

Vergaderjaar 1983-1984

18 346

Regelen met betrekking tot de oprichting van de Postbank N.V. (Postbankwet)

B

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 25 april 1984

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 december 1983, nr. 127, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Het advies, gedateerd 7 maart 1984, nr. W06.83.0653/10.4.07, moge ik U hierbij aanbieden.

De Raad merkt in punt 2 van zijn advies op, dat volgens de memorie van toelichting «indien daartoe aanleiding bestaat», maatregelen ten aanzien van kostenbeheersing, efficiencyverbetering en aanpassingen van de condities voor de geboden diensten moeten worden overwogen. De Raad werpt daarbij de vraag op of op dit gebied thans de grenzen van het mogelijke zijn bereikt en verwijst daarbij naar een passage in het jaarverslag van de PTT over 1982, waar met nadruk op de noodzaak van stringente kostenbeheersing wordt gewezen. De Raad wijst erop, dat deze vraag te meer klemmend is, omdat de Postbank het wegstromen van middelen moet voorkomen, hetgeen, zo stelt de Raad, uiteraard in de mate waarin dit lukt zijn weerslag heeft op de algemene banken en spaarbanken.

Het spreekt vanzelf dat de bedoelde maatregelen voor elke bedrijfsorganisatie van voortdurend belang zijn. De uiterste grenzen ervan worden wellicht nimmer bereikt, maar ten

opzichte van de situatie behandeld in het PTT-jaarverslag 1982, waarnaar de Raad verwijst, is een duidelijke vooruitgang geboekt. Mede op basis van adviezen van een externe adviseur zijn maatregelen ter verbetering van de kostenbeheersing en de efficiency na een diepgaand onderzoek in het bedrijf getroffen. Voorts leiden nieuwe produktietechnieken tot besparingen.

De Raad legt in hetzelfde punt van zijn advies een verband tussen de bedoelde maatregelen en het oprichten van de Postbank dat als doel heeft de afvloeiing van saldi tegen te gaan.

Het gaat echter om twee op zich zelf staande zaken. Zoals hiervoor gesteld is kostenbeheersing en efficiencyverbetering een voortdurende zorg voor een bedrijfsorganisatie, en dus ook voor de PCGD en de RPS. Het bestrijden van het afvloeien van saldi is een daarnaast bestaande noodzaak voor de continuïteitskansen van de instellingen, niet alleen omdat de saldi bijdragen tot het genereren van dekking voor de kosten van het betalingsverkeer, maar ook omdat een zekere bedrijfsomvang noodzakelijk is om het bedrijf rendabel te kunnen voeren. Kostenbeheersingsmaatregelen vormen geen alternatief voor de overgang naar een Postbank, zo min als de overgang naar een Postbank kostenbeheersingsmaatregelen overbodig kan maken. De

memorie van toelichting heeft bedoeld dit te benadrukken; een nadere aanduiding is in de tekst opgenomen.

De uitstroom van middelen vanuit de PCGD naar de RPS, waarnaar de Raad in zijn advies informeert, is niet afzonderlijk in de tabellen opgenomen; de bedoelde tabellen bevatten inderdaad de uitstroom naar andere kredietinstellingen, inclusief de RPS. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad in dezen zijn de tabellen vervangen door die waarin de uitstroom van middelen van de combinatie PCGD/RPS naar derden is opgenomen. De verschillen met de oorspronkelijke overzichten zijn overigens gering en tasten de door het kabinet getrokken conclusies in geen dele aan.

De Raad vraagt zich in het derde punt vervolgens af welke becijferingen en prognoses de overtuiging hebben doen postvatten dat de aanstaande Postbank een bevredigend rendement over het eigen vermogen zal kunnen bereiken. Het beperken van het takenpakket noemt de Raad vervolgens als een aparte factor die in dit verband een rol zou spelen.

Zoals de Raad zelf al opmerkt, kan het om niet anders dan globale becijferingen gaan. Er moet echter rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de verliezen die

thans reeds in de PCGD voorkomen, een meer structureel karakter krijgen, indien thans geen maatregelen worden genomen. Het samenvoegen van het financieel resultaat van PCGD en RPS leidt tot een ogenschijnlijk gunstiger financieel beeld voor de gezamenlijke gelddiensten; maar de verliezen van de PCGD worden aldus slechts gemaskeerd en niet tegengegaan. Vandaar ook, dat de voorgestelde maatregelen direct en indirect beogen bij te dragen tot de winstgevendheid van het bedrijf. De beperking die is gegeven aan de pakketuitbreiding vormt daarbij met de privaatrechtelijke rechtsvorm een compromis tussen enerzijds het principiële standpunt dat de overheid direct noch indirect uitbreiding behoort te geven aan de dienstverlening die door het particuliere bedrijfsleven bevredigend wordt verzorgd en anderzijds de noodzaak om een onaanvaardbare uitstroom van saldi bij de PCGD tegen te gaan en daardoor de gesignaleerde ongunstige structurele ontwikkeling om te buigen.

