

De onvoorziene consequenties van verzelfstandiging

De rol van het verzelfstandigde Havenbedrijf Rotterdam in de (energie)arena



afstudeerscriptie Bestuurskunde avondprogramma
Ankie Janssen, Studentnummer: 263167

Eerste Lezer: dr. A van Buuren
Tweede lezer: dr. E-H. Klijn

Voorwoord.....	5
Samenvatting	6
1. Inleiding	14
1.0 Onvoorziene en onbedoelde consequenties van verzelfstandiging	14
1.1 De verzelfstandiging van het Rotterdamse Havenbedrijf	16
1.2 Onderzoeksvraag.....	17
1.3 De reikwijdte van het onderzoek.....	17
1.4 Motivatie van het theoretisch kader.....	18
1.5 Leeswijzer	18
2. Probleem- en vraagstelling: De rol van het Havenbedrijf in het netwerk	20
2.0 Inleiding	20
2.1 Een geschiedenisles	20
2.1.1 <i>Een gezamenlijke historie: van visserdorp naar wereldhaven</i>	20
2.1.2 <i>Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam: 72 jaar gemeentelijke historie</i>	22
2.1.3 <i>Het havennetwerk in perspectief</i>	23
2.1.4 <i>De energiearena: de spanning tussen internationale belangen en lokale sturing</i>	23
2.2 Een verzelfstandiging in rondes.....	24
2.2.1 <i>Sturen op Afstand</i>	24
2.2.2 <i>Verzelfstandiging als wisselgeld</i>	25
2.2.3 <i>Deelname Rijk als financieringsinstrument</i>	26
2.3 Vraagstelling en deelvragen:.....	27
3. Theoretisch Kader.....	30
3.0 Inleiding	30
3.1 Het neo-institutionalisme.....	30
3.1.1 <i>De voorlopers van het neo -institutionalisme</i>	30
3.1.2 <i>Het neo-institutionalisme</i>	31
3.1.3 <i>Over individuen en instituties</i>	32
3.2 Institutionele Netwerkbenadering.....	33
3.2.1 <i>Over netwerken, arena's en regels</i>	33
3.2.2 <i>Institutionele transformatieprocessen door van Van Buuren (2002)</i>	34
3.2.3 <i>De modellen vergeleken</i>	36
3.3 Verzelfstandiging als institutionele transformatie	36
3.3.1 <i>Verzelfstandiging als institutionele transformatie</i>	36
3.3.2 <i>Het analyseschema gedefinieerd</i>	39
4 Onderzoekopzet en methodologische verantwoording	41
4.0 Inleiding	41
4.1 Methodologie.....	41
4.2 Operationalisering	42
4.3 Onderzoeksaanpak en dataverzamelingstechnieken	45
4.3.1 <i>Onderzoeksaanpak</i>	45
4.3.2 <i>Dataverzamelingstechnieken</i>	46
4.4 Dataverwerking en -analyse	47
4.5 Betrouwbaarheid.....	47

5	De institutionele transformatie van het havennetwerk	48
5.0	Inleiding	48
5.1	Het Havennetwerk en actoren	48
5.1.1	<i>Het bovengemeentelijke havennetwerk</i>	48
5.2	De actoren in het gemeentelijke havennetwerk	49
5.2.1	<i>De gemeentelijke diensten</i>	49
5.2.2	<i>De bestuurlijke actoren voor verzelfstandiging</i>	50
5.3	Het GHR als autonome Tak van Dienst	50
5.3.1	<i>Positie en formele regels</i>	50
5.3.2	<i>Percepties: een machtige publieke organisatie</i>	53
5.3.3	<i>Strategie: Interne integrale belangenafweging</i>	54
5.3.4	<i>Interacties: het bestuur beslist</i>	55
5.3.5	<i>Informele regels en rollen: het GHR als poortwachter</i>	57
5.4	Het Havenbedrijf Rotterdam NV	58
5.4.1	<i>Het gemeentelijke netwerk na verzelfstandiging</i>	58
5.4.2	<i>Formele regels en posities</i>	58
5.4.3	<i>Percepties: verschillende inzichten over taken</i>	63
5.4.4	<i>Strategie: Samenwerking voor het gemeenschappelijk belang</i>	64
5.4.5	<i>Interacties: bussiness as usual?</i>	65
5.4.6	<i>Informele regels en rollen</i>	67
6.	De Energiearena: een verzelfstandiging in praktijk	69
6.0	Inleiding	69
6.1	De energiearena voor de verzelfstandiging: het bedrijfsleven bepaalt	69
6.1.1	<i>Het Havengebied: dezelfde actoren, wisselende arena's</i>	69
6.1.2	<i>De posities en formele regels in de energiearena</i>	70
6.1.3	<i>Percepties</i>	71
6.1.4	<i>De strategie</i>	71
6.1.5	<i>De interacties</i>	71
6.1.6	<i>Informele regels en rollen</i>	72
6.2	De samenstelling van de energiearena na verzelfstandiging	73
6.2.1	<i>Een roerige tussenfase: een nieuwe gemeentelijke actor in de arena</i>	73
6.2.2	<i>Het Rotterdam Climate Initiative: Politieke interventie</i>	74
6.3	De institutionele transformatie van de energiearena	75
6.3.1	<i>De nieuwe posities en formele regels in de energiearena</i>	75
6.3.2	<i>De percepties: wantrouwen regeert</i>	77
6.3.3	<i>De strategie: de zoektocht naar instrumenten</i>	78
6.3.4	<i>De interacties: van bottom up naar top-down</i>	81
6.3.5	<i>De informele regels en rollen</i>	82
7.	De analyse: Rollen in beweging	85
7.0	Inleiding	85
7.1	De veranderingen in het havennetwerk nader bekeken	85
7.1.1	<i>De verandering in de positie en formele regels: Van Tak van Dienst naar NV</i>	85
7.1.2	<i>De percepties, de strategieën en de interacties in het havennetwerk</i>	89
7.1.3	<i>De informele regelset en de rollen: Van poortwachter naar huisbaas</i>	92
7.2	De energiearena nader beschouwt: Een samenwerking in ontwikkeling	95
7.2.1	<i>De formele regels en posities: partners voor het goede doel</i>	95
7.2.2	<i>Over de percepties, strategieën en interacties in de energiearena</i>	97

7.2.3	<i>De informele regels en rollen in de energiearena: de strijd om zeggenschap</i>	101
7.3	De fit tussen rol en positie	103
7.3.1	<i>De fit tussen rol en positie van het GHR in het havennetwerk: acceptatie</i>	104
7.3.2	<i>De fit tussen rol en positie van het HbR in het havennetwerk: verwarring</i>	104
7.3.3	<i>De fit tussen positie en rol van het GHR in de energiearena: meer van hetzelfde..</i>	105
7.3.4	<i>De fit tussen positie en rol in de overgangperiode: Overlap positie en rol</i>	105
7.3.5	<i>De fit tussen positie en rol na verzelfstandiging: Ondernemer of partner?</i>	106
7.4	De betekenis van de verzelfstandiging voor de regelsets	106
7.4.1	<i>De regelset in het havennetwerk versus de regelset in de energiearena</i>	106
7.4.2	<i>De betwiste regelset</i>	107
8.	De onvoorziene gevolgen van verzelfstandiging	108
8.0	Het wensbeeld getoetst	108
8.1	Rollen en posities matchen niet	108
8.2	Een onvoorziene overgangsfase	109
8.2.1	<i>Het HbR: interne dynamiek</i>	109
8.2.2	<i>Het Havenbedrijf en de gemeentelijke actoren: een niet -synchrone verandering..</i>	110
8.2.3	<i>De relatie met het Rijk</i>	111
8.2.4	<i>Bedrijfsleven: Naar een verzakelijkte relatie</i>	112
8.3	Aanbevelingen voor een nieuwe rol van het Havenbedrijf	112
8.3.1	<i>De onderlinge verhoudingen met de gemeente en het bedrijfsleven</i>	113
8.3.2	<i>De weging tussen het commerciële en maatschappelijke belang</i>	113
8.3.3	<i>Conflictbeheersing</i>	114
8.4	Theoretische beschouwing en aanbevelingen	114
	Literatuur	116
	Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen	120
	Bijlage 2: Institutionele netwerkbenaderingen volgens Scharpf en Ostrom	121
	Bijlage 3 De samenstelling van het havennetwerk	123

Voorwoord

Men zegt altijd dat het zwaar is om naast het werk een studie te volgen. Ik kan dit alleen maar beamen. Toch betekende de combinatie van werk en studie een groot voordeel voor mij bij de uitwerking van mijn scriptie. Het was verrassend gemakkelijk toegang te krijgen tot informatie en personen. En het was ook leuk om te doen: het bleek al snel dat ik niet de enige persoon was die het scriptie- onderwerp interessant vond. Het heeft een aantal leuke gesprekken opgeleverd die dan ook soms langer duurden dan gepland (sorry).

Ik wil dan ook iedereen bedanken die met mij mee heeft gedacht, me stukken heeft toegestuurd en commentaar heeft geleverd. Speciale dank krijgen natuurlijk mijn collega's en in het bijzonder Ruud Melieste en Jan van der Zande die het, ieder op zijn manier, mogelijk hebben gemaakt dit onderzoek uit te voeren. Ik mag natuurlijk ook Henk Molenaar niet vergeten die, ondanks het feit dat hij geen kritiek mocht leveren, toch zeer zinvol commentaar heeft gegeven en me aan het denken heeft gezet. Daarnaast wil ik graag alle geïnterviewde personen bedanken voor de tijd die ze beschikbaar hebben gesteld. Mijn gesprekken met hun hebben mij regelmatig een ander zicht op de problematiek gegeven. Tot slot wil ik mijn vrienden en familie bedanken die geduldig naar mijn monologen hebben geluisterd.

Samenvatting

Inleiding

Het Havenbedrijf had drie redenen voor de verzelfstandiging:

- Het was noodzakelijk om de financiering van Maasvlakte 2 rond te krijgen;
- Het Havenbedrijf wilde grotere commerciële slagkracht
- Het Havenbedrijf wilde minder politieke inmenging.

Het Havenbedrijf had een beeld van een toekomst als een verzelfstandigd bedrijf dat op hoofdlijnen aangestuurd zou worden door de aandeelhouder(s), uiteraard opererend binnen de van toepassing zijnde beleidskaders, maar zonder veel politieke en ambtelijke bemoeienis met haar bedrijfsvoering. Een slagkrachtig, autonoom en professioneel bedrijf dat in de mondiale concurrentiestrijd een sterke positie kon uitbreiden en behouden.

Een belangrijke aanleiding voor deze scriptie was het feit dat veel empirisch onderzoek naar de consequenties van verzelfstandiging een ander beeld laten zien. Een patroon van blijvende politieke en ambtelijke bemoeienis met de bedrijfsvoering van het verzelfstandigde bedrijf en een sterk toegenomen verantwoordingsplicht naar de aandeel- en toezichhouders en naar de klanten. Dit beeld strookte ook met eigen ervaringen in de energiearena.

Het maakte mij nieuwsgierig of het beschreven patroon zich op een vergelijkbare manier aan het voltrekken was in de verhouding van het Havenbedrijf met haar share- en stakeholders.

In deze scriptie heb ik getracht de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden:

Welke gevolgen heeft de institutionele transformatie van het gemeentelijke havennetwerk en in het bijzonder in de gemeentelijke energie- arena als gevolg van de verzelfstandiging van het Havenbedrijf voor de positie en rol van het Havenbedrijf in het gemeentelijke havennetwerk en in het bijzonder de gemeentelijke energiearena, hoe is dit te verklaren en op welke wijze kan het Havenbedrijf haar nieuwe rol optimaliseren?

De basis van dit onderzoek is de eigen observatie gedurende de 15 jaar die ik in dienst ben bij het Havenbedrijf, aangevuld met een uitgebreide analyse van dossiers met betrekking tot de verzelfstandiging en de diverse energiedossiers. Daarnaast heb ik 21 personen geïnterviewd. Dit onderzoek steunt op een aantal theoretische uitgangspunten. Ik heb met behulp van een institutionele netwerkanalyse getracht aan te tonen dat de veranderingen in de rol van een actor in het netwerk te herleiden zijn tot een institutioneel transformatieproces dat in gang gezet wordt door de verzelfstandiging.

Deze samenvatting bestaat uit twee delen: een verslag van de empirische resultaten en een theoretische beschouwing.

De empirische resultaten

In deze scriptie is slechts een deel van de taken van het Havenbedrijf onderzocht. Het onderzoek heeft zich gericht op de commerciële taken van het Havenbedrijf en niet op de publieke taken. De veranderingen in de rol van het Havenbedrijf in de energiearena en in het havennetwerk zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Door de verzelfstandiging zijn de verhoudingen tussen de deelnemende organisaties in het havennetwerk en de energiearena aan het schuiven geraakt. Dit geldt niet alleen voor de verhouding tussen het Havenbedrijf en de Gemeente maar bijvoorbeeld ook voor de verhouding tussen het Havenbedrijf en haar klanten.

De veranderingen die in de energiearena zijn opgetreden zijn niet het directe gevolg van de verzelfstandiging. Wel heeft de verzelfstandiging de condities geschapen waardoor bepaalde gebeurtenissen plaats konden vinden zoals ze hebben plaatsgevonden.

Achtereenvolgens zal ingegaan worden op de rol van het Havenbedrijf in het havennetwerk en in de energiearena.

Gemeentelijk havennetwerk

De verzelfstandiging heeft geresulteerd in een verandering binnen het Havenbedrijf. Het bedrijf is transparanter geworden, heeft een stakeholdersmanagement ontwikkeld en heeft het Maatschappelijk Verantwoord Ondernemerschap (MVO) als een peiler voor de bedrijfsvoering benoemd. Tevens zijn de interne rendementseisen verscherpt en wordt het commerciële werkproces snel verzakelijkt.

De verzelfstandiging betekende voor het Havenbedrijf en de Gemeente (en Rijk) een formele positiewijziging. Het Havenbedrijf veranderde van een gemeentelijke Tak van Dienst in een overheid NV en kreeg dus een andere positie. En de resterende gemeentelijke organisatie (en het Rijk) kreeg er een positie bij, namelijk die van aandeelhouder. De gemeente (en het Rijk) zijn naast aandeelhouder van het Havenbedrijf ook borger van het publieke belang verbonden aan de bedrijfsvoering van het Havenbedrijf. Dit betekent dat de gemeente (en het Rijk) zowel vergunningverlener is als beleidsvoerder. Deze posities zijn niet nieuw belegd bij deze actoren. Als vergunningverlener heeft de gemeente het instrument van Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit betekent dat zij in haar positie als beleidsvoerder slechts beperkt geïnstrumenteerd is. Ook de klanten van het Havenbedrijf, de bedrijven gevestigd in het havengebied, veranderden van positie. Voor de verzelfstandiging waren het huurders van de gemeente Rotterdam. Na verzelfstandiging huren ze terrein van het Havenbedrijf NV.

Het Havenbedrijf nam voor de verzelfstandiging een bijzondere plaats in tussen overheid en bedrijfsleven. Als overheidsorganisatie was het in staat als poortwachter te functioneren voor het bedrijfsleven. Overheidsbeleid dat niet in belang werd geacht voor de haven en de klanten werd vroegtijdig gesignaleerd en zoveel mogelijk bijgebogen. Belangen van het bedrijfsleven werden bij monde van het Havenbedrijf ingebracht in de beleidsvoorbereiding en –besluitvorming. Deze rol kon het Havenbedrijf spelen omdat het in de gemeentelijke context als beleidsmonopolist kon optreden zogauw een onderwerp betrekking had op het havengebied. Deze rol van het Havenbedrijf werd door geen van de netwerkpartijen betwist.

De rol van poortwachter kan het Havenbedrijf na de verzelfstandiging echter niet meer op de oude manier vervullen. Het Havenbedrijf is nu ook een bedrijf, weliswaar als overheids NV een bedrijf met een maatschappelijk karakter, maar toch door zijn aandeelhouders gebonden aan opbrengsten. Het Havenbedrijf heeft als onderneming een eigenbelang gekregen dat noch parallel loopt aan het belang van de gemeente noch aan het belang van de bedrijven. Richting bedrijfsleven presenteert het Havenbedrijf zich in de rol van partner maar dit past niet altijd bij de positie van “ huisbaas” en onderneming. Momenteel drukt de positie van “huisbaas” nog de grootste stempel op de rol van het Havenbedrijf vanwege de grotere focus op rendement.

De gemeente heeft meerdere posities die in het College van B&W samenvallen. Momenteel lijkt de gemeente veel aandacht te geven aan haar positie als beleidsvoerder. Dit wordt zowel zichtbaar in de energiearena als meer in algemene zin in het havennetwerk. Het blijft hierbij onduidelijk hoe zij haar verschillende belangen die voortkomen uit haar verschillende posities weegt.

Als beleidsvoerder is de gemeente echter nog steeds sterk afhankelijk van de kennis en kunde van het Havenbedrijf. Het Havenbedrijf fungeert nu dan ook als adviseur/uitvoerder van de gemeente. Het bedrijfsleven wordt steeds nadrukkelijker geconfronteerd met het Havenbedrijf als huisbaas. Het gezamenlijke optreden in beleidsarena's is minder vanzelfsprekend geworden. Beide ontwikkelingen betekenen naar verwachting dat de rol van de belangenbehartigers als Deltalinqs en branche –organisaties belangrijker zal worden.

In het verleden had het Havenbedrijf de belangenafweging tussen commerciële en maatschappelijke belangen zoveel mogelijk intern georganiseerd. Het Havenbedrijf zocht de samenwerking met de overige gemeentelijke diensten bij voorkeur op functionele gronden. Het beleid voor het havengebied ontwikkelde ze bij voorkeur zelf in samenwerking met het bedrijfsleven. De uitkomst van de weging van belangen werd meestal geaccepteerd door de gemeentelijke actoren. In de bestuurlijke besluitvorming konden de overige diensten indien nodig, nog zorgen voor checks-en-balances. Conflicten werden bij voorkeur niet op het niveau van het College uitgevochten maar op het ambtelijke niveau opgelost. Hiermee had het gemeentebestuur ook een conflictdempende rol.

Na de verzelfstandiging wordt de belangenafweging van het Havenbedrijf niet zondermeer geaccepteerd door de gemeentelijke actoren. De grotere nadruk die intern het Havenbedrijf wordt gelegd op rendement is voor de overige partijen een logisch gevolg van de verzelfstandiging. De positionering van het Havenbedrijf als Maatschappelijk Verantwoordelijke Onderneming, die intern tot een evenwichtige besluitvorming moet leiden, wordt extern nog onvoldoende waargenomen. Dus vormen de overige gemeentelijke netwerkpartijen hun eigen oordeel over het maatschappelijke belang; een oordeel dat niet altijd overeenkomt met het Havenbedrijfstandpunt. Belangentegenstellingen komen nu vaker voor en kunnen tot conflicten leiden. Het wreekt zich dan dat er geen nieuw mechanisme voor conflictbeheersing bestaat behoudens de strikt formele arbitrage zoals vastgelegd in de statuten. In de nieuwe situatie krijgt een conflict tussen het Havenbedrijf en de gemeente Rotterdam een veel zwaardere lading.

De nieuwe rollen van de betrokkenen zijn nog niet duidelijk uitgekristalliseerd. De verzelfstandiging resulteerde niet meteen in nieuwe rollen. Gedrag conform de oude situatie komt nog veelvuldig voor. De nieuwe rollen worden vooral ontwikkeld in de arena's waar een belangentegenstelling gepercipieerd wordt zoals in de energiearena.

Energiearena

Vanaf de negentiger jaren vorige eeuw bestaan er energiearena's die zich richten op de energiehuishouding van het havengebied. Deze arena's veranderden in de loop der jaren veelvuldig van samenstelling en ambitie. Voorbeelden zijn het INES Mainport, Energie Rijnmond, R3. In alle arena's was het Havenbedrijf in meer of mindere mate betrokken. Energiebeleid is voor het Havenbedrijf van groot belang omdat het van invloed is op de inkomsten uit de haven. Voor de verzelfstandiging vervulde het Havenbedrijf eenzelfde rol in de energiearena als in het havennetwerk, namelijk die van poortwachter. Het Havenbedrijf en de bedrijven ontwikkelden samen met Provincie en Rijk het beleid voor het havengebied. Maatregelen werden getroffen als er een positieve businesscase te ontwikkelen viel. De overige gemeentelijke actoren accepteerden dit.

In de aanloop naar de verzelfstandiging betrad plotseling op aandringen van de wethouder een nieuwe gemeentelijke actor de energiearena van die tijd: R3. De aankomende verzelfstandiging was niet de hoofdreden voor de wethouder maar speelde wel mee in zijn overwegingen. Kort na de verzelfstandiging krijgt de nieuwe gemeentelijke actor vervolgens de opdracht een nieuw strategisch energiebeleid voor de gemeente te ontwikkelen. Een belangrijke reden was de politieke aandacht voor voorzieningszekerheid en klimaat die samenviel met een nieuwe groei van de Energiehaven. Het Havenbedrijf neemt, ondanks de verzelfstandiging, de bewuste beslissing te participeren in de nieuwe arena die Rotterdams Energie Plan (REP) genoemd wordt.

Het wordt een roerige tussenfase die gekenmerkt wordt door een gemeente die inhoud wil geven aan de havenportefeuille van de wethouder Haven en het Havenbedrijf die van mening is dat de ontwikkeling van de Energiehaven haar taak is. In de nieuwe arena lopen de ideeën over de

maatschappelijke betekenis van de Energiehaven sterk uiteen. Het is een arena waarin het bedrijfsleven zich afzijdig houdt. De gemeente tracht op diverse manieren haar positie als beleidsvoerder te instrumenteren hetgeen de nodige irritaties oproept bij het Havenbedrijf die van mening is dat de gemeente onvoldoende rekening houdt met de autonome positie en bevoegdheden van het Havenbedrijf. Zowel het Havenbedrijf als de gemeente zoeken in deze tussenfase naar een gepaste rol in de arena.

Dan wordt door de tussenkomst van de burgemeester een nieuwe ambitie geformuleerd voor het energiebeleid. Het overleg hierover resulteert in de oprichting van een nieuwe energiearena, het Rotterdam Climate Initiative (RCI) genoemd. Het RCI wordt een samenwerkingsverband van de gemeente Rotterdam, het Havenbedrijf, DCMR en Deltalinqs. Alle partijen hebben in deze samenwerking een positie op basis van gelijkwaardigheid en participeren met behoud van eigen verantwoordelijkheid. Partners dus. In de praktijk is de gemeentelijke inbreng erg groot door de directe betrokkenheid van de burgemeester en twee wethouders in het RCI. Ook diverse bedrijven nemen deel in het RCI maar niet in het besluitvormende onderdeel.

Het RCI wordt gekenmerkt door partijen die om diverse strategische redenen deelnemen aan de arena. De arena biedt blijkbaar ook een platform aan andere belangen dan de klimaatproblematiek. Zo biedt het RCI de gemeente de mogelijkheid om deel te nemen aan een prestigieus internationaal Stedennetwerk, het Clinton Climate Initiative. Het Havenbedrijf ziet de mogelijkheid om draagvlak te creëren voor de ontwikkeling van de Energiehaven. DCMR kan een taakuitbreiding realiseren door deelname. En Deltalinqs wil de belangen van het bedrijfsleven bewaken. Want, hoewel de aanpak van de klimaatproblematiek op het eerste gezicht de bindende factor lijkt te zijn in de samenwerking, blijkt de kwantificering in reductiedoelstellingen juist een potentiële splijtzwam. De marktpartijen gaan ervan uit dat investeringen in maatregelen pas plaatsvinden als er een positieve businesscase ontwikkeld kan worden. De gemeente echter stuurt op reductiedoelen. Het Havenbedrijf "kiest" op dit moment nog niet tussen deze twee partijen maar stuurt op haar eigenbelang, namelijk draagvlak voor de Energiehaven. Onzekerheid over elkaar's intenties en ambities, spelen een rol in de onderlinge verhoudingen.

Hoewel dus formeel partners, worden in de arena andere rollen zichtbaar. De gemeente stelt zich soms op als overheid door het gebruik van haar wettelijk instrumentarium. Het Havenbedrijf zweeft tussen haar rol als partner van het bedrijfsleven en die van ondernemer. Deltalinqs komt als partner in de samenwerking in conflict met haar rol als belangenbehartiger van de bedrijven en staat onder druk van haar leden. Het is duidelijk dat ook in het RCI de nieuwe rollen nog niet zijn uitgekristalliseerd.

Hoe relateren de gebeurtenissen in de energiearena aan de verzelfstandiging? Zoals bleek uit de ontwikkelingen in het havennetwerk is het Havenbedrijf door de verzelfstandiging juist afhankelijker geworden van de gemeentelijke netwerkpartijen dan ze voorheen was. De erkenning van dit gegeven heeft geresulteerd in het stakeholdersmanagement en in de deelname in het RCI. Het oordeel over het maatschappelijke belang is door de verzelfstandiging veel meer buiten het Havenbedrijf komen te liggen. Het MVO-beleid van het Havenbedrijf wordt blijkbaar niet als voldoende garantie gezien voor een evenwichtige afweging van belangen binnen het Havenbedrijf. In de energiearena is de belangenafweging bij de Board neergelegd, dus buiten de formele gemeentelijke politieke verantwoordingslijn. Dit is een tegemoetkoming aan de positie van het Havenbedrijf die geen politieke verantwoording meer hoeft af te leggen. Het plaatsen van de afwegingstaak in de Board houdt ook een risico in zolang er geen overeenstemming bestaat over rollen en ambities. Op dit moment wreekt zich het ontbreken van een nieuw mechanisme voor conflictbeheersing. Dit wringt in het RCI in het bijzonder omdat een mogelijk conflict ook meteen op de tafel ligt van de bestuurders.

Aanbevelingen

Het Havenbedrijf staat voor een aantal strategische keuzes. De volgende punten moeten naar mijn mening besproken worden:

- Onderlinge verhoudingen met de gemeente en het bedrijfsleven;
- De weging van commerciële en maatschappelijke belangen;
- Conflictbeheersing.

De onderlinge verhoudingen met de gemeente en het bedrijfsleven

Uit het onderzoek blijkt dat de rollen van de netwerkpartijen na verzelfstandiging nog niet helder uitgekristalliseerd zijn. In een groot aantal situaties worden de oude rollen nog steeds gespeeld. Toch is er een tendens zichtbaar waarbij de oude rollen niet meer passend worden gevonden voor alle situaties en dat gezocht wordt naar een nieuwe rol. Het Havenbedrijf staat voor de keuze hoe zij zich met betrekking tot de beleidsvoering positioneert tussen de klanten en de gemeente. De gemeente zal vanuit haar taak als beleidsvoerder naar verwachting vaker inzetten op een samenwerkingsrelatie met het Havenbedrijf overeenkomstig het RCI. Simpelweg omdat zij de instrumenten ontbeert om haar beleid af te dwingen en omdat het Havenbedrijf het kennismonopolie heeft met betrekking tot het havengebied en haar klanten. Het Havenbedrijf kan hier op twee manieren mee omgaan.

Ten eerste kan zij –omwille van capaciteitsinzet en sterkere focus op het functioneren als onderneming - kiezen voor een grotere afstand tot de gemeente. Dit kan gezien worden als een “mean and lean” scenario. Hiermee plaatst zij zich paradoxaal genoeg ook op een grotere afstand tot het bedrijfsleven. De beleidsvoerders rol die het Havenbedrijf voor de verzelfstandiging kon vervullen, bepaalde voor een belangrijk deel de relatie met de klanten. De gemeente zal dan zelf meer kennis moeten opbouwen over het havengebied en de klanten. Mogelijk ontstaat er dan een nieuwe “poortwachter” binnen de gemeentelijke organisatie.

Tussen het Havenbedrijf en de klanten zal de relatie verzakelijken. Het Havenbedrijf zal meer in de rol van “huisbaas” en “contractpartner” optreden. Hiermee komt de rol van Deltalinqs scherper in de schijnwerper te staan. Deltalinqs zal zich naar mijn mening veel nadrukkelijker gaan positioneren als huurdersvereniging, maar ook als medebeleidsvoerder met de gemeente. De laatste rol houdt voor Deltalinqs de nodige risico's in. In feite is dit de rol die Deltalinqs nu speelt binnen het RCI. Tevens vraagt de rol van huurdersvereniging om een grotere afstand tussen het Havenbedrijf en Deltalinqs.

De tweede mogelijkheid voor het Havenbedrijf is de rol van medebeleidsvoerder ten volle op te pakken. Dit vraagt een blijvende inzet op beleidsontwikkeling die in samenwerking met de gemeente vorm gegeven wordt. Dit vraagt van de gemeente dat ook zij haar rol als partner in beleidstrajecten zorgvuldig vorm geeft. De huidige samenwerking in het RCI laat zien dat er voor het Havenbedrijf risico's verbonden zijn aan dit scenario. Het Havenbedrijf kan haar oude rol als poortwachter voor het bedrijfsleven blijven handhaven in dit scenario. Ook in dit scenario is het aannemelijk dat Deltalinqs haar rol als huurdersvereniging versterkt. De rol als medebeleidsvoerder is echter minder voor de handliggend voor Deltalinqs.

De weging tussen het commerciële en maatschappelijke belang

Ook hier hebben zich de nodige veranderingen voorgedaan. Dit hangt samen met verandering in de rol als beleidsvoerder. Het MVO-beleid van het Havenbedrijf boezemt de stakeholders nog niet voldoende vertrouwen in om de afweging van belangen over te laten aan het Havenbedrijf.

Ook hier zijn de twee scenario's denkbaar.

In het eerste scenario stelt het Havenbedrijf zich primair op als ondernemer die gaat voor het rendement en een goed vestigingsklimaat. Uiteraard binnen alle kaders die door de overheden gesteld worden. De discussie wordt dan echter niet gevoerd over de inhoud van de kaders maar over de benodigde maatregelen en wat dat mag kosten. De weging van het maatschappelijke

belang wordt definitief extern gezet. In dit scenario zou de strategie van het Havenbedrijf zich kunnen richten op het creëren van maximale duidelijkheid over de kaders die van toepassing zijn en waarbinnen zij kan opereren. De gemeente moet aangespoord worden de weging van haar drie posities ten opzichte van het Havenbedrijf te expliciteren.

In het tweede scenario zal het Havenbedrijf haar MVO-beleid veel sterker moeten neerzetten als peiler van haar bedrijfsvoering. Dit vergt bedrijfsintern de nodige veranderingen. De stakeholders moeten het vertrouwen krijgen dat het Havenbedrijf de maatschappelijke belangen nog steeds hoog in het vaandel heeft. Extern zal het MVO-karakter van de onderneming zichtbaar gemaakt moeten worden in de keuzes die het Havenbedrijf maakt. Dit vraagt om een nog grotere transparantie naar de stakeholders maar kan ook in commercieel opzicht consequenties hebben.

Conflictbeheersing

Er is tot op heden nog geen nieuwe praktijk gegroeid voor conflictbeheersing. Voor verzelfstandiging was deze ingebed in de gemeentelijke organisatie. Door het ontbreken van een dergelijk mechanisme loopt het Havenbedrijf in het RCI de nodige risico's. Dit zal in andere arena's niet anders zijn. Het is van belang dat het Havenbedrijf zo snel mogelijk met de gemeente afspraken maakt hoe hiermee om te gaan. Hoewel de bestuurders regelmatig overleg met elkaar voeren is dit niet afdoende. Er moet mijns inziens op een lager niveau een arbitrage-mechanisme ontwikkeld worden.

Theoretische beschouwing

Verzelfstandiging wordt in deze scriptie gezien als een proces van institutionele transformatie, dit overeenkomstig Hakvoort (1998). Institutionele transformatie duidt op een proces van verandering dat ontstaat wanneer instituties door introductie van nieuwe waarden modificeren. Verzelfstandiging is een proces van institutionele transformatie, dat zich in de tijd voltrekt.

Zoals al aangegeven, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een variant van de institutionele netwerkanalyse. Ik heb hierbij gebruik gemaakt van een analyseschema dat door Van Buuren (2002) is ontwikkeld en dit aangepast voor mijn vraagstelling. Centraal in mijn analyseschema staat de aanname dat de verzelfstandiging niet alleen een instantane wijziging van de formele positie oplegt aan een organisatie. Ook wordt een proces van veranderingen in gang gezet dat resulteert in nieuwe rollen in het netwerk. In de interactiesituatie zoals netwerken en arena's speelt een actor een rol die niet hoeft overeen te komen met de positie van die actor.

De positie bepaalt wat een actor moet of kan en welke bevoegdheden hij heeft. De rol die een actor daadwerkelijk vervuld in een netwerk wordt mede bepaald door de positie van een actor maar ook door factoren als strategie en machtsbronnen en de andere actoren, samenstelling van het netwerk/arena en dergelijke. De rol van een actor geeft aan wat die actor daadwerkelijk "denkt en doet en de instrumenten die hij daarvoor gebruikt". De rol die een actor kan spelen wordt bepaald door het totaal aan formele en informele regels die gelden in de interactiesituatie. Regels zijn op te vatten als de handelingsvoorschriften die het resultaat zijn van afspraken, in de tijd gegroeide gewoontes. Deze regels verschaffen legitimiteit aan het handelen van actoren. Er wordt onderscheid gemaakt in zijn formele regels die zijn vastgelegd in wetgeving en statuten en er zijn informele regels die gegroeid en duurzaam vastgelegd zijn in de interactie. De formele regels bepalen de positie van een actor en het totaal aan formele en informele regels bepaalt de rol van een actor in een netwerk.

De verandering in de positie zet een keten van reacties in gang die loopt van percepties (de opvattingen) via strategieën (het handelingsplan) naar interacties (ontmoetingsplaats van actoren). Oude regels zullen veranderen of verdwijnen en er zullen nieuwe regels bij komen. Door de herhaalde interactie zal een nieuwe passende regelset ontstaan die de interactiesituatie duurzaam zal vastleggen. De nieuwe regelset legt de rol vast die een actor kan spelen in de interactiesituatie.

Deze zal door de wijziging in de regelset veranderd zijn. Aan het eind van het proces staat een nieuwe regelset die de interactie structureert. Op hun beurt worden de percepties, strategieën en de interacties ook weer gestructureerd door de regelset. Deze nieuwe regelset bepaalt ook de rol van de verschillende actoren in de interactiesituatie en hun onderlinge verstandhouding. Verzelfstandiging wordt dan ook gedefinieerd als de directe en indirecte transformatie van de regelset.

Er worden drie soorten regels onderscheiden conform van Buuren: Allereerst de domeinregels waarmee de domeinen van de verschillende partijen wordt afgebakend. Daarnaast de interactieregels waarmee de wijze waarop de diverse partijen met elkaar omgaan is vastgelegd. Tot slot de evaluatieregels, de afspraken over de criteria aan de hand waarvan het netwerk resultaat wordt beoordeeld.

In deze scriptie is sprake van het havennetwerk op gemeentelijk niveau. In het havennetwerk participeren de actoren die met elkaar te maken hebben met betrekking tot één onderwerp, namelijk de haven. Dat zijn de gemeente, het Havenbedrijf, de bedrijven en Deltalinqs. Binnen het netwerk gelden specifieke regels. Het havennetwerk heeft zich georganiseerd in een aantal concrete arena's zoals de energiearena. In de energiearena gelden zowel de netwerkregels maar anderzijds ook specifieke regels.

De formele regelset in het havennetwerk is door de verzelfstandiging fors toegenomen. Dit wordt deels veroorzaakt door het feit dat er nieuwe actoren in het havennetwerk is toegetreden (het Rijk en de Raad van Commissarissen). Maar ook omdat de positie van aandeelhouder die de gemeente heeft gekregen door de verzelfstandiging aanvullend is op de bestaande posities als beleidsvoerder en vergunningverlener. Deze nieuwe formele regels in het havennetwerk zijn constituerend voor de energiearena en zijn ook daar onverminderd van kracht. Deze formele regels worden in de energiearena aangevuld met specifieke regels. Sommige formele regels in de energiearena blijken echter te conflicteren met de formele regels in het havennetwerk. Zo wordt in het kader van RCI gerapporteerd aan de Gemeenteraad (interactieregel); dit is in tegenspraak met de formele regel in het havennetwerk dat het Havenbedrijf geen politieke verantwoording aan de Gemeenteraad hoeft af te leggen. Blijkbaar worden conflicterende formele regels geaccepteerd. Wellicht is dit mogelijk zolang de regels elkaar niet uitsluiten. Het Havenbedrijf kan verantwoording aan de Gemeenteraad afleggen indien ze dat wenst, ze hoeft het echter niet.

De informele regels in het havennetwerk vullen de formele regels verder aan. Na de verzelfstandiging blijken ook een aantal informele regels veranderd te zijn. Als voorbeeld kan de oude informele domeinregel die de beleidsvoerende rol van het Havenbedrijf karakteriseerde genoemd worden. Na de verzelfstandiging is deze regel geformaliseerd. In het havennetwerk wordt deze nieuwe regel door de gemeentelijke actoren betwist. In de energiearena echter benadrukt de gemeente deze regel. Het is ook mede op deze regel dat het Havenbedrijf zich moet bezinnen. De verhouding met het bedrijfsleven wordt in sterke mate bepaald door de evaluatieregels zoals de strengere rendementseisen. Ook dit zijn nieuwe formele regels.

Informele regels worden mede gevormd in de specifieke interactie en kunnen verschillen per interactiesituatie. De informele regelset en de daaruit volgende rol van het Havenbedrijf in het havennetwerk was echter voor verzelfstandiging wel constituerend voor de energiearena. Het GHR had de rol van poortwachter voor het bedrijfsleven. De rol van poortwachter was echter sterk gekoppeld aan de rol van strategische beleidsvoerder voor het havengebied. De rol van poortwachter die het GHR had in het havennetwerk, was zo verinnerlijkt en geaccepteerd door de actoren dat deze ook in de arena automatisch van toepassing was. Dit automatisme is door de verzelfstandiging verbroken. Na de verzelfstandiging staan de oude informele regels in het

havennetwerk vrijwel allemaal ter discussie. In de energiearena worden nieuwe informele regels ontwikkeld die op hun beurt mogelijk ook de nieuwe informele regels in het havennetwerk kunnen vormen. Als zodanig is de ontwikkeling van de samenwerking in de energiearena van groot belang; het zal de nieuwe verhoudingen tussen het Havenbedrijf en de gemeente en de bedrijven structureren en vastleggen.

De rolwijzigingen en de strategische vragen die de verzelfstandiging heeft opgeroepen, blijken in dit onderzoek uitstekend te verklaren uit de keten van reacties die opgetreden is in het netwerk en de energiearena na de verzelfstandiging. De institutionele netwerkanalyse is een prima hulpmiddel gebleken in de analyse en verklaring van rol(wijzigingen).

1. Inleiding

1.0 Onvoorziene en onbedoelde consequenties van verzelfstandiging

In de tachtiger en negentiger jaren van de vorige eeuw hebben wereldwijd grote veranderingen plaatsgevonden in de organisatie van het openbaar bestuur. Nationale en lokale overheden veranderden hun organisatiestructuur, introduceerden nieuwe managementvormen en -technieken – New Public Management genoemd- of plaatsten de beleidsuitvoering op afstand. Nederland was hierin geen uitzondering. Sinds de tachtiger jaren van de vorige eeuw zijn vele organisatieonderdelen bij de overheid op afstand geplaatst van de moeder- organisatie, of zijn als zelfstandige organisatie aan een nieuwe toekomst begonnen. In Nederland werd dit proces verzelfstandiging genoemd.

Verzelfstandiging komt in diverse soorten en maten. Elk verzelfstandigingalternatief kan beschreven worden aan de hand van een aantal kenmerken. De volgende alternatieven worden onderscheiden (Schotman et al., 2000). Deze beschrijving is modelmatig van karakter en doet daarmee noodzakelijkerwijs geen recht aan de veel genuanceerdere werkelijkheid.

Intern verzelfstandigde organisatie (of Agentschap)

De organisatie wordt overgedragen aan een verbijzonderd organisatieonderdeel met eigen budget. Hoewel de organisatie meer autonoom wordt, blijft zij deel van haar oude moederorganisatie. Aansturing geschiedt op basis van contracten en prestatie management. De organisatie wordt op hoofdlijnen aangestuurd en de bedrijfsvoering wordt efficiënter en effectiever; de relaties worden zakelijker. De politieke verantwoordelijkheid blijft onveranderd. De bedrijfsdoelen van de organisatie moeten passen binnen de algehele doelen van de moederorganisatie. De invloed op de vigerende normen en waarden wordt niet zo groot geacht voor dit alternatief.

Extern Verzelfstandigde organisatie

De organisatie wordt overgedragen aan een rechtspersoon waarin de overheid overwegende zeggenschap heeft. Deze organisatie wordt afgescheiden van haar oude organisatie, hoewel deze wel instrumenten heeft om invloed te houden, bijvoorbeeld door deelname of benoeming van een Raad van Commissarissen. Ook hier treedt naar verwachting een verschuiving op naar een efficiëntere bedrijfsvoering. De politieke verantwoordelijkheid is beëindigd. Het aanboren van alternatieve financieringsbronnen behoort tot de mogelijkheden. Er zal een grotere kans zijn op een wijziging in de normen en waarden in de richting van haar institutionele omgeving. Er kan een verandering optreden in de bedrijfsdoelen van de organisatie die geen politieke goedkeuring behoeft.

Geprivatiseerde organisatie

De organisatie wordt overgedragen aan een rechtspersoon waarin de overheid geen overwegende zeggenschap heeft. De nieuwe organisatie is onafhankelijk van haar 'oude organisatie' geworden. De organisatie is nu gericht –zoals elke andere marktpartij – op winst- of omzet maximalisatie en zal dienovereenkomstig nieuwe bedrijfsdoelen ontwikkelen. De ratio van de markt is maatgevend geworden. De vereenzelviging met de 'peergroep' zal in dit alternatief naar verwachting het grootst zijn. De overheid heeft geen directe (bij)sturingsmogelijkheden meer tenzij dit vooraf vastgelegd is.

Een verzelfstandigingsproces verandert dus de kenmerken van een organisatie.

In deze scriptie wordt de aandacht gericht op extern verzelfstandigde organisaties. Extern verzelfstandigde organisaties worden vooral opgericht om de beleidsuitvoering op afstand te plaatsen. In politiek opzicht geldt dat er bij externe verzelfstandiging sprake is van een ingrijpende verandering: de taak wordt immers op afstand geplaatst en de mogelijkheden tot directe sturing nemen af. De verzelfstandiging eist een andere rol van politiek en bestuur. Deze is voortaan

toegesplitst op regievoering en er is geen directe bemoeienis meer met de dagelijkse gang van zaken. De relatie met de uitvoeringsorganisatie is verzakelijkt en wordt beheerst door contracten, met harde prestatieafspraken en voorzieningen over de wijze van afrekenen.

Welke ervaringen zijn er tot op heden geweest met wijzigingen in organisaties na verzelfstandiging?

Bij 14 agentschappen blijkt onder meer dat het optuigen van een agentschap meer is dan louter een financieel-economische aangelegenheid (Van Leerdam, 1999; A. Bestebreur, A.D. Kraak, C. Van der Burg, 2001). Wanneer met agentschappen gesproken wordt over hun ervaringen komen steeds twee thema's prominent terug: de interne cultuurverandering en externe sturingsrelaties. Vele agentschappen hebben de ervaring dat de agentschapstatus tot een verandering in de cultuur van de organisatie geleid heeft. Veelgenoemde effecten zijn een groter kostenbewustzijn, een grotere resultaatgerichtheid en verzakelijking. Van –soms zeer gespecialiseerde en professionele – organisaties waar de kwaliteit van de producten het primaire beoordelingscriterium was, heeft de agentschapstatus ook criteria als snelheid en kosten van belang gemaakt.

Externe gerichtheid is een ander element; bedrijfsplannen en omgevingsanalyses zijn meer gebruikelijk geworden. Daarnaast zijn gehoorde positieve neveneffecten: rationalisering van de organisatie, toenemende transparantie, hogere motivatie van het personeel. Ook wordt de eigenstandige positionering als positief neveneffect gezien. De agentschapstatus maakt hen beter aanspreekbaar. Het versterkt bovendien het imago als een professionele organisatie.

In de eerder genoemde studie van Bestebreur worden ook negatieve neveneffecten gesignaleerd. Er is vaak sprake van een vergrote aandacht van het moederministerie en het ministerie van Financiën. Er moet veelal meer informatie geleverd worden dan voor verzelfstandiging het geval was. Bij de moederorganisatie echter leeft de gedachte dat het agentschap over een te grote autonomie beschikt.

Ook uit onderzoeken van Hakvoort (Hakvoort en Veenswijk, 1998) en Kickert (Kickert, 1993) blijkt verzelfstandiging bij veel organisaties de start van een institutioneel transformatieproces geweest te zijn.

De literatuur over verzelfstandigde organisaties is uitgebreid. Veel onderzoek heeft zich gericht op de redenen voor de golf van verzelfstandiging die over de wereld is gegaan. Voorbeelden van dergelijke studies zijn te vinden in Pollitt (Pollitt and Talbot eds, 2004). Daarnaast is er veel onderzoek verricht naar de effectiviteit van de verzelfstandigde organisaties. Ook de sturingsrelaties tussen de moederorganisatie en de verzelfstandigde organisatie hebben veel aandacht gekregen. Hoewel in mindere mate is er ook aandacht geweest voor cultuurveranderingen na verzelfstandiging. De studie van Hakvoort (1998) is een voorbeeld van dergelijk onderzoek in de Nederlandse situatie. Er zijn dan ook in de literatuur voldoende signalen voorhanden voor de stelling dat verzelfstandiging meer betekent dan alleen een wijziging in structuur en bedrijfsvoering.

Een onderwerp waar relatief weinig aandacht voor is in de literatuur zijn de consequenties van verzelfstandiging op interactiesituaties zoals in netwerken. Toch is er aanleiding om aandacht aan dit onderwerp te schenken. Als verzelfstandiging resulteert in een andere cultuur bij de verzelfstandigde organisatie mag ervan uitgegaan worden dat het ook effect zal hebben op de normen en waarden van de organisatie. Hakvoort (1998) noemt dit proces institutionele transformatie. Institutionele transformatie duidt op een proces van verandering dat ontstaat wanneer instituties door introductie van nieuwe waarden modificeren. Hij stelt dat het gaat om verandering in zingevingskaders, die zich in en rondom de organisatie ontwikkelen".

Het zingevingskader is belangrijk voor het handelingsniveau, of zoals March zei (1984): "An identity is a conception of self organized into rules for matching action to situations". Dit geldt ook voor interactiesituaties: " handelen wordt bepaald door het interpretatiekader van de speler (Van

Twist, 1995 in Klijn, 1996). En aangezien er meerdere spelers zijn in een spel worden in het spel meerdere interpretatiekaders gebruikt. Alle spelers hebben hun eigen beelden, op basis waarvan ze hun werkelijkheid interpreteren, hun strategieën kiezen en hun uitkomsten evalueren". Een institutionele transformatie zal dan ook kunnen resulteren in veranderingen in een interactiesituatie.

Een tweede onderwerp waar in de literatuur relatief weinig aandacht voor bestaat is verzelfstandiging op lokaal niveau. Een van de weinige uitzonderingen is de studie van Schotman et al (2000) en van Van Thiel (2004). Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat kinderopvang, bibliotheek en het ophalen van oud papier taken zijn die de meeste gemeenten inmiddels hebben verzelfstandigd.

Dit onderzoek combineert beide onderwerpen en richt zich op de gevolgen van een externe verzelfstandiging van een gemeentelijke tak van Dienst voor zijn rol in netwerken.

1.1 De verzelfstandiging van het Rotterdamse Havenbedrijf

Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR) treedt op als havenautoriteit en als beheerder en exploitant van het Rotterdamse haven- en industriegebied.

Het Havenbedrijf Rotterdam is per 1 januari 2004 verzelfstandigd. Voor die tijd was het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) een tak van dienst van de Gemeente Rotterdam. Na 1 januari 2004 is het een overheids NV. Sinds 1 januari 2006 is de Gemeente niet meer voor 100% aandeelhouder, maar neemt ook het Rijk deel (verhouding Gemeente : Rijk= 2/3:1/3). Dit is in 2007 geëffectueerd na goedkeuring van de Europese Commissie.

Het HbR richt zich op de volgende kerntaken:

- de ontwikkeling en realisatie van natte infrastructuur en haventerreinen;
- de exploitatie van natte infrastructuur en haventerreinen door middel van gronduitgifte in huur/erfpacht en de inning van havengelden;
- de regeling van het scheepvaartverkeer door de bij het HbR werkzame Rotterdamse Havenmeester.

De publieke belangen die in het geding zijn bij de uitoefening van de commerciële taken, zijn buiten het HbR geborgd bij gemeente, Rijk, en Provincie Zuid Holland.

Het HbR heeft vele formele en informele relaties met andere organisaties. Van oudsher is de relatie met de gemeente Rotterdam van zeer groot belang. De Gemeente heeft sinds vele jaren een wethouder Haven, ook na de verzelfstandiging. Ook de klanten, de bedrijven waarmee het Havenbedrijf zaken doet, zijn van zeer groot belang.

Vanwege de breedte van haar takenpakket, acteert het HbR in diverse beleidvelden. Al de beleidvelden dragen bij tot en zijn onderdeel van het Havenbeleid. Bij de totstandkoming van het havenbeleid vinden er regelmatig interacties plaats met de gemeentelijke organisatie.

De laatste jaren is er veel aandacht voor de energiearena. Energiestromen als kolen en olie zijn van oudsher belangrijke segmenten voor de Rotterdamse haven; vanuit historisch perspectief zijn deze ladingstromen geheel verweven met de groei en ontwikkeling van de haven.

Energiegerelateerde bedrijvigheid is ook heden ten dage een commercieel speerpunt van het HbR: ongeveer de helft van de huidige inkomsten van het HbR wordt gegenereerd uit op- en overslag en vestiging van energiegerelateerde bedrijven.

Vanwege het belang van het energiebeleid voor de commerciële belangen van het HbR, wordt veel tijd en menskracht besteed aan de deelname in de energiearena. Ikzelf ben al enige jaren nauw betrokken bij de totstandkoming van het energiebeleid van het HbR vanuit diverse invalshoeken, vanuit commercieel belang en vanuit milieubelang. In deze functie heb ik de laatste jaren veranderingen in het gedrag van gemeentelijke diensten waargenomen en ben gefascineerd door de vraag of de verzelfstandiging van invloed is op de waargenomen veranderingen. De meest

opvallende verandering is de sterk toegenomen betrokkenheid van gemeentelijke organisaties bij het beleidsveld zonder dat er een toename in juridische of beleidsinhoudelijke taken aan te wijzen is. Voor het HbR betekent dit dat de frequentie van de contacten met gemeentelijke organisaties sterk toegenomen is in de energiearena.

De vraag mag gesteld worden of de rol van het HbR in de energiearena na verzelfstandiging nog hetzelfde is als voor verzelfstandiging en wat dit betekend voor de effectiviteit van haar huidige gedrag. Het HbR wil hier graag meer inzicht in verkrijgen.

1.2 Onderzoeksvraag

Welke gevolgen heeft de institutionele transformatie van het gemeentelijk havennetwerk en in het bijzonder in de gemeentelijke energie- arena als gevolg van de verzelfstandiging van het Havenbedrijf voor de positie en rol van het Havenbedrijf in het gemeentelijke havennetwerk en in het bijzonder de gemeentelijke energiearena, hoe is dit te verklaren en op welke wijze kan het Havenbedrijf haar nieuwe rol optimaliseren?

Deelvragen

1. **Welke samenstelling heeft het havennetwerk voor en na verzelfstandiging?**
2. **Welke institutionele kenmerken beschrijven het gemeentelijke havennetwerk voor en na verzelfstandiging?**
3. **Welke betekenis heeft de verzelfstandiging gehad voor de positie en rol van gemeentelijke actoren en in het bijzonder het Havenbedrijf in het havennetwerk?**
4. **Welke samenstelling heeft de energie- arena voor verzelfstandiging, hoe heeft dit zich ontwikkeld en welke samenstelling heeft de energiearena anno 2007?**
5. **Welke institutionele kenmerken beschrijven de energiearena voor en na verzelfstandiging?**
6. **Wat is de positie en rol van de gemeentelijke actoren en in het bijzonder het Havenbedrijf in de arena voor de verzelfstandiging, hoe heeft deze zich ontwikkeld na verzelfstandiging en hoe ziet de arena er anno 2007 uit?**
7. **Hoe kan de rolwijziging van de actoren en in het bijzonder het Havenbedrijf in het havennetwerk en de energiearena worden gerelateerd aan institutionele transformatieprocessen?**
8. **Op welke wijze kan het Havenbedrijf haar rol in het havennetwerk en de energie- arena optimaliseren met het oog op het realiseren van haar bedrijfsdoelen?**

In hoofdstuk 2 worden de vragen verder uitgewerkt.

