

## Deel 4: Maasvlakte II: 'Ik ben de verpersoonlijking van Maasvlakte II'

### Beleidsondernemers en megaprojecten.

Dirk M. Koppenol

In de voorgaande drie artikelen is er ingegaan op de voorgeschiedenis van Maasvlakte II, met de grote havenuitbreidingen Europoort en Maasvlakte I die hieraan voorafgingen. Daarnaast is aan de hand van Kingdon's stromenmodel (1984) beschreven hoe het probleem en de oplossing elkaar begonnen te overlappen – door de groei van de containersector – en hoe de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 zorgde voor een stroomversnelling in de finale financiële overeenkomst met het rijk

Dat ook personen zichzelf een belangrijke rol hebben toegedicht na het besluitvormingsproces van Maasvlakte II is een feit. Oud-havendirecteur Willem Scholten zei: 'Ik ben de verpersoonlijking van Maasvlakte II'.<sup>1</sup> Volgens Kingdon zijn er bij belangrijke besluitvormingsprocessen ook echt personen of beleidsondernemers aan te wijzen die in staat zijn om het probleem, de oplossing en de politieke ontwikkelingen te overzien; waardoor deze een doorbraak kunnen forceren. Een duidelijke definiëring van zo'n persoon wordt echter niet gegeven, maar het zijn personen die van doorslaggevend belang zijn voor het slagen van een besluitvormingsproces. Op basis van mijn onderzoek naar het besluitvormingsproces van Maasvlakte II, moet er tot een betere definiëring worden gekomen, om te kunnen duiden welke personen van doorslaggevend belang waren. Hieronder wordt een aantal criteria uiteengezet, waaraan een dergelijke definitie zou moeten voldoen.

Allereerst moet er een onderscheid gemaakt worden tussen beleidsondernemers bij gewone projecten en megaprojecten. Een megaproject is meestal complexer en langer lopend dan reguliere projecten (Frick in Priemus et al. 2008, 241). Deze kenmerken zeggen iets over de invloed van personen. Voorkennis en ervaring zijn van groter belang om

---

<sup>1</sup> Interview oud-havendirecteur Willem Scholten, 25 september 2012.

sturend te zijn als persoon, maar op het zelfde moment kunnen personen zo verwickeld zijn in het proces dat juist een persoon zonder voorkennis en een neutrale positie doorslaggevend kan zijn. Er kan dus een onderscheid worden gemaakt tussen lang betrokken en kort betrokken beleidsondernemers. Daarnaast kan er een onderscheid gemaakt worden tussen politieke en administratieve beleidsondernemers. De eerste zijn afhankelijker van de politieke realiteit dan de administratieve ondernemers. Ten voorbeeld waren er in de vijftien jaar van besluitvormen over Maasvlakte II maar liefst zeven kabinetten en vijf verschillende Rotterdamse gemeenteraden, tegenover twee havendirecteuren en een handjevol wisselende topambtenaren die voor ongeveer tien jaar hun taak vervulden.

**Tabel 1: Beleidsondernemers bij megaprojecten**

	<b>Administratief</b>	<b>Politiek</b>
<b>Lang betrokken (langer dan 4 jaar)</b>	Grote sturende kracht	Grote dwingende kracht
<b>Kort betrokken (tot en met 4 jaar)</b>	Beperkte sturende kracht	Beperkte dwingende kracht

In Tabel 1 is een samenvoeging gemaakt van beide kenmerken van beleidsondernemers tijdens megaprojecten. Het eerste soort beleidsondernemer is een lang betrokken administratief beleidsondernemer. Een goed voorbeeld van zo'n persoon is in dit geval de directeur van het Havenbedrijf. Gemiddeld zit een dergelijk persoon veertien jaar op zijn post. Voorbeeld is de eerder genoemde Willem Scholten. Hij was sterk sturend aangezien hij niet alleen door middel van lobby de ministeries en het parlement wist te overtuigen van Maasvlakte II, maar daarnaast ook zijn idee tot verzelfstandiging van het Gemeentelijke Havenbedrijf geaccepteerd wist te krijgen op nationaal, maar ook op lokaal niveau. In andere woorden, doordat hij het proces kon overzien was hij in staat om te sturen. Hij kreeg daarnaast ook veel vrijheid, omdat de politieke sturing in deze periode juist zwak was.

