

De Europese Commissie als motor van verandering

Staatssteun, neoliberalisme en de sluiting van de Amsterdamse scheepswerven, 1976-1986

Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze

TSEG 18 (1): 79–108

DOI: 10.18352/tseg.1199

Abstract

By analyzing the case of the closure of the Amsterdam shipyards in the 1980s, this article shows how the European Commission actively promoted a neoliberal turn in policies towards state support for economic sectors in Western-Europe. Besides the EC, the article also makes clear that quite early on leading civil servants within the Dutch ministries of Economic Affairs and of Finance embraced neoliberal ideas as an answer to tackle the economic crisis of the 1970s. A third, often neglected actor in explanations on the rise of neoliberalism were management consultants – in this case from management consultancy firm McKinsey – who wrote alarming reports about the shipbuilding industry and promoted ideas that emphasized the importance of business principles and individual managers as key for improvement, thereby offering an alternative to macroeconomic Keynesian models of growth.

Inleiding

Tot de parlementaire enquête naar het faillissement van het scheepsbouwconglomeraat Rijn-Schelde-Verolme (RSV) in 1983-1984 was staatssteun in de Nederlandse industriepolitiek onomstreden en een geëigend middel om de werkgelegenheid te beschermen.¹ Deze rede-

¹ J.L. van Zanden, 'The Netherlands: The history of an empty box', in: J. Foreman-Peck en G. Federico (red.), *European industrial policy. The twentieth-century experience* (Oxford 2006) 177-193; B. Strath, *The politics of de-industrialisation. The contraction of the West European shipbuilding industry* (Londen 1987).

natie werd begin jaren tachtig verdrongen door het nieuwe neoliberale anti-staatssteundiscours van marktwerking, vrije concurrentie en vrijhandel.² Aan de hand van de casus van de sluiting van de ADM en NSM-scheepswerven in Amsterdam onderzoeken we hoe de snelle omslag van het Keynesiaanse macro-economische beleid naar het neoliberale discours van vrijhandel en concurrentie plaatsvond in zowel de ambtenarij als de politiek. We laten daarbij zien hoe een relatief nieuwe speler – de Europese Commissie – dit neoliberale discours via het staatssteunrecht vrij plotseling dominant maakte en vervolgens de vormgeving van het scheepsbouwbeleid in Nederland kon meebepalen. Juist de verandering van een ogenschijnlijk rationele set staatsrechtsregels, in de vorm van het mededingingsrecht, moet worden gezien als *'deeply political and needs to be understood in a broader context'*, zoals de rechtssociologen Buch-Hansen en Wigger eerder al betoogden.³ Dit sluit aan bij conclusies van de historicus Warzoulet die de veranderingen in staatssteunregels van de EEG ziet als het voorbeeld van de relatief vroege acceptatie van neoliberalisme door de Europese Commissie.⁴ De scheepsbouw en de RSV-casus in het bijzonder zijn goede casestudies om deze transitie nader te onderzoeken, omdat de scheepsbouw de meeste staatssteun ontving en deze in een kort tijdsbestek verloor.⁵

Daarnaast brengt deze casus een belangrijke tweede actor in beeld die invloed had op de snelle omslag: topambtenaren die al vroeg het neoliberale denken omarmden. Intern zagen Nederlandse topambtenaren RSV als het voorbeeld van falende Keynesiaanse subsidiepolitiek.⁶ Dit sluit aan bij Van Grinsven, die wees op het belang van de rol van topambtenaren achter de schermen, en Mellink en Oudenampsen die wezen op de langere traditie van liberaal ideologisch denken buiten de politiek. Een derde actor was managementconsultancybureau McKinsey die rapporten schreef over de crisis in de scheepsbouw en als oplossing een omslag adviseerde waarbij concurrentie en op het bedrijfsleven geïnspireerde managementconcepten werden gepro-

2 L. Warlouzet, 'The collapse of the French shipyard of Dunkirk and EEC state-aid control (1977-86)', *Business History* 62:5 (2020) 858-878.

3 H. Buch-Hansen en A. Wigger, 'Revisiting 50 years of market-making. The neoliberal transformation of European competition policy', *Review of International Political Economy* 17:1 (2010) 20-44.

4 L. Warlouzet, *Governing Europe in a globalizing world. Neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis* (Londen 2017); Idem, 'Competition', in: É. Bussière e. a. (red.), *The history of the European Commission 1973-1986* (Luxemburg 2014), 291-301.

5 Van Zanden, 'The history of an empty box'.

6 Zoals geciteerd in: P. van Grinsven, 'De zure appel in tijden van economische crisis', in: C. van Baalen e.a. (red.), *Parlementair Jaarboek* (2009) 59-71, 63.

moot.⁷ We willen met deze *in-depth* studie van een Nederlandse casus onderzoeken hoe de neoliberale omslag zich voltrok, wie de belangrijkste actoren waren, waardoor ze geïnspireerd werden en hoe ze de crisis begrepen en vervolgens handelden.

We illustreren dit alles door een *multi-level governance*-perspectief te gebruiken.⁸ Dit perspectief uit het veld van de Europese Studies, wordt gezien als het incorporeren van historisch institutionalisme en heeft als belangrijkste toegevoegde waarde dat het niet staat-centrische verklaringen biedt voor de manier waarop macht en beleid worden gemaakt.⁹ Dit perspectief wijst ons erop dat een verandering in het verleden vaak niet door één actor (bijvoorbeeld de nationale overheid) wordt bewerkstelligd, maar door meerdere actoren die op verschillende bestuursniveaus actief zijn en elkaar wederzijds beïnvloeden.¹⁰ Een dergelijke governancebenadering wordt nog weinig gebruikt in historisch onderzoek.¹¹ Wel is in eerdere studies naar politiek-economisch beleid en de rol van de Nederlandse overheid in de economie in de periode na 1945 door onder andere Jan Luiten van Zanden opgemerkt dat er verschillende perioden kunnen worden onderscheiden van meer en minder inmenging van de overheid in de economie. Ook is daarbij opgemerkt dat de scheepsbouw een belangrijke ontvanger van subsidies was maar die in de jaren 1980 verloor. Opvallend genoeg wordt de rol van de Europese Commissie daarbij niet genoemd en krijgen ook topambtenaren en managementconsultants nauwelijks aandacht.¹²

De benadering in dit artikel is ook geïnspireerd door de *cultural turn*, zoals voorgestaan door met name de Cambridge School met historici als John Pocock en Quentin Skinner.¹³ Zij lieten zien hoe nieuwe vormen van tijdgebonden politieke taal niet slechts de politiek beschrijven maar ook aanzetten tot inhoudelijke veranderingen zijn.¹⁴ Dus wanneer

7 R. Kroeze en S. Keulen, 'Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben', *BMGN – Low Countries Historical Review* 127:2 (2012) 97-112.

8 L. Hooghe en G. Marks, *Multi-level governance and European integration* (Lanham 2001).

9 S. Piattoni, 'Multi-level governance. A historical and conceptual analysis', *European Integration* 31:2 (2009) 163-180.

10 Voor een uitgebreide toepassing: S. Keulen en R. Kroeze, 'The rise of neoliberalism and the termination of Keynesian policies. A multi-level governance analysis of the closure of the Amsterdam Shipyards (1968-1986)', *Enterprise & Society* 22:1 (2020) 212-246. In dit artikel wordt de neoliberale omslag ook verbonden met veranderingen in de scheepsbouw in Frankrijk, Engeland en West-Duitsland.

11 W. van Meurs, *Never mind the gap. Comparison in political history* (Nijmegen 2018).

12 Van Zanden, 'The history of an empty box'.

13 E.A. Clark, *History, theory, text. Historians and the linguistic turn* (Cambridge 2004) 138-140.

14 J.G.A. Pocock, 'Verbalizing a political act. Towards a politics of speech', in: idem, *Political thought*

een nieuw politiek discours dominant wordt, zal dit leiden tot inhoudelijke veranderingen en de manier waarop politiek wordt bedreven.¹⁵ Eerder heeft Hall al een baanbrekend artikel geschreven over de *paradigm shift* van Keynesiaans naar neoliberaal beleid die zich in Engeland voltrok en daarbij gewezen op hoe een discouurswijziging en de acties van (nieuwe) actoren, inclusief hun wisselwerking, leidt tot een groot-schalige verandering.¹⁶

Concreet laat ons artikel zien hoe acties op verschillende bestuursniveaus (de gemeente Amsterdam, departementen en regering in Den Haag, de Tweede Kamer en de Europese Commissie, in het bijzonder de DG Mededinging) leidden tot vergaande neoliberale veranderingen in het staatssteunbeleid. Door te kijken naar de argumentatie van ambtenaren, ministers, parlementariërs en door de politiek aangezochte adviseurs en de reacties die dit uitlokte, ook van vakbonden en zakelijke leiders, zien we hoe deze neoliberale omslag zich in het Nederlandse politiek-bestuurlijke domein voltrok en kunnen we wijzigingen op beleidsniveau volgen. Om de verschillende bestuursniveaus te kunnen onderzoeken is gebruik gemaakt van diverse bronnen: archiefstukken en correspondentie tussen het ministerie van Economische Zaken en de Europese Commissie, adviesrapporten en Kamerstukken. Om een beter beeld te krijgen van de beleidsopvattingen van met name de Europese spelers is gebruik gemaakt van het *oral history* archief van de Europese Commissie, een type bron dat belangrijk is voor onderzoek naar contemporaine geschiedenis.¹⁷ Voor met name de Amsterdamse inbreng is vanwege een gebrek aan een gestructureerd archief gebruik gemaakt van gedigitaliseerde kranten en daarin werd geschreven over de rol van Amsterdam.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de historiografie van het neoliberalisme en de neoliberale wortels van het Europese staatssteunbeleid besproken. De tweede paragraaf gaat over de conglomeratiebeweging in de Nederlandse scheepsbouw die een reactie was op de instortende scheepsbouwmarkt van de jaren zeventig. Daarna wordt de toenemende invloed van de DG Mededinging van de Europese Commissie besproken die een liberaal concurrentiebeleid

and history. Essays on theory and method (Cambridge 2009) 33-50; K. Palonen, *Quentin Skinner. History, politics, rhetoric* (Cambridge 2003).