1.3 De reikwijdte van het onderzoek

Het HbR participeert in diverse netwerken. Effecten van de verzelfstandiging zullen zich uitkristalliseren in meerdere netwerken en arena's. In het onderzoek wordt op globaal niveau gekeken naar de veranderingen in brede zin, dus in meerdere netwerken en arena's. Vervolgens zal ingezoomd worden op de energiearena. Een groot aantal private, publieke en semi-publieke organisaties maken deel uit van de energiearena. Publieke organisaties uit diverse overheidslagen zijn vertegenwoordigd. In het onderzoek wordt gekeken naar de regionale energiearena (Regio

Rijnmond). Van bijzondere interesse is lokale energiearena, namelijk de gemeente, bedrijfsleven en Deltalinqs en het HbR. Deze subset is dan ook het primaire object van analyse.

In het energiebelevingsveld hebben de laatste jaren diverse ontwikkelingen plaatsgevonden. Om er een aantal te noemen: de toenemende invloed van de EU op het beleidsveld, de toenemende maatschappelijke zorg voor de energievoorziening en de klimaat & milieudiscussie, de verzelfstandiging van de energiebedrijven. Deze ontwikkelingen zijn van invloed geweest op de institutionele kenmerken van de energie- arena. Dit onderzoek richt zich zo specifiek mogelijk op de betekenis van de verzelfstandiging voor de institutionele kenmerken van havennetwerk en de energie- arena. Waar zinvol zullen de energiespecifieke ontwikkelingen aangestipt worden. Het onderzoek richt zich op de periode voor en na 2004, het formele moment van verzelfstandiging. De periode voor verzelfstandiging gaat terug tot circa 1990. Dit heeft een praktische reden namelijk het verzamelen van voldoende gegevensmateriaal. De periode na verzelfstandiging loopt tot het heden.

1.4 Motivatie van het theoretisch kader

Het te kiezen theoretisch kader een maximale fit tussen theorie en geconstateerde werkelijkheid en past binnen de huidige stand van de wetenschap. Onderzoek naar verzelfstandiging maakt gebruik van vele theorieën, afhankelijk van de te beantwoorden vraag (Pollitt and Talbot, 2004). Een algemeen geldende en verklarende theorie is nog niet voorhanden.

In de voorliggende studie worden de gevolgen van een institutionele transformatie van netwerken door de verzelfstandiging van een actor voor de rol en positie van de verzelfstandigde organisatie onderzocht. Het onderwerp verwijst dus naar instituties en naar interactiesituaties. Het onderzoek tracht veranderingen in institutionele arrangementen te koppelen aan dynamische netwerkprocessen. Een institutionele netwerkanalyse (Hakvoort, 1996) biedt hiervoor de meeste aanknopingspunten om de volgende redenen:

- Het Havenbedrijf opereert in de uitvoering van haar taken in diverse netwerken en arena's. In de netwerken en arena's komt het beleid tot stand. Het Havenbedrijf is dus voor de uitvoering van haar taken afhankelijk van diverse partijen.
- Verzelfstandiging van een actor kan beschouwd worden als een bijzondere wijziging van het netwerk op 2 niveau's:
 - het grijpt in op het actorniveau: er kan een wijziging in bronnen, probleemdefinities, doelen en strategieën, en percepties over andere actoren optreden;
 - op netwerkniveau: In netwerken kenmerken de patronen van relaties zich door een bepaalde structuur, dat wil zeggen regels en bronnen welke in interacties worden gebruikt, bestendig of veranderd (Klijn, 1996). Op deze ontwikkelingen wordt door andere actoren in het netwerk gereageerd. Een ingrijpende wijziging in de regels is daarmee een wijziging in de patronen van relaties; dit resulteert in veranderingen op het interactieniveau.

Dit onderzoek maakt gebruik van een institutionele netwerkanalyse. In hoofdstuk 3 wordt het theoretische kader verder uitgewerkt.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal de probleem- en vraagstelling verder uitgediept worden. In hoofdstuk 3 wordt het theoretische kader beschreven en wordt het analyseschema nader uitgewerkt. Hoofdstuk 4 beschrijft de gebruikte methodes en gaat in op de operationalisering van het onderzoek.

In hoofdstukken 5 en 6 wordt het empirische onderzoek en de analyse conform het analyseschema uitgewerkt. Hoofdstuk 5 gaat in op het havennetwerk en hoofdstuk 6 op de energiearena. In hoofdstuk 7 worden de resultaten van hoofdstuk 5 en 6 nader beschouwd en geïnterpreteerd. In

hoofdstuk 8 tot slot worden de bevindingen geëvalueerd en worden aanbevelingen gedaan voor de wijze waarop het Havenbedrijf haar rol kan optimaliseren. Voorts wordt ingezoomd op het gebruikte analyseschema en worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

2. Probleem- en vraagstelling: De rol van het Havenbedrijf in het netwerk

2.0 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de probleem- en vraagstelling uitgewerkt en toegelicht. Het Havenbedrijf is per 1 januari 2004 verzelfstandigd. Er waren diverse redenen voor de verzelfstandiging die met name betrekking hadden op het commercieel slagvaardiger opereren van het Havenbedrijf. Er was nauwelijks aandacht voor de consequenties voor de rol van het Havenbedrijf in beleidsnetwerken. Het is dan ook geen punt van overweging geweest in het besluitvormingsproces aangaande de verzelfstandiging.

In 2.1 wordt de geschiedenis van het Havenbedrijf Rotterdam en het havennetwerk beschreven. In 2.2 wordt ingezoomd op de verzelfstandiging van het Havenbedrijf en wordt deze gedetailleerd onder de loep genomen. In 2.3 tot slot wordt de probleem- en vraagstelling voor dit onderzoek uitgewerkt.

2.1 Een geschiedenisles

2.1.1 Een gezamenlijke historie: van vissersdorp naar wereldhaven

Rotterdam is het grootste logistieke en industriële knooppunt van Europa. De haven is de toegangspoort tot een Europese markt met 460 miljoen consumenten. Rotterdam is één van de belangrijkste kruispunten van goederenstromen ter wereld. Het grondgebied van de haven van Rotterdam is eigendom van de gemeente Rotterdam; het beheer van de haven is tot 2004 neergelegd bij het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. De geschiedenis van de gemeente Rotterdam, de haven en het Havenbedrijf zijn nauw met elkaar verweven. De onderstaande beschrijving is een samenvatting van het jubileumboek "65 jaar Havenbedrijf" (een uitgave van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, 1997).

Rotterdam ontstond in de tweede helft van de dertiende eeuw als een vissersdorp. In de bocht van de rivier ter hoogte van de huidige Willemsbrug is het water door de schurende werking van eb en vloed wat dieper. Het riviertje de Rotte mondt hier uit in de Maas. De vissers moeten de eerste bewoners van de stad zijn geweest nadat er een dijk is aangelegd die Schieland beveiligd tegen het rivierwater. In 1328 wordt Rotterdam echt een stad. Rotterdam ontwikkelde zich geleidelijk tot een welvarende koopmanshaven. Tussen 1600 en 1620 worden de Leuehaven, de Glashaven, de Bierhaven, de Wijnhaven en de Scheepmakershaven aangelegd. Het gebied vulde zich met pakhuizen, bierbrouwerijen, suikerraffinaderijen, jeneverstokerijen, scheepswerven en touwslagerijen. Door de oprichting van de Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC) namen handel en scheepvaart snel toe, ook de industrie floreerde. De zeventiende en de achttiende eeuw bleken 'gouden eeuwen'. De Franse tijd van 1795 tot 1813 markeerde het eind van de bloeiperiode. De handel raakte in het slop. De industrie verdween. In de loop van de jaren verzandde bovendien de toegang tot de haven.

Het wachten was op ingenieur Pieter Caland. In 1858 stelde hij voor om de duinenrij van Hoek van Holland te doorgraven en de rivier de Rijn zo een kunstmatige monding te geven. Na grote tegenstand en zelfs spot voor Caland, ging op 31 oktober 1866 de eerste spade de grond in. Vijfentwintig jaar later voer het eerste schip over de Nieuwe Waterweg.

De aanleg van de nieuwe verbinding met de zee viel ongeveer samen met het einde van de Industriële Revolutie. De introductie van de stoommachine zorgde vooral in het Ruhrgebied voor een enorme ontwikkeling van de staalindustrie. Het ijzererts daarvoor kwam via Rotterdam. Kolen werd vanuit Duitsland als exportlading naar Rotterdam vervoerd. De Rotterdamse haven als Energiehaven was geboren.

Ondanks de wereldwijde economische malaise wist Rotterdam in de jaren dertig een sterke positie op te bouwen als transitohaven voor Duitsland. Tachtig procent van de goederen in de haven betrof doorvoer van of naar onze oosterburen. In 1938 groeide Rotterdam uit tot de grootste haven van Europa.

De tweede Wereldoorlog was zowel voor de stad als de haven een sombere periode. In de haven liep de bedrijvigheid de eerste oorlogsjaren sterk achteruit. Toen in 1944 de kansen keerden, richtte de Duitse bezetter grote verwoestingen aan. Aan het eind van de oorlog was een groot deel van de haven vernield.

Na de bevrijding kreeg de wederopbouw van de haven de hoogste prioriteit van het gemeentebestuur. Eind 1945 waren alweer 69 kranen in exploitatie. De vraag naar industrieterrein aan diep vaarwater nam snel toe. Al in 1947, als het herstel nog in volle gang is, werd bij de gemeenteraad een plan voor een havenproject ten westen van de Oude Maas ingediend, het Botlekplan. Door de vele tegenwerkingen, duurde het nog 8 jaar voordat dit nieuwe havengebied in gebruik kon worden genomen. Het Botlekgebied was – ondanks de vele sombere voorspellingen- binnen negen maanden praktisch uitverkocht. Reeds in 1956 legde het Havenbedrijf een plan neer voor de ontwikkeling van het Europoortgebied. In november 1957 werd dit goedgekeurd door de gemeenteraad. Voor de aanleg van het Europoortgebied moesten verschillende dorpen, landbouwgronden en het natuurgebied De Beer wijken.

In de jaren zestig was de vraag naar haventerreinen enorm. De behoefte aan verdere uitbreiding was groot. Voor de oorlog opende Shell in het havengebied al een bescheiden raffinaderij. Na de oorlog zijn daar nog 4 raffinaderijen bijgekomen. Daaromheen ontwikkelde zich een gigantisch (petro)chemisch cluster. In 1965 begon Rijkswaterstaat in overleg met Rotterdam met de aanleg van de dammen voor de Maasvlakte, een uitbreiding van 3000 ha. In het midden van de jaren zestig deed de container zijn intrede. Aan het eind van de jaren zestig kwam het Havenbedrijf wederom met een havenplan, Plan 2000+. Het voorzag in nieuwe havens en industriegebieden in de Hoeksche Waard en op Voorne-Putten. Het leidde tot veel protesten. Het plan haalde het niet. De tijden waren aan het veranderen. De ingenieurscultuur begon weerstanden op te roepen. In een motie pleitte de gemeenteraad het aan banden leggen van de uitbreiding van het haven- en industriegebied. De milieubelasting had een kritische grens bereikt. Inspraakprocedures werkten verlamdend op nieuwe initiatieven. Het Havenbedrijf moest zich nadrukkelijk gaan bezighouden met de randvoorwaarden van de haven. Het Rijk wilde meer grip op de investeringen in het Rotterdamse havengebied en ontwikkelde een spreidingsbeleid voor investeringen in andere delen van Nederland. Er kwamen geen nieuwe havenprojecten van de grond, wel werden lopende projecten afgerond. Ondertussen gaat de opmars van de container in hoog tempo door.

In 1971 blokkeerde de motie Lems de vestiging van een staalfabriek op de Maasvlakte. In de loop van 1973 formeerde het Havenbedrijf een interne werkgroep om de inrichting van de Maasvlakte opnieuw te onderzoeken, waarbij met name de milieu-aspecten aan bod kwamen. Nog altijd dacht men aan een staalfabriek en niet aan containers. De Commissie Haven besloot echter, dat ook de mogelijkheid van een containerterminal moest worden onderzocht. In augustus 1974 nam de Raad het besluit een 400 ha grote containerterminal op de Maasvlakte te vestigen. De opmars van Rotterdam als containerhaven is begonnen.

In 1979 verscheen een Havennota, die de haven voor het eerst in jaren weer in een positief daglicht stelde. Deze Havennota was grotendeels opgesteld door wethouder Riezenkamp

zelf. Het Havenbedrijf kreeg een nieuwe missie toebedeeld: bevordering van de werkgelegenheid en bedrijvigheid en leveren van een bijdrage aan de financiën van de gemeente. In de jaren tachtig was er dan weer ruimte voor nieuwe initiatieven. Het accent lag op vernieuwing en kwalitatieve verbetering. Het Havenbedrijf speelde steeds nadrukkelijker de rol van ontwikkelaar. Het kreeg daarbij alle steun van het gemeentebestuur. Er werden veel projecten uitgevoerd in de haveninfrastructuur. Ook het bedrijfsleven, waaronder de grote olieraffinaderijen, deden enorme investeringen in het havengebied. De tachtiger jaren stonden in het teken van de uitbreiding van de containeractiviteiten en de afbouw van het traditionele stukgoed.

In de steeds heftiger concurrentiestrijd tussen havens was aan het eind van de jaren tachtig behoefte aan een strategische visie op de toekomstige positionering van de haven en van het Havenbedrijf. Ruim twintig jaar na het Plan 2000+ kwam het Havenbedrijf aan het begin van de jaren negentig met een nieuw veelomvattend plan: Havenplan 2010. Het plan schetste een toekomstbeeld voor de haven in de eenentwintigste eeuw. Het plan maakte duidelijk dat voor de nabije toekomst extra ruimte nodig is maar was voorzichtig met claims op bestaande gebieden in de omgeving. Duidelijk was dat de uitbreiding van de haven met name zal moeten gebeuren door het aanleggen van nieuw land in zee: Maasvlakte 2.

In 1986 werd gestart met de planontwikkeling voor de aanleg van een tweede Maasvlakte. Dit vergde een Planologische Kernbeslissing van het Kabinet. Maandag 2 oktober 2006 heeft de Tweede en op 20 november 2006 heeft de Eerste Kamer definitief ingestemd met de uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) aan de hand van de herstellende PKB deel drie (zonder plus). Bij deze instemming zijn ook direct het Bestuursakkoord en de uitwerkingsovereenkomsten voor de drie PMR deelprojecten (landaanwinning, 750 hectare natuur- en recreatie en de leefbaarheids- en intensiveringprojecten in Bestaand Rotterdams Gebied) bekrachtigd. Na instemming van de Tweede en Eerste Kamer is een regeringsbesluit PKB deel vier genomen en zijn de vervolgpcedures, onder meer de bestemmingsplanprocedure, in gang gezet.

De Rotterdamse haven anno 2007 heeft onder meer een sleutelpositie in de energievoorziening van Noordwest-Europa en Nederland. Inmiddels heeft de industriële sector (raffinage, chemie, energieproductie) zich in de loop der jaren ontwikkeld tot één van de hoekstenen van de haven economie. Industriële bedrijven in en rond de haven zijn momenteel verantwoordelijk voor zo'n 50 % van alle toegevoegde waarde die in de haven wordt gegenereerd. Maar de haven is ook van belang voor de Rotterdamse en nationale economie. Zo bieden productiefaciliteiten en fabrieken directe werkgelegenheid aan zo'n 20.000 mensen. Het HIC levert voorts een forse en redelijk stabiele bijdrage aan het Bruto Nationale en Regionale Product en is daarmee een belangrijke drager voor de Rotterdamse en Nederlandse economie. Voor het Havenbedrijf betekenen de energielading en -productie de helft van haar jaarlijkse inkomsten.

2.1.2 Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam: 72 jaar gemeentelijke historie

De haven wordt sinds de dertiger jaren van de vorige eeuw beheerd door het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (Blom et al, 1997). Dit GHR ontstond in 1932 door de fusie van een drietal gemeentelijke takken van dienst, namelijk de Havendienst, de Gemeentelijke Handelsinrichting en de Dienst van Veren en Dokken. De laatste pas per 1 januari 1934. Het beginselbesluit om het havenbeheer te centraliseren, neemt de gemeente al in mei 1930. De ontwikkeling van de haven moet meer doelbewust en systematisch worden opgepakt. 1934 is ook het jaar dat het Havenbedrijf voor het eerst in staat is een aparte begroting bij de Gemeente in te dienen. Vanaf dat moment - 1 januari 1934 - is ook wettelijk sprake van een zelfstandige organisatie.

Het GHR is in de negentiger jaren van de vorige eeuw overheidsorganisatie met een hybride organisatie. Een deel van de organisatie opereert onder het publiekrechtelijke regime, zij houdt

toezicht op de scheepvaart en geeft aanwijzingen op basis van de gemeentelijke Havenverordening en de nationale Scheepvaartverkeerswet. In 1988 vond de overdracht plaats van het nautische beheer van rijk aan Rotterdam. Na de aanslagen van 2001 vormt ook de veiligheid van het havengebied tot de taken van het GHR.

Het andere organisatiedeel echter opereert onder een privaatrechtelijk regime, waardoor zij partij naast andere partijen is (contracten). Onder dit regime vindt de ontwikkeling, exploitatie en het beheer van de Rotterdamse haven plaats. Een belangrijk onderdeel van deze taken omhelst de acquisitie van bedrijven die zich willen vestigen in de Rotterdamse haven, de ontwikkeling, en beheer van nieuwe en bestaande terreinen en havens, en de uitgifte van terreinen. Dit deel is het onderwerp van onderzoek in deze scriptie.

2.1.3 Het havennetwerk in perspectief

Van oudsher functioneert het Havenbedrijf en zijn voorlopers in een netwerk van overheden, publieke en private instellingen. Het havennetwerk omvat overheden van elk niveau, bedrijven, kennisinstellingen en belangenbehartigers. Het bedrijfsleven dat zaken doet met de Rotterdamse haven, opereert meestal op mondiale schaal en heeft contacten met havens in vele landen. In de lange periode dat de haven bestaat zijn diverse periodes te onderscheiden die elk hun eigen kenmerken hebben. Hoewel niet onderzocht in het kader van dit onderzoek, is er voldoende bekend over de relaties in het havennetwerk om te vermoeden dat het havennetwerk zich aanpaste aan de heersende tijdgeest. In elke periode waren de onderlinge verhoudingen tussen overheden en bedrijfsleven weer verschillend en passend bij de tijdgeest. Volgens oud-directeur Molenaar van het Havenbedrijf (persoonlijke communicatie, 2007) heeft het netwerk telkens weer gereageerd op de veranderende omstandigheden: "...Na de oorlog ging het in juichende mate om 'construeren'. De arena werd snel internationaal, de netwerken verpersoonlijkt en effectief. Met vooral olie en de zeekant. De raadscommissie voor de haven maakte de dienst uit; de burgemeester was voorzitter, leden waren naast alle fractievoorzitters ("over havenzaken wordt geen 'kleine' politiek bedreven") ook 'leden uit de burgerij' (de baas van de SVZ (Note: voorloper van huidige Deltalinqs) en de directeur van een groot bedrijf, meestal Shell of Esso). Dan komen de oliecrises. Het kernwoord wordt 'corrigeren'. De arena krimpt snel in tot regionaal niveau. De netwerken worden erg Rotterdams en een beetje Haags. Er zijn wel internationale contacten, maar niet in de vorm van resultaatgerichte netwerken. De moeizame opgang na de oliecrises vraagt om 'innoveren'. De arena wordt weer internationaal en verbreedt zich naar industrie, achterland, wetenschap en arbeid. De vorming van netwerken wordt eerst nog gehinderd door het oude 'correctie-imago', maar wordt daarna wel effectief, vooral op het gebied van lange termijn planning. In de periode daarna gaat het vooral om 'commercialiseren'. De arena wordt versmald door de factoren wetenschap en arbeid eruit te mikken. De behoefte aan netwerken wordt verkleind door de onstuimige inhuur van deskundigen, het overblijvende netwerk betreft geselecteerde buitenlandse actoren en 'de Rotterdamse havenjongens...". Op grond van deze inzichten is het aannemelijk dat het netwerk na de verzelfstandiging zich wederom zal aanpassen aan de veranderde omstandigheden.

2.1.4 De energiearena: de spanning tussen internationale belangen en lokale sturing

Een bijzonder onderdeel van het havennetwerk is de energiearena. Energie is voor het Havenbedrijf van groot belang. De ontwikkeling van de energievraag in Noordwest Europa is bepalend geweest voor de ontwikkeling van de haven van Rotterdam. Het Havenbedrijf ontvangt een belangrijk deel van haar inkomsten uit de energie -ladingstromen en de industriële vestigingen in het haven- en industriegebied (HIC). Het wordt ook gezien als een belangrijke groeisector. Voor energie geldt dat het commerciële netwerk een internationaal karakter heeft. Voor het Havenbedrijf is het van groot belang dat het vestigingsklimaat in het HIC op internationaal niveau concurrerend blijft.

De energiearena als beleidsarena echter heeft vooral een regionaal dan wel lokaal karakter. Lokale belangen spelen een grote rol; dit is niet per definitie verenigbaar met de belangen op (in ter)nationaal niveau.

2.2 Een verzelfstandiging in rondes

Het Havenbedrijf is per 1 januari 2004 verzelfstandigd. De verzelfstandiging kent diverse rondes waarbij de positie van het GHR en de andere partijen in het gemeentelijke netwerk telkens veranderden.

2.2.1 *Sturen op Afstand*

De positionering van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) is sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw onderwerp van discussie geweest zowel op gemeentelijk als op rijksniveau. Het gemeentebestuur beïnvloedde de ontwikkeling en van het HIC in de loop van de geschiedenis herhaalde malen. Dit deed ze ook door aanpassing van de bestuurlijke aansturing van de dagelijkse en strategische bedrijfsvoering van het GHR. Zo besloot de gemeenteraad tot delegatie van een aantal bevoegdheden aan burgemeester en wethouders, die op hun beurt een deel van de gedelegeerde bevoegdheden weer aan de directeur van het GHR. Zodoende werd de slagvaardigheid en de handelingsvrijheid van het GHR in de dagelijkse bedrijfsvoering vergroot. Een dergelijke ontwikkeling paste in een algemene lijn van het gemeentebestuur om via delegatie en mandaat meer ruimte te scheppen voor besturen op hoofdlijnen en slagvaardig handelen van hoofden van dienst binnen bestuurlijk bepaalde beleidskaders. Deze ruimte werd voor het GHR in ruime mate geschapen.

Volgens Brolsma (1997) bood het kabinet Lubbers III de drie grote steden de mogelijkheid zogenaamde stadsprovincies te benoemen. Het GHR zou in dat geval een regionaal Havenbedrijf Rotterdam-Rijnmond worden, waarmee de geregeld voorkomende problemen met de buurgemeenten, maar dan mede Rijnmonders, tot het verleden zouden behoren. De omvorming tot Stadsprovincie werd echter in 1995 in een raadgevend referendum afgewezen door de bevolking. Het kabinet Kok trok daarop in februari 1996 het voorstel in. Geen regionaal Havenbedrijf dus. Vanaf dat moment stond de verzelfstandiging van het GHR hoog op de bestuurlijke agenda.

In de dissertatie "Havens, kranen, dokken en Veren" van Dhr Brolsma (2007) staat het volgende opgetekend:

Met het oog op het vergroten van de slagkracht van het Havenbedrijf tegenover de mondiale concurrentie, de implementatie van het mainportbeleid en vooral de financiering van Maasvlakte 2 stelde de gemeente de aansturingstructuur van de haven bij het Rijk ter discussie. Een door de minister benoemde onderzoekscommissie concludeerde dat een zelfstandiger positie van het Havenbedrijf wenselijk was. Op 4 juli 1997 besloot het Kabinet de procedure voor de planologische kernbeslissing (pkb) voor Maasvlakte 2 te starten door de instelling van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR), een samenwerkingsverband tussen een zestal ministeries, de provincie Zuid Holland en de gemeente Rotterdam. Op 23 maart 1998 kwam de commissie de Vries met de aanbeveling een Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam (BOM) op te richten, waarin het rijk, regionale en lokale overheden een integraal beleid voor de mainport Rotterdam dienden te ontwikkelen. Daarnaast constateerde de Commissie de Vries de wenselijkheid van een verzelfstandigde positie van het Havenbedrijf in het economische verkeer bij continuering van de publieke taken. Verzelfstandiging zou de commerciële slagkracht van het bedrijf moeten vergroten. Het Rijk herhaalde dit standpunt in de Tweede Voortgangnota Zeehavenbeleid.

Dit leidde uiteindelijk tot de oprichting van de Mainport Holding Rotterdam in december 2000, een als participatiemaatschappij opererende 100%-dochter van het Havenbedrijf, waar

het groeiende aantal deelnemingen in binnen- en buitenlandse bedrijven werd ondergebracht. Volgens wethouder Simons zou deelname van het rijk in de holding mogelijk moeten zijn in verband met de financiering van de Maasvlakte.

De laatste stappen in die lijn van vergroting van handelingsvrijheid van het GHR zetten de gemeenteraad en het college met het besluit tot vernieuwing van de bestuurlijke aansturing van het GHR op 14 oktober 1999 en het besluit tot oprichting van het onder het GHR aangebrachte NV Mainport Holding Rotterdam dd 25 mei 2000. Dit besluit impliceerde een vast financiële afdracht voor een periode van 4 jaar, verruiming van de handelingsvrijheid van de directeur GHR, formulering van Port Performance Indicatoren en de vorming van de NV Mainport Holding Rotterdam NV (NV MHR) als onderdeel van de Tak van Dienst. Bij het besluit tot oprichting van het NVMHR op 25 mei 2000 besloot de gemeenteraad tot een evaluatie van het gekozen model in de loop van 2002.

2.2.2 Verzelfstandiging als wisselgeld

Op rijksniveau bestond evenwel voorkeur voor een verdergaande vorm van verzelfstandiging. Dientengevolge bleef dit onderwerp op de bestuurlijke agenda. Dat bleek ondermeer uit de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer over het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) en de daaruit volgende discussie in de Tweede Kamer. Het Kabinet en een groot deel van de Tweede Kamer opteerden voor een verdere verzelfstandiging van het GHR. Het kabinet koppelde het vraagstuk van bestuurlijke aansturing van het GHR aan de discussie over vormgeving van aanleg, beheer en exploitatie van de Tweede Maasvlakte (Ministerie V&W, 2005): "Belangrijke aandachtspunten voor het kabinet zijn wel of geen aparte exploitatie maatschappij voor Maasvlakte 2, eenheid van beleid en beheer in het gehele havengebied. Gelet op het belang van voortgang in de voorbereiding van aanleg van de Tweede Maasvlakte (MV2) en vanuit de traditie van dynamiek in de verruiming van de bestuurlijke en commerciële kaders waarbinnen het GHR kan functioneren, hebben burgemeester en wethouders in december 2000 besloten om de voor 2002 geplande evaluatiediscussie naar voren te halen en de positionering opnieuw te bezien".

Op 22 november 2001 besloot de gemeenteraad op basis van een voorstel van B&W naar aanleiding van de nota "Hebben en Houden" (2000) tot het doen uitvoeren van een verkenning naar: de omvorming van het GHR tot een overheids-NV. Daarbij werd door het gemeentebestuur een aantal ontwerpvoorwaarden vastgesteld (Nota "Ondernemende Overheid of overheidsonderneming", 2002):

- Uitsluiting van privatisering gezien de publieke functie van het Havenbedrijf;
- Borging van de bij het Havenbedrijf ondergebrachte publieke belangen;
- Behoud van eigendom havengrond, -water en -infrastructuur door de gemeente Rotterdam;
- Ruimte voor stedelijke ontwikkeling van de stad;
- Rendementssturing op het Havenbedrijf;
- Eenheid van beleid en beheer in het havengebied.

In het coalitieakkoord "Het nieuw elan van Rotterdam" van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD (voorjaar 2002) werd uitgesproken, dat het GHR als overheids-NV verankerd moet blijven in het Rotterdamse gemeentebestuur. De gemeenteraad heeft inmiddels bij motie (Van der Heijden) in meerderheid uitgesproken, dat zodra de gemeente Rotterdam in principe besluit het GHR in een overheids-NV om te zetten het rijk in het licht van de vormgeving van de financiering van de Tweede Maasvlakte in de gelegenheid gesteld wordt om te participeren in de (te vormen) overheids-NV.

In het collegeprogramma 2002-2006 "...en zo gaan we dat doen" stellen B&W, dat het GHR in deze collegeperiode wordt omgevormd tot een overheids-NV.

Per 1 januari 2004 is het Havenbedrijf verzelfstandigd. De haven van Rotterdam wordt thans geëxploiteerd door Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR). De aandelen van deze NV zijn op 1 januari 2004 volledig in handen van de gemeente Rotterdam.

2.2.3 Deelname Rijk als financieringsinstrument

In de Contouren nota "Borgingskader Nationale Belangen Mainport Rotterdam" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005) staan de overwegingen en stappen in de verzelfstandiging vanuit Rijksoptiek uitgebreid omschreven. Een samenvatting hiervan staat in deze paragraaf weergegeven.

Het Rijk heeft het vraagstuk van bestuurlijke aansturing van HbR gekoppeld aan de discussie over vormgeving van aanleg, beheer en exploitatie van de MVII. Op 1 maart 2002 ondertekenden de PMR-partners (Rijk, gemeente Rotterdam, provincie Zuid Holland en Stadsregio Rotterdam) het Memorandum van Overeenstemming (MvO) inzake de uitgangspunten voor de bekostiging en financiering van de drie deelprojecten van de PKB+ PMR. In deze MvO is aangegeven dat in het geval de exploitant om medefinanciering van het Rijk vraagt, dat kan in de vorm van een participatie in een NV welke het gehele haven- en industriegebied exploiteert.

De Tweede Kamer heeft in april 2002 tijdens het debat over de PKB+ PMR, deel 3 met algemene stemmen de motie-Feenstra aangenomen. Daarin wordt verzocht "te voorzien in een blijvende en geëigende rol voor het Rijk binnen de toekomstige organisatievorm voor Mainport Rotterdam", gelet op "het belang van de ontwikkeling van de Rotterdamse haven voor economie, ruimtegebruik en infrastructuur, milieukwaliteit en leefbaarheid" (TK, vergaderjaar 2001-2002, 24691, nr. 35). Bij deze motie speelde mee de wens te komen tot een 'betere balans' in de bevoegdheden van de bestuurslagen ten aanzien van de Mainport Rotterdam. In vervolg hierop is destijds in het Bestuursakkoord PMR (25 juni 2004) afgesproken dat, afhankelijk van het go/no go besluit voor aanleg van MVII door de Kamer, de Staat vanaf 1 januari 2006 participeert in HbR. Daarnaast bevat het Bestuursakkoord afspraken over Rijkssubsidie voor de aanleg van MVII (buitencontour en openbare infrastructuur).

Het Rijk heeft in het voorjaar van 2003 aan het College van B&W van Rotterdam laten weten dat er geen onoverkomelijke bezwaren tegen de verzelfstandiging zijn, mits er een effectief kader voor sturing, toezicht en verantwoording wordt vastgesteld. Richting de Kamer is aangegeven dat het daarbij gaat om het borgen van de publieke belangen (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29200 hoofdstuk XII, nr. 2). In de Nota Zeehavens (november 2004) ondersteunt het Rijk de verzelfstandiging van Havenbedrijven in het algemeen. Eventueel in het geding zijnde nationale belangen moeten wel zijn geborgd. Dat er bij de Rotterdamse haven nationale belangen aan de orde zijn was evident. Het Rijk wenste met het oog hierop de continuïteit van de havenvoorzieningen in Rotterdam te borgen.

In het in 2004 tussen Rijk, gemeente Rotterdam, HbR, provincie Zuid-Holland en Stadsregio Rotterdam gesloten Bestuursakkoord PMR is de bepaling opgenomen dat het Rijk de totstandkoming van een publiekrechtelijk kader bevordert "waarin de nationale belangen gericht op met name continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen en de uit de PKB+ voortvloeiende eisen van de inrichting en exploitatie van de haven worden geborgd" (art. 10). Een dergelijk publiek kader is geheel conform de algemene kabinetslijn bij Staatsdeelnemingen, zoals uiteengezet in de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28165, nr. 2; paragraaf 6.3). Tijdens het Algemeen Overleg van 17 november 2004 over het genoemde Bestuursakkoord is van verschillende zijden verzocht om een toelichting en concretisering van de borging van publieke belangen. Daarop is toegezegd

dat de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd met een Contourennota voordat van de go/no go-beslissing sprake is (TK, vergaderjaar 2004- 2005, 24691, nr. 55).

Op 23 mei 2005 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de ministers van Financiën, VROM en de staatssecretaris van EZ, de zogenaamde " Contourennota Borging Nationale Belangen Mainport Rotterdam" aangeboden aan de Tweede Kamer.

Op 1 januari 2006 wordt het Rijk aandeelhouder in het HbR, waarbij de aandelen van dit bedrijf voor 2/3 in handen zijn voor de gemeente Rotterdam en voor 1/3 in handen van het Rijk. De grond van Maasvlakte 2 blijft in eigendom bij het Rijk berusten en wordt in erfpacht doorgegeven aan de Gemeente Rotterdam; de Gemeente is eigenaar van de overige gronden in het havengebied. Het HbR heeft de grond in het havengebied van of via de gemeente in erfpacht. Op2007 wordt de deelneming van het Rijk goedgekeurd door de Europese Commissie zodat deze nu ook daadwerkelijk geëffectueerd is.

2.3 Vraagstelling en deelvragen:

Het havennetwerk heeft zich in de loop van het bestaan van het Havenbedrijf en daarvoor, veelvuldig aangepast aan de veranderende omstandigheden. De verzelfstandiging van het Havenbedrijf is enerzijds een verschijnsel dat past binnen een bepaalde tijdgeest maar zal anderzijds door zijn eigen dynamiek consequenties hebben voor de onderlinge verhoudingen in het netwerk. Van bijzondere interesse is dat deel van het havennetwerk waarin de direct bij de verzelfstandiging betrokken partijen actief zijn, namelijk de Gemeente, de bedrijven en Deltalinqs en het Havenbedrijf zelf.

In paragraaf 2.2 is aangegeven dat het initiatief voor verzelfstandiging bij het Havenbedrijf lag en dat de gemeente slechts schoorvoetend heeft ingestemd. Het is ook bekend dat de ideeën over de rol van de overheid en verzelfstandigde organisaties anno 2007 veranderd zijn ten opzichte van de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw (RMO, 2005). Al deze ontwikkelingen zullen consequenties hebben voor de rollen van de betrokkenen. De rol van het Havenbedrijf in haar netwerken bepaalt mede de effectiviteit van haar inzet. In de energiearena hebben na de verzelfstandiging diverse ontwikkelingen plaatsgevonden die naar verwachting te maken hebben met de verzelfstandiging. Deze inzichten en eigen ervaringen binnen het havennetwerk en de energiearena hebben geresulteerd in de volgende vraagstelling:

Welke gevolgen heeft de institutionele transformatie van het gemeentelijk havennetwerk en in het bijzonder in de gemeentelijke energie- arena als gevolg van de verzelfstandiging van het Havenbedrijf voor de positie en rol van het Havenbedrijf in het gemeentelijke havennetwerk en in het bijzonder de gemeentelijke energiearena, hoe is dit te verklaren en op welke wijze kan het Havenbedrijf haar nieuwe rol optimaliseren?

De deelvragen zijn voorts uitgesplitst naar specifieke aandachtspunten die onderzocht moeten worden.

De uitgesplitste deelvragen zijn:

1. Welke samenstelling heeft het havennetwerk voor en na verzelfstandiging?

Geinventariseerd wordt welke actoren deelnemen in het havennetwerk en welke fora deel uitmaken van het havennetwerk op landelijk, regionaal en regionaal niveau. Dit biedt een beter inzicht in de omvang van het netwerk. Vervolgens wordt nader ingezoomd op het gemeentelijke havennetwerk, het object van deze scriptie.

- Welke actoren zijn in het netwerk actief?
- Welke fora maken deel uit van het netwerk?
- Welke actoren nemen deel aan welke fora?

2. **Welke institutionele kenmerken beschrijven het gemeentelijke havennetwerk voor en na verzelfstandiging?**
De vraag richt zich op de wijze waarop het gemeentelijke havennetwerk gestructureerd is, dwz welke regels er gelden binnen het havennetwerk. De regels leggen ondermeer vast wie toegang heeft tot het netwerk, wie dat bepaald, welke procedures worden gehanteerd, wie de beslissingen neemt, en welke criteria gelden voor het product.
 - Welke domeinregels gelden er?
 - Welke interactieregels gelden er?
 - Welke evaluatieregels gelden er?

3. **Welke betekenis heeft de verzelfstandiging gehad voor de positie en rol van gemeentelijke actoren en in het bijzonder het Havenbedrijf in het havennetwerk?**
De vraag richt zich op de veranderingen in de positie en rol van de deelnemende actoren in het gemeentelijke havennetwerk als gevolg van de verzelfstandiging. De positie legt vast wat een actor zou mogen of moeten en welke bevoegdheden de actor ter beschikking heeft. De rol legt vast op welke wijze een actor daadwerkelijk acteert en welke instrumenten hij gebruikt.
 - Hoe waren de positie en rol voor verzelfstandiging?
 - Welke overwegingen hebben geleid tot de verzelfstandiging van het Havenbedrijf?
 - Hoe zijn de positie en rol van de actoren na verzelfstandiging en met name het Havenbedrijf?

4. **Welke samenstelling heeft de energie- arena voor verzelfstandiging, hoe heeft dit zich ontwikkeld en welke samenstelling heeft de energiearena anno 2007?**
Deze vraag beoogt de inventarisatie van de energiearena's en de actoren die daaraan deelnemen en de veranderingen die daarin zijn opgetreden.
 - Welke energiearena's zijn er geweest vanaf 1990 tot op heden?
 - Welke actoren zijn in de arena's actief en welke niet voor de verzelfstandiging?
 - Zijn er actoren bijgekomen of verdwenen in de loop der jaren?
 - Welke actoren zijn actief in de energiearena anno 2007?

5. **Welke institutionele kenmerken beschrijven de energiearena voor en na verzelfstandiging?**
De vraag richt zich op de wijze waarop de energiearena gestructureerd is, dwz welke regels er gelden binnen de arena. De regels leggen ondermeer vast wie toegang heeft tot het netwerk, wie dat bepaald, welke procedures worden gehanteerd, wie de beslissingen neemt, en welke criteria gelden voor het product.
 - Welke domeinregels gelden er?
 - Welke interactieregels gelden er?
 - Welke evaluatieregels gelden er?

6. **Wat is de positie en rol van de gemeentelijke actoren en in het bijzonder het Havenbedrijf in de arena voor de verzelfstandiging, hoe heeft deze zich ontwikkeld na verzelfstandiging en hoe ziet de arena er anno 2007 uit?**
De vraag richt zich op de veranderingen in de positie en rol van de deelnemende actoren in de energiearena als gevolg van de verzelfstandiging. De positie legt vast wat een actor zou mogen of moeten en welke bevoegdheden de actor ter beschikking heeft. De rol legt ondermeer vast op welke wijze een actor daadwerkelijk acteert en welke instrumenten hij gebruikt.
 - Welke positie en rol hadden de gemeentelijke actoren en in het bijzonder het Havenbedrijf in de energie- arena voor verzelfstandiging?

- Welke wijzigingen zijn er na verzelfstandiging opgetreden?
 - Welke positie en rol hebben de gemeentelijke actoren en in het bijzonder het Havenbedrijf anno 2007 in de energiearena?
- 7. Hoe kan de rolwijziging van de actoren en in het bijzonder het Havenbedrijf in het havennetwerk en de energiearena worden gerelateerd aan institutionele transformatieprocessen?**
- Om de veranderingen in de regels die op kunnen treden als gevolg van de verzelfstandiging in kaart te brengen en te verklaren, is een analyseschema nodig. De regels karakteriseren de rol van de actoren.
- Hoe kan verzelfstandiging geduid worden in termen van een institutioneel transformatieproces?
 - Welke verklaring biedt het institutionele transformatieproces voor de rolwijziging in het havennetwerk en de energiearena?
- 9. Op welke wijze kan het Havenbedrijf haar rol in het havennetwerk en de energie- arena optimaliseren met het oog op het realiseren van haar bedrijfsdoelen?**
- De vraag beoogt de ontwikkeling van aanbevelingen voor het Havenbedrijf.

3. Theoretisch Kader

3.0 Inleiding

In deze scriptie is gekozen voor een institutionele netwerkanalyse om de consequenties van verzelfstandiging voor netwerken te duiden. In hoofdstuk 1 staat uitgelegd waarom gekozen is voor een institutionele netwerkanalyse. In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader uitgewerkt en toegelicht. Institutionele theorieën bieden een bovenindividuele, structurele verklaring voor gedrag. Volgens Van Buuren (2002) wordt in de institutionele netwerkbenadering de duurzaamheid van instituties gecombineerd met de dynamica van het handelen van actoren. Aanpassingsprocessen van regels vormen de schakel tussen statische en dynamische theoretische inzichten. Op basis van het analyse-model van Van Buuren (2002) en met behulp van inzichten van Ostrom (2004) en Scharpf (1997), wordt een eigen analyse-schema ontwikkeld dat de rolverandering van het Havenbedrijf in netwerken na verzelfstandiging kan verklaren.

In 3.1 wordt het (neo)institutionalisme en de betekenis voor de bestuurskunde toegelicht. In 3.2 wordt de institutionele netwerkbenadering als een speciale stroming binnen het institutionalisme beschreven; verschillende institutionele analyse-modellen worden gepresenteerd. In 3.3 wordt het theoretische model van verzelfstandiging als een institutionele transformatie binnen een netwerk uitgewerkt en toegelicht; hierbij wordt voortgebouwd op de eerder gepresenteerde analyse-modellen.

3.1 Het neo-institutionalisme

3.1.1. *De voorlopers van het neo -institutionalisme*

Het institutionalisme komt voort uit de economische, politieke en sociologische wetenschappen en "bestaat" als stroming sinds de laat -negentiende eeuw. Hieruit is vervolgens in het midden van de twintigste eeuw het neo -institutionalisme voortgekomen. B. Steunenberg, J. de Vries en J.M.L.M. Soeters hebben de geschiedenis van het institutionalisme beschreven (Bestuurskunde, 1996). Onderstaande tekst betreft een samenvatting hiervan.

Al in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw werden case -studies gepubliceerd waarin een sterk accent lag op institutionele beschrijvingen, dat wil zeggen op beschrijvingen van de formele inrichting van het openbaar bestuur. Hierin was weinig aandacht voor het belang van het daadwerkelijke gedrag van mensen voor het functioneren van het openbaar bestuur. De 'mens' en zijn of haar gedrag moest daarom in beeld gebracht worden.

Deze vaststelling vormde de voedingsbodem voor de ontwikkeling van stromingen als het 'behavioralisme'. Het menselijke gedrag kwam in beeld. De focus in de economie, de sociologie en de politicologie werd daarbij expliciet op het individu gericht. Dat individu werd verondersteld doelgericht te zijn en op basis van stabiele en consistente preferenties keuzen te maken. Collectief politiek en economisch gedrag werd vervolgens opgevat als de optelsom van kenmerken vastgesteld op het individuele niveau. De institutionele context van het gedrag, waarin individuele doelstellingen en voorkeursfuncties tot stand komen, werd niet bijzonder relevant geacht.

In de sociologie en de politicologie kwam men in het begin van de jaren tachtig tot het inzicht dat de sociale context en de duurzaamheid van sociale instituties niet langer verwaarloosd konden worden. Gedrag van mensen, nadrukkelijk ook economisch gedrag, is 'embedded' zoals socioloog Mare Granovetter (1985) stipuleerde: menselijk gedrag is ingebed, van een omgeving voorzien, niet losstaand.

Anders dan voorheen moesten de gevolgen van instituties voor het feitelijke gedrag van mensen in kaart gebracht worden. Instituties konden niet langer als contextueel gegeven worden behandeld, of andersom als afhankelijke variabele. Instituties moesten gezien

worden als serieus te nemen onafhankelijke factoren, die direct van belang zijn voor het verklaren van menselijke gedragingen. Instituties - zo werd 'ontdekt' - zijn namelijk medebepalend voor de doelen die mensen zich stellen en zijn tevens van invloed op de toegang tot de middelen die nodig zijn om die doelen te bereiken. Als zodanig moesten instituties expliciet in de theoretische en empirische analyses meegenomen worden.

Het begrip 'institutie' is bij dit alles allerm minst bijzonder helder. Het wordt vaak gelijk gesteld aan het even vage begrip 'regels'. Instituties en regels zijn beide 'container -begrippen', die een veelheid van verschijnselen bevatten: internationale regimes, wet- en regelgevingsystemen, inrichting van staat en openbaar bestuur, organisatie -gegevenheden (structuren, praktijken), bestuurlijke en administratieve routines, gedragsrepertoires, tradities en culturen. Al deze factoren beïnvloeden menselijke gedragingen.

Kenmerkend voor alle vormen van institutionalisme is: "rules and systems of rules in any historically given society not only organize and regulate social behavior but make it understandable – and in a limited conditional sense –predictable for those sharing in rule knowledge (Burns, Baumgartner&Deville, 1985:256, in Scharpf 1997: 40)". Institutionele theorieën bieden dus een bovenindividuele, structurele verklaring voor gedrag.

3.1.2 Het neo-institutionalisme

Het neo -institutionalisme in de bestuurskunde richt zich op de rol van instituties in het openbaar bestuur. In het neo-institutionalisme kunnen drie perspectieven worden onderscheiden: de economische, de politieke en de sociologische (zie ook Scott, 2001).

Het economische perspectief van de neo -institutionele theorie leunt sterk op de neoklassieke economische benadering. Er wordt in de neo -institutionele economische theorie uitgegaan van individuen die rationeel handelen vanuit eigenbelang. Dat kan echter leiden tot een prisoners dilemma waar individueel rationeel gedrag niet leidt tot een voor actoren gezamenlijk optimaal resultaat (Axelrod, 1984 in Hendriks, 1996). In de praktijk komt zuiver rationeel handelen echter nauwelijks voor. Mensen hebben wel de intentie rationeel te handelen, maar zijn hier vaak niet toe in staat vanwege beperkte cognitieve vermogens. Het gevolg daarvan is volgens de hiervoor genoemde onderzoekers onder meer dat contracten per definitie incompleet zijn. De economische theorie gaat daarom uit van een beperkte rationaliteit van actoren. Zij hebben immers niet de mogelijkheid en tijd om volledige informatie te verzamelen.

Het politieke neo -institutionalisme richt zich vooral op de overheid en vraagstukken rond het ontwerpen van instituties voor de oplossing van individueel ervaren maatschappelijke vraagstukken.

In de politieke benadering worden als instituties zowel gezien als formele structuren als ook informele regels en procedures die gedrag structureren (March and Olsen, 1989). Instituties zouden meestal niet het gevolg zijn van een gestructureerd ontwerpproces, maar de uitkomst van complexe maatschappelijke processen in een specifieke context.

De sociologische variant richt zich in het bijzonder op interactiepatronen, de 'spelregels' in bijvoorbeeld beleids - en samenwerkingsprocessen. De patronen, regels, normen en andere institutionele structuren maken dat gedrag en processen tot op zekere hoogte voorspelbaar worden (Stevens, 1997).

Al met al is het neo -institutionalisme een breed uitwaaierende benadering, met een veelheid van disciplines, definities, begrippen, probleemstellingen en methodische werkwijzen.

3.1.3 Over individuen en instituties

In dit onderzoek is de vraag aan de orde in welke relatie het handelen van het individu staat tot de structurele en duurzame karakteristieken van het sociale systeem. Hierover bestaan diverse meningen in de wetenschap. Daarbij zijn grofweg vier opvattingen te onderscheiden (Hendriks, 1996):

1. Instituties als conventioneel gedrag: Bestuurlijke instituties kunnen worden opgevat als tradities, routines, gebruiken en rituelen die het bestuurlijk opereren een vanzelfsprekend en voorspelbaar karakter geven. Wanneer men bestuurlijke instituties op die manier conceptualiseert, ligt de nadruk op de 'normale gang van zaken' in het bestuur.
2. Instituties als condities voor individuele beslissingen: Ostrom en Scharpf zijn voorbeelden van auteurs die deze benadering hanteren. Ostrom richt zich niet op het feitelijke gedrag maar op de 'working rules' die dat gedrag conditioneren. Tussen gedragingen en instituties bestaat in haar werk slechts een indirect verband. Volgens Ostrom zijn : "*Institutions are the prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structured interactions including those within families, neighbourhoods, markets, firms, sports leagues, churches, private associations and governments at all scales*". Instituties zijn bij Ostrom voorschriften en regels die de randvoorwaarden voor gedrag aangeven, niet het gedrag zelve. Het gedrag wordt uiteindelijk altijd bepaald door individuele actoren, die zich vergewissen van de mogelijkheden en beperkingen die aan institutionele regels kleven. Scharpf (1997) definieert instituties als : systems of rules that structure the courses of actions that a set *of actors may choose*. Scharpf ziet instituties als regels die het handelen van actoren structureren. Actoren handelen op basis van regels om hun doen en laten in een chaotische sociale omgeving richting te kunnen geven (p. 39). Ook Scharpf geeft echter aan dat het gedrag uiteindelijk door de individuele actoren wordt bepaald.
3. Instituties als diepgevoelde rolverplichtingen. March en Olsen definiëren instituties als: "collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled and what obligation of that role in that situation is". March en Olsen benadrukken dus dat de rolvoorschriften een vast onderdeel kunnen worden van het betekenisstelsel van de betreffende actor. Zij beschouwen het gedrag van het individu als rolgedrag. Volgens March en Olsen laten mensen zich in keuzesituaties primair leiden door een 'gepastheidslogica' ('logic of appropriateness'), die met zich brengt dat actoren zich voortdurend afvragen hoe zij geacht worden te handelen, gezien hun sociale positie en de bijbehorende rolverplichtingen (March en Olsen, 1989: 160). Zij definiëren identiteit als een "conception of self organized into rules for matching actions to situations" (March, 1994: 61).
4. Instituties als padafhankelijke keuzepatronen: beslissingen die in het verleden zijn genomen geven richting aan de beslissingen die in het heden en de toekomst kunnen worden genomen.

Voor deze scriptie wordt met name teruggegrepen op de inzichten van Ostrom en Scharpf. Van belang is in ieder geval dat de instituties weliswaar een belangrijke rol spelen in het bepalen van het gedrag van het individu maar toch slechts de randvoorwaarden voor gedrag bieden. Of zoals Scharpf zei: "Institutions vary cross-nationally and intertemporally. Institutions cannot influence choices and outcomes in a deterministic sense. The influence of institutions on perceptions and preferences, and hence on intentions, can never be complete" (Scharpf, 1997).

3.2 Institutionele Netwerkbenadering

3.2.1 *Over netwerken, arena's en regels*

Netwerken zijn geen nieuw en specifiek westers verschijnsel. Het strategische spel om middelen en invloed is een spel dat van alle tijden is en in alle culturen wordt gespeeld. Wat verandert is de maatschappelijke context waarbinnen het spel gespeeld moet worden. Netwerken ontstaan rondom een vraagstuk waarvoor een oplossing gevonden moet worden. Participanten in een netwerk hebben een belang bij de te kiezen oplossing maar hebben de anderen hiervoor nodig. Een belangrijke voorwaarde voor het bestaan van een netwerk is de wederzijdse afhankelijkheid. Op het eerste gezicht lijkt de participatie van de overheid in een netwerk vreemd: in het algemene belang kan de overheid met haar instrumentarium andere participanten zoals private partijen, lagere overheden en burgers haar wil opleggen. Toch participeert de overheid veelvuldig met deze partijen in netwerken. In de huidige – steeds complexer wordende westerse samenleving- zijn de problemen te complex en zijn er zoveel partijen betrokken, dat de klassieke wijze van top-down sturing niet meer mogelijk is (Klijn, 1996). Horizontale netwerken vervangen hiërarchieën. Door diverse onderzoekers (Klijn: 1996, Van Buuren, 2001) is aangetoond dat netwerken zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden.

Diverse auteurs in de jaren tachtig en negentig wezen op het feit dat beleid tot stand komt in hecht verweven netwerken tussen een groot aantal actoren in een bepaalde beleidssector (Berger (eds), 1981; Koppenjan e.a., 1987; Hufen/Ringeling, 1990; De Bruijn/Ten Heuvelhof, 1991; Klijn/Teisman, 1992; Koppenjan e.a., 1993; in Klijn 1996). Zoals Klijn (1996) aangeeft zijn in een dergelijk netwerk de actoren afhankelijk van elkaar. Ze kunnen hun eigen doelen niet realiseren zonder middelen die in bezit zijn van andere actoren. Ter beschikking komende middelen in het kader van beleidsprogramma's kunnen de afhankelijkheden tussen actoren creëren en versterken. Zij zorgen er voor dat doeleinden van actoren met elkaar verweven raken en de interacties zich intensiveren. Langdurige afhankelijkheden en interacties in netwerken leiden tot een zekere institutionalisering. Binnen netwerken ontstaan regels en omgangspatronen die nieuwe interacties gaan reguleren. Klijn (1996) beschrijft hoe de wortels van het denken in beleidsnetwerken vooral liggen in de interorganisatie- sociologie uit de jaren 60 en 70 en bepaalde stromingen uit de politicologie. Een van de belangrijkste vertegenwoordigers is de Duitse bestuurskundige Scharpf. Centraal in de beschouwing van Scharpf staat de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Deze afhankelijkheid vormt de basis voor het strategisch gedrag van actoren om met deze afhankelijkheid om te gaan of om haar te veranderen (Scharpf, 1978).

