

De invloed van contractuele en relationele aspecten op stakeholdermanagement: Een casusstudie van de A9 en A16 DBFM-infrastructuurprojecten

Sander Philips – Rijksuniversiteit Groningen – sanderphilips97@gmail.com
Bert de Groot – Rijksuniversiteit Groningen / Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
– e.a.j.de.groot@rug.nl
Stefan Verweij – Rijksuniversiteit Groningen – s.verweij@rug.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
21 en 22 november 2019, Leuven**

Samenvatting

De associatie tussen grote infrastructuurprojecten en overlast is makkelijk gemaakt. Vooral tijdens de realisatiefase ondervinden omwonenden en andere belanghebbenden de gevolgen van de ingrepen die gedaan worden om de bereikbaarheid in Nederland te verbeteren. In Nederland worden grote infrastructuurprojecten vaak uitgevoerd via geïntegreerde Design-Build-Finance-Maintain (DBFM) contracten. In deze vorm van Publiek-Private Samenwerking (PPS) worden voordelen in tijd, geld en kwaliteit voor de publieke en private partners verwacht ten opzichte van traditionele contract- en samenwerkingsvormen bij infrastructuurprojecten. Het is echter de vraag of DBFM naast voordelen voor interne partners ook voordelen voor de externe stakeholders kan opleveren.

Het succesvol omgaan met externe stakeholders kan de realisatiefase van de projecten vergemakkelijken. Hoewel DBFM-projecten gebaseerd zijn op een transfer van risico's en verantwoordelijkheden naar de private partij, vraagt succesvol management van de stakeholderomgeving ook om een goede samenwerking. De literatuur wordt nog altijd gedomineerd door onderzoek naar de dichotome vraag of contractuele ofwel relationele aspecten de voordelen van PPS kunnen verklaren. In dit paper adresseren wij twee onderbelichte aspecten in de literatuur over PPS en specifiek DBFM: (1) de voordelen voor de stakeholderomgeving van PPS via DBFM-contracten ten opzichte van traditionele contractvormen en (2) de invloed van het samenspel tussen de contractuele en relationele aspecten, in plaats van beiden afzonderlijk, op het bereiken van die voordelen. De onderzoeksvraag in dit paper is: *hoe beïnvloedt de samenhang tussen contractuele en relationele aspecten het management van externe stakeholders in DBFM-infrastructuurprojecten?*

Wij hebben een vergelijkende casusstudie uitgevoerd van de DBFM-projecten A9 Gaasperdammerweg en de A16 Rotterdam. Kwalitatieve en kwantitatieve data zijn verzameld via semigestructureerde interviews, contractdocumenten en participatieve observaties. De data is systematisch gecodeerd met behulp van ATLAS.ti en vervolgens geïnterpreteerd met behulp van sociale netwerkanalyse.

De sociale netwerkanalyse laat zien dat Rijkswaterstaat en de 'Special Purpose Vehicle' (SPV) de invloedrijkste stakeholders zijn in de realisatiefase van de DBFM-projecten. Uit de analyse van de interviews blijkt dat ondanks de contractuele risico-overdracht naar de private partners, de externe stakeholders coöperatief worden gemanaged door RWS en de private partners. Relationele aspecten spelen vooral een rol wanneer publieke en private partners verschillende interpretaties van het contract hebben in het geval van stakeholderclaims of aanvullende stakeholderwensen. In dit paper laten wij zien dat er geen noodzakelijk dichotomie tussen contractuele en relationele aspecten is, maar dat beiden van belang zijn voor stakeholdermanagement en bovendien op elkaar inwerken.

1. 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 (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 één contract (Lenferink e.a., 2013). Doordat verantwoordelijkheden en risico's bij de implementatie van DBFM-projecten in grote mate bij de markt liggen, bespaart deze samenwerkingsvorm mogelijk tijd en geld voor de overheid en levert het mogelijke kwaliteitsvoordelen op voor de partners, omdat zij elkaars middelen kunnen gebruiken (Hodge & Greve, 2017).

Hoewel de keuze voor een PPS vaak is 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 e.a., 2014). Tijdens de realisatie van infrastructuurprojecten ondervinden zij de negatieve gevolgen van de werkzaamheden. Omwonenden ondervinden bijvoorbeeld geluidshinder of een verminderde bereikbaarheid. Doordat inspraakprocedures reeds hebben plaatsgevonden, hebben zij slechts beperkte invloed tijdens de uitvoering van projecten. Ook bestuurlijke stakeholders hebben bijvoorbeeld een belang, omdat de nieuwe infrastructuur wordt aangesloten op de lokale infrastructuur.

Weerstand en negatieve aandacht in de media kunnen de realisatiefase van infrastructuurprojecten verstoren. Daarentegen kan effectief stakeholdermanagement bij complexe infrastructuurprojecten resulteren in wederzijdse tevredenheid, steun en een soepele implementatie van projecten (Verweij e.a., 2017; Nederhand & Klijn, 2019). Ook Rijkswaterstaat, de grootste aanbesteder van DBFM-projecten in Nederland, erkent het belang van het creëren van deze voordelen door samenwerking met omgevingspartijen (Rijkswaterstaat, 2014).

Het realiseren van effectief stakeholdermanagement is 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 management op zichzelf complex, doordat de interne partners verschillende inzichten kunnen hebben over het belang van het managen van elke externe stakeholder en hoe er moet worden omgegaan met aanvullende (stakeholder)wensen tijdens de projectimplementatie (De Schepper e.a., 2014).

