern georiënteerd reageren op gebeurtenissen in de omgeving van de PPS, terwijl dit beperkt meenemen van belangen van externe stakeholders vaak leidt tot onbevredigende uitkomsten. Een extern georiënteerde en meer coöperatieve aanpak tussen de partners – verwant aan de eerdergenoemde betrekkingen en collaboratieve strategieën – leidt juist tot tevredenheid bij externe stakeholders (Verweij, 2015). Een coöperatieve aanpak kan echter botsen met de scherpe verdeling van risico's en verantwoordelijkheden in het contract. De mogelijkheid om *sancties* op te leggen kan de publieke partij in staat stellen om de private partij zich aan het contract te laten houden (Reynaers, 2015). Echter, volgens Klijn en Koppenjan (2016) heeft een strikte toepassing van sancties een negatief effect op de relaties tussen de interne partijen. Ook constateerden Nederhand en Klijn (2019) dat een strikte toepassing van sancties het betrekken van externe stakeholders door de private partij kan bemoeilijken. Als er conflicten tussen de interne en de externe stakeholderomgeving of onzekerheden in de externe stakeholderomgeving ontstaan, beperkt een strakke sturing op doelstellingen en sancties namelijk de onderhandelingsruimte tussen de publieke en de private partij. Echter, wanneer er kan worden afgeweken van strakke doelstellingen en sancties om daarmee de omgeving tevreden te stellen, wordt de private partij in staat gesteld zich coöperatiever op te stellen richting de externe stakeholders (Athias & Saussier, 2010; Nederhand & Klijn, 2019). De publieke partij kan ervoor kiezen om geen sancties op te leggen, bijvoorbeeld omdat zij verwacht dat dit niet bijdraagt aan het beoogde effect. Een meer relationele aanpak zou dan effectiever zijn (Warsen e.a., 2019). In tabel 2 zijn de specifieke onderzochte contractuele aspecten samengevat.

### *Relationele aspecten*

De recente literatuur wijst op het belang van relationele aspecten in PPS (Klijn & Koppenjan, 2016; Warsen e.a., 2018). Drie belangrijke aspecten die uit de litera-

Sander Philips, Bert de Groot &amp; Stefan Verweij

**Tabel 2** *Onderzochte contractuele variabelen*

Variabelen	Operationalisering
Risico-overdracht	Het bepalen van de mate waarin welke partij verantwoordelijk is voor welke risico's
Sancties	Mate waarin sancties consequent worden toegepast Mogelijkheden tot het bediscussiëren van sancties

tuur naar voren komen, zijn *vertrouwen*, *interactie* en het *omgaan met conflicten* (Warsen e.a., 2019; Hueskes, Koppenjan & Verweij, 2019).

*Vertrouwen* is het meest besproken relationele aspect in de PPS-literatuur (Cao & Lumineau, 2015). Het is de positieve verwachting van actor A over de intenties en motieven van actor B, waarbij actor A verwacht dat actor B zich niet opportunistisch zal gedragen indien die mogelijkheid zich aandient (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). *Vertrouwen* faciliteert en versterkt de *interactie* tussen de interne partijen (Edelenbos & Klijn, 2007). Deze verbeterde interactie heeft verschillende functies in het managen van externe stakeholders. Zo kan een gezamenlijke stakeholderaanpak problemen tijdens de projectimplementatie verminderen (Verweij e.a., 2017). Een gezamenlijke aanpak stelt ten eerste in staat de meest geschikte interne stakeholder voor het managen van de externe stakeholder aan te wijzen. Ten tweede zou er meer evenwicht tussen een proactieve en reactieve houding in het managen van de externe stakeholders ontstaan (De Schepper e.a., 2014).

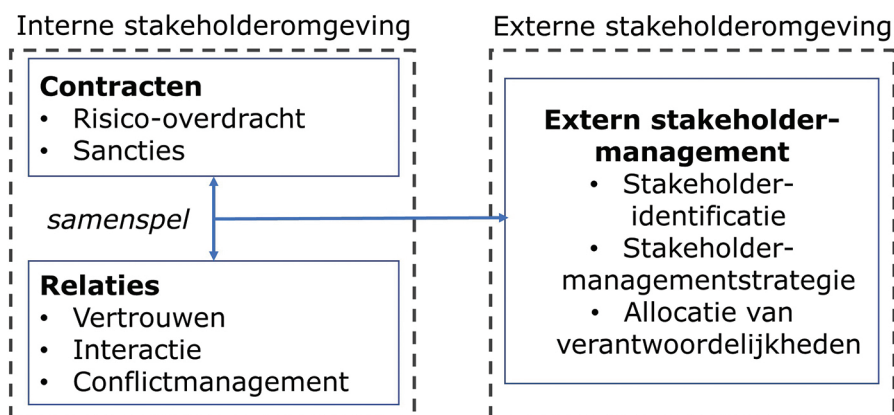
Benítez-Ávila e.a. (2018) benoemen hierbij het belang van formele en informele overlegstructuren, zodat conflicterende belangen in stakeholdermanagement kunnen worden opgelost. Ook zorgt interactie ervoor dat de private partij de opgebouwde kennis, relaties en kwaliteiten van de publieke partij kan benutten. De kans op conflicten blijft niettemin aanwezig in PPS, omdat zowel interne als externe stakeholders veranderende wensen en belangen kunnen hebben. *Conflictmanagement* – de mate waarin de interne partners adequaat conflicten mitigeren en oplossen tijdens de implementatie van projecten door het gebruik van conflictmanagementstrategieën (Warsen e.a., 2019) – is dan ook belangrijk. *Conflictmanagement* kan formeel zijn vastgelegd, maar hangt vooral af van gedrag, de projectcultuur en de kwaliteit van de relaties tussen partners (Lousberg, 2012). In tabel 3 zijn de onderzochte relationele aspecten samengevat.

### *Samenspel van contractuele en relationele aspecten*

In de literatuur worden de contractuele aspecten en relationele aspecten in PPS vaak afzonderlijk bestudeerd (bijvoorbeeld Kort & Klijn, 2011; Steijn e.a., 2011; Klijn & Koppenjan, 2016). In dit artikel trachten wij meer inzicht te bieden in het samenspel tussen deze aspecten en de invloed daarvan op stakeholdermanagement. In figuur 1 worden de inhoudelijke kaders van ons onderzoek weergegeven.

**Tabel 3** Onderzochte relationele variabelen

Variabele	Operationalisering
Vertrouwen	Vijf aspecten van vertrouwen: agreement trust, benefit of the doubt, reliability trust, absence of opportunistic behavior en goodwill trust (Warsen e.a., 2019)
Interactie	Aanwezigheid van formele/informele overlegstructuren Actief bediscussiëren van verschillende standpunten
Conflictmanagement	Strategie: gericht op preventie/controle/oplossen Proactieve/reactieve houding Mate van aandacht voor gevoelige issues

**Figuur 1** Invloed van contractuele en relationele aspecten op stakeholdermanagement

## Methode

### Casusselectie

Het doel van het onderzoek was het exploreren en begrijpen van hoe contractuele en relationele aspecten elkaar, en vervolgens het stakeholdermanagement, beïnvloeden. Er is gekozen voor een dubbele casusstudie om casussen diepgaand te kunnen onderzoeken en om patronen en verklaringen te kunnen vinden door overeenkomsten en verschillen te analyseren. Om de invloed van de genoemde aspecten op elkaar zo goed mogelijk te kunnen verklaren, was het beperken van variatie tussen de te selecteren casussen nodig. Voor de selectie van voldoende vergelijkbare casussen zijn de volgende criteria gehanteerd: het type contract is DBFM, de scope is weginfrastructuur en de locatie betreft een dichtbevolkt gebied, omdat daardoor meer externe stakeholders betrokken zijn. Ook is ervoor gekozen alleen projecten in de realisatiefase te selecteren, omdat op die manier actuele en gedetailleerde informatie over de genoemde aspecten kon worden verkregen. Op basis van deze criteria zijn de projecten A9 Gaasperdammerweg en A16 Rotterdam geselecteerd, beide met Rijkswaterstaat (RWS) als publieke opdrachtgever.



Sander Philips, Bert de Groot & Stefan Verweij

### *Dataverzameling en data-analyse*

Er zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden gebruikt om data te verzamelen en analyseren. Ten eerste zijn er een-op-een semigestructureerde interviews afgenomen met projectmanagementteamleden van de A9 (zeven interviews) en de A16 (vier interviews) tussen 1 mei 2019 en 14 juni 2019, met een gemiddelde duur van 47 minuten. De vijf rollen uit het *Integraal Projectmanagement Model* van RWS zijn gebruikt om de managers te identificeren aan de kant van RWS en de private partijen (Rijkswaterstaat, 2019a).

Ten tweede zijn er contractdocumenten verzameld (drie per casus) tussen 16 april 2019 en 1 mei 2019. Hierop is een sociale netwerkanalyse (SNA) uitgevoerd. Met behulp van SNA is het mogelijk om de structuur van relaties tussen personen of organisaties in kaart te brengen en te meten (Chowdhury e.a., 2011). Wij beoogden SNA vooral als ondersteunende methode te gebruiken om de relaties binnen de projecten inzichtelijk te maken. Daarvoor zijn eerst *bipartite graphs* gemaakt om in kaart te brengen via welke contractuele relaties stakeholders betrokken zijn bij de PPS. Daarna is via een statistische analyse de *betweenness centrality* – dat wil zeggen de mate waarin stakeholders zich bevinden op het kortste pad tussen andere stakeholders – berekend. Stakeholders met een hoge *betweenness centrality* hebben mogelijk een grote contractuele invloed op het beheersen van middelen zoals geld en autoriteit in het netwerk van actoren in de PPS (Robins, 2015). Voor de SNA is gebruikgemaakt van UCINET-software (UCINET, 2019).

Ten derde zijn er vier participatieve observaties uitgevoerd bij de A9 tussen 11 april 2019 en 22 mei 2019, waarvan observatieverslagen zijn gemaakt. Het betrof een contractvergadering, een vergadering over stakeholders, een actiegroepoverleg en een vrijwilligersdag van RWS met activiteiten voor omwonenden. Hoewel de data voor dit onderzoek primair verzameld zijn door middel van interviews en documenten, hebben wij de toegankelijkheid van het project A9 benut om het beeld van de samenwerking tussen partijen in de praktijk te verrijken door middel van participatieve observaties.

De interviews en observatieverslagen zijn getranscribeerd en inductief en deductief gecodeerd met behulp van ATLAS.ti-software (ATLAS.ti, 2019), resulterend in 40 codes. De deductieve codes zijn een uitsplitsing van de variabelen uit de tabellen 1, 2 en 3 en zijn samengebracht in drie hoofdcategorieën: contracten, relaties en extern stakeholdermanagement. De inductieve codes zijn ondergebracht in dezelfde hoofdcategorieën.

### *Casusbeschrijvingen*

De A9 Gaasperdammerweg betreft de reconstructie van de bestaande A9 tussen de knooppunten Diemen en Holendrecht nabij Amsterdam-Zuidoost. De huidige snelweg zorgt voor leefbaarheids- en bereikbaarheidsproblemen en wordt daarom vervangen door een 3 kilometer lange landtunnel met daarop een park. Het project maakt deel uit van het Schiphol-Amsterdam-Almere-project, dat als doel heeft om de bereikbaarheid van de Randstad te verbeteren. Vooral het aanbrenge van de heipalen en damwanden (gedurende een periode van circa één jaar) in een dichtbevolkt en sociaal kwetsbaar gebied zorgde voor veel overlast en media-aandacht (Meershoek, 2016). De aanleg vindt plaats tussen 2013 en 2020. Het

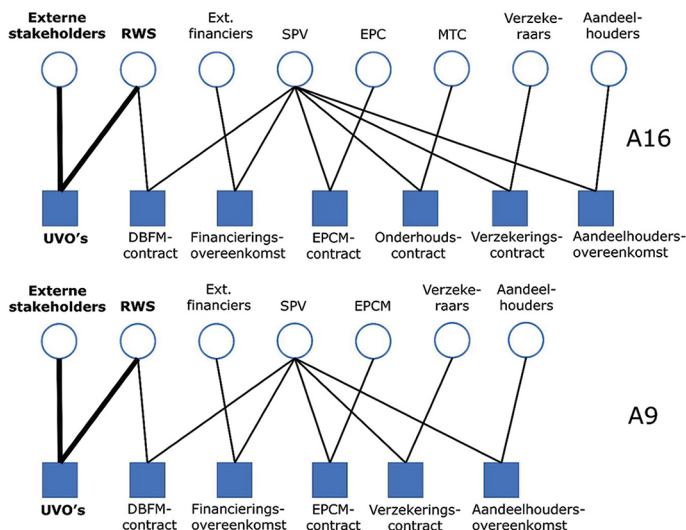
consortium IXAS is verantwoordelijk voor de financiering, het ontwerp, de bouw en het onderhoud voor twintig jaar (Bezoekerscentrum SAA, 2019).

De A16 Rotterdam is een 11 kilometer lange nieuwe snelweg tussen de knooppunten Zestienhoven en Terbregseplein, langs Rotterdam-The Hague Airport. Het doel van dit project is om de bereikbaarheid en leefbaarheid van de stad te verbeteren. De nieuwe snelweg loopt dicht langs bebouwing en door een natuurgebied en komt deels in een landtunnel te liggen. Er was veel weerstand tegen het project vanuit de bewoners, natuurorganisaties en politieke partijen; het besluit tot aanleg is dan ook tot de hoogste rechter aangevochten (Onnink, 2019). Desondanks is in 2018 het DBFM-contract tussen RWS en consortium De Groene Boog gesloten. Tussen 2019 en 2024 vindt de aanleg plaats. Het consortium is ook verantwoordelijk voor twintig jaar onderhoud (Rijkswaterstaat, 2019b).

## Resultaten

### *Contractuele aspecten*

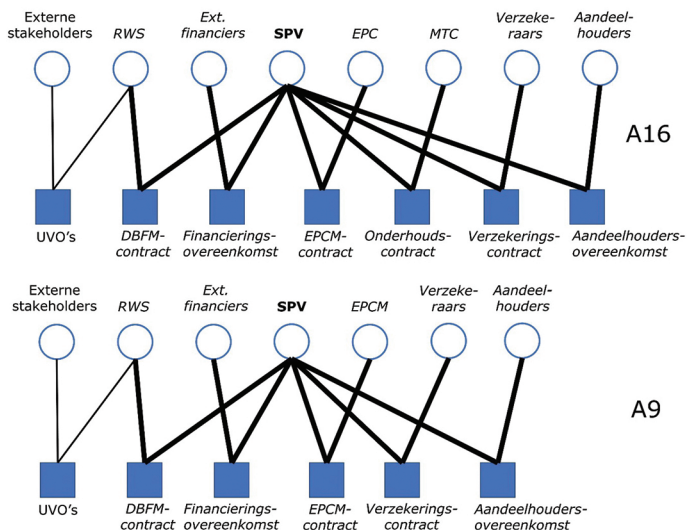
In beide projecten waren RWS en de bestuurlijke externe stakeholders contractueel met elkaar verbonden via uitvoeringsovereenkomsten (UVO's). Dit is zichtbaar in figuur 2. In de UVO's waren de wensen van de bestuurlijke stakeholders formeel vastgelegd, en die zijn omgezet naar eisen in de DBFM-contracten tussen RWS en de opdrachtnemers. Echter, zoals zichtbaar is in figuur 2, waren de externe stakeholders niet direct contractueel verbonden met die opdrachtnemers, terwijl de opdrachtnemers wel verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de eisen van de externe stakeholders.



**Figuur 2** *Bipartite graphs. De externe stakeholders zijn contractueel alleen met RWS verbonden*

Sander Philips, Bert de Groot &amp; Stefan Verweij

Een andere overeenkomst tussen de projecten is dat in beide gevallen de Special Purpose Vehicle (SPV) de private partij is waarmee RWS een DBFM-contract heeft. De SPV heeft vervolgens, zoals in figuur 3 te zien is, aparte contracten afgesloten met private partijen voor het ontwerp en de bouw (EPCM/EPC), het onderhoud (MTC), en de financiering van het project.



**Figuur 3** Bipartite graphs. De SPV heeft een centrale positie in het netwerk

Bij beide projecten betekent dit dus dat zowel RWS als de externe stakeholders geen directe contractuele relatie hebben met de private partijen die de daadwerkelijke ontwerp- en bouwactiviteiten ondernemen (de EPCM/EPC) in de realisatiefase van het project. Dit is te zien in figuur 3.

In beide casussen was de afstand tussen externe stakeholders en de EPCM/EPC groot, waarbij RWS en de SPV zich op het enige mogelijke 'contractuele pad' tussen de externe stakeholders en de EPCM/EPC bevonden. RWS had bij de A9 dan ook een hoge *betweenness centrality* van 81,8 en bij de A16 van 77,3 (de maximale waarde is 100). Voor de SPV was dit ook hoog: 61,8 bij de A9 en 68,0 bij de A16. Vanuit hun positie hadden RWS en de SPV dus potentieel een grote contractuele invloed op de stroom van betalingen, kennis en bevoegdheden in het netwerk. De EPCM/EPC en de externe stakeholders hadden geen *betweenness centrality*, wat betekent dat zij een geringe formele of contractuele invloed hadden in de netwerken.

De verschillen in waarden tussen beide projecten kunnen worden verklaard doordat bij de A9 het ontwerp, de bouw en het onderhoud geïntegreerd waren in één contract (EPCM) met de private partijen, terwijl dit bij de A16 gesplitst was in een apart ontwerp- en bouwcontract (EPC) en onderhoudscontract (MTC). Volgens de respondenten had dit echter geen aanwijsbare invloed op het managen van de externe stakeholders.

*Risico's* op het gebied van stakeholdermanagementtaken in beide projecten werden grotendeels belegd bij de EPCM/EPC. De respondenten noemden drie typen risico's die invloed hebben op stakeholdermanagement: risico's met betrekking tot financiering, de vergunningen en de stakeholderclaims. Wat betreft *financieringsrisico's* speelde de SPV (opdrachtnemer) een cruciale rol: elke contractwijziging boven een bepaald bedrag moest worden goedgekeurd door RWS en de SPV. Hoewel goede relaties met externe stakeholders ook in het belang van de SPV waren, merkte de stakeholdermanager van RWS bij de A9 dat door de beperktere financiële ruimte bij opdrachtnemer IXAS, naarmate het project vorderde, steeds vaker compensatie van kosten door stakeholderwensen en -claims werd verzocht aan het adres van RWS. De A16 verkeerde nog in een vroeg stadium van de realisatiefase en liet dit beeld (nog) niet zien.

De *vergunningenrisico's* speelden vooral bij de A16 een rol. Doordat de SPV afhankelijk is van mijlpaalbetalingen door RWS, zat er vaak druk op de aanvraag van vergunningen bij bestuurlijke stakeholders. Bestuurlijke stakeholders klaagden soms dat zij niet voldoende waren meegenomen in het ontwerp, waardoor er spanning kwam op de relatie tussen de opdrachtnemer en bestuurlijke stakeholders. Ook stelden sommige stakeholders aanvullende eisen nadat een vergunningaanvraag ingediend was. Door zijn positie in het netwerk heeft RWS hier een bemiddelende rol in kunnen spelen en escalatie kunnen voorkomen (vergelijk Verweij, 2015). Bij de A9 kon escalatie worden voorkomen door stakeholders vanaf het begin intensief te betrekken en vroegtijdig en regelmatig afstemming te hebben over het proces en de inhoud van de vergunningaanvraag.

*Stakeholderrisico's* werden veroorzaakt door stakeholderclaims of -wensen. Wanneer deze claims of wensen buiten de scope van het contract tussen RWS en opdrachtnemer (SPV) vielen, was RWS in principe (contractueel) verantwoordelijk om ze af te handelen met de externe stakeholders. Niettemin waren er in beide projecten soms verschillen van inzicht over of een claim binnen of buiten het contract viel, doordat eisen verschillend werden geïnterpreteerd door opdrachtnemer, RWS en externe stakeholders. In beide projecten speelde een meer relationele aanpak dan een rol, waarbij de interne partijen gezamenlijk met de externe stakeholder een oplossing probeerden te vinden. In het geval van aanvullende *wensen*, die per definitie buiten het contract vielen, lag het initiatief vanzelfsprekend bij RWS.

De respondenten noemden positieve aspecten van *sancties* voor het stakeholdermanagement. Bij de A16 waren sancties gekoppeld aan het veroorzaken van overlast boven een contractueel vastgesteld niveau. Ook was het toevoegen van 'beleving' contractueel vastgelegd. De RWS contractmanager vertelde: 'We hebben als EMVI-criterium ook een positieve ervaring uitgevraagd.<sup>1</sup> En daarmee proberen we de opdrachtnemer uit te dagen hoe we de bestaande functie in de omgeving kunnen stimuleren.' Dit resulteerde in een belevingscentrum voor bewoners dat bijdroeg aan reductie van weerstand tijdens het project. Aan de tevredenheid van externe stakeholders waren sanctiemogelijkheden gekoppeld. Omdat het project nog maar kort in uitvoering was, kon *de mate waarin sancties consequent werden toegepast* nog niet worden vastgesteld. Bij de A9 had de opdrachtnemer een risico-

Sander Philips, Bert de Groot & Stefan Verweij

beheerplan gemaakt, dat bestond uit preventieve maatregelen, zoals aanbelrondes om ervaringen van bewoners op te halen, maar ook correctieve maatregelen die werden genomen na een bepaalde hoeveelheid klachten. De hieraan gekoppelde sancties werden *consequent toegepast*. Door de opdrachtnemer veroorzaakte overlast kon bij de A9 echter minder via sancties worden voorkomen dan bij de A16, doordat dit contractueel anders was vastgelegd. Respondenten van beide projecten noemden ook de *mogelijkheden om sancties te bediscussiëren* tussen RWS en opdrachtnemer als belangrijk. Zo werd er gekeken of de opdrachtnemer verwijtbaar handelde en of het opleggen van een sanctie ook tot het beoogde effect zou leiden.

### *Invloed van relationele aspecten*

*Interactie* tussen de publieke en private partijen om externe stakeholders te managen werd essentieel genoemd. Het contract werd soms verschillend geïnterpreteerd door RWS en de opdrachtnemer. In beide casussen werd benadrukt dat in een dergelijke situatie de oplossingsrichting vooropstond. In beide projecten speelden daarbij zowel reguliere als incidentele *formele en informele overlegstructuren* een rol. Middels *formele overlegstructuren* werden de prestaties van de opdrachtnemer besproken, waarin veel aandacht was voor het *actief bediscussiëren van verschillende standpunten*. Informele overlegstructuren faciliteerden interactie en de opbouw van vertrouwen, zoals projectstart-ups en follow-ups. Met het informele 'benen op tafel'-overleg kon de behandeling van stakeholderissues, die nog niet formeel gestart was, informeel worden voorbereid. Vooral in de overgangsfase van voorbereiding naar realisatie speelde informele interactie een rol. Ook stond kennisdeling hierin centraal. Bij de A9 noemden de stakeholdermanagers de samenwerking, waarin veel zaken via *informeel overleg* werden besproken, 'vrij uniek'. RWS vond dat de opdrachtnemer de stakeholdermanagementtaken direct goed oppakte, investeerde in relaties met externe stakeholders en problemen open en actief besprak. Een belangrijk aspect in beide projecten hierin was de continuïteit bij de projectteams. Doordat bijna alle managers betrokken waren bij zowel de voorbereiding als de realisatie van de projecten, kreeg het project voor externe stakeholders een gezicht, werden kennis en de zorgvuldig opgebouwde relaties met externe stakeholders behouden en zat er continuïteit in de stakeholdermanagementaanpak. Naast vertrouwen in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer groeide hierdoor ook het vertrouwen in de relatie project-stakeholderomgeving.

Dit werd versterkt door een *proactieve strategie* vanuit zowel de opdrachtnemer als RWS. De opdrachtnemer besloot om een uitgebreid eiseninterpretatieproces met de bestuurlijke externe stakeholders te doorlopen, waardoor de belangen van alle partijen direct op één lijn werden gebracht en de interpretatie van de eisen eenduidiger was. RWS nam het initiatief om de opdrachtnemer kennis te laten maken met de belangrijkste bestuurlijke stakeholders, waardoor de contractuele afstand tussen de SPV en de externe stakeholders werd overbrugd. Door de tevredenheid van bestuurlijke stakeholders hierover, stelden de bestuurlijke stakeholders zich meewerkend op bij het behandelen van vergunningaanvragen van de

opdrachtnemer. Transparantie en informatiedeling vormden de basis van het opbouwen van dit vertrouwen.

Bij de A16 verliep dit in eerste instantie wat minder voorspoedig. Aan RWS-zijde ontstond het gevoel dat De Groene Boog niet dezelfde *mate van aandacht voor gevoelige issues* had in het stakeholdermanagement als RWS, en dat transparantie tijdens de eisenverificatie voor verbetering vatbaar was. Zo werden interpretaties van stakeholdereisen niet altijd *actief bediscussieerd* tussen de opdrachtnemer en RWS, waardoor verschillen in interpretaties van eisen niet weggenomen werden. Anderzijds ontstonden bij de opdrachtnemer gevoelens dat RWS een *reactieve houding* aannam en de stakeholdermanagementtaken te abrupt overdroeg op het moment dat de realisatiefase startte. Ondanks de wat moeizame start benoemden de respondenten aan beide kanten wel een vrij hoge mate van *vertrouwen* en een bereidheid om *gevoelige issues te bespreken*, waardoor problemen konden worden opgelost.

Bij stakeholderclaims en -wensen speelden interactie en vertrouwen een belangrijke rol. Doordat de partijen elkaars belangen zagen, stond het projectbelang voorop. Dit wordt geïllustreerd met het volgende voorbeeld bij de A9: 'Er gaan dagelijks honderden bakfietsmoeders met kinderen naar school, die moeten dan een 12 meter hoge trap op (...). Dan kijk je samen: wat is het beste voor het project? IXAS denkt de trappentoren kost best veel, kan het niet anders? Dan kom je daar toch wel uit samen.'

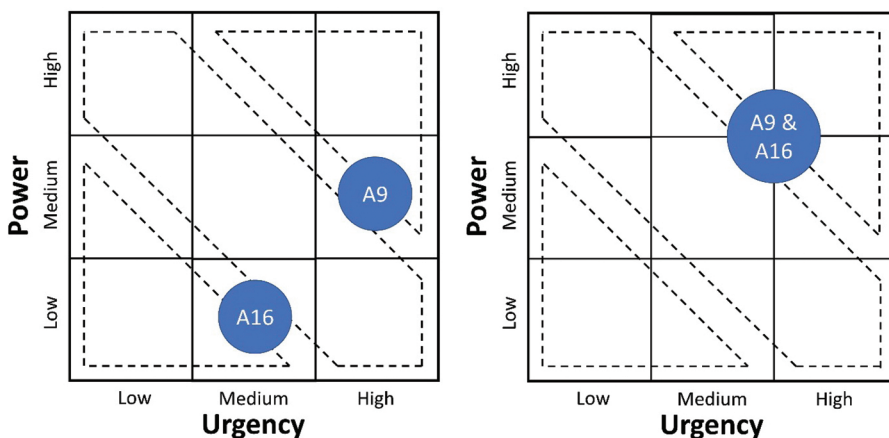
De respondenten stelden dat er door deze relationele wijze van samenwerken geen grote conflicten waren. Ondanks een aanvankelijk enigszins *reactieve manier* van het managen van conflicten, waardoor weerstand bij bewoners niet direct kon worden verminderd, kon bij beide projecten escalatie van issues worden voorkomen door een *conflictmanagementstrategie* waarbij *het bespreken van gevoelige issues*, een *proactieve houding* bij het oplossen van issues en de bereidheid tot aanpassingen van het contract centraal stonden.

#### *Samenhang contractuele en relationele aspecten*

De contractuele en relationele aspecten hangen op verschillende manieren met elkaar samen. Ten eerste bleek dat sancties een positief effect kunnen hebben op de relatie tussen de publieke en private partijen. Voordat sancties werden opgelegd bij beide projecten, werd in veel gevallen gekeken of sancties bijdroegen aan het beoogde effect en of de opdrachtnemer verwijtbaar handelde. Hierbij werd dus duidelijk vanuit de relatiekant gedacht. Doordat sancties dan gemotiveerd werden opgelegd, bleef het vertrouwen groot.

Ten tweede hebben contractuele en relationele aspecten invloed op het succesvol aanpakken van meningsverschillen tussen RWS, de opdrachtnemer en externe stakeholders. Zo was er bij de A16 een conflict tussen RWS, de opdrachtnemer en een waterschap over een materiaaleis die vastgelegd was in de UVO tussen RWS en het waterschap (zie figuur 2) voordat het DBFM-contract tussen RWS en de SPV was afgesloten. Doordat de opdrachtnemer geen contractuele relatie had met de externe stakeholder (zie figuur 3), ontstond er spanning tussen de drie partijen; het waterschap wees met de vinger naar de opdrachtnemer en die wees vervolgens naar RWS. De rol van RWS was belangrijk in het verbinden van hun

Sander Philips, Bert de Groot &amp; Stefan Verweij



**Figuur 4** Stakeholderidentificatie omwonenden (links) en bestuurlijke stakeholders (rechts)

belangen en het gezamenlijk zoeken naar een oplossing. Dit patroon is ook zichtbaar in eerdere DBFM-projecten (Verweij, 2015). Dit vroeg wel om een transparante opdrachtnemer die om hulp durft te vragen, hetgeen aanvankelijk niet het geval was. De RWS projectmanager: 'Binnen 1 of 2 maanden erna [na het stellen van de hulpvraag] werd geconstateerd dat het dossier een stuk beter liep. Maar het vraagt wel een stap van beide kanten. De stap die niet in het contract staat.' Ook bij de A9 werd transparantie in het benoemen van problemen met betrekking tot het stakeholdermanagement als cruciaal ervaren in het omgaan met omissies in het contract en om een gezamenlijke stakeholderaanpak te creëren.

#### *Stakeholdermanagement*

Ten slotte is onderzocht hoe de externe stakeholders werden geïdentificeerd door de interne stakeholders, welke stakeholdermanagementstrategieën werden gebruikt en hoe verantwoordelijkheden werden gealloceerd. De *stakeholderidentificatie* is in de voorbereidingsfase door RWS gedaan en laat volgens de stakeholdermanagers de machts- en urgentieposities zien zoals weergegeven in figuur 4. Er werd hierbij door de stakeholdermanagers geen onderscheid gemaakt tussen verschillende bewoners of belangengroepen. De belangrijkste bestuurlijke stakeholders waren bij beide projecten de lokale gemeenten en waterschappen. Andere bestuurlijke stakeholders bij de A9 waren het ziekenhuis, ProRail en de brandweer, en bij de A16 de provincie en het recreatieschap. De machts- en urgentieposities van de bestuurlijke stakeholders zijn geaggregeerd weergegeven.

Ondanks dat de opdrachtnemers ook zelf hun stakeholders identificeerden in de realisatiefase, zat er volgens de respondenten geen verschil in de gekozen aanpak en werd er tijdens zowel de voorbereidingsfase als de realisatiefase veel stakeholderinformatie met elkaar gedeeld. Dit gebeurde door *formele en informele interac-*

tie, waarbij de officiële stakeholderidentificaties werden gedeeld en de door de stakeholdermanagers gesignaleerde ontwikkelingen in de stakeholderomgeving op regelmatige basis werden besproken. De gebruikte *strategie* was bij beide projecten ‘informer en betrekken’ in het geval van bewoners, en ‘betrekken en samenwerken’ in het geval van bestuurlijke stakeholders.

Voor omwonenden werd er bij de A9 een zeer actieve strategie gehanteerd, waarbij veel bewonersavonden werden georganiseerd. Ook was er elke twee maanden een informele bijeenkomst met vertegenwoordigers van een actiegroep, waarin RWS en IXAS gezamenlijk met omwonenden mogelijke issues en wensen bespraken. Op deze manier werd er veel weerstand gereduceerd. Ook activiteiten zoals het openstellen van de tunnel door de opdrachtnemer, waarbij bewoners op een positieve manier werden betrokken, droegen bij aan het reduceren van weerstand.

Een concreet voorbeeld van hinder die weerstand opleverde bij de A9, was het aanbrengen van heipalen. Dit gaf zware en langdurige overlast voor bewoners. RWS en IXAS konden de bouwmethode niet veranderen, maar hadden gezamenlijk weerstand gereduceerd door met een maatregelenpakket te komen. IXAS had verschillende aanbeldingen gedaan om de bewoners met de meeste overlast persoonlijk voor te bereiden, wat deels voortkwam uit het *contractueel* geregelde risicobeheerplan. Tijdens de geluidshinderperiode werden enkele bewoners, voor wie de overlast het grootst werd ingeschat, extra bezocht. Hoewel deze informerende strategie voor de meeste omwonenden bevredigend was, kon hiermee niet worden voorkomen dat enkele omwonenden met (mentale) gezondheidsproblemen werden geconfronteerd. De relationele aanpak gebaseerd op interactie en vertrouwen stelde IXAS en RWS in staat gezamenlijk aanvullende maatregelen te nemen, zoals het verschuiven van het nachtwerk naar overdag. Door de aanvankelijk wat *reactieve conflictmanagementstrategie* werden maatregelen vaak pas genomen na het optreden van conflicten met de omgeving. Anderzijds waarschuwde de projectmanager voor een te proactieve aanpak, omdat dat te veel verwachtingen kan scheppen.

Ook bij de A16 werd intensieve communicatie erg belangrijk gevonden. In tegenstelling tot de A9 was er veel weerstand voorafgaand aan de start van de realisatie. Het creëren van een eenduidige informerende en betrekken strategie had deze weerstand in steun omgezet. De RWS stakeholdermanager zei hierover: ‘We gaan ook echt naar de mensen toe, in kleine groepjes informeren we ze, halen wij hun zorgen op. En het is dus een andere manier van ook weer communiceren. Wat inhoudt dat we de mensen ook echt kennen (...) En wij zijn echt een gezicht geworden in de omgeving.’ Ook kon door het positieve aspect van *sancties* weerstand vooraf worden gereduceerd. Door dit contractuele aspect werd de opdrachtnemer verplicht rekening te houden met de omgeving en waren er *sancties* gekoppeld aan het overschrijden van contractueel vastgelegde hinderniveaus. Volgens de contractmanager waren er mede daardoor zeer weinig klachten uit de omgeving met betrekking tot hinder, wat leidde tot meer *vertrouwen* tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer.



Sander Philips, Bert de Groot & Stefan Verweij

Wel was er bij de A16 wrijving in de overgangsfase van voorbereiding naar realisatie. Terwijl RWS relaties had opgebouwd met externe stakeholders in de voorbereidingsfase, was de plotselinge *overdracht* van stakeholdermanagementtaken lastig voor de opdrachtnemer. Volgens de stakeholdermanager van RWS nam de opdrachtnemer niet meteen de intensieve informerende strategie over van RWS, bijvoorbeeld bij het kappen van bomen. RWS moest er bij de opdrachtnemer op aandringen om zichtbaarder naar buiten te treden. Door het *actief bediscussiëren* en het *vertrouwen* hadden de partners dit uiteindelijk samen opgepakt. Bovenstaande voorbeelden laten zien dat het samenspel tussen het contractuele aspect *risico-overdracht* (bijvoorbeeld risicobeheerplan) en de relationele aspecten *vertrouwen* en *interactie* een positieve invloed hebben op de *stakeholderidentificatie* en *stakeholdermanagementstrategie*.

Bestuurlijke stakeholders hadden in beide projecten drie officiële momenten van invloed: (1) via wensen en eisen die via de UVO's in het DBFM-contract belandden, (2) via het eiseninterpretatieproces, en (3) bij het afgeven van vergunningen. Bij de A9 waren de bestuurlijke stakeholders door IXAS vanaf het begin intensief betrokken in verschillende discussierondes, waarin de bestuurlijke stakeholders hun eisen toelichtten aan de opdrachtnemer, en de eisen vervolgens verder werden besproken. Dit gebeurde bij het tweede moment van invloed, ondanks dat dit bij de A9 niet contractueel was vastgelegd. Pas wanneer eisen duidelijk genoeg waren, ging de opdrachtnemer verder met ontwerp, eisenverificatie en realisatie. Door de stevige inzet vanaf het begin op goede relaties vanuit RWS en de opdrachtnemer met de gemeente Amsterdam, die de belangrijkste bestuurlijke stakeholder was, zaten de drie partijen op één lijn. Mede hierdoor werden vergunningaanvragen voortvarend behandeld.

Bij de A16 was het eiseninterpretatieproces contractueel uitgebreider vastgelegd, maar miste RWS transparantie van de opdrachtnemer in dit proces en in de eisenverificatie. De opdrachtnemer maakte soms keuzes zonder RWS en de bestuurlijke stakeholders daar voldoende bij te betrekken. Het gevolg was dat er verschillende interpretaties van het contract ontstonden, waardoor bestuurlijke stakeholders hun macht konden gebruiken om met aanvullende eisen te komen en de vergunningaanvraag problematischer verliep. Hieruit blijkt dat een zuiver contractuele *risico-overdracht* het stakeholdermanagement en de externe stakeholders niet ten goede komt (zie ook Verweij, 2015). In combinatie met de continue aanwezigheid van het relationele aspect *interactie* in de voorbereidings- en realisatiefase, kunnen stakeholdermanagementtaken echter wel succesvol naar de private partij worden overgedragen.

De *allocatie van verantwoordelijkheden* tijdens de realisatiefase was bij beide projecten duidelijk vastgelegd. De opdrachtnemers dienen het ontwerp te coördineren met de bestuurlijke stakeholders, en RWS dient de landelijke politiek te informeren. In de praktijk werd er veel samengewerkt tussen RWS en opdrachtnemers en waren er geen problemen in de allocatie van verantwoordelijkheden. In gesprekken met bestuurlijke stakeholders speelde RWS een aanvullende rol om het ontwerp goed af te stemmen.

## Discussie

Over het algemeen zorgde de *risico-overdracht* van stakeholdermanagementtaken naar de private partij in de onderzochte projecten niet voor problemen met het managen van externe stakeholders (vergelijk Nederhand & Klijn, 2019). Uit de analyse blijkt de continue betrokkenheid van de publieke partij cruciaal voor een succesvolle risico-overdracht. Ten eerste omdat de publieke partij in de voorbereidingsfase heeft geïnvesteerd in het opbouwen van relaties met externe stakeholders, terwijl de private partij deze relaties nog niet heeft opgebouwd. Hiermee worden eerdere bevindingen van Verweij e.a. (2017; zie ook Verweij, 2015) en De Schepper e.a. (2014) bevestigd dat de publieke partij een belangrijke schakel is in het netwerk ten behoeve van succesvol stakeholdermanagement. Ten tweede blijkt dat de publieke partij het voortouw moet nemen bij stakeholderclaims van financiële aard, de door Nederhand en Klijn (2019) genoemde financiële belangen van de SPV. Bij stakeholderwensen buiten het contract blijkt dat de publieke partij vaak als bemiddelaar tussen de externe stakeholders en de private partij optrad (zie ook Verweij, 2015) om te onderzoeken op welke wijze de wensen in de realisatie konden worden verwerkt.

Het tweede contractuele aspect, *sancties*, zorgt voor zekerheid en structuur in de samenwerking door opportunistisch gedrag te voorkomen. Echter, waar de nadruk in de literatuur eerder lag op de functie van sancties om dit ongewenste gedrag te voorkomen (bijvoorbeeld Nederhand & Klijn, 2019), laten de resultaten zien dat sancties juist ook gewenst gedrag kunnen stimuleren, bijvoorbeeld door middel van sancties gekoppeld aan EMVI-criteria. Bovendien hoeven sancties het stakeholdermanagement niet negatief te beïnvloeden, mits zij gecombineerd worden met een relationele aanpak die bestaat uit het bespreken van sancties (vergelijk Nederhand & Klijn, 2019; Klijn & Koppenjan, 2016). In die bespreking heeft een bewuste overweging of het opleggen van een sanctie het beoogde effect sorteert, een belangrijke rol. Zoals Benítez-Ávila, Hartmann en Dewulf (2019) ook concludeerden, kan *vertrouwen* groeien in een situatie waarin sancties relationeel benaderd worden. Bovendien draagt de aanwezigheid van vertrouwen bij aan het beperken van opportunistisch gedrag (Dewulf & Garvin, 2020; Smyth & Edkins, 2017). Het verdient aanbeveling om deze positieve effecten van een relationele benadering van sancties nader te onderzoeken.

Naast het belang van vertrouwen bevestigt dit onderzoek ook het belang van in de recente PPS-literatuur genoemde relationele aspecten *interactie* en *conflictmanagement* (bijvoorbeeld Warsen e.a., 2019; Hodge & Greve, 2017). Deze *relationele aspecten* zijn cruciaal om stakeholdermanagementtaken succesvol over te dragen naar de private partij in de realisatiefase, om met verschillende interpretaties van het contract om te gaan en om problemen in de stakeholderomgeving tijdig op te lossen (Verweij, 2018b). Uit de analyse bleek dat formele en informele *interactie*, gebaseerd op *vertrouwen* en transparantie, de contractuele risico-overdracht positief kan beïnvloeden, met als gevolg dat externe stakeholders gezamenlijk kunnen worden gemanaged en stakeholderclaims kunnen worden opgelost. Het bleek dat wanneer *vertrouwen* en *transparantie* beperkter aanwezig zijn, het eiseninterpretatieproces, de eisenverificatie en de vergunningaanvraag moeizamer

Sander Philips, Bert de Groot & Stefan Verweij

kunnen verlopen. Wanneer meningsverschillen tussen de publieke partij, de private partij en de externe stakeholders optreden, blijkt een relationele manier van *conflictoplossing*, waarbij er aandacht is voor gevoelige issues, belangrijk voor het voorkomen van escalatie.

Door een balans tussen contractuele en relationele aspecten in de projecten ontstonden er, ondanks het ontbreken van een contractuele relatie tussen de publieke partij en externe stakeholders, weinig problemen in het managen van externe stakeholders. Deze balans is nodig om adequaat met onvoorziene omstandigheden om te gaan en draagt bij aan het reduceren van opportunistisch gedrag en aan het opbouwen van vertrouwen (Brockmann, Brezinski & Erbe, 2016). Hoewel Mwesigwa e.a. (2020) benadrukken dat contracten moeten beschrijven hoe er met onbekende situaties omgegaan wordt, stellen Arranz en Fernandez (2012) juist dat in onbekende situaties een relationele benadering krachtiger is. Deze verschillende opvattingen worden mogelijk ook door culturele verschillen verklaard. PPS is geschoeid op een Angelsaksische leest, waarin een contractuele benadering de boventoon voert, terwijl onze Rijnlandse cultuur een meer relationele benadering gewoon is. In de eerdere DBFM-projecten, zoals de A15 Maasvlakte-Vaanplein, werd de contractuele benadering vanuit het Angelsaksische denken gehanteerd. Daar trok RWS zich in het begin bijna volledig terug uit de stakeholdermanagementtaken (Verweij, 2015). Ons onderzoek laat zien dat in de recentere DBFM-projecten meer ruimte is voor een relationele benadering. Hoewel ons onderzoek gebaseerd is op twee projecten en door het kwalitatieve karakter niet exact te onderscheiden is in welke mate de verschillende contractuele en relationele aspecten op elkaar inwerken en welke aspecten invloedrijker zijn dan anderen, laat de analyse het belang zien van een combinatie van contractuele en relationele aspecten (Warsen e.a., 2019) in het bereiken van succesvol stakeholdermanagement.

## Conclusie

Met dit onderzoek hebben wij bijgedragen aan het begrijpen van de wisselwerking tussen contractuele en relationele aspecten, specifiek gericht op het bereiken van effectief stakeholdermanagement bij DBFM-projecten.

Ten eerste laat de analyse zien dat sancties, wanneer zij gecombineerd worden met een relationele benadering, een positieve uitwerking kunnen hebben op de relaties met stakeholders.

Ten tweede laat ons onderzoek zien dat stakeholdermanagement zich niet zomaar laat uitbesteden aan de private partij in een contract en dat continue betrokkenheid van de publieke opdrachtgever belangrijk blijft voor het succes ervan. In DBFM-projecten is sociaal kapitaal en vertrouwen opgebouwd, reeds in de planfase, met externe stakeholders. Om een voorspoedig verloop van de realisatiefase van infrastructuurprojecten te borgen dient hier zorgvuldig mee te worden omgegaan. De onderzochte projecten lieten zien dat door een continue betrokkenheid van de beide partners met aandacht voor relationele aspecten, dit sociale kapitaal behouden kan blijven, hetgeen bijdraagt aan tevredenheid onder

externe stakeholders. Hoewel er in beide projecten een scherpe verdeling van risico's en verantwoordelijkheden was, heeft de coöperatieve rol van RWS een brug kunnen vormen tussen de belangen van de externe stakeholders en de private partij. Vooral vertrouwen en transparantie blijken cruciaal om deze coöperatieve aanpak mogelijk te maken.

Daarmee hebben wij laten zien dat er geen noodzakelijk dichotomie tussen contractuele en relationele aspecten bestaat, maar dat de synthese van beide zorgt voor effectief stakeholdermanagement. Contractuele aspecten bieden duidelijkheid en zekerheid en vormen daarmee een basis voor het ontwikkelen van relationele aspecten, zoals interactie en vertrouwen, en zorgen dat verantwoordelijkheden voor de betrokken partijen duidelijk blijven, hetgeen nodig is om stakeholdermanagement goed uit te voeren (de dingen goed te doen). Relationele aspecten brengen nuance in de contractuele aspecten en helpen om de beoogde effecten ten aanzien van stakeholdermanagement te realiseren (de goede dingen te doen). Om draagvlak voor complexe infrastructuurprojecten onder externe stakeholders te behouden is het cruciaal dat (toekomstige) DBFM-projecten flexibele (sturing)mechanismen bevatten die de opbouw van een vertrouwensrelatie bevorderen, zoals informele overlegstructuren. Dit ondersteunt een juiste balans tussen contractuele en relationele aspecten, die gedurende het verloop van het project en per situatie kan verschillen en een positieve uitwerking heeft op het stakeholdermanagement in PPS.

## Noot

- 1 EMVI: economisch meest voordelige inschrijving. Een inschrijving tijdens de aanbestedingsprocedure wordt beoordeeld op basis van de prijs en scores op kwaliteitscriteria (Rijksoverheid, 2019).

## Literatuur

- Arnstein, S.R. (1971). Eight rungs on the ladder of citizen participation. In: E.S. Cahn & B.A. Passet (red.), *Citizen participation: Effecting community change*. New York: Praeger.
- Arranz, N., & Fernandez, J.C. (2012). Effect of formal contracts, relational norms and trust on performance of joint research and development projects. *British Journal of Management*, 23 (4): 575-588.
- Athias, L., & Saussier, S. (2010). *Contractual flexibility or rigidity for public private partnerships? Theory and evidence from infrastructure concession contracts*. Pantheon-Sorbonne: IAE.
- ATLAS.ti (2019). ATLAS.ti, geraadpleegd op 18 mei 2019.
- Bénitez-Ávila, C., Hartmann, A., Dewulf, G., & Henseler, J. (2018). Interplay of relational and contractual governance in public-private partnerships: The mediating role of relational norms, trust and partners' contribution. *International Journal of Project Management*, 36 (3): 429-443.
- Bénitez-Ávila, C., Hartmann, A., & Dewulf, G. (2019). Contractual and relational governance as positioned practices in ongoing public-private partnership projects. *Project Management Journal*, 50 (3): 1-18.

Sander Philips, Bert de Groot & Stefan Verweij

- Bezoekerscentrum SAA (2019). [www.bezoekerscentrum.rijkswaterstaat.nl/SchipholAmsterdamAlmere/waarom-a9-holendrecht-diemen-gaasperdammerweg/#.Xgj2kkdKJIW](http://www.bezoekerscentrum.rijkswaterstaat.nl/SchipholAmsterdamAlmere/waarom-a9-holendrecht-diemen-gaasperdammerweg/#.Xgj2kkdKJIW), geraadpleegd op 16 augustus 2019.
- Brockmann, C., Brezinski, H., & Erbe, A. (2016). Innovation in construction megaprojects. *Journal of Construction Engineering and Management*, 142 (11): 1-9.
- Cao, Z., & Lumineau, F. (2015). Revisiting the interplay between contractual and relational governance: A qualitative and meta-analytic investigation. *Journal of Operations Management*, 33-34: 15-42.
- Chowdhury, A.N., Chen, P.H., & Tiong, R.L.K. (2011). Analysing the structure of public-private partnership projects using network theory. *Construction Management and Economics*, 29 (3): 247-260.
- Dewulf, G., & Garvin, M.J. (2020). Responsive governance in PPP projects to manage uncertainty. *Construction Management and Economics*, 38 (4): 383-397.
- Edelenbos, J., & Klijn, E.H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39 (1): 25-50.
- Edelenbos, J., & Klijn, E.H. (2009). Project versus process management in public-private partnership: Relation between management style and outcomes. *International Public Management Journal*, 12 (3): 310-331.
- El-Gohary, N.M., Osman, H., & El-Diraby, T.E. (2006). Stakeholder management for public-private partnerships. *International Journal of Project Management*, 24 (7): 595-604.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Gestel, K. van, Voets, J., & Verhoest, K. (2012). How governance of complex PPPs affects performance. *Public Administration Quarterly*, 36 (2): 140-188.
- Hamersma, M. (2017). *Living near highways: The impact of existing and planned highway infrastructure on residential satisfaction*. Groningen: University of Groningen.
- Hodge, G.A., & Greve, C.C. (2017). On public-private partnership performance: A contemporary review. *Public Works Management & Policy*, 22 (1): 55-78.
- Hovy, P. (2015). *Risk allocation in public-private partnerships: Maximizing value for money*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- Hueskes, M., Koppenjan, J.F.M., & Verweij, S. (2019). Public-private partnerships for infrastructure: Lessons learned from Dutch and Flemish PhD-theses. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 19 (3): 160-176.
- Klijn, E., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: Its impact and outcomes. *Administration & Society*, 42 (2): 193-221.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36 (6): 455-462.
- Klijn, E.H., & Teisman, G.R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public Money & Management*, 23 (3): 137-146.
- Koppenjan, J.F.M. (2005). The formation of public-private partnerships: Lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration*, 83 (1): 135-157.
- Koppenjan, J.F.M., Klijn, E.H., Duijn, M., Klaassen, H.L., Meerkerk, I.F. van, Metselaar, S.A., Verweij, S. (2020). *Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS: Eindrapport*. Utrecht: Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland.
- Kort, M., & Klijn, E.H. (2011). Public-private partnerships in urban regeneration projects: Organizational form or managerial capacity? *Public Administration Review*, 71 (4): 618-626.

- Lenferink, S., Tillema, T., & Arts, J. (2013). Towards sustainable infrastructure development through integrated contracts: Experiences with inclusiveness in Dutch infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 31 (4): 615-627.
- Lousberg, L.H.M.J. (2012). *Sturen op haalbaarheid en relatie: Interventies om disfunctionele conflicten bij publiek private samenwerking in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten te voorkomen*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Meershoek, P. (2016, 11 oktober). Gaasperdammerweg is 'Groninger toestanden' zat. *Het Parool*.
- Mwesigwa, R., Bagire, V., Ntayi, J., & Munene, J. (2020). Contract completeness as a foundation to relationship building among stakeholders in public private partnership projects. *International Journal of Public Administration*, 43 (10): 890-899.
- Nederhand, J., & Klijn, E.H. (2019). Stakeholder involvement in public-private partnerships: Its influence on the innovative character of projects and on project performance. *Administration & Society*, 51 (8): 1200-1226.
- Onnink, G. (2019, 16 maart). Aanleg A16 Rotterdam begint maandag: Dit ging eraan vooraf. *Algemeen Dagblad*.
- PPP Certification (2019). <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/about-ppp-guide>, geraadpleegd op 10 februari 2019.
- Reynaers, A. (2015). Sturen met de riemen die je hebt: Werkt dat? Een meervoudige case-studie naar het gebruik van contracten, prestatie monitoring en prestatieafhankelijke betaling in DBFMO. In: M. Sanders (red.), *Publiek-private samenwerking: Kunst van het evenwicht*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Rijksoverheid (2019). [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk), geraadpleegd op 16 augustus 2019.
- Rijkswaterstaat (2014). *Innovatieagenda 2015-2020*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Rijkswaterstaat (2019a). [www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/werkwijzen/werkwijze-in-gww/werken-in-projecten/integraal-projectmanagement.aspx](http://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/werkwijzen/werkwijze-in-gww/werken-in-projecten/integraal-projectmanagement.aspx), geraadpleegd op 16 augustus 2019.
- Rijkswaterstaat (2019b). [www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/a13-a16-nieuwe-rijksweg-rotterdam](http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/a13-a16-nieuwe-rijksweg-rotterdam), geraadpleegd op 16 augustus 2019.
- Robins, G. (2015). *Doing social network research*. Londen: Sage.
- Schepper, S. de, Dooms, M., & Haezendonck, E. (2014). Stakeholder dynamics and responsibilities in public-private partnerships: A mixed experience. *International Journal of Project Management*, 32 (7): 1210-1222.
- Smyth, H., & Edkins, A. (2017). Relationship management in the management of PFI/PPP projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 32 (7): 1210-1222.
- Steijn, B., Klijn, E.H., & Edelenbos, J. (2011). Public private partnerships: Added value by organizational form or management? *Public Administration*, 89 (4): 1235-1252.
- UCINET (2019). UCINET Software, geraadpleegd op 16 mei 2019.
- Verweij, S. (2015). Achieving satisfaction when implementing PPP transportation infrastructure projects: A qualitative comparative analysis of the A15 highway DBFM project. *International Journal of Project Management*, 33 (1): 189-200.
- Verweij, S. (2018a). Meerwaarde door PPS: Welke meerwaarde? *Agora*, 34 (3): 34-37.
- Verweij, S. (2018b). Voorbij de dichotomie: Op zoek naar een succesvolle combinatie van contractuele aspecten en relationele aspecten in publiek-private samenwerking. In: M. Sanders (red.), *Publiek-private samenwerking: Kunst van het evenwicht*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Sander Philips, Bert de Groot & Stefan Verweij

- Verweij, S., Teisman, G.R., & Gerrits, L.M. (2017). Implementing public-private partnerships: How management responses to events produce (un)satisfactory outcomes. *Public Works Management & Policy*, 22 (2): 119-139.
- Warsen, R., Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2019). Mix and match: How contractual and relational conditions are combined in successful public-private partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29 (3): 375-393.
- Warsen, R., Nederhand, J., Klijn, E.H., Grotenbreg, S., & Koppenjan, J.F.M. (2018). What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review*, 20 (8): 1165-1185.