Volgens Klijn (1996) kunnen beleidsnetwerken worden opgevat als: "min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en /of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen". In het netwerkperspectief wordt beleid beschouwd als het resultaat van een interactie tussen verschillende actoren. Essentieel in het gehanteerde netwerkperspectief is de dynamiek (Klijn, 1996), dynamiek die betrekking heeft op de uitkomsten van interacties en op de strategieën van de betrokken actoren. Aangezien alle actoren door strategisch gedrag pogen om doelen te bereiken, is het uiteindelijke resultaat dus een gevolg van een complex samenspel van strategieën van verschillende actoren. De voorspelbaarheid van die uitkomst is vooraf gezien gering en de dynamiek tijdens het interactieproces, die zich weerspiegelt in het veranderen van doelen, strategieën, en uitkomsten is groot.

Klijn (1996) onderscheidt naast netwerken ook arena's. Hij zegt: "het spel vindt plaats in een beleidsarena". Hij definieert spel als: "een doorgaande, opeenvolgende reeks van (strategische) handelingen tussen verschillende actoren, geleid door formele en informele regels, die ontstaan rondom issues of beslissingen waarbij de betreffende actoren belang hebben". Arena's zijn dan

ook volgens Van Buuren (2002) te beschouwen als een deel van het netwerk, geactiveerd rond een specifiek thema of probleem uit het netwerk.

Actoren zijn zelden slechts bij een spel betrokken. Bovendien staat een spel zelden alleen. De patronen in het netwerk zijn een cumulatie van de afzonderlijke spelen. In al die reeksen van spelen creëren de actoren gezamenlijk nog iets anders wat de individuele spelen te boven gaat. Er vinden institutionaliseringsprocessen plaats waarin actoren gezamenlijk betekenisstructuren ontwikkelen die zich tot op zekere hoogte gaan verzelfstandigen (Giddens, 1984; Zijderveld, 1974, uit Klijn, 1996).

Naast dynamiek is de structuur van het netwerk van belang. Deze structuur komt tot uiting in de regels die het netwerk structureren. Regels hebben betrekking op de verhoudingen tussen actoren. Zij reguleren de interacties tussen actoren en zijn dus per definitie niet actorgebonden en evenmin specifiek voor een situatie. Regels zijn kenmerkend voor een netwerk of voor een deel ervan. Ze ontstaan en blijven bestaan omdat actoren gedeelde praktijken onderhouden. Toch kunnen regels in een netwerk ook veranderen. Regels worden gevolgd zolang zij legitiem worden geacht (Klijn 1996). Meerdere strategiekeuzen zijn te verzoenen met de geldende regels. Actoren zullen trachten een probleem in eerste instantie op te vangen met hun bestaande repertoire aan handelingen, voor zover dit leidt tot bevredigende resultaten.

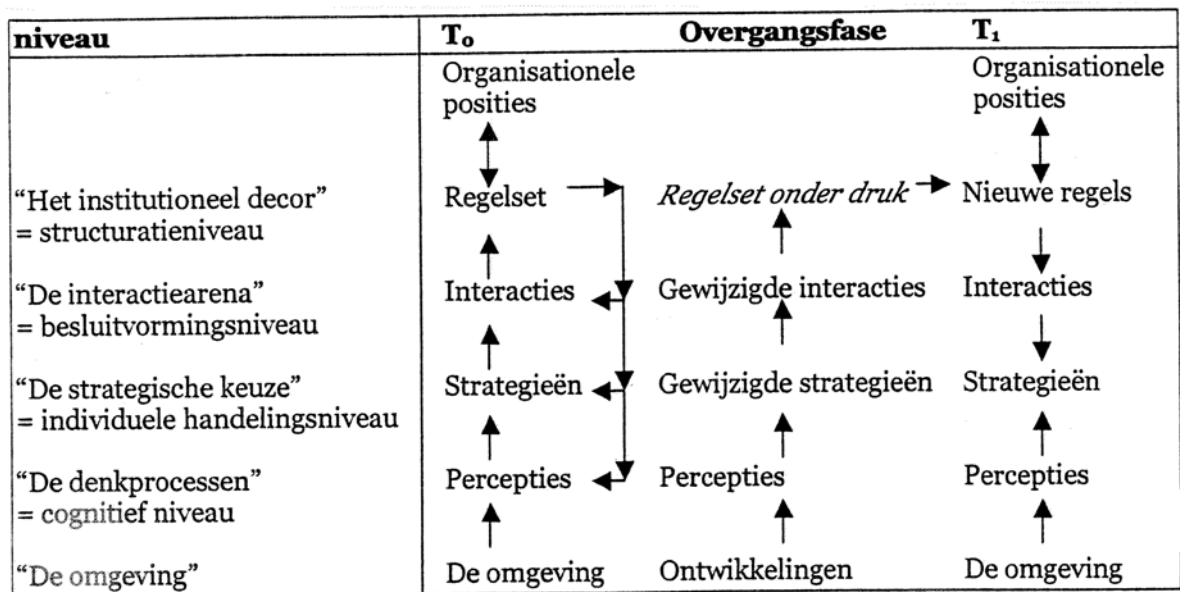
Sommige ontwikkelingen zullen er echter toe kunnen leiden dat geldende strategieën of regels niet meer voldoen. Regelwijzingen bijvoorbeeld kunnen er toe kunnen leiden dat de bestaande strategieën niet meer passend zijn. Deze strategieën botsen met de nieuwe regels. Regels worden dan gebroken. Dit kan leiden tot een wijziging van de regels.

Volgens Van Buuren (2002): "Regelbreuk leidt zeker niet direct tot aanpassing of zelfs het afschrijven van bestaande regels. Regelbreuk kan meerdere consequenties hebben. Als zij niet gesanctioneerd wordt kan dit een herbevestigend effect hebben: de oude regel wordt blijkbaar gedragen door het netwerk en de regelbreker wordt hiervoor gestraft. Wel kan de regel onder toenemende druk komen te staan en kan geleidelijk een situatie ontstaan waarin de regel nog wel bestaat maar niet meer toegepast wordt of zelfs gewijzigd. Regelmatige regelbreuk zal dit proces van aanpassing waarschijnlijk versnellen".

In deze scriptie wordt de rolwijziging van het Havenbedrijf in een beleidsnetwerk als gevolg van verzelfstandiging onderzocht. Dit vraagt een model dat rekening houdt met het gedrag van individuele actoren, de institutionele structuren en hun onderlinge wisselwerking en beïnvloeding maar ook een model dat institutionele transformatieprocessen kan verklaren. In 3.3 wordt het ontwikkelde analyseschema toegelicht. Dit analyseschema grijpt terug op het analysemodel dat ontwikkeld is door Van Buuren (2002) mede op basis van de inzichten van Ostrom (2004), en Scharpf (1996); alledrie varianten van een institutionele netwerkbenadering. In 3.2.2. wordt het analysemodel van Van Buuren behandeld. In 3.2.3 wordt aangegeven waarin het model van Van Buuren afwijkt van de benaderingen van Ostrom en Scharpf. Voor de geïnteresseerde lezer is in de Bijlage een korte samenvatting van de modellen van Ostrom en Scharpf gegeven.

3.2.2 Institutionele transformatieprocessen door van Van Buuren (2002)

Van Buuren borduurt in zijn scriptie (Van Buuren, 2002) voort op de inzichten van Scharpf en Ostrom (Bijlage 1). Hij hanteerde hierbij een eerdere versie van het model van Ostrom (Ostrom en Kiser, 1982) dan dat ik doe in deze scriptie. Van Buuren zocht een analysemodel waarbij de positieverandering van het Visserijschap als gevolg van diverse interne en externe ontwikkelingen verklaard kon worden. De positiewijziging is dan bij Van Buuren wat Beleid is bij Scharpf en Actie bij Ostrom.



Figuur 2.1: Een model van institutionele analyse. Source: A. Van Buuren, 2002

Van Buuren (2002) onderscheidt 4 niveau's in zijn analyse-schema die hieronder zijn overgenomen:

1. Het cognitieve niveau. Actoren hebben bepaalde percepties van hun omgeving, van zichzelf, van hetgeen nuttig of gevaarlijk is voor hun positie etc. Op basis van deze percepties kiezen zij voor een bepaalde strategie, een bepaalde handeling.
2. Het individuele handelingsniveau. Individuele actoren handelen op basis van de vastgestelde strategieën. Omdat actoren wederzijds afhankelijk zijn, en actoren dus voornamelijk in interactie met elkaar handelen, zijn deze strategieën gericht op het handelen in interactiesituaties. Strategieën zijn mede tot stand gekomen op basis van 1) percepties, 2) vorige interacties, 3) de huidige regelset (dat wat institutioneel is gelegitimeerd).
3. Het collectieve handelingsniveau. Actoren uit het institutionele systeem ontmoeten elkaar in interactie. Interactiesituaties worden gestructureerd door regels.
4. Het institutionele niveau. Dit is het niveau waarop processen van institutionalisering spelen. Institutionele handelingspatronen (regels) structureren gedrag maar worden op hun beurt in stand gehouden of vernieuwd door dit gedrag. Het institutionele niveau geeft vorm aan percepties, strategieën en interacties (zie Scharpf, 1997: 38-40). Bij afwezigheid van instituties zou zinvol handelen feitelijk onmogelijk zijn.

Van Buuren heeft een analytisch model ontwikkeld waarbij invloeden op een netwerk resulteren in een verandering van de regels in een netwerk en daarmee in de positie van een actor in het netwerk. Van Buuren maakt een onderscheid tussen netwerk -interne en netwerk -externe ontwikkelingen. Externe ontwikkelingen kunnen de conditie van het netwerk wijzigen. Interne ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld perceptiewijziging die leidt tot gedragswijziging en mogelijk tot regelwijziging. Interacties monden bij Ostrom uit in acties en bij Scharpf in beleid. Bij Van Buuren monden de interacties uit in een gewijzigde positie van organisaties. Hij beschrijft dus een specifieke subcategorie van uitkomsten van netwerkprocessen.

Het schema verklaart zich als volgt. Op t_0 en t_1 wordt een momentopname van het regelsysteem gemaakt. De veranderingen die tussen deze twee tijdstippen van geconstateerd kunnen worden,

worden verklaard door de ontwikkelingen in de overgangsfase'. In de eerste fase herbevestigen strategieën en interacties de geldende regels- zij worden tenslotte ook door deze regels gestructureerd. In de overgangsfase is dit niet langer het geval. Strategieën en interacties gaan afwijken van de door de regels gelegitimeerde praktijk. Op t_1 structureert een gewijzigde regelset nieuwe interacties en strategieën.

3.2.3 De modellen vergeleken

Tussen de modellen van Van Buuren, Scharpf en Ostrom bestaat een belangrijk verschil: Van Buuren (2002) introduceert in zijn model feedback-processen tussen de verschillende interactieniveaus. Deze ontbreken in de andere twee modellen. Het model van Van Buuren is veel dynamischer dan dat van Ostrom of van Scharpf. Bijvoorbeeld strategiewijzigingen in het netwerk kunnen resulteren in andere interacties maar ook in een gewijzigde perceptie. Ik deel de opvatting van Van Buuren dat feedback-processen een belangrijke onderdeel zijn van institutionele transformatie-processen.

Ostrom (2004) is van mening dat haar analysemodel zowel een horizontale als een verticale component kent. Zij spreekt van een hiërarchische ordening in interactiesituaties: sommige regelsets op een dieper interactieniveau zijn constituerend voor de regelsets op hoger niveau. Bij Ostrom bestaat er een hiërarchie in interactiesituaties. Ostrom (2004) stelt dat: "What can be done at a higher level will depend on the capabilities and limits of the rules at that level and at a deeper level". Zij adviseert (2004) dan ook om minimaal 3 samenhangende interactieniveaus te analyseren. Ook Van Buuren geeft aan dat er verschillen zijn in regelsets in netwerken en in arena's. De regelsets in netwerken zijn veel stabiel en vergen een langere tijd om te veranderen. Van Buuren (2002) gaat er vanuit dat zowel op netwerkniveau als op arenaniveau processen van regelaanpassing zullen plaatsvinden. Voor de arena geldt dan enerzijds 'geactiveerde netwerkregels', dat wil zeggen de netwerkregels die worden gehanteerd omdat zij relevant zijn gezien het doel waarvoor de arena is opgericht. Maar er gelden ook specifieke arenaregels; deze zijn meer instrumenteel van aard. Zij regelen op het functioneren van de arena, de concrete taakverdeling en de wijze waarop actoren met elkaar omgaan. Van Buuren ziet dus wel netwerkregels die gebruikt worden in de arena's maar ziet hiervoor een meer functionele reden dan Ostrom.

Ik ben –naar analogie met Ostrom- van mening dat er een hiërarchie bestaat in regelsets. Sommige regels uit het netwerk zullen constituerend zijn voor de arena's. Hierbij kan vooral gedacht worden aan regels die vastgelegd zijn in wetgeving en dergelijke. Dit zijn de zogenaamde formele regels.

Voor het beschrijven van verzelfstandiging is een analyseschema nodig waarin verzelfstandiging in termen van een institutioneel transformatieproces wordt beschreven. Het model van Van Buuren biedt hiervoor de aanknopingspunten. Dit model is dan ook gebruikt als basismodel en aangevuld en aangepast op grond van de bevindingen van Scharpf en Ostrom en andere auteurs.

3.3 Verzelfstandiging als institutionele transformatie

3.3.1 Verzelfstandiging als institutionele transformatie

Verzelfstandiging wordt in deze scriptie gezien als een proces van institutionele transformatie, dit overeenkomstig Hakvoort (1998). Institutionele transformatie duidt op een proces van verandering dat ontstaat wanneer instituties door introductie van nieuwe waarden modificeren. Verzelfstandiging is een proces van institutionele transformatie, dat zich in de tijd voltrekt. Hakvoort (1998) definieert verschillende fasen van transformatie in de tijd bij verzelfstandiging: een fase van externalisatie, een fase van onthechting, een fase van heroriëntatie en een fase in internalisering. Tijdens de fase van externalisatie worden eerste ideeën bedacht en geëntleerd om te verzelfstandigen. Na

reeksen van interacties vindt besluitvorming plaats en wordt verzelfstandiging een nieuwe geobjectiveerde realiteit. Organisatieleden van verzelfstandigde diensten maken hierbij een proces van onthechting door, waarbij zij hun nieuwe identiteit in contrast met de moederorganisatie definiëren. Nadat het formele moment van verzelfstandiging heeft plaatsgevonden vindt binnen de verzelfstandigde dienst een heroriëntatie plaats op de nieuwe identiteit. Organisatie moeten voor zichzelf een nieuwe missie formuleren die als overkoepelend zingevingskader zal functioneren. In de fase van internalisering is de verzelfstandigde organisatie het nieuwe uitgangspunt geworden. Verzelfstandiging resulteert in een verandering van de formele regels. Maar er gebeurt meer. Volgens Hakvoort (Hakvoort en Veenswijk, 1998) gaat het ook om verandering in zingevingskaders, die zich in en rondom de organisatie ontwikkelen. Hakvoort (1998) definieert zingeving ondermeer als: ' Zingeving is de waardering en significantie die actoren toekennen aan gebeurtenissen waarmee zij worden geconfronteerd'. Zingeving mag dus gezien worden als het interpretatiekader van de betrokken organisatie, de actor dus.

Organisaties interacteren met hun omgeving, bijvoorbeeld in netwerken en arena's. In het analysemodel van Van Buuren luidt een wijziging van het interpretatiekader of perceptie bij een of meer actoren in een netwerk/arena een proces in waarbij de regelset die geldt in het netwerk of de arena onder druk komt te staan. Dit kan uiteindelijk resulteren in een aanpassing van de regelset. Verzelfstandiging betekent dus niet alleen een directe verandering van regels bij één actor maar ook in een indirecte verandering van regels die gelden in de interactiesituatie. ***Verzelfstandiging*** definieer ik dan ook als ***de directe en indirecte transformatie van regels.***

Naar mijn mening heeft de directe verandering betrekking op de formele regels zoals die vastgelegd zijn in statuten, wetgeving, contracten en dergelijke. De formele regels bepalen naar mijn mening de positie van de actor in een interactiesituatie. Volgens Ostrom (2004) biedt de positie slechts het raamwerk. Volgens haar zijn er binnen een interactiesituatie slechts een beperkt aantal posities beschikbaar die meestal minder in aantal zijn dan het aantal actoren. Dit betekent dat meerdere actoren dezelfde positie invullen terwijl dat niet altijd overeenkomt met hun formele positie of dat er nieuwe posities gecreëerd worden. Om dit verschil zichtbaar te maken introduceer ik het concept "rol".

De rol die een actor daadwerkelijk vervuld wordt weliswaar mede bepaald door de positie van een actor maar ook door factoren als strategie en machtsbronnen van hemzelf en de andere actoren, samenstelling van het netwerk/arena en dergelijke. De rol van een actor geeft aan wat die actor daadwerkelijk "denkt en doet en de instrumenten die hij daarvoor gebruikt". De rol die een actor kan spelen wordt bepaald door het totaal aan formele en informele regels die gelden in de interactiesituatie.

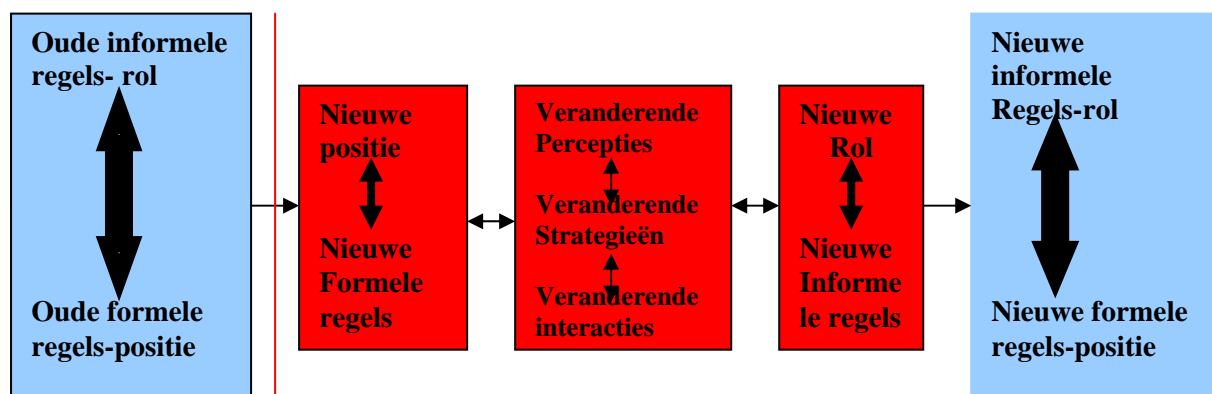
Dit proces van aanpassing vindt plaats tijdens een overgangsfase waarin regels onder druk komen en nieuwe regels gevormd worden. Aan de start van het proces staat de verzelfstandiging, de wijziging van de formele regels. Evenals in het analyse -schema van Van Buuren (2002) wordt in het schema uitgegaan van feedback -processen. De verzelfstandiging legt nieuwe formele regels op aan het netwerk. De nieuwe positie van de verzelfstandigde actor maakt dat deze zich herbezint op zijn ambities en situatie en zich afvraagt of zijn handelen nog wel passend is. Het kan zijn dat het oude beeld dat de actor had van zichzelf of de andere actoren niet meer past bij deze nieuwe realiteit. Hij zal een nieuw beeld, een nieuwe perceptie ontwikkelen. Strategieën zijn gebaseerd op de percepties van actoren van een bepaalde situatie en de daarbij passende actie. Perceptieverandering wordt relevant als dit resulteert in een aangepast handelingsplan; de strategie van een actor. De aangepaste strategie wordt ingezet in de interactiesituatie wat ook bij de andere actoren een keten van herbezinning en verandering in gang zal zetten. Ook zij zullen hun percepties en handelingsplannen aanpassen. In de interactiesituatie worden vervolgens de

strategieën getest en bestendigd of weer aangepast. De interactiesituaties worden gestructureerd door de oude regels van het netwerk. Deze regels worden ter discussie gesteld in de veranderde interacties. Oude regels zullen veranderen of verdwijnen en er zullen nieuwe regels bij komen. Door de herhaalde interactie zal een nieuwe passende regelset ontstaan die de interactiesituatie duurzaam zal vastleggen. De nieuwe regelset legt de rol vast die een actor kan spelen in de interactiesituatie. Deze zal door de wijziging in de regelset veranderd zijn. Aan het eind van het proces staat een nieuwe regelset die de interactie structureert. Op hun beurt worden de percepties, strategieën en de interacties ook weer gestructureerd door de regelset. Deze nieuwe regelset bepaalt ook de rol van de verschillende actoren in de interactiesituatie en hun onderlinge verstandhouding.

Regels bepalen in belangrijke mate het gedrag van actoren in een institutionele context. Regels zijn echter geen dwangbuis. Ze kunnen aangepast worden als de situatie dit noodzakelijk maakt. De rol hoeft daarmee niet een op een identiek te zijn aan de positie van actoren die bepaald wordt door alleen de formele regels.

In het analysemodel wordt er geen verschil gemaakt tussen arena en netwerk. Toch zijn er verschillen tussen deze twee: een netwerk heeft een structureel karakter en een arena kan omschreven worden als een tijdelijke interactie- situatie gericht op het gezamenlijk oppakken van momentane vraagstukken. Veranderingen in de regels vinden in het netwerk veel langzamer plaats dan in de arena.

Naar mijn mening bestaat er een dynamische relatie tussen beide niveau's. Het netwerk omvat diverse actie- arena's. Binnen het netwerk ontstaan actie- arena's rond actuele dossiers of thema's, deze komen tot een resultaat, verdwijnen weer of bestendigen in netwerken. De formele regelset is constituerend voor zowel netwerken als arena's. De formele regelset geldt voor alle niveau's. Verzelfstandiging in de zin van een wijziging van de formele regelset kan dus zowel als een interne als een externe ontwikkeling worden beschouwd afhankelijk van het niveau van de interactiesituatie waar de analyse zich op richt.



Voor verzelfstandiging Proces van institutionele transformatie Na verzelfstandiging

Figuur 3.2: Analyse -schema institutionele transformatie na verzelfstandiging.

Deze zal tussen arena's verschillen en ook verschillen tussen netwerk en arena. Juist binnen de arena zullen specifieke regels gelden die alleen voor de specifieke probleemstelling gelden. In deze arrangementen ontwikkelen zich vervolgens nieuwe regels en worden de oude bestaande regels aangepast. De som van veranderingen in de diverse arena's verandert geleidelijk ook de regelset in het netwerk. Andersom zal echter de regelset in het netwerk deels constituerend zijn voor de

regelset in de arena. Effecten van de verzelfstandiging zullen naar mijn mening in eerste instantie uitkristalliseren in de arena's. Juist in deze arrangementen ontwikkelen zich vervolgens nieuwe regels en worden de oude bestaande regels aangepast. De nieuwe regelset legt vervolgens de nieuwe rolverdeling duurzaam vast.

Toch is de regelset niet te zien als een dwangbuis voor de netwerkpartijen. Regels kunnen altijd weer aangepast worden als de actoren dit passend vinden.

3.3.2 *Het analyseschema gedefinieerd*

In het analyseschema zijn de volgende elementen van belang: (in)formele regelset, perceptie, strategie, interactie, en positie & rol. Deze elementen worden in deze paragraaf toegelicht.

Regels

Regels zoals die door Ostrom gedefinieerd worden: *"shared understandings by participants about enforced prescriptions concerning what actions or outcomes are required, prohibited, or permitted. All rules are the result of implicit or explicit efforts to achieve order and predictability among humans by creating classes of persons (positions) who are then required, permitted, or forbidden to take classes of actions in relation to required, permitted or forbidden outcomes or face the likelihood of being monitored and sanctioned in a predictable fashion"* (Van Ostrom, 1991 uit Van Buuren, 2002)

De regels die vastgelegd zijn in wetgeving, statuten, contracten en andere juridische documenten vastgelegde regels, noem ik de formele regels.

Regels hoeven echter niet beschreven te staan, noch hoeven ze het resultaat te zijn van formele juridische procedures. De niet juridisch vastgelegde regels zijn de informele regels. Deze zijn niet minder belangrijk, integendeel, in veel interactiesituaties bepalen de informele regels het gedrag van de actoren.

Volgens Klijn (1996) zijn regels de structurele eigenschappen van het netwerk en arena. De door institutionaliseringprocessen ontstane regels scheppen tegelijkertijd zowel een context (en dus begrenzing) van het spel, als een mogelijkheid bij het spel. De structuur van het netwerk, de set van regels) constitueert het spel maar wordt tevens in het spel beproefd, bevestigd en veranderd. De regels determineren echter de uitkomst van het spel niet.

Regels zijn er in vele soorten en maten. Ostrom benoemt 7 regels, Klijn noemt er 2 en Van Buuren gebruikt er 3. Dit laatste wordt overgenomen in dit onderzoek.

Domeinregels

Domeinen van actoren zeggen tot welke onderwerpen de bevoegdheden van actoren zich uitstrekken. Domeinregels bepalen de taakverdeling binnen het institutionele systeem. Dit kan zijn in wet- en regelgeving (overheidsorganisatie) maar ook in de statuten van privaatrechtelijke organisaties. Ook informele domeinafspraken kunnen de status van een regel hebben.

Interactieregels

De actoren zijn wederzijds afhankelijk. Voor hun omgang met elkaar bestaan handelingspatronen, de zogenaamde interactieregels. Interactieregels bepalen ondermeer:

- welke informatie wordt uitgewisseld en de wijze waarop dit gebeurt;
- de overlegpatronen tussen actoren;
- de wijze waarop collectieve beslissingen worden genomen.

Evaluatieregels

Dit zijn de regels aan de hand waarvan de uitkomsten van de interactie en de procedures bij de totstandkoming van de uitkomsten worden gewaardeerd.

Percepties

Bij Scharpf worden actoren gekarakteriseerd door hun oriëntaties (percepties en preferenties) en door hun capabilities (action resources) (Scharpf, 1997: 61). Percepties bepalen hoe actoren de realiteit waarnemen en interpreteren. Perceptie bepaalt dus de probleemdefinitie van de actor. Dit is bepalend voor de keuzes die ze maken met betrekking tot doelen (preferenties) en strategie (action resources)

Volgens Klijn zijn "*Percepties zijn de definities of beelden die de actoren hanteren van hun spelsituatie en waarmee ze hun eigen handelen en dat van anderen zingeven en evalueren*". Percepties zijn dus actorgebonden interpretatiekaders die de actoren helpen de spelsituatie begrijpelijk te maken.

Strategie

Bij Klijn is strategie het handelingsplan van een actor: "*Bij strategisch handelen oriënteren actoren hun eigen handelen, en de doel middel combinaties die ze met dat handelen nastreven, aan het strategisch handelen en de daarbij horende doel-middel combinaties van andere actoren*". Basis van de strategie dienen altijd de action resources te zijn zoals geld, macht, informatie en dergelijke. Zoals Scharpf zegt: "in the absence of action resources, even the most enlightened perceptions and preferences will fail to make a practical difference".

Macht is een speciale vorm van action resource. Volgens Klijn: "*Macht is het vermogen van actoren om bronnen (en regels) bezien als structurele kenmerken van het netwerk, aan te wenden in concrete spelsituaties*". Vanuit het uitgangspunt dat macht iets zegt over de relatie tussen actoren en het vermogen van een actor weergeeft, is macht in het spel dus vooral een perceptie van de andere actoren. De macht van een actor is op die manier onderdeel van de percepties van de actoren die in de spelen worden gecreëerd en onderhouden.

Interacties

Actoren zijn wederzijds afhankelijk en zullen trachten in de omgang met elkaar hun doelen te realiseren. Van Buuren (2002: 13) zegt over interactie: "Het is als het ware een stukje expliciet geworden netwerk waarin actoren elkaar ontmoeten, strategieën inzetten en gezamenlijk werken aan oplossingen van problemen". Interacties leveren wel of niet resultaten op in de vorm van acties. Maar in de interactie wordt ook de rol van de actoren bevestigd of ter discussie gesteld.

Positie of Rol

Posities bieden in de visie van Ostrom in een situatie slechts de kaders waarbinnen actoren kunnen handelen. Een positie geeft aan wat een actor juridisch gezien mag dan wel moet doen, met welke partijen en welke instrumenten hij hiervoor ter beschikking heeft. Posities zijn actorgebonden en worden bepaald door de formele regels.

Een rol geeft aan wat de actor daadwerkelijk doet en met wie en welke instrumenten hij gebruikt. Naar mijn mening is een rol dan ook gebonden aan de interactiesituatie en niet aan de actor. Een rol dan ook het resultaat van interactieprocessen en wordt gestructureerd door de informele en formele regels die van toepassing zijn in de institutionele context.

4 Onderzoeksopzet en methodologische verantwoording

4.0 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet beschreven en verantwoord. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 wil ik onderzoeken of de rol van het HbR in het havennetwerk en in het bijzonder in de energie- arena na verzelfstandiging veranderd is. In het onderzoek wordt gekeken naar het havennetwerk en de energiearena. Van bijzondere interesse is de subset gemeente, bedrijfsleven en HbR. Deze subset is dan ook het object van onderzoek.

In 4.1 wordt de keuze van de onderzoeksmethode toegelicht en verantwoord. In 4.2 wordt de operationalisering van het analyseschema beschreven. In 4.3 worden de dataverzamelmethode en in 4.4 de verwerking- en analysemethoden beschreven. Tot slot wordt in 4.5 kort ingegaan op de betrouwbaarheid van de resultaten.

4.1 Methodologie

Moderne wetenschap kent 2 hoofdrichtingen: de empirisch-analytische en de hermeneutisch-interpretatieve beoefening van wetenschap (Hakvoort, 1996). Het belangrijkste onderscheid tussen empirisch-analytisch onderzoek en hermeneutisch-interpretatief is de opvatting van de werkelijkheid. Volgens de empirisch-analytische benadering heeft de werkelijkheid een atomistisch karakter. De realiteit is een verzameling van gelijkaardige eenheden met verschillende inhoudelijke kenmerken. De hermeneutisch-interpretatieve benadering wil zich eerder richten op het wezenlijke van verschijnselen. Hermeneutici willen de achtergrond van fenomenen doen 'dageraden'. Het onderscheid wordt ook wel eens als volgt beschreven: terwijl empirisch-analytisch (kwantitatief) onderzoek probeert de werkelijkheid van buiten af te registreren door metingen te verrichten, tracht interpretatief (kwalitatief) onderzoek vooral het perspectief van de betrokkenen te begrijpen. De empirisch-analytische benadering wordt ook wel nomothetisch genoemd. Ze wil de werkelijkheid verklaarbaar en voorspelbaar maken door het zoeken naar wetmatigheden. De hermeneutisch-interpretatieve benadering is ideografisch. Het onderzoek distilleert algemene en abstracte kenmerken, die echter steeds met het concrete verbonden blijven.

In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de sociale werkelijkheid wordt geconstrueerd door de gezamenlijke activiteit van de onderzoeker en de onderzochte. Volgens Hakvoort (1996) is dit een kenmerk van hermeneutisch-interpretatieve onderzoeksmethoden. De hermeneutiek binnen de methodologie van de sociale wetenschappen houdt zich bezig met methoden en technieken van interpreteren (verstehen). Een van de centrale uitgangspunten hierbij is dat de sociale wetenschappen het gedrag van mensen in hun eigen leefwereld op grond van hun zingevingen moet trachten te begrijpen. De onderzoeker tracht de betekenisverlening van actoren te achterhalen. Vertaald naar de praktijk van bestuurskundig onderzoek betekent deze opvatting dat beleid en organisatie niet louter via rationele processen tot stand komt maar via zingevingprocessen tussen deelnemers (Hakvoort, 1996).

Ook binnen de interpretatieve stroming zijn diverse benaderingswijzen ontwikkeld. In dit onderzoek is gekozen voor de institutionele benaderingswijze van Scharpf. In zijn analyse staan niet de doeleinden van individuele personen of organisaties centraal, maar de interactie van een groot aantal verschillende organisaties die deel uitmaken van het politieke systeem. In het bijzonder staat de invloed van de institutionele structuur op het beleid centraal. Institutionele structuren brengen zowel mogelijkheden als belemmeringen mee voor het handelen. Of zoals Scharpf zegt: "institutions are the most important influences on actors and interactions because, if they in fact perform this function, these rules must be " common knowledge" among the actors.....institutions not only facilitate and constrain a range of choices, but will also define how the outcomes achieved through such choices will be evaluated by the actors involved – and they will thus determine the preferences of these actors with regard to the feasible options" (Scharpf, 1997: 39). Naar zijn

mening beïnvloeden instituties dan ook strategie en perceptie van actoren. Voor de onderzoeker zijn institutionele arrangementen dan ook beschikbare informatiebronnen die helpen percepties en strategieën in kaart te brengen en te verklaren.

Het onderzoek maakt gebruik van kwalitatieve technieken; dit heeft betrekking op de mate van structuur en vergelijkbaarheid van de ene onderzoeks-situatie met de andere (Hakvoort, 1996). In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de sociale werkelijkheid een gezamenlijke constructie is van de onderzoeker en de onderzochte. Dit maakt de keuze voor kwalitatieve technieken voor de hand liggend.

4.2 Operationalisering

Dit onderzoek staat in het teken van het belang van regels voor het functioneren van een netwerk en van de veranderingen die daarin kunnen optreden. De som van interacties tussen individuen (of organisaties) is meer dan de som van de delen. Institutionele analyse richt zich over het algemeen op de invloed van instituties op beleid. In dit onderzoek staat echter invloed van veranderende instituties op de rol van een organisatie centraal. In het theoretische kader zoals beschreven in hoofdstuk 3 spelen een aantal begrippen een belangrijke rol, deze zijn achtereenvolgens: verandering formele regels, percepties, strategieën, interacties, regels en posities/rollen van organisaties. In deze paragraaf worden deze begrippen geoperationaliseerd zodat gebruikt kunnen worden bij de analyse van de verzamelde gegevens.

Het is belangrijk te wijzen op het verschil tussen het onderzoek naar het netwerk en het onderzoek naar de arena. Dit verschil heeft een belangrijke reden: de arena betreft een veel beter ingekaderd en nauwer omschreven onderwerp. Voor de operationalisering betekent dit dat de netwerkanalyse zich vooral richt op de aspecten die op arena- niveau doorwerken, dus die constituerend zijn voor de arena. Dit betekent dat deze ook in ander arena's dan het onderhavige, geactiveerd kunnen worden.

Naar mijn mening bestaat er een dynamische relatie tussen beide niveau's. Het havennetwerk wordt in dit onderzoek gezien als een netwerk dat diverse arena's omvat. Binnen het havennetwerk ontstaan arena's rond actuele dossiers of thema's, deze komen tot een resultaat, verdwijnen weer of bestendigen. Mede op basis van deze uitkomsten wordt het havenbeleid vorm gegeven in het havennetwerk. Het havennetwerk is dus meer dan de som van de individuele arena's. Horizontale en verticale koppelingen tussen de arena's en het havennetwerk, maar ook tussen het havennetwerk en andere beleidsnetwerken bepalen mede de uitkomst.

De institutionele regels in het havennetwerk zijn daarnaast ook deels constituerend voor de arena's (Ostrom, 2004). Ontwikkelingen in het havennetwerk werken door op het arena- niveau. Effecten van de verzelfstandiging zullen dan ook uitkristalliseren in de arena's. Juist in deze arrangementen ontwikkelen zich vervolgens nieuwe regels en worden de oude bestaande regels aangepast.

In dit onderzoek is de beschikbare tijd helaas beperkt. Dit heeft consequenties voor de reikwijdte van het onderzoek en de onderzoeksopzet. Er is gestreefd naar een onderzoeksopzet die voldoende diepgang heeft om inzicht te bieden in de constituerende functie van het havennetwerk voor de energie- en andere arena's. Daarnaast dient inzicht verworven te worden met betrekking tot de relevantie en consequenties van de ontwikkelingen in de energie- arena op andere arena's binnen het havennetwerk.

Het onderzoek richt zich op de periode voor en na 2004, het formele moment van verzelfstandiging. De periode voor verzelfstandiging gaat terug tot circa 1990. Dit heeft een praktische reden namelijk het verzamelen van voldoende gegevensmateriaal. De periode na verzelfstandiging loopt tot het heden.

Voor de energie- arena zal een gedetailleerde beschrijving gegeven worden van de ontwikkelingen in de periode na 2004.

Het onderzoek naar het netwerk zal globaler zijn dan het onderzoek naar de arena. De koppeling tussen empirie en theorie zal vooral plaats vinden op basis van een analyse van de regels. Dit wordt acceptabel geacht op grond van de theorie van Scharpf dat institutionele arrangementen in zekere zin de percepties en strategieën voorspellen. Er wordt van uitgegaan dat vooral de domein- en de evaluatieregels constituerend zullen zijn voor het arena- niveau. Dit impliceert dat deze regels ook gelden op het arena- niveau. Echter, juist op het arena- niveau wordt ook de gemeentelijke institutionele diversiteit zichtbaar. Voor een zo volledig mogelijke analyse is het dan ook gewenst om ook op het arena- niveau onderzoek te doen naar domeinregels; dit onderzoek kan zich dan juist meer richten op de betekenis van de gemeentelijke positie en subrollen in de energie- arena. De koppeling tussen empirie en theorie zal plaatsvinden aan de hand van de stappen in het theoretische kader. Dus gericht op perceptie, strategie, regels en rol.

Verzelfstandiging

Dit is de relevante gebeurtenis die tot gevolg hebben dat de rollen in het netwerk en arena veranderen. Verzelfstandiging is gedefinieerd als de directe en indirecte transformatie van de regels. De formele regels worden gezien als de onafhankelijke variabelen en kunnen in kaart gebracht worden met behulp van nota's die opgesteld zijn in aanloop op de verzelfstandiging, de statuten van het verzelfstandigde Havenbedrijf, verslagen van Raadscommissies en het college van B&W. De informele regels zijn de afhankelijke variabelen die door het institutionele transformatieproces ontstaan. Ze worden bepaald door documenten onderzoek en interviews.

Percepties

Percepties zijn actorgebonden interpretatiekaders die de actoren helpen de interactiesituatie begrijpelijk te maken en te handelen. Een belangrijk aandachtspunt is de relatie tussen percepties en institutionele kenmerken. Een aantal vragen zijn van belang voor het onderzoek naar percepties:

- de onderlinge verhoudingen voor en na verzelfstandiging in het havennetwerk en energie-arena
- de betekenis die de verzelfstandiging heeft gehad op de onderlinge verhoudingen in het havennetwerk en de energiearena
- Elkaars rol zowel in het havennetwerk als de energie- arena voor en na verzelfstandiging
- hun eigen rol in zowel het havennetwerk als de energie- arena voor en na de verzelfstandiging
- de oorzaken van een eventueel veranderde rol in het havennetwerk en de energie- arena
- de machtsbronnen die het Havenbedrijf heeft.

De percepties worden op 2 manieren bepaald in dit onderzoek. Ten eerste wordt in interviews naar de mening van de gesprekspartner gevraagd, en ten tweede worden verslagen en memo's van overleggen in het kader van de energiearena geanalyseerd.

Strategieën

Strategieën hebben betrekking op de wijze waarop een actor zijn doelen in het netwerk en de arena tracht te realiseren. Strategie is het handelingsplan van een actor. Strategieën van actoren zijn waarneembaar gedrag en kunnen dus door observatie, inhoudsanalyse en interviews achterhaald worden. Relevante vragen in het kader van dit onderzoek zijn onder meer:

- Is er bereidheid tot samenwerking en wat is de reden hiervoor? Met wie wel en met wie niet?

- Welke belangen worden relevant geacht? Wie maakt de belangenafweging tussen maatschappelijk en commercieel belang?
- Welke instrumenten worden ingezet om de ambities te realiseren?
- Is er een verschil tussen vroeger en nu? Hoe wordt dit verklaard?

Interacties

In interactiesituatie zullen partijen hun doelen trachten te realiseren. Partijen communiceren met elkaar, en werken samen. Juist in de interactie worden regels bestendigd of juist ter discussie gesteld. De interacties zijn te achterhalen door te inventariseren welke actoren wel of niet deelnemen en de reden hiervoor, de wijze van samenwerk, wie de beslissingen neemt en de wijze waarop men doelen tracht te realiseren. Ook is relevant hoe omgegaan wordt met belangentegenstellingen en conflicten. Het onderzoek richt zich voorts op de frequentie, aard en inhoud van de contacten. Dit onderzoek kan gebruik maken van documentonderzoek zoals agenda's en verslagen van bijeenkomsten, emails en briefwisselingen. Daarnaast zijn interviews een belangrijke bron van informatie.

Regels

Regels zijn institutionele arrangementen die impliciet of expliciet structurerend werken voor interactiesituaties, strategiekeuzen en percepties. Reconstructie hiervan wordt vergemakkelijkt door ze te onderscheiden in 1) domeinregels 2) interactieregels en 3) evaluatieregels. Domeinregels betreffen afspraken over de taakverdeling tussen partijen en bevoegdheden van netwerkpartijen. Interactieregels leggen vast welke contacten noodzakelijk zijn om als netwerkpartij tot actie over te kunnen gaan, welke partijen betrokken zijn, wat de bevoegdheden zijn etc. Er zijn twee soorten evaluatieregels: de regels aan de hand waarvan het proces van beleidsvorming wordt beoordeeld en de evaluatieregels die het product van beleidsvorming beoordelen. Veel regels zijn formeel vastgelegd in wet- en regelgeving, statuten, en anderszins in documenten. Deze zijn dan ook gemakkelijk te reconstrueren door documenten onderzoek. De informele regels zijn veel moeilijker te reconstrueren aangezien ze voor de gebruiker een zeker vanzelfsprekendheid hebben en vaak niet expliciet vastgelegd zijn. De informele regels zullen juist in interviews aan de orde kunnen komen. De relevante vragen voor deze scriptie worden per soort regel beschreven.

Domeinregels

- Wie krijgt toegang tot het netwerk en op grond van welke bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden?
- Wie bepaalt de toegang tot het netwerk?
- Zijn de criteria voor toegang tot het netwerk veranderd door de verzelfstandiging? Wat betekent dat voor de actoren?

Interactieregels

- Wie is betrokken bij de beleidsvorming over het havengebied en wie beslist?
- Hoe wordt omgegaan met belangentegenstellingen en conflicten? Wie beslist daarover?
- Aan wie wordt verantwoording afgelegd en op welke wijze?

Evaluatieregels

- Aan welke eisen moet een besluit of activiteit voldoen? Inhoudelijk? Proces?
- Is dat veranderd?

Positie en Rol

In het theoretische kader is een onderscheid gemaakt tussen positie van een actor en de rol in een interactiesituatie. Een positie is actorgebonden. Informatie over de positie is vastgelegd in de formele regels. De positie legt vast welke taken en bevoegdheden een actor zou mogen en kunnen uitoefenen.

De rol is veel moeilijker te operationaliseren. De rol is gedefinieerd als datgene wat een actor daadwerkelijk doet in een interactiesituatie. Relevante informatie heeft dan betrekking op de aard van de onderwerpen of dossiers (de agenda) in een interactiesituatie. De mate waarop een actor betrokken wordt bij bepaalde onderwerpen, de frequentie waarop de actor betrokken wordt. Wie neemt het initiatief tot interactie en wie niet. Waarom vinden andere actoren de betrokkenheid van een actor relevant? Vindt besluitvorming plaats zonder betrokkenheid van de actor? Hebben de overige actoren problemen met de rol van een actor? De rol die een actor heeft wordt dus mede bepaald door de ruimte die de andere actoren geven of laten. Zoals in het theoretische kader is gesteld leggen regels de rollen van organisaties duurzaam vast. Een reconstructie van de regels geeft dan ook inzicht in de rol van het HbR in het havennetwerk en de arena.

4.3 Onderzoeksaanpak en dataverzamelingstechnieken

4.3.1 *Onderzoeksaanpak*

Het empirische onderzoek is een case-study. Volgens Hakvoort (1996: 90) verdient het aanbeveling om de case-study te gebruiken ter toetsing van een theorie. De methode wordt echter ook veel gebruikt ter verkenning van een nieuw onderzoeksprobleem. Kenmerken van de case studie betreffen de sterke contextgebondenheid en de real-life situatie. Een case studie heeft geen statistisch generaliseerbare pretenties maar biedt wel theoretisch generaliseerbare mogelijkheden (Hakvoort, 1996: 91). Dit wil zeggen dat een theorie door bestudering van een geval kan worden beproefd. Of een theorie ook bij andere gevallen opgaat zal opnieuw onderzocht moeten worden. Het voorliggende onderzoek zou idealiter zowel kunnen bijdragen aan de theorievorming over verzelfstandiging als ook over de dynamiek in netwerken.

In de periode voor dit onderzoek heb ik de ontwikkelingen in de energiearena van zeer dichtbij meegemaakt. Daarnaast heb ik ook geparticipeerd in de discussies over de verzelfstandiging en de consequenties van verzelfstandiging. De meeste gebeurtenissen zijn gedocumenteerd en als zodanig controleerbaar. Deze ervaringen zijn voor mij de directe aanleiding geweest tot de keuze van het scriptie-onderwerp en de ontwikkeling van het analytisch model (hfdstuk 3). Ik beschouw de periode van directe en participerende observatie als de oriëntatie- fase van dit onderzoek. In de beschrijvende en analyserende fase van het onderzoek zijn vervolgens aanvullend gegevens verzameld met behulp van andere technieken, namelijk ondervraging en inhoudsanalyse.. In de volgende paragraaf worden de dataverzamelingstechnieken beschreven.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve interviews bij een bewuste selectie van respondenten. De respondenten zijn gekozen op basis van hun betrokkenheid bij het havennetwerk en de energiearena en het feit dat ze regelmatig met de andere actoren in contact komen. Daarnaast is een bewuste keuze gemaakt voor respondenten op het niveau van medewerker en middenkader. De achterliggende veronderstelling was dat deze groep als eerste geconfronteerd zou worden met veranderingen in gedrag, zowel bij henzelf als de andere actoren. Een probleem voor de directe dataverzameling is de samenstelling van de groep te interviewen personen. In het onderzoek is het object van studie is het gemeentelijke havennetwerk bestaande uit het Havenbedrijf, de gemeentelijke actoren en bedrijfsleven. Er is getracht interviews te houden met vertegenwoordigers uit elke groep, met uitzondering van de groep individuele bedrijven; hiertoe is in dit onderzoek ook geen poging toe gedaan vanwege de gevoeligheid van het onderwerp. Dit

betekent dat de bevindingen met betrekking tot de actor bedrijven gebaseerd is op participatieve observatie, en inhoudsanalyse van verslagen en rapporten en ondervraging van Havenbedrijfrespondenten.

Er zijn weinig respondenten te vinden die de situatie voor en na de verzelfstandiging uit eigen ervaring kennen en ook voldoen aan de andere criteria. Ik heb gepoogd dit op te vangen door personen te interviewen die wel bekend zijn met de situatie alleen voor of alleen na de verzelfstandiging, of alleen met het havennetwerk of de energiearena. De groep van respondenten die eigen ervaring had over de situatie voor de verzelfstandiging was kleiner dan de groep met kennis over de situatie na de verzelfstandiging. Er zijn in totaal 21 personen geïnterviewd; hiervan zijn 12 werkzaam bij het Havenbedrijf en 9 bij de overige organisaties. Van de laatste groep waren er 8 werkzaam bij de overheid, slechts een respondent was werkzaam bij een marktorganisatie. De 8 personen uit de groep overheid zijn afkomstig uit 4 gemeentelijke organisaties, in een verdeling van 4/2/1/1.

Alle 21 respondenten waren bekend met de situatie na de verzelfstandiging; slechts 14 hadden ook ervaring met de situatie voor de verzelfstandiging. Dit gold voor 8 respondenten van het Havenbedrijf en voor 6 respondenten bij de andere organisaties. Deze laatste groep was verdeeld over diverse organisaties. Verder was de verdeling van respondenten over havennetwerk en energiearena niet gelijk. Alle 21 respondenten waren bekend met het havennetwerk. Slechts 12 respondenten waren bekend met de energiearena; hiervan waren er 6 van het Havenbedrijf en 6 van andere organisaties.

Tabel 4. 1: Samenstelling groep respondenten

Aantal respondenten van de 21 bekend met:	Voor verzelfstandiging	Na verzelfstandiging
Havennetwerk (21)		
Havenbedrijf	8	12
Overheidsorganisaties	5	8
Marktorganisatie	1	1
Energiearena (12)		
Havenbedrijf	4	6
Overheidsorganisaties	1	5
Marktorganisatie	1	1

4.3.2 Dataverzamelingstechnieken

Volgens Hakvoort (1996) vergt een case studie per definitie meerdere technieken van materiaalverzameling. Het gebruik van meerdere methoden voor het realiseren van de onderzoeksdoelen heet triangulatie. De technieken zijn in te delen naar: Ondervraging, Observatie, Inhoudsanalyse, Secondaire analyse en Projectieve technieken (Hakvoort, 1996). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van Observatie, Ondervraging en Inhoudsanalyse. De beschrijvingen zijn overgenomen van Hakvoort, 1996).

- Observatie: In de oriënterende fase was sprake van participerende observatie, dat wil zeggen dat de onderzoeker zijn materiaal verzamelt door vanuit een positie in een groepering de activiteiten en interacties van die groepering gade slaat en min of meer systematisch vastlegt.
- Ondervraging: dit is een techniek waarbij de onderzoeker uit eerste hand gegevens verzameld; dit geldt overigens ook voor observatie. Gekozen is voor mondelinge interviews omdat deze de gewenste diepgang kon bieden.

- Inhoudsanalyse: dit is techniek waarbij het materiaal uit tweede hand een bewerking ondergaat. Er staat een grote hoeveelheid schriftelijk materiaal ter beschikking bestaande uit formele nota's maar ook uit emails en memo's.

Het verzamelde gegevensmateriaal is gebruikt voor de beantwoording van de gestelde deelvragen. In tabel 4.1 wordt een overzicht gegeven van de gebruikte dataverzamelmethode per deelvraag.

Tabel 4.2: Overzicht gebruikte dataverzamelmethode per deelvraag

Deelvraag	Gebruikte dataverzamelmethode	Hoofdstuk
1	Documentanalyse + interviews	5
2	Documentanalyse + interviews	5
3	Documentanalyse + interviews	5, 7
4	Documentanalyse + commentaar door sleutelfiguren	6
5	Documentanalyse + Interviews	6
6	Analyse volgens het analyseschema uit hoofdstuk 3	6, 7
7	Analyse + Bespreking met sleutelfiguren	3, 7
8	Prescriptie in samenspraak met sleutelfiguren	8

4.4 Dataverwerking en –analyse

De analyse richt zich op het verklaren van betekenis van verzelfstandiging voor de rol van een actor in een netwerk. In het analyseschema wordt de keten wijziging formele regels- perceptie -strategie- interactie- informele regels verondersteld. De informele regelset is de afhankelijke variabele. De formele regelset is de onafhankelijke variabele. De formele regels zijn eenduidig vastgelegd in documenten, zowel voor als na de verzelfstandiging. Dit geldt echter niet voor de informele regelset. Deze moet herleid worden uit documentanalyse en de interviews.

Op basis van de eigen observaties was bij start van het empirische onderzoek uitgegaan van een aantal belangrijke thema's waarlangs de informatie uit de documentanalyse en de interviews geordend kon worden. Gedurende de dataverzameling kwamen een aantal aanvullende thema's naar voren, die mede de daaropvolgende interviews en de analyses gestructureerd hebben. Eerdere interviews konden hierop geanalyseerd worden doordat er letterlijke audio-verslagen van de interviews gemaakt zijn. Hierdoor was het mogelijk de interviews meerdere malen af te luisteren. Steeds is getracht de bevindingen te verifiëren door schriftelijk materiaal. Op meerdere momenten in het onderzoek zijn de bevindingen besproken met sleutelfiguren.

Voor analyse waren de belangrijke thema's:

- De onderlinge verhoudingen: Wie heeft wat te zeggen over wie;
- De bereidheid tot samenwerking;
- De afweging tussen het maatschappelijke en commerciële belang;
- Conflictbeheersing.

4.5 Betrouwbaarheid

De gegevens zijn voor een aanzienlijk deel verzameld door participerende waarneming. Hierbij treedt niet alleen wat Hakvoort (1996) noemt "dubbele hermeneutiek" op, omdat de onderzoeker zelf interpretaties van anderen moet gaan interpreteren, maar de interpretatie van de onderzoeker is gevormd door dezelfde gebeurtenissen. Dit houdt het risico in van bias. Dit is zoveel mogelijk ondervangen door sleutelfiguren mee te laten lezen.

5 De institutionele transformatie van het havennetwerk

5.0 Inleiding

In hoofdstuk 2 is het Havenbedrijf Rotterdam als gemeentelijke Tak van Dienst beschreven. In dit hoofdstuk 5 wordt het gemeentelijke havennetwerk, de actoren en de institutionele transformatie die na de verzelfstandiging optreedt beschreven.

In 5.1 wordt ingegaan op het havennetwerk voor de verzelfstandiging en de actoren die van belang zijn. Vervolgens wordt in 5.2 ingezoomd op het gemeentelijke havennetwerk voor en na verzelfstandiging. In 5.3 het gemeentelijke havennetwerk voor de verzelfstandiging beschreven met behulp van het analyseschema dat ontwikkeld is in hoofdstuk 3. In 5.4 gebeurt hetzelfde voor het netwerk na de verzelfstandiging.