Eenzijds speelt het contract een belangrijke conditionerende en structurerende rol in de risicoverdeling en verantwoordelijkheden ten aanzien van stakeholdermanagement (Chowdhury e.a., 2011), waarbij sanctiemogelijkheden kunnen helpen om het naleven van het contract te borgen. Anderzijds 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 onderschrijft Verweij (2015) het belang van relationele aspecten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer om adequaat te reageren op gebeurtenissen in de stakeholderomgeving.

In dit paper gaan wij in op drie onderbelichte aspecten in de huidige PPS-literatuur. Ten eerste richt de recente literatuur zich grotendeels op hoe contractuele en relationele aspecten invloed hebben op genoemde voordelen voor de interne partijen (Verweij, 2018a). Wij onderzoeken juist de invloed op voordelen voor externe stakeholders. Ten

tweede wordt er vaak de dichotome vraag gesteld of de contractuele aspecten of juist de relationele aspecten er toe doen (e.g. Kort & Klijn, 2011; Steijn e.a., 2011), terwijl verschillende auteurs benadrukken dat er meer onderzoek nodig is naar hoe de combinatie van beide aspecten succes verklaren (e.g. Van Gestel e.a., 2012; Verweij, 2018b). Dit onderzoek vindt in toenemende mate plaats (e.g. Warsen e.a., 2019), maar nog niet expliciet gericht op de voordelen voor externe partijen. Een succesvolle combinatie van aspecten om de stakeholderomgeving te managen kan de realisatiefase van PPS-projecten vergemakkelijken. Ten derde is er weinig bekend over hoe bepaalde organisatiestructuren relationele aspecten conditioneren en faciliteren (Chowdhury e.a., 2011; Verweij, 2018b).

Dit paper neemt deze onderbelichte aspecten als uitgangspunt en gaat in op de invloed van het samenspel van contractuele en relationele aspecten op stakeholdermanagement bij DBFM-projecten. Hiervoor zijn twee casussen bestudeerd: de A9 Gaasperdammerweg en de A16 Rotterdam. Kwalitatieve en kwantitatieve data zijn verzameld via semigestructureerde interviews, contractdocumenten en participatieve observaties. De data zijn systematisch gecodeerd met ATLAS.ti en daarna geïnterpreteerd met een sociale netwerkanalyse.

2. Stakeholdermanagement in Publiek-Private Samenwerking

2.1 Publiek-Private Samenwerking

Hoewel PPS een grote verscheidenheid aan governancevormen en rollen van interne partijen kent, kan in algemene zin worden gesteld dat PPS gaat om een langdurig samenwerkingsverband tussen de overheid en marktpartijen waarin de partijen gezamenlijk producten en/of diensten ontwikkelen en waarin risico's, kosten en voordelen worden verdeeld (Klijn & Teisman, 2003). Een gangbaar onderscheid in PPS-infrastructuurprojecten is tussen de alliantievorm en de concessievorm (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 en opdrachtnemer en worden verantwoordelijkheden en risico's contractueel verdeeld. In Nederland komt de concessionele DBFM-vorm het meest voor (Rijksoverheid, 2018), waarop onze vergelijkende casusstudie zich dan ook richt. Kenmerken van concessionele PPS-projecten zijn (e.g. Steijn e.a., 2011; PPP Certification, 2019):

- Meerdere projectfasen zijn geïntegreerd in één 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 betalingen bij het behalen van mijlpalen in het project.

2.2 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 infrastructuurprojecten ervaren. Dat kan leiden tot weerstand (e.g. Verweij, 2015), hetgeen ongewenste gevolgen in de realisatiefase oplevert, zoals vertragingen, kostenoverschrijdingen en juridische procedures (El-Gohary e.a., 2006). Verschillende auteurs benadrukken daarom dat het op de juiste wijze omgaan

met stakeholders de conflicten en weerstand kan verminderen, waardoor de realisatiefase kan worden doorlopen zonder vertraging door de stakeholderomgeving (Edelenbos & Klijn, 2007). Hierdoor zouden zelfs wederzijdse tevredenheid tussen interne en externe stakeholders en steun voor projecten kunnen worden gerealiseerd (Verweij e.a., 2017).

De vraag is vervolgens wat dan 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; vervolgens kan hier een passende *stakeholdermanagementstrategie* aan worden gekoppeld en kan worden bepaald welke interne stakeholder daarvoor verantwoordelijk is (De Schepper e.a., 2014). Voor het identificeren en definiëren van stakeholders kan gebruik worden gemaakt van de stakeholderidentificatiematrix (De Schepper e.a., 2014). Hierin worden twee dimensies onderscheiden: de macht of invloed (*power*) van de stakeholder - dat wil zeggen: zijn toegang tot middelen om invloed uit te oefenen - en de urgentie (*urgency*), dat wil zeggen: de mate waarin stakeholderclaims om onmiddellijke aandacht vragen (cf. Freeman, 1984). Stakeholders met een lage invloed en urgentie vragen om informerend stakeholdermanagement (*inform*), bijvoorbeeld met informatieavonden en nieuwsbrieven; stakeholders met een gemiddelde invloed en urgentie vragen om een betrekken strategie (*involve*), bijvoorbeeld via enquêtes en werkgroepen; 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; cf. Arnstein, 1971).

Als de externe stakeholders zijn geïdentificeerd, kan worden bepaald welke interne partij het beste in staat is om de betreffende externe stakeholder te managen. 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 relaties tussen hen 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 scheiding van verantwoordelijkheden zou dan niet voldoende zijn om met deze dynamiek om te gaan. Hoewel taken en verantwoordelijkheden contractueel worden vastgelegd, kunnen relationele aspecten belangrijk zijn in het omgaan met de dynamische stakeholderomgeving (Verweij, 2018b). Deze aspecten worden in de volgende paragrafen behandeld. In de onderstaande tabel zijn de onderzochte aspecten van stakeholdermanagement opgesomd.