De inbreng van de PCGD, zo vraagt de Raad eveneens in punt 3, vindt mogelijkerwijs tegen een te hoge prijs plaats. Het kabinet ziet voor deze veronderstelling geen grond in de tekst van de ontwerpwet of de memorie van toelichting. Het huidige eigen vermogen van de gecombineerde instelling is inderdaad hoger dan, zoals de Raad constateert op blz. 5 van zijn advies, het beoogde maatschappelijk kapitaal.

Het ligt in de bedoeling bij oprichting slechts een gedeelte van het maatschappelijk kapitaal te plaatsen. Op het te plaatsen kapitaal zal echter wel agio worden gestort, zodat de Postbank uiteindelijk bij oprichting over een eigen vermogen zal beschikken bestaande uit geplaatste en volgestorte aandelen vermeerderd met een agioreserve. Het totaal van dit bedrag zal de omvang van het maatschappelijk kapitaal kunnen overschrijden. Immers tussen de omvang van het maatschappelijk kapitaal en het in een onderneming werkelijk aanwezige eigen vermogen behoeft geen verband te bestaan.

De reden dat niet het volledige maatschappelijk kapitaal bij oprichting wordt geplaatst, is vooral gelegen in het feit dat voldoende ongeplaatste aandelen in portefeuille moeten blijven om de in artikel 5 van het ontwerp bedoelde conversie statutair mogelijk te maken. De memorie van toelichting is naar aanleiding van de vraag van de Raad op dit punt uitgebreid.

Niet geheel duidelijk is of de Raad met zijn vraag of de prijs waartegen de PCGD in de Postbank wordt ingebracht niet te hoog is, wellicht erop doelt dat de contante waarde van de toekomstige opbrengststroom van een onderneming die voortdurend verlies maakt, in feite negatief zou moeten zijn. Als dit zo is, dan dient overwogen te worden dat voor de combinatie PCGD/RPS de waarde van de PCGD niet uitsluitend wordt gevormd door de contante waarde van de toekomstige opbrengststroom van de PCGD zelf, maar tevens door de contante waarde van dat deel van het (positieve) resultaat bij de RPS dat mogelijk wordt gemaakt door de «toeleveringsfunctie» van de PCGD. Anders gesteld, wil men de waarde van de PCGD op zich bekijken, dan dient men daarbij rekening te houden met het feit dat de waarde van de RPS zonder PCGD een andere is dan de waarde van de RPS met de PCGD.

De Raad merkt in punt 4 op dat de doelomschrijving in de ontwerpstatuten tot moeilijkheden van verschillende aard zal kunnen leiden. In dat verband acht de Raad het aan gerede twijfel onderhevig of de Raad van Bestuur in staat zal zijn aan de medewerkers op de kantoren zodanige instructies te geven dat deze bij hun bancaire activiteiten binnen deze doelomschrijving blijven.

Het is juist dat een wat meer complexe doelomschrijving als de onderhavige eerder tot interpretatieve vragen kan leiden dan algemener geformuleerde doelomschrijvingen. Omdat zulke vragen echter met name zullen rijzen naar aanleiding van het betreden van nieuwe werkerreinen, zal de toetsing aan de statutaire mogelijkheden in eerste instantie toch steeds op bestuursniveau plaatsvinden. Heeft deze toetsing eenmaal plaatsgevonden, dan is het onlogisch te veronderstellen dat de vennootschap later toch een beroep op nietigheid zou willen doen. Extra bescherming van derden achten wij ook overbodig, gezien de stringente eisen die het Burgerlijk Wetboek stelt aan de vennootschap die zich jegens derden op nietigheid wil beroepen.

Het lijkt overigens mogelijk om de acceptatie van kredieten en deposito's in een zodanige procedure onder te brengen dat deze wordt afgestemd op operationele taakstellingen met betrekking tot de positie van de Postbank in het betalingsverkeer. In dit opzicht behoeft de beleidsvorming binnen de Postbank zich niet te

onderscheiden van die van andere ondernemingen.

