Vervoerregio Amsterdam

Postbus 626
1000 AP Amsterdam

Jodenbreestraat 25
1011 NH Amsterdam

**T** 020 527 37 00
**E** info@vervoerregio.nl
**W** www.vervoerregio.nl

KvK: 34374879000
IBAN: NL46BNGH0285168274
BIC: BNGHNL2G

Aan het college van B&W en de Gemeenteraad van ieder van de 15 gemeenten die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling Vervoerregio Amsterdam

CONCEPT

**Datum** 19 mei 2021
**Uw kenmerk** -
**Ons kenmerk** 2021/15582/SvD

**Inlichtingen** s.vandooren@vervoerregio.nl

**Onderwerp** OV-governance: aandeelhouderschap GVB (instemmen én wensen en bedenkingen)

**Bijlagen**
- Nadere toelichting
- Ontwerpbesluit prioriteitsaandeel GVB

1. Aandeelhoudersovereenkomst (geannoteerde inhoudsopgave)
2. Statuten GVB (concept)
3. Q&A

4a. Voorstel Gemeenschappelijke regeling – 12e wijziging
4b. Artikelsgewijze toelichting 12e wijziging

Geacht College, geachte leden van de Raad,

Voor uw gemeente verzorgt de Vervoerregio Amsterdam het openbaar vervoer. Dit doet de Vervoerregio Amsterdam (Vervoerregio) niet alleen voor uw gemeente, maar voor 15 gemeenten waaronder de gemeente Amsterdam. In deze gemeente gaan er zaken rondom de OV-samenwerking veranderen. Het doel hiervan is dat de samenwerking wordt verbeterd tussen GVB, gemeente Amsterdam en Vervoerregio. Eén van de beoogde veranderingen is dat de Vervoerregio aandeelhouder wordt van vervoerder GVB.
Bij deze veranderingen hebben we u nodig, vandaar deze brief. Ik vraag u uiterlijk 3 september 2021 te laten weten of u kunt instemmen met het wijzigen van de Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam. Dit betreft de 12e wijziging. Deze voorgestelde 12e wijziging maakt het mogelijk dat de Vervoerregio aandeelhouder wordt in GVB.
Daarnaast vraag ik u om uiterlijk 3 september 2021 eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken rondom het voornemen van de Vervoerregio ‘tot verwerving van een prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.’. Hierdoor wordt het voor de Regioraad van de Vervoerregio in oktober 2021 mogelijk een beslissing hierover te nemen.

Hieronder wordt de kern van het voorstel aandeelhouderschap in GVB toegelicht, en dan in het bijzonder de risico’s die het aangaan van deze verplichtingen met zich mee kunnen brengen voor de deelnemende

Vervoerregio gemeenten zoals uw gemeente. Afsluitend bij deze brief vindt u de procedure. Meer informatie over het aandeelhouderschap in GVB vindt u in de bijlagen bij deze brief.

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. Hoofdregel 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 inbesteding. Als uitzondering op de hoofdregel dat het openbaar vervoer moet worden aanbesteed is een inbesteding mogelijk voor grootstedelijke en gecompliceerde OV-netwerken. Zoals bijvoorbeeld Rotterdam, Den Haag en Amsterdam.
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. Zie voor meer informatie hierover de bijlage Nadere toelichting.

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 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

---

[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 hoofdregel: 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.

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

CONCEPT

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.

<u>Wat houdt het aandeelhouderschap in GVB in?</u>
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 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 1/20.001e invloed heeft in GVB. Hiermee voldoet het aandeelhouderschap van de Vervoerregio in GVB echter niet aan de wettelijke eis van voldoende 'zeggenschap'. Het zogenaamde *prioriteits*aandeel 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 (zie ook bijlage Nadere toelichting - financiële gevolgen). 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]

[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.

CONCEPT

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 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.

<u>Geen risico's deelnemende gemeenten</u>
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.

<u>Instemmen met wijziging Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam?</u>
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 12e 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

[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.

[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'.

CONCEPT

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 12e 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.