Variabele	Operationalisering
Stakeholderidentificatie	Machtpositie en urgentiepositie van geïdentificeerde stakeholders
Stakeholdermanagementstrategie	Informerend/betrekken/collaboratief
Allocatie van verantwoordelijkheden	Publieke partij/private partij/gedeeld

Tabel 1: Onderzochte variabelen stakeholdermanagement

2.3 Contractuele aspecten

DBFM-contracten zijn sterk geënt op rationaliteit en economische prikkels (Koppenjan e.a., 2018) en hebben hierin drie belangrijke functies (Verweij, 2018b). Ten eerste kan op winstmaximalisatie gericht opportunistisch gedrag door de private partij worden ingeperkt,

waarmee negatieve gevolgen voor externe stakeholders kunnen worden voorkomen. Ten tweede zorgen contracten voor continuïteit en daarmee zekerheid over de samenwerking en opbrengsten. Tot slot kunnen contracten duidelijkheid geven over verantwoordelijkheden en maken ze daarmee het handelen van de interne stakeholders voorspelbaarder. Belangrijke contractuele aspecten in PPS zijn risico-overdracht en het toepassen van sancties (e.g. Hodge & Greve, 2017; Warsen e.a., 2019).

Risico-overdracht betreft het bepalen van de mate waarin welke partij verantwoordelijk is voor welk risico (PPP Certification, 2009). Bij DBFM wordt een groot deel van de risico's overgedragen naar de private partij, omdat die beter in staat zou zijn 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 partner wordt beloond voor zijn prestaties op het gebied van stakeholdermanagement, kan worden verwacht dat hij zijn best zal doen om de stakeholders te managen op een manier die past bij de door de private partij gewenste *stakeholdermanagementstrategie*. De Schepper e.a. (2014) beschrijven dat private partijen proactief handelen als er stakeholderclaims worden ingediend, meer dan publieke partijen, wanneer zij verantwoordelijk zijn voor het stakeholdermanagement. Daarentegen worden vanuit de literatuur en praktijk beperkingen van een volledige overdracht van stakeholdermanagementtaken genoemd. Zo heeft de publieke opdrachtgever al relaties opgebouwd met externe stakeholders in de voorbereidingsfase, wat hem geschikter zou maken de externe stakeholders in de realisatiefase te managen (Verweij, 2018a). Verder zijn de contracten vooral gericht op het halen 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 dit belang van de private partij in gevaar brengen (Nederhand & Klijn, 2019). Ook Verweij (2015) concludeerde dat private managers vooral intern-georiënteerd reageren op gebeurtenissen buiten de PPS, waarbij zij dus de belangen van externe stakeholders minder meenemen, wat vaak leidt tot onbevredigende uitkomsten. Een extern-georiënteerde, meer coöperatieve aanpak – verwant aan de eerdergenoemde betreffende en collaboratieve strategieën – leidt juist tot tevredenheid.

Een dergelijke aanpak kan echter botsen met het idee van een scherpe verdeling van risico's en verantwoordelijkheden (Verweij, 2015), te meer als de private partij onder druk staat het project op tijd op te leveren. 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 vonden Nederhand en Klijn (2019) dat een strikte toepassing het lastiger kan maken om externe stakeholders te betrekken. De exacte effecten van sancties op stakeholdermanagement zijn niettemin nog weinig onderzocht. Ook kan de publieke partij ervoor kiezen geen sancties op te leggen, omdat dit niet bijdraagt aan het bedoelde effect. Een meer relationele aanpak zou dan effectiever zijn (Warsen e.a., 2019). In de onderstaande tabel zijn de specifieke onderzochte contractuele aspecten opgesomd.

Variabele	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

Tabel 2: Onderzochte contractuele variabelen

2.4 Relationele aspecten

De recente literatuur bevestigt het belang van relationele aspecten in PPS. Contracten kunnen onzekerheid niet volledig wegnemen en een relationele en coöperatieve aanpak helpt om met onverwachte gebeurtenissen om te gaan (Verweij, 2018b). Dit vraagt om een interpretatie van het contract gericht op interactie, vertrouwen en het oplossen van verschillen van inzicht.

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, dat Actor B zich niet opportunistisch zal gedragen indien die mogelijkheid er is (Klijn e.a., 2010). Vertrouwen faciliteert en versterkt de interactie tussen de interne partijen.

Deze verbeterde *interactie* heeft verschillende functies in het managen van externe stakeholders (Verweij, 2018a). Zo kan een gezamenlijke stakeholderaanpak problemen tijdens de projectimplementatie verminderen. Benítez-Ávila e.a. (2018) benoemen hierbij het belang van formele en informele overlegstructuren, zodat conflicterende belangen in stakeholdermanagement worden opgelost. Ook zorgt interactie ervoor dat de private partij de opgebouwde kennis, relaties en kwaliteiten van de publieke partij kan benutten.