De Raad merkt in datzelfde vierde punt op dat later een ruimer werkerreïn kan ontstaan dan voor de aanvangssituatie voor ogen staat. De Raad meent dat dit een door het kabinet niet gewenste ontwikkeling zou betreffen die zich mogelijk niet laat keren. Het kabinet beoogt met de ontwerpwet Postbank volgens de nu geldende inzichten noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor een in bedrijfseconomische zin rendabele continuïteit van de instelling. Het kabinet heeft niet bedoeld een onveranderlijke, tot in de verre toekomst geldende situatie te scheppen.

Gezien de voorshands bijzondere positie van de Postbank is voorzien in een betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de aanpassing van de statuten op bepaalde punten. De grootte van de zeggenschap van het parlement hangt af van de mate waarin de Staat aandeelhouder is.

De Raad vraagt in punt 5 in aansluiting op de voorgaande opmerking om in de memorie van toelichting in te gaan op de beperkingen in de doelomschrijving voor zover het de bemiddeling en advisering inzake effecten en de uitvoering van valuta-transacties betreft. De Raad stelt dat met name de eerste beperking slecht past in het profiel van een aanstaande Postbank als zogenaamde retailbank. Het kabinet stelt voor de genoemde activiteiten aan de Postbank te onthouden omdat zij geen betekenis hebben voor het doel dat met de oprichting van de Postbank wordt nagestreefd. Daarenboven is het effectenbedrijf, in elk geval tot voor kort, langdurig verlieslatend gebleken. Het opereren op buitenlandse markten zal daarenboven zeer risicovol kunnen blijken te zijn.

Het feit dat de effectenactiviteiten een dienstensort betreffen die goed past in het profiel van een retailbank en dat ze de laatste jaren winstgevend zijn geweest voor de algemene banken, is geredeneerd vanuit de overwegingen voor het oprichten van de Postbank een ondergeschikt punt. Waar het kernpunt is dat de pakketuitbreiding van de Postbank ten opzichte van de huidige gelddiensten een versterking is van haar positie in het betalingsverkeer voor de zakelijke cliënt, valt niet in te zien dat de hier besproken retailactiviteiten een bijdrage aan deze doelstelling kunnen leveren. Eerder is ook reeds gewezen op het compromiskarakter van de

pakketsamenstelling. De memorie van toelichting is op dit punt nader verduidelijkt.

De Raad acht het blijkens het gestelde in punt 6 van belang dat in de memorie wordt stilgestaan bij de orde van grootte van de kosten verbonden aan de samenvoeging.

De kosten van de samenvoeging voor de Postbank worden in hoofdzaak bepaald door de introductie van de nieuwe instelling op de markt. Daarbij kan worden gedacht aan de kosten van de reclame, van aanpassing van de bedrijfsstijl en van bij voorbeeld wijziging van formulieren. Voorts brengt het losmaken van de instelling uit de PTT met zich mee dat voortaan bepaalde taken door de instelling zelf verricht, c.q. verzorgd moeten worden. Ook deze omschakeling gaat met kosten gepaard. De totale kosten van de operatie, die alle ten laste van de Postbank komen, worden voorschots geraamd op ten hoogste f 20 mln.

Voorts kan bij de vraagstelling worden gedacht aan de gevolgen voor de rijksbegroting. De kosten en baten in deze betekenis kennen een nul-saldo voor het begrotingsjaar van oprichting. De kapitaalbreng van de Staat in de PCGD komt door opheffing van de PCGD aan de Staat toe en betekent een opbrengst van f 200 mln. Eenzelfde bedrag zal door de Staat naar de Postbank worden doorgesluisd ten behoeve van het eigen vermogen als storting op het te betalen aandeel in het aandelenkapitaal. Dit bedrag is te beschouwen als de boekwaarde voor de Staat van het saldo van bezittingen en schulden van de RPS en de PCGD.

De huidige exploitatieresultaten alsmede de rentevergoeding over de kapitaalbreng bij de PCGD en de afschrijvingen op investeringen vallen weg als inkomsten van de Staat, investeringen vallen als uitgaven weg en bij winst van de Postbank ontvangt de Staat dividend en vennootschapsbelasting naast de rentebetaling op het door de Staat aan de Postbank te lenen vermogen.

Eveneens in punt 6 merkt de Raad op in te stemmen met het oordeel van de Nederlandsche Bank dat de Postbank onderworpen dient te worden aan de normale toetsingsprocedure alvorens haar als kredietinstelling conform artikel 2 van de Wet toezicht kredietwezen een vergunning kan worden verleend.