5.1 Het Havennetwerk en actoren

Voor de beschrijving van het netwerk wordt een onderscheid gemaakt naar twee niveau's: het bovengemeentelijke niveau en het gemeentelijke niveau. Daarnaast is het GHR ook actief in internationale havengerelateerde netwerken. Deze zijn in het kader van dit onderzoek niet nader in kaart gebracht. Ook is geen poging gewaagd om de overleggen verbonden aan de publiekrechtelijke taken van het GHR inzichtelijk te maken. Dit overzicht is gekoppeld aan de privaatrechtelijke taken van het GHR: ontwikkeling, exploitatie en beheer van het havengebied. Dit is een overzicht dat de stand van zaken in de negentiger jaren vorige eeuw weer geeft.

5.1.1 Het bovengemeentelijke havennetwerk

Een groot aantal actoren en fora maken deel uit van het bovengemeentelijke netwerk. In tabel 5.1 wordt een overzicht gegeven. Voor meer gedetailleerde informatie wordt verwezen naar bijlage 3.

Actoren/fora	Project Mainportontwikkeling Rijnmond (PMR)	Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam (BOM)	Nationale Havenraad (NHR)	Ruimtelijke Ordening & Milieu Rijnmond (ROM)	Bestuurlijk Overleg ROM Rijnmond (BOR)
Rijk V&W Financiën VROM Landbouw&Visserij Economische Zaken	+	+	+	+	+
Provincie Zuid-Holland	+	+	-	+	+
Deltalings	-	-	-	+	+
Individuele bedrijven	-	-	-	+	-
DCMR	-	-	-	+	-
Havenbedrijf	+	+	+	+	+
Overig Rotterdam	+	+	+	+	+
			(op cie-niveau)	(wethouder)	(wethouder + CEO's diensten)

Overige gemeenten	-	-	-	+	-
Stadsregio	+	-	-	+	+

Tabel 5.1: De samenstelling van het bovengemeentelijke havennetwerk.

De meeste fora kennen een grote betrokkenheid vanuit de overheid. Veelal betreft het dezelfde actoren. De individuele bedrijven laten zich meestal vertegenwoordigen door Deltalinqs. Het Havenbedrijf is veelvuldig ook vertegenwoordigd net als de wethouder. Het GHR heeft meestal zitting op werkniveau; op bestuurlijk niveau vervangt het GHR de wethouder.

5.2 De actoren in het gemeentelijke havennetwerk

In het gemeentelijke havennetwerk zijn 2 groepen actoren te onderscheiden die relevant zijn: de gemeentelijke actoren zoals de diensten en de bestuurders. Daarnaast zijn ook Deltalinqs en de individuele bedrijven in het gemeentelijke havennetwerk van groot belang. Deltalinqs en de individuele bedrijven staan reeds in bijlage 3 beschreven. Hieronder volgt nog de beschrijving van de diensten en bestuurders. Deze is afkomstig uit www.rotterdam.nl.

5.2.1 De gemeentelijke diensten

Het GHR werkte in zijn taakuitvoering met een groot aantal gemeentelijke diensten samen. De beschrijving beperkt zich tot de collega-diensten die relevant zijn in het kader van deze studie.

Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR)

Het OBR is de stedelijke zusterorganisatie van het GHR; dat wil dat het OBR voor de droge gronden doet wat het GHR voor de natte gronden doet. Het OBR heeft geen functionele relatie met het GHR.

Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting

dS+V is onder meer verantwoordelijk voor het opstellen van het structuurplan, bestemmingsplannen en inrichtingsplannen voor gebieden/projecten en bouwvergunningen. Deze plannen zijn randvoorwaardelijk voor het Havenbedrijf. In het havengebied vindt de grondexploitatie plaats in een gebied waar reeds bestemmingsplannen van kracht zijn. Het GHR heeft slechts relatie met de dS+V, indien het vigerende bestemmingsplan in het havengebied moet worden gewijzigd of een nieuw bestemmingsplan moet worden vastgesteld. Voorts verleent dS+V ook in het havengebied de bouwvergunningen.

Gemeentewerken

Het beheer van de buitenruimte valt na afronding van de grondexploitatie door het OBR toe aan Gemeentewerken. Tussen GHR en Gemeentewerken is een opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie gebruikelijk. De gronden en infrastructuur blijven echter altijd onder beheer van het GHR.

Milieubeleid Rotterdam (MR)

Milieubeleid Rotterdam was een organisatieonderdeel van Gemeentewerken van 2000 tot 1 februari 2004. De afdeling was verantwoordelijk voor het gemeentelijke milieubeleid. Na 1 februari 2004 zijn de taken van MR overgedragen naar DCMR. Bij Gemeentewerken is een sterk verkleinde afdeling Coördinatie Milieutaken Rotterdam achtergebleven.

Bestuursdienstdirecties

De Bestuursdienst ondersteunt het gemeentebestuur (Raad en B&W) en vervult een scharnierfunctie tussen gemeentebestuur en de diensten. Tot de voornaamste taken behoren het

adviseren van de Raad, Raadscommissies en B&W, het adviseren en uitvoeren van werkzaamheden voor de wethouder en het bewaken van de coördinatie en initiatie van beleid door de diensten (regierol). Voorts is de directie Financiën verantwoordelijk voor de coördinatie van de p&c-cyclus .

Een van de taken van de Bestuursdienstdirecties is het opstellen van toetsrapporten bij de jaarplannen en jaarverslagen van de diensten. Toetsrapporten worden ten behoeve van de wethouders en Raadscommissies opgesteld. Deze toetsrapporten worden ook meegenomen in de jaarlijkse voorjaars- en najaarsretraite van B&W. De toetsing is daardoor een belangrijke informatiebron bij de sturing.

5.2.2 De bestuurlijke actoren voor verzelfstandiging

De bestuurlijke actoren zijn: het College van Burgemeester en Wethouders (B&W), de wethouder voor de Haven, de Raadscommissies.

Raad en Raadscommissies

De Raad stelt het Rotterdamse grondbeleid vast en houdt toezicht op de uitvoering van het grondbeleid. Daarnaast stelt de Raad de gemeentebegroting en –rekening en de bedrijfs- en jaarplannen en jaarverslagen van de diensten vast. De Raad laat zich hierbij adviseren door de commissie tot onderzoek van de rekening (cor). De uitvoering van het grondbeleid is behoudens enige uitzonderingen gedelegeerd aan B&W.

De Raad wordt evenals B&W ondersteund door Raadscommissies, die over de besluitvorming adviseren.

College van Burgemeester en Wethouders

B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid. B&W hebben de uitvoering van het grondbeleid gemandateerd aan het OBR voor de droge gronden en aan het GHR voor de natte gronden. Voor de droge en natte gronden stelt B&W respectievelijk de grond- en de richtprijzenbrief vast. In het toezicht op de uitvoering wordt B&W ondersteund door de Bestuursdienst.

Het college van burgemeester en wethouders kent een afzonderlijke wethouder voor de haven. In het kader van de politieke controle werd de wethouder geassisteerd door de commissie voor de haven uit de gemeenteraad. Aan deze commissie en andere gemeenteraadcommissies aangaande havenaangelegenheden kon hij advies vragen. Zij kwam een keer per maand bijeen en werd voorgezeten door de havenwethouder. Na de invoering van het dualistische systeem in 2001 is de relatie tussen de wethouder en de raadscommissie veranderd. De Raad en de Raadscommissies hebben een toetsende en controlerende taak gekregen. De wethouder maakt geen deel meer uit van de Raadscommissie. In de commissie heeft iedere politieke partij een vertegenwoordiger.

5.3 Het GHR als autonome Tak van Dienst

5.3.1 Positie en formele regels

Posities

Tussen 1882 en 2004 waren het Havenbedrijf en zijn voorlopers een gemeentelijke tak van dienst met een zelfstandige financiële positie, dat wil zeggen met eigen inkomsten en een eigen vermogen. Het GHR kende als enige gemeentelijke dienst in Rotterdam sinds 1970 een eigen begroting die losgekoppeld was van die van de gemeente. De organisatie werd aangestuurd door

een geheel of gedeeltelijk uit de gemeenteraad gerekruteerde Commissie van Advies. Vooral in de periode van de expansie van de haven trokken gemeentebestuur en Havenbedrijf samen op.

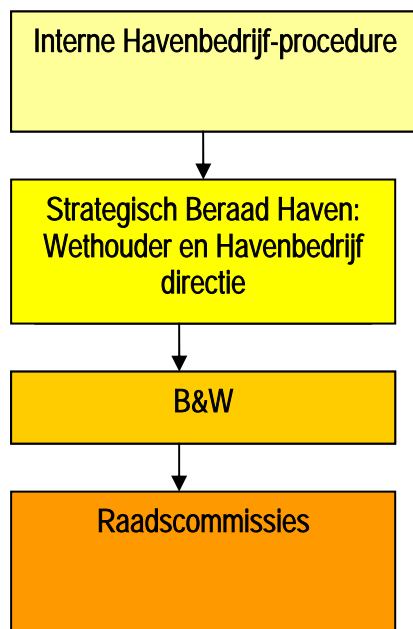
Formele regels

Als gemeentelijke Tak van Dienst legde het Havenbedrijf verantwoording af aan het gemeentebestuur en legde besluiten voor aan het gemeentebestuur. Het GHR in de negentiger jaren vorige eeuw, was een gemeentelijke dienst waarvan de algemeen directeur door de gemeenteraad wordt benoemd. De directeur van het GHR had middels het Mandateringsbesluit Havenbedrijf verschillende taken en bevoegdheden gemandateerd gekregen.

Het GHR verhuurde namens de Gemeente terreinen aan bedrijven. De terreinen werden in erfpacht of verhuur uitgegeven aan de klant. Indien gewenst door de klant werden investeringen gepleegd door het GHR voor noodzakelijke infrastructuur of terreinaanpassingen. De kosten met een zeker rendement werden verrekend met de klant in de tarieven. De voorwaarden van de uitgifte werden vastgelegd in een erfpacht- of verhuurcontract. Het GHR was in zijn handelen begrensd door de begroting, de richtprijzen voor de erfpacht en het maximum dat aan de grootte van het potentieel uit te geven terrein wordt gesteld (5 Ha). Bovendien diende het GHR rekening te houden met de randvoorwaarden die uit hoofde van de ruimtelijke orde (bestemmingsplan) en het milieu gesteld werden. Ook was het GHR verantwoordelijk voor de afstemming van het beleid met de bestuursdienst en andere gemeentelijke diensten en bedrijven. Wanneer de te nemen beslissingen of maatregelen politieke consequenties konden hebben, diende de directeur de beslissing op eigen inzicht met de wethouder of de commissie terug te koppelen. In het jaarlijkse verslag legde hij rekening en verantwoording af van het gebruik van zijn bevoegdheden.

Door de oprichting van het MHR in 2000 werd de financiële en commerciële armslag van de Directeur GHR extra vergroot.

De volgende procedures golden voor de bestuurlijke besluitvorming binnen de gemeente.



De directeur van het GHR was formeel verantwoording verschuldigd aan de wethouder van de haven.

Ook diende hij in de commissievergadering voor de haven beschikbaar te zijn voor het beantwoorden van vragen. Middels het jaarverslag, het Bedrijfsplan dat voor een periode van 4 jaar geldt, de begroting en de cie-vergaderingen had de Rotterdamse politiek een aantal formele instrumenten in handen om het GHR te controleren en via het overleg bij te sturen. De wethouder en de havendirecteur spraken elkaar formeel iedere twee weken in een zogenaamde Coördinatieoverleg voor de Haven, later Strategisch Beraad Haven genoemd.

Het GHR voerde ook regelmatig overleg met Deltalings (of zijn voorlopers), in dit overleg werden onderwerpen met betrekking tot de algemene condities van terreinuitgifte en beschikbare infrastructuur evenals beleidsontwikkelingen besproken. De formele regels worden weergegeven in Tabel 5.1.

Formele regels voor verzelfstandiging
Domeinregels
Het GHR is namens de gemeente verantwoordelijk voor de ontwikkeling, beheer en exploitatie van het havengebied.
Het GHR is namens de gemeente verantwoordelijk voor de uitgifte van terreinen mits binnen bepaalde ha en investeringsbedragen. Daarboven beslist het Gemeentebestuur.
De gemeente is verantwoordelijk voor het borgen van het algemene belang in het havengebied
De gemeente en Rijk zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening in het havengebied
De wethouder Haven verwoordt op bestuurlijk en politiek niveau de standpunten van de Gemeente
De overige gemeentelijke diensten hebben namens de gemeente deelbevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van bereikbaarheid, technische beheer, milieu en ruimtelijke ordening in het havengebied.
Het GHR is onderdeel van de gemeentelijke organisatie
Interactieregels
Het GHR heeft een mandatering met begrenzings; daarbuiten is goedkeuring van het gemeentebestuur noodzakelijk
Het GHR adviseert het bestuur met betrekking tot de havenzaken
De wethouder Haven is binnen het College verantwoordelijk voor de havenportefuille en vertegenwoordigt het havenbelang binnen het College.
Het GHR neemt verplicht deel aan het gemeentelijk bestuurlijk overleg
De Directie van het GHR wordt benoemd door de gemeenteraad
Het GHR legt verantwoording af aan de gemeenteraad middels haar jaarrekening, -plannen en – verslagen evenals het Bedrijfsplan
Het GHR rapporteert ongevraagd over de voortgang van het Havenplan
Evaluatieregels
De activiteiten van het GHR dienen te passen binnen het Havenplan en het Bedrijfsplan
Het GHR draagt jaarlijks een vastgesteld deel van zijn netto-inkomsten af aan de Algemene middelen
Gemeentelijke besluitvorming over voorstellen met betrekking tot het Havengebied vereist consultatie van het GHR

Tabel 5.2: De formele regels voor verzelfstandiging

5.3.2 Percepties: een machtige publieke organisatie

De taakverdeling tussen actoren

Het GHR heeft zich nooit sterk geïdentificeerd met zijn positie als gemeentelijke Tak van Dienst. Uit de respectievelijke Bedrijfsplannen blijkt duidelijk dat het GHR zichzelf beschouwde als dienstverlener naar en als partner van het bedrijfsleven. Deze perceptie heeft een lange geschiedenis.

In de strategienota van Edelman Bos uit 1988 (Brolsma, 2006) werd de haven gezien als een joint venture tussen het bedrijfsleven en de overheid, met het Havenbedrijf als voorpost van de overheid. "Het Havenbedrijf moet een partner worden van het bedrijfsleven en de instanties die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de haven". In het eerste Bedrijfsplan 1992-1996 positioneert het GHR zich als "beheerder en ontwikkelaar van de haven en partner van het bedrijfsleven". In het Bedrijfsplan 1997-2000 werpt het Havenbedrijf zich op als mainportmanager met de ambitie ketenregisseur te zijn. In het nieuwe Bedrijfsplan spreekt de directie de ambitie uit zich te ontwikkelen van havenbeheerder tot mainportregisseur. Het bedrijf moest de juiste omstandigheden scheppen voor de versterking van het haven- en industriecomplex. Op grond van deze stellingname gaat het bedrijf participaties aan in achterlandterminals en andere bedrijven. Voor een deel opereert het Havenbedrijf dus als een commercieel bedrijf en is de vorming van de Mainport Holding in 2000 te zien als een sanctionering achteraf. In het Bedrijfsplan 2001 – 2005, het laatste Bedrijfsplan dat nog als gemeentelijke tak van Dienst is opgesteld, schetst het GHR voor zichzelf een nog actievere rol als partner van het bedrijfsleven. De missie is onveranderd: 'Versterking van het Rotterdamse haven- en industriecomplex in Europees perspectief. Nu en op de lange termijn. Het Havenbedrijf blijft op grote schaal investeren om het haven- en industriecomplex aantrekkelijk te houden voor klanten en gebruikers. Daarbij wil het zich profileren als zakelijke en daadkrachtige speler in netwerken van logistieke en industriële clusters".

Het GHR zag zichzelf als gemeentelijke organisatie automatisch als een hoeder van het publieke belang maar ook als een partner van het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven vertrouwde er ook op dat als het GHR akkoord ging met een initiatief dit ook gold voor de rest van de gemeentelijke organisatie. Het GHR werd door het bedrijfsleven gezien als het ambtelijke voorportaal voor de gemeentelijke burelen, een poortwachter.

Binnen het gemeentelijke havennetwerk werd het GHR gezien als een organisatie die primair het economische en commerciële belang diende. Andere maatschappelijke belangen moesten volgens hun worden behartigd door de overige gemeentelijke actoren die moesten zorgen voor de checks-and-balances in de besluitvorming.

Onderlinge verhoudingen

Het GHR zag de andere gemeentelijke ambtelijke actoren als collega's maar beschouwde de politieke actoren: "als stakeholders die het het GHR lastig kunnen maken door hun gebrek aan kennis en sturing op politieke opportuniteit" (respondent n). Toch werd met name de wethouder Haven als een bondgenoot gezien die het belang van het havengebied en het Havenbedrijf in de diverse bestuurlijke fora en in de Raad behartigde. Iedereen erkende dat het GHR een machtige organisatie was met een uitzonderlijk ruim mandaat en veel machtsbronnen zoals haar kennismonopolie. Door de collega-diensten werd het GHR als een machtige organisatie gekenschetst. Het was de enige dienst die geld verdiende voor de Gemeente, een ruim budget had, beschikte over de grond en zelf veel kennis had of die gemakkelijk kon kopen.

Persoonlijk intermezzo

Als Gemeentewerker zat ik in een kamer met grauwe oude meubels en versleten tapijt. Als je met de lift opsteeg naar de verdiepingen waar het GHR zetelde, kwam je opeens in een andere wereld terecht. Mooie, nieuwe meubels. Middenblauw tapijt! Het was wel heel duidelijk waar het geld verdiend werd! Zij waren ook meestal onze opdrachtgever dus dat versterkte deze indruk nog eens.

5.3.3 Strategie: Interne integrale belangenafweging

De afweging tussen maatschappelijk en commercieel belang

Het GHR heeft zichzelf altijd beschouwd als de organisatie die binnen de gemeentelijke constellatie integraal verantwoordelijk was voor het reilen en zeilen in het havengebied. Het GHR streefde er naar zijn takenpakket zo integraal mogelijk vorm te geven. Zo ontwikkelde het GHR op de beleidsterreinen die zij van belang achtte voor invulling van haar taken, eigen kennis en deskundigheid. Dit hoewel er andere gemeentelijke diensten waren die zich specifiek met deze beleidsvelden bezig hielden. Zo groeide binnen het GHR de milieuafdeling voor de "droge" taken in de loop der jaren uit tot 17 formatieplaatsen. Deze afdeling richtte zich primair op de milieuprocedures voor de GHR-projecten, het uitvoeren van milieubeheerstaken op het havengebied (bodem, geluid) en de milieubeleidsontwikkeling en -advisering voor het havengebied. In de loop der jaren werd ook het RO-spoor binnen de milieu-afdeling versterkt.

De bereidheid tot samenwerking

Toch werd er samengewerkt met andere diensten en organisaties. Zo werd de samenwerking met DCMR in de loop der jaren steeds belangrijker voor het GHR. DCMR is de vergunningverlener (namens Provincie ZH) voor de bedrijven in het havengebied.

Ook de relatie met de collega-diensten was het best te typeren als een functionele relatie. Collega-diensten hadden ofwel een formeel juridische rol te spelen (bestemmingsplannen, bouwvergunning) of het technisch beheer van haveninfrastructuur. Het GHR had hen nodig voor de uitvoering van zijn taken. Veelal functioneerde het GHR dan ook als interne opdrachtgever voor de gemeentelijke diensten.

Het OBR was in het havengebied geen partij. Dit is niet zo uitzonderlijk omdat het OBR voor het stedelijke gebied eenzelfde rol had als het GHR voor het HIC. De twee takken van dienst "bemoeiden" zich niet met elkaar 's beheersgebied. Slechts daar waar een gezamenlijk belang aanwezig was, werd samengewerkt.

Het GHR had als Tak van Dienst een groot mandaat van het Gemeentebestuur. Hierin had het een uitzonderingspositie binnen de gemeentelijke constellatie. Toch was er nog steeds sprake van een formeel hiërarchische aansturing van het GHR. Het gemeentelijk bestuurlijke traject werd door het GHR sinds het begin van de jaren negentig eigenlijk als knellend en niet meer passend bij het belang en omvang van de haven ervaren (Brolsma, 2006). Er werd samengewerkt omdat het nu eenmaal hoorde maar niet omdat men altijd het nut ervan inzag. Het GHR heeft sinds het begin van de jaren negentig een duidelijke strategie gehad om onder de gemeentelijke paraplu uit te komen (zie ook hoofdstuk 2). Eerst als onderdeel van de regio Rijnmond discussie daarna door bewust te sturen op verzelfstandiging. De overige gemeentelijke diensten hebben nauwelijks een rol gespeeld in deze discussie. Dit was een discussie tussen het GHR en de bestuurlijke actoren. Lange tijd was het gemeentebestuur tegen de verzelfstandiging van het GHR. Om het GHR toch de nodige armslag te geven, werd in 2000 het mandaat van het GHR nogmaals verruimd. Het afwijzen van de verzelfstandiging was een partijpolitiek standpunt van het PvdA dat lange tijd dominant aanwezig was in het gemeentebestuur. De verkiezingen en de Collegewisseling in 2001 veranderden dit en hebben bijgedragen aan het positieve besluit mbt de verzelfstandiging.

Deltalinqs steunde het GHR publiekelijk in zijn streven naar verzelfstandiging mits het verzelfstandigde GHR geen marktactiviteiten zou gaan uitvoeren.

5.3.4 Interacties: het bestuur beslist

De samenstelling van het gemeentelijke havennetwerk

Er bestonden vele structurele ambtelijke overleggen met collega-diensten. Genoemd kunnen worden:

- Directieoverleg GHR-OBR
- DirectieRaad Milieu (alle diensten + DCMR)
- Afstemmingsoverleg HbR- Bestuursdienst.

Daarnaast waren er diverse incidentele of projectgebonden overleggen.

De wethouder en de havendirecteur spraken elkaar formeel iedere twee weken in een zogenaamde Coördinatieoverleg voor de Haven, later Strategisch Beraad Haven genoemd. Daarnaast voerde het GHR een maal per maand op directorenniveau overleg met Deltalinqs, de belangenbehartiger van het Havenbedrijfsleven. Met individuele bedrijven bestond geen structureel niveau overleg. Dit had en heeft veelal een projectgebonden karakter.

De inzet van machtsbronnen

De verstandhouding tussen de wethouder en de directeur van het GHR was altijd een belangrijke factor. In de ontwikkeling van het Havengebied zijn er vele momenten geweest dat het gezamenlijke optreden van de wethouder of burgemeester en de directeur beslissend is geweest voor de groei van de haven. Beroemd was de hechte relatie tussen Posthuma en burgemeester Thomassen. Toch was het niet zo dat de wethouder een verlengstuk was van GHR. De wethouder van de haven was politiek verantwoordelijk voor het havenbeleid en gaf daaraan vaak een eigen betekenis. Uiteindelijk besliste altijd het gemeentebestuur. De wethouder was wel in sterke mate afhankelijk van de kennis en de adviezen van het GHR. Het GHR wist de weg naar de wethouder of de burgemeester altijd makkelijk te vinden en omzeilde daarbij regelmatig de ambtelijke voorportalen.

De macht van het GHR was niet onbeperkt. Illustratief is in dit opzicht de totstandkoming van het Havenplan 2010 en 2020. Deze plannen leggen de ruimtelijk economische ontwikkeling van het havengebied vast.

Havenplan 2010 (respondent n)

"In de jaren tachtig van de vorige eeuw was sprake van de oprichting van ROM-gebieden; ook in Rijnmond. De gemeente Rotterdam wilde hier graag aan deelnemen. Directeur Molenaar van het GHR wilde daar pas instappen als het GHR zelf wist wat het wilde: " anders worden we van rechts naar links gejaagd door al die partijen die allemaal wat anders willen". Hij verzocht een van zijn medewerkers een Plan op te stellen waarin de gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling van het Havengebied geagendeerd zou worden.

Volgens Brolsma (2006) waren in dezelfde periode waren diverse Rijksnota's verschenen die de haven van Rotterdam als een nationaal belang definieerden en de groei van de haven mogelijk maakten. Toen kwam het Havenbedrijf dus met zijn toekomstvisie voor de mainport Rotterdam: het Havenplan 2010. Deze verscheen in 1991 met als ondertitel: " Toekomstbeeld van de Mainport Rotterdam". Het politiek kader voor het plan was vastgelegd in het programma-akkoord 1990-1994 van B&W.

Doel van het plan was dientengevolge het op hoofdlijnen scheppen van een kader voor verdere ontwikkeling van de haven van Rotterdam.

Volgens respondent n: " Op aandringen van Milieubeleid Rotterdam dat indertijd gepositioneerd was bij Gemeentewerken Rotterdam, maakte een nota " Haven en Milieu" deel uit van het Havenplan 2010. Duurzame ontwikkeling speelde een belangrijke rol in het Havenplan.

Het proces voor de totstandkoming van het Havenplan 2010 was zowel illustratief voor de relatie van het GHR en zijn collega-diensten als atypisch. Voor de opstelling van het plan werden de collega-diensten op een "need to know" basis ingeschakeld. " Geklets omdat de formele posities dat vroegen? Ja dat deed ik wel op n namiddag even".

De andere diensten werden primair ingeschakeld op basis van hun deskundigheid of bevoegdheden. De rol van Milieubeleid Rotterdam was echter bijzonder: deze kreeg de vrijheid om het milieubelang in de ontwikkeling van het havengebied te agenderen en uit te werken. De grote politieke en maatschappelijke weerstanden tegen de groei en ontwikkeling van de haven in de jaren zeventig waren een harde leerschool geweest voor het GHR en had ze doen erkennen dat het milieu een belangrijke randvoorwaardenstellende factor was geworden waar rekening mee gehouden moest worden."

Havenplan 2020

Tegen 2001 waren veel onderdelen van het Havenplan 2010 in uitvoering en woedde de discussie over de verzelfstandiging van het GHR in volle sterkte. Twee moties van de raad in 2001, de motie Peet en de motie Middelkoop, drongen aan op de opstelling van een nieuw Havenplan. Het GHR stemde in met de noodzaak van een nieuw Havenplan en claimde de projectleidersrol. Dit werd het Havenplan 2020. Het proces en de organisatie voor de opstelling van het Havenplan 2020 hield, veel meer dan het Havenplan 2010, rekening met de politieke verantwoordelijkheden en de rol van de overige gemeentelijke diensten. Het Havenplan 2020 is dan ook een coproductie geworden. Ook de consequenties voor de leefbaarheid in de omgeving werd een integraal deel van de uitwerking van het Havenplan 2020.

De projectorganisatie weerspiegelde dit (respondent l): " De opdrachtgever voor de projectorganisatie van het Havenplan 2020 is het college van Burgemeester en Wethouders. De wethouder Economische Infrastructuur is politiek eindverantwoordelijk voor het Havenplan 2020. Samen met de wethouder Fysieke Infrastructuur en de wethouder Verkeer en Vervoer vormt hij de stuurgroep Havenplan 2020. Het secretariaat van de stuurgroep wordt gevoerd door de Bestuursdienst Rotterdam. Het opstellen van het Havenplan 2020 is een gemeentebrede aangelegenheid. Verschillende diensten nemen deel aan de projectorganisatie die onder leiding staat van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR). De participerende diensten zijn dienst Stedebouw en Volkshuisvesting, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Gemeentewerken Rotterdam en de Bestuursdienst Rotterdam. Vanwege de vraagstukken omtrent leefbaarheid is tevens DCMR Milieudienst Rijnmond uitgenodigd om deel te nemen. De diensten zijn vertegenwoordigd in een projectgroep onder leiding van de projectleider van het GHR. Voor de ambtelijke aansturing van het project is een Directieraad Havenplan ingesteld. De directeuren van hierboven genoemde diensten nemen hieraan deel. De Directieraad staat onder leiding van de directeur van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam".

Hoewel het Havenplan 2020 geen formele status zou hebben in het kader van de wet WRO, werd toch een uitgebreide consultatieronde uitgevoerd. Het Havenplan 2020 dient als de beleidsinzet van de gemeente Rotterdam voor de ontwikkeling van de haven. In2004, dus net na de verzelfstandiging, is het plan vastgesteld door de gemeenteraad.

Uit de het proces van totstandkoming van Havenplan 2010 en 2020 wordt duidelijk dat de autonomie van het GHR niet onbegrensd was. Het gemeentebestuur had uiteindelijk de macht om haar wensen aan het GHR op te leggen. Ook wordt zichtbaar dat naarmate het moment van verzelfstandiging naderde, de overige ambtelijke actoren een grotere rol kregen bij de

totstandkoming van het strategische havenbeleid. Inhoudelijk bleef het GHR haar kennismonopolie houden.

De betrokkenheid van het gemeentebestuur

De wethouder had zitting in de bestuurlijke fora en nam deel aan diverse bestuurlijke overleggen, desgewenst liet hij zich vervangen door de directeur GHR. De wethouder had hiermee een zeer belangrijke rol in de belangenbehartiging voor de haven. Ook de marketing van de haven was een belangrijke taak van de wethouder. Werkbezoeken en delegaties naar het buitenland die havengerelateerd waren, werden veelal begeleid door de wethouder. De inhoudelijke en logistieke voorbereiding was een taak van het GHR samen met het Stadhuis. Het bedrijfsleven dat interesse had voor vestiging in het havengebied presenteerde zich vaak bij het gemeentebestuur. Publieke optredens op congressen en in de media waren vrijwel altijd de taak van de wethouder. De directie van het GHR stelde zich daarin terughoudend op. Ook de presentatie van de jaarcijfers was een taak van de wethouder Haven.

Conflictbeheersing

De bestuurlijke actoren een belangrijke conflictendempende werking op het ambtelijke apparaat. In geval van belangenconflicten tussen de verschillende Diensten en het GHR trachtte men eerst op ambtelijk niveau tot overeenstemming te komen alvorens een dossier naar het bestuurlijke niveau te brengen. Als dat niet lukte kon de situatie ontstaan dat verschillende wethouders tegenover elkaar kwamen te staan bij de behandeling van een dossier. Dit was niet de situatie waarin men graag terecht kwam! Lukte het niet om ambtelijk tot overeenstemming te komen, maakte het bestuur de keuze. Diverse betrokkenen gaven aan dat het GHR dan wel meestal zijn zin kreeg: "*De wethouder ontleende zijn macht en status tenslotte ook aan de positie van de haven*". (respondent n)

5.3.5 Informele regels en rollen: het GHR als poortwachter

De informele regelset

Voor de verzelfstandiging vervulde de informele regelset een doorslaggevende rol in de verhoudingen tussen de gemeentelijke actoren, d.i het GHR, de diensten en de bestuurlijke actoren. In de informele regelset werd de autonome positie van het GHR richting de bestuurlijke actoren en de diensten verder ingekaderd en vorm gegeven. Deze regelset riep bij de overige gemeentelijke actoren geen bezwaren op.

Informele regels voor verzelfstandiging
Domeinregels
Het GHR bepaalt wie toegang heeft tot het havennetwerk
De wethouder Haven verwoordt op bestuurlijk en politiek niveau de standpunten van het GHR
De gemeentelijke diensten worden tot het havennetwerk toegelaten mits ze kennis en bevoegdheden hebben van het havengebied
Het GHR ontwikkelt het milieu- en RO-beleid voor het Havengebied
Interactieregels
Het GHR betreft de gemeentelijke diensten bij de ontwikkeling van het beleid
De gemeente formaliseert (ex WRO) de GHR -voorstellen met betrekking tot de ruimtelijke indeling van het havengebied
De collega-diensten zorgen bij bestuurlijke besluitvorming voor de "checks-en- balances"
Belangentegenstellingen worden zoveel mogelijk -voor agendering op bestuurlijk niveau- ambtelijk opgelost. In geval van onoplosbare conflicten beslist het gemeentebestuur.
Het GHR waakt over de belangen van het havenbedrijfsleven binnen de gemeentelijke organisatie

Evaluatieregels
Gemeentelijke besluitvorming over voorstellen met betrekking tot het Havengebied vereisen instemming van het GHR
Voor het GHR is het realiseren van haar doelen belangrijker dan haar relatie met de overige gemeentelijke actoren en de omgeving en stakeholders
Investerings van het GHR moeten voldoen aan de gemeentelijke financiële en politieke criteria

Tabel 5.3: De informele regels voor verzelfstandiging.

Rollen

Voor de verzelfstandiging was het GHR een autonome en machtige organisatie. Het GHR kreeg vaak haar zin binnen de gemeentelijke context door haar machtsbronnen. B&W was over het algemeen en de wethouder Haven in het bijzonder, een bondgenoot voor het GHR in zijn groeistreven. De wethouder Haven ontleende zijn status binnen het college ook in belangrijke mate aan de haven. De gemeenteraad had voor het GHR geen belangrijke rol; deze werden meer gezien als stakeholders. De gemeentelijke diensten waren collega's die op functionele gronden betrokken werden in het havengebied. Het GHR bepaalde over het algemeen zelf de noodzaak daartoe. De andere diensten hadden dan ook vaak de rol van uitvoerder of formaliseerden het beleid van het GHR. De andere diensten accepteerden deze rol over het algemeen. Het GHR had de afweging tussen het commerciële en maatschappelijke belang zoveel mogelijk intern georganiseerd. De andere diensten hadden voorts een rol als behartiger van andere belangen dan het havenbelang; dit speelde bij bestuurlijke besluitvorming over initiatieven van het GHR. De diensten konden dan een eigen advies geven. Over het algemeen trachtten de diensten onderling dan eerst tot overeenstemming te komen. Als dat niet lukte was het de taak van de wethouders om de respectievelijke belangen te wegen en keuzes te maken.

Dankzij de rol van het GHR binnen het gemeentelijke netwerk, vertrouwden de bedrijven erop dat een "deal" met het GHR ook een "deal" was met de gemeente Rotterdam. Voor het bedrijfsleven betekende de zelfgekozen rol als partner van het bedrijfsleven vooral de rol van poortwachter. Deltalinqs, de belangenbehartiger van het bedrijfsleven in het havengebied, stelde zich over het algemeen op als bondgenoot van het Havenbedrijf in het streven naar ruimte en betere infrastructurele (achterland)verbindingen.

5.4 Het Havenbedrijf Rotterdam NV

5.4.1 Het gemeentelijke netwerk na verzelfstandiging

In het zogenaamde Ontvlechtingdocument (2003) is de taakverdeling geregeld tussen het HbR en de gemeentelijke Diensten. In principe heeft het HbR na de verzelfstandiging nog steeds te maken met dezelfde gemeentelijke actoren als voor de verzelfstandiging. Wel is er een wijziging in de posities. Deltalinqs en de klanten zijn uiteraard van groot belang.

5.4.2 Formele regels en posities

Posities

Het HbR is na verzelfstandiging een overheids NV die zowel een aantal publieke taken als privaatrechtelijke taken in zich verenigd.

Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR) heeft twee statutaire doelen:

- Ontwikkeling, aanleg, beheer en exploitatie van het haven- en industriegebied in Rotterdam, in de ruimste zin van het woord;

- Bevorderen van een effectieve, veilige en efficiënte afhandeling van het scheepvaart-verkeer en het zorgdragen voor de nautische en maritieme orde en veiligheid, alsmede het optreden als bevoegde havenautoriteit in het Rotterdamse havengebied.

De publieke taken zijn verbonden aan de tweede doelstelling. De privaatrechtelijke taken zijn verbonden aan de eerste doelstelling. Dit onderzoek focust op de privaatrechtelijke taken.

Organisatorisch is het Havenbedrijf na de verzelfstandiging veranderd: naast de directie – nu Raad van Bestuur geheten- maakt de Raad van Commissarissen (RvC) deel uit van het vennootschap.

De Contouren nota (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2005) omschrijft het als volgt. “De Staat opereert na verzelfstandiging als zakelijk aandeelhouder, zoals ook geformuleerd in de Nota Deelnemingenbeleid. De Nota Deelnemingenbeleid (Kamerstuk 28165, nr. 12) formuleert het beleid ten aanzien van kapitaalvennootschappen waarin de Staat participeert. In de nota wordt aangegeven dat publieke en financiële belangen het best gediend zijn met een duidelijke functiescheiding. Om die reden is in 2001 besloten de Minister van Financiën te belasten met de aandeelhouderstaken en de vakministers met de waarborging van het publieke belang, voor zover daarvan sprake is. Publieke belangen en financiële belangen worden in elkaars verlengde geplaatst: als de publieke belangen helder zijn en op de juiste wijze worden verankerd, heeft de onderneming de duidelijkheid die nodig is om binnen dat kader effectief en bedrijfseconomisch te opereren, en daarmee de continuïteit te garanderen. Conform de Nota Deelnemingenbeleid zal de Staat de bevoegdheden zoals wettelijk vastgelegd in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek benutten om haar zakelijk aandeelhouderschap in te vullen”.

De uitoefening van het aandeelhouderschap door de gemeente kan aangemerkt worden als het verrichten van rechtshandelingen naar privaatrecht. In de Contourennota staat vermeld: “Was dit vroeger een bevoegdheid van de Raad (met uitvoering door het college), sedert de dualisering is sprake van een originaire bevoegdheid van het college. Het college draagt collectief de verantwoordelijkheid (artikel 169 lid 1 Gemeentewet) voor dergelijke besluiten, ook al wordt de bevoegdheid uitgeoefend door een enkele wethouder. In beginsel wordt omtrent de uitoefening van het aandeelhouderschap beslist in de collegevergadering. Ofschoon ook de gemeente het zakelijk belang daarbij voorop stelt, zal op die wijze in breder verband het aandeelhouderschap worden ingevuld. Daardoor zullen ook andere dan commerciële belangen welke voor het college spelen, worden meegewogen”.

Formele regels

De taakverdeling is helder: het RvC houdt toezicht en de bestuurders hebben de dagelijkse leiding. In de aandeelhoudersovereenkomst zijn met het oog op het functioneren van HbR als een zelfstandige vennootschap met een professioneel bestuur en een bedrijfsmatig ingestelde RvC onder meer de volgende uitgangspunten vastgelegd:

- leden van het Bestuur en de RvC richten zich bij de vervulling van hun taak op het doel en de belangen van HbR;
- noch het Bestuur, noch de RvC, noch leden van deze organen functioneren als verlengstuk van een aandeelhouder en treden evenmin op als behartiger van aandeelhoudersbelangen.”

De Raad van Commissarissen wordt door de aandeelhouders benoemd op voordracht van de directie (het bestuur).

Het HbR hoeft geen verantwoording meer af te leggen aan het Rotterdamse gemeentebestuur anders dan in haar rol als aandeelhouder. De relaties tussen de aandeelhouders en HbR zijn met name geregeld in: (1) de statuten van HbR, (2) erfpachts- en inbrengovereenkomsten en (3) de Operationele Havenovereenkomst en het bijbehorende Ontvlechtigingsdocument (2003).

In het Bestuursakkoord zijn aan de Staatsdeelneming enige voorwaarden verbonden waaronder joint control van de gemeente en de Staat in de vergadering van aandeelhouders bij een aantal (strategische) beslissingen. Nieuwe statuten van HbR zijn in 2006 van kracht geworden evenals een aandeelhoudersovereenkomst (gemeente/Staat) met afspraken over onder meer het dividendbeleid, joint control-besluiten en de bijzondere verhouding van HbR met gemeente en Staat met het oog op in het geding zijnde publieke belangen. De veranderingen ten opzichte van de "oude" statuten zijn:

- schrappen van de statutaire doelstelling van HbR op het gebied van stedelijke ontwikkeling (een publiek belang);
- schrappen van de statutaire rol van HbR als opsteller van het havenplan.

Deze statutaire doelstellingen bleek voor het Rijk niet acceptabel te zijn en werd in 2006 geschrapt. Dit is ondervangen door in de aandeelhoudersovereenkomst vast te leggen dat een goede relatie met de omgeving (regio en stad Rotterdam) onderdeel van een juiste exploitatie van de onderneming van het HbR is.

In de uitoefening van zeggenschap binnen de algemene vergadering van aandeelhouders van HbR geldt een afspraak tussen de gemeente en het Rijk – de zogenaamde joint control – die inhoudt dat de gemeente en het Rijk voor bepaalde besluiten overeenstemming dienen te bereiken (Bestuursakkoord PMR van 25 juni 2004 jo aandeelhoudersovereenkomst, art. 6; uit het Bestuurlijk Documentair systeem, raadsstuknummer 2005-1520). Daarmee is voor zowel Rijk als gemeente op deze punten zeggenschap verzekerd.

In geval van een geschil tussen het HbR en de Gemeente wordt een Curatorium ingesteld bestaande uit vijf natuurlijke personen waarvan drie onafhankelijke deskundigen. Het Curatorium beslist bij meerderheid van stemmen (De Brauw et al, Inbreng Overeenkomst, 2003).

In de Inbreng Overeenkomst (De Brauw et al, 2003) is vastgelegd dat het HbR: " De Erfpachter is vrij, binnen het kader van de relevante wet- en regelgeving en onverminderd het sub C.2. en D. bepaalde, de bestemming van:

- a. de onroerende zaak waarop het Erfpacht is gevestigd; en
 - b. de Opstallen;
- naar eigen inzicht te bepalen en/of te wijzigen, mits deze bestemming:
- (i) past binnen de Havenbestemming; of....."

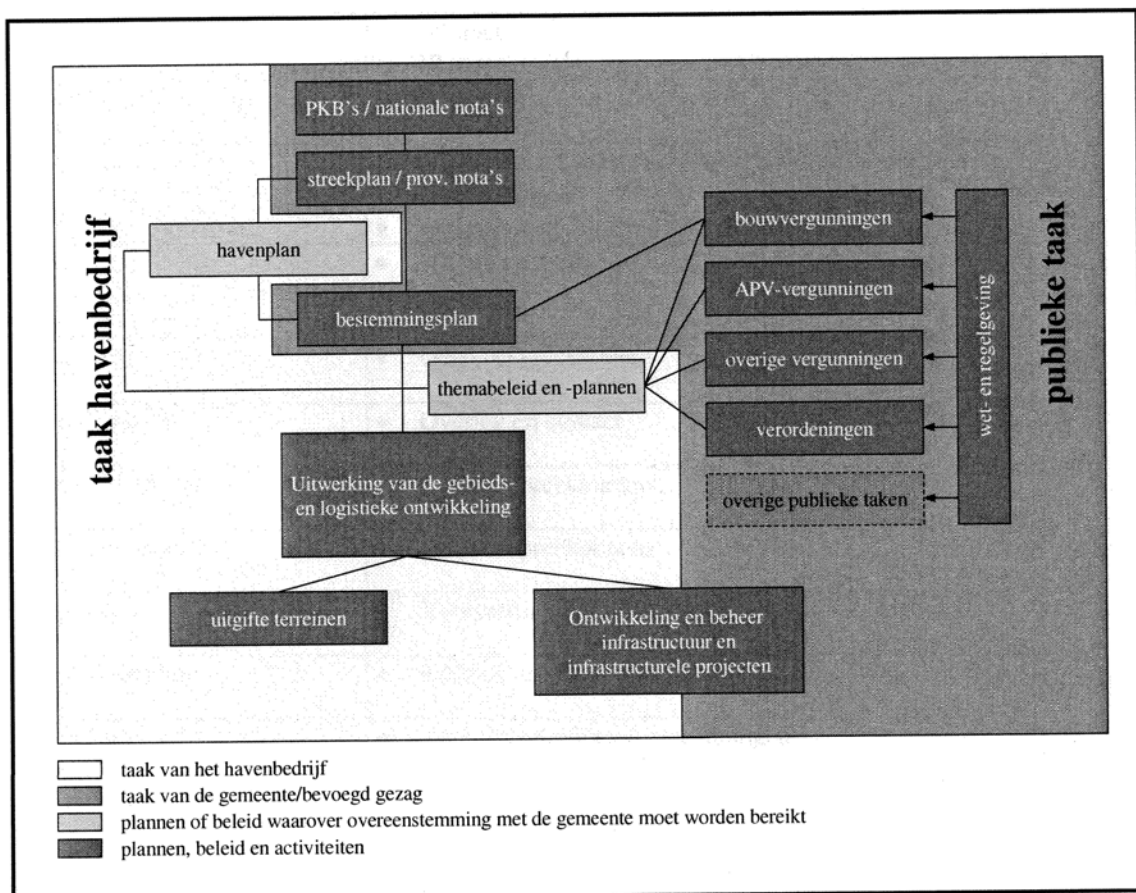
Het Rijk heeft de publieke belangen die zij wenst te borgen vastgelegd in de zogenaamde Contourennota. Het HbR is bij het opstellen van de Contourennota betrokken evenals de gemeente Rotterdam. Bij de uitwerking van de nota werd het uitgangspunt gehanteerd dat borging van een publiek belang geïnstrumenteerd moet zijn. Voorts is er nadrukkelijk voor gewaakt om de borging van het publieke belangen te vermengen met de aandeelhouderstaak. De Contourennota (2005) weerspiegelt deze stand- en uitgangspunten: alle publieke belangen zijn die geborgd moeten worden zijn ook geïnstrumenteerd. De instrumenten zijn benoemd evenals de verantwoordelijke organisaties.

De gemeente benoemt in eerste instantie niet de publieke belangen die zij wenst te borgen hoewel reeds in 2003 de motie Kuijper hierom gevraagd heeft. In een overlegdocument ten behoeve van Raad en Commissie betreffende "Het voorstel inzake bestuursakkoord Project Mainportontwikkeling Rotterdam" van 8 december 2005 (Raadstuk nummer 2005-1520), wordt het volgende gemeld over de gemeentelijke borging publieke belangen: "De borging van de gemeentelijke publieke belangen is zowel op operationeel- als op beleidsniveau in verschillende overeenkomsten met het HbR geborgd. Met onder meer de Operationele Havenovereenkomst, het Ontvlechtingsdocument (publieke taken die het HbR uitvoert voor de gemeente), het havenmeesterconvenant (nautische bevoegdheden van de gemeentelijke havenmeester), borging via de aandeelhoudersrol, de

erfpachtvoorwaarden HbR en het Havenplan 2020 (het beleidskader voor de haven) zijn de publieke belangen van de gemeente thans op adequate wijze geborgd.”

Het Ontvlechtsdocument (2003) is in de aanloop naar verzelfstandiging opgesteld door het GHR en de andere gemeentelijke diensten. Hierbij zijn de werkrelaties van het GHR met de gemeentelijke diensten ontrafeld en zijn er afspraken over gemaakt. Het betreft de herverdeling van de taken van GHR over het HbR NV en de gemeentelijke diensten. Voorts wordt de bestaande relatie met omliggende gemeenten en diverse fora opnieuw vastgelegd. In het Ontvlechtsdocument wordt vastgelegd dat: “de advisering aan het bestuur betreffende de (uitvoering van de) publiekrechtelijke taken en bevoegdheden in het havengebied vastgelegd in de algemene wet- en regelgeving en/of die waarbij een integrale afweging van meerdere belangen aan de orde is, zijn en blijven een gemeentelijke verantwoordelijkheid, de uitoefening hiervan blijft een gemeentelijke bevoegdheid”. Dit betekent dat het HbR een aantal vergunningverlenende bevoegdheden (APV) overdraagt aan de gemeente alsmede haar adviserende taak naar het gemeentebestuur. Ten aanzien van de beleidsvoerende taken is een verdeling gemaakt; dit wordt zichtbaar in figuur 5.3.

Uit deze figuur blijkt dat het HbR nog een beleidsvoerende taak heeft mits dit afgestemd wordt met de gemeente. De beleidsvoering ten aanzien van het havenplan, het visiedocument voor de ruimtelijk economische ontwikkeling van het havengebied is echter uit de statuten verwijderd na het verwerven van het aandeelhouderschap door het Rijk. Dit wordt nu gezien als een taak van de gemeente/Rijk.



Figuur 5.3: Taakverdeling Havenbedrijf/gemeentelijke diensten mbt planvorming ruimtelijke ordening : Onvlechtingdocument, 2003.

De formele regelset na de verzelfstandiging staat weergegeven in onderstaande tabel. De in rood aangegeven regels zijn de regels die een verandering hebben ondergaan ten opzichte van de formele regels die golden voor de verzelfstandiging. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de veranderingen.

Formele regels na verzelfstandiging
Domeinregels
Het HbR NV is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, beheer en exploitatie van het havengebied.
Het HbR is verantwoordelijk voor de uitgifte van de terreinen mits passend binnen de algemene havenbestemming en binnen bepaalde financiële grenzen. Daarboven beslist de RvC dan wel de aandeelhouders (getrapte schaal)
De gemeente is verantwoordelijk voor het borgen van het algemene belang in het havengebied
De gemeente en Rijk zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening in het havengebied
De wethouder Haven verwoordt op bestuurlijk en politiek niveau de standpunten van de Gemeente
De gemeentelijke diensten hebben een extra verantwoordelijkheid namens de gemeente in het havengebied, namelijk: havenbeleid
Het HbR is medeverantwoordelijk voor het RO- en milieubeleid in het Havengebied
Het Rijk en gemeente hebben aandelen in het HbR
Interactieregels
Het HbR heeft een mandatering met begrenzungen; daarbuiten is goedkeuring van de RvC dan wel de aandeelhouders noodzakelijk
Het HbR heeft geen adviserende taak meer aan het gemeentebestuur
De wethouder Haven is binnen het College verantwoordelijk voor de havenportefeuille en vertegenwoordigt het havenbelang binnen het College
Het Rijk en de Gemeente hebben joint control in de aandeelhoudersvergadering
Het HbR neemt op afroep deel aan het gemeentelijk bestuurlijk overleg
Het HbR en de Gemeente stemmen het havengerelateerde beleid met elkaar af
De Directie en de Commissarissen worden benoemd door de aandeelhouders
De aandeelhouders keuren het Bedrijfsplan en de jaarrekeningen goed, de jaarplannen en – verslagen worden vastgesteld door de RvC
De Raad van Commissarissen houdt toezicht op de Raad van Bestuur (directie) van het HbR.
De gemeente monitort de voortgang van het Havenplan
Een speciale Commissie beslist in geval van belangentegenstellingen tussen de aandeelhouders en het HbR.
Evaluatieregels
De activiteiten van het HbR moeten passen binnen het Havenplan en het Bedrijfsplan
De aandeelhouders rekenen het HbR af op de uitkering van het vastgestelde dividend.
Consultatie van het HbR ten behoeve van gemeentelijke besluitvorming over voorstellen met betrekking tot het Havengebied is niet vereist.

HbR dient een goede relatie te onderhouden met de omgeving

De aandeelhouders en de RvC sturen het HbR aan in het "Ondernemingsbelang"

Tabel 5.4: De formele regelset na verzelfstandiging

5.4.3 Percepties: verschillende inzichten over taken

De taakverdeling tussen actoren

Op 1 januari 2004 is het Havenbedrijf dan eindelijk verzelfstandigd. Voor de meeste werknemers is dit de "natuurlijke" positie, men maakte toch al niet echt deel uit van de gemeentelijke organisatie. Eindelijk krijgen bedrijfsmatige waarden een kans. Over de arbeidsvoorwaarden zijn in het jaar voorafgaand aan de verzelfstandiging duidelijke –en voor de werknemers ook gunstige - afspraken gemaakt. Het brede gevoel overheerst dat men door kan gaan met de taken die al uitgevoerd werden maar dat een deel van de "vervelende" verplichtingen -zoals toestemming vragen aan het gemeentebestuur voor uitgiftes- eindelijk tot het verleden behoren. De directie draagt dit ook uit.

In het najaar van 2004 treedt na het vertrek van directeur Scholten een nieuwe Algemeen Directeur aan, de heer Smits, die voortvarend start met de interne omvorming van het GHR naar het HbR N.V.

In 2005 verschijnt het eerste Bedrijfsplan als NV: het Bedrijfsplan 2006-2010. De missie van het HbR luidt: " *Het Havenbedrijf Rotterdam ontwikkelt in partnerschap dé Europese haven van wereldklasse*". Ook over de identiteit wordt het nodige gezegd: " *Het Havenbedrijf is een leider, een verkenner van de toekomst van de Rotterdamse haven. Een regisseur die bevologen en professioneel zijn doelen bereikt in een nationale en internationale omgeving. Een zelfbewuste dienstverlener die samen met zijn stakeholders uit is op het succes van de Rotterdamse haven. Wij willen op topniveau meespelen, meebepalen en invloed uitoefenen om in partnerschap dé Europese haven van wereld-klasse te ontwikkelen*".

Voor de oude collega-diensten is het HbR "een bedrijf als andere bedrijven" geworden dat gaat voor winstmaximalisatie. Het HbR daarentegen is zich bewust van zijn positie als overheids NV en stelt dat het wel degelijk ook maatschappelijke belangen meeweegt. De gemeentelijke diensten zijn zich over het algemeen niet bewust van de positionering van het HbR als Maatschappelijk Verantwoord Ondernemer en zijn van mening dat zij het Havenbedrijf moeten aansturen met het oog op het publieke belang.

