

Vergaderjaar 1986–1987

20041

## Regelen met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap NV SDU v/h Staatsdrukkerij/Uitgeverij (Wet NV SDU)

A

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 13 mei 1987

Bij kabinetsmissive van 17 maart 1987, nr. 77, heeft Uwe Majesteit op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regelen met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap NV SDU v/h Staatsdrukkerij/Uitgeverij (Wet NV SDU).

1. Blijkens de memorie van toelichting beoogt het kabinet met dit voorstel een eerste stap te zetten naar een volledige privatisering van het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf. Deze omzetting in een structuurvennootschap met uitsluitend particuliere aandeelhouders moet in een periode van vijf jaar haar beslag krijgen. Waar het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf – zij het onder verschillende benamingen – sinds ten minste 1814 overheidsbedrijf is geweest, adviseert de Raad van State de redenen op grond waarvan de bewindslieden deze overgang naar particulier bedrijf thans wenselijk achten in de memorie van toelichting uiteen te zetten. Het is de raad opgevallen dat deze

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 22 juli 1987

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 17 maart 1987, nr. 77, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende dit wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 mei 1987, nr. W04.87.0100, mag ik U hierbij aanbieden.

Het wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting met bijlage geven de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. Ik veroorloof mij de aanduiding en de nummering van het advies te volgen.

1. De voorgestelde privatisering van de SDU acht ik om twee redenen wenselijk. Ten eerste wordt hiermee uitvoering gegeven aan het privatiseringsbeleid van het kabinet. Aan dat beleid liggen onder meer ten grondslag de wenselijkheid van een verlichting van de bestuurlijke belasting door middel van een verkleining van het overheidsapparaat en van een versterking van de marktsector door middel van het openstellen van de overheidsmarkt voor, in casu, particuliere drukkers en uitgevers. Ten tweede vormt deze verzelfstandiging een logische stap in de positief te waarden ontwikkeling bij de SDU en bij de centrale overheid naar een meer marktconforme opstelling ten aanzien van drukken en

argumentatie in de toelichting nagenoeg geheel ontbreekt. De raad heeft deze argumentatie ook in de brief aan de Tweede Kamer van 26 september 1986 (kamerstukken II, 1985-1986, 17 938, nr. 23) niet aangetroffen noch ook in de in die brief genoemde adviezen en rapporten. In de memorie van toelichting zelf wordt volstaan met de summiere mededeling dat «er geen bijzondere redenen zijn om de SDU als Staatsbedrijf te handhaven». Een meer adequate argumentatie komt de raad voor een zo belangrijke stap wenselijk voor.

In de memorie van toelichting ware tevens aan te geven of, en zo ja in welke mate, financiële voordelen van de voorgestelde privatisering mogen worden verwacht in het bijzonder met betrekking tot de kosten van vervaardiging van drukwerk voor het Rijk.

2. Het is de raad opgevallen, dat in de toelichting de financiële en personele gevolgen van de voorgestelde omzetting van het Staatsbedrijf

uitgeven. Bij de SDU blijkt deze ontwikkeling uit het reeds zoveel mogelijk werken volgens bedrijfseconomische principes en een marktconforme prijsstelling, bij de overheid uit het in toenemende mate vragen van verschillende offertes voor druk- en uitgeefopdrachten en het rechtstreeks plaatsen van opdrachten bij particuliere bedrijven. Het feit dat de SDU nu nog een Staatsbedrijf is, remt die ontwikkeling af. Verzelfstandiging betekent voor de SDU dat zij enerzijds niet langer verplicht is al de overheidsdruk- en uitgeefopdrachten te aanvaarden en anderzijds de mogelijkheid krijgt om ook op andere markten te opereren. Dat zal onder meer leiden tot een over de hele linie marktconform opereren en tot een optimaal benutten van de sterke kanten van het bedrijf. Verzelfstandiging betekent voor de overheid dat zij de vrijheid krijgt om haar druk- en uitgeefwerk bij een particuliere drukkerij/uitgeverij naar keuze, bij voorbeeld de NV SDU, onder te brengen.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De SDU werkt ook als Staatsbedrijf volgens bedrijfseconomische principes en hanteert een marktconforme prijsstelling. Ten gevolge van de verzelfstandiging zullen daarom geen grote verschillen optreden in de kosten van het vervaardigen van drukwerk voor het Rijk.