15 F. Ankersmit, *Aesthetic politics. Political philosophy beyond fact and value* (Stanford 1996) 159.

16 P.A. Hall, 'Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain', *Comparative Politics* 25:3 (1993) 275-296.

17 S. Keulen en R. Kroeze, 'Back to business: a next step in the field of oral history. The usefulness of oral history for leadership and organizational research', *Oral History Review* 39:1 (2012) 15-36.

ontwikkelde. In de volgende paragraaf worden de eerste voorzichtige neoliberale wijzigingen in het Nederlandse scheepsbouwbeleid besproken. De laatste paragraaf gaat in op de definitieve wijziging van het staatssteunbeleid onder het kabinet-Lubbers I (1982-1986) en de katalyserende rol die de RSV-enquête hierin speelde.

Historiografie van het neoliberalisme

Het neoliberalisme is een lastig concept, omdat het als containerbegrip en als een afkeurend bijvoeglijk naamwoord wordt gebruikt voor doorgeschoten marktwerking bij publieke instellingen en doordat verschillende wetenschapsgebieden het totaal anders gebruiken. Binnen de wetenschap, zo lieten Oudenampsen en Mellink zien, wordt neoliberalisme op ten minste drie manieren begrepen: als marxistische structuralistische benadering met veel aandacht voor de invloed van het kapitalisme en bedrijfsleven in de moderne samenleving, een sociaalwetenschappelijk foucaultiaanse benadering van bestuur(sveranderingen) en ten derde een fase in de geschiedenis van politieke ideeën.¹⁸

In de historiografie bestaat er brede consensus over dat neoliberalisme zijn wortels heeft in het crisisdenken van de jaren dertig toen een groep economische intellectuelen ageerde tegen de zich uitbreidende overheidsinterventies in de economie, zoals het *New Deal*-programma in de Verenigde Staten. Deze neoliberalen pleitten voor het herstel van *laissez-faire*, maar met een duidelijke rol voor de overheid die als marktmeester moest toezien op eerlijke concurrentie. Zij kwamen voor de Tweede Wereldoorlog bijvoorbeeld samen in een van de Lippmann colloquia in Parijs en vanaf 1947 in de door Friedrich von Hayek opgerichte *Mont Pèlerin Society*.¹⁹ Deze neoliberalen vormden niet slechts een praatclub maar waren gericht op het bewerkstelligen van politieke verandering.²⁰ Binnen het neoliberalisme waren nadrukkelijk verschil-

18 M. Oudenampsen en B. Mellink, 'Voorbij de controverse. Het Nederlandse neoliberalisme als onderwerp van onderzoek', *Beleid en Maatschappij* 46:2 (2019) 235-254, 244; W. Davies, 'Neoliberalism: A bibliographic review', *Theory, Culture & Society* 48:1 (2014) 1-9.

19 P. Mirowski en D. Plehwe (red.), *The road from Mont Pèlerin. The making of the Neoliberal thought collective* (Londen 2009); A. Burgin, *The great persuasion. Reinventing free markets since the depression* (Londen 2012); Q. Slobodian, *Globalists. The end of empire and the birth of neoliberalism* (Londen 2018).

20 B. Mellink, 'Politici zonder partij. Sociale zekerheid en de geboorte van het neoliberalisme in Nederland (1945-1958)', *BMGN-Low Countries Historical Review* 132:4 (2017) 25-52.

lende scholen te onderscheiden als de Duitse ordoliberalen, de Chicago school en de Oostenrijkse school. Deze neoliberale scholen hadden een verschillende epistemologie en mensbeeld en opereerden binnen verschillende nationale contexten, waardoor de aangedragen economische visies en oplossingen verschilden.²¹ Een deel van de spraakverwarring over het begrip neoliberalisme komt hier uit voort. Wel hadden ze een gemeenschappelijke afkeer van enerzijds ongebreideld *laissez-faire* denken dat het negentiende-eeuwse economisch liberalisme kenmerkte en anderzijds van het keynesianisme dat vooral na 1945 aan aanhang won.

Neoliberalisme claimde, zo bezien, een middenpositie te zijn waarin de overheid als een krachtige marktmeester ervoor moest zorgen dat belangrijke marktmechanismes goed functioneerden, zonder dat teveel overheidsinterventie de kracht van de markt verstoorde. In de politieke ideologie van de neoliberalen vormden in een stevig juridisch systeem verankerde vrije mededinging en concurrentie de cruciale uitgangspunten. Deze combinatie van principes raakte na de jaren zeventig enigszins uit beeld doordat de Chicago school met de beeldbepalende mediagenieke Amerikaanse econoom Milton Friedman de dominante neoliberale stroming werd en de staat als hindermacht voor een vrije markt voorstelde.²² Zo ontstond het populaire beeld van het neoliberalisme dat met het recept *stabilize, privatize and liberalize* (de zogenaamde *Washington Consensus*) tal van overheden dwong om zich terug te trekken uit beleidsterreinen.²³ Overigens betekende dit vaak niet dat de staat of politiek geen rol meer in de economie speelde, want overal moesten keuzes gemaakt worden over of en waar men zich uit terug trok en op welke wijze dat gebeurde.

Na deze eerste intellectuele golf van het neoliberalisme, volgde de 'neoliberale doorbraak' vanaf het uitbreken van de oliecrises van de jaren zeventig.²⁴ Door de ongekende schokken in de economie waarmee dit gepaard ging, vonden de neoliberale ideeën die waren gepromoot door aanhangers van de eerste golf, een welwillend oor onder bestuurders en politici die zochten naar een oplossing voor de crisis, ook omdat als Keynesiaans bekendstaande oplossingen, zoals de economie stimuleren door de vraag van de overheid te vergroten (*demand management*), weinig positief effect sorteerde en leidde tot stagflatie (een

21 Plehwe, 'Introduction', in: Mirowski and Plehwe (red.), *The road from Mont Pèlerin*.

22 Burgin, *The great persuasion*.

23 P. Ther, *Europe since 1989. A History* (Princeton 2016).

24 D. Stedman Jones, *Masters of the universe. Hayek, Friedman, and the birth of neoliberal politics* (Princeton 2012) 215.

stagnerende economie en oplopende inflatie). De toenemende kritiek op het Keynesianisme viel samen met meer waardering voor het monetarisme dat stelde dat de overheid niet de vraag maar het aanbod (van geld) moest bespelen (*supply side economics*), en in dit geval beperken, om de economie vlot te trekken. De theorie van het monetarisme werd al snel beschouwd als een aanvulling op of zelfs een inherent onderdeel van het neoliberalisme. De promotie van deze combinatie van factoren en beschikbare ideeën door bepaalde economen, denktanks en ambtenaren leidde ertoe dat zowel in het Verenigd Koninkrijk als in de Verenigde Staten betrekkelijk snel de ambtelijke toppen van de ministeries van Financiën Keynesiaanse opvattingen inruilden voor neoliberale, een verandering die ook in andere departementen snel navolging kreeg.²⁵ De politiek met als meest bekende exponenten Thatcher en Reagan volgde pas hierna. Oudenampsen en Mellink demonstreerden een zelfde verandering en periodisering voor Nederland, waar de ministeries van Financiën en Economische Zaken ‘vroege bolwerken van principiële oppositie tegen keynesiaans beleid’ waren.²⁶ Voor deze ambtelijke en politieke verandering geldt dat dit niet zwart-wit was, de historicus Stedman geeft tal van voorbeelden van neoliberale veranderingen die al begin jaren zeventig onder de Amerikaanse democratische president Jimmy Carter plaatsvonden, dus al voor het aantreden van de republikeinse president Ronald Reagan. Tevens laat hij zien dat al in de jaren zeventig in zowel de Verenigde Staten als binnen de Britse labourregering, er brede consensus bestond dat voortaan de beteugeling van de inflatie en niet langer volledige werkloosheid (een ander bekend Keynesiaans beleidsdoel) het belangrijkste was.²⁷

De oliecrises en stagflatie van de jaren zeventig zijn niet alleen voor nationale overheden een keerpunt maar ook voor het Europese integratiebeleid. Binnen de Europese organen had het neoliberale denken diepere wortels, ook omdat neoliberale denkers de casus van de Europese integratie actief volgden en becommentarieerden. De verschillende neoliberale scholen voerden sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschappen (EEG) in Rome in 1957 een debat of Europese integratie binnen de neoliberale kaders paste of niet. Alhoe-

25 Stedman Jones, *Masters of the universe*, 215 e.v.; J. Tomlinson, *Managing the economy, managing the people. Narratives of economic life in Britain from Beveridge to Brexit* (Oxford 2017) 63-87.

26 M. Oudenampsen en B. Mellink, 'Bureaucrats first: The leading role of policymakers in the Dutch economic paradigm-shift of the 1980s', *TSEG – The Low Countries Journal of Social and Economic History* 18:1 (2021); Oudenampsen en Mellink, 'Voorbij de controverse', 247.