Onderlinge verhoudingen

Na de verzelfstandiging is de hiërarchische aansturing van het Havenbedrijf een zaak van het verleden. Zoals een betrokkene aangaf: " *het belangrijkste ontwikkel-instrument (note: Havenbedrijf) dat de gemeente had, heeft ze uit handen gegeven!. In ieder geval is het instrument veel botter geworden*" (respondent n).

De gemeentelijke actoren zien een aantal zaken toch anders. Er blijken verschillende percepties te bestaan over de betekenis van de verzelfstandiging van het Havenbedrijf voor de rollen in het gemeentelijke netwerk. Deze percepties bevinden zich grofweg tussen twee uitersten. Aan de ene kant het beeld dat de gemeente bepaalt en dat het HbR uitvoert. Dit beeld leeft bij een deel van de gemeentelijke organisatie. Zoals gesteld werd tijdens een interview: " *het Havenbedrijf moet zich opstellen als een beheersorganisatie net als GW, niet als een ontwikkelingsorganisatie, dan ontstaan de conflicten*" (respondent a). Aan het andere einde staat het beeld van het HbR dat de strategie voor de ontwikkeling van het havengebied bepaalt: " *We zijn gelijkwaardige partners*" (respondent p).

De Gemeente is voor het HbR een stakeholder net als de overige gemeenten in de regio.

Deltalinqs en de bedrijven zien de gemeentelijke actoren meer als de partij voor haar belangenbehartiging dan voor verzelfstandiging het geval was. Deltalinqs ziet het HbR meer en meer als huisbaas. Ook individuele klanten worden geconfronteerd met een zakelijkere houding van het HbR in de onderhandelingen.

Het HbR ziet zichzelf richting bedrijfsleven meer als huisbaas en als belangrijke partner waarmee men zaken doet (Bedrijfsplan 2005): *"Wij willen meer sturen op waarde voor de klant, zonder daarbij de algemene, maatschappelijke belangen uit het oog te verliezen. Dit vertaalt zich onder meer in ontwikkeling en beheer van infrastructuur, ICT en dienstverlening op maat, eenduidig accounthouderschap en het ondersteunen van klanten bij ladingacquisitie in binnen- en buitenland. De prijs-kwaliteitverhouding is essentieel voor onze concurrentiepositie en wij zullen daaraan samen met onze partners blijven werken".*

5.4.4 Strategie: Samenwerking voor het gemeenschappelijk belang

De afweging tussen maatschappelijk en commercieel belang

Het HbR ontwikkelt een externe strategie van zelfregulering met als belangrijke elementen het Stakeholdersmanagement en het Maatschappelijk Verantwoord Ondernemerschap. Transparantie en overleg met de Stakeholders zijn belangrijke speerpunten. De gemeentelijke actoren zijn zich hiervan niet bewust. Naar de mening van de gemeentelijke actoren houdt het HbR onvoldoende rekening met het "algemene belang" en heeft het te veel oog voor hun commerciële belang. De reactie van het Havenbedrijf op dergelijke uitspraken: *"ze hebben makkelijk praten; wij moeten jaarlijks een vast dividend aan hun uitkeren wat er ook binnenkomt aan geld (resp.p)".* Het is duidelijk dat de weging van het algemene belang nu ook extern plaatsvindt en tot andere conclusies leidt dan de interne weging van het HbR.

Ook intern worden veranderingen in gang gezet: het logo wordt aangepast, er worden kernwaarden geformuleerd en de salariëringmogelijkheden verbeteren tov de vroegere ambtelijke mogelijkheden. In het Bedrijfsplan en de jaarverslagen staat een bericht van de Raad van Commissarissen. Er is een website dat voor het publiek toegankelijk is. Hierop worden ook de jaarverslagen, bedrijfsplan, tarieven en dergelijke gepubliceerd. Dat zijn zichtbare veranderingen.

Er zijn ook minder zichtbare veranderingen. Er ontstaat een grotere focus op professionalisering en bedrijfsmatig werken. Van grote impact is de sterkere focus op rendement op investering; dit vergt met name bij de commerciële afdelingen een andere manier van onderhandelen met het bedrijfsleven. De klantcontacten moeten zakelijker. De commerciële werkprocessen worden dan ook kritisch tegen het licht gehouden en waar nodig aangepast. Ook vinden diverse organisatorische herschikkingen plaats.

De relatie tussen het HbR en de bedrijven, haar klanten wordt zakelijker. Deltalinqs, als belangenbehartiger van de bedrijven in het havengebied, is bezig met een herpositionering naar het HbR: *"Ten slotte is het GHR de huisbaas van de bedrijven en huurders verenigen zich ook in een huurdersvereniging om hun belangen te behartigen"* (respondent i).

De bereidheid tot samenwerking

Het HbR gaat omzichtig om met de gemeentelijke actoren want: *"ten slotte hebben we elkaar nog heel erg nodig"* (respondent I). De gemeente wordt nadrukkelijk gezien als een stakeholder voor zover het de beleidsvoerende taak van de gemeente betreft (Bedrijfsplan2006-2010, 2005). De gemeente heeft voor het HbR nog andere formele posities waarvoor samenwerking statutair of wettelijk verplicht is. In het kader van het stakeholdersmanagement kiest het HbR veelvuldig voor

samenwerking met de gemeente ook als er geen duidelijk gemeenschappelijk belang aan de orde is.

De gemeente daarentegen zet stappen om zich onafhankelijker en zakelijker op te stellen. Voor de gemeente is samenwerking met het HbR over de havengerelateerde zaken nu nog vaak een noodzaak wegens het ontbreken van de kennis over het havengebied. Alle geïnterviewde personen erkennen zonder meer dat de gemeente op dit moment onvoldoende kennis heeft om het HbR op de gewenste wijze te kunnen aansturen. Alle kennis en contacten zitten bij het HbR. Het HbR bezit evenals voor de verzelfstandiging nog steeds het kennismonopolie. Zoals als een betrokkene stelde: " *volgens mij moeten ze bij het Havenbedrijf soms lachen om ons*" (respondent c) . B&W heeft dan ook recent besloten tot het versterken van de gemeentelijke organisatie met vijf nieuwe formatieplaatsen voor havenzaken. Deze formatieplaatsen worden naar verwachting verdeeld over twee diensten, het OBR en DSV (mondeling communicatie M.J). Inmiddels bestaat binnen het OBR reeds een organisatie-onderdeel Haven en Industriegebied. Ook wordt het HbR niet meer automatisch bij beleidsontwikkeling betrokken. In de recent uitgebrachte Stadsvisie (Ruimtelijk Economisch Plan voor het Rotterdamse grondgebied waaronder het havengebied) wordt het HbR niet meer gevraagd om advies. Dit is een novicum! Ook de nasleep over het Havenplan 2020 laat een kentering zien in de samenwerkingsbereidheid aan gemeentelijke zijde.

Het Havenplan 2020 verwoordt de beleidsagenda van de gemeente Rotterdam voor de haven in de komende jaren. Deze is in 2004 vastgesteld door de gemeenteraad. Toch werd in 2006 door de gemeente aangegeven te werken aan een "update" van het Havenplan 2020. Binnen het HbR werd daar met enige (geïrriteerde) verbazing op gereageerd. Naar de mening van het HbR (respondent n en l) was het nog veel te vroeg voor een "update". "Zo snel heeft het HbR geen nieuwe visie!"

Vervolgens werd door de gemeente ingezet op een Uitvoeringsprogramma. Ook daarop werd met verbazing gereageerd: " Gaat de gemeente zelf een Uitvoeringsprogramma schrijven; dat moet ze aan ons vragen!" (respondent n) Inmiddels lijkt er overeenstemming bereikt te zijn over een monitoringsprogramma en aanvullende gezamenlijke acties (respondent d).

Er zijn nog maar weinig mensen bij het HbR die zich realiseren dat het opstellen van het volgende Havenplan geen taak meer is van het HbR maar van het Rijk/gemeente. In hoeverre het HbR hierbij betrokken zal worden, is de keuze van de overheidspartijen.

5.4.5 Interacties: business as usual?

Samenstelling havennetwerk

De verzelfstandiging heeft tot op heden het aantal overleggen niet verminderd. De overleggen met Deltalinqs en bedrijven gaat onverminderd voort. Na de verzelfstandiging is er ook structureel overleg tussen de directie van het HbR met de belangrijkste klanten op gang gekomen als onderdeel van de professionalisering van het accountmanagement. Deltalinqs ziet het Havenbedrijf nu dan ook als: " *de belangenbehartiger van het individuele bedrijf en zichzelf als de generieke belangenbehartiger van het verzamelde bedrijfsleven*".

Het overleg met de gemeentelijke actoren is ook veranderd. De oude bestuurlijke verantwoordingslijn is vervangen door het overleg met de aandeelhouders. Naast de gemeente heeft hier ook het Rijk zitting. De verantwoordingslijn richting aandeelhouder is als volgt (email C. Smits, 2007):

- de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA): Burgemeester, wethouder Financiën. Minister van Financiën, Voorzitter Raad van Commissarissen van het HbR, de CEO en CFO van HbR en voorts ambtelijke ondersteuning (jaarlijks)
- de Aandeelhouders commissie: de ambtelijke voorbereiding van het AvA (3* per jaar)

Daarnaast is er naast de formele aandeelhouderslijn ook de volgende bestuurlijke lijn (email C. Smits):

- Maandelijks overleg tussen wethouder Haven en de CEO van het HbR
- Het Strategisch Bestuurlijk Overleg Haven: wethouder Haven (en andere wethouders), CEO HbR, directeuren gemeentelijke Diensten (4*/j)

Ook hiervoor geldt dat de lijst niet uitputtend is, zo zijn er nog zeker 5 bestuurlijke overleggen met Rotterdamse bestuurders waaraan het HbR deelneemt waaronder het recent opgestarte Rotterdam Climate Initiative dat in hoofdstuk 6 behandeld wordt. De vroegere bestuurlijke overleggen met wethouders zijn voor een deel beëindigd), wel zit het HbR desgewenst og bij de wethouderstaf Milieu en de wethouderstaf arbeid.

In 2007 wordt door het HbR en de Bestuursdienst een inventarisatie uitgevoerd van de overleggen tussen het HbR en de gemeentelijke organisatie (ref.). Hierbij wordt met name gekeken naar de structurele overleggen op directieniveau; de overleggen op lager niveau en de incidentele overleggen worden niet meegenomen. Tot veler verbazing blijkt het aantal ambtelijke overleggen met de gemeente niet afgenomen te zijn maar juist toegenomen. De " oude " overleggen zijn niet afgeschaft en er zijn een aantal nieuwe overleggen bijgekomen. Een betrokkene vertelt: *" In het overleg twijfelde men of men het HbR nog wel kon toelaten in het overleg, waarom zou je anders ook niet NS of RET of zelfs Shell toelaten. Dat moeten we allemaal niet hebben! Uiteindelijk werd de oplossing gevonden dat het HbR alleen nog als waarnemer toegelaten zou worden die desgevraagd antwoord mag geven. Ik zit nu in die vergadering en reageer dus zoals ik altijd reageer. Nu lees ik in het verslag: het HbR verklaart desgevraagd...Zo zie je dat zij er ook moeite mee hebben en dan doen ze maar wat ze altijd al deden. "*

De betrokkenheid van het gemeentebestuur

Er blijkt dus nog steeds een intensieve bestuurlijke relatie te bestaan tussen het College en het HbR NV die veel verder reikt dat de positie van aandeelhouder noodzakelijk maakt. De Raad(commisies) daarentegen hebben geen betekenis meer voor het HbR. Het HbR hoeft geen politieke verantwoording af te leggen. Toch worden er nog regelmatig raadvragen aan het HbR doorgespeeld en beantwoord.

B&W moet nog steeds politieke verantwoording afleggen voor de gang van zaken in het havengebied aan de gemeenteraad. Het havengebied is tenslotte nog steeds gemeentelijk grondgebied dat in erfpacht uitgegeven is aan het HbR. B&W of de verantwoordelijke vakwethouder moet zich verantwoorden in de Raad als iets fout loopt, niet de CEO van het HbR of de Raad van Commissarissen. Het HbR beschouwt de politieke verantwoordingslijn van het College als een intern gemeentelijke zaak waar zij geen betrokkenheid mee heeft.

Ook in de belangenbehartigende taak van de wethouder is een verandering gekomen. In het Ontvlechtingdocument (2003) is geregeld dat het HbR een zelfstandig vertegenwoordigende positie heeft in een aantal bestuurlijke fora. In diverse bestuurlijke overleggen waar vroeger de wethouder de vertegenwoordiger was van het Rotterdamse cq havenbelang, zit nu de CEO Havenbedrijf. Of de wethouder en de CEO allebei. De CEO van het HbR voert zelfstandig overleg met bestuurders van naburige gemeenten en maakt afspraken hen. Het HbR ziet dit als een taak die past binnen zijn taak als maatschappelijk verantwoord ondernemer die verantwoording aflegt

aan de omgeving over de consequenties van zijn bedrijfsvoering en zijn omgeving vroegtijdig betreft en informeert over zijn acties.

Ook treedt het HbR zelf veel nadrukkelijker in de publiciteit over de haven en het havenbeleid. Zoals een betrokkene opmerkte: " *H.Smits (CEO) wordt tegenwoordig veel vaker geïnterviewd dan de wethouder over de haven*" (respondent s). Een duidelijke taak heeft de wethouder in de marketing van de haven bij buitenlandse delegaties. In veel culturen wordt het concept verzelfstandigd Havenbedrijf niet doorgrond en is de betrokkenheid en goedkeuring van het Rotterdamse bestuur of een hogere overheid een voorwaarde. De samenwerking tussen het HbR en de wethouder (of burgemeester) is dan ook nog steeds intensief te noemen. De wethouder Haven wordt nog steeds gezien als een belangrijk marketinginstrument voor de haven.

Conflictbeheersing

Geleidelijk wordt duidelijk dat zowel de gemeentelijke diensten als het HbR worstelen met hun nieuwe positie ten opzichte van elkaar. Dit wordt zichtbaar in diverse dossiers waar de belangen van het HbR en de gemeente niet overeen komen. Voorbeelden hiervan zijn het precariodossier, het Stadshavensdossier, het Beheer Buitendossier en nog diverse andere dossiers. Zoals een betrokkene opmerkt: " *de verzelfstandiging blijkt toch niet goed doorgesproken te zijn, er worden nu weeffouten zichtbaar*" (respondent l). Diverse betrokkenen memoreren dat de verzelfstandiging planningsgedreven was: " *dat merk je nu, niet op wethouders- maar op het dienstenniveau*" (respondent m). Op sommige van deze dossiers zijn de conflicten zo hoog opgelopen dat een crisisberaad tussen de diensten en het HbR nodig werd geacht in juni 2007. Het initiatief hiertoe werd genomen door de Bestuursdienst van de gemeente. Inzet van de bijeenkomst was om de partijen weer nader tot elkaar te brengen en te wijzen op de gemeenschappelijke belangen (Concept verslag C. Smits, 2007).

5.4.6 Informele regels en rollen

De informele regelset

Met de verzelfstandiging is de formele regelset opeens gewijzigd. Maar ook de informele regelset ziet er na verzelfstandiging heel anders uit. Opvallende veranderingen: er zijn geen informele regels voor conflictbeheersing tussen de gemeente en het HbR. Een belangentegenstelling die vroeger informeel tussen de diensten werd opgelost, is nu opeens een formeel belangenconflict tussen de gemeente Rotterdam en het HbR. Dit zal dan vaak op bestuurlijk niveau besproken en opgelost worden. Voorts is na verzelfstandiging het proces voor het HbR veel belangrijker geworden. Waar vroeger vaak alleen de inhoud telde, lijkt nu de wens om een goede verstandhouding tussen de partijen te houden een belangrijke stempel te drukken op de relaties. In tabel 5.5 staat de informele regelset na verzelfstandiging weergegeven. De in rood aangegeven regels zijn regels die veranderd zijn ten opzichte van de oude informele regels. Hier wordt in hoofdstuk 7 nader op ingegaan.

Informele regelset na verzelfstandiging
Domeinregels
Gemeente en Rijk bepalen wie toegang heeft tot het havennetwerk
Het HbR verwoordt op bestuurlijk en politiek niveau het HbR-standpunt
De gemeentelijke diensten bepalen of zij toegang tot het havennetwerk wensen
Interactieregels
De gemeentelijke diensten betrekken het HbR ,indien de gemeente dat wenselijk acht, bij de ontwikkeling van het beleid voor het Havengebied
De gemeente toetst de voorstellen met betrekking tot de ruimtelijke indeling van het havengebied aan haar gemeentelijke beleid.

Het HbR zorgt desgewenst voor de "checks-en-balances" bij de bestuurlijke besluitvorming
Het HbR behartigt haar eigen belang en de belangen van het havenbedrijfsleven
Evaluatieregels
Consultatie van het HbR bij de voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming wordt door de gemeentelijke diensten wenselijk geacht
Voor het HbR betekent succes dat de gewenste ontwikkeling doorgang vindt terwijl de belangen van de omgeving en de stakeholders niet in het gedrang komen
Investerings van het HbR moeten voldoen aan voorgeschreven rendementscriteria.
De bedrijfsvoering van het HbR moet resulteren in een grotere klanttevredenheid

Tabel 5.5: De informele regels in het havennetwerk na verzelfstandiging.

De rollen

Het HbR is een organisatie geworden die zichzelf positioneert als een huisbaas en als zakelijk partner van het bedrijfsleven. Voorts ziet zij zichzelf als een maatschappelijk verantwoordelijke ondernemer met zorg voor de omgeving en die hecht aan goede relatie met haar stakeholders. Maar zij ziet zichzelf ook als belangenbehartiger van klanten.

De gemeentelijke actoren worden gezien als stakeholders. Echter, het HbR heeft nu met een gemeente te maken die verschillende posities vervuld: aandeelhouder van het HbR, vergunningverlener en beleidsvoerder op haar grondgebied. Het ontbreekt B&W sinds de verzelfstandiging van het HbR echter aan een eigen ambtelijk adviesorgaan voor havenzaken. Bij de genoemde posities horen ook verschillende rollen van de verschillende actoren. Het opvallende is nu dat deze rollen nu niet of nauwelijks onderscheiden worden. De aandeelhouderspositie wordt primair vervuld door de burgemeester en de wethouder financiën. Ook de rol van de wethouder Haven is veranderd; hij is een wethouder zonder een duidelijke portefeuille ten aanzien van het havenbeleid in het privaatrechtelijke spoor. Zijn portefeuille omvat sinds een aantal jaren ook de economische ontwikkeling en milieu.

6. De Energiearena: een verzelfstandiging in praktijk

6.0 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de energiearena voor en na verzelfstandiging beschreven. In hoofdstuk 2 is al ingegaan op het belang van energie voor de haven en het Havenbedrijf. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de verzelfstandiging van invloed is geweest op de rollen van de actoren in de energiearena. Allereerst wordt in 6.1 de energiearena en de actoren voor de verzelfstandiging beschreven en in 6.2 na de verzelfstandiging. Ook wordt beschreven hoe de institutionele transformatie binnen de arena zich voltrokken heeft. Dit gebeurt aan de hand van het analyseschema uit hoofdstuk 3.

6.1 De energiearena voor de verzelfstandiging: het bedrijfsleven bepaalt

6.1.1 *Het Havengebied: dezelfde actoren, wisselende arena's*

In de jaren negentig van de vorige eeuw ontstonden twee energiearena's die zich richten op de energiehuishouding in het Rotterdamse havengebied: Energy 2010 en INES. Na de eeuwwisseling ontstond hieruit uiteindelijk de energiearena R3. Kenmerkend voor de energiearena's in die periode was dat ze ontstonden op initiatief van het bedrijfsleven. Vooral de voorloper van Deltalinqs (SEBB genoemd) speelde hierin een belangrijke rol. Pas in een later stadium werd de overheid op structurele basis betrokken en nam het deel aan de arena. Het GHR vertegenwoordigde op ambtelijk niveau de gemeente. Op bestuurlijk niveau was vooral de wethouder Haven en Milieu betrokken.

Energy 2010 was in 1994 onder de naam 'Energieplan 2010' opgezet als een gezamenlijk project van Eneco, EBB (voorloper van Deltalinqs), DCMR, Provincie Zuid Holland en GHR. De doelstellingen waren optimale afstemming van energievraag- en aanbod, ontwikkeling van een wervend en klant- en milieuvriendelijk energieconcept en ruimte scheppen om projecten door de markt te laten realiseren. Wat betreft opzet en ambitie spiegelde het Energieplan 2010 zich aan het Havenplan 2010, dat door GHR in 1993 was uitgebracht.

Het project INES (industriële-ecologische systemen) Mainport was een samenwerking in ROM Rijnmond kader van 56 bedrijven uit het havengebied, verenigd in de ondernemersvereniging Deltalinqs, lokale, regionale en nationale overheden, de Zuid-Hollandse Milieufederatie en enkele kennisinstellingen van de Erasmus Universiteit. Doel van het project was de mogelijkheden voor duurzamere productieprocessen te onderzoeken en de realisatie daarvan in gang te zetten. Het project liep sinds 1998 en was een voortzetting van het in 1994 gestarte INES-project dat door de EBB (note: voorloper van Deltalinqs) opgestart was en wat een samenwerking was van het bedrijfsleven. Het GHR financierde mede het INES en participeerde al vroeg in een klankbordgroep.

Tijdens het laatste symposium van Energy 2010 in november 2000 werd een strategische visie gepresenteerd. Op basis hiervan deed Energy 2010 een voorstel om het accent te leggen op de restwarmte infrastructuur, en te kiezen voor een 'Deltaplan'-aanpak voor 'infrastructuur voor milieuverbetering'. Door de liberalisering van de energiemarkten lag een trekkersrol van Eneco of andere individuele marktpartijen niet meer voor de hand. Men zocht daarom naar een regionale instantie als overkoepelende partij om ontwikkelingen op gang te brengen en een regionale gebiedsontwikkelaar om gezamenlijke projecten tot stand te brengen. Dit werden respectievelijk ROM Rijnmond en het GHR.

Energy 2010 hield op te bestaan en in 2001 nam ROM Rijnmond het initiatief tot uitwerking van de conclusies van het symposium. Onder de nieuwe noemer Energie Rijnmond werd de doelstelling geformuleerd dat het HIC in 2020 een energiehuishouding heeft die deels schoon fossiel is en voor

het overige duurzaam is en die in 2040 een duurzame energiehuishouding heeft. Om het draagvlak voor de lange termijn doelstelling te behouden koos Energie Rijnmond voor het binnen 5 jaar realiseren van enkele kansrijke projecten op het gebied van CO2 en restwarmte. De kosten voor Energie Rijnmond waren op 50/50 basis voor rekening van het GHR en het ministerie van EZ.

In 2002 werd vervolgens Energie Rijnmond geïntegreerd met 2 andere duurzaamheidsprogramma's: INES Mainport van Deltalinqs en Duurzaam Rijnmond van het Ministerie van EZ, zodat R3 ontstond. Ook de financiering van R3 veranderde: het werd niet langer op 50/50 basis betaald door het GHR en het ministerie van EZ maar er kwamen bijdragen van meerdere partijen waaronder de eerstgenoemde partijen, de Provincie Zuid-Holland, en Deltalinqs.

6.1.2 De posities en formele regels in de energiearena

Het Havenbedrijf had voor de verzelfstandiging geen formele rol op het gebied van energiebeleid.

De formele regels

De energiearena was al die jaren een samenwerking van private partijen, lokale, regionale en nationale overheden en kennisinstellingen geweest. Het GHR was hierin de belangrijkste gemeentelijke vertegenwoordiger hoewel ook andere gemeentelijke diensten zoals GW/MR betrokken werden.

De energiearena's waren een samenwerkingsverband waarin de actoren opereerden met behoud van eigen verantwoordelijkheden. De deelnemende actoren waren elk verantwoordelijk verschuldigd aan hun respectievelijke bestuurlijke "bazen". Voor de gemeentelijke actoren was dit hun gemeentebestuur en voor de marktpartijen hun CEO. Deltalinqs (noch zijn voorloper) had het mandaat niet om te beslissen namens de bedrijven.

Tabel 6.1: De formele regels voor de verzelfstandiging.

Formele regels voor verzelfstandiging	
Domeinregels	
GW/MR is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van en advisering over het gemeentelijke milieu en -energiebeleid	
Het GHR heeft geen expliciet benoemde verantwoordelijkheden op het gebied van energie	
DCMR is verantwoordelijk voor de vergunningverlening (milieu) aan provinciale inrichtingen	
De individuele bedrijven ontwikkelen energieprojecten	
DELTALINQS behartigt de belangen van het bedrijfsleven	
Interactieregels	
Het GHR vertegenwoordigt de gemeente. Het GHR financiert de activiteiten uit eigen begroting	
De afzonderlijke organisaties hebben de besluitvormende macht over investeringen in uitvoeringsprojecten. Deltalinqs kan investeringen of beleid niet namens de bedrijven goed - of afkeuren	
Evaluatieregels	
Het project draagt bij aan de leefbaarheid	
De voortgang van de projecten wordt jaarlijks gerapporteerd	

De formele verantwoordelijkheid voor het energiebeleid van de gemeente lag voor verzelfstandiging bij GW/MR. De taak van het GHR was de ontwikkeling, beheer en exploitatie van het havengebied. Op grond van deze taak werd het GHR betrokken bij de energiearena. De betrokkenheid van het GHR was daarmee functioneel bepaald en niet vanwege een formele verantwoordelijkheid voor energiegebied: binnen de arena bezat het GHR de machtsbronnen die nodig waren voor de overige actoren.

6.1.3 *Percepties*

De taakverdeling van de actoren

In de jaren negentig van de vorige eeuw namen vooral de bedrijven en Deltalinqs deel aan de energiearena. De energiearena's die elkaar in de loop der tijd opvolgden (Energy 2010, INES Mainport, Energie Rijnmond) kenden alledrie een duurzaamheidsambitie en vielen onder de dubbeldoelstelling van ROM Rijnmond. Toch werden energieprojecten opgepakt als business intelligence & development-projecten die moesten resulteren in een sluitende businesscase zodat de projecten ook daadwerkelijk gerealiseerd konden worden. Hiervoor was de hulp van de overheid vaak een noodzakelijk "kwaad". Het GHR werd als partner van de bedrijven gezien die belangrijke middelen bezat en ook wilde inzetten. Daarnaast werd het GHR gezien als een machtige actor in het havennetwerk, ook dit was een machtsbron. Als het GHR ergens voor "ging" dan accepteerden de overige gemeentelijke actoren dit meestal. Het GHR zag zichzelf ook als partner van het bedrijfsleven, meer dan als een gemeentelijke dienst.

Onderlinge verhoudingen

Tussen bedrijfsleven en overheden bestond in die tijd nog veel wantrouwen. Naar de mening van de individuele bedrijven moest je de overheid vooral niet teveel informatie verstrekken want daar ondervond je als bedrijf de nadelen van in het beleid of de vergunningverlening. Ook op de werkvloer bij het GHR was men van mening dat de overheid alleen maar "lastig" was richting bedrijven en de economische ontwikkeling eerder belemmerde dan stimuleerde. Formeel echter waren het GHR en Deltalinqs (en zijn voorloper SEBB) van mening dat het HIC met zijn bedrijfsleven als een zich duurzaam ontwikkelend gebied met oog voor de belangen van de omgeving neergezet moest worden. De rijksoverheid was enthousiast over de initiatieven en steunde deze waar mogelijk.

Na 1998 werd de invloed van de provinciale overheid en de ministeries van VROM en EZ groter door de oprichting van INES Mainport in 1998 en Energie Rijnmond in 2000. De rijksoverheid beschouwde het HIC als een experimenteel gebied waar nieuwe ontwikkelingen in gang gezet konden worden maar beschouwde de realisatie als een taak van de regionale partijen.

6.1.4 *De strategie*

De afweging tussen het maatschappelijke en commerciële belang

In het HIC was vaak sprake van eigen investeringen door het bedrijfsleven. Daar waar subsidies noodzakelijk waren, trachtte het bedrijfsleven deze zelf te ontsluiten. Deltalinqs "verkochte" de initiatieven beleidsmatig aan de overheden. Het GHR was als gemeentelijke dienst en medefinancierder van ROM Rijnmond en INES en Energy 2010 betrokken bij de energiearena. Het GHR zag de deelname niet als een van haar kerntaken maar ondersteunde de activiteiten desondanks financieel vanwege het positieve maatschappelijke signaal en het belang dat de "politiek" aan deze initiatieven hechtte.

De bereidheid tot samenwerking

De eigen commerciële energieprojecten hield het GHR buiten de energiearena net als de bedrijven. Dit handelde het GHR direct af met het gemeentebestuur, DCMR en de direct betrokken bedrijven. Andere partijen dan de direct betrokkenen hadden daar "niets" mee te maken.

6.1.5 *De interacties*

De samenstelling van de energiearena

In de negentiger jaren van de vorige eeuw lag het initiatief binnen de arena bij het bedrijfsleven. Binnen de arena was het standpunt van de bedrijven doorslaggevend. Zij moesten tenslotte de projecten uitvoeren. De besluitvorming vond dan ook plaats op basis van een acceptabele businesscase.

Vanaf 2000, door de oprichting van Energie Rijnmond, verschoof het zwaartepunt kort naar het GHR en de provincie Zuid-Holland. Dit werd ook zichtbaar in het programma van Energie Rijnmond dat zich richtte op de ontwikkeling van infrastructuur voor warmte en CO2. De ontwikkeling van infrastructuur is deel van de core-business van het Havenbedrijf. Het GHR was van mening dat er *"maar een organisatie pijpleidingen ontwikkelt in het havengebied en dat is het GHR"* (respondent J). Toch liep in deze periode het INES Mainport project ook nog steeds door als een parallel programma onder ROM Rijnmond. Tussen beide programma's bestond weinig afstemming. De oprichting en uitwerking van Energie Rijnmond vroeg om een kleine groep mensen die intensief samenwerkten voor een aanzienlijk deel van de week. Al snel werd de arena Energie Rijnmond ook uitgebreid met de rijkspartijen VROM en EZ.

De betrokkenheid van het gemeentebestuur

In de energiearena's waren de wethouders betrokken. Dit betrof over het algemeen hun aanwezigheid op conferenties en bestuurlijke bijeenkomsten. De gemeenteraad speelde nauwelijks een rol. Wel werd er in deze periode gemeentelijk energiebeleid ontwikkeld. Het gemeentelijke energiebeleid was een onderdeel van het gemeentelijke milieubeleid. Voor het opstellen van het energiebeleid werd een projectgroep opgericht maar deze werd na vaststelling van het beleid door het gemeentebestuur weer opgeheven. Het trekkerschap voor het opstellen van het energiebeleid lag bij GW/MR. Het GHR participeerde in de totstandkoming van het beleid. In de energiearena 's in het havengebied speelde het gemeentelijke energiebeleid geen belangrijke rol; het werd meer gezien als accorderen achteraf.

Conflictbeheersing

In de energiearena's in die periode bestond de conflictbeheersing uit de afspraak dat de individuele bedrijven beslisten of een project uitgevoerd zou worden of niet. Zonder draagvlak bij de bedrijven gebeurden er niets. De overheid had geen harde inspanningsverplichtingen voor energie op lokaal niveau vastgesteld. Discussies hierover speelden wel op nationaal niveau maar werden buiten de energiearena in het havengebied gehouden.

6.1.6 Informele regels en rollen

De informele regels

De informele regels staan opgesomd in Tabel 6.2. Deze regels zijn geconstrueerd uit de bevindingen uit de vorige paragrafen.

Voor verzelfstandiging
Domeinregels
Het GHR bezit de noodzakelijke middelen: geld, grond, kennis en positie in het havennetwerk en stelt zich niet op als overheid
De overige gemeentelijke actoren zijn niet structureel betrokken
DCMR is bereid met de bedrijven mee te denken over projecten
Deltalings (SEBB) promoot het havenbedrijfsleven
Interactieregels
De bedrijven bepalen de agenda en de toegang tot de arena
Overheden worden alleen betrokken indien noodzakelijk voor de realisatie van een project
De bedrijven selecteren de informatie die aan de overheid ter beschikking wordt gesteld

Evaluatieregels
De bedrijven nemen maatregelen op basis van een acceptabele businesscase
De samenwerking leidt tot imagoverbetering van de industrie en het havengebied

Tabel 6.2: De informele regelset in de energiearena.

Voor de verzelfstandiging is het vooral het bedrijfsleven dat de initiatieven ontwikkelt en de arena vormgeeft. Het Havenbedrijf kreeg toegang tot de arena vanwege haar machtsbronnen en haar rol in het havennetwerk. Voorts vormde het GHR geen bedreiging voor de bedrijven aangezien ook het GHR de nadruk legde op de positieve business case. De overige overheidspartijen werden niet opgenomen in de arena maar op diverse tijden betrokken indien dat opportuun was. Als het binnen de arena lukte een uitvoeringsproject te realiseren werd dit gezien als een succes.

De rollen

De rol van het Havenbedrijf in deze periode is die van partner van het bedrijfsleven. Het GHR had als overheidsorganisatie toch eenzelfde commerciële werkwijze als het bedrijfsleven.

6.2 De samenstelling van de energiearena na verzelfstandiging

Er worden twee fasen onderscheiden ten behoeve van de bespreking van de energiearena: een tussenfase die zijn beslag kreeg in de periode 2002-2007 en de fase vanaf 2007 die de periode na verzelfstandiging wordt genoemd. In 6.2.1 en 6.2.2 worden deze fasen beschreven.

6.2.1 Een roerige tussenfase: een nieuwe gemeentelijke actor in de arena

In de aanloop naar de verzelfstandiging van het GHR, traden na 2002 diverse ontwikkelingen tegelijkertijd op in de energiearena:

- R3 wordt in 2002 opgericht, een nieuwe energiearena in het havengebied;
- Een nieuwe gemeentelijke actor betreedt de energiearena, namelijk OBR;
- Er is na 2004 een enorme toename in de aanvragen voor energie-gerelateerde investeringen in het havengebied
- Er is in de media en nationale politiek erg veel aandacht voor het vraagstuk van de energievoorziening

Bij de integratie van diverse naast elkaar bestaande energiearena's tot R3, werd het programma onder ROM Rijnmond geplaatst met een eigen programmamanager (G. Brouwer). Uit de rapportage van de Condroz Consulting Group aan ROM Rijnmond (2004) de besluitvorming beschreven. In R3 werden ideeën omgezet in concrete projectvoorstellen, die dan vervolgens door de staande organisaties geadopteerd en gerealiseerd moesten worden om tot uitvoering te kunnen komen. In deze periode werden diverse projectgroepen voor het uitwerken van businesscases opgericht die rapporteren aan R3. De besluitvorming met betrekking tot de financiering en het programma werd belegd in het Bestuurlijk Overleg Rijnmond (BOR, zie ook hoofdstuk 5.1) onder voorzitterschap van de Rotterdamse havenwethouder. Voor de inhoudelijke afstemming en besluitvorming werd het Strategisch Platform R3 opgericht, met deelname van bedrijven (Shell, E.ON, Huntman, Vopak) Deltalinqs, Ministeries van EZ en Vrom, Provincie Zuid Holland, ROM Rijnmond, Rijkswaterstaat, DCMR, GHR, Zuid Hollandse Milieu Federatie en universiteiten (EUR, TU Delft). Investeringsprojecten vielen buiten de begroting van R3 en vroegen weer om goedkeuring van de afzonderlijke betrokken organisaties. De bedrijven en de kennisinstellingen leverden een inhoudelijke en geen financiële bijdrage.

Op 20 april 2004 legde R3 het door het HbR ontwikkelde Businessplan Warmtebedrijf Rotterdam neer in het College. Op basis van dit plan verleende het College opdracht aan de directeur OBR om samen met het – inmiddels HbR NV- Havenbedrijf en de DCMR en het bedrijfsleven een definitief investerings- en exploitatievoorstel uit te werken. Tot die tijd had het OBR zich kritisch ten opzichte van het initiatief opgesteld. OBR was vanaf dat tijdstip de nieuwe gemeentelijke actor en geldschietster in R3. Het HbR bleef eveneens bij R3 betrokken, ook financieel.

Ondertussen (6 april 2004) stelden OBR en DCMR gezamenlijk een notitie op voor de wethouder van Sluis. Hierin werd aanbevolen niet alleen een uitvoeringsgericht gemeentelijk energiebeleid te voeren maar ook een strategisch energiebeleid; dit gezien de economische ambities van de gemeente met betrekking tot de Energiehaven zoals verwoord in het Havenplan 2020. Voorgesteld wordt een gemeentelijke dienst aan te wijzen voor deze nieuwe taak voor de gemeente. Op 13 oktober 2004 bevestigt de directeur van OBR bij de behandeling van de ROM Rijnmond notitie dat de gemeentelijke regiefunctie is neergelegd bij het OBR. Dit blijkt een verzoek te zijn van de wethouder Haven (respondent f). Dit betekende de start van weer een nieuwe energiearena in 2005, ditmaal een gemeentelijke energiearena die bekend werd onder de naam REP.

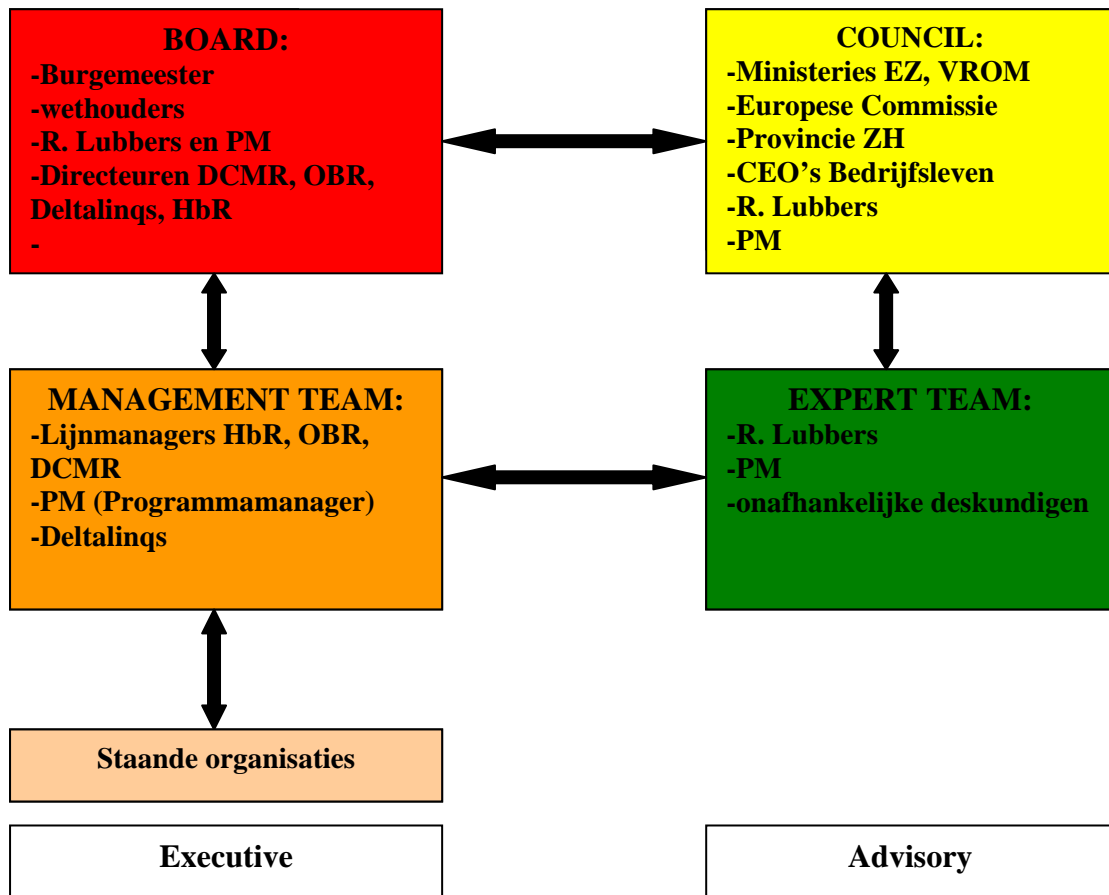
Het OBR startte in 2005 een ambtelijk overleg waarin de gemeentelijke diensten dS+V en GW, de Bestuursdienst, DCMR, het HbR, Deltalinqs en R3 betrokken werden. Het doel van het overleg was om gezamenlijk een strategisch duurzaam energiebeleid te ontwikkelen dat inmiddels het Rotterdams Energie Programma was gaan heten (REP). Er was veel inhoudelijke overlap met andere programma's zoals R3. Dit overleg verliep moeizaam. In oktober 2006 werd dan uiteindelijk het Rotterdams Energie Programma (REP) vastgesteld, als een samenwerking tussen de gemeente en het HbR. Het doel van dit programma was de bevordering van innovatie in het energiesysteem en een duurzame economische ontwikkeling; het programma was echter primair een actielijst bestaande uit al in andere kaders belegde programma's zoals R3. De voortgang van de benoemde projecten zou door de gemeente gemonitord worden en gerapporteerd aan het gemeentebestuur. B&W had ingestemd met het beschikbaar stellen van een aanzienlijk budget.

6.2.2 Het Rotterdam Climate Initiative: Politieke interventie

Al enkele weken na de presentatie van het REP grijpt burgemeester Opstelten in. Hij volgt daarin het advies van Ruud Lubbers op van november 2006. Een belangrijke factor is de plotse politieke belangstelling voor het klimaatvraagstuk. De Burgemeester wil dat Rotterdam zich aansluit bij het Clinton Climate Initiative, een internationaal grootstedelijk netwerk. Hiervoor is de aanpak van de CO₂-uitstoot noodzakelijk. Op 10 mei 2007 volgt de persconferentie waarbij de oprichting van het Rotterdam Climate Initiative bekend wordt gemaakt. Het RCI als samenwerkingsverband van de gemeente Rotterdam, DCMR, Deltalinqs en het HbR N.V. is geboren: Rotterdam dient de CO₂-vrije hoofdstad van de wereld te worden. Doelstelling is de CO₂-uitstoot van het gehele Rotterdamse grondgebied in 2020 met 50% verminderd te hebben ten opzichte van 1990.

De organisatie van het RCI kent een besluitnemend en uitvoerend deel en een adviserend deel. De executive bestaat uit 3 lagen: de staande organisaties OBR, DCMR, HbR en de individuele bedrijven die de geselecteerde projecten uitvoeren. In het Management Team zitten lijnmanagers uit de staande organisaties en de programmamanager. De enige uitzondering is Deltalinqs die de belangenbehartiger is van individuele bedrijven maar geen hiërarchische bevoegdheid richting deze bedrijven. Het MT rapporteert aan de zogenaamde Board waarin de Burgemeester, wethouders Haven/Milieu/Economie, en Financiën, Ruud Lubbers, de directeurs van OBR, DCMR, Deltalinqs en DCMR, en de Programmamanager zitting hebben. De Programmamanager is een detachering van het Ministerie van VROM. Voorts is er een programmabureau onder leiding van de

Programmamanager dat bij OBR is geplaatst. Figuur 6.4 toont de RCI-structuur (concept rapport RECP, 2007)



Figuur 6.1: De organisatie en samenstelling van het RCI (uit Concept RECP, 7 maart 2007)

6.3 De institutionele transformatie van de energiearena

6.3.1 De nieuwe posities en formele regels in de energiearena

De posities

In de overgangperiode (2002-2007) kwam de regelset onder vuur te liggen door de betrokkenheid van het OBR in zowel R3 als REP. Het OBR werd door de wethouder Haven in deze positie geplaatst in de aanloop naar de verzelfstandiging. Volgens betrokkenen: "Dit was niet bedoeld als diskwalificatie van R3- en GHR-betrokkenen. In de ogen van de wethouder was het functioneel (woningbouwcorporaties), het dwong OBR serieus mee te werken, en het GHR zou op korte termijn verzelfstandigd worden zodat hij geen sturing meer zou kunnen geven aan het GHR" (respondent f).

Het OBR was binnen de energiearena een onbekende partij en moest zichzelf bewijzen door het verder brengen van een project waaraan de overige actoren al jaren aan gewerkt hadden. De Directie van het OBR was ook niet overtuigd van het nut van de projecten en trachtte de voortgang te traineren. Het Havenbedrijf en de R3-projectbureau waren het ook niet eens met het besluit van de wethouder maar schikten zich uiteindelijk. Het OBR kon echter onvoldoende vertrouwen opbouwen en werd door de overige partijen met enig wantrouwen bekeken.

Na verzelfstandiging van het Havenbedrijf is het OBR de coördinerende gemeentelijke dienst voor de energie-activiteiten op het Rotterdamse grondgebied en heeft een adviserende taak aan het gemeentebestuur over energiezaken.

Ook de positie van de bestuurlijke actoren is gewijzigd. In R3 vertegenwoordigde de wethouder slechts een van de overheden. In het REP is de wethouder Haven op zijn eentje de portefeuillehouder. Zowel in R3 als REP wordt het HbR betrokken als gelijkwaardige partner. Dit geldt ook voor DCMR, Deltalinqs en R3, die overigens alledrie deze positie in het REP afwijzen.

In het RCI vervolgens hebben weer alle bekende actoren zitting: bedrijfsleven, overheden (lokaal, regionaal, nationaal), en kennisinstituten. Toch zijn er twee belangrijke verschil met de samenwerking in R3- kader. In het RCI is een Board opgenomen waarin het gemeentebestuur een zeer grote aanwezigheid heeft met een burgemeester en meerdere wethouders. Daarnaast zitten in de Board ook de CEO's van de overige initiatiefnemers, DCMR, Deltalinqs en het HbR NV. Het RCI is daarmee in tegenstelling tot R3 een lokaal netwerk. Voorts wordt het RCI gekenmerkt door een emissiedoelstelling hetgeen in de vorige energiearena's nooit het geval was. Een emissiedoelstelling die eenzijdig vastgesteld is door de gemeente.

In RCI is gekozen voor een samenwerking van gelijkwaardige partners die deelnemen met behoud van eigen verantwoordelijkheid. Om de voortgang te monitoren is inmiddels een nulsituatie bepaald en zijn er tussentijdse targets benoemd. Er wordt jaarlijks gerapporteerd aan de Board. De Burgemeester en de wethouders informeren de Raad over de voortgang. In tabel 6.3 staan de informele regels weergegeven in de energiearena voor en na verzelfstandiging en tijdens een overgangperiode. De in rood aangegeven regels geven de regels aan die beïnvloed zijn door de verzelfstandiging. De overige regels hebben veelal ook een verandering ondergaan maar dat is niet te herleiden tot de verzelfstandiging. In hoofdstuk 7 worden hier dieper op in gegaan.

Tabel 6.3: De formele regels in de overgangperiode en na de verzelfstandiging.

Formele regels voor verzelfstandiging	Formele regels overgangperiode	Formele regels na verzelfstandiging
Domeinregels	Domeinregels	Domeinregels
GW/MR is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van en advisering over het gemeentelijke milieu en - energiebeleid	OBR is verantwoordelijk voor de bestuurlijke advisering over het gemeentelijke energiebeleid	OBR is verantwoordelijk voor de bestuurlijke advisering over het gemeentelijke energiebeleid en voert klimaatprojecten uit
Het GHR heeft geen expliciet benoemde verantwoordelijkheden op het gebied van energie	Het HbR is mede verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de duurzame haven (energie en industrie) uit het Havenplan 2020.	Het HbR is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de Energiehaven zoals vastgelegd in haar Bedrijfsplan 2006-2010
DCMR is verantwoordelijk voor de vergunningverlening (milieu) aan provinciale inrichtingen	DCMR is verantwoordelijk voor de bestuurlijke advisering over het gemeentelijke milieubeleid	DCMR is verantwoordelijk voor de kennisopbouw en inhoudelijke advisering op het gebied van energie
De individuele bedrijven ontwikkelen energieprojecten	De individuele bedrijven ontwikkelen energieprojecten	De individuele bedrijven ontwikkelen energieprojecten
DELTALINQS behartigt de belangen van het bedrijfsleven	DELTALINQS behartigt de belangen van het bedrijfsleven	DELTALINQS behartigt de belangen van het bedrijfsleven
Interactieregels	Interactieregels	Interactieregels
Het GHR vertegenwoordigt de	De gemeente en het HbR zijn	De samenwerkende partijen in

gemeente. Het GHR financiert de activiteiten uit eigen begroting	in R3 beide deelnemers en geldverstrekker. Beiden financieren uit eigen begroting. De gemeente en het HbR participeren met behoud van eigen verantwoordelijkheid en op basis van gelijkwaardigheid in het REP	het RCI participeren met behoud van eigen verantwoordelijkheid en op basis van gelijkwaardigheid. De Gemeente stelt de financiële middelen ter beschikking
De afzonderlijke organisaties hebben de besluitvormende macht over investeringen in uitvoeringsprojecten. Deltalinqs kan investeringen of beleid niet namens de bedrijven goed - of afkeuren	Het R3-programma en -financiering vragen goedkeuring door het BOR. De afzonderlijke organisaties hebben de besluitvormende macht over investeringen in uitvoeringsprojecten. Het REP wordt vastgesteld door de gemeenteraad.	De Board beslist over de financiering van initiatieven uit de gemeentelijke middelen. De afzonderlijke organisaties hebben de besluitvormende macht over investeringen in uitvoeringsprojecten
Evaluatieregels	Evaluatieregels	Evaluatieregels
Het project draagt bij aan de leefbaarheid	Het R3-project bevordert de duurzame ontwikkeling van de energiehuishouding in het HIC	Het project draagt bij aan de reductie van de CO2-emissie in 2025 met 50% tov 1990. Voorts zijn er tussentijdse reductietargets gedefinieerd
De voortgang van de projecten wordt jaarlijks gerapporteerd	De projecten in R3 worden gemonitord en over de voortgang en kosten wordt jaarlijks gerapporteerd aan het Strategisch Platform en BOR	De projecten wordt gemonitord, en over de voortgang en kosten wordt jaarlijks gerapporteerd aan de Board en Gemeenteraad

6.3.2 De percepties: wantrouwen regeert

De taakverdeling tussen de actoren

In R3 werd na 2002 door bedrijfsleven, DCMR, de overheden, Deltalinqs en het GHR -en na 2004- het HbR samengewerkt. Door de intensieve samenwerking op een gering aantal projecten (restwarmteleiding en warmtebedrijf) leerden de partijen elkaar beter kennen en ontstond er een vertrouwensbasis tussen de betrokken personen uit de verschillende organisaties. Het Havenbedrijf werd gezien als een noodzakelijke actor vanwege zijn relatie met het bedrijfsleven en zijn taak als gebiedsbeheerder en -ontwikkelaar.

In deze context kreeg het OBR ook nog de taak een strategisch energiebeleid en actieplan te ontwikkelen en het gemeentebestuur te adviseren over de energieontwikkelingen. Het OBR richtte zich echter in belangrijke mate op de ontwikkeling van de Energiehaven. Hiermee trad ze naar de mening van het HbR in het domein van het HbR: "Waar bemoeit de gemeente zich mee"? Deze vraag werd vaak gesteld. De gemeente echter vond het vanzelfsprekend voor haar gehele grondgebied gemeentelijk beleid te ontwikkelen.

Voor het HbR is de ontwikkeling van de Energiehaven een van haar commerciële speerpunten (Bedrijfsplan 2006-2010). Dit betekent zoveel mogelijk energiebronnen als lading via de Rotterdamse haven laten lopen en zoveel mogelijk energiebedrijven in de haven vestigen; dat is

LNG en kolencentrales. Het HbR definieert de Energiehaven als van groot belang voor de voorzieningszekerheid op NW Europese schaal, een groot maatschappelijk belang. Het HbR beschouwde de gemeente als een belangrijke stakeholder die kon helpen het draagvlak voor de ontwikkeling van de Energiehaven te vergroten.

De onderlinge verhoudingen

Binnen het Havenbedrijf waren slechts weinig mensen betrokken bij R3; het is geen "corebusiness" en moest "erbij" gedaan worden. Verschillende betrokkenen binnen het Havenbedrijf beschouwden R3 als een geldverslindende samenwerking zonder duidelijke meerwaarde. "Wat doen ze nu eigenlijk" was een vraag die vaker gesteld werd, "we hebben hun niet nodig, dat kunnen we beter zelf" (respondent v).

Toen verschenen de eerste REP- concepten. Hieruit bleek een heel andere gemeentelijke visie op de Energiehaven. Deze werd gezien als: vervuilend voor de omgeving en als te afhankelijk van eindige energiebronnen olie, gas en kolen. Innovatie is het sleutelwoord! Duurzame energiebronnen moeten de economische ontwikkeling van Rotterdam –haven en stad- garanderen. Voor het HbR bleek hieruit dat het OBR niet goed begreep wat de Energiehaven betekent en niet erg deskundig was. Voor het OBR was het duidelijk dat het HbR alleen maar oog had voor de centen: "zoals elk ander bedrijf".

Het grote verschil in percepties bleek het duidelijkst tijdens de presentatie van het REP in oktober 2006. Het HbR meldde daar vol trots dat een elektriciteitsproducent formeel besloten had een nieuwe kolencentrale te bouwen op de Maasvlakte. Dit was het resultaat van jaren werk! Diverse aanwezigen – representanten van de duurzame energielobby en de lokale politieke partijen- spraken er schande van en riepen dat de gemeente dit moest verbieden.

