

Toelichting OV Governance en VRA aandeelhouderschap GVB

D21-176126/Z21-039872

Er is vanuit landelijke wetgeving een verplichting om de relatie/samenwerkingsstructuur/'de OV governance' tussen VRA (opdrachtgever OV) en het GVB (vervoerbedrijf Amsterdam dat in opdracht van de VRA rijdt waarbij sprake is van een investering) te wijzigen. Daarnaast heeft de Regioraad besloten de Gemeenschappelijke Regeling van de Vervoerregio te wijzigen waardoor voorzien kan worden in de optie om een aandeel te verwerven in een private organisatie. De VRA verwerft een prioriteitsaandeel van het GVB. Dit betreffen wijzigingen die de VRA formeel dient voor te leggen aan de inliggende gemeenteraden en in B en W. Wij informeren u via deze brief daarom graag over deze wijziging.

De voorliggende beslispunten zijn:

1. Instemmen met de 12^e wijziging Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam
Kan worden ingestemd met de gevraagde wijziging 12^e wijziging van de gemeenschappelijke regeling. De bevestiging uiterlijk 3 september 2021 toesturen aan het dagelijks bestuur van de Vervoerregio.
2. Wensen en bedenkingen prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.
U kunt de wensen en bedenkingen op het ontwerpbesluit 'verwerving van een prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.' tot uiterlijk 3 september toesturen aan het dagelijks bestuur van de Vervoerregio.

Onderstaand vindt u een toelichting t.a.v. de beslispunten:

Aanleiding

Nederland is verdeeld in concessiegebieden voor het openbaar vervoer. Een OV-concessie is het recht om voor een bepaalde periode openbaar vervoer te verzorgen in het gebied van de betreffende OV-concessie.

Hoofregel vanuit Europese en Nederlandse wetgeving is dat een concessieverlener, zoals de Vervoerregio, een concessie verleent door een Europese openbare aanbesteding.¹

De Vervoerregio is vanuit de wet concessieverlener in het gebied van de vervoerregio voor vier OV-concessies. Dit zijn de zogenoemde streekconcessies en de stadsconcessie Amsterdam. De streekconcessies zijn Amstelland-Meerlanden, Zaanstreek en Waterland. Hier rijden op dit moment de vervoerbedrijven Connexxion en EBS. In de stadsconcessie Amsterdam rijdt vervoerder GVB.

De concessie Amsterdam (2012 – 2024) is niet Europees openbaar aanbesteed, maar onderhands gegund aan vervoerder GVB. Een onderhandse gunning betekent in dit geval het direct verlenen van de concessie aan GVB. We noemen dit ook wel een investering. Als uitzondering op de hoofregel dat het openbaar vervoer moet worden aanbesteed is een investering mogelijk voor grootstedelijke en gecompliceerde OV-netwerken. Zoals bijvoorbeeld Rotterdam, Den Haag en Amsterdam.

¹ Een aanbesteding is een inkoopmethode waarbij een opdrachtgever, zoals de Vervoerregio, een voorgenomen opdracht bekendmaakt. Een Europese aanbesteding is een aanbesteding volgens Europese richtlijnen. Als overheidsorgaan, zoals de Vervoerregio, is de hoofregel: opdrachten worden boven een bepaalde drempel Openbaar Europees aanbesteed. Europees zodat iedereen weet kan hebben van de opdracht. Openbaar zodat iedereen kan meedoen. Dit moet zorgen voor transparantie en gelijke kansen.

Dit komt doordat het openbaar vervoer complex is in steden zoals Amsterdam en Rotterdam-Den Haag. Er is sprake van integrale netwerken van bus en railvervoer. En er zijn vaak hoge investeringen in tram- of metrolijnen. Deze investeringen overstijgen een concessieperiode. Hierdoor is er een voorkeur om langdurig met een vervoerder in zee te gaan. Een inbesteding helpt hierbij. In Nederland gebeurt dit alleen voor de regio's Den Haag, Rotterdam en Amsterdam.

