



Koud, lauw en warm saneren

Auteur(s):

Tazelaar, R.J.

Voorzitter Productschappen Vee, Vlees en Eieren, tevens voorzitter SSV, SSR, SSVK.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4176, pagina 856, 13 november 1998

Rubriek:

Discussie

Trefwoord(en):

pbo, economische, orde, landbouw

In de landbouw wordt bij saneringen vaak in de markt ingegrepen. Heeft het ondersteunen van saneringen door pbo's zin, of moet de markt zelf haar werk doen?

Voor de meeste saneringen doet de markt haar werk. Kan men de concurrentie niet meer aan dan houdt dat bedrijf op te bestaan. Het is voor de betrokkenen vaak vervelend, bij faillissement wordt het door de ondernemer vaak gezien als een schande, maar het leven en dus de productie en de sector gaan door. Er zijn natuurlijk nog anderen de pineut, zoals de crediteuren en de werknemers, maar hoe vervelend ook, op zich is dat geen argument om de markt haar werk niet te laten doen.

Toch wordt er bij saneringen soms bijgestuurd, bijvoorbeeld door Publiekrechtelijke Bedrijfsorganen. Den Hertog en Van Kooten hebben dit bekritiseerd ¹. Terecht?

Koude sanering

Koude saneringen kunnen negatieve gevolgen binnen een sector hebben. Een failliet bedrijf kan tegen een prijs die ver onder de reële waarde ligt verkocht worden aan een partij die de productie ter plekke voort wil zetten. Vaak kan dan ook nog eens gebruik gemaakt worden van lokale en regionale subsidies. Gevolg is dat de productie wordt voortgezet of zelfs uitgebreid - hetgeen voor de betrokken werkgelegenheid een zegen is - maar dat door de lage financiële lasten een concurrentievoordeel optreedt ten opzichte van andere bedrijven in die sector. En dat is niet zo leuk voor die andere bestaande werkgelegenheid.

In een groeimarkt zal zo'n ontwikkeling sneller geaccepteerd worden dan bij een stagnerende of zelfs teruglopende productie. De concurrentie zal er dan verstandig aan doen om te overwegen of men actief wil ingrijpen. Hier komt de structuur van de betreffende sector om de hoek kijken: wordt deze gekenmerkt door enkele goed samenwerkende bedrijven of door een duidelijke marktleider, dan zal het vaak niet moeilijk zijn de failliete boedel definitief uit de markt te halen. Wanneer de sector versnipperd is, lukt dat niet zo eenvoudig en zal er naar andere middelen moeten worden gezocht.

Lauwe sanering

In de varkenssector was zo'n situatie in 1989 aanwezig. Na jarenlange onstuimige groei van de varkensproductie was de mestwetgeving in 1984 van kracht geworden. Het effect was vanaf 1986 merkbaar: de verdere groei was verdwenen. In 1989 ging een van de grotere bedrijven (Homburg) ter ziele.

Met het voorbeeld van overnames van failliete bedrijven voor een appel en een ei in het recente verleden nog helder voor ogen, besloot de varkensslachtsector tot oprichting van de Stichting Sanering Varkensslachterijen, SSV. Opzet was niet de overname van failliete bedrijven maar ervoor te zorgen dat op de betreffende locaties niet meer zou worden geslacht. Dat kan door het afsluiten van een overeenkomst waarin een dergelijk kettingbeding met de betrokken bewindvoerder of curator wordt gesloten. Voor zo'n overeenkomst moet een prijs worden betaald. Die wordt niet vastgesteld aan de hand van criteria of uitgebreide taxaties, maar wordt onderhandeld door de twee partijen op grond van hun eigen inschatting over de alternatieve meeropbrengst bij verkoop als slachterij.

Voor de sector, in casu de SSV, is de eerste vraag of gezien de staat van het betreffende bedrijf er überhaupt wel interesse voor overname zal bestaan. We gaan geen goed geld naar kwaad geld gooien. Zo werd uiteindelijk geen bod gedaan in het geval van Homburg, waarom het allemaal begonnen was, net zo min als bij acht andere faillissementen welke plaatsvonden in de periode 1989 tot 1998.

Die inschattingen bleken juist te zijn geweest: in geen van die bedrijven is daarna nog geslacht. In de genoemde periode zijn nog zeven andere varkensslachterijen failliet gegaan waarvoor wel een aanbod voor een kettingbeding werd gedaan (en geaccepteerd). Of de SSV het in die gevallen altijd goed heeft gedaan - namelijk dat de betrokken bedrijven anders wel als slachterij zouden zijn blijven functioneren - valt nooit te bewijzen. Wel is zeker dat onderhandelingen met derden vaak al in een vergevorderd stadium waren.

Rol productschap

Het Productschap Vee en Vlees begeleidde deze sanering met het opleggen van een heffing. De SSV kon dat zelf niet afwikkelen. Gevreesd werd dat een groot deel van de sector niet vrijwillig betaald zou hebben aan de SSV of aan de eigen slachterij-organisatie (COV). Dat zou er voor hebben gezorgd dat binnen de kortste keren niemand meer zou betalen. In zo'n situatie (een duidelijk draagvlak en het voorkomen van 'free riders') komt een productschapshffing in aanmerking. De regeling werd zoals het hoort aangeboden en goedgekeurd door de Nederlandse en Europese autoriteiten.

Betrokkenheid van het productschap heeft nog andere voordelen. De positie van de werknemers is, mede door toedoen van de vakbondsvertegenwoordigers in het productschap, steeds uitgebreid aan de orde geweest en heeft tot acceptabele sociale plannen geleid. Voorts moet ervoor gezorgd worden dat problemen in de ene sector niet simpelweg worden opgelost door ze over te hevelen naar een andere sector. Geen varkens meer slachten? Dan maar runderen! Dat wordt in die laatste sector (die ook kampt met overcapaciteit) niet erg op prijs gesteld. Het productschap stelde dus aan het betalen van de saneringskosten middels heffingen een aantal voorwaarden en dus kon de betreffende slachtlocatie ook niet meer gebruikt worden voor het slachten van andere diersoorten. Hoever moet of kan men hierbij gaan? Moet niet alleen het slachten maar ook verdere verwerking worden verboden? Moet de betrokken ondernemer ook worden verboden om verder nog in vee te handelen? Hier komen wenselijkheid en werkelijkheid met elkaar in botsing. Het blijkt na de saneringen van 1995 wenselijk dat betrokkenen de sector geheel verlaten. De werkelijkheid was dat met een dergelijke beperking saneringen toen in veel geringere mate zouden hebben plaatsgevonden. Dus is daarvan toen afgezien. Naar de toekomst toe zal nog eens goed moeten worden bekeken of bij sanering niet iedere activiteit in de sector verboden moet worden.

Boven beschreven saneringen noemen we bij het productschap 'lauwe saneringen' Het is een overgangsvorm tussen de eerder genoemde koude sanering en de warme sanering waarover het verdere deel van deze beschouwing handelt. De niet onsuccesvolle werking van de SSV leidde tot interesse bij andere sectoren en tot de oprichting van de SSR (Stichting Sanering Runderslachterijen), de SSVK (Stichting Sanering Vleeskuikenslachterijen) en tot de saneringsoperatie van Exportverzamelplaatsen.

Warme sanering

De lauwe saneringen voorkwamen oneerlijke concurrentie, maar zorgden nauwelijks voor een betere rentabiliteit voor de slachterijen. Langzamerhand kwam toen een discussie op gang om de bestaande overcapaciteit actiever te verminderen: warme sanering derhalve. De discussie daarover begon binnen de COV. Dat was overigens in de runderslachtsector met name op verzoek van de groep kleinere slachterijen.

Wat is een warme sanering en wat wordt er mee beoogd? Bij een warme sanering worden ondernemingen benaderd met de vraag of zij op basis van een vergoeding bereid zijn hun bedrijf te stoppen. Bedrijven kunnen zelf ook initiatief nemen door zich bij een vertrouwenscommissie te melden. Wanneer interesse blijkt dan wordt op basis van taxaties aan de ondernemer een aanbod gedaan. Taxaties hebben betrekking op de winstcapaciteit, de inventaris en het onroerend goed. Daarnaast wordt een schatting gemaakt voor de kosten van het sociaal plan. Zo'n aanbod wordt echter alleen gedaan wanneer de prijs per eenheid uit de markt te nemen capaciteit binnen redelijke grenzen blijft. Tenslotte kan in de prijs rekening worden gehouden met specifieke karakteristieken van het betreffende bedrijf. De prijs voor een warme sanering ligt vele malen hoger dan voor een lauwe sanering. Neem de varkenssector: de gemiddelde kosten per haak over alle lauwe saneringen bedroeg ongeveer f 2,50 en dat was als gemiddelde voor de warme saneringen ongeveer f25,- per haak.

Bij de warme saneringsoperatie in 1995 werd de bestaande overcapaciteit uit de markt genomen: ongeveer twintig procent in de varkenssector en ongeveer dertig procent in de rundersector.

Met de warme sanering wordt beoogd om vraag en aanbod van de grondstof (varkens, runderen) beter op elkaar af te stemmen. Dat leidt tot een betere benutting van de capaciteit in de bedrijven, waardoor de vaste kosten per slachting zodanig afnamen dat de extra kosten van de saneringsheffing niet leidde tot een kostprijsverhoging.

Investeringsen

Betere benutting van de capaciteit betekent een beter rendement voor de slachter. Het is niet de bedoeling dat de slachter na het betalen van de saneringsheffing dat voordeel in eigen zak steekt of doorgeeft aan de consument. Het moet gebruikt worden voor investeringen in zijn bedrijf. Die investeringen moeten dan natuurlijk niet de slachtcapaciteit verhogen, want dan zijn we snel terug bij 'Af', maar de kwaliteit verbeteren: invoeren van kwaliteitsregelingen, verhogen van de toegevoegde waarde enz. Dat is niet afdwingbaar en het is altijd de vraag hoe de sector zich na een geslaagde saneringsoperatie zal gedragen. Zo'n saneringsoperatie is geslaagd wanneer de overcapaciteit uit de markt wordt genomen. Zo'n operatie bereikt echter pas haar doel wanneer daarna de juiste investeringen worden gedaan en wanneer de structuur van de sector daardoor verbetert.

Alleen wanneer men goede hoop heeft dat de sanering haar doel bereikt is zij te verdedigen naar andere betrokkenen in de sector. Leveranciers van varkens en runderen kan men immers pas overtuigen wanneer zij de verwachting hebben dat die andere schakel na de sanering sterker wordt en dus de totale sector sterker in de toekomstige internationale concurrentie. De vakbonden kan men overtuigen wanneer zou blijken dat er helaas werkgelegenheid verloren gaat maar dat de kans dat de overige werknemers in de sector hun werkgelegenheid behouden groter wordt.

Quotering of zelfbeheersing

Dat de blijvende ondernemingen hun beter rendement gaan gebruiken voor capaciteitsuitbreiding kan worden voorkomen door de productie (tijdelijk) te quoteren of (zoals het officieel heet) "een capaciteitsbeheersingovereenkomst te sluiten". Daartoe werd een aanvraag ingediend bij de Nederlandse en Europese overheid, maar toestemming werd niet gegeven en daarmee kwam de beoogde doelstelling geheel te liggen bij de blijvende bedrijven in de sector. Hoe die bedrijven zich zullen gedragen hangt af van hun mate van onderling vertrouwen; eigenlijk van de mate van volwassenheid van de betrokken sector.

Resultaten

Hoe werkten de saneringen uit? Beginnen we bij vleeskuikenslachtsector. Ik zou die sector willen typeren als zeer volwassen, een grote mate van onderling vertrouwen en samenwerking, een zich nog steeds verbeterende structuur en tot voor kort een sector met groei (daarom is het daar ook wat gemakkelijker). Eénmaal werd een bedrijf lauwer gesaneerd. Er is geen behoefte aan verdere lauwe saneringen, laat staan aan warme saneringen. Maar mocht een nieuwe lauwe sanering nodig zijn dan zal men daar met de SSVK snel en adequaat op reageren.

De varkenssector is na de saneringsoperatie van 1995 snel in volwassenheid gegroeid. Mede door de sanering van 1995 kwam de fusie tussen drie grote bedrijven (Dumeco) tot stand. Na die tijd zijn andere bedrijven samenwerkingsverbanden aangegaan. De drie grootste slachterijorganisaties beschikken momenteel over 70% van de productie. Dat was vóór 1995 minder dan 40%. Het eind is daarbij nog niet in zicht. Investerings in uitbreiding van de capaciteit zijn uitgebleven, investeringen in kwaliteitsverbetering hebben plaatsgevonden. Steeds minder karkassen worden geëxporteerd, steeds meer zijn dat delen zonder been; dus méér toegevoegde waarde en méér werkgelegenheid. Er wordt geproduceerd voor de kritische Japanse markt en er is geïnvesteerd in belangrijke traditionele afzetmarkten.