Het uiteindelijke REP werd door het Havenbedrijf, DCMR, Deltalinqs en R3 als een inhoudelijk mager en overbodig product beschouwd omdat het al belegde projecten uit R3 en andere programma's onder de REP-paraplu hing.

In het nieuwe samenwerkingverband RCI blijft het verschil in perceptie over de betekenis van de Energiehaven doorklinken. Vooral bij het bedrijfsleven en het HbR is de negatieve toonzetting in de interviews over de CO2-uitstoot van de industrie en de Energiehaven een terugkerende ergernis.

Er bestaan ook grote twijfels over de haalbaarheid van de doelstelling. Een veel gehoorde mening binnen het HbR: "Dat hele gedoe is één grote politieke hype" (respondent j). De overheid ziet het HbR echter als: "een trage, arrogante club die altijd alles tegen probeert te houden" (respondent v). Het RCI wordt door het HbR en het bedrijfsleven gezien als een overheidsinitiatief.

6.3.3 De strategie: de zoektocht naar instrumenten

De bereidheid tot samenwerking

R3 was een voortzetting van een oude, vertrouwde werkwijze. R3 bezat een veel grotere status bij de overheden dan het INES Mainport, Energy 2010 en Energie Rijnmond ooit verworven hadden. Volgens de Condroz Consultin Group (2004) werden in R3 werden de projecten ingebracht door een partij en werden ze verder uitgewerkt met andere partijen. De projectverantwoordelijkheid bleef bij de inbrengende partij. In de praktijk was het moeilijk voor de deelnemende partijen om een project te trekken vanwege de benodigde capaciteitsinzet. Het programmabureau (en programmamanager) nam daarom vaak de verantwoordelijkheid op zich. Voor het GHR/HbR gold dat een aantal projecten in het domein van de core-business vielen. Er vond in dat geval een intensieve samenwerking plaats. Voor het overige concentreerde het Havenbedrijf zich op de commerciële initiatieven die in deze periode sterk in aantal groeiden. Deze werden geheel buiten

de energiearena gehouden. Wel werd het gemeentebestuur geïnformeerd over de ontwikkelingen in de Energiehaven.

Heel anders verliep het bij de start van het REP zoals het gemeentelijke Strategisch Energiebeleid ging heten. Wethouder van Sluijs gaf OBR in 2004 de opdracht een Strategisch Energiebeleid op te stellen. Hij gaf OBR ook opdracht het HbR hierbij te betrekken. De deelnemers vanuit het HbR hadden grote vraagtekens bij hun betrokkenheid aan dit overleg vanwege hun nieuwe positie als verzelfstandigd bedrijf. Volgens respondent v: "*Onderweg naar het OBR hadden mn collega en ik in de auto nog overleg hoe we met dit initiatief om moesten gaan. Moest het HbR daar eigenlijk wel zitten en welke afdeling dan eigenlijk? Diep van binnen was ik van mening dat het OBR zich niet met het havengebied moest bezighouden, maar ja als de gemeente beleid wil ontwikkelen voor haar grondgebied.....Daar heeft ze natuurlijk het volste recht toe. We spraken af alles maar gewoon aan te horen en eerlijk te zijn over onze twijfels over de rol die wij hadden te spelen.*" Na dit overleg vroegen de medewerkers van het HbR een intern standpunt. Intern bestond er echter geen eensluidende mening. Uiteindelijk werd een standpunt gevraagd van de Algemeen Directeur. De Algemeen Directeur gaf ten slotte haar medewerkers de opdracht ten volle mee te werken aan de totstandkoming van het strategische energiebeleid (respondent v).

De start van het REP -overleg viel samen met de toenemende dynamiek in de Energiehaven. Vele nieuwe commerciële initiatieven kondigden zich aan in het havengebied. Het Havenbedrijf trachtte vanaf het begin de regie over het formele en maatschappelijke proces te voeren. Het College en de raadscommissie werden vroegtijdig geïnformeerd. Toch ontstond er getouwtrek over de communicatie van de commerciële initiatieven in haven. Het HbR vindt dit na verzelfstandiging haar taak. In 2006 namen echter het aantal publieke optredens van de wethouder Haven waarbij hij sprak over de nieuwe initiatieven in de Energiehaven aanzienlijk toe. Dit riep irritatie op. Uiteindelijk werd de afspraak gemaakt dat het HbR verantwoordelijk is voor de communicatie over de Energiehaven.

Als dan vervolgens in 2007 het RCI wordt opgericht is het een samenwerkingsverband van de gemeente Rotterdam, DCMR en Deltalinqs en het Havenbedrijf Rotterdam NV. Elk van de partijen heeft zijn redenen voor deelname. Het R3-project wordt opgeheven en deels in het RCI overgenomen.

Het HbR

Het Havenbedrijf beschouwt het initiatief als een belangrijke kans om draagvlak te creëren voor de ontwikkeling van de Energiehaven.

De gemeente Rotterdam

Voor de gemeente is het RCI een belangrijke mogelijkheid om een positie te verwerven in het internationale steden netwerk C40 dat valt onder het Clinton Initiative. Toelating is gerelateerd aan de grootte van de klimaatproblematiek. De CO2-emissie in de haven bleek een doorslaggevende factor te zijn in de acceptatie in het internationale netwerk. Inmiddels heeft Rotterdam zich opgeworpen als initiatiefnemer en organisator van een klimaataanpak van havensteden. De categorie havensteden ontwikkelt zich momenteel als een potentieel boegbeeld van het netwerk. Aan gemeentelijke zijde ziet men het RCI ook als een testcase voor de nieuwe relatie met het Havenbedrijf.

DCMR

Voor DCMR spelen meerdere belangen. Uiteraard is DCMR een noodzakelijke partij door haar taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de milieukwaliteit in het Rijnmondgebied.

Daarnaast speelt ook een organisatiebelang mee: DCMR heeft bij de huidige regelgeving geen formele positie op het gebied van CO2-emissies en energie-efficiëntie. De ontwikkeling van de Energiehavens biedt DCMR de gelegenheid om zichzelf (inter)nationaal te profileren als kennisinstituut op het gebied van energiebedrijven.

Bedrijfsleven

Het bedrijfsleven wordt vertegenwoordigd door Deltalinqs. Deltalinqs is de belangbehartiger van bedrijven in het Haven en Industriegebied. Daarnaast bewaakt Deltalinqs het imago van haar bedrijfsleven.

Deltalinqs is van groot belang voor de creatie van draagvlak bij de individuele bedrijven; zij heeft het vertrouwen dat de overheid in veel mindere mate bezit bij de bedrijven. De individuele bedrijven zijn noodzakelijk voor de ontwikkeling van business cases. Deltalinqs zit in een moeilijke positie: Hoewel ook de bedrijven in algemene zin de ambities wel onderschrijven, willen de individuele klanten zich in dit stadium niet binden aan afspraken die in een later stadium tot hoge kosten kunnen leiden. Inmiddels hebben Deltalinqs en de bedrijven een overleg over het RCI opgestart waarbij de overige RCI-partners niet welkom zijn.

De afweging tussen maatschappelijk en commercieel belang

Ondertussen zoekt de gemeente naar mogelijkheden om haar (toekomstige) energiebeleid te instrumenteren. Formeel kan ze het RO-instrumentarium inzetten namelijk de vaststelling van bestemmingsplannen. Dit instrumentarium is voor de lopende initiatieven echter moeilijk in te zetten aangezien er op het gehele havengebied reeds bestemmingen rusten. Diverse voorstellen van de gemeente werden aan het HbR ter commentaar voorgelegd:

1. De instelling van een wethouderstaf voor Energie waaraan het HbR gevraagd werd deel te nemen; het HbR stemde in met deelname hoewel ze juist van bestaande bestuurlijke overleggen afwilde.
2. Een Commissie van " Wijze Mannen" zou ingesteld worden die de gemeente (en HbR) zou adviseren over de vestiging van energiebedrijven; het HbR leverde namen.
3. In oktober 2006 lag er dan een voorstel voor een Bestuursopdracht aan de directeuren van de gemeentelijke diensten om een vestigingsbeleid voor kolencentrales te ontwikkelen rekening houdend met de milieueffecten. Dit overigens op advies van de diensten zelf waaronder het OBR.

Vooraf het laatste voorstel ging veel te ver voor het HbR en werd beschouwd als een inbreuk in haar autonomie. Daarnaast was er kort daarvoor een stringent milieuvergunningenbeleid ontwikkeld voor de centrales die zich wilden vestigen in het Havengebied. Dit met instemming van het Havenbedrijf. De reactie was fors: *" Het vestigings- en uitgiftebeleid is onze verantwoordelijkheid! Zeker op segmentniveau (note: kolencentrales) heeft de gemeente daar niets mee te maken!"* (respondent p). Het stond ook op gespannen voet met de voorwaarden in Inbreng Overeenkomst (2003). Uiteindelijk verwijderde de gemeentesecretaris het voorstel van de agenda van B&W.

Ook in het RCI lopen twee verschillende sturingsfilosofieën door elkaar. Het HbR en Deltalinqs die een marktbenadering benadrukken. Volgens hen moet er draagvlak zijn bij het bedrijfsleven. Om resultaten te bereiken moeten de partijen bereid zijn om concessies te doen zodat een positieve businesscase voor alle partijen ontstaat. De gemeente stuurt echter op de beleidsdoelen en lijkt ook haar instrumenten (RO-instrument) te willen inzetten om dit af te dwingen. Een betrokkene zegt hierover: *" De gemeente toont zich een onbetrouwbare partner. Zeggen dat dit gezamenlijk opgepakt moet worden maar ondertussen wel overheid spelen als hun dat zo uitkomt. Dat gaat zo niet werken. Of het een of het ander..."* (respondent j). Inmiddels wordt er een monitoringsysteem opgezet en zijn tussentijdse targets benoemd.

6.3.4 *De interacties: van bottom up naar top-down*

De samenstelling van de energiearena

Vanaf 2002 draaide R3 onder het ROM Rijnmond-programma. Iedere partij kon op basis van vrijwilligheid een project onder R3 plaatsen. Een projectgroep werd dan gevormd om een project uitwerking te geven. De partij bleef dan wel de projectverantwoordelijke organisatie die ondersteund en gefaciliteerd kon worden door het inmiddels opgerichte programmabureau van R3. Hierin had de programmadirecteur zitting. In de praktijk bleek vooral de programmadirecteur bepalend te zijn voor de scope van het programma. Het Havenbedrijf was op alle niveau's vertegenwoordigd in de organisatie van R3. Kenmerkend voor het R3-project was het grote aantal actoren dat betrokken was bij de besluitvorming; zowel het rijk, de provincie Zuid-Holland, Deltalinqs, DCMR, en GHR/HbR, gemeente Rotterdam, bedrijven, kennisinstituten. Dit gold niet meer op het moment dat er sprake was van investeringsprojecten. Dit vergde besluitvorming binnen de bestaande organisaties.

De groep die het gemeentelijk Strategisch Energiebeleid ontwikkelde, kwam 2 maal per maand bij elkaar. Over het algemeen waren alleen 4 gemeentelijke diensten en het HbR aanwezig. De overige partijen lieten zich al snel agendalid maken (R3 en Deltalinqs en DCMR). Het OBR besliste wanneer de stukken naar de "politiek" gingen, wat de inhoud en de scope moest zijn. Het HbR werd wel om commentaar gevraagd maar had in de praktijk weinig invloed op de inhoud. Adviezen die het HbR gaf ten behoeve van het bestuurlijke traject op verzoek van OBR werden uiteindelijk niet opgenomen in de agendaposten.

Het RCI-programma wordt vastgesteld door de Board. De verdeling van de projecten over de samenwerkingspartners vindt vooral plaats op basis van geografische indeling (haven/stad) en thema. Vooraf zijn de projecten benoemd. Deze worden dan vervolgens door de geormerkte organisatie uitgevoerd. Het HbR heeft een aantal projecten in het havengebied in haar pakket. Zij voert haar projecten samen marktpartijen en DCMR uit. Een maal per week komt het MT –dat de dagelijkse leiding heeft- bij elkaar om de voortgang van projecten af te stemmen. De vertegenwoordiger in het MT is ook verantwoordelijk voor de afstemming en uitvoering binnen de eigen organisatie. Het programmabureau verzorgt de bestuurlijke rapportering, de monitoring en het ontwikkelen van nieuwe projecten die een bijdrage kunnen leveren aan de doelstelling. In het programmabureau is het HbR niet vertegenwoordigd.

De betrokkenheid van het gemeentebestuur

In de periode van het REP werd er een nieuw bestuurlijk overleg tussen de gemeentelijke diensten, het HbR en de wethouder Haven opgericht. Deze zogenaamde wethouderstaf Energie kwam slechts twee maal bij elkaar; onvoldoende voor een strategische uitwisseling van visies en meningen.

Ook het RCI is een samenwerking van de gemeente, het HbR, DCMR en Deltalinqs. Daar waar R3 een sterke bottom-up benadering hanteerde, hanteert het RCI juist een sterke top-down benadering. In de top heeft het gemeentebestuur een zeer sterke aanwezigheid, namelijk de burgemeester en de wethouders. Daarnaast zit er ook het DCMR als overheid. Het marktbelang wordt door het HbR maar vooral Deltalinqs behartigd. De beslissingsbevoegdheid ligt bij de Board. In de Board hebben alleen de initiatiefnemers zitting. Voor de gemeente zijn dat de burgemeester en twee wethouders. De overige organisaties hebben slechts 1 Board-lid. De gemeentelijke invloed is door het ontbreken van bovenlokale organisaties in de Board en het grotere aantal gemeentelijke Board-leden veel groter dan in R3.

Conflictbeheersing

In de REP periode werden de geschil- en standpunten voornamelijk besproken in het Directeurenoverleg HbR/OBR waar energie een nieuw agendapunt werd. In dit overleg ontstond regelmatig irritatie aan de zijde van het Havenbedrijf over *de bemoeienis* van het OBR met het havengebied. In 10 april 2006 hebben de directeuren van het HbR en OBR afspraken gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden van de organisaties met betrekking tot energie. Hier is echter verder weinig mee gedaan aangezien de directeur OBR enige maanden later van het toneel verdwenen was.

In het RCI zal in de Board een mechanisme van conflictbeheersing ontwikkeld moeten worden.

6.3.5 De informele regels en rollen

De informele regelset

De overgangperiode heeft de regels die golden voor de verzelfstandiging opgeschud. Voor een belangrijk deel is dat echter veroorzaakt door andere factoren dan de verzelfstandiging. De regelverandering die wel gerelateerd kon worden aan de verzelfstandiging zijn in rood aangegeven.

Voor verzelfstandiging	Overgangperiode	Na verzelfstandiging
Domeinregels	Domeinregels	Domeinregels
Het GHR bezit de noodzakelijke middelen: geld, grond, kennis en positie in het havennetwerk en stelt zich niet op als overheid	De ontwikkeling van de infrastructuurprojecten in R3 is core-business van het Havenbedrijf. In het REP is het HbR nodig vanwege haar kennisvoorsprong	Het HbR heeft kennis en ervaring voor het ontwikkelen en realiseren van commerciële projecten. Het HbR zoekt draagvlak voor de ontwikkeling van de Energiehaven
De overige gemeentelijke actoren zijn niet structureel betrokken	OBR krijgt opdracht van het gemeentebestuur tot actieve betrokkenheid in de energiearena R3 en het projectleiderschap van REP . OBR kan formatief uitbreiden door haar nieuwe energietaak	De gemeente wil toegang tot een prestigieus (inter)nationaal stedennetwerk. OBR kan formatief uitbreiden door haar nieuwe energietaak
DCMR is bereid met de bedrijven mee te denken over projecten	DCMR is betrokken in R3 vanwege haar bevoegdheden en kennis. DCMR is in een zeer laat stadium betrokken in het REP door de wethouder.	DCMR heeft kennis over en ervaring met de industriële installaties in het gebied. Deelname aan het RCI biedt de mogelijkheid formatief uit te breiden en een nieuwe taken te ontwikkelen
Deltalinqs (SEBB) promoot het havenbedrijfsleven	Deltalinqs vertegenwoordigt het bedrijfsleven in REP en R3.	Deltalinqs waakt over de belangen van het bedrijfsleven.
Interactieregels	Interactieregels	Interactieregels
De bedrijven bepalen de agenda en de toegang tot de arena	Projecten en partijen komen onder ROM/R3 regime indien het programmabureau R3 dit wenselijk vindt	Projecten komen onder het RCI-regime indien de bestuurders dit wenselijk vinden. Partijen kaderen hun inzet scherp af
Overheden worden alleen betrokken indien noodzakelijk voor de realisatie van een project	R3 kan marktpartijen niets dwingend opleggen.	De gemeente zet indien zij dat nodig vindt het RO-instrument in

De bedrijven selecteren de informatie die aan de overheid ter beschikking wordt gesteld	In het REP hebben de bedrijven geen toegang. In R3 selecteren de bedrijven de informatie die aan de overheid ter beschikking wordt gesteld	De marktpartijen richten een subarena op voor onderling overleg waarin de overheidspartijen geen toegang hebben
	De gemeente bepaalt de scope, procedure en bestuurlijke informatiestromen van het REP	
Evaluatieregels	Evaluatieregels	Evaluatieregels
De bedrijven nemen maatregelen op basis van een acceptabele businesscase	In R3 worden projecten opgepakt indien er een acceptabele businesscase op te stellen is	De marktpartijen beoordelen de maatregelen op basis van een acceptabele business case
De samenwerking leidt tot imagoverbetering van de industrie en het havengebied	R3 richt zich op imagoverbetering van de industrie en het havengebied	De overheid beoordeelt de maatregelen op basis van de bijdrage aan de doelstelling
	De mate van gemeentelijke invloed op de ontwikkeling van de Energiehaven bepaalt het succes van REP	Het HbR beoordeelt het RCI op basis van het draagvlak bij de overheidspartners voor de ontwikkeling van de Energiehaven

Tabel 6. : De informele regels in de energiearena

De rollen

Het REP was een gemeentelijk beleidsplan waaraan het HbR als medebeleidsvoerder en uiteindelijk mede- projectuitvoerder zou participeren. In de praktijk was het HbR vooral nodig vanwege haar kennis- en informatievoorsprong. In het REP werden nieuwe instrumenten uitgetest die meer gemeentelijke sturing op de ontwikkeling van de Energiehaven beoogden. Dit bepaalde ook het succes van het REP in gemeentelijke ogen. In het REP hebben de partijen elkaar' s grenzen afgetast. Het bedrijfsleven speelde geen rol in het REP. Het REP legde de kiem voor nieuwe omgangsvormen tussen de gemeente en het Havenbedrijf; de gemeente als strategische beleidsvoerder. Het HbR had in het REP een onduidelijke rol, maar had ook geen belang bij het welslagen van REP.

De rol van de gemeente Rotterdam is in het RCI veel belangrijker geworden dan in de eerdere arena's het geval was. Van de kant van de gemeente is dit een bewuste strategie. De gemeentelijke rol schommelt tussen die van overheid en partner. Het is nog onduidelijk of de acceptabele business case en vrijwilligheid maatgevend zullen zijn voor de samenwerking of dat de gemeente kiest voor inzet van overheidsinstrumenten. Veel instrumenten heeft de gemeente echter niet.

De rol van het Havenbedrijf in het RCI schommelt tussen partner van het bedrijfsleven naar uitvoerder van overheidsbeleid. Het HbR schommelt tussen de zorg voor een verslechterend investeringsklimaat door de zeer ambitieuze doelstelling van RCI en de wens een goede relatie met de gemeente te onderhouden. De rol is wel zeer scherp ingekaderd naar inhoud en naar capaciteitsinzet; ook dit is een bewuste keuze. De projecten waaraan het HbR zich heeft gecommitteerd, worden als vanouds opgezet en uitgevoerd als commerciële projecten waarvoor de acceptabele business case doorslaggevend is.

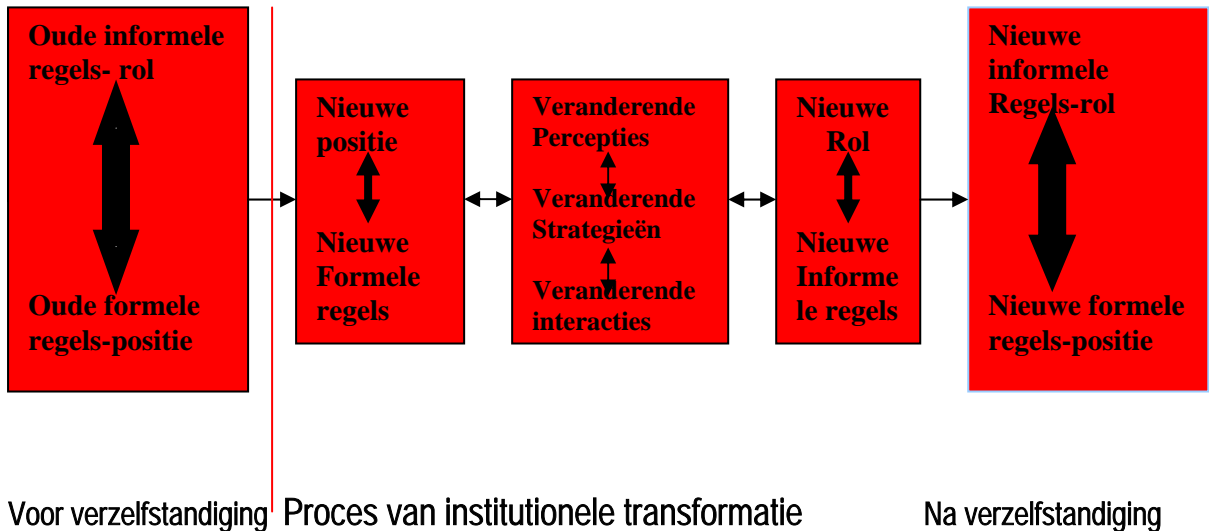
De marktpartijen zijn bevreesd gedwongen te worden om onrendabele investeringen te moeten plegen en reageren terughoudend op het initiatief. Zolang de gemeente niet duidelijk maakt waar

voor haar de prioriteiten liggen – het realiseren van de reductiedoelstellingen of de acceptabele business case- zal het bedrijfsleven voorzichtig zijn met participatie in het RCI.

7. De analyse: Rollen in beweging

7.0 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de hoofdstukken 5 en 6 nader geanalyseerd. Hiertoe wordt het analyseschema gebruikt dat in 3.3 is gepresenteerd.



Figuur 7.1: Analyse-schema institutionele transformatie na verzelfstandiging.

In 7.1 worden de veranderingen die hebben plaatsgevonden in het havennetwerk nader bekeken. Achtereenvolgens worden de veranderingen in de formele regelsets en de posities voor en na verzelfstandiging besproken (7.1.1), de veranderingen in percepties, strategie en interacties (7.1.2) en tot slot de veranderingen in de informele regelsets en de rollen (7.1.3). In 7.2 gebeurt dit ook voor de energiearena. Daarna wordt in 7.3 gekeken naar de fit tussen positie en rol. In 7.4 tot slot, wordt nader ingezoomd op de relatie tussen de regelsets in het havennetwerk en de energiearena.

Er zijn 3 soorten regels benoemd. De formele domeinregels richten zich op de vraag welke taken/bevoegdheden/ een actor mag dan wel moet uitvoeren. De formele interactieregels buigen zich over de vraag op welke wijze actoren met elkaar om moeten gaan en hoe de besluitvorming geregeld is. Tevens geven ze aan op welke wijze verantwoording afgelegd moet worden. De formele evaluatieregels geven aan welke criteria gehanteerd moeten worden om het resultaat (proces of inhoud) te beoordelen. De formele regels zijn de regels zoals deze vastgelegd zijn in wet- en regelgeving, statuten, contracten, overeenkomsten etc. De positie legt vast welke taken en bevoegdheden een actor zou mogen/moeten uitoefenen.

7.1 De veranderingen in het havennetwerk nader bekeken

In hoofdstuk 5 is het transformatieproces van het Havenbedrijf in relatie tot de overige gemeentelijke actoren voor en na de verzelfstandiging besproken. De verzelfstandiging is te karakteriseren door de directe en indirecte transformatie van de regels. In deze paragraaf wordt het transformatieproces van het havennetwerk geanalyseerd.

7.1.1 De verandering in de positie en formele regels: Van Tak van Dienst naar NV

De verandering van de formele regels op het moment van de verzelfstandiging valt te karakteriseren als de directe transformatie van de regels.

Verandering in positie

Voor de verzelfstandiging was het GHR een overheidsorganisatie die in het privaatrechtelijke spoor taken uitvoerde. Het GHR was een Tak van dienst die gemandateerd taken uitvoerde voor B&W. De overige gemeentelijke diensten waren en zijn eveneens een Tak van Dienst maar elk met een eigen takenpakket. De gemeente had voor 100% het juridische en economische eigendom van het grondgebied waarop het GHR opereerde.

Na verzelfstandiging is het HbR een overheids N.V. geworden. Het HbR is hiermee een ondernemer. In het private spoor is de statutaire taak van het HbR onveranderd. Het HbR heeft de gronden in eeuwigdurende erfpacht genomen en keert een jaarlijks dividend uit aan de gemeente. De gemeente heeft het economische eigendom volledig overgedragen aan het HbR en heeft zelf alleen nog het juridische eigendom. Het Rijk is eigenaar van de toekomstige Maasvlakte 2 en heeft deze in erfpacht overgedragen aan de gemeente Rotterdam die dit op haar beurt ook weer in erfpacht heeft gegeven aan het HbR. Het Havenbedrijf heeft na de verzelfstandiging de positie van mede-beleidsvoerder voor het havengebied. Ook is het HbR na de verzelfstandiging de formele "huisbaas" geworden van de bedrijven in het havengebied, d.w.z.: zij sluit de contracten met de bedrijven.

Nieuw is de aandeelhouderspositie van de gemeente. Deze positie deelt de gemeente met het Rijk. De gemeente en het Rijk zijn naast aandeelhouder van het HbR ook borger van het publieke belang verbonden aan de bedrijfsvoering van het HbR. Dit betekent dat de gemeente en het Rijk zowel vergunningverlener zijn als beleidsvoerder. Deze posities zijn niet nieuw belegd bij deze actoren; voor verzelfstandiging lagen deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden ook bij de gemeente en het Rijk.

De bevoegdheid voor de vergunningverlening lag altijd al buiten het GHR gepositioneerd. Het RO-instrumentarium is het belangrijkste juridische instrumentarium van de gemeente; het is ook vrijwel het enige juridische instrumentarium. Concluderend mag gesteld worden dat de gemeente (en het Rijk) hun positie hebben behouden op het gebied van de beleidsvoering. Tevens moet geconstateerd worden dat de positie van de gemeente niet ondersteund wordt door juridische instrumenten.

Verandering in regels

De formele regels voor en na verzelfstandiging staan in tabel 7.1. weergegeven. De regels waarin een belangrijke verandering heeft plaatsgevonden staan in rood weergegeven.

Formele regels voor verzelfstandiging	Formele regels na verzelfstandiging
Domeinregels	Domeinregels
Het GHR is namens de gemeente verantwoordelijk voor de ontwikkeling, beheer en exploitatie van het havengebied.	Het HbR NV is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, beheer en exploitatie van het havengebied.
Het GHR is namens de gemeente verantwoordelijk voor de uitgifte van terreinen mits binnen bepaalde ha en investeringsbedragen. Daarboven beslist het Gemeentebestuur.	Het HbR is verantwoordelijk voor de uitgifte van de terreinen mits passend binnen de algemene havenbestemming en binnen bepaalde financiële grenzen. Daarboven beslist de RvC dan wel de aandeelhouders (getrapte schaal)
De gemeente is verantwoordelijk voor het borgen van het algemene belang in het havengebied	De gemeente is verantwoordelijk voor het borgen van het algemene belang in het havengebied
De gemeente en Rijk zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening in het	De gemeente en Rijk zijn verantwoordelijk voor de vergunningverlening in het havengebied

havengebied	
De wethouder Haven verwoordt op bestuurlijk en politiek niveau de standpunten van de Gemeente	De wethouder Haven verwoordt op bestuurlijk en politiek niveau de standpunten van de Gemeente
De overige gemeentelijke diensten hebben namens de gemeente deelbevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van bereikbaarheid, technische beheer, milieu en ruimtelijke ordening in het havengebied.	De gemeentelijke diensten hebben een extra verantwoordelijkheid namens de gemeente in het havengebied, namelijk: havenbeleid
	Het HbR is medeverantwoordelijk voor het RO- en milieubeleid in het Havengebied
Het GHR is onderdeel van de gemeentelijke organisatie	Het Rijk en gemeente hebben aandelen in het HbR
Interactieregels	Interactieregels
Het GHR heeft een mandatering met begrenzings; daarbuiten is goedkeuring van het gemeentebestuur noodzakelijk	Het HbR heeft een mandatering met begrenzings; daarbuiten is goedkeuring van de RvC dan wel de aandeelhouders noodzakelijk
Het GHR adviseert het bestuur met betrekking tot de havenzaken	Het HbR heeft geen adviserende taak meer aan het gemeentebestuur
De wethouder Haven is binnen het College verantwoordelijk voor de havenportefeuille en vertegenwoordigt het havenbelang binnen het College.	De wethouder Haven is binnen het College verantwoordelijk voor de havenportefeuille en vertegenwoordigt het havenbelang binnen het College
	Het Rijk en de Gemeente hebben joint control in de aandeelhoudersvergadering
Het GHR neemt verplicht deel aan het gemeentelijk bestuurlijk overleg	Het HbR neemt op afroep deel aan het gemeentelijk bestuurlijk overleg
	Het HbR en de Gemeente stemmen het havengerelateerde beleid met elkaar af
De Directie van het GHR wordt benoemd door de gemeenteraad	De Directie en de Commissarissen worden benoemd door de aandeelhouders
Het GHR legt verantwoording af aan de gemeenteraad middels haar jaarrekening, -plannen en –verslagen evenals het Bedrijfsplan	De aandeelhouders keuren het Bedrijfsplan en de jaarrekeningen goed, de jaarplannen en –verslagen worden vastgesteld door de RvC
	De Raad van Commissarissen houdt toezicht op de Raad van Bestuur (directie) van het HbR.
Het GHR rapporteert ongevraagd over de voortgang van het Havenplan	De gemeente monitort de voortgang van het Havenplan
	Een speciale Commissie beslist in geval van belangentegenstellingen tussen de aandeelhouders en het HbR.
Evaluatieregels	Evaluatieregels
De activiteiten van het GHR dienen te passen binnen het Havenplan en het Bedrijfsplan	De activiteiten van het HbR moeten passen binnen het Havenplan en het Bedrijfsplan
Het GHR draagt jaarlijks een vastgesteld deel van zijn netto-inkomsten af aan de Algemene	De aandeelhouders rekenen het HbR af op de uitkering van het vastgestelde dividend.

middelen	
Gemeentelijke besluitvorming over voorstellen met betrekking tot het Havengebied vereist consultatie van het GHR	Consultatie van het HbR ten behoeve van gemeentelijke besluitvorming over voorstellen met betrekking tot het Havengebied is niet vereist.
	HbR dient een goede relatie te onderhouden met de omgeving
	De aandeelhouders en de RvC sturen het HbR aan in het "Ondernemingsbelang"

Tabel 7.1: De formele regels voor en na verzelfstandiging.

Kijkend naar de domeinregels vallen een aantal zaken op. De statutaire taak van het HbR is niet veranderd door de verzelfstandiging. Wordt echter dieper ingezoomd op de taken dan zien we dat het HbR verantwoordelijk is geworden voor de uitgifte van de bedrijfsterreinen aan de bedrijven. Hiermee is het HbR ook in juridische zin de huisbaas van het bedrijfsleven geworden. Voorheen was dat de verantwoordelijkheid van de Gemeente. De formele bestemming van de haventerreinen in het kader van de Wet op de Ruimtelijke ordening ligt echter zowel voor als na de verzelfstandiging bij de Gemeente. De overige gemeentelijk diensten hebben er na de verzelfstandiging van het havenbedrijf een taak bij gekregen, namelijk het strategische havenbeleid. Het HbR daarentegen heeft conform het Ontvlechtingdocument een nieuwe taak gekregen als mede-beleidsvoerder voor het Havengebied. Deze taak had het GHR formeel niet voor de verzelfstandiging.

De formele interactieregels zijn vrijwel allemaal veranderd door de verzelfstandiging. Hoewel het GHR een veel ruimere mandatering had dan de overige gemeentelijke diensten, opereerde het GHR binnen de kaders die gesteld werden door het gemeentebestuur. Het GHR werd hiërarchisch aangestuurd door het gemeentebestuur. Na de verzelfstandiging zijn de aandelen van het HbR voor 100% in handen van overheden: de gemeente Rotterdam en het Rijk. In het aandeelhoudersoverleg heeft het Rijk joint-control bedongen. Dit is een nieuwe regel. Dit betekent dat de gemeente de aansturing van het HbR deelt met het Rijk; dit is een minder sterke positie dan voor verzelfstandiging. De wethouder Haven draagt formeel binnen het College van B&W nog steeds de verantwoordelijkheid voor de haven. Het HbR is nu echter niet meer het ambtelijke apparaat dat de wethouder, en de rest van het gemeentebestuur, van advies kan dienen. Deze taak is overgedragen aan het OBR.

Daar waar het GHR vroeger verantwoording moest afleggen aan het gemeentebestuur is dit nu aan de Raad van Commissarissen en aan de Aandeelhouders. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op de Raad van Bestuur van het HbR. Dit is een nieuwe regel. De politieke verantwoordingsplicht van het HbR is beëindigd door de verzelfstandiging.

Ook de formele evaluatieregels zijn door de verzelfstandiging veranderd. Voor een deel zijn de veranderingen niet schokkend: het Havenbedrijf heeft altijd een deel van zijn inkomsten afgedragen aan de gemeente, dit is nu aan de aandeelhouders geworden. De verandering zit na de verzelfstandiging in de grootte van het bedrag. Ook moesten de activiteiten van het Havenbedrijf altijd al passen binnen haar Bedrijfsplan en Havenplan. Deze stelde ze zelf op.

Verder zijn er nieuwe evaluatieregels van kracht geworden: eisen met betrekking tot het onderhouden van een goede relatie met de omgeving. Ook de RvC en de Aandeelhouders hebben zich in hun handelen naar het HbR te houden aan bepaalde criteria. Het Rijk stuurt alleen op rendement daar waar de gemeente een bredere sturing lijkt te hanteren gezien de positionering van de aandeelhouderstaak bij B&W. Deze verschillende sturingscriteria van de gemeente en het Rijk

kunnen in potentie conflicteren. De positie van het Rijk als aandeelhouder is echter nog van te korte datum om dit te kunnen onderzoeken. Beiden sturen echter statutair in het "Ondernemingsbelang". Een en ander betekent dat de gemeentelijke sturing middels de aandeelhouderspositie zwakker is dan de hiërarchische aansturing voor de verzelfstandiging.

7.1.2 De percepties, de strategieën en de interacties in het havennetwerk

Uit het onderzoek is gebleken dat er aanzienlijke veranderingen zijn opgetreden in de percepties, strategieën en interacties. Dit zal aan de hand van een aantal thema's behandeld worden, namelijk:

- De onderlinge verhoudingen
- De bereidheid tot samenwerking
- De afweging tussen maatschappelijke en commerciële belangen
- Conflictbeheersing.

De onderlinge verhoudingen

	Voor verzelfstandiging	Na verzelfstandiging
Percepties		
Havenbedrijf	Het GHR is een machtige organisatie die meestal haar zin krijgt.	Het HbR kan haar eigen beleid voor het havengebied bepalen.
Gemeente	Het GHR is een machtige organisatie die meestal haar zin krijgt.	De HbR moet binnen het kader van het gemeentelijke beleid opereren; de gemeente is verantwoordelijk.
Bedrijfsleven	Het GHR behartigt onze belangen.	Het HbR behartigt ook haar eigen belangen.
Strategieën		
Havenbedrijf	Het Havenbedrijf ontwikkelt zelf beleid.	Het HbR ontwikkelt stakeholdersmanagement.
Gemeente	Het ruimtelijk-economisch beleid voor de haven ligt bij het havenbedrijf.	De gemeente breidt formatief uit voor het havenbeleid.
Bedrijfsleven	De bedrijven trekken op met het GHR in de belangenbehartiging van het bedrijfsleven.	De bedrijven trekken op met het GHR in de belangenbehartiging van het bedrijfsleven
Interacties		
Bedrijfsleven	Binnen de gemeentelijke context bestaat er een politieke verantwoordingslijn. Gezamenlijke projecten worden opgepakt indien dit in het belang van het bedrijf is.	De interactie met de gemeente loopt soms moeizaam. Gezamenlijke projecten moeten voldoen aan rendementscriteria.

Tabel 7.2a: De veranderingen in de keten perceptie-strategie-interacties: Onderlinge verhoudingen.

Voor de verzelfstandiging was het bij alle actoren bekend en geaccepteerd dat het Havenbedrijf de strategische beleidsvoering deed voor het havengebied en binnen de gemeentelijke context grote macht had. Het bedrijfsleven maakte daar graag gebruik van voor haar belangenbehartiging. Na de verzelfstandiging is de vroegere duidelijkheid over de onderlinge verhoudingen weggevallen. De Gemeente beschouwt zichzelf als de strategische beleidsvoerder voor het havengebied die het HbR alleen betreft vanwege haar kennismonopolie.

Ondertussen wordt binnen de gemeentelijke organisatie een nieuw organisatieonderdeel opgezet om de wethouder in het havenbeleid te ondersteunen. Het Havenbedrijf beschouwt zichzelf nog steeds als beleidsvoerder, weliswaar niet formeel maar dan toch wel informeel. Het HbR legt in principe alleen nog maar verantwoording af aan de aandeelhouders. Deze dienen daarbij te sturen op "Ondernemingsbelang". Deze verschillende percepties vertalen zich in een nieuwe strategie van de actoren.

Het bedrijfsleven trok vroeger regelmatig op met het GHR voor de gezamenlijke belangenbehartiging. Na de verzelfstandiging heeft het HbR echter als onderneming een eigen belang gekregen dat niet altijd parallel loopt met het belang van het bedrijfsleven. Met het bedrijfsleven worden op structurele basis gesprekken gevoerd door het HbR. Gezamenlijke projecten worden binnen het HbR veel nadrukkelijker dan vroeger getoetst aan rendementscriteria. Het is niet meer voldoende dat dit primair in het belang van de klant is, ook het HbR moet er een meerwaarde aan ontlenuen.

De bereidheid tot samenwerking

	Voor verzelfstandiging	Na verzelfstandiging
Percepties Havenbedrijf Gemeente	Van de gemeente heb je alleen maar last. Het havenbeheer moet onder politieke verantwoordelijkheid van de gemeente blijven.	De gemeente is een belangrijke stakeholder voor het HbR. De gemeente heeft het HbR nodig voor de uitoefening van de gemeentelijke beleidstaak vanwege het kennismonopolie van het HbR.
Strategieën Havenbedrijf Gemeente	Het GHR werkt samen met de gemeente als er een gemeenschappelijk belang bestaat. De Gemeentelijke actoren bemoeien zich niet met elkaar 's taken.	Het HbR werkt samen met de gemeente als er een gemeenschappelijk belang bestaat. De gemeente initieert nieuwe samenwerkingsrelaties met het HbR.
Interacties Havenbedrijf	Het GHR werkt om functionele redenen samen met de gemeente. Veelal in de vorm van een opdrachtgever-nemer relatie.	Het aantal interacties tussen HbR en gemeente neemt toe.

Tabel 7.2.b: De veranderingen in de keten percepties-strategie-interacties: Bereidheid tot samenwerking.

Door de verzelfstandiging is de bereidheid tot samenwerking bij het HbR niet toegenomen. Nog steeds wenst zij dit te beperken tot die situaties dat er een gemeenschappelijk belang aanwezig is. Toch is het aantal interacties niet minder geworden. In tegendeel. De Gemeente lijkt veel nadrukkelijker dan vroeger met het HbR samen te willen werken. Het initiatief ligt daarbij bij de gemeente. De gemeente heeft het HbR nodig vanwege haar kennismonopolie. Het is goed om te realiseren dat dit vooral geldt voor de beleidsvoering voor het havengebied. Hiervoor ligt de formele verantwoordelijkheid nu bij de Gemeente hoewel er afspraken zijn met betrekking tot medebeleidsvoering. De Gemeente initieert nieuwe samenwerkingsrelaties ten behoeve van de beleidsvoering. Het HbR stemt over het algemeen in met de samenwerking.

De afweging tussen maatschappelijk en commercieel belang

	Voor verzelfstandiging	Na verzelfstandiging
Percepties Havenbedrijf	Het GHR staat voor het belang van het havengebied en het bedrijfsleven	Het HbR is een maatschappelijk verantwoordelijke organisatie

Gemeente	Het GHR staat voor het belang van het havengebied en het bedrijfsleven	Het HbR gaat voor het rendement en de gemeente moet het maatschappelijke belang borgen
Strategieën Havenbedrijf Gemeente	Het GHR heeft de afweging intern georganiseerd. De diensten zorgen voor de checks-en-balances.	Het HbR stuurt op rendement, klanttevredenheid en op een goede relatie met de omgeving. De Gemeente ontwikkelt instrumenten om haar publieke taak te instrumenteren en een gemeentelijke afweging te kunnen maken.
Strategieën Havenbedrijf Gemeente	Het GHR heeft de afweging intern georganiseerd. De diensten zorgen voor de checks-en-balances.	Het HbR stuurt op rendement, klanttevredenheid en op een goede relatie met de omgeving. De Gemeente ontwikkelt instrumenten om haar publieke taak te instrumenteren en een gemeentelijke afweging te kunnen maken.
Interacties	De uitkomst van de interne afweging bij het GHR is over het algemeen acceptabel voor de gemeente	Er ontstaan meningsverschillen tussen Gemeente en HbR over hun verschillende uitkomsten bij de afweging.

Tabel 7.2c: De veranderingen in de keten percepties-strategie-interacties: De afweging van maatschappelijke en commerciële belangen.

Het GHR had de afweging tussen maatschappelijke en haar commerciële belangen intern georganiseerd. Zij ontwikkelde op diverse beleidsterreinen deskundigheid zodat zij een evenwichtig havenbeleid kon ontwikkelen. De discussie over de diverse belangen werd dan ook intern gevoerd en niet met de collega-diensten. Binnen de gemeentelijke besluitvormingsprocessen zorgden deze diensten weliswaar voor de check-en-balances, maar dat beperkte zich tot die aspecten waarvoor de betreffende organisatie verantwoordelijk was. Over het algemeen gaf dat geen aanleiding meer tot wijzigingen.

Na de verzelfstandiging profileert het HbR zich als een maatschappelijk verantwoordelijke organisatie die op verantwoorde wijze omgaat met diverse belangen. Dit wordt nu echter door de gemeentelijke actoren niet meer als zodanig geaccepteerd. De Gemeente is verantwoordelijk voor het borgen van publieke belangen en tracht deze verantwoordelijkheid vorm te geven, te instrumenteren. De afweging van diverse belangen vindt nu niet exclusief bij het Havenbedrijf plaats maar ook bij de gemeente. De uitkomsten van deze weging zijn niet altijd hetzelfde wat dan aanleiding kan geven tot conflicten.

Conflictbeheersing

	Voor verzelfstandiging	Na verzelfstandiging
Percepties	Het is niet wenselijk wethouders met elkaar in conflict te brengen.	Het aantal conflicten en belangentegenstellingen lijkt toe te nemen.
Strategieën	Belangentegenstellingen en conflicten los je op ambtelijk niveau op. Als het niet anders kan, beslist het bestuur.	Conflicten moeten zoveel mogelijk vermeden worden want we willen een goede relatie onderhouden met elkaar.
Interacties	Er zijn structurele overleggen tussen de directeuren van diensten waaronder het GHR waar potentiële conflicten	Het HbR neemt desgewenst deel aan de Directeurenoverleggen. Intern gemeentelijk bestaan de Directeurenoverleggen nog.

	besproken konden worden. Verder kon er altijd direct contact gezocht worden.	
--	------------------------------------------------------------------------------	--

Tabel 7.2d: De verandering in de keten perceptie-strategie-interactie: Conflictbeheersing.

Zowel voor als na de verzelfstandiging zijn de partijen van mening dat conflicten in een zo vroeg stadium opgelost moeten worden. Voor het Havenbedrijf lijkt dit uitgangspunt zelfs van groter belang te zijn geworden dan het was voor de verzelfstandiging. Des te opvallender is het dat er op dit moment geen informeel mechanisme voor conflictbeheersing bestaat. Dit betekent dat belangentegenstellingen sneller kunnen resulteren in een conflict tussen het HbR en de Gemeente dat formele arbitrage vraagt.

7.1.3 De informele regelset en de rollen: Van poortwachter naar huisbaas

De verandering in de informele regelset

De informele regelset is ontstaan uit de ruimte die de formele regelset bood, de percepties van de actoren van elkaar en zichzelf en de strategische keuzes die de actoren op grond daarvan maakten. Er is geen onderzoek gedaan naar de informele regels die de relatie van het HbR met de RvC en de Aandeelhouder(s) karakteriseren.

In deze paragraaf vergelijken we de informele regelset voor en na verzelfstandiging. Deze staan weergegeven in Tabel 7.3. De informele regelset geeft aan welke regels daadwerkelijk van toepassing zijn in het havennetwerk.

Informele regels voor verzelfstandiging	Informele regelset na verzelfstandiging
Domeinregels	Domeinregels
Het GHR bepaalt wie toegang heeft tot het havennetwerk	Gemeente en Rijk bepalen wie toegang heeft tot het havennetwerk
De wethouder Haven verwoordt op bestuurlijk en politiek niveau de standpunten van het GHR	Het HbR verwoordt op bestuurlijk en politiek niveau het HbR-standpunt
De gemeentelijke diensten worden tot het havennetwerk toegelaten mits ze kennis en bevoegdheden hebben mbt het havengebied	De gemeentelijke diensten bepalen of zij toegang tot het havennetwerk wensen
Het GHR ontwikkelt het beleid voor het Havengebied	
Interactieregels	Interactieregels
Het GHR betreft de gemeentelijke diensten bij de ontwikkeling van het beleid	De gemeentelijke diensten betrekken het HbR ,indien de gemeente dat wenselijk acht, bij de ontwikkeling van het beleid voor het Havengebied
De gemeente formaliseert (ex WRO) de GHR - voorstellen met betrekking tot de ruimtelijke indeling van het havengebied	De gemeente toetst de voorstellen met betrekking tot de ruimtelijke indeling van het havengebied aan haar gemeentelijke beleid.
De collega-diensten zorgen bij bestuurlijke besluitvorming voor de "checks-en- balances"	Het HbR zorgt desgewenst voor de "checks-en-balances" bij de bestuurlijke besluitvorming
Belangentegenstellingen worden zoveel mogelijk -voor agendering op bestuurlijk niveau- ambtelijk opgelost. In geval van onoplosbare conflicten beslist het gemeentebestuur.	
Het GHR waakt over de belangen van het havenbedrijfsleven binnen de gemeentelijke	Het HbR behartigt haar eigen belang en de belangen van het havenbedrijfsleven

organisatie	
Evaluatieregels	Evaluatieregels
Gemeentelijke besluitvorming over voorstellen met betrekking tot het Havengebied vereisen instemming van het GHR	Consultatie van het HbR bij de voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming wordt door de gemeentelijke diensten wenselijk geacht
Voor het GHR is het realiseren van haar doelen belangrijker dan haar relatie met de overige gemeentelijke actoren, en stakeholders	Voor het HbR betekent succes dat de gewenste ontwikkeling doorgang vindt terwijl de belangen van de omgeving en de stakeholders niet in het gedrang komen
Investerings van het GHR moeten voldoen aan de gemeentelijke financiële en politieke criteria	Investerings van het HbR moeten voldoen aan voorgeschreven rendementscriteria.
	De bedrijfsvoering van het HbR moet resulteren in een grotere klanttevredenheid

Tabel 7.3: De informele regelset voor en na verzelfstandiging.

De verzelfstandiging heeft de informele domeinregels veranderd. De informele domeinregels na de verzelfstandiging laten een inconsistent beeld zien. Enerzijds hebben het Rijk en de Gemeente meer invloed gekregen in het havennetwerk. Anderzijds heeft het HbR nu zelfstandig toegang tot diverse bestuurlijke gremia. Ook de politieke verantwoordingslijn bestaat niet meer.

Over de beleidvoerende taken wordt getwist. Voor de verzelfstandiging lag de verantwoordelijkheid voor de beleidsvoering voor het havengebied vergaand bij het GHR. Dit was niet formeel vastgelegd maar was in de loop der tijd zo gegroeid. Deze informele regel werd overigens ook niet betwist door de andere actoren. Dit is nu niet meer het geval. In het Ontvlechtsdocument zijn afspraken gemaakt met de gemeente over de beleidsvoering op ruimtelijk-economisch gebied (Havenplan, ruimtelijke ordening, milieu) na de verzelfstandiging. Het HbR is in het Ontvlechtsdocument aangewezen als medebeleidsvoerder. Er is dus sprake van een informele domeinregel van voor de verzelfstandiging die –weliswaar in aangepaste vorm- geformaliseerd is na de verzelfstandiging in 2004. Deze afspraken lijken echter met de toetreding van het Rijk aan kracht ingeboet te hebben nu de opstelling van het Havenplan de verantwoordelijkheid is geworden van de overheden. Ook zijn de gemeentelijke actoren nauwelijks bekend met het Ontvlechtsdocument. Daarmee is de nieuwe formele domeinregel met betrekking tot de beleidsvoering ook een regel onder discussie. Het HbR hanteert de oude informele regel, terwijl de Gemeente een nieuwe informele regel tracht te ontwikkelen.

De oude informele interactieset is aan het veranderen. Voor een deel is dit een logisch gevolg van de wijziging in de formele regels. Zo ligt de regie voor beleidsvoering bij de overheid. De verandering van de informele interactieregels gaat niet zonder slag of stoot. Het HbR hanteert over het algemeen nog de oude informele interactieregels voor de omgang met de gemeentelijke diensten en het gemeentebestuur. Binnen het HbR wordt dan ook verrast gereageerd als de Gemeente de regels tracht te veranderen, maar het wordt wel over het algemeen geaccepteerd. Sommige pogingen tot aanpassing echter leiden tot conflicten. Dit zijn dan betwiste regels; een voorbeeld is de poging van de gemeente om het Havenplan 2020 te actualiseren.

Het ontbreken van een informele regelset voor conflictbeheersing tussen de gemeente en het HbR is daarmee een aandachtspunt. Een belangentegenstelling die vroeger tussen de diensten werd opgelost, is nu opeens een belangenconflict tussen de gemeente Rotterdam en het HbR. Dit zal dan op bestuurlijk niveau besproken en opgelost moeten worden terwijl dit vroeger al vaak op ambtelijk niveau werd afgehandeld. In dit licht is de interventie van de Bestuursdienst in juni 2007 een eerste aanzet voor de ontwikkeling van een aangepaste informele regel met betrekking tot

conflictbeheersing. Overigens is er een nieuwe formele interactieregel bij een hoogopgelopen conflict, namelijk de instelling van een geschillencommissie (Erfpachtovereenkomst, 2003). Ook de informele interactieregels voor de omgang met het bedrijfsleven zijn na de verzelfstandiging veranderd: het HbR behartigt niet meer primair het belang van haar klanten en het havengebied maar ook haar eigen ondernemingsbelang. Dit betekent een verandering in haar relatie met het bedrijfsleven.

Uit de evaluatiecriteria na verzelfstandiging blijkt dat het HbR enerzijds stuur op rendement op investering maar anderzijds ook op klanttevredenheid. Dit zijn criteria die in conflict met elkaar kunnen komen maar anderzijds ook voor een evenwichtige relatie met het bedrijfsleven kunnen zorgen. Het bedrijfsleven wordt geconsulteerd over de invulling van de rendementseisen. Hun mening telt zwaar in de besluitvorming van het HbR over de eisen. Tevens wordt er regelmatig een klanttevredenheids- onderzoek uitgevoerd. Ook de relatie met de omgeving is belangrijk geworden voor het HbR. Dit uit zich in haar MVO- beleid en haar stakeholdersmanagement. Dit is een breuk met het verleden toen het realiseren van haar doelen voorop stond.

De verandering in de rollen

Het GHR had voor de verzelfstandiging een rol als poortwachter voor het bedrijfsleven. Dit kon het GHR waarmaken door haar autonome en machtige positie binnen de gemeentelijke context. Door het kennismonopolie van het GHR waren de overige gemeentelijke actoren niet goed in staat om voor de check's and balances te zorgen in de gemeentelijke besluitvorming.

De gemeentelijke diensten waren collega's die op functionele gronden betrokken werden in het havengebied. Het GHR bepaalde over het algemeen zelf de noodzaak daartoe. De andere diensten hadden dan ook vaak de rol van uitvoerder of formaliseerde het beleid van het GHR. De andere diensten accepteerden deze rol van het HbR en van zichzelf. De andere diensten hadden voorts een rol als behartiger van andere belangen dan het havenbelang; dit speelde bij bestuurlijke besluitvorming over initiatieven van het GHR. De diensten konden dan een eigen advies geven. Over het algemeen trachtten de diensten onderling dan eerst tot overeenstemming te komen. Als dat niet lukte, was het de taak van de wethouders om de respectievelijke belangen te wegen en keuzes te maken. Het GHR kreeg doorgaans haar zin door haar machtsbronnen. B&W was over het algemeen en de wethouder Haven in het bijzonder, een bondgenoot voor het GHR in zijn groeistreven. De wethouder Haven ontleende zijn status binnen het college ook in belangrijke mate aan de haven. De gemeenteraad had voor het GHR geen belangrijke rol te spelen; deze werden meer gezien als stakeholders.