27 Stedman Jones, *Masters of the universe*, 215-254.

wel het landbouwbeleid of de economische banden met de oude koloniën vanwege de opzichtige rol van overheidsinterventies lastig als neoliberal beschouwd konden worden, gold één Europees beleidsterrein vanaf het begin als duidelijk liberaal: mededinging, ofwel de set van regels die vrije marktwerking en concurrentie moesten bevorderen en staatssteun begrenzen. In de eerste Europese Commissie zag de Duitse Eurocommissaris voor mededinging Hans von der Groeben zijn beleidsterrein als duidelijk 'neoliberal' en als het epicentrum van het Europese beleid. Geholpen door met name de Duitse liberalen van de tweede generatie werkte hij begin jaren zestig het nog ongedefinieerde en brede oprichtingsverdrag zo uit dat de Commissie de centrale rol in het toezicht op en het afdwingen van naleving van staatssteunregels kreeg toebedeeld en het Europees hof volledige jurisdictie en een boete-instrument om dit te handhaven.²⁸ De historicus Warzoulet die onderzocht in hoeverre de Europese Commissie met liberaal beleid reageerde op de crises van de jaren zeventig, stelde vast dat op de verschillende beleidsterreinen waarop de EEG actief was grote verschillen bestonden tussen de aangehangen politiek-economische opvattingen, maar hij stelde ook dat mededinging 'the main vehicle for a liberal transformation of Europe' zou worden.²⁹

De Amsterdamse scheepsbouw en de samenvoegingen in de jaren zeventig

Om te begrijpen waarom de scheepsbouwsector en de Amsterdamse in het bijzonder een interessante casus is om de opmars van het liberalisme te onderzoeken, is het goed te beseffen dat de Amsterdamse haven en scheepsbouw een prominente rol speelden in het Nederlandse wederopbouwbeleid na de Tweede Wereldoorlog. Met bijna 50.000 werknemers produceerden de scheepsbouw en reparatiewerven zo'n 12% van het totale industriële volume van Nederland. De twee belangrijkste Amsterdamse werven waren de in Amsterdam-Noord gesitueerde Nederlandsche Dok en Scheepsbouw Maatschappij (NDSM) en Amsterdamsche Droogdok Maatschappij (ADM).³⁰ De NDSM behoorde tot de 'zeven zusters', de grootste scheepsbouwers van Nederland, en had

28 Slobodian, *Globalists*, 206-212.

29 Warlouzot, *Governing Europe*, 13, 156-181.

30 D. Bosscher, 'De oude en de nieuwe stad', in: P. de Rooy (red.), *De geschiedenis van Amsterdam. Volume IV 1900-2000* (Amsterdam 2007) 357-399, 351.

eind jaren zestig ongeveer 3.500 werknemers. Voor ADM werkten circa 1.500 werknemers en tezamen waren ze verantwoordelijk voor 9% van de totale werkgelegenheid in de Nederlandse scheepsbouw en reparatiesector die in 1967 in totaal uit 252, veelal kleine, bedrijven bestond.³¹

Tijdens de wederopbouw legde de Nederlandse regering veel nadruk op een door de overheid gestimuleerde industrialisatie, waarbij een geleide loonpolitiek voor een comparatief kostenvoordeel moest zorgen. Na de economische groei in de jaren vijftig en zestig werd uiteindelijk in 1963 zowel de geleide loonpolitiek als dit industriebeleid losgelaten. De lonen stegen hierna snel waardoor Nederland het land met relatief de hoogste lonen werd. Dit maakte vooral de arbeidsintensieve industrie – zoals de scheepsbouw – duurder, met als gevolg dat de werkgelegenheid in deze sector vanaf 1967 snel afnam.³² Tegelijkertijd was er nog steeds een sterk besef dat een crisis zoals in de jaren dertig, met hoge werkloosheid en grote publieke onvrede, moest worden voorkomen. De Tweede Kamer vroeg daarom aan de regering een onderzoek in te stellen naar de scheepsbouw, een sector die in de jaren dertig nog in de wereldwijde top-drie stond qua productie maar was afgezakt tot plek veertien. De commissie-Keyzer, bestaande uit bankiers, scheepsbouwers, vakbonden en regeringsvertegenwoordigers, adviseerde om subsidie te geven aan de scheepsbouw, zoals ook elders in Europa gebeurde. Het tweede advies was in te zetten op samenvoegingen van de Nederlandse scheepsbouwers, nieuwe productiemethoden en specialisatie.³³

Als een gevolg van het Keyzer-advies werd de scheepsbouwer Verolme in 1968 door de Nederlandse overheid gedwongen het verlieslijdende NDSM over te nemen in ruil voor overheidssubsidie voor een nieuw droogdok voor de bouw van mammoettankers waar veel vraag naar was op dat moment. De directeur van NDSM (Goedkoop) zou later voor de RSV-enquête getuigen dat hij geen moment geloofde dat dit initiatief ertoe kon leiden dat de NDSM weer concurrerend zou worden ten opzichte van de snelgroeiende scheepsbouwsector in Japan.³⁴ Toch ging het door. Niet veel later volgden verdere samenvoegingen en concentraties en werd een nationale kampioen gecreëerd: Rijn-Schelde-Verolme

31 Aantallen uit: S. van der Velden, 'The Dutch shipbuilding industry', in: R. Varela, H. Murphy en M. van der Linden (red.), *Shipbuilding and ship repair workers around the world. Case studies 1950-2010* (Amsterdam 2017) 221-246; Strath, *The politics of de-industrialisation*, 157.

32 J.L. van Zanden, *The economic history of the Netherlands* (Londen 1997), 81; Van Zanden, 'The history of an empty box', 184.

33 Strath, *The politics of de-industrialization*, 158, 159.

34 Kamerstuk II 1984/5, 17718 (RSV-enquête), nr. 16, 30, 31 en nr. 21, 5.

(RSV). Alle zeven zusters werden hierin samengevoegd, ADM was hierbij in 1978 de hekkensluis. Het belangrijkste argument voor de vorming van RSV was dat het bijdroeg aan een reductie van de overcapaciteit. Al snel werd echter capaciteitsreductie ondergeschikt gemaakt aan het behoud van werkgelegenheid.³⁵

De Amsterdamse scheepsbouwers moesten de verliezen van NDSM op zich te nemen en werden gedwongen zich te specialiseren. Binnen het RSV verband moest NDSM zich gaan concentreren op de bouw van nieuwe schepen en ADM op scheepsreparatie.³⁶ RSV president-directeur Dirk Stikker getuigde later dat hij liever NDSM had gesloten, maar dat dat politiek onhaalbaar was: zowel het Amsterdamse stadsbestuur als de minister van Economische Zaken waren hier tegen.³⁷

Deze trend van concentratie als antwoord op de goedkopere scheepsbouw in Zuidoost-Azië zien we in heel West-Europa. Door de oliecrises en het wegvallen van de vraag naar mammoettankers grepen de regeringen van bijvoorbeeld Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland naar dezelfde middelen: verdere concentratie en overheidssubsidies om arbeidsplaatsen zoveel mogelijk te behouden.³⁸

De Nederlandse industrie in de brede zin werd zwaar getroffen door de oliecrises. Zo verdween in de textiel- kleding- en schoeiselindustrie in de periode 1970-1984 70% van de werkgelegenheid. De scheepsbouw en machinebouwindustrie zaten ook in zwaar weer, maar kregen meer steun omdat ze tot de kern van de Nederlandse industrie(politiek) werden gerekend. Deze industriepolitiek was weliswaar officieel beëindigd in 1963 maar dat betekende allerm minst dat overheidsingrijpen stopte, zonder dat hierbij een beleidsplan werd gevolgd. Daarom is deze periode ook wel als 'industrial policies without a plan' gekenschetst.³⁹ Met een reeks individuele acties werden vooral arbeidsintensieve bedrijven samengevoegd in de hoop dat er zo grotere, meer competitieve bedrijven zouden ontstaan.⁴⁰ De oprichting van RSV past daar in. Dit beleid was ook ingegeven doordat het in de publieke opinie 'onaanvaardbaar ge-

35 Ibid., 93.

36 Van der Velden, 'The Dutch shipbuilding industry'; Kamerstuk II 1984/5, 17718, nr. 16, 171, 172; C.P.P. van Romburgh en E.K Spits, *Nederlandsche Dok en Scheepsbouw Maatschappij* (Rotterdam 1996).

37 President-directeur Stikker in: Kamerstuk 1984/5, 17718, nr. 21, 1422.

38 Keulen en Kroeze, 'The rise of neoliberalism', 13-15.

39 Van Zanden, 'The history of an empty box', 185.

40 B. Dankbaar en E.-J. Velzing, 'Industriebeleid in Nederland', in: B. Dankbaar en T. van den Berg (red.) *Samen toekomst met techniek* (Hoofddorp 2013) 7; H.J. Hesselink, *Strategische besluitvorming in een neergaande bedrijfstak. Onderzoek naar de strategische maatregelen in de KRL textiel-industrie in de periode 1950-2000* (Enschede 2010) 180-182, 263-266.

acht' werd om mensen te ontslaan zolang delen van een bedrijf nog winst maakten.⁴¹ Zo raakte de overheid steeds meer betrokken en gaf het steeds meer subsidie om bedrijven aan te zetten tot herstructurering.⁴² Tussen 1975 en 1985 ging ongeveer 6 miljard euro staatssteun (prijsniveau van 2012) naar bedrijven als DAF, Volvo, Fokker, RSV, Stork en Hoogovens.⁴³

De Nederlandse scheepsbouw was de sector die het sterkst werd gesubsidieerd.⁴⁴ In de jaren zeventig raakte RSV verder in de problemen vanwege een sterke afname van de vraag door de oliecrises en de toenemende concurrentie vanuit Zuidoost-Azië. Uiteindelijk gaf de overheid door de jaren heen fl. 2,7 miljard staatsteun (de waarde in huidige koopkracht is ongeveer € 2,3 miljard), zonder het parlement hierover in te lichten. Toen de subsidies voor herstructurering niet het gewenste resultaat hadden, begon de directie van RSV de problemen steeds meer als verantwoordelijkheid van de overheid te beschouwen. Het was immers de overheid die de herstructurering had geëist en betaald, voornamelijk om de werkgelegenheid te behouden. De directie verwachtte daarom ook dat meer subsidie gegeven zou worden. De president-commissaris van RSV, Jan de Vries, stelde onomwonden tijdens de enquête dat RSV een 'sociale werkplaats' was in die tijd:

'Wij waren niet bezig een goed lopende commerciële onderneming op haar zwakke punten te ondersteunen. Wij waren bezig een grote schare werknemers op een acceptabele wijze bezig te houden. Ook in die tijd zaten al plukken in de kantines. Dat kan voor niemand een verborgen zaak zijn geweest.'⁴⁵

In december 1977 was de situatie nog verder verslechterd. Iedere hoop dat de economische crisis tijdelijk zou zijn verdween na de tweede oliecrisis eind jaren zeventig. Daarnaast bleek RSV nog steeds niet succesvol in het terugdringen van de kosten en het verhogen van de inkomsten door productiviteitsgroei en efficiëntie. Het bouwen van mammoettankers was geen goede keuze gebleken, de verliezen van deze divisie drukten zwaar op de resultaten van RSV als geheel.

Een nieuwe beleidscommissie, bestaande uit ambtenaren, scheepsbouwers en vakbonden, werd ingesteld om nieuwe plannen te ontwik-

41 K. Sluyterman, *Kerende kansen. Het Nederlandse bedrijfsleven in de 20^e eeuw* (Amsterdam 2005) 249.

42 Ibid.

43 Van Zanden, *Economic history*; Dankbaar en Velzing, 'Industriebeleid in Nederland', 9.

44 Van Zanden, 'The history of an empty box', 187.

45 Kamerstuk II 1984/5, 17718, nr. 21, 1185.

kelen voor reductie van de overcapaciteit. Unaniem adviseerde deze commissie in 1978 om de zwakste werven te sluiten, maar dat leidde al snel tot de Noord-Zuid tegenstelling. De keuze om de Amsterdamse NDSM (noord) te sluiten en de Rotterdamse werven (zuid) open te houden stuitte op groot verzet in Amsterdam en deed de vakbonden uit elkaar vallen. De Amsterdamse vertegenwoordiging verliet de beleidscommissie uit protest.⁴⁶ De positie van de vakbond werd hierdoor ernstig verzwakt.

Wat wel volgde was een beroemde staking in Amsterdam in 1978 waarbij de lokale afdeling van de NKV-NVV (vanaf 1981 FNV) werd gesteund door een brede coalitie bestaande uit het stadsbestuur en alle raadsfracties en ondersteund door een keur aan solidariteitsacties van bijvoorbeeld ambtenaren van naburige gemeenten en de vrouwenbeweging. De staking viel samen met de Provinciale Statenverkiezingen en werd daarom veelvuldig bezocht door landelijke politieke kopstukken die zich uitspraken tegen sluiting van de Amsterdamse werf en zo de stakers een extra steun in de rug gaven. De kritiek richtte zich toen al ten dele op de rol van de EEG, die werd gezien als een aanstichter van het sluiten van de scheepswerven.⁴⁷ Tijdens de protesten toonde het Amsterdamse stadsbestuur zich bereid om te investeren in NDSM. Wethouder Enneüs Heerma (Christen-Democratisch Appèl, CDA) en de vakbonden stelden een plan op waarbij werd voorgesteld dat de ADM, die werd gezien als meest rendabel, delen van NDSM zou overnemen.⁴⁸

Het gevolg was dat NDSM gedeeltelijk werd gered door 400 van de in totaal 3000 NDSM-werknemers onder te brengen in een nieuw bedrijf NSM (Nederlandse Scheepsbouw Maatschappij). Nog eens 950 werknemers gingen over naar ADM als onderdeel van een sociaal plan en de rest werd ontslagen of ging met vervroegd pensioen.⁴⁹ De Nederlandse staat en Amsterdam werden aandeelhouders in de NSM; Amsterdam kocht evenveel aandelen als de Nederlandse staat en stond medegarant voor leningen.⁵⁰ NSM werd orders toegezegd afkomstig van RSV, 'een toezegging waarvan het departement en RSV in oktober 1978 reeds wisten dat zij vermoedelijk niet gerealiseerd kon worden', zo concludeerde de RSV-enquêtecommissie achteraf.⁵¹

46 Strath, *The politics of de-industrialization*, 163, 164, 173-175.

47 Van Romburgh en Spits, *Nederlandsche Dok en Scheepsbouw Maatschappij*, 62.

48 'Amsterdam wil in nieuwe werf delen. Nieuwe hoop voor NDSM', *NRC Handelsblad* 11 september (1978); 'Amsterdam bereid tot steun werfcombinatie', *De Telegraaf* 11 september (1978) 1.

49 Strath, *The politics of de-industrialization*, 178.

50 Kamerstuk II 1980/1, 14969, nr. 65.

51 Kamerstuk II 1984/5, 17718, nr. 16, 487.



Illustratie 1 Op de publieke tribune van de Tweede Kamer volgen de Amsterdamse wethouders Schaefer (l, PvdA) en Heerma (r, CDA) de beraadslagingen tussen de Kamer en minister Van Aardenne (VVD) van Economische Zaken over extra steun voor ADM, 19 januari 1983 (bron: foto Rob C. Croes, fotocollectie Anefo, Nationaal Archief).

Het herwonnen vertrouwen van het Europees directoraat Mededinging

Ondertussen had men op de burelen in Brussel ook niet stilgezeten, want in alle landen van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap verkeerde de scheepsbouw in grote economische problemen in de jaren zeventig.⁵² Al jarenlang steunden nationale en lokale overheden in West-Europa de scheepsbouw in hun landen. Net als in Nederland werden subsidies gegeven onder de voorwaarden dat scheepsbouwers samengingen, herstructureerden en competitiever werden om zo de werkgelegenheid op peil te houden. Naarmate de teleurstelling over de resultaten van deze interventies toenam, werd de belangrijkste reden voor staatsubsidies behoud van werkgelegenheid.⁵³ Mede hierom werd de Europese Commissie kritischer.

Hoewel er al in het verdrag van Rome van 1957 was afgesproken dat staatssteun aan de scheepsbouw moesten worden teruggebracht, was de Europese Commissie lange tijd niet erg actief in het bestrijden van staatssteun. Het stond ook betrekkelijk machteloos tegen de lidstaten,

⁵² Strath, *The politics of de-industrialization*.

⁵³ Keulen en Kroeze, 'The rise of neoliberalism'.

omdat deze (soms bewust) staatssteun niet of te laat aanmelden bij de Europese Commissie. Dit gold temeer voor industrieën die onder druk stonden zoals staal, textiel en scheepsbouw.⁵⁴ Nederland was hier geen uitzondering op.⁵⁵

Begin 1980 veranderde dit, niet in de laatste plaats door de komst van een nieuwe eurocommissaris voor Mededinging, de voormalig Nederlandse minister van Financiën Frans Andriessen (CDA), die een wijziging op het gebied van staatssteun en mededinging inzette, die bijdroeg aan een 'herwonnen vertrouwen' in en binnen het Directoraat-Generaal IV Mededinging. Andriessen herinnerde zich: 'De DG Mededinging was volledig gesloten. Mijn voorganger was een man die blijkbaar vrij gesloten was. Daarom gooide ik de ramen open.'⁵⁶ Andriessen stelde een nieuwe directeur-generaal aan, de Duitser Manfred Caspari, omdat ook hij 'meer open was, hij was meer een entrepreneur die veel wist van wat er werkelijk gebeurde in de economische praktijk, niet in de theorie, maar in het werkelijke economische leven.'⁵⁷ Caspari kwam met een duidelijke agenda voor de hervorming van staatssteun omdat naar zijn idee 'deze sector totaal verwaarloosd was en men nu weer krachtig moest ingrijpen'. Daarmee ontstond een 'economische en intellectuele context' waarin krachtig concurrentie- en staatssteunbeleid ontstond.⁵⁸ En onder leiding van Andriessen en Gaspari werd in vier jaar veertienmaal tegen staatssteun besloten, terwijl in de kwart eeuw daarvoor slechts 21 zaken waren verboden.⁵⁹

Hierbij kregen ze een fikse steun in de rug van het Europees Hof die in een serie arresten de Europese Commissie een exclusieve rol als beoordelaar van staatssteun gaf. Nederland werd in 1980 nadrukkelijk op de vingers getikt door het Europees Hof in het beroemde Philip Morris-arrest. Het Hof oordeelde dat staatssteun alleen geoorloofd was om de doelen van de Gemeenschap mee te behalen. Volgens het verdrag gold dit alleen voor gebieden met een abnormaal lage levensstandaard en hoge werkeloosheid. Omdat Nederland op dit vlak ver boven het Europees gemiddelde bleef, was daarmee staatssteun voor de Nederlandse

54 K. Middlemas, *Orchestrating Europe. The informal politics of the European Union 1973-95* (Londen 1995) 503.

55 Kamerstuk II 1984/5, 17718, nr. 16, 247.

56 Historical Archives of the European Union (hierna HAEU), Oral History, Interview Frans Andriessen, 6; via https://archives.eui.eu/en/oral_history.

57 HAEU Interview Andriessen, 9.

58 Middlemas, *Orchestrating Europe*, 503-504; Warloutzet, 'Competition', 295-296.

59 Middlemas, *Orchestrating Europe*, 504.

scheepsbouw al snel ontoelaatbaar. Maar bovenal wordt het arrest gezien als een ‘*political landmark ... a public statement about DG IV’s right to restrict the freedom of national and subnational aid-donors in choosing where and when to grant subsidies*’, zoals Thomas stelt.⁶⁰ Vanaf 1983 begon Andriessen bovendien illegale staatssteun terug te vorderen. In het beroemde Boussac-vonnis bekrachtigde de rechter dat Frankrijk 300 miljoen francs moest terugbetalen, dat was tot een paar jaar daarvoor ondenkbaar geweest.⁶¹

Het nieuwe neoliberale geïnspireerde denken over staatssteun werd voor het eerst getest op sectoren waarin de Commissie van oudsher via het Verdrag van Rome een rol had: de staal- en scheepsbouwsector. Beide sectoren waren in de woorden van Caspari ‘niet-essentiële’ sectoren met ‘waanzinnige overcapaciteit’ die via nationale steunmaatregelen tegen werkloosheid werden beschermd. De scheepsbouw was hierbij het grootste dossier.

In 1981 waarschuwde Andriessen het Europees Parlement in een toespraak over scheepsbouw al: ‘het mag niet zo zijn dat als het ware een soort van “subsidiëntaliteit” zou ontstaan waardoor deze sector permanent alleen maar met grote steun van overheidswege op de been zou kunnen worden gehouden. Dat zou een degradatie van deze sector zijn en op den duur zou dat ook niet vol te houden zijn.’⁶² Om de scheepsbouwsector te saneren besloot DG IV om een ‘rationalisatiekartel goed te keuren voor het ontmantelen van capaciteit’ maar wel op voorwaarde, want ‘zolang de marktherstelmaatregelen van kracht zijn zal er geen cent [aan staatssteun] worden goedgekeurd’.⁶³ De perceptie op de markt was binnen de Commissie bovendien veranderd, de problemen in de scheepsbouw werden nu gezien als ‘structureel in plaats van conjunctureel’. In twee richtlijnen voor steunverlening aan de scheepsbouw uit 1981 en 1987 werden toegestane staatsteunmaatregelen snel teruggebracht. De Europese Commissie berekende dat hierdoor tot 1990 zo’n 30.000 banen zouden verdwijnen.⁶⁴

60 K.P. Thomas, *Competing for capital. Europe and North America in a global era* (Washington 2000) 113, 114.

61 J.J. Piernas López, *The concept of state aid under EU Law. From internal market to competition and beyond* (Oxford 2015) 195.