Hoe anders is helaas de situatie in de runderslachtsector. Na aanvankelijk duidelijke verbeterde rendementen te hebben geïncasseerd, is men vrij breed gaan investeren in verhoging van de capaciteit. Daardoor is men daar weer beland in de uitgangssituatie en aangezien er tevens nauwelijks of geen diepte-investeringen in kwaliteit en verdere verwerking hebben plaatsgevonden en ook geen nieuwe samenwerking tussen de overblijvende bedrijven tot stand kwam, heeft de saneringsoperatie haar doel helaas niet bereikt. Tot eind 1999 moet men echter nog steeds de saneringsheffing betalen. Omdat deze sector zich weinig volwassen heeft gedragen moet zij nu op de blaren zitten. Dat is jammer, maar dat heeft zij aan zichzelf te wijten. Helaas!

Enkele misverstanden

Niet iedere slachterij profiteert in gelijke mate van een collectieve sanering. Er zijn met name nogal wat zeer kleine bedrijven, zoals zelfslachtende slagers, die hun slachtcapaciteit reeds optimaal benutten. Dat is de reden waarom bij de rundersanering de eerste duizend slachtingen per slachtlocatie zijn vrijgesteld van de heffing, terwijl bij de varkensslachtsanering de eerste 50.000 slachtingen zijn vrijgesteld. Daardoor betalen slechts 45 van de 484 runderslachtbedrijven en slechts 23 van de 386 varkensslachtbedrijven de saneringsheffing. Het lijkt dus overdreven om te stellen dat de kleine bedrijven, of alle bedrijven, moeten betalen voor een paar grote.

Het is overigens een misverstand dat kleinere bedrijven niet voor sanering in aanmerking kwamen. Wel was het zo dat de aangeboden prijs niet hoger kon zijn dan de eerder genoemde redelijke prijsmarge per uitgekocht capaciteitsdeel. Dat bleek voor kleine bedrijven bij lange na niet interessant.

Ook regionaal gezien profiteert niet iedere slachterij in gelijke mate van de sanering. Een bedrijf profiteert nu eenmaal meer van de sanering van zijn buurman dan van de sanering van een bedrijf op ruim honderd kilometer afstand. Om die reden had de vertrouwenscommissie een zo redelijk mogelijke regionale spreiding van de sanering voor ogen.

Gesaneerde bedrijven kunnen niet eenvoudigweg over de grens aan de gang. Geruchten waren er in dat opzicht genoeg, maar herhaalde controle heeft daarover nooit wat kunnen aantonen. Het risico is voor zo'n bedrijf ook betrekkelijk groot, want wordt hij gesnapt dan zal zijn hele saneringsbijdrage worden teruggevorderd.

Toekomst

Gaan we door met warm saneren? Het lijkt me niet erg waarschijnlijk, zeker niet in de runderslachtsector. Dat zou wellicht alleen nog mogelijk zijn als sluitstuk op een wezenlijke herstructurering van de sector. Dus niet zoals bij de eerste warme sanering: saneren en hopen op herstructurering, maar nu: eerst herstructurering en dan eventueel nog iets capaciteit warm saneren. Daarbij zal men moeten zorgen voor een draagvlak in de betrokken sector.

Wel heeft de overheid recentelijk besloten tot een warme sanering van de Export verzamelplaatsen, waarbij de overheid twee- derde deel subsidieert en het bedrijfsleven het restant middels een heffing bij het PVV moet opbrengen. Het PVV is daar pas mee akkoord gegaan nadat aan een aantal van zijn voorwaarden was voldaan, met name ten aanzien van de regionale spreiding en het openbare karakter van blijvende Export verzamelplaatsen. Terzijde: bij de saneringen in de slachtsectoren is nog nooit één stuiver subsidie van de overheid verkregen. Wel een schouderklopje - en dat is ook wat waard.

Alle saneringsoperaties overziend kom ik tot de conclusie dat het uiteindelijke resultaat positief is, al had het hier en daar beter gekund. Saneren is net ondernemen: als je begint krijg je geen 100% garantie mee dat het allemaal zal lukken. Dat maakt 't ook wel weer leuk.

Pbo

En tenslotte: zonder publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie gaat het niet. Dat is recent nog eens bewezen in Duitsland, Ierland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Daar barstte naar aanleiding van de saneringsoperaties in Nederland een discussie los waarbij bleek dat ook daar een grote meerderheid voorstander was van een warme sanering. Het niet kunnen instellen van een verplichte heffing door het ontbreken van een pbo-structuur maakte dat echter onmogelijk: een betrekkelijk gering aantal 'free-riders' haalt immers een vrijwillige regeling onderuit. Met jaloezie werd naar ons pbo-stelsel gekeken. Laten we er dus maar zuinig op zijn.

Zie ook:

J.A. den Hertog en T. van Kooten, Naschrift: [Ondernemen en besturen](#), *ESB*, 13 november 1998, blz. 859