Na de verzelfstandiging is de vroegere beslissende en conflictdempende rol van de bestuurlijke actoren weggefallen. De vroegere rol van de wethouder als bondgenoot is veranderd in een meer afstandelijke en vooralsnog onduidelijke rol. De rol van de wethouder Haven is na de verzelfstandiging vergaand uitgekled. De wethouder heeft na 2004 een portefeuille met onduidelijke inhoud en geen ambtelijk apparaat meer.

Door de verzelfstandiging is de rol van het Havenbedrijf als poortwachter voor het bedrijfsleven veranderd. Het Havenbedrijf wil graag de partner zijn van het bedrijfsleven omdat ze de ontwikkeling van het havengebied als een gezamenlijke verantwoordelijkheid ziet. Dit is niet veranderd door de verzelfstandiging. Maar het HbR heeft nu ook een veel directere positie als huisbaas van het bedrijfsleven. Discussie over de condities van verhuur zijn nu discussies tussen HbR en het individuele bedrijf. Verwijzing naar de Gemeente als de "boosdoener" is niet meer mogelijk. Dit heeft als consequentie dat het HbR niet alleen de positie maar ook de rol van huisbaas heeft gekregen. De rol van partner lijkt hooguit gespeeld te worden in een gelegenheidscoalitie. Voor de beleidsmatige belangenbehartiging wenden de bedrijven zich nu vaker direct of middels Deltalinqs tot de Gemeente. Vroeger hadden de bedrijven nauwelijks contact met de andere

gemeentelijke actoren. Het is nog niet duidelijk of de rol van Deltalinqs zal veranderen. De formele positie is niet gewijzigd. Tot op heden is er een goede en intensieve relatie met Deltalinqs in de gezamenlijke belangenbehartiging van het havengebied en het bedrijfsleven in het HIC. Door de verzakelijking in de relatie tussen het HbR en de bedrijven mag verwacht worden dat de rol van Deltalinqs als huurdervereniging aan belang gaat winnen. Dit vergt naar verwachting een grotere afstand tot het Havenbedrijf.

7.2 De energiearena nader beschouwt: Een samenwerking in ontwikkeling

7.2.1 De formele regels en posities: partners voor het goede doel

De verandering in de formele regels

In onderstaande tabel staan de formele regels in de energiearena weergegeven. In hoofdstuk 6 is de energiearena uitgebreid behandeld.

Formele regels voor verzelfstandiging	Formele regels overgangperiode	Formele regels na verzelfstandiging
Domeinregels	Domeinregels	Domeinregels
GW/MR is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van en advisering over het gemeentelijke milieu en - energiebeleid	OBR is verantwoordelijk voor de bestuurlijke advisering over het gemeentelijke energiebeleid	OBR is verantwoordelijk voor de bestuurlijke advisering over het gemeentelijke energiebeleid en voert klimaatprojecten uit
Het GHR heeft geen expliciet benoemde verantwoordelijkheden op het gebied van energie	Het HbR is mede verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de duurzame haven (energie en industrie) uit het Havenplan 2020.	Het HbR is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de Energiehaven zoals vastgelegd in haar Bedrijfsplan 2006-2010
DCMR is verantwoordelijk voor de vergunningverlening (milieu) aan provinciale inrichtingen	DCMR is verantwoordelijk voor de bestuurlijke advisering over het gemeentelijke milieubeleid	DCMR is verantwoordelijk voor de kennisopbouw en inhoudelijke advisering op het gebied van energie
De individuele bedrijven ontwikkelen energieprojecten	De individuele bedrijven ontwikkelen energieprojecten	De individuele bedrijven ontwikkelen energieprojecten
DELTALINQS behartigt de belangen van het bedrijfsleven	DELTALINQS behartigt de belangen van het bedrijfsleven	DELTALINQS behartigt de belangen van het bedrijfsleven
Interactieregels	Interactieregels	Interactieregels
Het GHR vertegenwoordigt de gemeente. Het GHR financiert de activiteiten uit eigen begroting	De gemeente en het HbR zijn in R3 beide deelnemers en geldverstrekker. Beiden financieren uit eigen begroting. De gemeente en het HbR participeren met behoud van eigen verantwoordelijkheid en op basis van gelijkwaardigheid in het REP	De samenwerkende partijen in het RCI participeren met behoud van eigen verantwoordelijkheid en op basis van gelijkwaardigheid. De Gemeente stelt de financiële middelen ter beschikking
De afzonderlijke organisaties hebben de besluitvormende	Het R3-programma en - financiering vragen	De Board beslist over de financiering van initiatieven uit

macht over investeringen in uitvoeringsprojecten. Deltalings kan investeringen of beleid niet namens de bedrijven goed - of afkeuren	goedkeuring door het BOR. De afzonderlijke organisaties hebben de besluitvormende macht over investeringen in uitvoeringsprojecten. Het REP wordt vastgesteld door de gemeenteraad.	de gemeentelijke middelen. De afzonderlijke organisaties hebben de besluitvormende macht over investeringen in uitvoeringsprojecten
Evaluatieregels	Evaluatieregels	Evaluatieregels
Het project draagt bij aan de leefbaarheid	Het R3-project bevordert de duurzame ontwikkeling van de energiehuishouding in het HIC	Het project draagt bij aan de reductie van de CO2-emissie in 2025 met 50% tov 1990. Voorts zijn er tussentijdse reductietargets gedefinieerd
De voortgang van de projecten wordt jaarlijks gerapporteerd	De projecten in R3 worden gemonitord en over de voortgang en kosten wordt jaarlijks gerapporteerd aan het Strategisch Platform en BOR	De projecten wordt gemonitord, en over de voortgang en kosten wordt jaarlijks gerapporteerd aan de Board en Gemeenteraad

Tabel 7.4: De formele regelset in de energiearena voor en na verzelfstandiging

De formele regels in de energiearena's zijn in de loop der jaren diverse malen veranderd, dit als gevolg van diverse ontwikkelingen die niets met de verzelfstandiging te maken hebben. Zo heeft DCMR er in de loop der jaren diverse taken en bevoegdheden bij gekregen; dit kan niet op conto van de verzelfstandiging geschreven worden. Toch is de energiearena ook beïnvloed door de verzelfstandiging.

De formele verantwoordelijkheid voor het energiebeleid van de gemeente lag voor de verzelfstandiging bij een andere gemeentelijke dienst dan het GHR. De te opvallender was de betrokkenheid van het GHR in de energiearena terwijl de verantwoordelijke dienst er nauwelijks bij betrokken was. Het GHR participeerde vanuit zijn verantwoordelijkheid in het havengebied.

In de aanloop naar de verzelfstandiging is de formele regelset veranderd. In deze periode werd het OBR betrokken bij de energiearena; een van de overwegingen daarbij was de aanstaande verzelfstandiging van het Havenbedrijf. Dit heeft het toneel gezet voor de steeds grotere betrokkenheid van de gemeente in de energiearena. De verzelfstandiging en de discussie over de beleidsvoerende taken en verantwoordelijkheden tussen de Gemeente en het Havenbedrijf in het havennetwerk hebben uiteindelijk geresulteerd in het ontstaan van het REP en het RCI. De verandering in de regelset in het havennetwerk (zowel formeel als informeel) hebben de gebeurtenissen in de energiearena mogelijk gemaakt.

In de energiearena gelden dan ook regels die te herleiden zijn tot de verandering in de regels in het havennetwerk maar ook regels die door andere invloeden ontstaan zijn. De in rood aangegeven regels zijn te herleiden tot de regels in het havennetwerk. Deze worden hieronder besproken.

De belangrijkste veranderde domeinregel is de verantwoordelijkheid van het OBR met betrekking tot het klimaat- en energiebeleid. Hiermee doet een nieuwe actor zijn intrede in de energiearena. Dit heeft te maken met de regel in het havennetwerk dat de eindverantwoordelijkheid voor de beleidsvoering bij de overheid rust.

Het REP beoogt de ontwikkeling van het gemeentelijke energiebeleid. Toch wordt wederom het HbR betrokken. Een formele basis kan daarvoor gevonden worden in het Ontvlechtingdocument (zie ook hoofdstuk 5) hoewel dat nooit expliciet of impliciet aan de orde is gesteld in de arena.

Energie als afzonderlijk beleidsveld is weliswaar niet opgenomen in dit document, maar wederzijdse afstemming tussen Gemeente en Havenbedrijf wordt verondersteld in het Ontvlechtingdocument. De gemeentelijke actoren bepaalden de inhoud en de procedure voor de totstandkoming van het beleid. De andere betrokken actoren zoals het HbR werden betrokken voor het draagvlak en de informatie en kennis die de actoren hebben. Met de oprichting van het Rotterdam Climate Initiative (RCI) zet de Gemeente haar ingezette lijn verhevigd voort. Wederom is het HbR een van de deelnemers.

Ook de verandering in diverse formele interactieregels is interessant in het licht van de verandering van interactieregels in het havennetwerk. Zowel in het REP als het RCI participeert het HbR met behoud van eigen verantwoordelijkheid. Dit is inherent aan de positie van Overheids NV. Ook participeren de partijen op basis van gelijkwaardigheid; dit betekent dat de actoren samenwerken als partners, ook de Gemeente. Deze kan zich dan ook niet opstellen als een overheid in de samenwerking.

De Gemeenteraad stelde het REP vast. Dit conflicteerde met de interactieregel in het havennetwerk dat het HbR geen adviseur meer was van het gemeentebestuur. Het HbR weigerde dan ook bepaalde taken in het REP op zich te nemen.

In tegenstelling tot het REP ligt de besluitvormingsmacht in het RCI buiten de formele politieke gemeentelijke organen. De Board is bevoegd tot het nemen van besluiten. In de Board zitten de CEO's van alle initiatiefnemers; het budget van RCI is echter in belangrijke mate beschikbaar gesteld door de gemeente. Dit doet recht aan de regel in de arena van behoud van eigen verantwoordelijkheid en de positie als NV.

De evaluatieregels hebben eveneens een belangrijke ondergaan. Een zeer belangrijk verschil is de ambitie van het RCI: de eerdere arena's hadden niet een dergelijke normatieve ambitie. Het feit dat gerapporteerd wordt aan de Gemeenteraad is in tegenspraak met de formele regel in het havennetwerk dat het HbR geen politieke verantwoording aan de Gemeenteraad hoeft af te leggen. Dit roept de vraag op wat er gebeurt als de Gemeenteraad niet instemt met de voortgang van het RCI en wijzigingen wenst.

De verandering in de posities

Het Havenbedrijf nam voor verzelfstandiging deel aan de arena als een overheidsorganisatie, namelijk een gemeentelijke Tak van Dienst. De taak van het GHR was de ontwikkeling, beheer en exploitatie van het havengebied. Op grond van deze taak werd het GHR betrokken bij de energiearena. De betrokkenheid van het GHR was daarmee functioneel bepaald en niet vanwege een formele verantwoordelijkheid voor energiegebied: binnen de arena bezat het GHR de machtsbronnen die nodig waren voor de overige actoren. Na de verzelfstandiging kan het HbR niet meer als overheidsorganisatie deelnemen maar wel als onderneming. Formeel kan het HbR participeren als mede-beleidsvoerder.

De gemeentelijke actoren nemen deel in hun positie van beleidsvoerder.

7.2.2 Over de percepties, strategieën en interacties in de energiearena

De onderlinge verhoudingen

	Voor verzelfstandiging	Tussenfase	Na verzelfstandiging
Percepties Havenbedrijf	Het GHR behartigt de belangen van het bedrijfsleven.	Onduidelijkheid over de intenties van de gemeente.	Gemeente heeft een andere agenda dan wij.

Bedrijfsleven	De overheid is lastig en belemmert de economische ontwikkeling maar het GHR behartigt onze belangen.	Niet betrokken in REP .	De Gemeente heeft een andere agenda en het HbR heeft een eigen belang.
Gemeente		De wethouders wil is wet.	Dit is in het belang van de Haven en de Stad
Strategieën			
Bedrijfsleven	Het bedrijfsleven bepaalt de strategie.	Wil niet betrokken worden in REP.	Het bedrijfsleven participeert op eigen titel.
Havenbedrijf	Het bedrijfsleven bepaalt de strategie	Het HbR werkt samen met behoud van eigen verantwoordelijkheid en op basis van gelijkwaardigheid.	Het HbR participeert met behoud van eigen verantwoordelijkheid en op basis van gelijkwaardigheid.
Gemeente	Het GHR vertegenwoordigt de gemeente.	OBR neemt in opdracht van de wethouder taak op zich	De Gemeente financiert de samenwerking.
Interacties			
	Het GHR participeert op verzoek van het bedrijfsleven	Het HbR participeert op verzoek van de Gemeente .	Het bedrijfsleven richt een subarena op waar alleen bedrijven zitting in hebben

Tabel 7.5a: De veranderingen in de keten perceptie-startegie-interactie: Onderlinge verhoudingen.

Voor de verzelfstandiging kon het GHR in belangrijke mate zelf met het bedrijfsleven het energiebeleid in de haven ontwikkelen. De bedrijven bepaalden hierbij de keuzes. Dit werd door de overige gemeentelijke actoren geaccepteerd. In de tussenfase komt het OBR als nieuwe actor in dit gezelschap terecht; niet op basis van kennis en ideeën maar door ingrijpen van de wethouder. Het REP is dan ook een product dat weinig toevoegde aan de programma's die al liepen. Ook participeerde het bedrijfsleven niet. In het RCI participeren de partijen op basis van gelijkwaardigheid, als partners dus. Toch bestaat er het nodige wantrouwen in het RCI; dit heeft erin geresulteerd dat het bedrijfsleven een subarena heeft opgericht

De bereidheid tot samenwerking

	Voor verzelfstandiging	Tussenfase	Na verzelfstandiging
Percepties			
Havenbedrijf	Geen pottekijkers .	De samenwerking is een noodzakelijk kwaad.	Het biedt mogelijk meerwaarde voor ons.
Bedrijfsleven	Geen pottekijkers.	Het is een overbodig beleid.	We moeten uit zelfbehoud.
Gemeente	nvt	We hebben de anderen nodig.	We hebben de anderen nodig.
Strategieën			
Bedrijfsleven	De overheid wordt alleen betrokken indien dit nog is voor de milieuvergunning of	Wenst niet betrokken te worden in REP.	Het bedrijfsleven participeert op verzoek van de gemeente.

Havenbedrijf	subsidie. Het bedrijfsleven bepaalt wie mee mag doen	Het HbR participeert desgevraagd in het REP.	Het HbR participeert op verzoek van de burgemeester.
Gemeente	Het GHR acteert namens gemeente.	De Gemeente betreft de andere actoren in het REP	De Gemeente incorporeert een reeds bestaande energiearena.
Interacties	Verzoeken tot samenwerking van het bedrijfsleven worden meestal gehonoreerd door het GHR	Het HbR neemt facultatief deel aan het overleg met de gemeente.	Het HbR neemt op diverse niveau's deel aan de overleggen.

Tabel 7.5b: De veranderingen in de keten perceptie-strategie-interactie: Bereidheid tot samenwerking.

Voor de verzelfstandiging toonde de overige gemeentelijke actoren niet zo veel belangstelling voor de energiearena. Het GHR en het bedrijfsleven schermde de arena ook af. In de overgangsfase werd door het HbR schoorvoetend meegewerkt aan het REP. Diverse malen laat het HbR verstek gaan op de vergaderingen. Het bedrijfsleven had geen interesse en nam ook niet deel. Door de bedrijven en het HbR wordt geen meerwaarde gezien in het REP. Dit veranderde bij de oprichting van het RCI. Door het hoge bestuurlijke niveau werd de arena interessant voor het HbR om draagvlak te verkrijgen voor de eigen ambities voor de Energiehaven. Ook het bedrijfsleven neemt deel. Deels omdat een al eerder bestaande energiearena opgenomen is in het RCI.

De afweging tussen maatschappelijk en commercieel belang

	Voor verzelfstandiging	Tussenfase	Na verzelfstandiging
Percepties			
Havenbedrijf	Energie is een commercieel belang.	Het commerciële belang loopt parallel aan het maatschappelijke belang.	Het commerciële belang loopt parallel aan het maatschappelijke belang.
Gemeente	Nvt	Het maatschappelijke belang is niet in goede handen bij het HbR.	Het maatschappelijke belang weegt zwaarder dan het commerciële belang.
Bedrijfsleven	Energie is een commercieel belang maar ook een kostenpost.	Energie is een commercieel belang maar ook een kostenpost.	Het maatschappelijke belang weegt veel te zwaar.
Strategieën			
Havenbedrijf	Projecten worden uitgevoerd als ze een positieve businesscase hebben en bijdragen aan de leefbaarheid.	Het HbR start zelf projecten op o basis van de positieve businesscase.	Het HbR ontwikkelt de projecten in het havengebied conform haar eigen beleid en als ze een positieve businesscase hebben.
Gemeente	De Gemeente accepteert de afweging van het GHR.	De gemeente test nieuwe instrumenten om het haar beleid te	De Gemeente stuurt op de reductie-doelstellingen.

Bedrijfsleven	Projecten worden opgepakt als ze een positieve businesscase hebben en de leefbaarheid verbeteren	instrumenteren. nvt	Projecten worden uitgevoerd als ze een positieve businesscase hebben.
Interacties	Het GHR overlegt met het bedrijfsleven.	De gemeente voert intern de wegging uit: wethouder met OBR.	De wegging wordt op bestuurlijk niveau uitgevoerd.

Tabel 7.5c: De verandering in de keten perceptie-strategie-interacties: Belangenafweging.

Het energiebeleid van het GHR was altijd sterk verknoopt met haar commerciële belangen. Er werd in deze periode het grootste windpark in Nederland geplaatst in het havengebied; het resultaat van de samenwerking tussen bedrijfsleven en het GHR. In de tussenfase wordt energie duurder. De voorzieningszekerheid is een grote maatschappelijke zorg. In deze periode valt in de perceptie van het HbR het commerciële belang samen met het maatschappelijke belang. Voor het bedrijfsleven is energie niet alleen een commercieel en maatschappelijk belang maar ook een kostenpost. Zij staan altijd al positief tegenover energie-efficiënte. In de tussenfase echter trekt de gemeente de conclusie dat de wegging van de belangen niet in goede handen is bij het HbR. De gemeente moet het HbR kunnen bijsturen in de gewenste richting. Dit heeft geresulteerd in het uittesten van diverse gemeentelijke instrumenten. In het RCI bestaan er bij de deelnemende partijen verschillende criteria voor het weggingresultaat. Dit kan in de toekomst leiden tot conflicten. Deze kunnen dan verstrekende gevolgen hebben gezien de bestuurlijke aandacht voor het het RCI.

Conflictbeheersing

	Voor verzelfstandiging	Tussenfase	Na verzelfstandiging
Percepties Havenbedrijf	Het zijn de gebruikelijke zakelijke projecten.	Het is te verwachten dat het een keer fout gaat.	Het is te verwachten dat het een keer fout gaat.
Strategieën Havenbedrijf Gemeente	Het GHR legt de verantwoordelijkheid voor de projecten bij het bedrijfsleven. nvt	De mogelijkheid van een conflict wordt genegeerd. De mogelijkheid van een conflict wordt genegeerd.	De mogelijkheid van een conflict wordt genegeerd. De mogelijkheid van een conflict wordt genegeerd.
Interacties	Het GHR informeerde de wethouder over de activiteiten.	De werkzaamheden in de energiearena worden besproken in het Directeurenoverleg.	De werkzaamheden worden besproken op ambtelijke en bestuurlijk niveau.

Tabel 7.5d: De veranderingen in de keten perceptie-strategie-interacties: Conflictbeheersing.

In de energiearena voor de verzelfstandiging was de energiearena opgezet als een projectorganisatie. Er was overeenstemming over de doelen en ambities. Dit geldt niet in de tussenfase en zeker niet in het RCI. Iedereen verwacht ook dat er een keer een conflict zal losbarsten. Des te opvallender is het dat die mogelijkheid genegeerd wordt en er nog geen afspraken zijn ten aanzien van conflictbeheersing.

7.2.3 De informele regels en rollen in de energiearena: de strijd om zeggenschap

De verandering in de informele regels

De informele regels staan opgesomd in Tabel 7.6. Deze regels zijn geconstrueerd uit de bevindingen uit hoofdstuk 6.

Voor verzelfstandiging	Overgangperiode	Na verzelfstandiging
Domeinregels	Domeinregels	Domeinregels
Het GHR bezit de noodzakelijke middelen: geld, grond, kennis en positie in het havennetwerk en stelt zich niet op als overheid	De ontwikkeling van de infrastructuurprojecten in R3 is core-business van het Havenbedrijf. In het REP is het HbR nodig vanwege haar kennisvoorsprong	Het HbR heeft kennis en ervaring voor het ontwikkelen en realiseren van commerciële projecten. Het HbR zoekt draagvlak voor de ontwikkeling van de Energiehaven
De overige gemeentelijke actoren zijn niet structureel betrokken	OBR krijgt opdracht van het gemeentebestuur tot actieve betrokkenheid in de energiearena R3 en het projectleiderschap van REP . OBR kan formatief uitbreiden door haar nieuwe energietaak	De gemeente wil toegang tot een prestigieus (inter)nationaal stedennetwerk. OBR kan formatief uitbreiden door haar nieuwe energietaak
DCMR is bereid met de bedrijven mee te denken over projecten	DCMR is betrokken in R3 vanwege haar bevoegdheden en kennis. DCMR is in een zeer laat stadium betrokken in het REP door de wethouder.	DCMR heeft kennis over en ervaring met de industriële installaties in het gebied. Deelname aan het RCI biedt de mogelijkheid formatief uit te breiden en een nieuwe taken te ontwikkelen
Deltalinqs (SEBB) promoot het havenbedrijfsleven	Deltalinqs vertegenwoordigt het bedrijfsleven in REP en R3.	Deltalinqs waakt over de belangen van het bedrijfsleven.
Interactieregels	Interactieregels	Interactieregels
De bedrijven bepalen de agenda en de toegang tot de arena	Projecten en partijen komen onder ROM/R3 regime indien het programmabureau R3 dit wenselijk vindt	Projecten komen onder het RCI-regime indien de bestuurders dit wenselijk vinden. Partijen kaderen hun inzet scherp af
Overheden worden alleen betrokken indien noodzakelijk voor de realisatie van een project	R3 kan marktpartijen niets dwingend opleggen.	De gemeente zet indien zij dat nodig vindt het RO-instrument in
De bedrijven selecteren de informatie die aan de overheid ter beschikking wordt gesteld	In het REP hebben de bedrijven geen toegang. In R3 selecteren de bedrijven de	De marktpartijen richten een subarena op voor onderling overleg waarin de overheidspartijen geen

	informatie die aan de overheid ter beschikking wordt gesteld	toegang hebben
	De gemeente bepaalt de scope, procedure en bestuurlijke informatiestromen van het REP	
Evaluatieregels	Evaluatieregels	Evaluatieregels
De bedrijven nemen maatregelen op basis van een acceptabele businesscase	In R3 worden projecten opgepakt indien er een acceptabele businesscase op te stellen is	De marktpartijen beoordelen de maatregelen op basis van een acceptabele business case
De samenwerking leidt tot imagoverbetering van de industrie en het havengebied	R3 richt zich op imagoverbetering van de industrie en het havengebied	De overheid beoordeelt de maatregelen op basis van de bijdrage aan de doelstelling
	De mate van gemeentelijke invloed op de ontwikkeling van de Energiehaven bepaalt het succes van REP	Het HbR beoordeelt het RCI op basis van het draagvlak bij de overheidspartners voor de ontwikkeling van de Energiehaven

Tabel 7.6: De informele regelset in de energiearena.

De informele regels laten een geheel ander plaatje zien dan de formele regels. De informele regels worden veel meer bepaald door strategische afwegingen die weinig met de energiearena te maken hebben noch met formele en informele regels uit het havennetwerk. De formele regels in havennetwerk blijken dan een vehicle te bieden om toegang tot de arena te krijgen en ook de andere strategische belangen een platform voor handelen te bieden.

Voor de informele domeinregels weerspiegelen dit beeld. Alle partijen hebben –naast de zorg voor klimaat en energie- andere overwegingen om deel te nemen aan of toe te laten tot de energiearena. Voor de verzelfstandiging is het vooral het bedrijfsleven dat de initiatieven ontwikkelt en de arena vormgeeft. Het Havenbedrijf kreeg toegang tot de arena vanwege haar machtsbronnen en haar rol in het havennetwerk. De overige overheidspartijen werden niet opgenomen in de arena maar op diverse tijden betrokken indien dat opportuun was.

In de overgangperiode zijn de regels die golden voor de verzelfstandiging opgeschud. Leek eerst de enige verandering te bestaan uit de toetreding van een nieuwe gemeentelijke actor in de R3-arena, de opkomst van het REP naast het R3 was niet voorzien. R3 kenmerkte zich door een gedeelde regelset. De regelset in het REP week sterk af van de regelset in R3. In het REP speelde de discussie over rollen van het HbR en de gemeente nadrukkelijk mee op de achtergrond en soms ook op de voorgrond. Het REP kan gekarakteriseerd worden als de proeftuin van de verstandhouding tussen het HbR en de gemeente na verzelfstandiging. In het REP is geen gedeelde regelset uitgekristalliseerd.

Toch kan ook de huidige regelset in het RCI niet als stabiel gezien worden. Zorgelijk is de ontwikkeling in RCI dat de gemeente bereid is haar overheidsinstrumentarium in te zetten om haar ambities te realiseren (interactieregel). Binnen het RCI bestaat dan ook sprake van het nodige wantrouwen over elkaar 's motieven en ambities. De scheidingslijn loopt inmiddels tussen overheid en bedrijfsleven. Het bedrijfsleven heeft een eigen subarena opgericht om de ontwikkelingen in het RCI onder elkaar te bespreken (interactieregel). De andere actoren hebben dit geaccepteerd. Ook bestaat er tot op heden tussen de gemeente, het HbR en het bedrijfsleven nog geen gedeelde evaluatieregels. Iedere partij hanteert eigen evaluatiecriteria waarover de andere partijen zich nog niet hebben uitgesproken. Het bedrijfsleven houdt hierbij vast aan de acceptabele businesscase die

in eerder energiearena gedeeld werd door alle partijen. De Gemeente stuurt echter op reductietargets en het HbR op draagvlak voor de ontwikkeling van de Energiehaven.

Er zijn verschillende informele regels die te herleiden zijn aan de regelset in het havennetwerk. Dat is de informele interactieregel in het RCI dat de Gemeente burger is van het algemene belang. Dit conflicteert met de formele regel van gelijkwaardigheid. Het tweede voorbeeld is de informele evaluatieregule in het REP, namelijk de mate van gemeentelijke invloed op de ontwikkeling van de Energiehaven. Dit valt direct te herleiden tot de formele regel in het havennetwerk over de verantwoordelijkheid ten aanzien van de beleidsvoering en de discussies hierover.

De verandering in de rollen

De rollen van de verschillende actoren zijn in de loop van de tijd fors veranderd in de energiearena. Voor de verzelfstandiging was het GHR de enige gemeentelijke vertegenwoordiger in de energiearena behoudens de rol van de wethouders. Ook in de energiearena nam het GHR de rol van de poortwachter op zich: het GHR had de middelen die het bedrijfsleven nodig had maar kon ook de belangen van de bedrijven en de gemeente wegen en daarna handelen. In R3 was het HbR nog steeds een machtige actor; zonder de kennis en ervaring van het HbR zouden een aantal projecten niet van de grond zijn gekomen. Ook in deze periode speelde het HbR nog de rol van poortwachter. Dit was geheel anders in het REP: met de rol die de gemeentelijke actoren haar toedichtte namelijk als medebeleidsvoerder onder gemeentelijke regie, had het HbR grote problemen. De gemeente als beleidsvoerder trachtte in het REP allerlei instrumenten te ontwikkelen die de invloed van de gemeente voor het beleid in het havengebied konden vergroten. Hoewel de gemeente wel pogingen deed om het bedrijfsleven bij monde van Deltalinqs te betrekken, bleef deze buiten het REP. Door het abrupte einde van het REP en de start van RCI zijn de rollen van de gemeente, Deltalinqs en het HbR niet uitgekristalliseerd in deze periode. De rol van de gemeente Rotterdam is in het RCI veel belangrijker geworden dan in de eerdere arena's het geval was. In RCI stelt de gemeente zich primair op als een overheidsorganisatie en niet als een partner van het bedrijfsleven. Dit ondanks de formele status als samenwerkingsverband van overheids- en marktpartijen. Af en toe worden de belangentegenstellingen tussen de overheid en de marktpartijen duidelijk zichtbaar. Intussen is de rol van het HbR onduidelijk: ze kan de rol van poortwachter niet spelen maar kiest ook niet duidelijk de rol van partner van het bedrijfsleven. Tot op heden kiest ze geen positie tussen de ambities van de gemeente en de belangen van het bedrijfsleven. Hiermee gedraagt ze zich als een onderneming met eigen strategisch belang. Dit geldt ook voor Deltalinqs die meer en meer in de hoek wordt gedrongen waar de bedrijven die zij vertegenwoordigt haar niet meer steunen. Zowel HbR als Deltalinqs zullen partij moeten kiezen als het ooit tot een conflict komt tussen de gemeente en het bedrijfsleven.

7.3 De fit tussen rol en positie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de overeenkomst tussen de formele positie van het HbR en de rol die het speelt in het Havennetwerk en de arena. In tabel 7. staan de bevindingen van deze paragraaf schematisch weergegeven.

	Havennetwerk voor verzelfstandiging	Havennetwerk na verzelfstandiging	Energiearena voor verzelfstandiging	Energiearena in de overgangsfase	Energiearena na verzelfstandiging
Rol Havenbedrijf versus Positie	Rol groter dan positie van gemeentelijke Tak van Dienst	Ter discussie	Rol groter dan positie van gemeentelijke Tak van Dienst	Rol conform positie als medebeleidsvoerder	Rol conform positie als ondernemer

Havenbedrijf					
--------------	--	--	--	--	--

Tabel 7.7 : De fit tussen rol en positie van het HbR

7.3.1 De fit tussen rol en positie van het GHR in het havennetwerk: acceptatie

De rol van het Havenbedrijf in het havennetwerk was groter dan op grond van de formele positie verwacht kon worden. Het GHR was een overheidsorganisatie die onder meer privaatrechtelijke taken uitvoerde namens de gemeente. In deze positie ontwikkelde ze, beheerde en exploiteerde het havengebied. Het GHR had formeel een zeer ruim mandaat van het gemeentebestuur gekregen voor de uitoefening van haar taken. Deze positie bouwde het GHR maximaal uit, daarbij ondersteund door haar machtsbronnen: geld, grond en kennis. Het GHR heeft zich daarbij nooit sterk geïdentificeerd met haar positie als overheidsorganisatie. Op grond van haar positie en machtsbronnen kon ze binnen het havennetwerk een belangrijke rol spelen als poortwachter voor het bedrijfsleven en als strategisch beleidsvoerder voor de gemeente. In haar rol als poortwachter behartigde ze in belangrijke mate de belangen van haar klanten en het havengebied zoals het GHR dat zelf percipieerde. Uiteraard diende dit altijd binnen de grenzen van de regelgeving plaats te vinden maar het GHR trachtte altijd zelf actief de kaders waarbinnen zij en haar klanten moest opereren te formuleren en te beïnvloeden. Het GHR als beleidsvoerder was een invloedrijke organisatie met een hoog initiërend en organiserend vermogen. Indien het niet anders kon, gebeurde dit samen met haar stakeholders: de omgeving, de politiek, het gemeentebestuur. Met collega-diensten onderhield het GHR een collegiale verstandhouding; de overige diensten hadden dan ook veelal kennis dan wel bevoegdheden die het GHR nodig had voor de uitoefening van zijn taken.

Haar rollen kon het GHR alleen in stand houden door zelf een grote en brede deskundigheid op allerlei beleidsterreinen te ontwikkelen die formeel buiten het GHR waren gepositioneerd, bijvoorbeeld bij de andere diensten of overheden. De afweging tussen de maatschappelijke en commerciële belangen vond zoveel mogelijk binnen het GHR zelf plaats.

De wethouder Haven vormde op bestuurlijk en politiek niveau het gezicht en de stem van het Havenbedrijf. In geval van een meningsverschil besliste altijd het gemeentebestuur. In deze zin was zeker sprake van hiërarchische aansturing. De wethouder Haven en het gehele College van B&W waren echter belangrijke bondgenoten voor het GHR en besloten meestal conform het advies van het GHR. Dit bestuurlijke draagvlak voor de doelen en ambities van het GHR was essentieel voor de rol van poortwachter: een overeenkomst met het GHR was een overeenkomst die bleef staan. Dit schiep wederom het vertrouwen bij het bedrijfsleven dat het Havenbedrijf haar belangen adequaat kon behartigen.

7.3.2 De fit tussen rol en positie van het HbR in het havennetwerk: verwarring

De oude rollen van het Havenbedrijf in het havennetwerk staan als gevolg van de verzelfstandiging onder druk. De rollen als poortwachter en strategische beleidsvoerder zijn niet meer als vanouds in te vullen. De gemeente betwist de rol van strategisch beleidsvoerder van het HbR. Over de beleidsvoering is in de aanloop naar de verzelfstandiging niet veel gesproken. Het HbR ziet voor zichzelf nog steeds een belangrijke rol als beleidsvoerder voor het havengebied. Wat er is veranderd is de wijze waarop de gemeente tegen deze rol van het Havenbedrijf aankijkt. De afweging tussen de commerciële en maatschappelijke belangen vind nu niet alleen meer intern het HbR plaats maar ook extern. In de energiearena is de discussie over de vestiging van kolencentrales een voorbeeld van de veranderingen.

Na de verzelfstandiging is het Havenbedrijf een overheid N.V. geworden. Het HbR heeft daarmee de positie van ondernemer gekregen die gebonden is aan het behalen van goede financiële bedrijfsresultaten. Richting bestaande klanten uit zich dit in haar positie als huisbaas. Het HbR claimt voor zichzelf de rol van partner van het bedrijfsleven. Hiermee erkent het HbR dat zij als

onderneming naast de bedrijven staat en niet meer tussen overheid en bedrijfsleven in. In de praktijk worden de bedrijven momenteel vaker geconfronteerd met de ondernemer dan met de partner. Vooralsnog lijkt de nieuwe positie van ondernemer richtinggevend te zijn voor de nieuwe relatie met het bedrijfsleven

Na de verzelfstandiging heeft de gemeente drie posities in relatie tot het Havenbedrijf: de gemeente is zowel aandeelhouder van het Havenbedrijf als vergunningverlener in het havengebied als beleidsvoerder. Elke positie resulteert in theorie in een andere rol (en machtsbalans) binnen het havennetwerk. De positie van aandeelhouder is in belangrijke mate vastgelegd in de formele regels; dit geldt uiteraard ook voor de positie van vergunningverlener. In de positie van aandeelhouder is nog weinig bekend over de ontwikkeling van de informele regels; hiervoor is de verzelfstandiging nog van te korte datum. In de positie van vergunningverlener stelt de gemeente zich formeler op richting het Havenbedrijf dan vroeger. Dit is merkbaar aan de verandering van de informele regels met betrekking tot de vergunningverlening. De gemeente is nadrukkelijker aanwezig dan vroeger toen ze het GHR voorstel meestal formaliseerde. Er bestaan echter nauwelijks formele regels die de positie van strategisch beleidsvoerder karakteriseren. Hiermee zijn de informele regels van groot belang geworden.

Juist in de positie als beleidsvoerder ambieert de gemeente een dominante rol. Juist op het terrein van de beleidsvoering worden momenteel meningsverschillen en belangenconflicten zichtbaar. En juist op het terrein van de beleidsvoering heeft de gemeente weinig instrumenten. In dit streven is de rol van de wethouder Haven van grote invloed. De rol van de wethouder Haven is veranderd; hij is een wethouder zonder een duidelijke portefeuille. Het ontbreekt hem sinds de verzelfstandiging van het HbR aan een eigen ambtelijk apparaat voor havenzaken. Deze taak lijkt te worden ingevuld door het andere gemeentelijke diensten. Hiermee kan de wethouder Haven zijn rol als havenbestuurder in het College en Raad waarmaken. Deze rol is echter voor het HbR niet van groot belang.

De Gemeente heeft tot op heden niet duidelijk aangegeven hoe zij haar 3 posities weegt in haar besluitvorming. Als beleidsvoerder ontwikkelt de gemeente ook beleid die de financiële positie van het HbR kan verslechteren. Dit was ondermeer zichtbaar in de statutaire taakstelling van het Havenbedrijf in de periode 2004-2006 om bij te dragen aan de ontwikkeling van de Stadshaven ook indien dit tot rendementsverlies zou leiden. Dit was in tegenspraak met de eis aan de aandeelhouder te handelen in het " Ondernemingsbelang ". Deze statutaire taakstelling is dan ook door het toetreden van het Rijk verwijderd.

7.3.3 De fit tussen positie en rol van het GHR in de energiearena: meer van hetzelfde

Voor de verzelfstandiging was de rol van het GHR als poortwachter zo verinnerlijkt dat deze rol automatisch gekozen werd in de energiearena. Deze rol werd door alle gemeentelijke actoren en het bedrijfsleven niet ter discussie gesteld in de loop der jaren. Zo kon de rol van het GHR in het havennetwerk ook van toepassing zijn in de energiearena. Voor de energiearena gold lange tijd dat het een initiatief was van het bedrijfsleven dus bleef de betrokkenheid van het GHR relatief klein. Vanaf 2000 werd de rol van het Havenbedrijf groter zeker omdat de projecten zelf relevanter werden voor het GHR.

7.3.4 De fit tussen positie en rol in de overgangperiode: Overlap positie en rol

In de overgangperiode stond de rol van het Havenbedrijf ter discussie. Hoewel de formele datum van verzelfstandiging 1 januari 2004 is, wisten alle actoren dat op afzienbare tijd de positiewijziging gerealiseerd zou worden. Er werd vanaf 2002 al overlegd over de condities bij de verzelfstandiging en de taakverdeling tussen Havenbedrijf en de gemeente. Deze positionele discussie speelde – naast andere ontwikkelingen- een rol in de energiearena. De intrede van een nieuwe gemeentelijke actor in R3, die nog voor de verzelfstandiging plaatsvond, illustreerde dat de vanzelfsprekendheid

van het monopolie van het Havenbedrijf in het havengebied ten einde was gekomen. Toch kon het Havenbedrijf ook na de verzelfstandiging haar rol als poortwachter volhouden in R3. Anders liep het in het REP. Het REP startte toen de verzelfstandiging nog vers in het geheugen lag en de actoren zich bewust waren van de veranderde posities. De rollen stonden voortdurend ter discussie, niet in het minst binnen het HbR zelf. In het REP had het HbR niet de rol van poortwachter. De rol die gekozen werd, was de rol van mede- beleidsvoerder. Hiermee was de rol conform de positie.

7.3.5 De fit tussen positie en rol na verzelfstandiging: Ondernemer of partner?

In het RCI heeft het HbR een rol gekozen van ondernemer. Deze rol past weliswaar binnen haar positie van NV maar is veel kleiner dan haar positie in de arena zou toelaten. De rol van (mede)beleidsvoerder heeft het HbR niet opgepakt hoewel de andere actoren daar wel ruimte voor laten.

De rol van partner van de marktpartijen speelt het HbR ook niet want dat zou een beleidsmatige keuze vergen; een keuze die het HbR blijkbaar nog niet wil maken omdat ze dan in conflict kan komen met haar belangrijkste stakeholder/aandeelhouder/vergunningverlener, de gemeente. Het HbR heeft dan ook een eigen agenda namelijk de ontwikkeling van de Energiehaven. Hiervoor heeft het HbR draagvlak van de bestuurlijke actoren nodig.

Binnen de projecten neemt het HbR wel de rol van partner van de bedrijven op zich. Binnen de projecten geldt het criterium van de acceptabele business case. De business cases zijn nog in ontwikkeling zodat de vraag zich nog niet voordoet wat te doen bij een onacceptabele business case. Naar verwachting zal het onverhoopte optreden van een dergelijk conflict de rollen van alle actoren verhelderen.

7.4 De betekenis van de verzelfstandiging voor de regelsets

In deze paragraaf wordt ingegaan op de betekenis die de verzelfstandiging heeft gehad op de regelsets. Allereerst wordt in 7.4.1 gekeken naar de regelset in het havennetwerk in relatie tot regelset in de energiearena. Van belang zijn de regels die conflicteren. In 7.4.2 tot slot wordt stilgestaan bij de regels die nog betwist worden.

7.4.1 De regelset in het havennetwerk versus de regelset in de energiearena

De formele regels en posities die in het havennetwerk gelden, zijn onverkort ook van kracht in de energiearena. Binnen de arena worden formele regels toegevoegd die de positie binnen de arena nader vastleggen. Een voorbeeld zijn de formele regels binnen het RCI die het HbR N.V. een formele positie bieden als gelijkwaardige partner in de samenwerking. Dit is aanvullend op de formele positie van verzelfstandigde organisatie. Uit het onderzoek is gebleken dat deze aanvullende formele regels in het havennetwerk ook kunnen conflicteren met de formele regels in het havennetwerk. Zo conflicteerde de interactieregel in het REP dat de Gemeenteraad het REP vaststelt met de interactieregel in het havennetwerk dat het HbR geen adviseur meer was van het gemeentebestuur. Ook het feit dat in het kader van RCI gerapporteerd wordt aan de Gemeenteraad is in tegenspraak met de formele regel in het havennetwerk dat het HbR geen politieke verantwoording aan de Gemeenteraad hoeft af te leggen. Blijkbaar worden conflicterende formele regels geaccepteerd. Wellicht is dit mogelijk zolang de regels elkaar niet uitsluiten. Het HbR kan verantwoording aan de Gemeenteraad afleggen indien ze dat wenst, ze hoeft het echter niet.

Informeel worden regels gevormd in de specifieke interactie en zullen dus kunnen verschillen per interactiesituatie. De informele regelset en de daaruit volgende rol van het Havenbedrijf in het havennetwerk was echter voor verzelfstandiging wel constituerend voor de energiearena. Het HbR had de rol van poortwachter voor het bedrijfsleven. De rol van poortwachter was echter sterk gekoppeld aan de rol van strategische beleidsvoerder voor het havengebied. De rol van

poortwachter die het GHR had in het havennetwerk, was zo verinnerlijkt en geaccepteerd door de actoren dat deze ook in de arena automatisch van toepassing was. Dit automatisme is door de verzelfstandiging verbroken. Na de verzelfstandiging staan de oude informele regels in het havennetwerk vrijwel allemaal ter discussie. In de energiearena ontwikkelen zich nu nieuwe informele regels die op hun beurt mogelijk model kunnen staan voor nieuwe informele regels in het havennetwerk.

7.4.2 De betwiste regelset

Door de verzelfstandiging zijn de formele regels in het havennetwerk veranderd. Dit geldt overigens niet voor de 3 soorten regels in gelijke mate.

De formele domeinregels in het havennetwerk karakteriseren in grote mate de positie van een actor; zijn taken en bevoegdheden. De domeinregels laten zien dat er nieuwe actoren zijn toegetreden: het Rijk en de Raad van Commissarissen. Maar ook dat de taken en bevoegdheden van diverse actoren zijn gewijzigd, zie onder meer de taken van de gemeentelijke diensten. Opvallend is het feit dat de statutaire taak van het HbR niet gewijzigd is. Wel heeft het Havenbedrijf andere bevoegdheden gekregen ten opzichte van zijn klanten.

De formele interactieregels in het havennetwerk hebben allemaal een wijziging ondergaan door de verzelfstandiging. De onderlinge verhoudingen in het Havennetwerk en de wijze waarop met elkaar omgegaan dient te worden, zijn behoorlijk opgeschut. Er is ook een nieuwe relatie ontstaan tussen het Rijk en de Gemeente, het Rijk en het HbR. Er zijn ook nieuwe interactieregels: deze hebben betrekking op de nieuwe actoren. Een opvallende wijziging is de formalisering van voorheen informele regels zoals de regels dat het HbR medebeleidsvoerder is. Deze nieuwe formele regel is echter vervolgens niet onbetwist!

Door de verzelfstandiging is het aantal evaluatieregels in het havennetwerk toegenomen: het HbR moet aan meer expliciete criteria voldoen dan voor de verzelfstandiging. Ook de nieuwe actoren in het havennetwerk worden gebonden aan evaluatieregels. De evaluatieregels van het Rijk en de gemeente zijn verschillend. Dit kan in potentie aanleiding geven tot conflicten.

Concluderend mag gesteld worden dat de formele regelset door de verzelfstandiging aanzienlijk uitgebreid is.

De informele regelset in het havennetwerk is door de verzelfstandiging sterk ter discussie komen te staan. De nieuwe formele regelset heeft nog niet geresulteerd in een nieuwe informele regelset althans... geen gedeelde regelset! De formele regelset laat veel ruimte voor interpretatie. De actoren –gemeente en HbR- zien voor zichzelf een grotere rol dan de andere partij hun toekent. Dit is een gevolg van de verzelfstandiging. Dit heeft tot consequentie dat zolang er geen nieuwe gedeelde regelset bestaat, in elk contact de oude regelset bewust of onbewust ter discussie wordt gesteld. Diverse voorbeelden laten dit patroon laten zien. In een groot aantal arena's en dossier wordt nog teruggegrepen op de oude bestaande regelset maar dit is niet altijd mogelijk. Er worden dan nieuwe regels bedacht of de formele regels krijgen een groter belang. Vooralsnog lijkt dit vooral te spelen in de dossiers waar een belangentegenstelling tussen de partijen bestaat en een conflict dreigt te ontstaan.

In de energiearena worden diverse formele en informele regels betwist. Dit is echter niet het directe gevolg van de verzelfstandiging maar tekent de onderlinge verhoudingen in de energiearena. Met name de informele evaluatieregels in het RCI wordt niet gedeeld door de actoren in het RCI. Elke actor hanteert dan ook een eigen evaluatieregels.

8. De onvoorziene gevolgen van verzelfstandiging

8.0 Het wensbeeld getoetst

Het Havenbedrijf had drie redenen voor de verzelfstandiging:

- Het was noodzakelijk om de financiering van Maasvlakte 2 rond te krijgen;
- Het Havenbedrijf wilde grotere commerciële slagkracht
- Het Havenbedrijf wilde minder politieke inmenging.

Het Havenbedrijf had een beeld van een toekomst als een verzelfstandigd bedrijf dat op hoofdlijnen aangestuurd zou worden door de aandeelhouder(s), uiteraard opererend binnen de van toepassing zijnde beleidskaders, maar zonder veel politieke en ambtelijke bemoeienis met haar bedrijfsvoering. Een slagkrachtig, autonoom en professioneel bedrijf dat in de mondiale concurrentiestrijd een sterke positie kon uitbreiden en behouden.

Een belangrijke aanleiding voor deze scriptie was het feit dat veel empirisch onderzoek naar de consequenties van verzelfstandiging een ander beeld lieten zien. Een patroon van blijvende politieke en ambtelijke bemoeienis met de bedrijfsvoering van het verzelfstandigde bedrijf en een sterk toegenomen verantwoordingsplicht naar de aandeel- en toezichhouders en naar de klanten. Dit beeld strookte ook met de eigen ervaringen.

Het maakte nieuwsgierig of het beschreven patroon zich op een vergelijkbare manier aan het voltrekken was in de verhouding van het Havenbedrijf met haar share- en stakeholders.

In 8.1 en 8.2 wordt ingegaan op de conclusies die getrokken kunnen worden op grond van dit onderzoek. In 8.3 worden aanbevelingen gedaan om de rol van het Havenbedrijf te optimaliseren. Hierbij wordt zoveel mogelijk het analyseschema aangehouden. In 8.4 tot slot wordt het gebruikte analyseschema bediscussieerd en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

8.1 Rollen en posities matchen niet

Door de verzelfstandiging zijn de verhoudingen tussen de deelnemende organisaties aan het havennetwerk en de energiearena behoorlijk opgeschut; dit geldt niet alleen voor het Havenbedrijf en de Gemeente maar bijvoorbeeld ook voor de klanten en het Deltalinqs.

De verzelfstandiging betekende voor het Havenbedrijf en de Gemeente een positiewijziging. Hierbij ga ik ervan uit dat de posities gedefinieerd worden door de formele regels die in de wet, vergunningen en contracten zijn vastgelegd. Het Havenbedrijf veranderde van een gemeentelijke Tak van Dienst in een overheid NV. De resterende gemeentelijke organisatie behield zijn positie als strategisch beleidsvoerder en vergunningverlener maar kreeg ten opzichte van het Havenbedrijf een extra positie namelijk die van aandeelhouder. Ook het Rijk werd, naast beleidsvoerder en vergunningverlener, aandeelhouder van het Havenbedrijf.

De klanten van het Havenbedrijf, de bedrijven gevestigd in het havengebied, veranderden ook van positie; waren het eerst klanten van de gemeente Rotterdam, na verzelfstandiging zijn het klanten van het Havenbedrijf NV geworden. Deltalinqs, als belangenbehartiger van het bedrijfsleven in het havengebied, veranderde formeel niet van positie.

Vanuit de positie wordt invulling gegeven aan de rol in het netwerk of arena. Deze wordt niet alleen bepaald door de positie van de actor. De rol wordt vastgelegd in de regelset die ontstaat in de interacties die plaatsvinden in het netwerk of de arena. De rol bepaalt de effectiviteit van een actor in het netwerk of de arena.

Het Havenbedrijf nam voor de verzelfstandiging een bijzondere plaats in tussen overheid en bedrijfsleven. Als overheidsorganisatie was het in staat als poortwachter te functioneren voor het bedrijfsleven. Overheidsbeleid dat niet in belang werd geacht van de haven en de klanten werd vroegtijdig gesignaleerd en zoveel mogelijk bijgebogen. Belangen van het bedrijfsleven werden bij monde van het Havenbedrijf ingebracht in de beleidsvoorbereiding en –besluitvorming. Deze rol kon het Havenbedrijf spelen omdat het in de gemeentelijke context als beleidsmonopolist kon

optreden zogauw het onderwerp betrekking had op het havengebied. Deze rol kan het Havenbedrijf na de verzelfstandiging niet meer vervullen. Het Havenbedrijf is nu ook een bedrijf, weliswaar als overheids NV een bedrijf met een maatschappelijk karakter, maar toch door zijn aandeelhouders gebonden aan opbrengsten. Richting bedrijfsleven presenteert het Havenbedrijf zich in de rol van partner maar dit past niet altijd bij de positie van "huisbaas" en onderneming. Momenteel drukt de positie van "huisbaas" nog de grootste stempel op de rol van het Havenbedrijf vanwege de grotere focus op rendement.

De gemeente heeft meerdere posities die in het College van B&W samenvallen. Momenteel lijkt de gemeente veel aandacht te geven aan haar positie als beleidsvoerder, dit wordt zowel zichtbaar in de energiearena als meer in algemene zin in het havennetwerk. Het blijft hierbij onduidelijk hoe zij haar verschillende belangen die voortkomen uit haar verschillende posities weegt. Als beleidsvoerder is de gemeente echter nog steeds sterk afhankelijk van de kennis en kunde van het Havenbedrijf. Het Havenbedrijf fungeert nu dan ook als adviseur/uitvoerder van de gemeente. De gemeente kiest vanuit haar positie van beleidsvoerder de ene keer de rol van overheid en de andere keer de rol van partner.

Het bedrijfsleven wordt steeds nadrukkelijker geconfronteerd met het Havenbedrijf als huisbaas. Het gezamenlijke optreden in beleidsarena's is veel minder vanzelfsprekend geworden. Beide ontwikkelingen betekenen dat de rol van de belangenbehartigers als Deltalinqs en branche – organisaties belangrijker zal worden. De rol van Deltalinqs staat in de energiearena behoorlijk onder druk; haar leden zijn niet gelukkig met de rol van Deltalinqs in het RCI.

De nieuwe rollen van de betrokkenen zijn nog niet duidelijk uitgekristalliseerd. De nieuwe positie resulteerde niet meteen in een nieuwe rol. Gedrag conform de rol van voor de verzelfstandiging komt nog veelvuldig voor. De nieuwe rollen worden in het bijzonder ontwikkeld in de arena's waar een belangentegenstelling aanwezig is zoals in de energiearena. In de energiearena staat de oude vertrouwde rol van alle partijen onder druk; dit geldt niet alleen voor de partijen die direct bij de verzelfstandiging betrokken zijn.