De verzelfstandiging van de SDU als zodanig zal budgettair neutraal verlopen, omdat de inbreng in de NV geschiedt door de overgang van duurzame produktiemiddelen, voorraden, vorderingen en schulden die aan het Staatsbedrijf worden toegerekend.

De Staat ontvangt hiervoor aandelen en een vordering uit hoofde van een lening. Het financieel vermogen van de NV bestaat uit nominaal aandelenkapitaal en reserves alsmede lening en voorziening. Dividend, rente van en aflossing op de lening vormen naast vennootschapsbelasting de ontvangsten die, in een mate die deels afhankelijk is van de resultaten, naar de Staat zullen vloeien. De verkoop van aandelen, die in principe binnen vijf jaar zal plaatsvinden, zal leiden tot een eenmalige opbrengst.

De memorie van toelichting is op dit punt uitgebreid.

2. Een van de consequenties van de omzetting van een Staatsbedrijf in een particulier bedrijf is, dat de publiekrechtelijke zeggenschap van

in een private onderneming vrij uitvoerig worden behandeld, maar dat de gevolgen voor de politiek-bestuurlijke controle en de ministeriële verantwoordelijkheid niet of nauwelijks aan de orde komen. Toch zijn deze niet van betekenis ontbloot.

Onder de huidige verhoudingen berust de verantwoordelijkheid voor het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf op grond van het reglement van deze instelling bij de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën. Bij een volledig geprivatiseerde SDU vervalt deze verantwoordelijkheid en kunnen de Staten-Generaal slechts de afzonderlijke ministers ter verantwoording roepen voor het verstrekken van een drukwerkorder aan de SDU of een der andere private grafische bedrijven, alsmede, indien ondanks gesloten contracten de regelmatige voorziening van drukwerk niet zou blijken te zijn verzekerd, c.q. geheimhouding niet zou blijken te zijn gewaarborgd.

Aan de hier gesignaleerde aspecten ware in de toelichting aandacht te schenken.

Een bijzonder aspect samenhangend met de voorgestelde transformatie van het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf betreft het waarborgen van een ononderbroken drukwerkvoorziening en van de handhaving (waar nodig) van de geheimhouding van de inhoud van voor de rijksoverheid te vervaardigen drukwerk.

Volgens de memorie van toelichting (paragraaf 1) kunnen deze «privaatrechtelijk op een even doeltreffende wijze worden geregeld» als bij een overheidsbedrijf het geval is. In de memorie van toelichting ware meer concreet aan te geven hoe deze privaatrechtelijke regeling volgens de bewindslieden gestalte zou kunnen krijgen.

Weliswaar wordt in het Eindrapport van de Werkgroep Privatisering SDU (op bladzijde 34) gesteld: «De garantie die de overheid in dit geval vraagt, verschilt in beginsel niet van garanties die een klant op de particuliere markt van een producent/leverancier kan vragen», maar deze stelling miskent het bijzondere karakter dat aan drukwerk van de rijksoverheid kan zijn verbonden, alsmede het aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid zowel voor de regelmatige voorziening van dat drukwerk als voor de geheimhouding. In dit verband moet worden bedacht dat een sanctie op het niet voldoen aan de genoemde eisen van regelmatige voorziening en geheimhouding

de verantwoordelijke bewindslieden over het bedrijf komt te vervallen. Voor zover de Staat na de privatisering klant/opdrachtgever van het dan particuliere bedrijf zal zijn, worden de contractuele relaties tussen beide beheerst door de gewone regels van het privaatrecht. De relatie Staat-NV SDU zal derhalve niet anders zijn dan die tussen de Staat en de zeer vele andere particuliere bedrijven die aan de Staat goederen en/of diensten leveren.

Een en ander betekent, dat de zekerheden die de Staat jegens een contractspartij wil verkrijgen, contractueel bedongen zullen moeten worden. Langs deze weg zal een even adequate beïnvloeding van het betrokken bedrijf mogelijk zijn als bij een Staatsbedrijf gerealiseerd kan worden.

