

De overheid als ondernemer

Inleiding

In *ESB* van 15 augustus 1979 (blz. 818 e.v.) heeft J. de Boer een artikel geschreven onder het hoofd „De overheid als ondernemer”. Hij geeft hierin een economische benadering van het begrip overheidsonderneming vanuit de georiënteerde markteconomie, waarin wij momenteel in Nederland leven. Zijn artikel bevat belangrijke informatie. Met de conclusie van De Boer dat de Nederlandse regering ten aanzien van de overheidsonderneming het standpunt inneemt dat bedrijven in hoge mate zelfstandig (moeten) zijn in het voeren van hun beleid, kan ik instemmen.

Ten aanzien van de parlementaire controle op overheidsdeelnemingen wil ik op een juridisch aspect wijzen, dat in het genoemde artikel van De Boer onbesproken blijft: de betekenis van art. 40 van de Comptabiliteitswet 1976 1). Dit artikel luidt: „Voor oprichting of mede-oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen, dan wel deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen waarbij een geldelijk belang is gemoed van meer dan f. 100.000 is machtiging bij of krachtens de wet vereist”.

De betekenis van art. 40 Comptabiliteitswet 1976

Sedert 1 juli 1977 is de Comptabiliteitswet 1976 (S. 1976, 671) in werking getreden. Vanaf dat moment kan de Staat der Nederlanden (verder te noemen: de Staat) zonder machtiging bij of krachtens de wet geen NV of BV oprichten. De machtigingswet kan toegepast zijn op een bepaald geval dan wel bepaalde nauwkeurig omschreven gevallen. De machtiging kan vooraf geschieden: alvorens na verkregen verklaring van geen bezwaar de Staat als oprichter of mede-oprichter van een NV of BV optreedt. Bij machtiging achteraf kan men beter spreken van bekrachtiging van de oprichtingshandeling van de Staat. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat de wetgever zich bij art. 40 gerealiseerd

heeft dat als gevolg van de steunverlening aan individuele bedrijven sedert 1974 de Staat de mogelijkheid moet hebben om, wanneer bij concrete beleidsvoornemens van de minister van Economische Zaken de keuze valt op de oprichting van een NV of BV, snel en adequaat te reageren. Tijdens de hele voorgeschiedenis van de Comptabiliteitswet 1976 en de behandeling van de wet in het parlement heeft niemand de aandacht op dit punt gevestigd. De tekst van art. 40 zoals deze thans luidt, is zeer ruim en verplicht de Staat tot het vragen van een machtiging aan de wetgever.

Kennelijk is bij het redigeren van art. 40 van de Comptabiliteitswet 1976 alleen gedacht aan de „traditionele” overheidsbedrijven als DSM, NS en de KLM. Geconstateerd kan worden dat het vragen van een machtiging bij wet door de Staat aan de parlementaire controle bij oprichting of mede-oprichting van een NV of BV diepgang kan geven. Het parlement zal zich immers als mede-wetgever moeten afvragen of allereerst de keuze voor een NV of BV juist is en de daarvoor door de regering aangevoerde argumenten voldoende van gewicht zijn om in plaats van een tak van rijksdienst de privaatrechtelijke rechtsvorm te kiezen. Vervolgens kan dan door het parlement worden getoetst of de door de Staat bedongen statutaire bevoegdheden 2) voldoende zijn. Daarbij komt dan de vraag aan de orde welke bevoegdheden de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) in het onderhavige geval dient te bezitten ten aanzien van het goedkeuren van bepaalde rechtshandelingen van het bestuur, investeringsplannen en het geven van aanwijzingen aan het bestuur. De Raad van Commissarissen (RvC) is gericht op het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming (art. 140 en art. 250 Boek 2 BW). Ook de van overheidswege benoemde commissaris 3) (art. 158 lid 12 en art. 268 lid 12 Boek 2 BW) heeft deze taak. De RvC is dus een orgaan dat door de Staat niet gebruikt kan worden als controle-

relatie op de overheidsonderneming. Wel kan worden overwogen of er behoefte bestaat aan een statutair bepaalde regeringscommissaris 4). Een apart orgaan met eigen bevoegdheden, waarin wel de controlerelatie tot uitdrukking kan komen.

Maar er is meer. Bij uitbreiding van het geplaatste kapitaal van een bestaande meerderheidsdeelneming van de Staat met een bedrag groter dan f. 100.000 is ook machtiging bij of krachtens de wet vereist. Zulks is het geval nadat de statutair daartoe bevoegde organen van een NV of BV met een meerderheidsdeelneming van de Staat het besluit tot uitbreiding van het geplaatste kapitaal hebben genomen. Een dergelijke uitbreiding leidt tot een statutenwijziging, waarvoor een verklaring van geen bezwaar dient te worden afgegeven. De vraag rijst of de minister van Justitie een dergelijke verklaring mag afgeven, indien de bedoelde machtigingswet nog niet het *Staatsblad* heeft bereikt. Art. 40 van de Comptabiliteitswet 1976 legt immers in een dergelijk geval een extra verplichting op. Aangezien de machtiging ook achteraf kan worden gegeven en dan als bekrachtiging moet worden bestempeld, meen ik dat de minister van Justitie een verklaring van geen bezwaar kan afgeven en ook behoort af te geven indien daartoe het vennootschapsrecht geen belemmering vormt. Hij hoeft zich over de vraag of de Staat als aandeelhouder in een NV of BV voor uitbreiding van het geplaatste kapitaal met meer dan f. 100.000 machtiging van de wetgever gekregen heeft, niet te bekreunen.

Het is duidelijk dat bij het vragen van een machtiging voor de uitbreiding van het geplaatste kapitaal in het parlement een discussie kan plaatsvinden over het aanwenden van publieke middelen in de betreffende vennootschap, die mede het reilen en zeilen van het bedrijf kan betreffen. Zo kan het parlement deugdelijke controle uitoefenen en is de regering genoodzaakt haar beleid meer dan voorheen ter zake expliciet te formuleren. De Boer zal het met mij eens zijn: een winstpunt!

V. A. M. van der Burg*

* Lid van de Tweede-Kamerfractie van het CDA.

1) V. A. M. van der Burg, De comptabiliteitswet 1976 en de overheidsstichting, *TvO*, 1979, blz. 298 e.v.

2) Zie voor een overzicht: A. Dorresteyn, Deelneming en zeggenschap van de Staat der Nederlanden in ondernemingen, *TVVS/Ondernemingsrecht*, 1977, nr. 7/8.

3) V. A. M. van der Burg, De van overheidswege benoemde commissaris, *WPNR*, 1976, nr. 5371.

4) V. A. M. van der Burg, De regeringscommissaris, *TVVS/Ondernemingsrecht*, 1977, blz. 328 e.v.