Er is wel een belangrijke voorwaarde gesteld aan een inbesteding. Volgens een uitspraak van het Europees Hof moet de betreffende overheid (Vervoerregio), in de betreffende onderneming met een publiek belang (GVB) een bepaalde invloed hebben. Dit wordt omschreven als '*zeggenschap heeft als of het haar eigen diensten betreft*'. Dit betekent dat de Vervoerregio *zeggenschap* moet hebben over GVB als voorwaarde om de concessie Amsterdam in te besteden. Deze vereiste zeggenschap is de aanleiding voor deze brief.

De Vervoerregio heeft nu ook al zeggenschap in GVB. Dat is niet iets nieuws. Sinds de inbesteding van de concessie Amsterdam in 2013 is de vereiste zeggenschap in GVB georganiseerd via een Overeenkomst tussen de gemeente Amsterdam en de Vervoerregio.² Via de Overeenkomst heeft de Vervoerregio invloed op GVB via de gemeente Amsterdam in haar rol als 100% aandeelhouder van GVB. Aan de huidige Overeenkomst kleven verschillende nadelen op het gebied van samenwerking en informatie.

Waarom aandeelhouderschap in GVB?

De gemeente Amsterdam, GVB en de Vervoerregio willen de samenwerking in de OV-driehoek in Amsterdam versterken. Een verbeterde samenwerking helpt voor de grote uitdagingen voor mobiliteit en het OV. Zodat er goed openbaar vervoer is én blijft voor de reiziger. Pedro Peters (een ervaren OV deskundige) is gevraagd advies uit te brengen over mogelijkheden tot versterking van de samenwerking en governance binnen de OV-keten in de Amsterdamse regio. Zoals door Peters aangegeven zal een heldere rolverdeling met duidelijke verantwoordelijkheden de stad en regio voorbereiden op de mobiliteitsopgave in de nabije toekomst. In het traject OV-governance wordt gewerkt aan deze verduidelijking. Zeggenschap in GVB is een van de onderwerpen die eenduidiger kan worden ingericht. Hiervoor wordt op advies van Pedro Peters gekeken naar Rotterdam-Den Haag. Daar is de vereiste zeggenschap georganiseerd doordat de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (afgekort MRDH) aandeelhouder is in de vervoerbedrijven RET en HTM. Ervaring in Rotterdam en Den Haag is dat het medeaandeelhouderschap de onderlinge relaties en de transparantie verbetert. Dit komt tegemoet aan de ervaren nadelen van zeggenschap via een Overeenkomst. De drie OV-partijen in Amsterdam denken daarom dat het aandeelhouderschap ook ten goede komt aan de samenwerking hier in de regio. Met de op handen zijnde inbesteding concessie Amsterdam gaan GVB, gemeente Amsterdam en Vervoerregio daar langjarig baat bij hebben.

De Vervoerregio kan alleen besluiten tot een deelneming in GVB, als daarmee het openbaar belang wordt behartigd. Door het aandeelhouderschap in GVB verbetert de samenwerking binnen het Amsterdamse OV-domein. Een goede samenwerking tussen de drie OV-partners zorgt ervoor dat de regio klaarstaat voor de grote uitdagingen voor mobiliteit en het OV. Dit dient het openbaar belang: goed openbaar vervoer voor de reizigers in de Amsterdamse regio.

Wat houdt het aandeelhouderschap in GVB in?

In de huidige situatie is de gemeente Amsterdam 100% aandeelhouder van GVB. De gemeente heeft 20.000 aandelen. De Vervoerregio heeft invloed op GVB via een

² Overeenkomst gemeente Amsterdam – Vervoerregio Amsterdam (voorheen Stadsregio Amsterdam), d.d. 5 december 2013.

Overeenkomst met de gemeente Amsterdam uit 2013. Het voorstel is dat dit vanaf 1 januari 2022 anders wordt. De Vervoerregio wordt naast de gemeente Amsterdam aandeelhouder in GVB.

De Vervoerregio, gemeente Amsterdam en GVB hebben het aandeelhouderschap uitgewerkt. Het aandeelhouderschap houdt in dat de Vervoerregio één prioriteitsaandeel verwerft op het niveau van GVB Holding N.V. Hiervoor wordt een extra aandeel gecreëerd waardoor er straks 20.001 aandelen zijn. Dit betekent dat de gemeente Amsterdam straks 20.000 aandelen heeft en de Vervoerregio 1 aandeel. Een aandeel is een waardepapier dat een aantal rechten geeft voor de vennootschap, in dit geval GVB Holding NV. Een 'normaal' aandeel zou betekenen dat de Vervoerregio straks voor 1/20.001^e invloed heeft in GVB. Hiermee voldoet het aandeelhouderschap van de Vervoerregio in GVB echter niet aan de wettelijke eis van voldoende 'zeggenschap'. Het zogenaamde *prioriteitsaandeel* brengt de oplossing. Via de nieuwe GVB statuten wordt er 'prioriteit' gekoppeld aan twee van de zeven dochterondernemingen, namelijk GVB Exploitatie BV en GVB Railinfra BV. Hierdoor wordt er voor strategische onderwerpen voor deze domeinen bij unanimiteit (gemeente Amsterdam en Vervoerregio samen) beslist. Zie de bijlage Nadere toelichting voor het verschil van stemmen bij gewone meerderheid en unanimiteit.

Namens het dagelijks bestuur van de Vervoerregio zal portefeuillehouder Ruigrok de rol van bestuurlijk aandeelhouder vervullen. Vanuit deze rol neemt zij deel in de tweejaarlijkse GVB aandeelhoudersvergaderingen.

Bovenstaande zorgt voor voldoende vereiste zeggenschap. Bovendien denken de drie partijen dat het aandeelhouderschap de nadelen voortvloeiend uit de Overeenkomst verhelpt en de samenwerking verbetert.

Belangrijk hierbij is dat het voorgestelde prioriteitsaandeel van de Vervoerregio een aandeel is *zonder een economisch belang*. Dit betekent dat er *geen financiële* gevolgen zijn voor de Vervoerregio en daarmee de 14 gemeenten. Amsterdam heeft als medeaandeelhouder GVB vanzelfsprekend een andere positie.

Er geldt geen bijstortingsplicht indien de continuïteit van het GVB in het geding komt. Daar tegenover staat dat de Vervoerregio nagenoeg geen (1/20.001) dividend zal ontvangen.³

Het aandeelhouderschap is uitgewerkt in GVB statuten (concept) en een aandeelhoudersovereenkomst (geannoteerde inhoudsopgave). Beiden zijn bijgevoegd als bijlage.

De Vervoerregio is nog niet eerder aandeelhouder geweest in een private organisatie zoals GVB. Tot nu toe heeft de Vervoerregio daarom ook geen 'beleid verbonden partijen' of een 'deelnemingenbeleid' zoals u waarschijnlijk kent uit uw eigen gemeente. In verband met de nieuwe rol als aandeelhouder stelt de Vervoerregio momenteel een Deelnemingenbeleid op.

Het Deelnemingenbeleid moet helpen ervoor te zorgen ervoor dat denkbare tegengestelde belangen tussen de nieuwe rol van aandeelhouder GVB en de bestaande rol van Opdrachtgever OV Amsterdam worden georganiseerd. Hierbij moet er aandacht zijn voor rollenscheiding tussen de rol van aandeelhouder en opdrachtgever OV. Zo zal dit bestuurlijk en ambtelijk gescheiden worden georganiseerd.⁴ De Vervoerregio wil in eerste instantie opdrachtgever OV zijn en op deze manier sturing geven aan het

³ De dividenduitkering is wettelijk vereist. Om hier een beeld bij te geven qua bedragen, de afgelopen jaren zou dit bedrag niet zijn uitgekomen boven een totaalbedrag van €150,- per jaar.