De ministeriële verantwoordelijkheid verandert niet van karakter nu zij in casu door middel van een end instrumentarium wordt geëffectueerd. Er treedt wel op een andere manier een wijziging op in de ministeriële verantwoordelijkheid: op dit moment is de Minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het door het Staatsbedrijf SDU drukken en uitgeven van de overheidspublicaties waartoe (onder meer) de verschillende ministers opdracht hebben gegeven. Na de zelfstandiging is elke minister afzonderlijk verantwoordelijk voor de productie en de verspreiding van die publicaties waartoe hij opdracht heeft gegeven.

Bijzondere aandacht is nodig voor het waarborgen van een ononderbroken drukwerkvoorziening ten aanzien van de officiële publicaties (de kamerstukken, de Staatscourant, het Staatsblad en het Tractatenblad) en van de geheimhouding van de inhoud van voor de Staat te vervaardigen drukwerk. Die garanties zijn thans langs de weg van de hiervoor bedoelde publiekrechtelijke zeggenschap, respectievelijk door middel van de voor iedere ambtenaar geldende geheimhoudingsplicht geregeld. Na de privatisering zal hierin contractueel moeten worden voorzien. Bij brief van 7 april 1987 (Tweede Kamer, 1986-1987, 17 938, nr. 31) deelde ik aan de Tweede Kamer mede hoe ik mij voorstel het drukken en uitgeven van de officiële publicaties door de NV SDU contractueel te regelen. In de in die brief genoemde raamovereenkomst tussen de Staat en de NV SDU zullen bepalingen worden opgenomen, zowel ten aanzien van een ononder-

zich slechts achteraf kan oplossen in een eventuele schadevergoeding c.q. in het in den vervolge niet meer verstrekken van opdrachten. In de huidige situatie kan invloed worden uitgeoefend bij voorbeeld door middel van het benoemingsbeleid, het geven van aanwijzingen aan de directie en in een toezicht op de regels die de vertrouwelijkheid moeten waarborgen. Een meer concrete uitwerking dan in vorenbedoeld rapport wordt gegeven is derhalve in de toelichting op het wetsvoorstel zeer wenselijk. Daarbij ware mede aandacht te schenken aan de in zekere mate eigensoortige problematiek van de geheimhouding van examenopgaven. Tevens ware in de memorie van toelichting te vermelden in hoeverre in het uit te besteden drukwerk gegevens omtrent individuele burgers kunnen zijn opgenomen die uit een oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer een bijzondere voorziening behoeven.

3. In artikel 21, derde lid, van de bij het wetsvoorstel gevoegde concept-statuten van de op te richten structuur-NV wordt bepaald, dat twee leden van de Raad van Commissarissen van de nieuwe vennootschap zullen worden benoemd door de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Financiën. Noch uit de concept-statuten noch uit de toelichting blijkt of het de bedoeling is deze bepaling permanent te doen gelden dan wel uitsluitend gedurende de periode waarin de Staat als groot-aandeelhouder optreedt.

Het college adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen. Daarbij zou tevens kunnen worden vermeld of ook is voorzien in een bijzondere verantwoordingsplicht van bedoelde commissarissen jegens de Minister van Binnenlandse Zaken.

4. Het streven van Uw bewindslieden is er, zoals hiervoor reeds is vermeld, op gericht binnen vijf jaar na het moment van verzelfstandiging de aandelen op de kapitaalmarkt aan te bieden. De wijze waarop de aandelen (geheel of gedeeltelijk) zullen worden afgestoten zal te zijner tijd expliciet onderwerp van besluitvorming zijn. Na overleg met het bedrijf zal de Minister van Binnenlandse Zaken hierover overeenstemming dienen te bereiken met de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken, aldus de toelichting.

broken drukwerkvoorziening als ten aanzien van de geheimhouding. Voor het overige drukwerk – dat niet door de raamovereenkomst wordt bestreken – kan telkens in iedere afzonderlijke overeenkomst een geheimhoudingsbepaling worden opgenomen. Daarbij zal de aard van het te vervaardigen drukwerk (bij voorbeeld examenopgaven en drukwerk waarin gegevens over individuele burgers zijn opgenomen die uit oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet buiten de overheid dienen te geraken) een belangrijke rol spelen.

