

# Betalen en dokken

Na één jaar en negen maanden zit het werk van de Parlementaire Enquêtecommissie RSV er op. In zestien lijvige rapporten doet de commissie verslag van haar bevindingen inzake het onderzoek naar de opkomst en ondergang van het Rijn-Schelde-concern 1). De vraag die bij zo'n omvangrijke productie van rapporten (vijftien kilo, schoon aan de haak) voor de hand ligt, is waar het allemaal toe moet dienen. Is het de bedoeling om de fouten van het RSV-management aan de kaak te stellen, zoals de operatie „Paashaas” en het kolengraafproject, waarom we zo besmuikt hebben moeten lachen? In dat geval heeft de commissie weinig nieuws te bieden. Verkeerde ondernemersbeslissingen zijn helaas niet aan RSV voorbehouden, en komen wel meer voor in grote organisaties. Moest de commissie dan misschien in de overheidssector een Barbartje zoeken om te hangen? Al zal dit aspect de komende tijd alle aandacht opeisen omdat de commissie hard naar de verantwoordelijke bewindslieden heeft uitgehaald, toch draaien de rapporten daar niet om: de RSV-problemen zijn structureel en niet aan enkele ministers toe te schrijven. Dan moeten hele kabinetten aan het kruis genageld. Wat wel centraal staat is de wisselwerking tussen overheid en bedrijf. De rapporten werpen licht op de beweegredenen van de overheid om, door het geven van financiële steun, de sanerende werking van de markt deels uit te schakelen, en op de versturende werking die het op overheid en bedrijf heeft als te lichtzinnig naar het subsidie-instrument wordt gegrepen.

Natuurlijk kunnen er legitieme gronden zijn om door middel van subsidies de uitkomsten van het marktproces te beïnvloeden. Het kan gaan om sociaal-economische overwegingen, zoals het behoud van arbeidsplaatsen, en de regering kan op industriepolitieke gronden bedrijven de helpende hand bieden als zij voorziet dat een omvangrijke omvorming van de sector nodig is waartoe de afzonderlijke bedrijven niet in staat zijn. Maar in beide gevallen moet aan strikte voorwaarden zijn voldaan, wil de subsidie nut hebben. Steun op sociaal-economische gronden mag alleen worden gegeven als het bedrijf in principe rendabel is, zodat de steun tijdelijk kan zijn; anders is faillissement of nationalisatie van het bedrijf de aangewezen weg. Een interventie om industriepolitieke redenen vereist een duidelijke toekomstvisie van de subsidiegever op de industriële structuur. Beide subsidiemotieven hebben bij de toewijzing van de gelden aan RSV (f. 2.700 mln. in de periode 1967-1983) een rol gespeeld. In de jaren zestig overheerste de industriepolitieke visie van de overheid dat slechts door bundeling van krachten en specialisatie in de scheepsbouw het hoofd kon worden geboden aan de scherpe concurrentie van opkomende scheepsbouwlanden en de omvangrijke overcapaciteit. In de jaren zeventig en tachtig drukten – onder invloed van de toenemende werkloosheid – sociaal-economische motieven hun stempel op het scheepsbouwbeleid van de regering. In beide perioden werd echter niet voldaan aan de voorwaarden waaronder mag worden gesubsidieerd. Dit leidde tot het faillissement van het scheepsbouwbeleid en de ondergang van het RSV-concern.

De eerste fout van de subsidiegever stamt uit de voorgeschiedenis van RSV. In 1967 verzocht de scheepswerf Verolme de overheid om een kredietgarantie ten behoeve van de bouw van een, naar het leek, bedrijfseconomisch rendabel reparatie- en nieuwbouwdok in het Botlek-gebied. Aan het verlenen van de garantie verbond de overheid echter de eis dat de in nood verkerende Amsterdamse NDSM-werf moest worden overgenomen. Hierdoor werd de discussie, die op grond van industriepolitieke overwegingen diende te worden gevoerd, vertroebeld door sociaal-economische motieven (de werkgelegenheid in Amsterdam). Het gevolg was dat Verolme, die de koppelverkoop noodgedwongen had aanvaard, spoedig weer voor de deur van het ministerie stond: de NDSM had zijn toch al wankele liquiditeitspositie aangetast. Zo waren, aldus de enquêtecommissie, Verolme en de staat elkaars gevangenen geworden: het ministerie was verantwoordelijk geworden voor de ontwikkelingen bij Verolme en mocht de NDSM niet alsnog failliet laten gaan, en Verolme werd in hoge mate afhankelijk van de steun van het ministerie. Verolme kwam uiteindelijk onder de hoede van de staat die zich, door het gebrek aan visie, niet goed raad wist met de werf. Opgelucht en niet doordacht kon het ministerie zich korte tijd later van zijn curatorschap ontdoen door Verolme aan zijn concurrent Rijn/Schelde te „verkopen”, hierbij gesteund door de aanbevelingen van de z.g. commissie-Winsemius die in een concentratie van de scheepsbouw de panacee voor de problemen in de sector zag. Het leidde ertoe dat het goed geoutilleerde doch illiquide Verolme-bedrijf werd overgeleverd aan het zwakke Rijn/Schelde,

dat zijn slechte financiële situatie kon verhullen dank zij de sterke onderhandelingspositie die het bij de fusiebesprekingen kon innemen. Daarmee werd de kiem voor het latere RSV-debâcle door de overheid zelf gelegd.