62 Andriessen als geciteerd in: Kamerstuk II 1984/5, 17718, nr. 16, 247.

63 HAEU Interview Gaspari, 19.

64 López, *The concept of state aid*, 55, 56.

De zure appel: de heroverweging van scheepsbouwsteun (1981-1982)

Vanaf 1980 zet een verandering van het Nederlandse scheepsbouwbeleid snel in. Allereerst begint het ministerie van Economische Zaken tegen de achtergrond van het Philip Morris-arrest steunverzoeken af te houden en af te bouwen. Dit had als gevolg dat er spanningen ontstonden tussen overheid, werfeigenaren die om steun bleven vragen en de vakbeweging die het geloof in herstructurering verloor. De grootste vakbond FNV stapte daarom in 1981 uit het georganiseerde tripartiete overleg tussen nationale overheid, werfeigenaren en vakbonden. Hierdoor verloor het ook invloed op het sociaal beleid dat werd afgesproken bij sluitingen. De vakbonden speelden ondanks protestacties geen werkelijke rol meer in het beleid.⁶⁵

Deze door het ministerie van Economische Zaken ingezette koerswijzing was niet enkel een juridisch ingegeven keuze, maar ook een ideologische. Deze ideologische tint zien we voor het eerst terug in de Studiegroep Begrotingsruimte van 1978 en vervolgens in de serie Heroverwegingen uit 1981, een reeks ambtelijke rapporten geschreven onder auspiciën van het ministerie van Financiën met voorstellen om niet langer met de kaasschaaf te bezuinigen, maar het beleid drastisch te veranderen. Hierbij werden dertig beleidsterreinen onder de loep genomen, en voor elk terrein in ieder geval een plan gemaakt om 20% te bezuinigen. Eén van de Heroverwegingsrapporten ging ook over de scheepsbouw. De ambtelijke commissie concludeerde 'dat de politieke keuze is gemaakt voor een geleidelijke afbouw ten einde ernstige verstoring van het sociale klimaat te vermijden. Het is een politieke zaak om te bepalen welke prijs men hiervoor wil betalen. (...) Gezien de economische toekomstverwachtingen kan men zich afvragen of de prijs die afgelopen jaren in dit kader betaald is in de toekomst nog wel is op te brengen c.q. in relatie tot de economische orde zou moeten worden opgebracht.'⁶⁶ De Heroverwegingen worden wel de 'moeder aller operaties' genoemd en kwamen tijdens het kabinet-Lubbers I (1982-1986) tot volle wasdom in de serie Grote Operaties, waarvan de operatie privatisering en de -2% operatie de bekendste werden.⁶⁷

65 Strath, *The politics of de-industrialization*, 180.

66 Kamerstuk II 1980/81, 16625, nr. 31, 22.

67 F.K.M. van Nispen, *Het dossier heroverweging* (Delft 1992) 9.

Deze rapporten hebben ook als onderlegger gediend voor een ander uniek rapport, *De zure appel*, dat in 1982 als ongevraagd ambtelijk advies door de secretarissen-generaal van Financiën en Economische Zaken aan premier Van Agt werd gestuurd met voorstellen voor vergaande hervormingen, uit te voeren door het nieuwe kabinet dat zou aantreden na de verkiezingen van 1982. Met name Frans Rutten, als secretaris-generaal van Economische Zaken één van de auteurs van *De zure appel*, was één van de belangrijkste en meest vocale ambtelijke wegbereders van het neoliberalisme in Nederland. In zijn nieuwjaarartikelen in het blad *Economisch Statistische Berichten* (ESB) verketterde hij de 'economische professie' die met 'simplistische keynesiaanse modellen bijgedragen [heeft] tot de euforie, dat volledige werkgelegenheid en "volledige" bezetting van de productiecapaciteit door macro-economische maatregelen van de overheid veilig zijn te stellen. Deze vergissing is van meer dan theoretische betekenis; zij heeft het centralisme in de hand gewerkt en daarmee aan de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen en werknemers afbreuk gedaan.⁶⁸ Zijn recept was een beperkte staat die zich richtte op monetaristisch monetair beleid en het herstel van concurrentie en een vrije markt. Dat laatste moest tevens het centrale streven van de EEG worden.⁶⁹ Deze boodschap had Rutten ook al uitgedragen als secretaris van de commissie-Wagner I, een door minister van Economische Zaken Gijs van Aardenne (1977-1981, 1982-1986, VVD) ingestelde adviescommissies van werkgevers en werknemers onder leiding van oud-Shell bestuursvoorzitter Gerrit Wagner, die over de heroriëntatie van het industriebeleid het breed gedragen rapport *Nieuw industrieel elan* (1980) publiceerde. Hoe fundamenteel anders dit was dan het tot dan toe gevoerde beleid blijkt uit de benadering van werkgelegenheid: 'Werkgelegenheid hebben we niet vooropgesteld. Wij geloven niet dat je industriepolitiek moet voeren als panacee voor werkgelegenheid', aldus het lid Harrie Langman, in plaats daarvan moest de collectieve lastendruk omlaag en konden (private) investeringen omhoog.⁷⁰ In *De zure appel* werd RSV als het voorbeeld van falende Keynesiaanse subsidiepolitiek opgevoerd. Het was, aldus de schrijvers, een van de meest 'evidente voorbeelden van verloedering'. Zij zagen een 'fundamentele aantasting van de markteconomie' die alleen kon worden opgelost door 'harde, op het

68 F.W. Rutten, 'Prioriteit voor werkgelegenheid en economische groei', *ESB* 5 januari (1983) 4-7, 5.

69 Vergelijk: F.W. Rutten, 'De nationale economie is in groot gevaar', *ESB* 7 januari (1981) 4-7, 7; Idem, 'De kern van de afbraak', *ESB* 6 januari (1982) 4-7, 5.

70 M. Varisli, *Grenzen aan de groei? Sociaal-economische debatten in Nederland in de jaren 1971-1983* (masterscriptie geschiedenis UvA 2018) 61.

eerste gezicht asociaal aandoende maatregelen', waaronder een bezuinigingspakket van fl. 10 miljard per jaar.⁷¹ Deze konden worden ingevuld met de bezuinigingsmaatregelen uit de Heroverwegingsrapporten.⁷²

Deze redenatie werd grotendeels overgenomen in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I, waarin bevordering van concurrentie, het belangrijkste speerpunt uit de tweede neoliberale golf, een belangrijk doel van het regeringsbeleid werd. 'Bij steun aan individuele bedrijven zal vanwege de schaarse overheidsmiddelen en het gevaar van concurrentievervalsing grote terughoudendheid worden betracht.' Ook is de invloed van Philip Morris duidelijk zichtbaar in de tekst, steun is alleen nog mogelijk in 'gebieden met duidelijk meer dan gemiddelde werkloosheid.'⁷³

Deze neoliberale wijziging was eerder al ingezet in het beleid van het ministerie van Economische Zaken. Minister Frans Andriessen (CDA, 1977-1980) poogde al onder het kabinet-Van Agt I nieuwe steunaanvragen in de scheepsbouw te voorkomen. Dit gebeurde in een periode die de Europese Commissie omschreef als een 'crisis in de crisis', waarin de overcapaciteit verder opliep terwijl de orders en de prijzen nog verder terugliepen.⁷⁴

Terwijl ministeries en ministers steeds meer een neoliberale koers gingen varen, was de Tweede Kamer hiervan nog niet overtuigd. In februari 1981 vroeg de Kamer na een succesvolle lobby van de gemeente Amsterdam en de vakbonden unaniem om een nieuw steunpakket voor de Amsterdamse werf NSM. De gemeente had een reddingsplan gepresenteerd ter waarde van fl. 25 miljoen gulden, maar minister van Economische Zaken Van Aardenne weigerde hier aan mee te werken. Hij meende dat het voorstel 'op grond van zakelijke overwegingen onvoldoende toekomstperspectief heeft om verdere steun te rechtvaardigen'. Wanneer de gemeente het plan toch wilde doorzetten zou hij de staatsaandelen in NSM 'afstoten'. Veel kans gaf hij het plan ook niet omdat hij problemen voorzag bij de goedkeuring die de Europese Commissie zou moeten verlenen. 'Opmerkelijk is hierbij dat reeds op de dag dat het plan van Amsterdam in de publiciteit kwam de commissiediensten mondeling van hun verontrusting blijk hebben gegeven', aldus Van Aar-

71 Van Grinsven, 'De zure appel', 63.

72 Van Nispen, *Het dossier*, 119.

73 Kamerstuk II 1982/83, 17555, nr. 7, 30.

74 Report from the Commission to the Council on the state of the shipbuilding industry in the Community. Situation at the beginning of 1985. COM (85) 548 final, 22 October 1985. Beschikbaar via (online) Archive of European Integration of the University of Pittsburgh (AEI), <http://aei.pitt.edu/id/eprint/8834>.

denne.⁷⁵ De Kamer was furieus over deze Kamerbrief van Van Aardenne en de terechtwijzing werd veroordeeld door alle partijen.⁷⁶

Dat had echter geen effect in Brussel, de invloed van DG IV bleef groeien. Dat bleek wel in december 1981 toen de Europese Commissie een vooronderzoek opende naar het vermoeden van onterecht verleende staatssteun aan NSM en ADM in het verleden. De regering 'betreurde' deze stap, naar haar idee had het de Commissie altijd geïnformeerd over de steunpakketten. Ambtenaren van Economische Zaken hadden deze ook besproken in het maandelijks ambtelijke overleg over de scheepsbouw met de andere lidstaten en de Europese Commissie. Tijdens eerder overleg hadden andere lidstaten nooit bezwaar gemaakt tegen de steun.⁷⁷ Een persoonlijke ontmoeting tussen Van Aardenne en Andriessen op 27 januari 1982 veranderde de mening van de eurocommissaris niet. Andriessen meende dat er 'ontoelaatbare' steun was verstrekt aan zowel NSM als ADM.

In hetzelfde jaar klopte ADM nogmaals aan voor nieuwe steun bij de gemeente en het Rijk. ADM had fl. 36 miljoen nodig om te overleven. De stad Amsterdam was bereid de helft van dit geld te lenen, maar Van Aardenne weigerde de andere helft bij te leggen. Zelf was hij van mening dat de omvang van de Amsterdamse haven een reparatiewerf als ADM rechtvaardigde. De reden om de steun desondanks te weigeren was het onderzoek van DG IV. Het directoraat-generaal had Van Aardenne laten weten dat een lening om een onmiddellijk bankroet te voorkomen niet zou worden geaccepteerd en dat in het verleden gegeven steunmaatregelen nog steeds onderzocht werden.⁷⁸ Andriessen had hiertoe in oktober 1982 een formeel onderzoek naar mogelijk ongeoorloofde staatssteun geopend.⁷⁹ Terwijl de Europese Commissie zijn onderzoek begon waren de ambtenaren van Economische Zaken er al van overtuigd dat het beleid moest veranderen, zoals ook bleek uit de Heroverweging en het *Zure appel*-rapport. Dit begonnen zij ook Europees uit te dragen. Vanaf 1982 vertelden ze de Europese collega's in het maandelijks overleg over de scheepsbouw, dat per 1985 alle steun aan de scheepsbouw zou zijn uitgefaseerd. De Nederlandse ambtenaren steunden nu ook na-

75 Kamerstuk II 1980/1, 14969, nr. 60, 63.

76 Kamerstuk II 1980/81, 14969, nr. 66.

77 Nationaal Archief (NA) 2.06.107, Ministerie van Economische Zaken: Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen. 5595, De Nederlandse Scheepsbouwindustrie 1980-1983. Telexen aan DG IV, ongedateerd [december 1981?]; 20 januari 1982.

78 Kamerstuk II 1982/83, 17600XIII, nr. 15.

79 NA 2.06.107, 5596. Formele notificatie van de EC, 13 oktober 1982; NA 2.08.107, 5595. Telex aan Commissaris Andriessen, 31 januari 1983.



Illustratie 2 ADM-medewerkers protesteren op het Binnenhof en ontmoeten minister Van Aardenne (VVD) van Economische Zaken, 8 december 1982 (bron: foto Rob C. Croes, fotocollectie Anefo, Nationaal Archief).

drukkelijk de Europese Commissie in het zo snel mogelijk afkondigen van de zesde richtlijn die een ‘situatie van staatsteunanarchie’ moest voorkomen.⁸⁰

De RSV-enquête als katalysator: staatssteun gaat in de ban, 1983-1986

Met het aantreden van het kabinet-Lubbers I in 1982 werd het nieuwe neoliberale staatssteunbeleid nu ook krachtig publiekelijk uitgedragen. Deze regeringsploeg van ‘managers in de politiek’ liet zich openlijk inspireren door bedrijfsmatige managementmethoden en door managementconsultants van met name McKinsey. Ria Beckers (Politieke Partij Radikalen, PPR) meende bij het debat over de regeringsverklaring niet geheel ten onrechte ‘dat de Nederlandse overheid met de Regering-Lubbers één groot McKinsey-bureau is geworden.’⁸¹ McKinsey is een veelgenoemde verspreider van neoliberale ideeën in de jaren tachtig.⁸²

80 NA 2.06.107,5595. Verslag 10 juni 1982, 1.

81 Keulen en Kroeze, ‘Managerpolitiek’; S. Keulen, ‘1982: Managers in de politiek’, in: L. Heerma van Voss e.a. (red.) *Wereldgeschiedenis van Nederland* (Amsterdam 2018) 689-695, 689.

82 J. O’Mahoney en A. Sturdy, ‘Power and the diffusion of management ideas. The case of McKinsey &

Het bureau had ook veel invloed op het Nederlands bestuur. Verschillende departementen in Den Haag werden in de jaren zeventig en tachtig door McKinsey gereorganiseerd en (on)gevraagde adviesrapporten werden in beleid omgezet.⁸³ Dit neoliberalisme kan teruggevoerd worden naar één van de grondleggers van het moderne managementdenken: de Oostenrijkse neoliberal Peter Drucker.⁸⁴ Drucker groeide uit tot auteur die het vaakst (zevenmaal) de McKinsey-award voor het beste artikel van de *Harvard Business Review* won. De verspreiding van bedrijfsmatige managementideeën wordt gezien als een van de meest kenmerkende verschijnselen van het neoliberale tijdperk.⁸⁵

Vlak voor de formatie tijdens de toonaangevende NIVE-voorjaarsdag van het Nederlands Instituut voor Efficiency legden Pieter Winsemius, minister in Lubbers I maar toen nog firmant van McKinsey, en Frans Rutten uit hoe management paste binnen de neoliberale hervormingsagenda.⁸⁶ Vanuit Ruttens afkeur voor de Keynesiaanse macro-economische planning pleitte hij voor herstel van efficiëntie in de economie via micromanagement. 'Een basispunt van de economische wetenschap en van de organisatieleer in het bijzonder is voorts dat in een organisatie niet elke detail aan de top van de organisatie moet worden beslist. (...) Veel te veel detailproblemen – bijvoorbeeld betreffende bedrijven in nood – worden in Den Haag op het Binnenhof behandeld. (...) Het meer overlaten van beslissingen aan ondernemers en werknemers, zou de doelmatigheid van onze economie ten goede komen. Het zou ook beter passen bij de idealen van de democratie'.⁸⁷ Hij vervolgde:

'Bij het omkeren van trends en het keren van de afbraak hoort ook een in bepaalde opzichten verzwaarde taak voor het management. Ondernemers hechten terecht aan hun eigen verantwoordelijkheid. Die moet echter ook worden waargemaakt onder moeilijke omstandigheden en op moeilijke terreinen, zoals bij saneringen en bij loonsvorming. Goede en moedige managers hebben een sleutelrol te vervullen bij het herstel van een goede werking van onze economie.'⁸⁸

Co., *Management Learning* 47:3 (2016) 247-265.

83 Voor voorbeelden: S. Keulen, *Monumenten van beleid. De wisselwerking tussen Nederlands overheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002* (Hilversum 2014) 188, 191, 199, 217.

84 D. Stone, *Goodbye to all that? The story of Europe since 1945* (Oxford 2014) 181.

85 M. Eagleton-Pierce, *Neoliberalism. The key concepts* (Londen 2016) 114.

86 Zie ook: Keulen, *Monumenten van beleid*, 179-228.

87 F.W. Rutten, 'Bevordering van een efficiënte werking van onze nationale economie', in: *Management in perspectief* (Den Haag 1982) 7-17, 14, 15.

88 *Ibid.*, 15.

Hier presenteerde Rutten management, inclusief de rol die individuele managers moesten spelen in plaats van de overheid, als micro-economische oplossing voor macro-economische vraagstukken.

Hoe groot het vertrouwen was in deze nieuwe vorm van managementdenken en managementconsultancy bleek wel tijdens het eindspel om RSV. Vanaf de formatie van Lubbers I voerde Van Aardenne de druk op het op omvallen staande RSV snel op. Van Aardenne maakte duidelijk dat van overheidskrediet alleen nog sprake kon zijn als het gehele bestuur ermee instemde 'dat McKinsey wordt ingehuurd en dat aanbevelingen van dit bureau, voorzover geaccordeerd door de overheid, zullen worden uitgevoerd'. De begeleidingsgroep van ambtenaren die namens de overheid het saneringsproces moest begeleiden zou eveneens onder voorzitterschap van McKinsey komen te staan.⁸⁹ Deze relatief nieuwe actor kreeg zo een belangrijke rol die overigens in deze tijd door sommigen al kritisch werd besproken.⁹⁰ Op 25 januari 1983 presenteerde de projectgroep onder leiding van McKinsey haar ontluiserende eindrapport aan de meest betrokken bewindslieden. Van de 28 bedrijven waaruit het RSV-conglomeraat bestond, waren er op dat moment slechts zeven rendabel. Of zoals één van de projectgroepleden het concern omschreef; het probleem was dat 'RSV niet uit een aantal goede en een aantal slechte appels bestaat. Er zijn vrijwel geen echt gave appels'. Alleen al voor 1983 was een half miljard gulden nodig om het bedrijf overeind te houden, een bedrag dat in de jaren daarna zou oplopen tot jaarlijkse bijdragen van fl. 650 miljoen. 'Zonder deze externe middelen was de totale ineenstorting van het concern onvermijdelijk.'⁹¹ En zelfs met die steun liep een groot deel van de werkgelegenheid gevaar, 10.000 mensen zouden hun baan kunnen verliezen. De conclusies werden snel overgenomen: al een week later besloot de regering geen geld meer te steken in het RSV-concern. Het conglomeraat moest dezelfde week nog surseance van betaling aanvragen en stortte als een kaartenhuis in elkaar. Een maand later besloot de Tweede Kamer voor het eerst sinds de oorlogsenquête een parlementaire enquête te houden naar het RSV-drama.

89 Kamerstuk II 1984/5, 17718, nr. 16, 422, 423.

90 Zie bijvoorbeeld: 'CPN-fractie vraagt parlementaire enquête over RSV', *De Waarheid* 11 februari (1983) 1. De onvrede over de rol van McKinsey uitten sommigen ook bij beleidswijzingen in jaren daarvoor en daarna: 'McKinsey', *De Waarheid* 15 december (1976) 3; 'Werven: Minister breekt nu de geherstructureerde scheepsbouw af', *NRC Handelsblad* 3 mei (1985) 11.