De memorie van toelichting is in bovenbedoelde zin aangescherpt.

3. Het is in principe de bedoeling om het recht van de Staat om twee overheidscommissarissen te benoemen door statutenwijziging te beperken respectievelijk op te heffen, zodra het Staatsbelang in de NV SDU wordt vermindert respectievelijk afgestoten. Voorts merk ik op dat ingevolge artikel 140, Boek 2, van het Burgerlijk Wetboek de commissarissen zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.

De bijlage bij de memorie van toelichting is op deze punten verduidelijkt.

4. Bij brief van 3 september 1986 (Tweede Kamer, 1985–1986, 17 938, nr. 23) deelde ik aan de Tweede Kamer mede, dat de ministerraad had besloten per 1 januari 1988 over te gaan tot verzelfstandiging van het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf door middel van omzetting in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Tevens memoreerde ik de randvoorwaarden die de ministerraad ten aanzien van de verzelfstandiging had vastgelegd.

Daarbij is de volgende passage thans van belang: «De aandelen van de verzelfstandigde SDU zijn aanvankelijk in handen van de Staat.

In de toelichting wordt aldus gesuggereerd, dat alleen de wijze van overdracht onderwerp van beraad zal zijn. Niet met zoveel woorden, wordt vermeld dat de overdracht inderdaad zal plaatsvinden. Gesteld wordt namelijk, dat de Minister van Binnenlandse Zaken er zorgd voor draagt, dat «in ieder geval binnen vijf jaar na de verzelfstandiging overleg wordt gevoerd over het afstoten van het aandelenpakket».

De vraag rijst of hieruit mag worden opgemaakt, dat de bewindslieden in deze het advies volgen van de Raad van Advies en Toezicht op het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf die in zijn brief van 3 maart 1986 stelt: «Het geprivatiseerde bedrijf moet» (na omzetting in een structuurvennootschap) «laten zien wat het kan en wat het waard is, voordat wordt besloten in hoeverre en op welke wijze de aandelen aan derden kunnen worden uitgegeven». Aangezien de omzetting van een Staatsbedrijf in een structuurvennootschap die ook vrij op de particuliere markt mag opereren enerzijds en de overdracht van het (overgrote deel van het) aandelenpakket aan derden anderzijds twee stappen van wel te onderscheiden politieke betekenis zijn ware in de memorie van toelichting duidelijkheid te verschaffen over de vraag of naar het inzicht van de bewindslieden de besluitvorming in twee afzonderlijke fasen zal kunnen geschieden.

Indien dit laatste het geval is ware tevens toe te lichten waarom niet wordt voorzien in een voorafgaand overleg met de Staten-Generaal over een besluit tot overdracht van de aandelen.

Ten slotte acht de raad het wenselijk, dat in de toelichting meer concreet wordt aangegeven op welke organen van de vennootschap de bewindslieden het oog hebben als zij in de hiervoor aangehaalde passage gewagen van «na overleg met het bedrijf».

5. Volgens artikel 3 van het wetsvoorstel zullen de vermogensbestanddelen van de Staat op de overgangdatum onder algemene titel overgaan op de SDU. Het artikel voorziet tevens, aldus de toelichting, in de overgang van rechtswege van schulden van de Staat aan derden op de SDU. De raad meent erop te moeten wijzen dat het in ons rechtsbestel zeer ongebruikelijk is dat schulden van de ene debiteur kunnen overgaan op de andere

Vervolgens zullen de aandelen binnen vijf jaar na het moment van verzelfstandiging op de kapitaalmarkt worden aangeboden, in een zodanig proces dat er geen nadelen voor het bedrijf of voor de Staat uit voort zullen komen.» Hieruit blijkt, dat er sprake is van één besluit waarin twee stappen op weg naar volledige verzelfstandiging (privatisering) worden vastgelegd. Slechts de wijze waarop de aandelen binnen vijf jaar zullen worden afgestoten, zal te zijner tijd nader worden vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken, met toestemming van de Minister van Financiën, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en na overleg met de Raad van Bestuur van de NV SDU. De Tweede Kamer zal daarna over de besluitvorming worden ingelicht.