In artikel 7 van de ontwerpwet Postbank is bepaald dat de Postbank geacht wordt een vergunning te zijn verleend. Hiermee is aangesloten bij het gegeven dat bij het in werking treden van de Wet toezicht kredietwezen aan alle op dat moment opererende kredietinstellingen bij wet een vergunning was geacht te zijn verleend. Dat de Gelddiensten toen niet onder bedrijfseconomisch toezicht van de Nederlandsche Bank zijn geplaatst, houdt verband met het feit dat zij overheidsinstellingen waren. Het kabinet geeft er de voorkeur aan artikel 7 van de ontwerpwet te handhaven ten einde geen onzekerheid te laten bestaan over het tot stand komen van de Postbank als kredietinstelling. Dat neemt niet weg dat het kabinet met de Raad en de Nederlandsche Bank van mening is dat door de Postbank materieel aan het vereiste voor een vergunning als bedoeld in artikel 2 van de Wet toezicht kredietwezen moet zijn voldaan.

Vervolgens behandelt de Raad in punt 7 de in artikel 5 geboden mogelijkheid het door de Staat te verstrekken vreemde vermogen om te zetten in eigen vermogen door conversie. De Raad merkt allereerst op dat conversie zou kunnen plaatsvinden tegen de contante waarde in plaats van tegen de intrinsieke waarde zoals in de ontwerpwet is voorgesteld.

De voorkeur voor de intrinsieke waarde komt voort uit de berekeningsmogelijkheden die voor beide waarden onderscheidenlijk gelden. Voor het berekenen van de contante waarde moet een schatting gemaakt worden van de te verwachten toekomstige stroom van (netto) inkomsten, hetgeen te veel onzekere elementen in de berekening brengt. Het berekenen van de intrinsieke waarde is mogelijk vanuit de beschikbare cijfers. De controleerbaarheid van de berekening draagt bij tot een duidelijk inzicht in de conversie-operatie. Een tweede overweging is dat de bewuste leningen ontstaan door omzetting van een deel van het huidige eigen vermogen van de PCGD/RPS, welke omzetting eveneens tegen intrinsieke waarde plaatsvindt.

De Raad stelt in punt 7 vervolgens voor de omzetting van het vreemd vermogen, verschaft door de Staat, in eigen vermogen te doen plaatsvinden door bij uitbreiding van het aandelenkapitaal de Staat de mogelijkheid te bieden zijn deelneming in de Postbank

overeenkomstig te verhogen en de Staat de mogelijkheid te geven te betalen met zijn bij de Postbank uitstaande leningen.

Het kabinet meent dat binnen de voorgestelde regeling de door de Raad gewenste procedure mogelijk is, gegeven de vervroegde aflossingsmogelijkheid die aan de leningen is verbonden en de mogelijkheid een emissie en vervroegde aflossing te combineren met een uitbreiding van de deelneming van de Staat. Opgemerkt zij dat deze gang zich via de rijksbegroting zou voltrekken en expliciete instemming van het parlement voor een afzonderlijke emissie vergt. Conversie legt het initiatief bij de geldgever, terwijl de door de Raad voorgestelde procedure het initiatief bij de instelling legt. Zoals uit de wetstekst blijkt kan de Postbank een verzoek tot conversie niet afwijzen. Het kabinet hecht eraan het initiatief aan zich te kunnen houden ten einde te waarborgen dat de conversie plaatsvindt tegen condities die vergelijkbaar zijn met die welke voor een aandelenemissie zouden gelden en dat voldaan wordt aan de voorwaarde dat geen conversie plaatsvindt indien de solvabiliteitspositie van de Postbank daardoor onevenredig zou afwijken van die van andere Nederlandse kredietinstellingen als bedoeld in artikel 5, vierde lid, van het ontwerp. De door de Staat te verstrekken lening die de conversieclausule zal dragen, betreft vermogen dat door de PCGD en de RPS in de loop der tijd is gegeneerd. Binding van dit vermogen aan de Postbank komt het kabinet gerechtvaardigd voor. De conversie tegen intrinsieke waarde verschaft zekerheid en dus duidelijkheid. Het ministerie van Financiën zal voor het gebruik maken van het conversierecht geen tegen het belang van de instelling indruisende omstandigheden moeten uitkiezen. Aangezien in de door de Raad voorgestelde procedure de algemene vergadering van aandeelhouders de emissie moet goedkeuren, komt een zwaarder accent te liggen op de belangenbehartiging vanuit de instelling zelf. Zolang echter de meerderheid van de aandelen in handen van de Staat is, is het verschil tussen de twee opties materieel klein. In het voordeel van de conversieconstructie spreken de vooraf bepaalde condities.

