

De ondernemingsleiding

PROF. DR. D. HORRINGA*

Steunverlening door de overheid aan een onderneming in financiële moeilijkheden kan gemakkelijk leiden tot een situatie waarin noodzakelijke saneringsmaatregelen veel te lang worden uitgesteld of geheel achterwege blijven. Dit was het geval bij de RSV-affaire, maar geldt ook voor andere gevallen. In dit artikel schetst de auteur welke specifieke invloed staatssteun kan hebben op bestuursprocessen in ondernemingen die met gemeenschapsgeld overeind worden gehouden. Daarbij komen ook de rol van de commissarissen en die van de regeringswaarnemer ter sprake. Volgens de auteur leidt overheidssteun er in het algemeen toe dat de slagvaardigheid van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen wordt aangetast, waardoor de overlevingskansen van een gesubsidieerde onderneming veelal geringer zijn dan die van een niet van staatssteun afhankelijke onderneming die in overeenkomstige commerciële en financiële problemen verkeert.

Inleiding

In een onderneming die met gemeenschapsgelden wordt gesteund, oefent de overheid een specifieke invloed uit op de beslissingen en andere aspecten van het ondernemingsbestuur. In dit artikel proberen we deze specifieke invloed te beschrijven.

Achtergrond hierbij vormt de RSV-affaire die uitvoerig in het nieuws is geweest. RSV was in feite een overheidscreatie. Daarenboven heeft de overheid, langs formele en informele wegen, de besluitvorming in de Raad van Bestuur (RvB) ingrijpend en veelal ongunstig beïnvloed. Een indringende confrontatie met de werkelijke, zeer bedreigende marktsituatie bleef achterwege. Tijdige en drastische ingrepen werden nagelaten. Daartegenover werd zeer veel bestuurstijd verdaan aan interne problemen, zoals de herverkaveling der divisies. Het toezicht van de Raad van Commissarissen (RvC) en de regeringswaarnemer op de Raad van Bestuur met betrekking tot majeure projecten was duidelijk onvoldoende. In feite bleek de RvB enerzijds te zijn belast met het redden van een onderneming, terwijl die werd bedreigd door een snel verslechterende internationale marktsituatie, anderzijds met het beheren van een sociale werkplaats. Dit dualisme verklaart zowel de tekortkomingen in de besluitvorming van de RvB als het ineffektieve toezicht daarop door de RvC.

Om de specifieke invloed die de overheid in een met gemeenschapsgelden gesteunde onderneming uitoefent op de beslissingen van het ondernemingsbestuur te beschrijven, kunnen we het best een vergelijking maken met een andere, niet-gesteunde, onderneming die zich in overeenkomstige benarde commerciële en financiële omstandigheden bevindt. We vergelijken dus steeds een anonieme, maar van de werkelijkheid afgeleide, niet door de overheid gesteunde onderneming X met een grote, zwaar gesteunde onderneming Y, die veel gelijkenis blijkt te vertonen met onze nationale case study RSV.

De macht van de financier

De zelfstandige onderneming X wordt gefinancierd door de bank en eventueel andere neutrale financiers. Zolang de financiering wordt gedekt door verstrekte zekerheden, beperkt de financier zich tot afstandelijk toezicht. Hij onthoudt zich van inmenging in het dagelijks beleid van de directie. Zou het mis gaan met onderneming X, dan kan de financier zoals dat heet de kraan dichtdraaien, en eventueel zijn financiering terugtrekken onder dekking van de verstrekte zekerheden.

Onderneming Y wordt ook door de bank gefinancierd tegen de gebruikelijke zekerheden, maar daarenboven, en goeddeels ongedekt, door de overheid. De overheid vertolkt de wil van het volk, dat de onderneming en de daarmee verbonden werkgele-

genheid in stand wil houden, tot een desnoods zeer hoge prijs. Dat wil in feite zeggen dat de overheid een „blanco cheque" aan onderneming Y heeft afgegeven. De overheid verkeert als financier in een dwangpositie. Er is een sterke verleiding tot inmenging in de besluitvorming van RvC en RvB. De overheid als mede-financier wordt nolens volens medebestuurder. Hoe dit in de praktijk werkt, wordt aan de hand van een aantal aspecten belicht.

De structuur van de onderneming

Bij de onafhankelijke onderneming X is de structuur, bij voorbeeld het aantal en de aard der activiteiten, een gegeven. Hoogstens kan het gebeuren dat voor het verkrijgen van aanvullende financiering bepaalde saneringen worden doorgevoerd, ter vermindering van het risico voor de financier.

Bij onderneming Y, in dit geval RSV, ligt het omgekeerd. Daar heeft de overheid, alvorens mee te doen, niet aangedrongen op voorafgaande sanering. Integendeel, de overheid werd gelijktijdig geconfronteerd met twee wankelende ondernemingen; Rijn-Schelde en Verolme. Uit hoofde van rechtsgelijkheid (het vermijden van concurrentievervalsing) en het behoud van werkgelegenheid werden beide ondernemingen en nog enige elementen zonder veel omhaal aan elkaar geplakt.

Door de geforceerde samenvoeging van zwakke, slecht harmoniserende elementen ontstond een papieren concern dat vanaf het begin zeer kwetsbaar was. Zoals een Zwitserse collega pleegt te zeggen „zwei kranke Kinder in einem Bett macht kein gesundes Kind."

Door de ingebouwde disharmonie was het concern zeer moeilijk te besturen. Bovenal was door het als uitgangspunt gekozen behoud van arbeidsplaatsen het concern in feite onsaneerbaar. De door de overheid afgedwongen samenvoeging, en het impliciete verbod om bedreigde onderdelen te saneren of af te stoten, heeft vanaf het begin de Raad van Bestuur in een beklemde positie gebracht: de RvB werd meer zetbaas van het regeringsbeleid dan autonome ondernemer.

De Raad van Commissarissen had juist in deze situatie een belangrijk correctief moeten vormen. Maar dat is door verschillende omstandigheden niet of onvoldoende gebeurd.

Samenstelling van de directie of RvB

Toen onze hypothetische onderneming X in moeilijkheden

* De auteur is bestuursadviseur en commissaris van ondernemingen; als adviseur en docent verbonden aan Nijenrode; oud-lid van het organisatie-adviesbureau Horringa & De Koning te Bilthoven.

kwam heeft de RvC de directie versterkt met een nieuwe voorzitter en een interim-manager. Twee bekwame, zeer dynamische, emotioneel overtuigende directeuren. Die twee hebben de hele directie opgezweept tot een gevecht om de bedreigde marktpositie, het door persoonlijke overtuigingskracht terugwinnen van aarzelende afnemers. Ook binnen het bedrijf weet iedereen dat het gaat om erop of eronder. Elke manager voelt, zo nodig, de hete adem van de directie in zijn nek.

Onderneming Y, of wel RSV, werkend in afbrokkelende markten en met toenemende verliezen, is twaalf jaar lang bestuurd door Stikker, bekwaam, hardwerkend, maar een emotioneel ingehouden persoonlijkheid. Hij miste de persoonlijke uitstraling naar binnen en naar buiten die, heel misschien, RSV over het dode punt had kunnen helpen. Persoonlijk heb ik wel eens de indruk gehad dat de overheid liever te maken had met de beheerste en correcte Stikker dan met de dynamische dondersteen die eigenlijk nodig was geweest om RSV van de rand van de afgrond weg te halen.

Divisionering

Bij een dynamisch geleide onderneming, zoals ons voorbeeld X, heeft elk directielid een duidelijk eigen ressort of divisie, waarop hij een eigen persoonlijk stempel drukt en waarbinnen iedereen precies weet wie, via een of twee tussenstappen, de uiteindelijke baas is. Zo'n ressort of divisie is afgestemd op het bedienen van een duidelijk omschreven markt. Dat verleent de divisiestructuur van onderneming X een soort objectieve, extern bepaalde geloofwaardigheid.

Bij concern Y, of wel RSV, beheerder van een veertigtal door de overheid tegen elkaar geschoven grotere en kleinere werkmaatschappijen, is er met het aantal en de samenstelling der divisies onophoudelijk gekoekhakt: dan weer 4, dan 9 of 11 divisies. In feite waren de divisies geen deelondernemingen met een organische opbouw, maar administratieve kavels. De op één lokatie, zoals Vlissingen, uitgevoerde activiteiten vielen onder 4 of 5 divisies, met alle voorspelbare spanningen tussen lokatiedirecteur en divisiedirecteuren. In 1979 is door Horringa & De Koning een simpele, organische marktgerichte groepenstructuur voorgesteld. Maar voor RSV was het toen in feite al te laat.

Het divisioneren en herdivisioneren heeft 10 jaar lang de Raad van Bestuur en de directeuren enorm veel tijd gekost, zonder enig positief strategisch resultaat voor het concern als geheel. De RvB mocht van alles met die 40 werkmaatschappijen en -maatschappijtjes doen, behalve ze verkopen of liquideren, zelfs wanneer ze totaal nergens bij pasten, of reddeloos verliesgevend waren. De oorspronkelijke reddingsoperatie van de overheid, waarbij die 40 werkmaatschappijen tot haast elke prijs in leven moesten worden gehouden, heeft het bestuur van RSV opgezaald met een uiterst tijdrovende, geldverslindende, en wezenlijk onoplosbare puzzel. Wat in 1971 goed leek voor de verzorgingsstaat bleek fataal voor RSV als onderneming.

De regeringswaarnemer

Hier past een opmerking over de rol van de regeringswaarnemer. We weten dat hij een essentiële rol heeft gespeeld in de voorgeschiedenis. RSV was in een aantal opzichten zijn persoonlijke schepping. Hij heeft daarna als verbindingsman met de regering een markante rol gespeeld in de Raad van Commissarissen en in het presidium van de RvC. Is het menselijkerwijs te verwachten dat de schepper van een organisatie enkele jaren later, als het mis begint te gaan, een afstandelijke kritische rol gaat spelen? Komt hij aldus niet terecht in het klassieke dilemma van rechter en partij?