91 Kamerstuk II 1984/5, 17718, nr. 18, bijlage 74.

Ondertussen bleef Andriessen in de Tweede Kamer de druk opvoeren door er telkens op te wijzen dat de Europese Commissie 'steunverleningsoperaties in de lidstaten zeer kritisch volgt'. Eerdere steunmaatregelen waren toen 'nog steeds niet goedgekeurd' waardoor de kans op terugbetaling bestond. En zo hield de minister de Kamer voor: 'Indien de Commissie weigert haar goedkeuring te verlenen, moet een goedkeuring van verdere steunoperaties welhaast uitgesloten worden geacht.'⁹²

In deze context begon ook het parlement te schuiven over de wenselijkheid van Keynesiaans steunbeleid. Kwam de weigering van nieuwe steun Van Aardenne in 1981 nog op een kamerbrede veroordeling te staan, een jaar later waren de regeringspartijen al een stuk sceptischer. In een debat van 8 december 1982, met het Amsterdamse college van B&W op de publieke tribune, lieten het christendemocratische CDA en de liberale Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) nu een heel ander geluid horen. 'De fractie van de VVD is een verklaard tegenstandster van financiële overheidssteun aan individuele bedrijven', heette het nu. 'Concurrentievervalsing is vrijwel steeds het onbedoelde nevenproduct van dit soort hulp, en concurrentievervalsing is waarachtig niet het enige bezwaar', zo meende VVD-woordvoerder H.H. Jacobse.⁹³ Toch was nog niet iedereen overtuigd. De grootste oppositiepartij, de sociaaldemocratische Partij van de Arbeid (PvdA), meende met de rest van de oppositie dat een reparatiewerf een 'publieke voorziening' was en of die nu publiek of privaat werd uitgebaat veranderde daar niets aan. De partij vond het 'slecht beleid en onbegrijpelijk dat de minister (...) bezwaren oproept (...) die er eventueel in de Europese Commissie zouden kunnen zijn. Zo iets doet men niet. Bezwaren roep je niet op als je iets wilt voortzetten. Bezwaren roep je niet op als je een beleid wilt voeren dat positief gericht is.'⁹⁴

In januari 1983 werd een met algemene stemmen door de Kamer gevraagd rapport van een commissie van 'wijze mannen' gepresenteerd. Het rapport schetste een somber beeld van de vooruitzichten van het bedrijf. Het openhouden van de werf zou in ieder geval fl. 50 miljoen subsidie kosten, zonder dat er tekenen van marktherstel waren. Van Aardenne wees dit af, 'in haar nationale verantwoordelijkheid' kon de

92 Kamerstuk II 1982/83, 17600XIII, nr. 15.

93 Handelingen II 1982/83 1019, 1020.

94 Ibid., 1018.

minister geen nieuwe subsidie verstrekken.⁹⁵ In een hierop volgend debat in de Senaat lichtte Van Aardenne zijn besluit toe met de woorden:

‘Brussel is kritisch op dit soort zaken. Dat is terecht, want men beoordeelt daar de overheidssteun en of dat dan steun van de rijksoverheid of van de gemeente is, doet er in dat geval niet zo veel toe. Het gaat om de beoordeling van de eventuele concurrentievervalsing.’⁹⁶

In Amsterdam was het gemeentebestuur door stomheid geslagen door dit besluit. De wethouders Heerma (CDA) en Jan Schaefer (PvdA) hadden juist voor het oog van de tv-camera’s vanuit de portiersloge van de ADM een 111 uur durende inzamelingsactie gehouden om ADM te redden. Arbeiders en het publiek waren naar het stadhuis gekomen om geld te doneren om de werf open te houden. De ontbrekende fl. 15 miljoen werd gevonden doordat de stad de twee drijvende dokken van de werf had opgekocht om weer terug te verhuren.⁹⁷

De Europese Commissie werd over deze laatste steunoperatie niet geïnformeerd, maar hoorde er snel over en nam het mee in haar eindconclusie van 28 april 1983. Het was een opmerkelijk besluit waarin commissaris Andriessen de overheidssteun voor ADM goedgekeurde omdat het samenging met de ontmanteling van het RSV-concern als geheel. ‘Het heeft in ieder geval wel moeite gekost om de commissie tot de beslissing over ADM te krijgen. Ik verwacht geen al te grote problemen met de goedkeuring van de RSV-operatie, juist vanwege het feit dat er zo’n afslanking plaatsvindt. Ik heb hierover echter nog geen contact gehad. Ik heb commissaris Andriessen wel ingelicht over de problemen, voor zover hij die nog niet uit de krant kende’, aldus minister Van Aardenne in de Tweede Kamer.⁹⁸

Dat Nederlandse ambtenaren zich niet als neutrale volgers van de politieke leiding opstelden, bleek wel uit het feit dat zij intern hun ongenoegen uitten: zij waren zeer verbaasd dat de steun aan ADM was goedgekeurd. En niet alleen zij. In het maandelijks overleg tussen de nationale ambtenaren en de Europese Commissie over scheepsbouw vroeg de Duitse delegatie hoe het kon dat de steun aan ADM was goedgekeurd. De Commissieambtenaren lichtten toe dat dit kwam doordat

95 Ibid., 1603; Kamerstuk II 1982/83, 17600XIII, nr. 25.

96 Handelingen I 1982/83, 531.

97 I. Bos, ‘Enneüs Heerma’, *Groene Amsterdammer* 40:5 (1994); Kamerstuk II 1982/83 17600XIII, nr. 135, 3, 4.

98 Handelingen II 1982/83, 3700.

ADM de enige reparatiewerf was en dat steun samenging met vermindering van arbeidskrachten en tot verrassing van Economische Zaken ook omdat '(merkwaardig genoeg) het feit dat de steun van de lagere overheid beperkt is'.⁹⁹ Waarschijnlijk mede hierom, ondanks dat er geen bezwaar was van de kant van de Europese Commissie, ging Van Aardenne er niet toe over om de ADM of andere scheepswerven nieuwe steun te bieden vanuit de rijksoverheid. Hieruit blijkt dat de kritische houding van ambtenaren effect sorteerde. In dezelfde werkgroepvergadering deelden de Nederlandse ambtenaren namelijk mee dat binnen het jaar Nederland de laatste staatsteun zal beëindigen. Omdat 'gezien de moeilijke situatie van de scheepsbouwsector in de wereld, waardoor eigenlijk elke nationale steun verloren gaat. Een nationale oplossing van de problemen is dan ook niet meer mogelijk'.¹⁰⁰ De tweede reden was dat de grootste ontvanger van steun, het RSV-concern nu failliet was. Immers, in februari 1983 was RSV failliet gegaan. Dit faillissement maakte het besluit eenvoudiger om verdere staatssteun per direct te blokkeren.

De parlementaire enquête naar het RSV-debacle die in maart 1983 was gestart, presenteerde ondertussen een ontluisterend beeld van de samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid. De samenvattingen van de openbare verhoren trokken steeds grotere kijkersaantallen op de televisie. Betrokkenen hadden moeite overtuigend uit te leggen wat RSV met al het geld had gedaan en hoe het had gefunctioneerd, verschillende verhoren resulteerden in grote hilariteit en ontluisterende conclusies over de 'RSV-show'.¹⁰¹ In december 1984 trok de parlementaire enquêtecommissie met leden van de uiterst linkse Communistische Partij Nederland (CPN) tot de uiterst rechtse reformatorisch-conservatieve Staatskundig Gereformeerde Partij (SGP) een gemeenschappelijke conclusie waaruit duidelijk werd dat het Keynesiaanse interventiebeleid had afgedaan. Want ondanks de Kamerbrede steun voor het beleid,

'valt het te betwijfelen of de strijd om het zo lang mogelijk openhouden van de reeds jarenlang onrendabele scheepsbouwcapaciteit juist uit sociale overwegingen kon worden beschouwd als een aanvaardbaar beleidsalternatief. (...) Want de problemen waren niet van tijdelijke aard maar

99 NA 2.06.107, 5596. Verslag 7 juni 1983.

100 NA 2.06.107, 5596. Verslagen 7 juni en 21 september 1983.

101 R. Kroeze en S. Keulen, "More exciting than Watergate, more real than Dynasty". Transparency's rise: the Dutch RSV-enquiry and the context of the 1980s, in: J.J. Engels and F. Monier (red.), *History of transparency in politics and society* (Göttingen 2020) 137-152.

structureel van karakter. Een conjuncturele opleving betekende nog geen levensvatbare Nederlandse scheepsbouw. (...) [D]e pogingen om die wer-
ven zoveel mogelijk en zo lang mogelijk open te houden waren een voort-
durende bron van onzekerheid en een lange reeks van desillusies.¹⁰²

De parlementaire enquête werkte voor de Kamer als katalysator om een einde te maken aan het op werkgelegenheid gerichte Keynesiaanse beleid en om voortaan de markt zijn werk te laten doen. De enquête bezegelde een al door de minister en zijn ambtenaren ingezette verandering in het industriebeleid waarin, aldus de economisch historicus Van Zanden, non-interventie voortaan de norm werd.¹⁰³ Hierbij borduurde de politiek voort op de neoliberal geïnspireerde rapporten van de hierboven aangehaalde commissie-Wagner en eerder genoemde ambtelijke adviezen, evenals op rapporten zoals *Plaats en Toekomst van de Nederlandse industrie* (1980) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid dat eveneens een meer marktgericht industriebeleid voor-schreef.¹⁰⁴

Tussen 1983 en 1986 werd het RSV-concern opgedeeld in zes bedrijven, deze bleken in de praktijk niet altijd even stabiel en winstgevend als gehoopt. Dit gold ook voor NSM en ADM. Het Amsterdamse gemeentebestuur bleef zijn best doen om de werkgelegenheid van beide bedrijven te behouden. Nieuwe pogingen om kredieten en steun los te weken bij de nationale overheid liepen op niets uit.¹⁰⁵ De NSM zou nooit herstellen en werd bankroet verklaard in mei 1984. Wethouder Heerma probeerde hierop nog éénmaal de werf door te starten, maar ook die poging liep op niets uit.¹⁰⁶ De ADM verging het niet veel beter. In januari 1985 was de kas leeg en konden de lonen niet langer betaald worden. Minister Van Aardenne liet weten dat ‘in een situatie van dreiging van een faillissement de huidige financiers, te weten de banken, primair verantwoordelijk zijn (...)’ en dat ‘van de rijksoverheid geen bijdrage in het benodigde boedelkrediet viel te verwachten’.¹⁰⁷

Van Aardenne presenteerde dit nadrukkelijk als één van de geleerde lessen van de RSV-enquête. Deze mening werd nu gedeeld door de meeste partijen in de Tweede Kamer. De PvdA sprak nu over ‘het on-

102 Kamerstuk II 1984/5, 17718, nr. 16, 462.

103 Van Zanden, ‘History of an empty box’, 188.

104 Zie hiervoor: Varisli, *Grenzen aan de groei?*

105 Kamerstuk II, 1984/85, 18600XIII, nr. 87.

106 ‘Oud-Shell man bekijkt werf NSM’, *NRC Handelsblad* 1 juni (1984) 13.