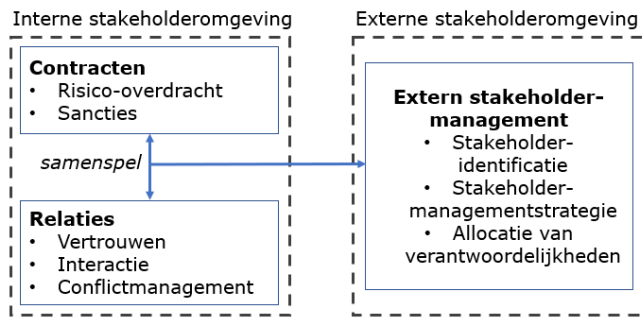
De kans op conflicten blijft niettemin aanwezig in PPS, omdat zowel interne als externe stakeholders veranderende wensen kunnen hebben. *Conflictmanagement* – de mate waarin de interne partners adequaat conflicten mitigeren en oplossen tijdens de implementatie van projecten, en het voorkomen van escalatie van de conflicten, door het gebruik van conflictmanagementstrategieën (Warsen e.a., 2019) – is dan ook belangrijk. Conflictmanagement kan formeel zijn vastgelegd, maar conflictoplossing hangt vooral af van gedrag, projectcultuur en de kwaliteit van de relaties tussen partners (Lousberg, 2012). In de onderstaande tabel zijn de onderzochte relationele aspecten opgesomd.

Variabele	Operationalisering
Vertrouwen	Vijf aspecten van vertrouwen: agreement trust, benefit of the doubt, reliability, absence of opportunistic behavior en goodwill trust (zie 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

Tabel 3: Onderzochte relationele variabelen

2.5 Samenspel van contractuele en relationele aspecten

De beschreven aspecten zijn samengevat in figuur 1. Uit de literatuur komt naar voren dat contractuele en relationele aspecten van belang kunnen zijn voor het succes van PPS. Hoe de aspecten met elkaar samenhangen, elkaar aanvullen of juist vervangen in relatie tot het succesvol management van stakeholders is nog onderbelicht in de literatuur. Met de analyse in dit paper trachten wij hier meer inzicht in te geven.



Figuur 1: Invloed van contractuele en relationele aspecten op extern stakeholdermanagement

3. Methode

3.1 Casusselectie

Het doel van het onderzoek was het *begrijpen* van hoe contractuele en relationele aspecten elkaar beïnvloeden en vooral hoe dit vervolgens het stakeholdermanagement beïnvloedt. De dubbele casusstudie heeft als voordeel dat casussen diepgaand kunnen worden onderzocht en dat patronen en verklaringen kunnen worden gevonden door overeenkomsten en verschillen te analyseren. Om te kunnen komen tot een selectie van vergelijkbare casussen zijn de volgende criteria gehanteerd: het type contract is DBFM, de projectfase is de realisatiefase, de scope is weginfrastructuur en de locatie betreft een dichtbevolkt gebied, omdat daardoor waarschijnlijk veel externe stakeholders betrokken zijn. Op basis van deze criteria zijn de projecten A9 Gaasperdammerweg en A16 Rotterdam geselecteerd, beiden met Rijkswaterstaat (RWS) als publieke opdrachtgever.

3.2 Dataverzameling en data-analyse

Er zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve data verzameld en geanalyseerd. De triangulatie van methoden versterkt de validiteit van de resultaten (Olsen, 2004).

Ten eerste zijn er één-op-één semigestructureerde interviews afgenomen met projectteamleden van de A9 (N=7) en de A16 (N=4) tussen 1 mei en 14 juni 2019, met een gemiddelde duur van 47 minuten. De *Integraal Projectmanagement*-rollen van RWS zijn gebruikt om de managers te identificeren aan de kant van RWS en de private partijen (Rijkswaterstaat, 2019a). Aanvullend zijn er participatieve observaties geweest (N=4) bij de A9 tussen 11 april en 22 mei 2019, waar observatieverslagen van zijn gemaakt. Het betrof een contractvergadering, een vergadering over stakeholders, een actiegroepoverleg en een vrijwilligersdag van RWS met activiteiten voor omwonenden. De interviews en observatieverslagen zijn getranscribeerd en inductief en deductief gecodeerd met behulp van ATLAS.ti software (ATLAS.ti, 2019), resulterend in 40 codes.

Ten tweede zijn er contractdocumenten verzameld (3 per casus), tussen 16 april 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). In dit onderzoek zijn *bipartite graphs* gemaakt om in kaart te brengen via welke contractuele relaties stakeholders betrokken zijn bij de PPS. Via een statistische analyse is de *betweenness centrality* - 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 in het PPS-netwerk op het beheersen van middelen zoals geld en autoriteit (Robins, 2015). UCINET-software is gebruikt voor het analyseren van de SNA (UCINET, 2019).

3.3 Casusbeschrijvingen

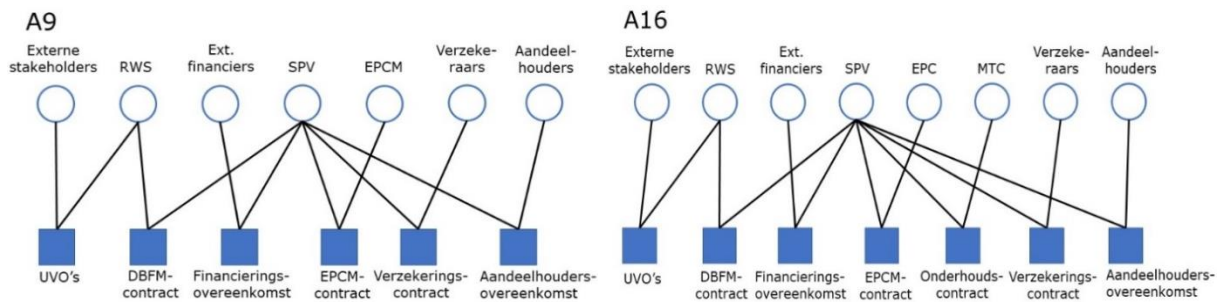
De A9 Gaasperdammerweg betreft de reconstructie van de bestaande A9 tussen de knooppunten Diemen en Holendrecht nabij Amsterdam-Zuidoost. De huidige weg zorgt voor leefbaarheids- en bereikbaarheidsproblemen en wordt daarom vervangen door een 3-kilometer lange landtunnel met daarop een park. Het project maakt deel uit van het Schiphol-Amsterdam-Almere project dat als doel heeft om de bereikbaarheid van de Randstad te verbeteren. Vooral het aanbrengen van de heipalen (gedurende een periode van circa 1 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 20 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 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 20 jaar onderhoud (Rijkswaterstaat, 2019b).

4. Resultaten

4.1 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 omgezet in eisen in de DBFM-contracten tussen RWS en de opdrachtnemers. Echter, de externe stakeholders waren niet direct contractueel verbonden met die opdrachtnemers, terwijl de opdrachtnemers wel verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de eisen. Dit is wederom zichtbaar in figuur 2. Ook had RWS niet direct een contract met de EPCM/bouwcombinatie (Engineering Procurement and Construction Management), die verantwoordelijk was voor de uitvoering, maar in plaats daarvan met de Speciale Purpose Vehicle (SPV), die afhankelijk was van externe financiers. Bij de A16 waren het ontwerp en de bouw enerzijds en het onderhoud anderzijds gescheiden in een Engineering Procurement Construction (EPC) en Maintenance Company (MTC). In beide casussen was de afstand tussen externe stakeholders en de EPCM/EPC groot, waarbij de RWS en de SPV zich op het enige mogelijke 'contractuele pad' tussen de externe stakeholders en 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.



Figuur 2: Bipartite graphs

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, vergunningen en stakeholderclaims. Wat betreft *financieringsrisico's* speelde de SPV een cruciale rol: elke contractwijziging boven een bepaald bedrag moest worden goedgekeurd door de SPV. Hoewel goede relaties met externe stakeholders ook in hun belang waren, merkte de stakeholdermanager van RWS bij de A9 dat door de beperktere financiële ruimte bij opdrachtnemer IXAS naar mate het project vorderde steeds vaker om compensatie van kosten door stakeholderwensen en -claims werd verzocht. De A16 verkeerde nog in een vroeg stadium van de realisatiefase en laat dit beeld nog niet zien.

De *vergunningenrisico's* speelden vooral bij de A16 een rol. Doordat de SPV afhankelijk is van mijlpaalbetalingen die worden betaald door RWS, moesten vergunningen bij bestuurlijke stakeholders vaak snel worden aangevraagd door de EPC. 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. Door zijn positie in het netwerk heeft RWS hier een bemiddelende rol in kunnen spelen en escalatie kunnen voorkomen. Bij de A9 kon escalatie worden voorkomen door stakeholders van begin af aan intensief te betrekken en vroegtijdig en regelmatig afstemming te hebben over het proces en de inhoud van de vergunningsaanvraag.

Stakeholderrisico's werden veroorzaakt door stakeholderclaims of -wensen. Wanneer deze claims of wensen buiten de scope van het contract tussen RWS en opdrachtnemer vielen, was RWS in principe (contractueel) verantwoordelijk om ze af te handelen met de externe stakeholders. Desalniettemin 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 dan gezamenlijk met de externe stakeholder een oplossing probeerden te vinden. In 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-product ook een positieve ervaring uitgevraagd. 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, waardoor weerstand tijdens het project kon worden gereduceerd. Aan de tevredenheid van externe stakeholders waren sanctiemogelijkheden

gekoppeld. *De mate waarin sancties consequent werden toegepast* kon nog niet worden vastgesteld door de vroege projectfase. Bij de A9 had IXAS een risicobeheerplan gemaakt, wat bestond uit proactieve maatregelen zoals aanbelrondes, maar ook reactieve maatregelen die werden genomen na een bepaalde hoeveelheid klachten. Sancties die hieraan werden gekoppeld werden *consequent toegepast*. Overlast veroorzaakt door de opdrachtnemer kon echter minder preventief worden voorkomen dan bij de A16 doordat dit niet contractueel was vastgelegd.

Respondenten van beide projecten noemden *mogelijkheden om sancties te bediscussiëren* tussen RWS en opdrachtnemer. Er werd altijd gekeken of de opdrachtnemer verwijtbaar handelde. De positieve aspecten hiervan worden besproken in hoofdstuk 4.3.

4.2 *Invloed van relationele aspecten*

Interactie tussen de publieke en private partijen om externe stakeholders te managen werd essentieel genoemd. Het contract bevatte omissies en werd soms verschillend geïnterpreteerd door RWS en de opdrachtnemer. In beide casussen werd benadrukt dat er dan zo min mogelijk werd teruggevallen op het contract, maar dat de oplossingsrichting centraal stond. In beide projecten speelden daarbij zowel *formele* als *informele overlegstructuren* een rol. Met het informele 'Benen op Tafel'-overleg kon de behandeling van stakeholderissues, die nog niet formeel gestart was, informeel voorbereid worden. Ook stond kennisdeling hierin centraal. Een belangrijk aspect in beide projecten hierin was de continuïteit bij de projectteams. Doordat bijna alle managers zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van de projecten betrokken waren, kreeg het project voor externe stakeholders één gezicht, werd kennis behouden en zat er continuïteit in de stakeholdermanagementaanpak. Naast vertrouwen in de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer groeide hierdoor ook het vertrouwen in de relatie project – externe stakeholders. In beide projecten waren er reguliere en incidentele overlegstructuren die interactie faciliteerden en vertrouwen opbouwden, zoals projectstartups en follow-ups. Middels *formele overlegstructuren* werden de prestaties van de opdrachtnemer besproken, waarin veel aandacht voor het *actief bediscussiëren van verschillende standpunten* was.

Vooral in de overgangsfase van voorbereiding naar uitvoering speelde informele interactie een rol. Bij de A9 noemden de stakeholdermanagers de samenwerking, waarin bijna alles via *informeel overleg* werd besproken, 'vrij uniek'. RWS vond dat IXAS de stakeholdermanagementtaken direct goed oppakte, investeerde in relaties met externe stakeholders en problemen open en actief besprak. Daardoor was er sprake van continuïteit in de stakeholderaanpak en werden de zorgvuldig opgebouwde relaties met externe stakeholders behouden.

Hierdoor ontstond er bovendien **vertrouwen**, niet alleen tussen RWS en IXAS, maar ook tussen de externe stakeholders en de interne stakeholders. Dit werd versterkt door een *proactieve strategie* vanuit zowel IXAS als RWS. IXAS besloot om de verificatie van stakeholdereisen eerder te doen, 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 IXAS kennis te laten maken met de belangrijkste bestuurlijke stakeholders. Door de tevredenheid van bestuurlijke stakeholders hierover, stelden zij zich flexibel op bij het behandelen van vergunningsaanvragen. Transparantie en informatiedeling vormden de basis van het opbouwen van dit vertrouwen.

Bij de A16 vond de projectmanager daarentegen dat De Groene Boog niet hetzelfde *gevoel voor gevoelige issues* had in het stakeholdermanagement als RWS en hij miste wat transparantie aan de kant van de opdrachtnemer bij de eisenverificatie. Zo werden

interpretaties van stakeholdereisen niet altijd *actief bediscussieerd*, wat zorgde voor verschillende interpretaties van eisen. Anderzijds vond de EPC-directeur dat RWS de stakeholdermanagementtaken te abrupt overdroeg en een *reactieve houding* had: "Rijkswaterstaat ziet ook wel dat daar een stukje begeleiding [...] nodig blijkt. Waar we nu heel erg mee zitten... er is een omissie in het contract dat dat zo zwart-wit omschreven is. Om de doodeenvoudige reden, [...] ze hebben 8 jaar lang een relatie met [de externe stakeholders] opgebouwd, waar wij zonder die wetenschap en verhouding, het ineens moeten overnemen. Dat zet je wel met 4-0 achter." Ondanks de initiële problemen 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 speelde interactie en vertrouwen een belangrijke rol. Doordat de partijen elkaars belangen zagen (*reliability trust*), 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 benoemden dat door deze relationele wijze van samenwerken er geen grote conflicten waren. Bij beide projecten kon escalatie van issues worden voorkomen door een **conflictmanagementstrategie** waarbij een *hoge mate voor gevoelige issues*, een *proactieve houding* bij het oplossen van issues en bereidheid tot aanpassingen van het contract, centraal stonden. Bij de A9 erkende de projectmanager wel een wat *reactieve manier* van het managen van conflicten met externe stakeholders. Pas na het ontstaan van conflicten met de meest getroffen bewoners werden maatregelen getroffen, waardoor weerstand niet direct kon worden vermindert.

4.3 Samenhang contractuele en relationele aspecten

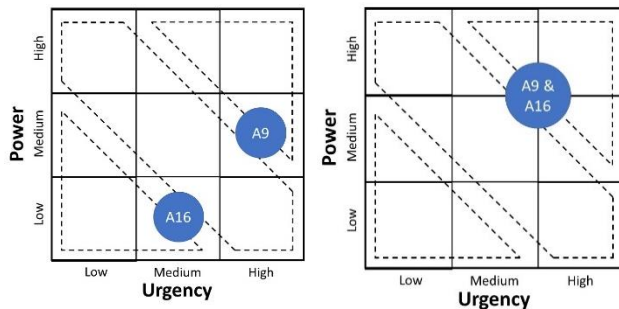
De contractuele en relationele aspecten hangen op verschillende manieren met elkaar samen. Ten eerste bleek dat sancties en relaties elkaar kunnen versterken. Voordat sancties werden opgelegd bij beide projecten, werd in veel gevallen gekeken of sancties bijdroegen aan het beoogde effect en of de opdrachtnemer verwijtbaar handelde. Hierbij werd dus duidelijk vanuit de relatiekant gedacht. Doordat sancties niet direct werden opgelegd, bleef het vertrouwen groot.

Ten tweede spelen contractuele en relationele aspecten een rol bij meningsverschillen tussen RWS, de opdrachtnemer en externe stakeholders. Zo was er bij de A16 een conflict tussen RWS, de opdrachtnemer en een waterschap over het gebruik van een bepaald type zand. Volgens de opdrachtnemer paste het gebruikte materiaal binnen de door het waterschap gestelde eis, maar het waterschap was het daar niet mee eens. De eis was vastgelegd 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 heeft met de externe stakeholder (zie figuur 2), ontstond er spanning tussen de drie partijen. De rol van RWS was belangrijk in het verbinden van hun belangen en het gezamenlijk zoeken naar een oplossing (cf. het project A15 - Verweij, 2015). Dit vroeg wel om transparantie van de opdrachtnemer in het stellen van de hulpvraag, wat niet direct goed ging. De RWS projectmanager: "Binnen 1 of 2 maanden erna 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 als cruciaal

ervaren in het omgaan met omissies in het contract en met een gezamenlijke stakeholderaanpak creëren.

4.4 Stakeholdermanagement

Ten slotte is onderzocht hoe de externe stakeholders geïdentificeerd werden door de interne stakeholders, welke stakeholdermanagementstrategieën werden gebruikt en hoe verantwoordelijkheden werden gealloceerd. De **stakeholderidentificatie** is in eerste instantie door RWS gedaan en laat volgens de stakeholdermanagers de machts- en urgentieposities zien zoals weergegeven in figuur 3.