⁴ Portefeuillehouder Ruigrok zal conform de bevoegdheden uit de GR VRA de rol van bestuurlijk aandeelhouder vervullen. De rol van bestuurlijke Opdrachtgever OV concessie Amsterdam is belegd bij een andere portefeuillehouder. Dit is trouwens vergelijkbaar voor de zeggenschap in GVB via de Overeenkomst.

vervoersysteem (concessie, railinfra, activa) en dit niet via het aandeelhouderschap regelen.

Daarnaast is een onderwerp in het Deelnemingenbeleid hoe de Regioraad wordt betrokken bij het aandeelhouderschap in GVB.
Het Deelnemingenbeleid wordt na de zomer van 2021 gedeeld met de Regioraad.

Geen risico's deelnemende gemeenten

Voor de deelnemende gemeenten zijn geen risico's gemoeid met de deelneming van de Vervoerregio in GVB. Het aandeel voor GVB wordt verworven met middelen uit de begroting van de Vervoerregio. De Vervoerregio dient de nominale waarde van het aandeel bij verwerving te betalen. De nominale waarde is €1.000,-. Het maximale risico dat de Vervoerregio als *toekomstig medeaandeelhouder* loopt, is dat bij faillissement van het vervoerbedrijf het verworven aandeel zijn waarde verliest.

Vanzelfsprekend zijn voor de Vervoerregio als *concessieverlener* de risico's van een eventueel faillissement van een concessiehouder aanzienlijk groter, maar dit staat los van de voorliggende vraag om een aandeel te verwerven.

Wellicht ten overvloede wordt hier nog opgemerkt dat de invulling van het aandeelhouderschap moet worden uitgevoerd binnen de wettelijke kaders, omdat anders de situatie kan ontstaan dat de Vervoerregio in de uitoefening van haar rol als aandeelhouder onrechtmatig handelt. Deze situatie kan bijvoorbeeld ontstaan als de aandeelhouder handelt als een feitelijke beleidsbepaler van de vennootschap (dat wil zeggen, dat hij of zij handelt alsof deze bestuurder is).⁵ Het Deelnemingenbeleid van de Vervoerregio helpt dergelijke situaties te voorkomen.

Instemmen met wijziging Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam?

Om een prioriteitsaandeel te verwerven in GVB moet de Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam (afgekort GR VRA) aangepast worden. Er moet een regelgevende basis, een zogeheten grondslag, gecreëerd worden. Die is er nu nog niet in de GR VRA. De colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden van de 15 gemeenten, waaronder uw gemeente, zijn bevoegd de GR VRA aan te passen. Daarom ligt nu de 12^e wijziging van de GR VRA voor. Op grond van artikel 67, tweede lid, van de GR VRA komt een wijziging tot stand 'zodra de raden, de colleges en de burgemeesters van tenminste twee derde van het aantal deelnemende gemeenten, vertegenwoordigende tenminste twee derde van het aantal inwoners van de regio', tot deze wijziging hebben besloten. In de 12^e wijziging wordt voorgesteld:

- Een regelgevende basis te creëren zodat de Vervoerregio aandeelhouder kan worden in GVB (het nieuwe artikel 12 GR VRA).
- Tekstuele aanpassingen door te voeren naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie rechtsambtenaren én het feit dat de geformuleerde bevoegdheden van het dagelijks bestuur nog niet aansloten bij de bij wet geformuleerde bevoegdheden.
- Tekstuele wijzigingen door te voeren.

Hoewel het na de doorvoering van de 12^e wijziging van de GR VRA formeel mogelijk is ook in andere organisaties dan GVB aandeelhouder te worden willen we benadrukken dat het dagelijks bestuur van de Vervoerregio niet voornemens is om in andere organisaties aandeelhouder te worden dan GVB.

⁵ Op zichzelf is het hebben van een prioriteitsaandeel en het uitoefenen van zeggenschapsrechten die aan een dergelijk aandeel zijn verbonden geen indicatie dat de prioriteitsaandeelhouder feitelijk beleidsbepaler is. Om op te treden als feitelijk beleidsbepaler moet de aandeelhouder volgens de literatuur buiten zijn hoedanigheid treden en handelen 'als ware hij bestuurder'.