Stakeholdermanagement bij besluitvorming over strategische investeringsprojecten

Prof. Dr. Ing. F.A.J. van den Bosch

1 Inleiding

Bij besluitvorming over strategische investeringsprojecten kan het voortbestaan van de betrokken onderneming in het geding zijn. Dan is het van groot belang om naast de te verwachten rentabiliteit van de investeringsprojecten, tevens aandacht te schenken aan de belangen van betrokkenen binnen en buiten de onderneming. Investeringsprojecten worden van oudsher beoordeeld vanuit een financieel-economisch perspectief op basis van rationele selectiecriteria met betrekking tot de investeringsbeslissing. In de jaren zeventig is met name door Bowers (1970) studie 'Managing the Resource Allocation Process' aan dit financieel-economisch perspectief een management perspectief toegevoegd. Bower bracht daarmee het belang van het betrekken van het interne besluitvormingsproces bij investeringsbeslissingen in beeld. In de jaren tachtig en negentig zijn de dynamiek en complexiteit van de interacties tussen onderneming en omgeving verder toegenomen. Het management van deze interactie of 'interfaces' heeft de invloed van èn de aandacht voor externe stakeholders ook met betrekking tot strategische investeringsbeslissingen verder doen toenemen.

Dit artikel gaat op deze ontwikkeling nader in. De opbouw van dit artikel is als volgt. Aan de hand van de literatuur licht ik eerst kort de betekenis toe van interne en van externe stakeholders bij besluitvorming over strategische investeringsprojecten en schets ik een stakeholdermanagement framework. Een casestudie van de interne en externe besluitvorming over een mega-investeringsproject bij Europa's grootste olieraffinaderij te Rotterdam illustreert niet alleen de toepasbaarheid van zo'n framework, maar brengt tevens een aantal nieuwe aspecten van stakeholdermanagement naar voren. Afgesloten wordt met conclusies en aanbevelingen.

2 Investeringsbeslissingen en stakeholders

Financiële overwegingen spelen van oudsher een zéér belangrijke rol bij investeringsbeslissingen. Minder of meer geavanceerde investeringsselectie-instrumenten, zoals de zogenaamde Pay-Back Period-methode en de Internal Rate of Return-methode, worden daarvoor gebruikt. Kosten en opbrengsten gedurende de looptijd van de investering worden vergeleken. Ook kan rekening worden gehouden met de invloed van onzekerheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de te verwachten opbrengsten, kosten en rentevoet in de toekomst. Op basis van berekeningen van de te verwachten rentabiliteit vindt prioritering van investeringsprojecten en vervolgens besluitvorming daarover plaats. In de loop der jaren is evenwel het inzicht gegroeid, dat naast deze financiële overwegingen ook actoren (zoals managers) en factoren (zoals de organisatiestructuur) in de *interne organisatie* van grote invloed zijn op de besluitvorming. Onderzoek naar hoe in de praktijk investeringsbeslissingen tot stand komen heeft dit aan het licht gebracht.

Prof. Dr. Ing. F.A.J. van den Bosch is als hoogleraar Bedrijfskunde verbonden aan de vakgroep Strategie en Omgeving van de Faculteit Bedrijfskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij studeerde Werktuigbouwkunde en Economie, bekleedde diverse bestuurs- en adviesfuncties in het bedrijfsleven en bij de overheid en richt zich momenteel op het onderzoek van Management-, Strategie- en Bedrijfsomgevingsvraagstukken in een Europese context.

Bowers (1970, 1986) inmiddels klassieke studie is daar een voorbeeld van. Bower onderzocht het *proces* van investeringsbeslissingen en de daarop inwerkende organisationele actoren en factoren. Bower onderscheidde binnen het investeringsproces twee deelprocessen. Een 'definition'-proces, dat de technische en economische karakteristieken van het investeringsproject bepaalt. En een 'impetus'-proces, dat de voortgang van de 'commitment building' in de organisatie met het project beschrijft. Deze twee deelprocessen worden beïnvloed door de organisatorische context, zoals de organisatiestructuur en de wijze waarop managers worden afgerekend op de behaalde bedrijfsresultaten. Bowers model is later met vrucht onder meer toegepast op de beschrijving en analyse van de besluitvorming over 'internal corporate venturing projects' (Burgelman, Sayles, 1986). Daarin spelen effectieve 'product and organizational champions' als interne actoren een grote rol. Deze 'champions' zorgen er mede voor, dat een innovatief (investerings)project door de organisatie naar boven komt. Om uiteindelijk door het topmanagement gesanctioneerd te worden. Ook dit onderzoek heeft de noodzaak van het betrekken van de interne-organisatiecontext en interne belanghebbenden, de zogenaamde interne stakeholders, bij investeringsbeslissingen beklemtoond. Maar speelt de *externe-organisatiecontext* dan géén rol van betekenis bij investeringsbeslissingen? En in het bijzonder de afhankelijkheid van zogenaamde externe stakeholders? Alvorens op deze vragen in te gaan, geeft paragraaf 3 een beknopt overzicht van de stakeholderbenadering en van enkele recente theoretische ontwikkelingen.

3 Stakeholdermanagement

Het stakeholderconcept is in de loop van de tijd ontstaan uit analyses van de interacties tussen een onderneming en zijn omgeving. Medio jaren zestig deed het concept zijn intrede in de managementliteratuur. Freeman (1984) komt de eer toe het concept, alsmede de inbedding ervan in managementvraagstukken, als eerste grondig te hebben geanalyseerd. Freeman definieert een stakeholder als: '....any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the firms' objective' en stakeholdermanagement: '....as a concept refers to the necessity for an organization to manage the relationships with its specific stakeholdergroups in an action-oriented way' (Freeman, 1984, p. 25 resp. p. 53). Stakeholders kunnen zich zowel binnen, de zogenaamde interne stakeholders, als buiten, de zogenaamde externe stakeholders, de grenzen van de onderneming bevinden. Het *framework* voor stakeholdermanagement bestaat uit een drietal onderdelen. Ten eerste de bepaling van wie als stakeholder van een onderneming moet worden aangemerkt en welk belang ('stake') in het geding is. Ten tweede de impliciete en expliciete organisationele processen binnen de onderneming gericht op het management van de relaties met de stakeholders. Ten derde de onderhandelingen en transacties tussen de onderneming en de stakeholders. Het in de praktijk brengen van dit framework door het management van een onderneming draagt bij aan een proactieve benadering van die onderneming met betrekking tot omgevingsontwikkelingen. Freeman besteedt weinig aandacht aan zowel de organisatorische vormgeving als aan het proces van stakeholdermanagement. Juist een proces-benadering is bij strategische besluitvorming van groot belang (Van den Bosch, 1993). In de casestudie zal ik het belang van deze aspecten met name belichten.

Inmiddels is een groot aantal publikaties verschenen over stakeholdermanagement, vooral empirisch georiënteerd werk. Onlangs wijdde een Special issue van The Academy of Management Review (Sethi, 1995) aandacht aan de vorderingen op dit terrein. Daaruit blijkt, dat de behoefte bij bedrijven aan omvattende frameworks waarin de interacties tussen bedrijven en hun omgeving vanuit een management perspectief worden geïncorporeerd groot is. Ook wordt een groeiende aandacht gesignaleerd voor de vraag hoe dergelijke interacties in *nieuwe organisatorische vormen* en structuren ('new modes of corporate governance') zijn in te bedden. Als één van de belangrijkste vragen komt naar voren, die naar de afweging tussen externe claims op de onderneming en de vanuit de markt gedicteerde eis om concurrerend te blijven en te overleven: 'How to fashion external control and oversight mechanisms that make corporations more responsive to changing societal expectations without robbing them unnecessarily of their flexibility to remain economically efficient and competitive instruments of wealth production and distribution' (Sethi, 1995: 21).

Deze vraag is ook van belang bij besluitvorming over strategische investeringsprojecten door ondernemingen. Daarbij kan niet meer alleen worden volstaan met het in ogenschouw nemen van financiële overwegingen, maar zal naast het

betrekken van de interne organisatiecontext zoals door Bower bepleit, in toenemende mate ook de externe organisatiecontext betrokken moeten worden. Een stakeholdermanagement framework lijkt daartoe interessante aanknopingspunten te kunnen bieden. Met dit framework worden de voor de besluitvorming belangrijke interne èn externe stakeholders met hun 'stakes' geïntegreerd in het investeringsbeslissingsproces. In de volgende paragraaf komt een casestudie naar een strategische investeringsbeslissing aan de orde, waaruit niet alleen de relevantie van het hanteren van zo'n framework blijkt, maar tevens 'new models of corporate governance' aan de orde komen.

4 Casestudie

De casestudie beschrijft de interne en externe besluitvorming over een mega-investeringsproject inzake de 'upgrading' van Europa's grootste olieraffinaderij, de raffinaderij van de Koninklijke/Shell Groep te Rotterdam. Het betreft een bijzondere strategische investeringsbeslissing. Bijzonder in meerdere betekenissen, zoals de omvang van het investeringsbedrag, de afweging op Europees niveau ten opzichte van diverse alternatieve opties voor de vestigingsplaats, de complexiteit van de externe effecten van het investeringsproject met name inzake het milieu, alsmede het aantal interne en externe stakeholders op verschillende analyseniveaus. Bijzonder ook vanwege de strategische impact van het mega-investeringsproject voor het betrokken bedrijf en zijn omgeving. Mede daardoor was een veelheid van openbare bronnen voor de casebeschrijving beschikbaar. Deze bijzondere kenmerken vergroten als het ware een aantal belangrijke aspecten uit van de interne en externe besluitvorming inzake strategische investeringsbeslissingen. Deze aspecten zijn daardoor meer vatbaar voor beschrijving, analyse en theorievorming. Tabel 1 geeft een overzicht van enkele kerngegevens van het strategische investeringsproject.

Een aantal ontwikkelingen heeft geleid tot upgrading van Europa's grootste olieraffinaderij. Zo zal de samenstelling van het produktenpakket van een olieraffinaderij gaan veranderen: minder zware produkten als stookolie en meer lichtere produkten als benzine. Hiermee verband houdend, nemen de produktkwaliteitseisen uit hoofde van milieu-overwegingen verder toe.

Tabel 1: Kerngegevens strategisch investeringsproject PER+ van Shell Nederland Raffinaderij BV te Rotterdam

- Upgrading van Europa's grootste olieraffinaderij.
- Project speelt in op toekomstige marktontwikkelingen.
- Investeringsbedragen: fase 1 (1994-1997): ca. 3 miljard gulden.
- Werkgelegenheid tijdens de bouw: ca. 23.000 directe en indirecte arbeidsjaren.
- Betrokken bij *interne* besluitvorming: (1) Shell Nederland Raffinaderij BV; (2) Shell Nederland BV (landenmaatschappij); (3) Shell Petroleum NV (Holding maatschappij); (4) NV Koninklijke Nederlandse Petroleum Mij en Shell Transport and Trading Company PLC (moedermaatschappijen van de Koninklijke/Shell Groep).
- Betrokken bij *externe* besluitvorming onder meer: (1) Provincie Zuid-Holland; (2) Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond; (3) Min. VROM; (4) Min. EZ; (5) Rijkswaterstaat; (6) Gemeente Rotterdam; (7) Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer & Afvalwaterbehandeling; (8) Regionale Inspectie Milieuhygiëne en (9), (10) een tweetal milieugroeperingen.

Bron: Shell Nederland Raffinaderij BV, Plan van Aanpak, oktober 1992 en Van den Bosch, Postma (1995).

Ook zal aan de belasting van het milieu door raffinageprocessen zèlf, in de vorm van uitstoot van kooldioxyde en dergelijke, verder paal en perk gesteld gaan worden. Deze ontwikkelingen vergen omvangrijke investeringen om bestaande raffinaderijen daarop te laten inspelen. Blijven dergelijke investeringen achterwege, dan leidt dit voor een bestaand raffinaderijcomplex onherroepelijk op termijn tot beëindiging van de activiteiten, althans in landen met toenemende milieu-eisen. Deze situatie speelde begin jaren negentig bij Shell Nederland Raffinaderij BV te Rotterdam, een werkmaatschappij van Shell Nederland BV, onderdeel van de Koninklijke/Shell Groep.

In 1991 had de Koninklijke/Shell Groep een zéér ambitieus investeringsproject voor deze raffinaderij met een omvang van ca. 6 miljard gulden afgewezen. Naast onvoldoende rentabiliteit, speelde bij deze beslissing mee de grote omgevingsonzekerheid: zowel ten aanzien van de marktontwikkelingen als van milieuregelgeving en -heffingen op energiegebruik. Dit leidde tot een

patsituatie voor de betrokken werkmaatschappij. Enerzijds op 'corporate level' c.q. Groepsniveau géén support voor het omvangrijke investeringsproject. Binnen de Groep speelde bijvoorbeeld ook de vraag: '....maak je er een klein Benelux-bedrijf van of handhaaf je het complex als je grootste Europese exportraffinaderij?' (Van der Veer, 1993, p. 3). Anderzijds beschikte begin jaren negentig Europa's grootste olieraffinaderij niet meer over de vereiste vergunningen.[1] De raffinaderij draaide in feite op een soort 'gedoogvergunning', waartegen overheden en milieugroeperingen ten strijde trokken. Zowel de interne stakeholders op de diverse organisatieniveaus binnen de Groep, als de externe stakeholders op de diverse omgevingsniveaus stonden kritisch tegenover de upgradingsplannen. Bovendien was een spoedige besluitvorming over de toekomst van de raffinaderij van groot strategisch belang. Dit gold zowel intern: de rentabiliteit van de Europese olieraffinage-industrie was sinds de Golf-oorlog van 1991 zwaar onder druk gekomen. De verwachting was, dat de overcapaciteit in deze industrie verder zou toenemen. Een spoedige beslissing over de toekomst van de Rotterdamse raffinaderij zou de (investeringsplannen van de) concurrentie mede beïnvloeden. De noodzaak van een spoedige besluitvorming gold ook extern, met name door het draaien op een 'gedoogvergunning' voor een beperkte duur en de toenemende druk van de milieubeweging.

Het management van de raffinaderij was derhalve zeer sterk afhankelijk geworden van zowel de interne als de externe stakeholders en werd geconfronteerd met een grote mate van onzekerheid over de toekomst van de raffinaderij. Hoe nu verder? Een aan de wensen van de Groep aangepast investeringsproject formuleren, intern support daarvoor gaan verwerven en vervolgens extern support zien te krijgen, procedure gevechten met externe stakeholders en uitmondend in een te zijner tijd verlening van een vergunning, vormde de gebruikelijke *volgtijdelijke benadering*. Het management van de raffinaderij koos echter voor een meer innovatieve aanpak. In een open dialoog met de externe stakeholders is getracht de beide besluitvormingsprocessen *parallel* te laten verlopen. Zo besloten in de zomer van 1992 het management van de raffinaderij en de overheid een Plan van Aanpak voor het investeringsproject te gaan opstellen. Het Plan van Aanpak zou dienen als uitgangspunt voor de vergunningverlening. Daartoe diende dit Plan de lange-termijnprognose van Shell van de gevolgen van de voorgenomen investeringen voor het milieu aan te geven.[2] Door de keuze van een open dialoog, waarbij ook twee milieu-organisaties betrokken waren, '....ontstond er een gemeenschappelijk oordeel van 'zo is het genoeg/afdoende'.' (Van der Vlist, 1994, p.6).

Naast de keuze voor een open dialoog met de externe stakeholders en het parallel laten verlopen van de besluitvoorbereiding is er nog een drietal nieuwe en bijzondere aspecten ten aanzien van het stakeholdermanagement te signaleren; zie tabel 2. Ten eerste is bij de besluitvoorbereiding zowel intern als extern doelbewust gekozen voor eenzelfde organisatievorm, namelijk de bij het bedrijf veelvuldig gehanteerde projectorganisatie. Ten tweede, beide projectorganisaties hanteerden eenzelfde strak tijdsschema. Ten derde, beide projectorganisaties kenden duidelijke 'project champions'. Deze 'project champions' speelden eenzelfde rol als de zogenaamde 'product and organizational champions' in de hierboven aangeduide analyse van Burgelman en Sayles (1986). Binnen de Koninklijke/Shell Groep speelde met name de toenmalige Algemeen Directeur van Shell Nederland Raffinaderij BV deze rol. Bij de vele overheidsstakeholders nam met name de milieugedeputeerde van de met de vergunning verlening belaste Provincie Zuid-Holland een soortgelijke rol op zich.

Tabel 2: Bijzondere aspecten van het stakeholdermanagement bij de besluitvorming over het strategische investeringsproject Per+ van Shell Nederland Raffinaderij BV

(1) Bewuste keuze van een *open dialoog* tussen het bedrijf en de externe stakeholders.
(2) *Gelijktijdig* laten verlopen van de besluitvoorbereiding bij de interne en externe stakeholders.
(3) Besluitvoorbereiding zowel intern als extern via *eenzelfde organisatievorm*.
(4) Besluitvoorbereiding zowel intern als extern via *eenzelfde 'spoorboekje'*.
(5) Groot *commitment* zowel intern als extern.

Bron: Gebaseerd op Van den Bosch, Postma (1995).

Deze aanpak van het stakeholdermanagement met 'new modes of coporate governance' leidde ertoe, dat een half jaar na de start van de open

dialoog over het Plan van Aanpak, de Provincie Zuid-Holland eind 1992 ermee instemde. Waarna het investeringsproject voor advies aan de Raden van Commissarissen en ter goedkeuring aan de Groepsdirecteuren van de Koninklijke/Shell Groep in januari 1993 is voorgelegd. Dezen stemden in, onder de voorwaarde van een tijdige vergunningverlening. Juni 1993 is de vergunningaanvraag ingediend. December 1993 vond de vergunningverlening door de Provincie Zuid-Holland plaats.[3] Door de gekozen vorm van stakeholdermanagement is de tijdsduur van besluitvoorbereiding tot aan de vergunningverlening beperkt gebleven tot ruim anderhalf jaar. Tevens is door deze aanpak het aantal vergunningsvoorschriften van zo'n 1200 teruggebracht tot ca. 300. Alhoewel innovatief stakeholdermanagement daarvoor van groot belang is gebleken, constateert de Algemeen Directeur van Shell Nederland Raffinaderij BV: 'De inspanning om dit Plan van Aanpak voor elkaar te krijgen, voelde soms zwaarder dan de te bouwen fabrieken maar heeft uiteindelijk tot vernieuwde en gezonde verhoudingen geleid tussen de overheid en dit produktiebedrijf'. (Van der Veer, 1994, p.3). Deze vorm van stakeholdermanagement is dan ook bepaald géén sinecure. Maar naar is gebleken, draagt het wel bij aan verantwoorde strategische investeringsbeslissingen en aan duurzame relaties van een bedrijf met zijn omgeving.

5 Samenvatting en conclusies

Bij de besluitvorming over strategische investeringsbeslissingen die een substantiële impact op de omgeving kunnen hebben is, naast het financieel-economische perspectief, het hanteren van een stakeholdermanagementperspectief van groot belang. Zo'n perspectief brengt de invloed van de interne- èn externe-organisatiecontext c.q. stakeholders op de besluitvoorbereiding en investeringsbeslissing op een samenhangende wijze in beeld. Aan de hand van een casestudie van een mega-investeringsproject zijn in dit verband een aantal belangrijke nieuwe aspecten belicht van stakeholdermanagement bij complexe strategische investeringsvraagstukken met externe effecten. Tot deze aspecten behoren het in een open dialoog parallel laten lopen van de interne en externe besluitvoorbereiding en daarbij nadrukkelijk aandacht besteden aan de keuze van de organisatievorm en het tijdschema. Voor het met succes afronden van dergelijke complexe besluiten is voorts duidelijk commitment van 'project champions' onontbeerlijk. Rekening houden met deze aspecten bij de organisatorische vormgeving van het stakeholdermanagementproces draagt bij aan het management van effectieve strategische investeringsbeslissingen.

LITERATUUR

Bosch, F.A.J. van den, (1993), Ontwikkelingen in de wetenschappelijke benadering van strategie- en omgevingsvraagstukken (1910-1990): History matters!, in: H. van Driel (red.), *Ontwikkelingen van bedrijfskundig denken en doen: een Rotterdams perspectief*, Eburon, Delft.

Bosch, F.A.J. van den, S. Postma, (1995), *Strategisch stakeholdermanagement: de besluitvorming over een mega-investeringsproject bij Europa's grootste olieraffinaderij: Shell Nederland Raffinaderij te Rotterdam*, Rapport Faculteit Bedrijfskunde.

Bower, J.L., (1970, 1986), *Managing the Resource Allocation Process*, Harvard Business School Press.

Burgelman, R.A., L.R. Sayles, (1986), *Inside Corporate Innovation, Strategy, Structure and Managerial skills*, The Free Press.

Freeman, R.E., (1984), *Strategic Management, a stakeholder approach*, Pitman Publishing Inc., Massachusetts.

Sethi, S.P., (1995), Introduction to AMR's Special Topic Forum on Shifting Paradigms: Societal Expectations and Corporate Performance, *Academy of Management Review*, vol. 20, no 1, p. 18-21.

Veer, J. van der, (1993), Interview, *Shell Venster*, maart/april.

Veer, J. van der, (1994), Toespraak bij officiële start Per+ project, 4 oktober.

Vlist, J. van der, (1994), Toespraak bij officiële start Per+ project, 4 oktober.

NOTEN

1 In oktober 1990 waren door de Raad van State de bestaande vergunningen op inhoudelijke maar vooral op procedurele gronden vernietigd (*Shell Venster*, maart/april, 1993).

2 Het Plan van Aanpak beoogde een beschrijving te geven van de voornemens van Shell Nederland Raffinaderij BV voor de ontwikkeling in bedrijfseconomische en milieuhygiënische zin van haar olieraffinageactiviteiten te Pernis (Rotterdam) in de periode 1993-2010.

3 Tegen deze vergunningverlening is één bezwaarschrift ingediend bij de Raad van State. Dit leidde ertoe, dat de definitieve vergunning pas na behandeling van dit bezwaar in april 1994 is verstrekt.

Van de redactie

Sinds 1980 kende ons blad de maandelijkse rubriek 'Het MAB vóór 50 jaar'. Tot 1986 werd deze rubriek verzorgd door prof. J. Nathans, daarna door de heer A.F. Tempelaar.
In maart 1992 is deze rubriek beëindigd in verband met het feit dat in maart 1942 de uitgave van het MAB is gestaakt. In januari 1946 is de uitgave hervat. Onze oud-redacteuren Prof. Dr. J.L. Bouma en Prof. Dr. M.A. van Hoepen hebben toegezegd de rubriek 'Het MAB vóór 50 jaar' op kwartaalbasis te zullen voortzetten. Deze eerste bijdrage is wat uitgebreider dan voor de volgende bijdragen wordt beoogd in verband met de aandacht die de auteur aan het herverschijnen heeft willen besteden.