Hoewel de Rotterdamse havenwethouders de politieke verantwoording hadden over de haven, waren deze door een tekort aan kennis en ervaring niet in staat om de lopende ontwikkelingen voorafgaand aan de verzelfstandiging te beteugelen. Kortom, dit zijn kort betrokken politieke beleidsondernemers. In de periode 1996-2002 waren er bijvoorbeeld maar liefst zes verschillende havenwethouders in Rotterdam. Tijdens het bewind van elke havenwethouder werd er weer een politieke stap gezet in de verzelfstandiging (als voorwaarde voor Maasvlakte II), maar zonder dat hier een daadkrachtige politieke lijn achter zat. In andere woorden, de invloed van de havenwethouders was dwingend van karakter, maar door de korte betrokkenheid ook beperkt.

Er werd van deze beperking geprofiteerd door niet alleen de lang zittende administratieve, maar ook politieke beleidsondernemer. Een voorbeeld is Gerrit Zalm, welke ruim dertien jaar minister van Financiën was. Ondanks dat hij voor langere tijd Maasvlakte II tegenhield op basis van de rapporten van het CPB, wist hij in 2004 de verzelfstandiging van het Havenbedrijf in Rotterdam af te dwingen, waardoor hij kon verdienen aan de uitbreiding van Maasvlakte II. Zijn grote dwingende kracht had hij vooral te danken aan zijn positie als minister van Financiën, maar zijn wil tot verzelfstandiging werd ook zeker gevoed door zijn ervaring tijdens de eerdere fasen van het project.

Ten slotte waren er vooral op nationaal niveau ook administratief kort betrokken beleidsondernemers aanwezig die werden ingehuurd om op korte termijn de partijen tot elkaar te laten komen. Een te noemen persoon is de oud-Commissaris van de Koningin in Groningen, Hans Alders, die in 2000 alle partijen op nationaal niveau bij elkaar bracht door de procedure aan te passen en leiding te geven aan het overleg tussen de verschillende partijen. Hij kon echter ook niet voorkomen dat ondanks deze mediërende rol de Raad van State in 2004 het project Project Mainport Rotterdam, inclusief Maasvlakte II, afkeurde, op basis van juridische claims van verschillende natuur- en milieuorganisaties. Kortom zijn sturende rol was beperkt.

Kijkend naar deze korte exercitie tot het vinden van een definitie van een beleidsondernemer bij megaprojecten die van groot belang is voor het slagen van een besluitvormingsproces, kunnen de volgende conclusies getrokken worden. Door een onderscheid te maken tussen soorten beleidsondernemers (betrokkenheid, politiek of administratief) is het mogelijk om te bepalen welke personen van doorslaggevend belang waren. Er moet onderschreven worden dat juist de lang betrokken personen, administratief en politiek, uiteindelijk het meest invloedrijk waren. Zo stuurde Scholten richting de acceptatie van Maasvlakte II en een verzelfstandigd havenbedrijf, en dwong Zalm invloed van het rijk in de haven af. Door hun ervaring en kennis waren beiden als enige in staat om boven het besluitvormingsproces van Maasvlakte II uit te kijken. Kortom succesvolle besluitvormingsprocessen zijn afhankelijk van de steun van lang betrokken politieke en administratieve beleidsondernemers (Kingdon). Daar hangt ook mee samen dat deze beleidsondernemers de vrijheid moeten krijgen om te handelen. Zo was Scholten, door minimale politiek sturing, in staat om zijn eigen plan te trekken. Interessant is nog wel om te onderzoeken of een uitgebreidere definiëring meerwaarde zou hebben. Bijvoorbeeld lang en kort zittende directeuren van belangengroepen of een onderverdeling tussen lokale en nationale administratieve en politiek beleidsondernemers. Hier zou verder onderzoek naar moeten worden gedaan.

Terugkerend bij het citaat van Willem Scholten, was hij misschien niet, zoals hij zelf zei: 'de verpersoonlijking van Maasvlakte II', maar zeker wel een belangrijke sturende kracht achter Maasvlakte II.

**Dirk M. Koppenol** is promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, bij de faculteit Erasmus School of History, Culture and Communication. Zijn onderzoek richt zich op het besluitvormingsproces van Maasvlakte II.