De memorie van toelichting is op bovenstaande punten verduidelijkt.

5. De weg van vermogensovergang onder algemene titel is in soortgelijke wetgeving terug te vinden (Postbankwet (Stb. 1985, 510); Mediawet (Stb. 1987, 249)). Tevens vindt men deze figuur bij voorbeeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (omzetting van rechtspersonen; juridische fusie).

Overgang van vermogen onder algemene titel heeft bij grotere operaties zoals de verzelfstandiging van de SDU het duidelijke voordeel dat niet per vermogensbestanddeel

zonder dat de crediteur daarmee instemt. Deze consequentie ware te vermijden.

6. Naar het de raad voorkomt, gaat het bij de bezwarenprocedure van artikel 5, zesde en zevende lid, om een regeling betreffende de rechtspositie van de bij de overgang betrokken personeelsleden, welke het karakter van een uitvoeringsmaatregel te buiten gaat. Vanwege het belang van een dergelijke regeling is de raad van oordeel dat daarvoor in elk geval in plaats van een ministeriële regeling een regeling bij algemene maatregel van bestuur geboden is, waarbij voor wat de bezwaarschriftenprocedure betreft de grondslag in de wet wordt neergelegd.

(actief of passief) afzonderlijk de voor overdracht daarvan door het burgerlijk recht gestelde overdrachtsformaliteiten behoeven te worden vervuld. Vanzelfsprekend dient daarbij in het bijzonder zorgvuldigheid te worden betracht ten aanzien van de positie van de bestaande crediteuren. In het geval van de SDU zijn er alleen kortlopende schulden. Aangezien door de voorgenomen financieringsstructuur bij de NV SDU voldoende liquiditeit en solvabiliteit ontstaat, is de bescherming van deze crediteuren gewaarborgd.

6. In artikel 5, zevende lid, wordt aan de Minister van Binnenlandse Zaken de opdracht gegeven nadere regels te stellen over de materie van artikel 5. Deze regels zullen ten eerste een uitwerking zijn van de normstelling, neergelegd in het vierde lid. Ten tweede zullen zij betrekking hebben op de bezwarenprocedure van het zesde lid. Het gaat daarbij zowel om normstelling (de rechtspositie van personeelsleden die bezwaren kenbaar hebben gemaakt en die deze na de overgangsdatum hebben ingetrokken, of die na de overgangsdatum in het ongelijk zijn gesteld of geheel dan wel gedeeltelijk in het gelijk zijn gesteld) als om formele regels (de regeling van de bezwarenprocedure).

Aan de Raad van State kan worden toegegeven, dat vooral waar het gaat om normstelling in het kader van de bezwarenprocedure, delegatie aan de Minister van Binnenlandse Zaken niet de eerste voorkeur heeft. De keuze voor deze figuur berustte mede op de noodzaak van slagvaardige regelgeving in dezen. Inmiddels is meer duidelijkheid ontstaan over de rechtspositionele gevolgen welke verbonden dienen te worden aan een intrekking van dan wel een beslissing op de bezwaren na de overgangsdatum.

Gelet op het voorgaande heb ik in artikel 5, onder aanpassing van het zesde lid, het zevende lid vervangen door vijf nieuwe leden, welke deze materie regelen.

Voor de uitwerking van de normstelling, neergelegd in het vierde lid, alsmede voor een regeling van de bezwarenprocedure, acht ik een ministeriële regeling een geschikte vorm. De wettelijke grondslag voor beide regelingen is thans neergelegd in het vierde lid, respectievelijk het zesde lid.

De memorie van toelichting is overeenkomstig aangepast.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
G. H. Veringa

Ik veroorloof mij U in overweging te geven, het hierbij gevoegde overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde wetsvoorstel en de memorie van toelichting met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, een en ander vergezeld van een afschrift van het advies van de Raad van State, een afschrift van het nader rapport en het hierbij gevoegde stuk, bevattende de oorspronkelijke tekst van de naar aanleiding van het advies van de Raad van State gewijzigde gedeelten van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting met bijlage.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
D. Y. W. de Graaff-Nauta