Figuur 3: Stakeholderidentificatie omwonenden (links) en bestuurlijke stakeholders (rechts)

Ondanks dat de opdrachtnemers ook zelf hun stakeholders identificeerden, zat er volgens de respondenten geen verschil in de gekozen aanpak en werd er veel stakeholderinformatie met elkaar gedeeld door *formele en informele interactie*. 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 benadering gebruikt, 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 bij de gebeurtenissen, reduceerden 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 aanbestedingen gedaan om de bewoners met de meeste overlast persoonlijk voor te bereiden, wat deels voortkwam uit het contractueel geregelde risicobeheerplan. Hoewel deze informerende strategie voor de meeste omwonenden bevredigend was, kon hiermee niet worden voorkomen dat enkele omwonenden met (mentale) gezondheidsproblemen werden geconfronteerd. De RWS projectmanager zei daarover: "Het barstte van de conflicten want we hadden veel teveel herrie. We hebben dus heel veel maatwerk geregeld per bewoner om te kijken op wat voor manier we kunnen helpen." 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 *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 teveel verwachtingen bij bewoners kan creëren.

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, 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 in tegenstelling tot bij de A9. Wel was er wrijving in de overgangsfase van voorbereiding naar uitvoering. 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 goed samen opgepakt. Bovenstaande voorbeelden laten zien dat het samenspel tussen het contractuele aspect *risico-overdracht* en de relationele aspecten *vertrouwen* en *interactie* een positieve invloed hebben op de *stakeholderidentificatie* en *stakeholdermanagementstrategie*.

Bestuurlijke stakeholders hadden in beide projecten drie momenten van invloed: (1) via wensen en eisen die via de UVO's in het DBFM-contract belandden, (2) via de eisenverificatie door de opdrachtnemer 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 eisen werden besproken, ondanks dat dit niet contractueel was vastgelegd. Pas wanneer eisen duidelijk genoeg waren, ging de opdrachtnemer verder met zijn ontwerp en uitvoering. Door de stevige inzet vanaf het begin op goede relaties vanuit RWS en IXAS met de gemeente Amsterdam, die de belangrijkste bestuurlijke stakeholder was, zaten de drie partijen op één lijn. Mede hierdoor werden vergunningsaanvragen voortvarend behandeld. Bij de A16 was de eisenverificatie contractueel vastgelegd, maar waren er meer problemen door minder transparantie. Het gevolg was dat er verschillende interpretaties van het contract waren en het feit dat bestuurlijke stakeholders hun macht gebruikten om met aanvullende eisen te komen, waardoor de vergunningsaanvraag problematischer verliep. Hieruit blijkt dat een zuiver contractuele risico-overdracht het stakeholdermanagement en de externe stakeholders niet ten goede komt. In combinatie met het relationele aspect *interactie* blijkt dit daarentegen wel positief te werken.

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 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.

5. Discussie

De contractuele aspecten *risico-overdracht* en *sancties* brengen structuur en zekerheid aan in de samenwerking. De risico-overdracht zorgde ervoor dat de opdrachtnemers verantwoordelijk waren voor risico's bij het managen van externe stakeholders. Hoewel er bij de A9 soms spanningen ontstonden door de rol van de SPV in het financieren van stakeholderclaims en -wensen, en bij de A16 er problemen waren bij het aanvragen van vergunningen, zorgde in het algemeen de risico-overdracht niet voor problemen met het managen van externe stakeholders (cf. Nederhand & Klijn, 2019).

De resultaten benadrukken vooral het belang van relationele aspecten (e.g. Klijn & Koppenjan, 2016) om met omissies in het contract om te gaan en problemen in de stakeholderomgeving tijdig op te lossen (Verweij, 2018b). Een goede interactie bij de A9, gebaseerd op vertrouwen en transparantie, beïnvloedde de contractuele risico-overdracht, met als gevolg dat stakeholders gezamenlijk werden gemanaged en stakeholderclaims konden worden opgelost. Bij de A16 waren vertrouwen en transparantie beperkter aanwezig, waardoor verschillen tussen beide projecten met betrekking tot de eisenverificatie en de vergunningsaanvraag zouden kunnen worden verklaard. Doordat meningsverschillen tussen RWS, de opdrachtnemer en de externe stakeholders echter wel op een relationele manier werden opgelost, waarbij er aandacht was voor gevoelige issues, kon escalatie worden voorkomen. Dit laat zien dat bij de A16 aanvankelijk relationele aspecten minder positief aanwezig waren waardoor contractuele aspecten de boventoon voerde, terwijl later een verschuiving naar meer relationele aspecten de noodzaak tot aandacht voor contractuele aspecten verminderde, hetgeen een positieve uitwerking had voor de stakeholders.

Door een balans tussen contractuele en relationele aspecten in de projecten, ontstonden er, ondanks het ontbreken van een contractuele relatie tussen de opdrachtnemer en externe stakeholders, weinig problemen in het managen van externe stakeholders. Dit is in tegenstelling tot eerdere DBFM-projecten, zoals de A15 Maasvlakte-Vaanplein. Daar trok RWS zich in het begin bijna volledig terug uit de stakeholdermanagementtaken (Verweij, 2015). De resultaten onderschrijven de observatie van Verweij (2018a) dat de publieke partij reeds kennis en relaties heeft opgebouwd in de voorbereidende fase en daardoor een belangrijke schakel is in het netwerk ten behoeve van succesvol stakeholdermanagement. De coöperatieve rol van RWS in beide projecten met een balans tussen relationele en contractuele aspecten, zorgde voor het verbinden van belangen en het succesvol overdragen van relaties en stakeholdermanagementtaken. Door een samenwerking die verder gaat dan de letter van het contract kan de dynamische stakeholderomgeving succesvol worden gemanaged (Verweij, 2018b). Sancties kunnen hierbinnen een aanvullende rol spelen en een positieve uitwerking hebben op het managen van externe stakeholders. Dit geldt in het bijzonder als sancties worden gecombineerd met een relationele aanpak die bestaat uit het bespreken van sancties (cf. Nederhand & Klijn, 2019; Klijn & Koppenjan, 2016).

6. Conclusies

Het doel van het onderzoek was om te begrijpen hoe het samenspel van contractuele en relationele aspecten stakeholdermanagement beïnvloedt.

Ten eerste zorgt het contract voor een basis van vertrouwen, het geeft richting aan de samenwerking en het zorgt voor een uitvoering van de stakeholdereisen. De analyse laat zien dat sancties, wanneer zij gecombineerd worden met een relationele benadering, een positieve uitwerking kunnen hebben richting stakeholders. Waar de nadruk in de literatuur

eerder lag op de functie van sancties om ongewenst, opportunistisch gedrag van de private partij te bestrijden, laten de resultaten zien dat sancties juist ook gewenst gedrag kunnen stimuleren, bijvoorbeeld door middel van sancties gekoppeld aan EMVI-specificaties. Een aanbeveling is om deze positieve mogelijkheden van sancties nader te onderzoeken.

Ten tweede kan worden gesteld dat stakeholdermanagement zich niet door het contract alleen laat regelen. In DBFM-projecten is sociaal kapitaal opgebouwd met externe stakeholders, dat bijvoorbeeld bestaat uit vertrouwen. Hier dient zorgvuldig mee te worden omgegaan, om een voorspoedig verloop van de realisatiefase van infrastructuurprojecten te borgen. De projecten lieten zien dat door een continuïteit van de stakeholderaanpak en aandacht voor relationele aspecten dit sociale kapitaal behouden kan blijven, hetgeen bijdraagt aan tevredenheid onder 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 opdrachtnemer. Vooral vertrouwen en transparantie blijken cruciaal om deze coöperatieve aanpak mogelijk te maken. Met het onderzoek is een poging gedaan om deze aspecten in relatie tot stakeholdermanagement beter te begrijpen. Echter, de kwalitatieve wijze van onderzoek in de vorm van interviews heeft wel de beperking dat niet exact te onderscheiden is in welke mate de verschillende contractuele en relationele aspecten op elkaar inwerken en welke aspecten invloedrijker zijn dan anderen. Bovendien zijn de resultaten gebaseerd op twee projecten. Met een vergelijkend onderzoek op een groter aantal projecten kunnen de bevindingen van dit onderzoek nader worden verklaard.

In dit paper hebben wij laten zien dat er geen noodzakelijk dichotomie tussen contractuele en relationele aspecten is, maar dat beiden van belang zijn voor stakeholdermanagement en bovendien op elkaar inwerken. Contractuele aspecten bieden duidelijk 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 extern stakeholdermanagement te realiseren (de goede dingen te doen). Een juiste balans tussen contractuele en relationele aspecten, die gedurende het verloop van het project en per situatie kan verschillen, heeft een positieve uitwerking op het stakeholdermanagement in PPS.

Referenties

- 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.
- ATLAS.ti (2019). [Atlas.ti](#). Gedownload op: 18-05-2019.
- 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.
- Bezoekerscentrum SAA (2019). [Wat en waarom Holendrecht-Diemen \(Gaasperdammerweg\)](#). Laatst geraadpleegd: 16-08-2019.

- 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.
- De Schepper, S., Dooms, M., & Haezendonck, E. (2014). Stakeholder dynamics and responsibilities in public-private partnerships: A mixed experience. *International Journal of Project Management*, 32(7), 1210-1222.
- 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.
- 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.
- 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., Warsen, R. & Nederhand, J. (2018). Slimme sturing van publiek-private samenwerking bij publieke infrastructuur. *Bestuurskunde*, 27(2), 22-30.
- 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). Gaasperdammerweg is 'Groninger toestanden' zat. *Het Parool*, 11 oktober 2016.

- 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.
- Olsen, W. (2004). Triangulation in social research: Qualitative and quantitative methods can really be mixed. In: M. Holborn (red.). *Developments in Sociology*. Ormskirk: Causeway Press.
- Onnink, G. (2019). [Aanleg A16 Rotterdam begint maandag: Dit ging eraan vooraf](#). Algemeen Dagblad. Laatst geraadpleegd: 16-08-2019.
- PPP Certification (2019). [PPP Certification Program Guide](#). Laatst geraadpleegd: 10-02-2019.
- Reynaers, A. (2015). Sturen met de riemen die je hebt: Werkt dat? Een meervoudige casestudie 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 (2018). [Publiek-private samenwerking bij het Rijk](#). Laatst geraadpleegd: 16-08-2019.
- Rijkswaterstaat (2014). *Innovatieagenda 2015-2020*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Rijkswaterstaat (2019a). [Integraal projectmanagement](#). Laatst geraadpleegd: 16-08-2019.
- Rijkswaterstaat (2019b). [A16 Rotterdam: Nieuwe rijksweg tussen A13 en A16](#). Laatst geraadpleegd: 16-08-2019.
- Robins, G. (2015). *Doing Social Network Research*. London: SAGE.
- 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](#). Gedownload: 16-05-2019.
- Van Gestel, K., Voets, J. & Verhoest, K. (2012). How governance of complex PPPs affects performance. *Public Administration Quarterly*, 36(2), 140-188.
- 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., 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.
- 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.
- 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.