In het midden van de jaren zeventig is het opnieuw de overheid, zo constateert de commissie, die met haar subsidiebeleid een negatieve rol speelt in het RSV-debâcle. Weliswaar heeft de industriepolitieke visie van de overheid aan realisme gewonnen – er werd nu erkend dat sanering en niet fusie noodzakelijk was – doch sociaal-economische overwegingen, ingegeven door de toenemende werkloosheid, stonden een afbouw van de subsidies en van de overcapaciteit in de weg. De RSV-verliezen namen daardoor sterk toe: alleen het overcapaciteitsverlies al bedroeg in de periode 1974-1977 f. 431,5 mln. De enquêtecommissie constateert bitter dat de overheid naliet om herstructureringsmaatregelen te treffen, en in plaats daarvan de Beleidscommissie Scheepsbouw in het leven riep. Deze commissie werkte averechts: in plaats van te saneren ontwierp zij de verliesparticipatieregeling die het de scheepsbouw mogelijk maakte verliezen op de overheid af te wentelen. „In 1976 werd de neiging zichtbaar, die zich steeds sterker zou manifesteren, om een zo groot mogelijk deel van de verliezen op de overheid af te wentelen. De overheid gaf ook aanleiding om te vertrouwen dat daartoe gelegenheid bestond (...)” (blz. 156, Verslag). Wel verplichtte de overheidsteun tot sanering in het kader van de Beleidscommissie, doch dat bleek een wassen neus; de commissie was tripartiet van samenstelling waardoor het overleg slechts moeizaam vlotte; de werkgelegenheid speelde een belangrijke rol bij de besluitvorming; er was sprake van een ongegrond optimisme over de toekomstige marktontwikkeling.

De gevolgen zouden ernstig zijn. Niet alleen bleef sanering achterwege en nam het beroep op subsidies sterk toe, maar erger was dat de ambtenaar op de stoel van de ondernemer kwam te zitten. De strategische beslissingen zouden immers in de Beleidscommissie worden genomen en voor de financiering droeg de overheid zorg. De slagvaardigheid van het toch al zwakke management nam hierdoor verder af. Een verwant gevolg was dat RSV „politiseerde”. In plaats van winst-werd stemmenmaximalisatie het leidende beginsel in de onderneming. De enquêtecommissie duidt hierop als zij constateert: „Jarenlange onmacht om tijdig de capaciteit aan te passen aan de reeds lang bestaande verschuivingen in de wereldmarkt kon nu worden gepresenteerd als een sociale deugd – instandhouding van de werkgelegenheid – waarvoor de regering diende te betalen” (blz. 230, Verslag).

In de laatste periode van het bestaan van RSV wordt nog eens duidelijk hoe ver de politisering was voortgeschreden. De laatste poging om omvangrijke balanssteun (de „blanco cheque” van minister Van Aardenne) te verbinden met saneringsmaatregelen (sluiting van NDSM) liep op een fiasco uit: onder druk van het „oorverdovend protest” (blz. 261) moest de minister op zijn saneringsvoorstel terugkomen. Dat het management door het veelvuldige beroep op steun danig was verslapt, bleek uit het feit dat ook na het uiteindelijke afstoten van de Rotterdamse Offshore) van de verliesgevende scheepsnieuwbouw en -reparatie, de eind-niet aan elkaar konden worden geknoopt. Avonturen in Algerije en het kolengraafproject holden het concern financieel verder uit. In 1983 viel het doek definitief voor RSV, toen de zoveelste steunaanvraag onder druk van het Ministerie van Financiën werd afgewezen. De vele subsidies, die bedoeld waren geweest om de werkgelegenheid te redden en een omvang in de scheepsbouw en offshore van f. 400.000 per arbeidsplaats hadden bereikt, waren hun doel voorbijgeschoten. Na verzelfstandiging van de RSV-onderdelen bleek 60% van het aantal arbeidsplaatsen (ofwel 18.000) te zijn verloren.

Moet, samenvattend, de conclusie van het RSV-onderzoek luiden dat een sturend industriebeleid niet mogelijk is en dat de marktsector beter zijn eigen boontjes kan doppen, op straffe van faillissement bij wanbeleid? Die conclusie voert te ver omdat, zoals de commissie stelt, de bevindingen zich moeilijk lenen voor generalisatie en extrapolatie. Maar wel leren de ervaringen met RSV dat het gevaar groot is dat het steun- en subsidiebeleid wordt toegepast in situaties die zich hier niet toe lenen.

H. Kamps

1) RSV-enquête, deel 1 t/m 16, Verslag van de enquêtecommissie Rijn-Schelde-Verolme (RSV), Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 17 817, nr. 16.