De Raad merkt in punt 8 op dat de nominale waarde van de aandelen het

niet langer gebruikelijke bedrag van f 1000 is toegedacht. Met name ten behoeve van de mogelijkheid dat anderen dan de Staat aandelen in de Postbank verwerven, wordt voorgesteld de nominale waarde te stellen op f 100 per aandeel.

Het kabinet acht dit bezwaar juist, maar hecht er overigens aan te benadrukken dat het openhouden van de mogelijkheid dat anderen dan de Staat aandelen verwerven, niet is voortgekomen uit het voornemen binnen afzienbare termijn het aandelenbezit van de Staat onder de 100% te doen dalen. Het kabinet meent overigens dat het door de Raad beoogde doel nog beter zou worden bereikt bij een nominale waarde van f 10 per aandeel. Zoals eerder is uiteengezet, ligt het in de bedoeling de aandelen boven pari uit te geven; als gevolg van het alsdan aanwezige agio, alsmede het gevolg van de verdere stijging van de intrinsieke waarde per aandeel in de loop van de tijd door winsthouding, kan de prijs van een aandeel ook bij een nominale waarde van f 100 nog zeer aanzienlijk zijn. In de statuten is derhalve opgenomen dat de nominale waarde der aandelen f 10 is.

In hetzelfde punt 8 merkt de Raad op dat de omvang van het maatschappelijk kapitaal hem voorkomt te laag te zijn. De Raad verwijst daarbij naar het feit dat de balansen van de PCGD en RPS per ultimo 1982 een eigen vermogen tonen dat de voorgenomen omvang van het maatschappelijk kapitaal verre overtreft.

Het kabinet wijst in dit verband erop, dat nog nader moet worden bepaald welke omvang het eigen vermogen van de Postbank zal dienen te hebben volgens een in het ontwerp voorziene procedure. Het maatschappelijk kapitaal is (voor zover geplaatst en volgestort) een onderdeel van dat eigen vermogen en de omvang ervan stoelt op andere overwegingen dan die welke gelden voor de omvang van het feitelijk aanwezige totale vermogen. Bij de bepaling van de omvang van het maatschappelijk kapitaal is een relatie gelegd met het balanstotaal zoals die ook bij andere met de Postbank vergelijkbare instellingen is aangetroffen.

De Raad verzoekt in punt 9 om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de gevolgen voor de omvang van het personeelsbestand die uit de samenvoeging van de PCGD met de RPS te verwachten zijn.

De gevolgen van de fusie voor de omvang van het personeelsbestand zijn naar verwachting gering. Er zullen hoegenaamd geen arbeidsplaatsen vervallen, omdat de integratie van beide instellingen (PCGD en RPS) de facto reeds vijf jaar geleden tot stand is gebracht en aldus organisatorisch en praktisch reeds sprake is van één instelling. Bovendien moge verwezen worden naar het ontwerp Personeelswet Postbank N.V., waarin is bepaald dat aan ieder zittend personeelslid het recht wordt toegekend in dienst te treden van de Postbank N.V. De gevolgen van operaties die (min of meer) gelijktijdig met, maar op zich zelf los van het tot stand brengen van de Postbank, hun beslag krijgen (zoals efficiency-verbeteringen, automatisering en invoering van het Nationaal Betalingscircuit), vallen uitdrukkelijk buiten dit verband. Er dient echter op gewezen te worden, dat de uitbreiding van de dienstverlening op zich zelf voor nieuwe arbeidsplaatsen kan zorgen. In de memorie van toelichting is een aanvulling over dit punt opgenomen.

De Raad geeft ten slotte in punt 10 in overweging aan het winstaandeel dat de commissarissen ten goede komt, geen maximum van f 20 000 te verbinden, zoals in de statuten is voorgesteld, omdat dit geen heersende praktijk meer is.

Het kabinet acht de suggestie van de Raad het overwegen waard, doch geeft er de voorkeur aan het oordeel van het parlement hier over te vernemen.

Tot slot zij opgemerkt, dat de overgangsbepalingen van artikel 9 om uitvoeringstechnische redenen zijn bijgesteld, terwijl bovendien de overgangsbepalingen, artikel 30 t/m 32 zijn ingevoegd.

Ik veroorloof mij, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigd voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding