

Stakeholders en management: een case-studie

Frans van den Bosch

In discussies over *corporate governance* en ondernemingsdoelstellingen woedt een strijd tussen twee uitersten. Aanhangers van het *stockholdermodel* vinden dat het management uitsluitend verantwoording moet afleggen aan de aandeelhouders, terwijl anderen argumenteren voor het *stakeholdermodel*, waarin het management de belangen van vele belanghebbenden tegelijk in het oog moet houden. In de praktijk overlappen beide modellen elkaar. Discussies over *stockholders* versus *stakeholders* onttrekken het zicht op de complexiteit van *stakeholder-management*, de inzet die daarbij gepleegd moet worden door het management alsmede de daaraan verbonden uitdagingen. Case-studies over *stakeholder-management* kunnen deze complexiteit belichten en mede daardoor inzicht verschaffen in de merites van het *stakeholdermodel* voor het management. Dit artikel wil daartoe een bijdrage leveren door eerst aan de hand van een bekend framework een kort theoretisch overzicht te geven van *stakeholder-management*. Vervolgens komt een beknopte case-studie aan de orde waarin

nieuwe vormen van *stakeholder-management* worden beschreven. De case-studie beschrijft het proces van de strategische besluitvorming en het *stakeholder-management* inzake het megaproject *Per+*, de grootscheepse modernisering van Shell's olieraffinaderij in Pernis/Rotterdam. De nadruk ligt daarbij op het combineren van intern en extern *stakeholder-management* en op de vraag welke nieuwe managementinzichten daaraan zijn te ontleenen voor de proces- en transactie-dimensie van *stakeholder-management*.¹

Prof. dr ing. F.A.J. van den Bosch is hoogleraar Bedrijfskunde, vakgroep Strategie en Omgeving, aan de Faculteit Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

In discussies over *corporate governance* en ondernemingsdoelstellingen lijkt het er soms op alsof er gekozen moet worden tussen twee uitersten. Enerzijds het *stockholdermodel* waarin het management uitsluitend verantwoording dient af te leggen aan de aandeelhouders (de *stockholders*) met de daarbij behorende prestatie-eisen als winst en maximaliseren van aandeelhouderswaarde. Anderzijds het *stakeholdermodel* waarin het management de belangen van vele *stakeholders* (belanghebbenden) waarvan de onderneming afhankelijk is, in het oog dient te houden. In de prestatie-eisen wordt dan naast winst ook rekening gehouden met de belangen van andere belanghebbenden dan uitsluitend aandeelhouders, bijvoorbeeld door waardecreatie centraal te stellen.²

Een recent voorbeeld van dit denken in uitersten is een artikel in *The Economist* waarin *stakeholder capitalism* wordt afgekraakt en het *stockholdermodel* wordt omarmd.³

1. F.A.J. van den Bosch en S. Postma, 'Strategisch stakeholder management: de besluitvorming over een mega-investeringsproject bij Europa's grootste olieraffinaderij van Shell Nederland Olieraffinaderij BV te Rotterdam', *Management Report Series no. 247*, Faculteit Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1996.
2. Damen, G. en B. Schilleman, 'Waardecreatie: de Europese variant', *Holland Management Review* Nr 45, 1995, p. 95-101. Goold, M., A. Campbell en M. Alexander, *Corporate-level Strategy: Creating Value in the Multibusiness Company*, John Wiley, New York 1994. Goold stelt: "Enterprises affect the interest of a wide range of stakeholders. If the interests of any of the stakeholder groups are consistently ignored, the enterprise will become unviable. There is a minimum requirement for each group to sustain its involvement with the enterprise. At the simplest level, value creation is the creation of a surplus over and above these minimum requirements" (p.38-39).
3. *The Economist*, 10 februari 1996, p. 13. Van het stakeholder capitalism wordt min of meer een karikatuur gemaakt door dit gelijk te stellen aan: "...to impose on firms a variety of social obligations far beyond that of earning money for their shareholders..." Zie ook: H.W. de Jong, 'Rijnlandse ondernemingen presteren beter', *Economisch Statistische Berichten*, 13 maart 1996, p. 228-232.

Dit denken in uitersten (stockholders versus stakeholders) is mijns inziens niet vruchtbaar. Vanuit theoretisch gezichtspunt zijn beide benaderingen gebaseerd op normatieve uitgangspunten.⁴ Het stakeholdermodel is daarbij meer algemeen van aard, alléén al vanwege het simpele feit dat er plaats is voor zowel stockholders als stakeholders. In de praktijk overlappen beide modellen elkaar. Discussies over stockholders versus stakeholders onttrekken bovendien het zicht op de complexiteit van stakeholder-management, de inzet die daarbij gepleegd moet worden door het management alsmede de daaraan verbonden uitdagingen.

Stakeholders en management: theorie

Stakeholder-management heeft reeds een lange historie. De wieg staat in de Verenigde Staten, waar vanaf het begin van de jaren zestig sprake is van een groeiende belangstelling. De Amerikaanse afkomst van de stakeholderbenadering is overigens een opmerkelijk feit, omdat velen het denken in termen van stakeholders als een typisch Europees fenomeen beschouwen. Pas met de publicatie in 1984 van Freeman's boek 'Strategic management, a stakeholder approach' kreeg stakeholder-management een stevig en analytisch fundament. Een stakeholder is "...any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the firms' objective".⁵ Freeman onderscheidt drie analyse-niveaus in zijn stakeholder-managementstructuur, namelijk het *rational level*, *process level* en *transactional level*.

Op basis van mijn onderzoek geef ik er echter de voorkeur aan in plaats van drie analyse-niveaus, drie onderling samenhangende dimensies van stakeholder-management te onderscheiden. Ik maak dan onderscheid in achtereenvolgens

1. De belangen-dimensie,
2. De proces-dimensie,
3. De transactie-dimensie (zie *figuur 1*).

De tabel in *figuur 1* geeft in de tweede kolom bij elke dimensie de basisvragen aan die aan de orde komen. Zo zijn bij de belangen-dimensie vragen als 'Wie zijn mijn stakeholders en wat zijn hun belangen?' van groot belang. De proces-dimensie vraagt aandacht voor de organisatorische kant van het managen van stakeholderrelaties. De transactie-dimensie houdt zich bezig met de 'inhoud' van de onderhandelingen. De voor managers zeker zo belangrijke derde kolom van specifieke instrumenten van stakeholder-management laat zien dat Freeman uitvoerig aandacht besteedt aan het opstellen van stakeholder-*maps* en -*grids* als instrumenten dienste van de belangen-dimensie, maar dat instrumenten voor de overige twee dimensies ontbreken. De stakeholdermaps brengen de stakeholders en

mogelijke onderlinge relaties in beeld. Stakeholdergrids nemen de vorm van een matrix aan waarin op de ene as de aard van het belang van de stakeholder staat, en op de andere as op welke wijze stakeholders hun macht uitoefenen.

Voorbeelden daarvan zijn: via marktmacht, via private instituties als consumentenorganisaties en via publieke instituties als gemeenteraden. Het geïntegreerd toepassen van de drie dimensies van stakeholder-management is een strategische uitdaging. Zo moet bij het implementeren van stakeholder-management de kennis over het belang van de stakeholders corresponderen met de aandacht van het management voor die stakeholders, met de organisationele vormgeving van die relaties en met de feitelijke transacties met stakeholders. De kunde om succesvol op deze uitdaging in te spelen, duidt Freeman aan met het beschikken over stakeholder-management *capability*; overigens ruim vóór het denken in termen van kerncompetentie en organisationele capabilities begin jaren negentig in zwang zou komen.

Figuur 1 laat ook een tweetal witte vlekken zien in het stakeholder-management framework, namelijk managementinstrumenten ten behoeve van de proces- en transactie-dimensies. Het zijn juist die instrumenten, die nodig zijn om van stakeholderanalyses over te schakelen naar het in de praktijk brengen van stakeholder-management. Daarover gaat deze case-studie.

Case-studie: Europa's grootste olieraffinaderij vernieuwen

Deze case-studie beschrijft aan de hand van voornamelijk openbare documenten en andere publicaties over de periode oktober 1990 tot oktober 1994 het proces van de strategische besluitvorming en het stakeholder-management inzake het megaproject Per+. Dit project behelst de grondige modernisering van Shell's olieraffinaderij te Pernis/Rotterdam met het oog op het inspelen op veranderingen in de markt en het voldoen aan milieu voorschriften. In de beknopte beschrijving ligt de nadruk op het combineren van intern en extern stakeholder-management en op de vraag welke nieuwe managementsinzichten daaraan zijn te ontleen voor de proces- en transactie-dimensie van stakeholder-management.

Het bedrijf en het project

Shell Nederland Raffinaderij BV (hierna aangeduid met SNR of Shell Pernis) te Pernis/Rotterdam is een

4. Donaldson, Th. en L.E. Preston, 'The Stakeholder Theory of the Corporation: concepts, evidence and implications', *The Academy of Management Review* vol.20, no.1, januari 1995, p. 65-91.
5. Freeman, R.E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Massachusetts 1984, p. 25.

Figuur 1. De stakeholdermanagement-structuur: drie dimensies⁶

Dimensies	Basisvragen	Instrumenten/concepten
1. Belangen-dimensie	Wie zijn mijn stakeholders? Wat zijn hun belangen?	Stakeholdermap Stakeholdergrid
2. Proces-dimensie	Met behulp van welke processen in mijn organisatie worden de relaties met de stakeholder gemanaged?	
3. Transactie-dimensie	Welke onderhandelingen en 'transacties' vinden met de stakeholders plaats?	
Strategie	Fit tussen de drie dimensies?	Stakeholdermanagement capability

werkmaatschappij in volledig eigendom van de Koninklijke/Shell Groep, waarvan de Nederlandse moedermaatschappij (de Koninklijke) gevestigd is in Den Haag. Shell Nederland BV bezit als landenmaatschappij de aandelen van SNR. De olieraffinaderij is sinds 1936 gevestigd in Rotterdam. Het is Europa's grootste olieraffinaderij en één van de grootste van de in totaal 51 raffinaderijen van de Groep; de grootste raffinaderij van de Groep staat in Singapore. Tweederde van de produktie van de Rotterdamse raffinaderij wordt geëxporteerd. Per arbeidsplaats in de raffinaderij worden 2 à 3 arbeidsplaatsen in de regio in stand gehouden.

Het moderniseringsproject *Per+* is gebaseerd op een inschatting van de te verwachte marktontwikkelingen.⁷ Zo wordt een toenemende vraag verwacht naar lichtere en schonere eindprodukten met een lager zwavelgehalte. Voor zware producten als stookolie komen daarentegen steeds meer 'schonere' alternatieven beschikbaar. De vraag naar stookolie zal dan ook afnemen. Deze vraagverschuiving *downstream* reflecteert zich ook *upstream*: de vraag naar ruwe aardolie met relatief veel lichte bestanddelen en weinig zwavel zal stijgen. Het te verwachten aanbod van dit type ruwe aardolie zal niet in gelijke mate toenemen, hetgeen tot een opwaartse prijsdruk op die soort ruwe aardolie zal leiden. Voor een raffinaderij is het dan ook van groot belang op kwalitatieve veranderingen in de vraag te blijven inspelen en daarbij niet afhankelijk te zijn van één soort ruwe aardolie. Het verminderen van deze afhankelijkheid gebeurt met hoogwaardige conversie-technieken. In het project zorgt een nieuw te bouwen zogenaamde hydrocracker daarvoor, door zware componenten met behulp van waterstof en een katalysator om te zetten in lichtere bestanddelen. Waterstof wordt geproduceerd via een eveneens nieuw te bouwen olievergasingsinstallatie, die wordt gevoed met zware residuen

uit het raffinageproces, waarbij tevens synthesesgas vrijkomt. Dit schone gas vervangt weer deels zwavelhoudende stookolie als brandstof voor de raffinaderij en wordt tevens gebruikt in twee nieuw te bouwen warmte/krachtcentrales, waardoor drie andere stoomketels vervangen kunnen worden. De raffinaderij gaat daarmee tot één van de meest efficiënte energieopwekkers onder de raffinaderijen ter wereld behoren. De omvang van de investeringen zou meer dan drie miljard gulden gedurende de eerste fase van het project gaan bedragen, de bouwtijd zou zo'n 4 jaar gaan duren en zou aan directe en indirecte werkgelegenheid ruim 23.000 manjaar opleveren.

Onzekerheid

Sinds oktober 1990 opereerde Europa's grootste olieraffinaderij, de Shell Nederland Raffinaderij BV (SNR), te Rotterdam op een gedoogbeschikking, die tot 1 januari 1993 van kracht was. Dit hield verband met het vernietigen door de Raad van State van eerder afgegeven vergunningen wegens voornamelijk juridische vormfouten. Begin jaren negentig wilde de directie van SNR de raffinaderij drastisch vernieuwen op basis van het *P'95*-plan ter waarde van zo'n zes miljard gulden. Dit plan werd niet goedgekeurd door de 'aandeelhouder', c.q. de verderop nog te bespreken houdstermaatschappij van de Groep. De toenemende onzekerheid zowel op Shell's relevante markten als in de omgeving rechtvaardigde volgens aandeelhouders niet zo'n majeure investering. Een belangrijke rol speelt de onze-

- Gebaseerd op R.E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Massachusetts 1984, p. 52-70. Freeman onderscheidt echter drie *levels* in plaats van dimensies en duidt het eerste niveau aan met *rational level*.
- Gegevens ontleend aan bedrijfspublicatie: *Shell Pernis, klaar voor de volgende eeuw*, derde druk, september 1994, Shell Nederland Raffinaderij BV.

kerheid met betrekking tot de te verwachten ontwikkelingen in de Nederlandse milieuwetgeving, zoals de mogelijke komst van een exclusieve Nederlandse ecotax. Het management van de raffinaderij zit in een soort patstelling: de 'aandeelhouder' heeft de vernieuwingsplannen afgekeurd, de interne stakeholders verkeren in onzekerheid omtrent de toekomst van hun raffinaderij en externe stakeholders zoals de overheid creëren grote onzekerheid.

Begin 1992 wordt een nieuwe algemeen directeur van SNR benoemd die met deze situatie wordt geconfronteerd. Vrij snel daarna wordt besloten de minister van VROM een 'zorgenbrief' hierover te schrijven, waarin aandacht wordt gevraagd voor de gerezen problemen van de raffinaderij.

Doorbraak

In daaropvolgende gesprekken met de milieu-gedeputeerde van de Provincie Zuid-Holland, de instantie belast met de vergunningverlening voor de moderniseringsplannen, worden de gerezen problemen geïnventariseerd. Het management van de raffinaderij wil eind 1992, begin 1993 een principe-beslissing van hun 'aandeelhouder' krijgen over het moderniseringsplan van de raffinaderij. Voor Shell was daarvoor duidelijkheid nodig over de milieu-eisen in de komende jaren. De overheden en milieugroeperingen wilden duidelijkheid over de milieu-belasting van de nieuwe investeringen in de jaren volgend op de ingebruikneming. De gebruikelijke aanpak zou zijn geweest een vergunningaanvraag van Shell, gevolgd door veel tijdverlies vanwege discussies met externe stakeholders. 'Shell vreesde het eindeloze procederen en aanvullende eisen in een later stadium'⁸ terwijl de raffinaderij de 'aandeelhouder' één investeringsvoorstel diende te overleggen inclusief duidelijkheid over de vergunningenkwestie. Zoals de milieu-gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland constateert: 'Dit kon alleen als de interne discussies binnen Shell en de externe discussies met de overheid en de milieubeweging parallel zouden verlopen. Er is toen afgesproken een gezamenlijke taskforce te formeren voor een goed tijdstappenplan. Dit vroeg al meteen een heel open benaderingswijze met wederzijds serieuze commitments. [...] Belangrijk bij de aanpak was de afspraak dat de provincie het hele proces binnen de overheid zou organiseren en bewaken. Er was een strak tijdschema en dat moest worden bewaakt. De algemeen directeur van Shell Pernis en ik (= milieu-gedeputeerde) vormden een soort stuurgroep op afstand. De afspraak was dat we alle twee het proces goed zouden volgen en bij elkaar zouden komen als er duidelijke knelpunten waren'.⁹ Het zogenaamde Plan van Aanpak speelde daarin een centrale rol.

In dat door Shell Pernis op te stellen Plan zouden de investeringsplannen van het project in de periode 1993-2010 worden beschreven, de verwachte milieu-

effecten daarvan en hoe de toenemende milieu-eisen zouden worden geïmplementeerd. In de tweede helft van 1992 is dit Plan in een open dialoog met de externe stakeholders opgesteld. Het Plan vormde de basis voor het intern verkrijgen van goedkeuring van Shell's 'aandeelhouder' en voor de externe goedkeuring door de betrokken stakeholders inzake de benodigde vergunningen.

Shell's externe stakeholders

Bij de besluitvorming over zo'n megaproject wordt Shell geconfronteerd met vele interne en met name externe stakeholders. In deze casebeschrijving beperk ik mij voornamelijk tot die externe stakeholders, die bij de besluitvoorbereiding over de vereiste vergunningverlening betrokken zijn (zie *figuur 2*). Dit betreft acht overheidsorganisaties en een tweetal milieugroeperingen. Binnen elk van deze organisaties kunnen overigens weer meerdere organisatie-onderdelen in het geding zijn, bijvoorbeeld voor een ministerie de verschillende directoraat-generalen met daarbinnen weer directies, hoofdafdelingen etc. Deze organisatie-onderdelen vormen als het ware de interne stakeholders van de - vanuit Shell's perspectief - externe stakeholders. Zoals hierboven reeds opgemerkt, coördineerde de Provincie Zuid-Holland de betrokken overheidsorganisaties in de vorm van de Projectgroep Overheid.

Shell's interne stakeholders en besluitvormingsproces

In plaats van afzonderlijk op Shell's interne stakeholders in te gaan, lijkt het nuttig dit in het kader van het interne besluitvormingsproces te doen. Overigens, één van de externe stakeholders, een vertegenwoordiger van de Zuidhollandse milieufederatie, merkt hierover op: 'En de besluitvorming binnen Shell is nu eenmaal stroperig en ondoorzichtig. Er spelen allerlei internationale overwegingen mee, waarop Pernis vrij weinig invloed heeft. Ik had vaak het idee dat Pernis wel wil, maar dat er van hogerhand nog te veel aan de rem wordt getrokken.'¹⁰

Bij de interne besluitvorming over het *Per+* project is binnen de Koninklijke/Shell Groep een aantal hiërarchische organisatieniveaus betrokken:

1. Het niveau van de werkmaatschappij SNR,
2. De landenmaatschappij Shell Nederland BV, haar directie en raad van commissarissen,
3. De in Nederland gevestigde houdstermaatschappij Shell Petroleum NV en de in het Verenigd Koninkrijk gevestigde houdstermaatschappij Shell Petroleum Company Limited (de 'aandeelhouders') en haar raden van beheer,

8. *Milieustrategie*, december 1994, p. 31.

9. *Intercom*, bedrijfspublicatie van Shell Pernis, september 1994, p. 5-6 (namen van personen vervangen door functies).

10. *Intercom*, september 1994, p. 15.

Figuur 2. Stakeholders vanuit de overheid en de milieugroepering

Belangrijke externe stakeholders waarvan Shell Nederland Raffinaderij B.V. te Rotterdam afhankelijk is ten aanzien van de vergunningsverlening-procedure:

Betrokken overheidsorganisaties^a

- Provincie Zuid-Holland
- Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Rijkswaterstaat
- Gemeente Rotterdam
- Rijks Instituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
- Regional Inspectie Milieuhygiëne

Betrokken milieugroeperingen:

- Stichting Natuur en Milieu;
- Zuidhollandse Milieufederatie.

^a Samenstelling Projectgroep Overheid

Bronnen: *Petrochem*, oktober 1994, p. 35 en *Plan van Aanpak*, derde ongewijzigde druk, oktober 1992, p. 89

4. De twee moedermaatschappijen, de Groepsdirectie en raad van commissarissen, respectievelijk *Board of Directors* van de moedermaatschappijen.

De formele goedkeuringsbevoegdheid ligt op het niveau van de Groepsdirecteuren, waarvan zowel de Nederlandse als de Engelse moeder twee Groepsdirecteuren kennen. De Groepsdirecteuren zijn tevens lid van de raden van beheer van de houdstermaatschappijen. De vier Groepsdirecteuren worden met *Committee of Managing Directors* aangeduid met als voorzitter drs C.A.J. Herkströter. De raad van commissarissen (8 in aantal) van de Nederlandse moeder en de Board of Directors (7 in aantal, exclusief de twee *Managing Directors*) van de Engelse moeder komen maandelijks bijeen met het *Committee of Managing Directors*. In hun bijeenkomst van januari 1993 hebben de Raad en de Board dit Committee positief geadviseerd over het *Per+* project, mits de vereiste vergunningen tijdig binnen zouden zijn.

Overigens was daarvoor de vraag al aan de orde gekomen: 'Waarom investeren in Rotterdam en niet in een andere Shell raffinaderij in Europa?' Uit onderzoek bleek, dat alhoewel ten aanzien van verschillende voor de concurrentiepositie belangrijke aspecten zoals loonkosten en milieuwetgeving de landen in West-

Europa nogal uiteenlopen, overall – zeker op termijn – belangrijke aspecten als belastingen, arbeidskosten en milieuwetgeving zullen convergeren.

Belangendimensie

Op grond van een analyse van de belangendimensie (zie *figuur 1*) van stakeholder-management realiseerde SNR zich de noodzaak van het betrekken van de externe stakeholders en in het bijzonder de overheidsstakeholders bij de opstelling van het Plan van Aanpak. Aanvankelijk was SNR echter huiverig de milieubeweging erbij te betrekken. Zoals één van de externe stakeholders observeert: 'Bedrijven hebben de neiging om eerst alles af te palen wat ze willen, voordat ze met hun plannen naar buiten treden. Door de milieubeweging te betrekken bij het Plan van Aanpak wilden we proberen om ook hun vragen in het Plan te beantwoorden. De externe discussie werd zo gevoerd vóór de indiening van de vergunningsaanvraag.'¹¹ SNR realiseerde zich echter ook, dat alleen in een open dialoog met de belangrijkste externe stakeholders – waaronder de milieugroeperingen – een Plan van Aanpak kon worden opgesteld op grond waarvan de vergunningsaanvragen niet weer op grote bezwaren bij de externe stakeholders zou leiden.¹²

Terugkijkend op de fit tussen de belangen van de diverse stakeholders constateert de milieu-gedeputeerde van de Provincie Zuid-Holland: 'De inzet was om een produkt te krijgen waarvan Shell zegt: 'Dat kan ik nog verdedigen bij mijn aandeelhouders', waarvan de overheid zegt: 'Dit past in het geformuleerde milieubeleid' en waarvan de milieubeweging zegt: 'We vinden dit produkt zodanig verantwoord, dat we er geen bezwaren tegen maken.'¹³

Proces- en transactiedimensie

Zoals hierboven beschreven, is één van innovaties in deze case het parallel schakelen van Shell's interne besluitvoorbereidingsproces met de besluitvoorbereidingsprocessen van de externe stakeholders. In termen van *figuur 1* betekent dit, dat de proces- en transactiedimensie van stakeholder-management in belangrijke mate zijn geïntegreerd in Shell's strategisch besluitvormingsproces. Hoe dat is georganiseerd en gemanaged komt nu aan de orde.

Bij het opstellen van het Plan van Aanpak in een open dialoog met de externe stakeholders zou Shell met het volgende probleem geconfronteerd kunnen zijn geworden. Bij complexe besluitvorming, zoals over investeringsprojecten, hanteert Shell doorgaans een projectorganisatie. Voor Shell gebruikelijke kenmerken van zo'n projectorganisatie zijn: *commitment* van het top-

11. *Petrochem*, vol.6, issue 10, oktober 1994, p. 33.

12. *Milieustrategie*, december 1994, p. 32-33.

13. *Petrochem*, vol.6, issue 10, oktober 1994, p. 32-33.

management, inschakelen van diverse interne stakeholders, een integrale benadering en het hanteren van een strak tijdschema. Deze aanpak is bij de externe stakeholders niet gebruikelijk, zeker niet bij de overheid. Een belangrijke stap was dan ook het instellen van de eerder gememoreerde projectgroep overheid die eveneens als een soort projectorganisatie zou gaan werken. De provincie, c.q. de milieu-gedeputeerde coördineerde en bewaakte de voortgang van de werkzaamheden in deze werkgroep en zorgde voor onderlinge afstemming van de *single issues* die elke overheidsstakeholder inbracht. De proces- en transactiedimensie van het stakeholder-management werd daarmee aanzienlijk overzichtelijker.

Naast de keuze van deze projectorganisatievorm waren nog een aantal aspecten belangrijk vanuit de proces- en transactiedimensie van stakeholder-management bezien. Dit betreft het hanteren zowel door Shell als door de externe stakeholders van hetzelfde tijdschema en het grote commitment zowel van Shell als van de externe stakeholders met de gekozen opzet. Via opeenvolgende versies, er zijn er meer dan drie geweest, van het Plan van Aanpak, kreeg de transactiedimensie haar beslag.

Oktober 1992 is het Plan van Aanpak gereed, waarna het in november ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Provincie Zuid-Holland, die er december 1992 mee instemt. In januari 1993 krijgt de raffinaderij de goedkeuring voor het project van het Committee of Managing Directors. In juni 1993 dient Shell Pernis een uitgewerkte vergunningaanvraag in, die door de Provincie eind 1993 wordt verleend. Er wordt slechts één bezwaarschrift ingediend bij de Raad van State. Eind april 1994 wordt de vergunning definitief van kracht. Op 4 oktober 1994 gaat het Per+ project officieel van start. Voor de openingshandeling heeft Shell een externe stakeholder uitgenodigd, de milieu-gedeputeerde van de Provincie Zuid-Holland.

Een model voor andere bedrijven?

'Procedure voor nieuw Pernis-complex volgens gedeputeerde model voor investeringen industrie,' zo luidde een krantenkop in een landelijk dagblad naar aanleiding van de officiële start van het Per+ project.¹⁴ In het bericht wordt opgemerkt: 'De Zuidhollandse gedeputeerde voor milieu is bijzonder tevreden over het tempo waarin Shell, overheid en milieubeweging het eens zijn geworden over de vergunningen van het nieuwe Shell-complex in Pernis. De gedeputeerde vindt dat de procedure model kan staan bij andere grote investeringen in de industrie.' Terugblikkend op de voorbije periode geeft de milieu-gedeputeerde in zijn toespraak bij de officiële start van het Per+ project een overzicht van enkele belangrijke elementen van dat model:

1. Het vanaf het begin betrekken van externe stakeholders bij de besluitvoorbereiding,

2. Het vanaf het begin af aan streven naar een open dialoog tussen het bedrijf en de externe stakeholders,
3. Door keuze van project organisatievorm bij overheidsstakeholders is een zeer effectieve werkwijze mogelijk,
4. Opstellen van een tijdschema (spoorboekje) waaraan de betrokken stakeholders zich committeren.

De tijdsdimensie

In het eerder geschetste stakeholder-management-structuur wordt niet expliciet aandacht besteed aan het tijdsaspect. Op grond van de case-studie lijkt bijzondere aandacht daarvoor zeker wenselijk, zoals uit het hierna te bespreken drietal aspecten blijkt. Deze betreffen:

1. De timing van de besluitvorming waarbij externe stakeholders zijn betrokken,
2. Het aangaan van commitment gedurende langere tijd met stakeholders,
3. Het boeken van tijdswinst door adequaat stakeholder-management.

Timing in de zin van het onderkennen van de belangen van stakeholders bij het nemen van besluiten in een bepaalde periode is van groot belang bij stakeholder-management. Zo verwachtte de overheid een sterk negatief effect op de werkgelegenheid in de Rotterdamse regio als de modernisering van de olieraffinaderij niet door zou zijn gegaan. Er waren in die tijd weinig investeringsplannen in de regio. Zoals een vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam stelde: 'Door deze investering krijg je een soort *follow-the-leader* effect. Als Shell investeert, volgen andere bedrijven.'¹⁵ Ook voor Shell's interne stakeholders is timing van groot belang. Zo concurreert het omvangrijke Per+ project binnen de Koninklijke/Shell Groep met investeringsvoorstellen van andere werkmaatschappijen.

Het tweede aspect, het aangaan van commitment voor de langere termijn met stakeholders, blijkt eveneens van groot belang te zijn. Niet alleen voor de externe stakeholders maar óók voor de interne stakeholders is zulks belangrijk gebleken. Zo wordt op Groepsniveau door de goedkeuring van het Per+ project het commitment met deze werkmaatschappij en haar werknemers (her)bevestigd. Zonder modernisering van de Rotterdamse olieraffinaderij zou op termijn een uitsluitend voor de Benelux opererende raffinaderij in het verschiet hebben gelegen.

Het derde aspect betreft de tijdswinst. Deze tijdswinst is niet alleen voor de betrokken onderneming, maar

14. *De Volkskrant*, 5 oktober 1994; in het citaat de naam vervangen door de functie.

15. *Intercom*, september 1994, p. 7.

ook voor een aantal stakeholders, waaronder de diverse overheden, van groot belang. De tijdswinst vloeit voort uit de hier beschreven methode van stakeholder-management, waar zoals reeds vermeld is, interne en externe besluitvormingsprocessen parallel zijn verlopen. De organisatievorm van de besluitvoorbereiding bij Shell (de project-organisatie) is óók door de belangrijke groep overheidsstakeholders in de vorm van een Projectgroep Overheid toegepast. De hiermee gepaard gaande tijdswinst levert in ieder geval een concurrentievoordeel voor Shell op. Vanuit het perspectief van de lokale en regionale overheid heeft de relatief snelle vergunningverlening het vestigingsklimaat in de regio positief beïnvloedt. Het grote belang van dit drietal tijdsaspecten voor de betrokken onderneming in de case-studie suggereert daarmee een mogelijk vierde dimensie in het stakeholder-management, namelijk de tijdsdimensie.

Reflectie op de case-studie

In een beknopte reflectie op de case-studie wil ik de noodzaak en de complexiteit van stakeholder-management aanstippen en tevens aangeven welke bevindingen uit de case-studie mogelijk van een meer algemene

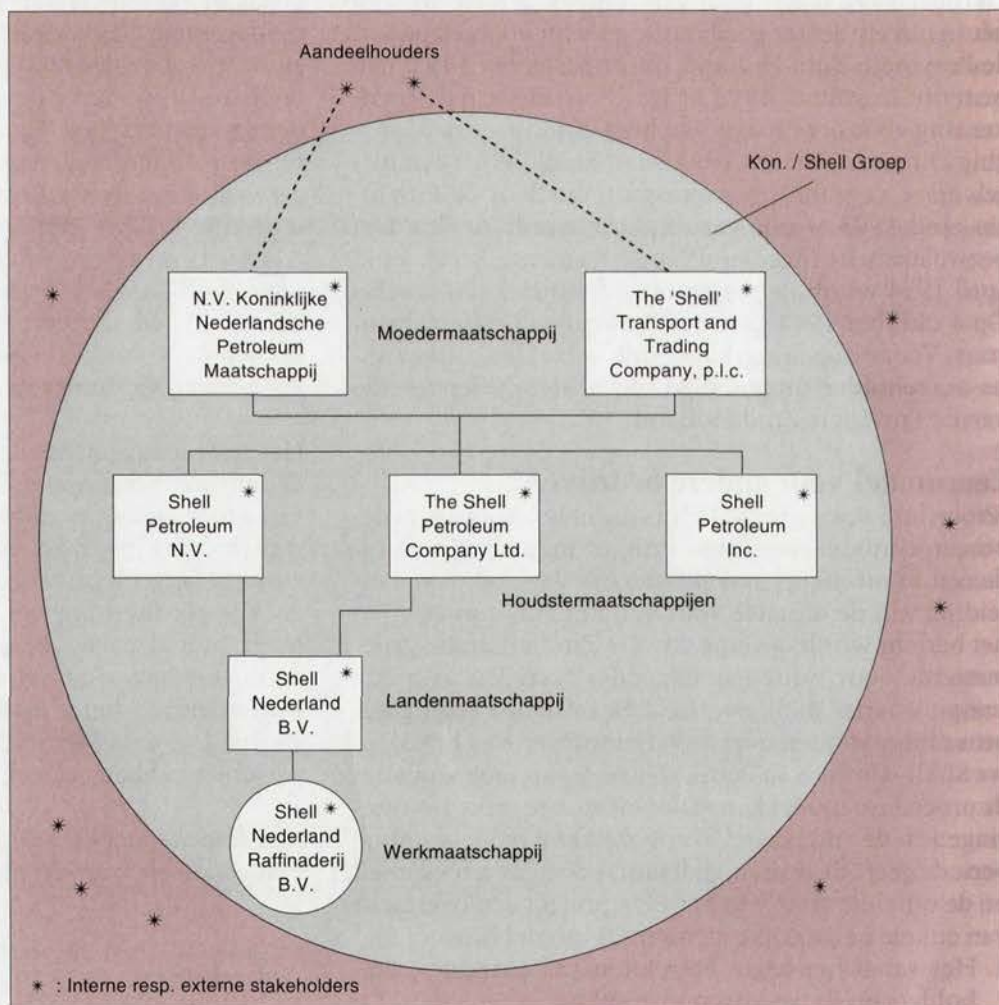
strekking kunnen zijn voor het management van stakeholders. *Figuur 3*, waarin het case bedrijf zich bevindt te midden van interne en externe stakeholders, kan behulpzaam zijn om een en ander te illustreren.

Het schema toont binnen de grote cirkel beknopt de organisatiestructuur van de Koninklijke/Shell Groep ten tijde van de casebeschrijving, bestaande uit een viertal niveau's, de twee moedermaatschappijen, de houdstermaatschappijen¹⁶, de landenmaatschappij en tenslotte de werkmaatschappij. De stockholders van de twee moedermaatschappijen zijn bovenin, buiten de cirkel afgebeeld.¹⁷ De werkmaatschappij wordt bij het voorbereiden van strategische investeringsbeslissingen, zoals het Per+ project geconfronteerd met een zéér groot aantal interne stakeholders: zowel binnen de werkmaatschappij zelf als binnen de Groepsbedrijven in Nederland en hogerop in de hiërarchie, waarvan

16. Resp. Shell Petroleum NV, The Shell Petroleum Company Limited; 'de aandeelhouder' in de case-studie, Shell Petroleum Inc. als derde houdstermaatschappij en gevestigd in de VS blijft hier buiten beschouwing.
17. Opmerkelijk is dat in deze case de betekenis van de externe stockholder als het ware 'geïnternaliseerd' is in de houdstermaatschappij, die daarmee één van de interne stakeholders wordt.

Figuur 3.

Shell Nederland Raffinaderij B.V. met haar interne en externe stakeholders



de werkmaatschappij afhankelijk is. Het interne besluitvormingsproces is daarmee zeker niet als eenvoudig te karakteriseren. Shell Nederland Raffinaderij B.V. wordt eveneens met zeer vele externe stakeholders geconfronteerd bij de besluitvorming over het Per+ project. Naast de in de case-studie vermelde en besproken externe stakeholders, spelen verder ook mogelijk belangrijke andere externe stakeholders een rol, zoals toeleveranciers, belangrijke klanten, concurrenten, werknemers- en werkgeversorganisaties, regionale ondernemingsverenigingen, kamer van koophandel, etc. In deze case-studie bleek de werkmaatschappij niet van al deze externe stakeholders in belangrijke mate afhankelijk te zijn. De werkmaatschappij was daarentegen wel sterk afhankelijk van die externe stakeholders, die bij het verlenen van de vereiste vergunningen rechtstreeks, de overheden, of indirect, zoals de milieugroeperingen, betrokken waren. De case-studie heeft zich beperkt tot die laatste groep externe stakeholders en hun besluitvoorbereidingsproces.

De noodzaak van stakeholder-management is daarmee geschetst. De werkmaatschappij SNR is afhankelijk van zowel vele interne als externe stakeholders. Het aantal en de diversiteit in de met deze stakeholders gemoeide belangen is dermate groot, dat we zonder meer de complexiteit van stakeholder-management in deze case hebben geïllustreerd. De behoefte aan theoretisch inzicht in hiermee gepaard gaande vraagstukken en aan daarop gebaseerde management instrumenten lijken dan ook groot.

Het structureren van stakeholder-management via de drie onderscheiden dimensies van belangen, proces en transactie kan daarbij zeker behulpzaam zijn. Ook de door mij aangestipte mogelijk vierde tijdsdimensie lijkt, zeker in strategisch opzicht, mogelijk ook van belang. Het streven naar strategische fit tussen deze vier dimensies vormde de uitdaging waarvoor het management zich in de case-studie gesteld zag. In dat verband springen een aantal interessante bevindingen in het oog met een mogelijk meer algemene strekking. Ik wijs dan op het als het ware parallel laten lopen van belangrijke delen van het interne en externe besluitvoorbereidingsproces, waardoor de proces- en de transactie dimensie in dit geval en gedurende de beschouwde periode als het ware geïntegreerd zijn. Hierdoor kunnen beide besluitvormingsprocessen elkaar ook onderling beïnvloeden. In zo'n integrale procesmatige aanpak

kunnen de interne en externe stakeholders van betrokken actoren hun stakes kenbaar maken en onderlinge afhankelijkheden onderzoeken. Bovendien kan er informatie worden uitgewisseld en kan er worden onderhandeld over stakeholderstransacties. Deze vorm van strategisch stakeholder-management levert de betrokken onderneming een aanzienlijke tijdswinst op bij de besluitvorming over dit megaproject. Daarnaast draagt het eveneens bij aan het creëren van commitment bij strategisch belangrijke interne en externe stakeholders, en mede daardoor aan een duurzamere concurrentiepositie, waarin de stockholders ook zeer zeker in geïnteresseerd zullen zijn en blijven.

Terugkomend op het in de inleiding gesignaleerde denken in uitersten - stakeholders versus stockholders - in discussies over corporate governance moge uit deze en soortgelijke case-studies over complexe strategische investeringsbeslissingen blijken, dat het denken en handelen in termen van het meer algemene stakeholder model voor het management praktischer lijkt dan het hanteren van een stockholder model. Het stakeholdermodel reflecteert het feit dat ondernemingen tegenwoordig van aanzienlijk méér belanghebbenden afhankelijk zijn bij hun besluitvormingsprocessen dan van de verschaffers van risicodragend vermogen. Case-studies over stakeholder-management kunnen deze ontwikkeling naar toenemende afhankelijkheden in beeld brengen en analyseren. Op grond daarvan kan bijgedragen worden aan de verdere ontwikkeling van het stakeholder-management framework ten behoeve van het management van ondernemingen.

Literatuur

- Bosch, F.A.J. van den, en S. Postma, 'Strategisch stakeholder-management: de besluitvorming over een mega-investeringsproject bij Europa's grootste olieraffinaderij van Shell Nederland Olieraffinaderij BV te Rotterdam', *Management Report Series* no. 247, Faculteit Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1996.
- Damen, G. en B. Schilleman, 'Waardecreeatie: de Europese variant', *Holland Management Review* Nr 45, 1995, p. 95-101.
- Donaldson, Th. en L.E. Preston, 'The Stakeholder Theory of the Corporation: concepts, evidence and implications', *The Academy of Management Review* vol.20, no.1, januari 1995, p. 65-91.
- Freeman, R.E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Massachusetts 1984.
- Goold, M., A. Campbell en M. Alexander, *Corporate-level Strategy: Creating Value in the Multibusiness Company*, John Wiley, New York 1994.
- Jong, H.W. de, 'Rijnlandse ondernemingen presteren beter', *Economisch Statistische Berichten*, 13 maart 1996,