Naar mijn persoonlijk mening heeft deze, door opeenvolgende regeringen gesanctioneerde situatie afbreuk gedaan aan de mogelijkheden van de RvC om een kritische houding in te nemen tegenover het beleid van de RvB, en waar nodig drastisch in te grijpen.

Gigantische „erop of er onder“-projecten

Elke onderneming wordt van tijd tot tijd benaderd door „cranks and crooks“, met fantastische projecten. Wanneer het

erg slecht gaat met een onderneming worden zulke projecten des te verleidelijker: succes met zo'n project zou de onderneming in één klap uit de zorgen helpen. Zo leende ADM tot het laatst toe het oor aan het fantastische Bonna-project van 1.000 „ocean-going container barges“!

In onze veronderstelde, financieel bedreigde, maar realistisch geleide onderneming X bestaat een zo intensief contact met de markt en onderhoudt men een zodanig netwerk van betrouwbare deskundigen dat luchtflitsers of oplichters al spoedig worden ontmaskerd.

Bij RSV is de RvB ten aanzien van de kolengravers en het Algerijnse gasproject in ongeveer alle valkuilen getrapt die men kan bedenken. Jarenlang is geld gepompt in projecten die niet deugden en die technisch en financieel volledig „out of control“ raakten. Zelfs toen de kolengraver volledig op zijn rug lag werd nog publiekelijk een belangrijke bijdrage aan de concernresultaten aangekondigd. De RvB heeft zich ten aanzien van deze megaprojecten niet gemanifesteerd als internationale, door de wol geverfde zakenlieden, maar als de trouwhartige beheerders van een nationaal werkgelegenheidsproject.

Probleemontkenning

Zolang er leven is, is er hoop. In een bedreigde onderneming moet de directie zolang er een sprankje hoop is de moed er in houden bij de medewerkers, indachtig Hemingway's definitie van moed als „grace under stress“. Zodra echter de dreiging van de ondergang te groot wordt, kan een directie terecht komen in de pathologie van de probleemontkenning. Het bewustzijn sluit zich af voor de onverdraaglijke werkelijkheid. Zoals in de Oudheid bringers van slecht nieuws, zoals boodschappers van verloren veldslagen, als verraders worden beschouwd en onthoofd, zo werden bij RSV slechte berichten over contractpartners en duidelijke waarschuwingen van marktonderzoekers en adviseurs ter zijde gelegd.

Om de geest te verzetten geeft men zich over aan frenetieke bezigheden. De directie jaagt over de hele wereld achter spookachtige opdrachten aan. Medewerkers rekenen zich suf aan onserieuze offertes. Men probeert de omgeving en zich zelf gerust te stellen met succes die in feite nog lang niet zijn gerealiseerd.

Dat de directie van een zeltogende onderneming zich overgeeft aan probleemontkenning is menselijkerwijs verklaarbaar. Maar een alerte Raad van Commissarissen behoort op zo'n moment de signalen te herkennen en in te grijpen. Dat is hun plicht tegenover de onderneming en tegenover de buitenwereld. De Raad van Commissarissen alsmede de regeringswaarnemer bij RSV hebben, in het misplaatste vertrouwen dat de overheid de tekorten ongelimiteerd zou bijpassen, nagelaten de Raad van Bestuur hardhandig met de neus op de feiten van een ondergaande onderneming te drukken. Was RSV een normale, niet gesubsidieerde onderneming geweest dan zou de noodklok reeds zijn geluid in 1978.

Slot

Tot slot veroorloof ik mij in het kader van overheidssteun en ondernemingsbeleid een persoonlijke opmerking, gericht aan het sub-departement van EZ dat zich onder leiding van staatssecretaris Van Zeil, onder meer bezighoudt met de kleine ondernemingen en de zogeheten starters.

Goddank neemt EZ thans afstand van betuttelende voorlichterij en de rattenspsychologie van talloze subsidieregelingen. Jaarlijks ontstaan ruim 50.000 nieuwe kleine ondernemingen, maar het sterftecijfer onder de nieuwkomers is zeer hoog. Toch ligt bij deze nieuwe ondernemers een formidabele mogelijkheid tot vernieuwing van onze industriële structuur en nieuw werk voor honderdduizenden. EZ zou creatieve en maatschappelijk zegenrijke steun kunnen geven aan deze nieuwe ondernemers door ze te bevrijden van de verlammeende frustraties van overregulering en overtaxatie. Het zijn vooral die twee verschijnselen die het stichten en doorgroeien van nieuwe ondernemingen op dit cruciale moment in Nederland zo Kafka-achtig ingewikkeld en onnodig riskant maken.

D. Horringa