107 Kamerstuk II 1984/85 18600XIII, 87.

vermijdelijke faillissement'.¹⁰⁸ D66 benadrukte: 'Wij kennen de RSV-geschiedenis. Het lijkt erop dat enige lessen zijn getrokken uit het gebeurde. Het lijkt er echter ook op dat er fouten zijn gemaakt. Het faillissement van de ADM is onvermijdelijk. Iedereen erkent dat, tot en met de vakbeweging toe.'¹⁰⁹ Ook in de bijdrage van het CDA kwam het nieuwe neoliberale adagium duidelijk naar voren. De partij pleitte voor een oplossing die 'met twee voeten op de grond staat, gebaseerd is op marktconformiteit en gericht is op een rendement dat perspectief biedt.'¹¹⁰ Alleen onder de leden van de kleine linkse oppositiepartijen waren er nog pleitbezorgers voor Keynesiaanse steunmaatregelen te vinden. Willems (PSP): 'Ik waarschuw nog eens dat dit niet betekent dat men tegen steunverlening in het algemeen zou moeten zijn. Dat is wel een beetje het sfeertje dat dreigt te ontstaan na het RSV-drama. Wij vinden dat steunverlening uiterst zinvol kan zijn.'¹¹¹ De ADM-reparatiewerf vond echter geen steun bij de rijksoverheid en sloot binnen een maand, in februari 1985, de deuren. Overgebleven restanten van het RSV-concern werden in de jaren erna gesloten of opgekocht door private partijen en gereorganiseerd.

Conclusie

De sluiting van de Amsterdamse werven past in een Europees patroon van afbouw van staatssteun aan verlieslijdende werven. In alle lidstaten moest het beleid van fusies en centralisatie om werkgelegenheid te beschermen plaatsmaken voor een beleid gericht op concurrentie. In Groot-Brittannië verdwenen hierbij tussen 1977 en 1987 82.000 banen in de scheepsbouw die tot de komst van Thatcher vrijwel geheel in één genationaliseerde firma waren ondergebracht. In Frankrijk waren de werven ook tot conglomeraten gefuseerd die niet onderling mochten concurreren, maar in de jaren tachtig moest de regering mede op aandringen van de Europese Commissie ingrijpen op werven waar de bouw tot 90% gesubsidieerd werd, de Franse centrale Rekenkamer berekende dat het goedkoper was om orders te weigeren en uitkeringen te verstrekken dan schepen te bouwen. Ook in West-Duitsland opende de Commissie onderzoeken naar staatsteun in de gefuseerde werven waar-

¹⁰⁸ Handelingen II 1984/85, 2803.

¹⁰⁹ Ibid., 2802.

¹¹⁰ Ibid., 2805.

¹¹¹ Ibid., 2801.

bij de federale overheid tegenover subsidiewillige bondslanden als Bremen kwam te staan.

Onze studie toont aan de hand van de Nederlandse casus aan dat dit veranderingsproces werd bevorderd en tegengewerkt op verschillende bestuursniveaus: lokaal, nationaal en Europees. De interactie en dynamiek die hierbij ontstond, bleek van belang voor het verloop van het proces. De komst van een nieuwe actor in de politiek veranderde daarbij vrij plotseling het speelveld. De Europese Commissie, vooral in de vorm van het DG IV Mededinging die zeer invloedrijk werd, speelde deze transformerende sleutelrol. Het ideologische denken dat DG IV in de jaren tachtig uitdroeg is terug te voeren op de eerste golf neoliberalen. De Nederlandse commissaris Andriessen promoveerde deze omslag.

Maar ook andere actoren en factoren moeten meegenomen worden om te begrijpen waarom Nederland een van de eerste Europese landen was waar zich de wisseling van Keynesiaans georiënteerde staatssteun naar neoliberalisme voltrok. Dit was deels omdat binnen de ministeries van Financiën en Economische Zaken het neoliberale vertoog al in gang had gevonden. Topambtenaren probeerden in lezingen en rapporten de politiek warm te maken voor op neoliberale gedachten gestoelde heroverwegingen. Een tweede factor voor de snelle acceptatie was de specifieke band tussen de Europese commissie en Nederland: de veranderingsgezinde commissaris Andriessen kwam uit Nederland en Nederland werd op de vingers getikt door het Europese Hof in de rechtszaak over Philip Morris. Onder deze omstandigheden werden Nederlandse ambtenaren die al openstonden voor een verandering erin gesterkt dat zo'n verandering in neoliberale richting – dus met afbouw van staatssteun – moest plaatsvinden, zoals privédiscussies met Europese collega's illustreerden. En toen deze Europese ambtenaren zelf weer wat leken te verslappen – ze keurden de Amsterdamse steun aan ADM goed in 1983 – waren het de Nederlandse ambtenaren van Economische Zaken die hun ongenoegen daarover uitspraken en samen met hun minister met vermelding naar de Europese mededingingswetgeving geen steun van de rijksoverheid meer zouden verlenen. Veel meer dan vanuit de politiek, was er dus vroege en aanhoudende druk vanuit de ambtenarij en de Europese Commissie om tot verandering over te gaan.

Nederlandse ministers, zoals Van Aardenne die werd gevoed door zijn ambtenaren, stonden zeker na het aantreden van het kabinet-Lubbers I in 1982, open voor de Europese druk omdat het paste in de bredere bezuinigingsagenda van het kabinet om bedrijfsmatig denken en privatisering te stimuleren als middel om de economische recessie te

beëindigen. Dat het kabinet-Lubbers een McKinsey-afdeling leek, zoals het wel werd gezien bij haar presentatie, bleek ook niet zonder effect. McKinsey was een consultancybureau van aanzien, één van de bekendste wegbereiders van neoliberaal denken en kon haar ideeën in haar rol van adviseur aan het ministerie van Economische Zaken uitdragen en presenteren als het enige juiste. Zij kreeg die ruimte ook uitdrukkelijk van de minister. Het managementdenken dat McKinsey uitdroeg was aantrekkelijk, omdat het de nadruk legde op de rol van individuele consultants, managers en ondernemers om de economie vlot te trekken en daarmee een micro-economisch alternatief bood voor de Keynesiaanse macromodellen van centrale plannen en overheidssteun die steeds minder overtuigden in een tijd van stagflatie.

Het niveau van de politiek was het laatste niveau dat veranderde en het neoliberale vertoog overnam. Toen topambtenaren en ministers al klaar waren om staatssteun af te zweren, bepleitte de voltallige Kamer nog hulp aan de Amsterdamse werven. Hoewel vanaf 1982 de voorkeuren veranderen, was het de RSV-enquête die een katalysatorfunctie speelde, omdat het op ontluisterende wijze de enorme schaal en ineffectiviteit van de staatssteun toonde. Het leidde tot de uiteindelijke conclusie dat de Keynesiaanse politiek – massale overheidssteun om banen te behouden – niet langer acceptabel werd geacht door de grote politieke partijen. Staatssteun werd niet meer gezien als sociaal – het oude Keynesiaanse argument – maar als marktverstoring, concurrentiebederf en onrendabel – het neoliberale argument. In het Nederlandse geval duurde de acceptatie van het nieuwe paradigma ongeveer vijf jaar – wat relatief snel is in vergelijking met de andere West-Europese landen. De verklaring hiervoor ligt in de interactie tussen de actoren die actief waren op verschillende *governance*-niveaus in combinatie met enkele specifiek voor Nederland belangrijke omstandigheden, zoals het Philip-Morris-arrest en de impact van het RSV-debacle.

Over de auteurs

Ronald Kroeze (1983) is universitair hoofddocent politieke geschiedenis aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij promoveerde op de geschiedenis van politieke corruptie en richt zich in zijn onderzoek op (anti)corruptie, koloniaal bestuur, oral history en de rol van management in bedrijfsleven en politiek in de moderne tijd. Hij was als visiting scholar verbonden aan University of Oxford en Humboldt-Universität zu Berlin. Een eerdere publicatie van hem is R. Kroeze, A. Vitória en G. Geltner (red.), *Anticorruption in History* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

Email: d.b.r.kroeze@vu.nl

Sjoerd Keulen (1982) is specialistisch adviseur en coördinator van de Algemene Rekenkamer. Hij onderzoekt verantwoording en beleidsevaluaties en de geschiedenis van financieel management en begrotingsbeleid. In 2014 promoveerde hij aan de Universiteit van Amsterdam op het proefschrift *Monumenten van Beleid. De wisselwerking tussen Nederlands rijksoverheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002* (Hilversum: Uitgeverij Verloren, 2014).

Email: s.keulen@rekenkamer.nl

Samen schreven Keulen en Kroeze eerder onder meer: 'Managerpolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben', *BMGN* 127:2 (2012) 97-112; 'The rise of neoliberalism and the termination of Keynesian policies. A multilevel governance analysis of the closure of the Amsterdam shipyards, 1968-1986', *Enterprise & Society* (2020) 1-35 en "More exciting than Watergate, more real than Dynasty". Transparency's rise: the Dutch RSV-enquiry and the context of the 1980s', in: J.I. Engels en F. Monier (red.), *History of transparency in politics and society* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2020) 137-152.