8.2 Een onvoorziene overgangsfase

8.2.1 *Het HbR: interne dynamiek*

Uit dit onderzoek blijkt dat de verzelfstandiging van 1 januari 2004, anno 2007 nog steeds niet is afgerond maar alleen maar een nieuwe fase ingegaan is. Drie jaar na dato kunnen steeds vaker vraagtekens gezet worden bij de uitspraak dat er "niets zou veranderen" voor het Havenbedrijf na verzelfstandiging. Sinds de verzelfstandiging is er binnen het Havenbedrijf een transformatieproces in gang gezet dat nog niet beëindigd lijkt te zijn. Het wordt zichtbaar in de presentatie naar buiten maar ook in de bedrijfsprocessen en –aansturing die aangescherpt worden. De besluitvormingsprocedures zijn aangescherpt. De interne criteria met betrekking tot rendement zijn ontegenzeggelijk een stuk zwaarder geworden. Toch is de versterking van het bedrijfsmatige karakter niet de enige verandering die ingezet is. Het Havenbedrijf tracht veel nadrukkelijker dan voor verzelfstandiging rekening te houden met de belangen van de maatschappelijke omgeving; het bedrijf neemt verantwoordelijkheid door het onderschrijven van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap als norm voor haar bedrijfsvoering en legt verantwoording af naar de omgeving. Zichtbare uitingen zijn het publiceren van jaarverslagen, Bedrijfsplan, en thematische brochures zoals de MVO-brochure op een voor het brede publiek toegankelijke website. Er worden klanttevredenheid onderzoeken uitgevoerd en er vindt regelmatig overleg met de klanten plaats over de tarievenstructuur en tariefswijzigingen. Het HbR van nu is dus veel transparanter geworden en legt niet alleen verantwoording af naar de aandeel- en toezichthouders maar ook aan de maatschappelijke omgeving, omwonenden en klanten.

Deze interne verandering is bekend uit de literatuur. Uit onderzoek bij 14 agentschappen bleek onder meer dat het optuigen van een agentschap meer is dan louter een financieel-economische aangelegenheid (Van Leerdam, 1999; A. Bestebreur, A.D. Kraak, C. Van der Burg, 2001): "Wanneer met agentschappen gesproken wordt over hun ervaringen komen steeds twee thema's prominent terug: de interne cultuurverandering en externe sturingsrelaties. Veel agentschappen hebben de ervaring dat de agentschapstatus tot een verandering in de cultuur van de organisatie geleid heeft. Veelgenoemde effecten zijn een groter kostenbewustzijn, een grotere resultaatgerichtheid en verzakelijking. Van –soms zeer gespecialiseerde en professionele – organisaties waar de kwaliteit van de producten het primaire beoordelingscriterium was, heeft de agentschapstatus ook criteria als snelheid en kosten van belang gemaakt". Ook uit onderzoeken van Hakvoort (Hakvoort en Veenswijk, 1998) en Kickert (Kickert, 1993) blijkt verzelfstandiging bij veel organisaties de start van een institutioneel transformatieproces geweest te zijn. Daarnaast werd geconstateerd (Bestebreur et al, 2001): "Externe gerichtheid is een ander element; bedrijfsplannen en omgevingsanalyses zijn meer gebruikelijk geworden. Daarnaast zijn gehoorde positieve neveneffecten: rationalisering van de organisatie, toenemende transparantie, hogere motivatie van het personeel. Ook wordt de eigenstandige positionering als positief neveneffect gezien. De agentschapstatus maakt hen beter aanspreekbaar. Het versterkt bovendien het imago als een professionele organisatie". De veranderingen die plaatsvinden binnen het Havenbedrijf passen dus in een bekend patroon.

8.2.2 Het Havenbedrijf en de gemeentelijke actoren: een niet -synchrone verandering

Het wordt langzamerhand duidelijk dat het proces van verandering als gevolg van de verzelfstandiging zich niet beperkt tot de interne bedrijfsprocessen van het Havenbedrijf maar ook ingrijpt in haar relatie tot de gemeentelijke actor. Ook de gemeentelijke actor ondergaat een institutioneel transformatieproces als gevolg van de verzelfstandiging. Dit is van belang omdat het Havenbedrijf in diverse netwerken vertegenwoordigd is waar ook de gemeente een actor is.

Kenmerkend voor de verhouding met de gemeentelijke actor is dat de institutionele transformatie bij deze partij niet synchroon verloopt met het transformatieproces bij het Havenbedrijf. Binnen het Havenbedrijf is nauwelijks doorgedrongen dat de verandering in positie onvermijdelijk ook consequenties heeft voor de verhouding met de gemeentelijke actoren. Het is duidelijk geworden dat de mededeling dat er niets zou veranderen aan het takenpakket van het Havenbedrijf op vruchtbare bodem is gevallen. Vrij breed binnen het Havenbedrijf leeft de opvatting dat richting gemeente alles gewoon op oude voet door kan gaan, minus een aantal vervelende verplichtingen richting het gemeentebestuur. In deze visie is het Havenbedrijf nog steeds de strategische beleidsvoerder voor de haven.

Uit dit onderzoek blijkt dat het Havenbedrijf de gemeentelijke actoren na verzelfstandiging beschouwt als stakeholders, net zoals elke andere gemeente in de omgeving. De gemeentelijke actoren zien zichzelf echter primair als de strategische beleidsvoerder. In hun perceptie is het Havenbedrijf een operationele organisatie geworden, gericht op winst.

Het Havenbedrijf is nog zo gericht op haar interne veranderingsproces en de relatie met haar klanten dat de veranderde gemeentelijke dimensie nog niet waargenomen wordt. Bij het Havenbedrijf staat de herdefinitie van haar relatie met de gemeente nog in een beginfase; voornamelijk is de institutionele transformatie blijven steken op het perceptieniveau.

Het zijn vooral de gemeentelijke actoren die veranderd zijn als gevolg van de verzelfstandiging. De gemeentelijke actoren streven een betere sturing van en verzakelijking van de relatie met het Havenbedrijf na. Pas na de confrontatie met de veranderde opstelling van de gemeentelijke actoren, worden betrokkenen binnen het Havenbedrijf zich bewust van deze consequenties van de gewijzigde positie. Bij de gemeentelijke actoren is de perceptie over de betekenis van de

verzelfstandiging een geheel andere dan bij het Havenbedrijf. De gemeentelijke actoren heeft deze nieuwe perceptie al doorvertaald in een nieuwe strategie gericht op de ontwikkeling van een nieuw sturingsmodel met bijbehorende instrumenten. De gemeentelijke actoren zijn verder in het onderlinge transformatieproces dan het Havenbedrijf.

Dat de relatie tussen de "moeder" en de verzelfstandigde organisatie wijzigt, is niet verrassend. Uit de literatuur over verzelfstandigingen op rijksniveau is bekend dat dit effect na verzelfstandiging optreedt. In de eerder genoemde studie van Bestebreur (2001) worden – naast positieve- ook negatieve neveneffecten gesignaleerd: " Er is vaak sprake van een vergrote aandacht van het moederministerie en het ministerie van Financiën. Er moet veelal meer informatie geleverd worden dan voor verzelfstandiging het geval was. Bij de moederorganisatie echter leeft de gedachte dat het agentschap over een te grote autonomie beschikt".

Ook de veranderende relatie tussen het Havenbedrijf en de gemeentelijke actoren in het havennetwerk voltrekt zich volgens een herkenbaar patroon. De energiearena is een voorbeeld hoe na de verzelfstandiging veranderingen optreden in de relatie. In de energiearena wordt een patroon zichtbaar van toegenomen politieke en ambtelijke bemoeienis met het havengebied na de verzelfstandiging. De energiearena is een voorbeeld van wat er na de verzelfstandiging gebeurt als de gemeente beleid wil ontwikkelen op een beleidsveld dat zowel voor de gemeente als voor het HbR van groot belang is maar waar een belangentegenstelling wordt ervaren.

Typerend aan de energiearena is de zoektocht van de gemeente naar instrumenten om het beleid in een door haar gewenste richting te sturen en haar invloed te vergroten. De ervaren belangentegenstelling is daarbij niet alleen van beleidsinhoudelijke aard maar heeft ook betrekking op rollen van de betrokkenen. De gemeentelijke actoren - met als belangrijke vertegenwoordiger de havenwethouder - claimen de regierol maar ontberen de noodzakelijke machtsbronnen, namelijk juridisch instrumentarium en kennis. In de energiearena is het beschikbare juridische instrument uitgetest als beleidsinstrument. Ook ontbreekt het de gemeente aan kennis. In termen van kennis bestaat er een grote ongelijkheid tussen het Havenbedrijf en de gemeentelijke actoren; er is sprake van een kennismonopolie van het Havenbedrijf. Deze kennisvoorsprong is het grootst op het terrein van markt- en gebiedskennis en de operationele kennis. Hierdoor is de gemeente nog afhankelijk van het Havenbedrijf voor de realisatie van haar beleidsambities. Voor de verzelfstandiging konden de gemeentelijke actoren het gewenste resultaat aan het Havenbedrijf opleggen door middel van de hiërarchische positie. Na de verzelfstandiging moet de gemeente andere manieren vinden.

In de energiearena is uiteindelijk gekozen voor samenwerking: een partnerschap van gemeente en het Havenbedrijf en andere partijen in de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Samenwerking als sturingsmodel voor de overheid wordt in de literatuur uitgebreid beschreven; nieuwe begrippen als horizontalisering (RMO, 2005) van bestuur hebben hun intrede gedaan. Onder horizontalisering wordt een nevenschikking van verhoudingen in het openbare bestuur verstaan (RMO, 2005: p22/23), ofwel: " De kern van horizontalisering als trend in de bestuurlijke verhoudingen kan goed worden aangegeven in de beroemde woorden van Abram de Swaan: een overgang van een bevels- naar een onderhandelingshuishouding".

De samenwerking in de energiearena heeft echter tot nog toe een onduidelijk karakter. Het succes van de samenwerking in het kader van RCI is mede bepalend voor de verhouding tussen gemeente en Havenbedrijf in de toekomst.

8.2.3 De relatie met het Rijk

Ook de positie van het Rijk is gewijzigd. Het Rijk is per 2006 medeaandeelhouder geworden. Op grond van de resultaten van dit onderzoek lijkt het aannemelijk dat het proces van institutionele transformatie ook bij het Rijk plaatsvindt waardoor een nieuwe relatie met het HbR maar ook met de Gemeente tot stand zal komen. In het privaatrechtelijke taakbereik van het Havenbedrijf heeft

het Rijk nooit een rol van betekenis gespeeld. Dit wordt na verzelfstandiging ook niet verwacht. Om deze reden is in dit onderzoek de transformatie van het Rijk niet nader uitgezocht. Echter, veel literatuur over verzelfstandiging heeft betrekking op het Rijksniveau. Deze laat zien dat de verantwoordingsdruk na verzelfstandiging toeneemt. Op grond hiervan mag op zijn minst een toename van de verantwoordingsdruk voor het Havenbedrijf verwacht worden.

8.2.4 Bedrijfsleven: Naar een verzakelijke relatie

Met het verhaal over de moeder-dochter relatie is het hele verhaal echter nog niet verteld: ook in de relatie met andere actoren in het netwerk treden veranderingen op. Een voor het Havenbedrijf belangrijke partij is het bedrijfsleven. De huidige stand van zaken met betrekking tot het veranderingsproces is een spiegelbeeld van die met de gemeente. Bij het Havenbedrijf is men zich ervan bewust dat de positie ten opzicht van het bedrijfsleven gewijzigd zijn. De versterkte focus op rendement en de wens om goede relaties te onderhouden met de (maatschappelijke) omgeving, is van directe invloed op de relatie van het Havenbedrijf met haar klanten. De relatie is in snel tempo aan het verzakelijken. Deze gewijzigde perceptie heeft zich al "doorvertaald" op het strategische - en het handelingsniveau van het Havenbedrijf. Het Havenbedrijf vervult haar oude rol als Poortwachter ten gunste van het bedrijfsleven niet meer. Dit kan zij ook niet meer: de rol van Poortwachter was gekoppeld aan haar positie als overheidsorganisatie, als strategisch beleidsvoerder. Dit besef dringt nu langzamerhand ook door bij de klanten. In welke zin en of deze perceptieverandering doorwerking krijgt op het strategische- en het handelingsniveau van de bedrijven is nog niet te voorspellen.

De gebeurtenissen in de energiearena werpen een licht op de consequenties van de verzelfstandiging. In de energiearena lopen de belangen van het Havenbedrijf en de bedrijven slechts ten dele parallel. Deltalinqs krijgt in de arena nadrukkelijker de rol van behartiger van het bedrijfsbelang maar kan niet optreden namens het bedrijfsleven. Ondertussen onderschrijft Deltalinqs wel de doelstelling van de energiearena. De individuele bedrijven zijn veel kritischer. Deltalinqs staat hierdoor onder druk van leden. Het ligt in de verwachting dat Deltalinqs de invulling van zijn rol als belangenbehartiger voor het bedrijfsleven nieuwe invulling zal geven.

8.3 Aanbevelingen voor een nieuwe rol van het Havenbedrijf

Een antwoord op de vraag of de verzelfstandiging van het Havenbedrijf een geslaagde operatie is geweest, is niet aan de orde in dit onderzoek. Wel mag geconcludeerd worden dat de verzelfstandiging onvoorziene consequenties heeft gehad. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te geven:

- Verzelfstandiging is een proces van verandering: de verandering in de positie zet een proces in gang die uiteindelijk via de keten percepties –strategie –interacties -regels
- Verzelfstandiging is een multi-actor verandering: de transformatie raakt niet alleen de direct bij de verzelfstandiging betrokken organisaties zoals het Havenbedrijf en de gemeente maar is ook van invloed op de overige netwerkpartijen zoals Deltalinqs
- De tijdgeest is veranderlijk; zo ook het denken over verzelfstandigde organisaties: het denken over de rol van de markt en de overheid is veranderlijk. Dit zal van invloed zijn op de regelset die van kracht is in een netwerk.

Het Havenbedrijf staat voor een aantal strategische keuzes. De volgende punten moeten naar mijn mening besproken worden:

- Onderlinge verhoudingen met de gemeente en het bedrijfsleven;
- De weging van commerciële en maatschappelijke belangen;
- Conflictbeheersing.

Deze worden achtereenvolgens besproken.

8.3.1 De onderlinge verhoudingen met de gemeente en het bedrijfsleven

Uit het onderzoek blijkt dat de rollen van de netwerkpartijen na verzelfstandiging nog niet helder uitgekristalliseerd zijn. In een groot aantal situaties worden de oude rollen nog steeds gespeeld. Toch is er een tendens zichtbaar waarbij de oude rollen niet meer passend worden gevonden voor alle situaties en dat gezocht wordt naar een nieuwe rol. Het Havenbedrijf staat voor de keuze hoe zij zich met betrekking tot de beleidsvoering positioneert tussen de klanten en de gemeente. De gemeente zal vanuit haar taak als beleidsvoerder naar verwachting vaker inzetten op een samenwerkingsrelatie met het Havenbedrijf overeenkomstig het RCI. Simpelweg omdat zij de instrumenten ontbeert om haar beleid af te dwingen en omdat het Havenbedrijf het kennismonopolie heeft met betrekking tot het havengebied en haar klanten. Het Havenbedrijf kan hier op twee manieren mee omgaan.

Ten eerste kan zij –omwille van capaciteitsinzet en sterkere focus op het functioneren als onderneming - kiezen voor een grotere afstand tot de gemeente. Dit kan gezien worden als een “mean and lean” scenario. Hiermee plaatst zij zich paradoxaal genoeg ook op een grotere afstand tot het bedrijfsleven. De beleidsvoerders rol die het Havenbedrijf voor de verzelfstandiging kon vervullen, bepaalde voor een belangrijk deel de relatie met de klanten. De gemeente zal dan zelf meer kennis moeten opbouwen over het havengebied en de klanten. Mogelijk ontstaat er dan een nieuwe “poortwachter” binnen de gemeentelijke organisatie.

Tussen het Havenbedrijf en de klanten zal de relatie verzakelijken. Het Havenbedrijf zal meer in de rol van “huisbaas” en “contractpartner” optreden. Hiermee komt de rol van Deltalinqs scherper in de schijnwerper te staan. Deltalinqs zal zich naar mijn mening veel nadrukkelijker gaan positioneren als huurdersvereniging, maar ook als medebeleidsvoerder met de gemeente. De laatste rol houdt voor Deltalinqs de nodige risico's in. In feite is dit de rol die Deltalinqs nu speelt binnen het RCI. Tevens vraagt de rol van huurdersvereniging om een grotere afstand tussen het Havenbedrijf en Deltalinqs.

De tweede mogelijkheid voor het Havenbedrijf is de rol van medebeleidsvoerder ten volle op te pakken. Dit vraagt een blijvende inzet op beleidsontwikkeling die in samenwerking met de gemeente vorm gegeven wordt. Dit vraagt van de gemeente dat ook zij haar rol als partner in beleidstrajecten zorgvuldig vorm geeft. De huidige samenwerking in het RCI laat zien dat er voor het Havenbedrijf risico's verbonden zijn aan dit scenario. Het Havenbedrijf kan haar oude rol als poortwachter voor het bedrijfsleven blijven handhaven in dit scenario. Ook in dit scenario is het aannemelijk dat Deltalinqs haar rol als huurdersvereniging versterkt. De rol als medebeleidsvoerder is echter minder voor de handliggend voor Deltalinqs.

8.3.2 De weging tussen het commerciële en maatschappelijke belang

Ook hier hebben zich de nodige veranderingen voorgedaan. Dit hangt samen met verandering in de rol als beleidsvoerder. Het MVO-beleid van het Havenbedrijf boezemt de stakeholders nog niet voldoende vertrouwen in om de afweging van belangen over te laten aan het Havenbedrijf. Ook hier zijn de twee scenario's denkbaar.

In het eerste scenario stelt het Havenbedrijf zich primair op als ondernemer die gaat voor het rendement en een goed vestigingsklimaat. Uiteraard binnen alle kaders die door de overheden gesteld worden. De discussie wordt dan echter niet gevoerd over de inhoud van de kaders maar over de benodigde maatregelen en wat dat mag kosten. De weging van het maatschappelijke belang wordt definitief extern gezet. In dit scenario zou de strategie van het Havenbedrijf zich kunnen richten op het creëren van maximale duidelijkheid over de kaders die van toepassing zijn en waarbinnen zij kan opereren. De gemeente moet aangespoord worden de weging van haar drie posities ten opzichte van het Havenbedrijf te expliciteren.

In het tweede scenario zal het Havenbedrijf haar MVO-beleid veel sterker moeten neerzetten als peiler van haar bedrijfsvoering. Dit vergt bedrijfsintern de nodige veranderingen. De stakeholders

moeten het vertrouwen krijgen dat het Havenbedrijf de maatschappelijke belangen nog steeds hoog in het vaandel heeft. Extern zal het MVO-karakter van de onderneming zichtbaar gemaakt moeten worden in de keuzes die het Havenbedrijf maakt. Dit vraagt om een nog grotere transparantie naar de stakeholders maar kan ook in commercieel opzicht consequenties hebben.

8.3.3 Conflictbeheersing

Er is tot op heden nog geen nieuwe praktijk gegroeid voor conflictbeheersing. Voor verzelfstandiging was deze ingebed in de gemeentelijke organisatie. Door het ontbreken van een dergelijk mechanisme loopt het Havenbedrijf in het RCI de nodige risico's. Dit zal in andere arena's niet anders zijn. Het is van belang dat het Havenbedrijf zo snel mogelijk met de gemeente afspraken maakt hoe hiermee om te gaan. Hoewel de bestuurders regelmatig overleg met elkaar voeren is dit niet afdoende. Er moet mijns inziens op een lager niveau een arbitrage-mechanisme ontwikkeld worden.

8.4 Theoretische beschouwing en aanbevelingen

Verzelfstandiging wordt in deze scriptie gezien als een proces van institutionele transformatie, dit overeenkomstig Hakvoort (1998). Institutionele transformatie duidt op een proces van verandering dat ontstaat wanneer instituties door introductie van nieuwe waarden modificeren. Verzelfstandiging is een proces van institutionele transformatie, dat zich in de tijd voltrekt.

Zoals al aangegeven, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een variant van de institutionele netwerkanalyse. Ik heb hierbij gebruik gemaakt van een analyseschema dat door Van Buuren (2002) is ontwikkeld en dit aangepast voor mijn vraagstelling. Centraal in mijn analyseschema staat de aanname dat de verzelfstandiging niet alleen een instantane wijziging van de formele positie oplegt aan een organisatie. Er wordt tevens een proces van veranderingen in gang gezet dat resulteert in nieuwe rollen in het netwerk. In de interactiesituatie zoals netwerken en arena's speelt een actor een rol die niet hoeft overeen te komen met de positie van die actor.

In deze scriptie is sprake van het havennetwerk op gemeentelijk niveau. In het havennetwerk participeren de actoren die met elkaar te maken hebben met betrekking tot het onderwerp haven. Dat zijn de gemeente, het Havenbedrijf, de bedrijven en Deltalinqs. Binnen het netwerk gelden regels. Het havennetwerk heeft zich georganiseerd in een aantal concrete arena's zoals de energiearena.

De formele regelset in het havennetwerk is door de verzelfstandiging fors toegenomen. Dit wordt deels veroorzaakt door het feit dat er nieuwe actoren in het havennetwerk is toegetreden (het Rijk en de Raad van Commissarissen). Maar ook omdat de positie van aandeelhouder die de gemeente heeft gekregen door de verzelfstandiging aanvullend is op de bestaande posities als beleidsvoerder en vergunningverlener. Deze nieuwe formele regels in het havennetwerk zijn constituerend voor de energiearena en zijn ook daar onverminderd van kracht. Deze formele regels worden in de energiearena aangevuld met specifieke regels. Sommige formele regels in de energiearena blijken echter te conflicteren met de formele regels in het havennetwerk. Zo wordt in het kader van RCI gerapporteerd aan de Gemeenteraad (interactieregel); dit is in tegenspraak met de formele regel in het havennetwerk dat het Havenbedrijf geen politieke verantwoording aan de Gemeenteraad hoeft af te leggen. Blijkbaar worden conflicterende formele regels geaccepteerd. Wellicht is dit mogelijk zolang de regels elkaar niet uitsluiten. Het Havenbedrijf kan verantwoording aan de Gemeenteraad afleggen indien ze dat wenst, ze hoeft het echter niet.

De informele regels in het havennetwerk vullen de formele regels verder aan. Na de verzelfstandiging blijken ook een aantal informele regels veranderd te zijn. Als voorbeeld kan de oude informele domeinregel die de beleidsvoerende rol van het Havenbedrijf karakteriseerde

genoemd worden. Na de verzelfstandiging is deze regel geformaliseerd. In het havennetwerk wordt deze nieuwe regel door de gemeentelijke actoren betwist. In de energiearena echter benadrukt de gemeente deze regel. Het is ook mede op deze regel dat het Havenbedrijf zich moet bezinnen. De verhouding met het bedrijfsleven wordt in sterke mate bepaald door de evaluatieregels zoals de strengere rendementseisen. Ook dit zijn nieuwe formele regels.

Informele regels worden mede gevormd in de specifieke interactie en kunnen verschillen per interactiesituatie. De informele regelset en de daaruit volgende rol van het Havenbedrijf in het havennetwerk was echter voor verzelfstandiging wel constituerend voor de energiearena. Het GHR had de rol van poortwachter voor het bedrijfsleven. De rol van poortwachter was echter sterk gekoppeld aan de rol van strategische beleidsvoerder voor het havengebied. De rol van poortwachter die het GHR had in het havennetwerk, was zo verinnerlijkt en geaccepteerd door de actoren dat deze ook in de arena automatisch van toepassing was. Dit automatisme is door de verzelfstandiging verbroken. Na de verzelfstandiging staan de oude informele regels in het havennetwerk vrijwel allemaal ter discussie. In de energiearena worden nieuwe informele regels ontwikkeld die op hun beurt mogelijk ook de nieuwe informele regels in het havennetwerk kunnen vormen. Als zodanig is de ontwikkeling van de samenwerking in de energiearena van groot belang; het zal de nieuwe verhoudingen tussen het Havenbedrijf en de gemeente en de bedrijven structureren en vastleggen.

De verandering in de regelset die de verzelfstandiging heeft opgeroepen, blijkt in dit onderzoek uitstekend te verklaren uit de keten van reacties die opgetreden is in het netwerk en de energiearena na de verzelfstandiging. De institutionele netwerkanalyse is een prima hulpmiddel gebleken in de analyse en verklaring van de rollen in het havennetwerk en de energiearena. Tevens heeft het een aantal strategische positioneringvraagstukken voor het Havenbedrijf kunnen blootleggen.

De volgende aanbevelingen kunnen gedaan worden voor een vervolgonderzoek:

- Het Havenbedrijf heeft naast haar commerciële taak ook een publieke taak; het ligt in de rede dat de regelset voor de publieke rol van het Havenbedrijf geheel anders is. Interessant is de vraag waar deze regels met elkaar conflicteren en botsen en waar ze elkaar aanvullen en versterken;
- Ten behoeve van deze scriptie is alleen gebruik gemaakt van inhoudsanalyse om de regelset die de relatie met het bedrijfsleven vastlegt te karakteriseren. Gezien het belang van deze relatie valt het aan te bevelen de techniek van ondervraging ook bij deze actor te gebruiken.
- De scriptie heeft zich beperkt tot de gemeentelijke actoren. Toch is de rol van het Rijk zeer belangrijk voor de toekomstige positionering van het Havenbedrijf. Een onderzoek naar hun rol is raadzaam.

Literatuur

Berg & Soeters, 19 maart 2007, Functioneren Programma R3 io van ROM Rijnmond, Rotterdam.

Bestebreuer, A. & Kraak, A.D. & Van der Burg, C. (2001). *Modern financieel management bij het Rijk. De rijksbegroting belicht*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Bestuurlijk Documentair systeem Rotterdam, Overlegdocument t.b.v. Raad & Commissie: Het voorstel inzake het bestuursakkoord Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Raadsvoorstel, 08-12-2005, raadsstuknummer 2005-1520, <http://www.bds.rotterdam.nl/> (17-8-2007).

Bestuurlijk Documentair systeem Rotterdam, Overlegdocument t.b.v. Raad & Commissie: De Havenovereenkomst-2^e werk-ontwerp, conceptdatum: 18/28-04-2003, <http://www.bds.rotterdam.nl/> (17-08-2007).

Bestuurlijk Documentair systeem Rotterdam, Overlegdocument t.b.v. Raad & Commissie: Verzelfstandiging GHR – toelichting op de statuten, 05-06-2003, <http://www.bds.rotterdam.nl/> (17-08-2007).

Bestuurlijk Documentair systeem Rotterdam, Overlegdocument t.b.v. Raad & Commissie: Verzelfstandiging GHR – erfpacht, 05-06-2003, <http://www.bds.rotterdam.nl/> (17-08-2007).

Bestuurlijk Documentair systeem Rotterdam, Overlegdocument t.b.v. Raad & Commissie: Verzelfstandiging GHR – Brief van burgemeester en wethouders aan raad van 15 mei 2003, datum overleg: 05-06-2003, <http://www.bds.rotterdam.nl/> (17-8-2007).

Blom, I. & Koning, C. de & Wilken, R. e.a. (1997), *65 jaar Havenbedrijf 1932 - 1997* Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, Rotterdam.

Burns, T.R. & Flam, H. (1987). *The Shaping of Social Organization. Social rule system theorie with applications*. London: Sage Publications.

Buuren, M.W. van (2002). Productschap, Quo Vadis? Vechten en volgen in een dynamiek netwerk. Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde.

Brolsma, J.U. (2006). *Havens, kranen, dokken en veren. De Gemeentelijke Handelsinrichtingen en het Havenbedrijf der gemeente Rotterdam, 1882-2004*. Utrecht: pla Stichting Matrijs.

Condroz Consulting Group io van ROM Rijnmond (15 april 2004), Besturing programma R3, Amsterdam

De Brauw & Blacstone & Westbroek, Inbrenghovereenkomst tussen Gemeente Rotterdam en Havenbedrijf N.V.i.o., [30] december 2003, Onze ref. f:\503\10691987\inbrenghovereenkomst\inbrenghovk.191103.492.doc – versie 19/04-11-03.

De Brauw & Blacstone & Westbroek, Akte van oprichting Havenbedrijf Rotterdam N.V., versie d.d. 19/23-12-2003 SMA/CdM/PM, F:\503\10691987\statuten\231203_statuten.714.doc.

Deltalinqs, Beleidsplan 2007-2009. Kiezen voor: voortgang of vooruitgang, Uitgave Havenbedrijf Rotterdam N.V., 14-12-2006.

Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (2007), *Het Ontvlechtingdocument*, versie 17 augustus 2007.1, Rotterdam.

Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, email van C. Smits aan A. Janssen FW: overleggen HbR-gemeente met aanvullingen Monique, maandag 9 juli 2007 13:23.

Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, conceptverslag van C. Smits: overleg gemeente Rotterdam / HbR, 25 juni 2007.

Gemeente Rotterdam (2000), *Hebben en Houden. Verkenning ten behoeve van bestuurlijke beoordeling positionering Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam*, Gemeente Rotterdam, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2002), *Ondernemende overheid of overheidsonderneming. Van Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam naar Havenbedrijf Rotterdam NV?!*, Gemeente Rotterdam, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam, Bestuursdienst (22 juni 2007) Samenwerking Gemeente-Havenbedrijf Rotterdam. Vrijdag 22 juni 2007, ergens op de maas....., presentatie van bestuursdienst

Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Tweede, gewijzigde druk, Eburon, Delft.

Hakvoort, J.L.M & Veenswijk, M. (1998). *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*, Eburon, Delft.

Havenbedrijf Rotterdam N.V , Bedrijfsplan 2006-2010 (2005),
http://www.portofrotterdam.com/nl/over_het_havenbedrijf/bedrijfsinformatie/publicaties/index.jsp,
(25 juni 2005)

Havenbedrijf Rotterdam N.V., Havenplan 2020 (2004),
http://www.portofrotterdam.com/nl/over_het_havenbedrijf/bedrijfsinformatie/publicaties/index.jsp,
(25 juni 2005)

Havenbedrijf Rotterdam N.V., Het Havenbedrijf maakt werk van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. MVO beleid en –ambities (2007),
http://www.portofrotterdam.com/nl/over_het_havenbedrijf/bedrijfsinformatie/publicaties/index.jsp,
(14 november 2007)

Havenbedrijf Rotterdam, (2003), Algemene Inbrengstvoorwaarden Erfpachten HbR NV, versie 24-12/29-12-2003, 3001224/BR/gb/cc.

Havenbedrijf Rotterdam N.V. (2004), Algemene bepalingen voor gebruiksrechten Havenbedrijf Rotterdam N.V. 2004, Intern stuk. Rotterdam.

Hendriks, F. (1996) Bestuurskunde en 'new institutionalism'. Themanummer neoinstitutionalisme, *Bestuurskunde*, 5, 217-225.

Kickert, W.J.M. (Reds.). (1993). *Verandering in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

- Klijn, E.-H. (1996) *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.
- Leerdam, J. van (1999) *Verzelfstandiging en politieke economie. Over de betekenis van het nieuw-institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen*. Delft: Eburon.
- March, J.G. (1994) *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen* New York: The Free Press York.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *Contourennota Borgingskader Nationale Belangen Mainport Rotterdam*, Den Haag.
- Molenaar, H. (12 september 2007), Persoonlijke communicatie, Krimpen aan den IJssel.
- Ostrom, E. (2005) *Understanding institutional diversity*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Pollitt C. & Talbot C. (Eds.) (2004). *Theoretical overview. In: Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London: Routledge.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005), *Horizontale Verantwoording bij ZBO's en agentschappen: een inventarisatie en analyse bij 74 monopolisten*, Werkdocument 11, Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005), *Actief Aandeelhouderschap, borging mainportbelang*, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag.
- ROM Rijnmond, Concept Verslag BOR+/R3 d.d. 16 december 2003, agendapunt 7: R3 "Duurzaam ondernemen in het Haven en Industrieel Complex".
- ROM Rijnmond (17 maart 2004) Kort Besprekingsverslag, Evaluatierapport R3, kenmerk SBR04.107, Rotterdam.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder: Westview Press.
- Schotman, W.L.M. et al, *Verzelfstandiging op lokaal niveau*, 2000
- Scott, R.W. (2001) *Institutions and Organizations*. 2nd [thoroughly revised and expanded] ed. Cop 2001 , Thousand Oaks, CA: Sage.
- Steunenberg, B. & Vries, J. de & Soeters, J.M.L.M. (1996) Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde. Themanummer neoinstitutionalisme, *Bestuurskunde*, 5, 212-216.
- Stevens, H. (1997). *De institutionele positie van zeehavens. Een internationale vergelijking*. Delft: Eburon.
- Tiel, S. van (2004) *Quangos in Dutch government. In: Unbundled Government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, (ed). Pollitt C. & Talbot C., London: Routledge.

Van Zoelen, Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op dinsdag 13 april 2004, SD-kenmerk: BMB 95358.

Bijlage 1: Lijst geïnterviewde personen

Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam

HJ Bosch
M Jansse
F Akerboom
I. Peilmans

Bestuursdienst

W. Schaap
B. van Bakel

DCMR

M. de Hoog

Gemeentewerken

M. te Veldhuis

Deltalings

CJ Asselbergs

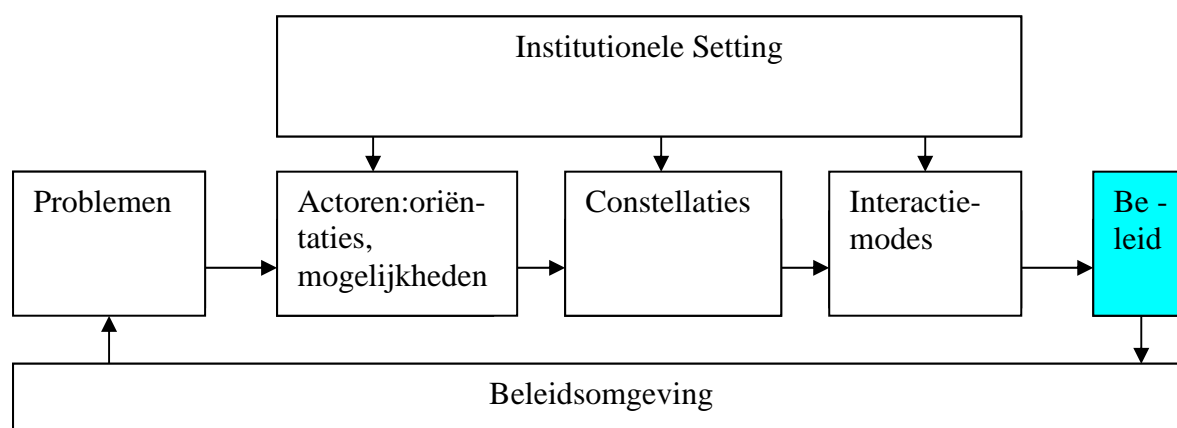
Havenbedrijf N.V.

R. Melieste
R. van Assche
I. Vries
M. de Moel
A. Doe
J. van der Tak
C. Smits
N. Vos
A. Noordanus
J. Luikenaar
T. Hempenius
J. Van der Zande

Bijlage 2: Institutionele netwerkbenaderingen volgens Scharpf en Ostrom

Institutionele netwerkbenadering bij Scharpf (1996)

De kern van Scharpf's model berust op de aanname dat instituties invloed hebben op de percepties, voorkeuren en mogelijkheden die individuele en corporate actoren hebben en op de interactiemodes. Scharpf spreekt van actorconstellaties om de omgeving te duiden waarin beleid wordt gevormd. Bij hem zijn instituties gedefinieerd als: " systems of rules that structure the courses of actions that a set of actors may take." Scharpf gaat uit van de structurerende werking van instituties omdat: "the actors themselves depend on socially constructed rules to orient their actions in otherwise chaotic social environments and because.."(ibid., p 39). Toch is er ook bij Scharpf geen deterministische relatie tussen instituties en beleid. Men moet altijd bedenken dat instituties tussen naties en in de tijd verschillend zijn. Voorts is de invloed van instituties op de percepties en voorkeuren en dus op doelen, nooit compleet. Wel kunnen volgens Scharpf instituties en veranderingen daarin onderzocht worden aan de hand van de regels en de veranderingen daarin. Scharpf tekent de gang van zaken van probleem naar beleid. Het analyseschema ziet als volgt uit.

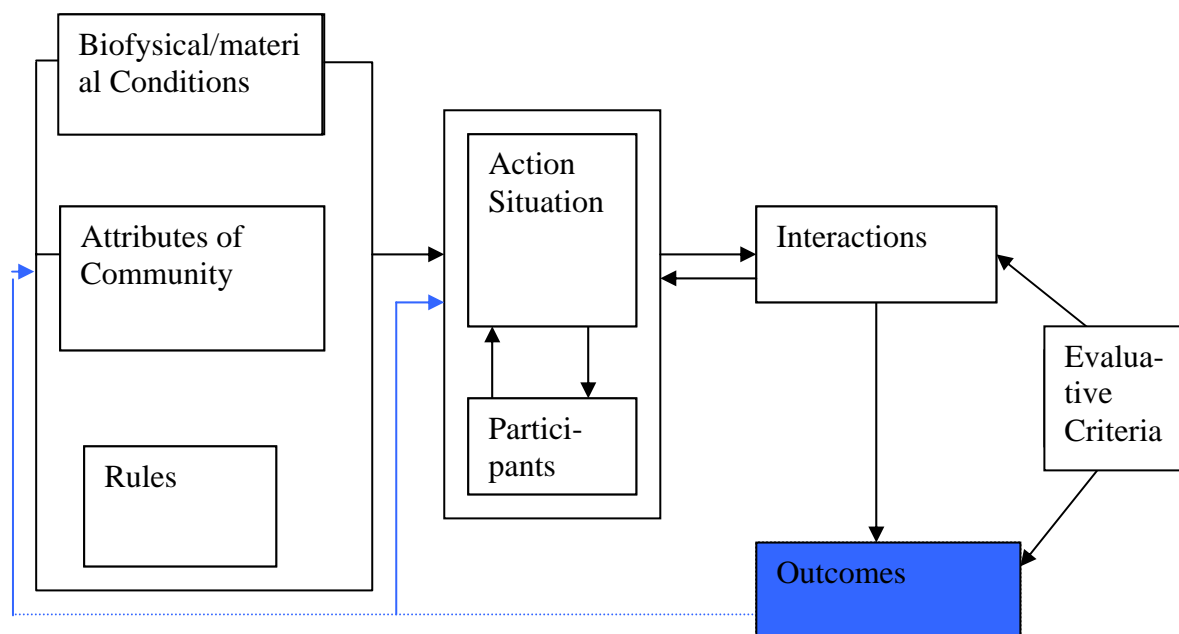


Figuur 2.1 The domain of interaction-oriented policy research. Source: Scharpf 1997, 44.

Scharpf beschrijft de invloed van de organisatie van de overheid op het beleid (Hakvoort, 1996). Hij schetst de gang van zaken als volgt: er zijn beleidsproblemen. De actoren met hun percepties en mogelijkheden tot actie ontmoeten elkaar in een actor-constellatie. De constellatie beschrijft de actoren die betrokken zijn bij de interactie, hun strategie-optie, de mogelijke uitkomsten en de voorkeuren van de actoren met betrekking tot de uitkomsten. Daarbinnen interacteren ze om tot gezamenlijke actie te komen. De wijze van interactie (mode of interactie) kan verschillen, al naar gelang de regels waarmee ze is gestructureerd. Volgens Scharpf worden de modes of interaction niet alleen bepaald door de regels die gelden voor de actuele interactie maar ook door de institutionele setting. Hij omschrijft het als volgt (Scharpf 1997, 47): " modes of interaction differ in their demands on the institutional capacity for conflict resolution and that institutional structures differ in their capacity to support different modes of interactions". Hij vraagt aandacht voor de mogelijkheid dat de modes of interactions van karakter veranderen – en daarmee het probleemoplossend vermogen – gaande van 1 structurele setting naar de andere. Het uiteindelijke resultaat is beleid.

Institutionele netwerkbenadering bij Ostrom (2004)

De relatie regels-interacties-uitkomsten wordt door Ostrom en anderen (1982, 1994, 2004) uitgewerkt. Het hieronder beschreven model is ontleend aan Ostrom (2004). Het door haar gebruikte schema geeft goed weer hoe institutionele processen verlopen, welke factoren daarop van invloed zijn en hoe de uitkomsten worden bereikt.



Figuur 2.1 A Framework for institutional analysis. Source: E. Ostrom 2004, 15. Adapted from E. Ostrom, Gardner, and Walker 1994: 37.

Wanneer 2 of meer individuen geconfronteerd worden met meerdere mogelijke acties die gezamenlijk resultaten produceren, bevinden die individuen zich volgens Ostrom (2004) in een actie-situatie. De structuur van situaties kan beschreven en geanalyseerd worden met behulp van een aantal variabelen. Deze zijn: de groep participanten, de rollen, de mogelijke resultaten, de groep toegestane acties en de relaties tussen acties en resultaten, de controle die een individu heeft met betrekking tot deze relatie, de beschikbare informatie beschikbaar voor de participanten over de acties en resultaten en de kosten/baten verbonden aan de acties en resultaten. Binnen het niveau van de interactiesituatie wordt de structuur als gegeven verondersteld voor de duur van de interactiesituatie. Bij Ostrom is dan ook sprake van regelvolgend gedrag maar op basis van rationele keuzes en niet als bij March en Olsen op basis van normatieve keuzes (rolgedrag). Bij Ostrom bestaat er een hiërarchie in interactiesituaties. In Ostrom (2004, ...) stelt zij dat: "What can be done at a higher level will depend on the capabilities and limits of the rules at that level and at a deeper level". Regelsets op een dieper niveau zijn dus constituerend voor het hogere niveau.

Bijlage 3 De samenstelling van het havennetwerk

De actoren

De Rijksoverheid: op afstand sturen

Pas na de Franse tijd was er sprake van een serieuze bemoeienis van de rijksoverheid met de landelijke infrastructuur. De rijksoverheid beperkte zich in de negentiende en begin twintigste eeuw tot wat zij zag als infrastructuur van nationaal belang.

Het naoorlogse havenherstel was zozeer van nationaal belang, dat het Rijk de leiding nam.

Bij de daarna volgende expansie van de haven groeide de verwevenheid tussen de stad Rotterdam en de rijksoverheid. Het rijk was verantwoordelijk voor de planologische inpassing van de nieuwe havens en stelde op grond daarvan eisen aan havenuitbreidingen. De Zeehavennota uit 1966 sprak zich uit voor een landelijke spreiding van havenactiviteiten en daarmee voor tegen een verdere expansie van Rotterdam. Tegelijkertijd was het Rijk, met name rijkswaterstaat, direct betrokken bij de aanleg van de nieuwe havenmond, de Maasvlakte en de oliegeul.

In 1988 formuleerde het Rijk een veranderde visie op de haven: de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening bestempelde Rotterdam tot Mainport. Het Rotterdams belang werd hiermee een nationaal belang. Een jaar later maakte de regering in het Tweede Structuurschema Zeehavens een ruimtelijke reservering voor de Tweede Maasvlakte. Op grond hiervan wenste het Rijk grotere invloed te hebben bij de havenontwikkeling. Het verzoek om medefinanciering van Maasvlakte 2 bleek een bruikbaar handvat om meer invloed te krijgen. Deze nota's markeerden een omslag in het denken: de haven werd erkend als motor van de nationale economie en de haven mocht weer groeien.

In de negentiger jaren van de vorige eeuw is de rijksoverheid van groot belang voor het functioneren van het havengebied: met name de ministeries van V&W en VROM zijn van belang. Het ministerie van V&W als partner in de ontwikkeling van de benodigde infrastructuur en VROM als ministerie dat de milieukaders stelt waarbinnen de groei van de haven kan plaatsvinden.

Provincie Zuid Holland

De Provincie Zuid-Holland heeft de bevoegdheid streekplannen vast te stellen en oefent daarmee invloed uit op de expansiemogelijkheden van de haven. Daarnaast is de Provincie tevens de bevoegde overheidslaag voor de vergunningverlening van een groot aantal bedrijven in het Havengebied.

Deltalinqs

De haven van Rotterdam kende in de vorige eeuw een aparte belangengroep voor de industrie (Stichting Europoort Botlek Belangen, SEBB) en een belangengroep voor de stuwadoors en de cargadoors (Scheepvaartvereniging Zuid, SVZ). In 2001 zijn beide belangenverenigingen samengegaan in Deltalinqs. Zij bepleit al dan niet samen met het GHR hun voorstellen naar de politiek toe. De doelstelling van Deltalinqs luidt: "Het behartigen van de collectieve belangen van de aangesloten bedrijven en verenigingen."

DCMR

De Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) is ingesteld bij de gemeenschappelijke regeling tot instandhouding en beheer van de dcmr Milieudienst Rijnmond (1987). Aan de regelingen nemen naast de gemeente Rotterdam de provincie Zuid-Holland en zeventien andere gemeenten deel. Het openbaar lichaam is ingesteld 'met het oog op de zorg voor het milieu in het bij de samenwerking betrokken gebied' (artikel 2, lid 3).

In het algemeen bestuur is de stemverhouding zodanig dat de gemeenten gezamenlijk evenveel stemmen hebben als de provincie. De stemverhouding is 84:50:34 voor respectievelijk de provincie

Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de overige deelnemende gemeenten. Het dagelijks bestuur heeft 4 leden. De voorzitter wordt uit het algemeen bestuur aangewezen op bindende voordracht van Gedeputeerde Staten (GS) van Zuid-Holland. GS van Zuid-Holland hebben dit recht ook voor het DB-lid dat belast wordt met financiële aangelegenheden. De vice-voorzitter wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen op bindende voordracht van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

De dcmr is een afzonderlijke (regionale) tak van dienst. Deze is hiërarchisch ondergeschikt aan het dagelijks bestuur van de regeling. Activiteiten die de dcmr uitvoert betreffen onder meer de verlening van vergunningen op grond van de Wet Milieubeheer, de handhaving van milieuwetgeving en het doen van bodemonderzoeken. Daarnaast is de dcmr sinds 2004 ook de gemeentelijke beleidsadviserende dienst.

De ten behoeve van de deelnemende gemeenten te verrichten activiteiten worden in een voor elke deelnemende gemeente afzonderlijk opgesteld werkplan vastgelegd.

De individuele bedrijven

In het Rotterdamse havengebied zijn op- en overslagbedrijven, raffinaderijen, maakindustrie, procesindustrie en energiebedrijven gevestigd. De bedrijven huren grond van het GHR en overleggen regelmatig met het Havenbedrijf. Aanpassingen op het bedrijfsterrein, of ontsluitingen (weg, water, spoor etc) worden altijd met het GHR overlegd en vaak ook gezamenlijk aangepakt.

De fora op bovengemeentelijk niveau

Met de beschreven actoren wordt in diverse fora overlegd en samengewerkt.

PMR

In 1996 wordt de projectorganisatie PMR opgericht, PMR genoemd. PMR is een samenwerkingsverband van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de gemeente Rotterdam, stadsregio Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam en de provincie Zuid-Holland.

BOM

Het kabinet heeft besloten tot de instelling van het Bestuurlijk Overleg Mainport Rotterdam (BOM). Doel van het BOM is te komen tot een nationale aansturing van de mainport Rotterdam op bestuurlijk niveau. Het BOM zal een integraal en samenhangend mainportbeleid formuleren dat leidt tot een versterking van de internationale concurrentiepositie van mainport Rotterdam. Daarbij wordt rekening gehouden met milieu- en ruimtelijke aspecten.

In het BOM vindt op bestuurlijk niveau afstemming plaats tussen de rijksoverheid (V&W, EZ, VROM), de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam/het Gemeentelijk Havenbedrijf. De minister van Verkeer en Waterstaat treedt op als voorzitter van het overleg.

Een ambtelijke commissie zal het BOM ondersteunen. Naast de genoemde partijen zijn daarin ook de ministeries van LNV, SZW en Financiën vertegenwoordigd. Het BOM is van groot belang voor het verkrijgen bestuurlijke draagvlak en afstemming

De Nationale Havenraad

De Nationale Havenraad is het advies- en overlegorgaan voor zeehavenaangelegenheden en wordt op 14 mei 1986 definitief opgericht. De Nationale Havenraad (NHR) is een uniek overleg- en samenwerkingsorgaan van de Nederlandse zeehavens in den brede. Daarin participeren havenbeheerders (zeehavenexploitanten), Havenbedrijfsleven (zeehavengebruikers) en een aantal relevante departementen. De Raad zet zich in voor de (concurrentie)positie van Nederland als haven-, industrie-, transport- en distributiecomplex ten behoeve van het eigen land en van Europa.

Kennis over en visievorming op havenontwikkelingen worden daartoe binnen de Raad met elkaar gedeeld. De Raad tracht zijn doelstelling te bereiken door het middels overleg bevorderen van de samenwerking binnen en tussen de diverse geledingen van de havensector, het coördineren van het rijksbeleid met hulp van de rijksvertegenwoordigers en het adviseren en informeren van de verschillende havenpartijen.

De Nationale Havenraad is een tripartite orgaan en bestaat naast een onafhankelijk voorzitter uit 20 leden en 22 plaatsvervangend leden (2006).

De Nationale Havenraad heeft commissies ingesteld welke het werk inhoudelijk voorbereiden. De leden zijn vertegenwoordigers van het Havenbedrijfsleven, de havenautoriteiten en de rijksoverheid. De NHR kent regionaal georganiseerde commissies:

- Regionale Commissie Noordelijke Zeehavens
- Regionaal Havencomité Noordzeekanaalgebied
- Commissie Rijn- en Maasmond
- Regionale Commissie Scheldebekken

Daarnaast zijn er nog een groot aantal vakcommissies en werkgroepen.

Deze commissies worden ambtelijk ondersteund door het secretariaat van de Nationale Havenraad.

Stadsregio

De stadsregio Rotterdam is een samenwerkingsverband van zestien gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, werkgelegenheid, verkeer en vervoer, milieu, groen en zorg, waaronder jeugdhulpverlening en werk en inkomen.

De volgende 16 gemeenten maken deel uit van de stadsregio Rotterdam: Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, Westvoorne.

De wettelijke basis van de stadsregio is de WGR-plus.

De stadsregio en de provincie Zuid-Holland hebben afspraken gemaakt om taken te verdelen en om dubbel werk te voorkomen. Waar sprake is van bovenregionale samenhang zal de stadsregio provinciale kaders als uitgangspunt nemen. Dat betekent dat de stadsregio in de regio Rotterdam de verantwoordelijkheid heeft voor het regionale beleid op het terrein van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, wonen, economie, groen, milieu en jeugdzorg. De huidige rechtstreekse geldstromen tussen rijk en regio voor verkeer en vervoer, verstedelijkingsafspraken en jeugdzorg blijven bestaan.

Naast het uitvoeren van wettelijke taken, voert de stadsregio ook taken uit die de gemeenten aan haar hebben overgedragen. Zo zorgt de stadsregio voor afstemming en ondersteuning van gemeenten bij vraagstukken over werk en inkomen.

ROM Rijnmond

ROM-Rijnmond is in 1993 gestart, als vervolg op het initiatief van het ministerie van VROM voor tien 'ROM-gebieden' (Ruimtelijke Ordening en Milieu) in Nederland. Regio's waar integratie van beleid en samenwerking tussen partijen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu moest leiden tot een meer evenwichtige ontwikkeling en slagvaardigere aanpak van problemen. In Rijnmond leidde dit tot een samenwerkingsverband, waaraan zowel alle bestuurlijke lagen van de overheid deelnemen, als vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. ROM-Rijnmond is een samenwerkingsverband voor havenontwikkeling en leefomgeving van de rijksoverheid, de provincie, de stadsregio, achttien gemeenten, het Havenbedrijf Rotterdam en het bedrijfsleven. Uitgangspunt van de samenwerking: de partners in ROM-Rijnmond willen een gezonde economische ontwikkeling van de mainport Rotterdam én een omgeving waar mensen graag wonen en werken.

Aanleiding voor de samenwerking in ROM-Rijnmond was de behoefte aan uitbreidingsruimte voor de Rotterdamse haven, die begin jaren negentig duidelijk werd (Havenplan 2010). Ruimte maken voor dergelijke grootschalige activiteiten en op die plek in het land, vereist hoe dan ook samenwerking. Maar overheden en bedrijfsleven in Rijnmond wilden meer. Zij wilden een nieuwe impuls voor de havenontwikkeling, in ruimte maar ook in de kwaliteit van diensten en voorzieningen. Maar zij wilden vooral een verdere uitbreiding van de haven die voor het eerst in de geschiedenis één geheel zou vormen met kwaliteitsverbeteringen voor de leefomgeving.

Aan ROM-Rijnmond nemen deel:

- de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Economische Zaken;
- de besturen van de provincie Zuid-Holland en de stadsregio Rotterdam;
- de gemeentebesturen van Albrandswaard, Barendrecht, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bernisse, Bleiswijk, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaarding en Westvoorne;
- de besturen van het GHR, de Kamer van Koophandel Rotterdam en de vereniging voor het Havenbedrijfsleven Deltalinqs.

Bestuurlijk Overleg ROM Rijnmond (BOR)

Het hoogste orgaan van ROM Rijnmond is het Bestuurlijk Overleg ROM Rijnmond, onder voorzitterschap van de Rotterdamse havenwethouder. Dit bestuur komt 4 maal per jaar bij elkaar. In dit overleg zitten bestuurders van de Provincie Zuid-Holland, Stadsregio Rotterdam, Kamer van Koophandel Rotterdam en Deltalinqs, en de Ministeries van V&W, en VROM en de directies van diverse gemeentelijke diensten.