Zie voor een toelichting de bijlagen voorstel Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio – 12e wijziging en de artikelsgewijze toelichting.
Hoewel het na de doorvoering van de 12e 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.

<u>Heeft u wensen en bedenkingen rondom het aandeelhouderschap in GVB?</u>
Daarnaast bied ik de gemeenteraden de gelegenheid om, ingevolge het nieuwe artikel 12 in de GR VRA, uw wensen en bedenkingen te delen met het dagelijks bestuur van de Vervoerregio. Uw wensen en bedenkingen rondom het ontwerpbesluit 'verwerving van een prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.' zien we graag tegemoet.

<u>Procedure</u>
Mijn verzoek is dat u het onderwerp Aandeelhouderschap GVB agendeert in uw collegevergadering en Raadsvergadering. Voor u als college gaat het over punt 1 (instemmen) hieronder. Voor u als Raad gaat het over punt 1 en 2 (instemmen én wensen en bedenkingen):

1. <u>Instemmen met de 12e wijziging Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam</u>
   Na besluitvorming in uw gemeente vraag ik u mij te melden of u instemt met de gevraagde wijziging van de gemeenschappelijke regeling. De bevestiging, dat u instemt met deze 12e wijziging van de GR, kunt u tot uiterlijk 3 september met uw college- en raadsbesluit aan het dagelijks bestuur zenden.
2. <u>Wensen en bedenkingen prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.</u>
   U kunt de wensen en bedenkingen van uw Raad op het ontwerpbesluit 'verwerving van een prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.' tot uiterlijk 3 september indienen bij het dagelijks bestuur van de Vervoerregio.

Hierbij doen we graag het aanbod om een technische toelichting te verzorgen in uw Raad rondom het Aandeelhouderschap GVB indien gewenst.

Voor een spoedige afhandeling verzoek ik u naast een schriftelijke reactie uw bovenstaande reacties (wel/niet instemmen wijziging GR VRA én een eventuele wensen en bedenkingen) ook via e-mail te sturen naar behandelend ambtenaar mevrouw S. van Dooren. Indien u geen gebruik maakt van de gelegenheid wensen en bedenkingen in te dienen, dan verzoek ik u om dit te melden aan mevrouw van Dooren. [6]

Ook voor de organisatie van een technische toelichting en beantwoording van inhoudelijke vragen in de periode tot 3 september, kunt u contact opnemen met mevrouw S. van Dooren: s.vandooren@vervoerregio.nl of 06-31924132.

[6] Nb. Ook indien u onverhoopt niet instemt met de wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Vervoerregio Amsterdam, verzoeken wij u uw eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Dit omdat de wijziging ook in die situatie met een 2/3 meerderheid kan worden aangenomen en de verwerving van het aandeel mogelijk wordt. Zie artikel 67 GR VRA.

CONCEPT

Vervolg
Afhankelijk van u instemming rondom de 12e wijziging GR VRA wordt in de Regioraad van de Vervoerregio van 26 oktober 2021 het voorstel 'prioriteitsaandeel in GVB' geagendeerd. Hierdoor wordt het voor de Regioraad van de Vervoerregio mogelijk, gezien hebbende de wensen en bedenkingen van de 15 gemeenteraden, om het besluit 'tot verwerving van een prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.' te nemen. De periode tussen de Regioraad van 26 oktober 2021 tot 1 januari 2022 is nodig voor de afrondende activiteiten rondom het aandeelhouderschap, zoals het passeren van de statuten per 1 januari 2022 waarna het aandeelhouderschap zoals beschreven in deze brief, ingaat.

Graag zien we uw reacties uiterlijk 3 september 2021 tegemoet.

Hoogachtend,

M. Ruigrok
Lid Dagelijks Bestuur

Bijlagen bij brief:
- Nadere toelichting
- Ontwerpbesluit 'Verwerving van een prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.'

Externe bijlagen:
1. Geannoteerde inhoudsopgave Aandeelhoudersovereenkomst tussen gemeente Amsterdam, GVB en Vervoerregio Amsterdam
2. Statuten GVB Holding N.V. (concept)
3. Q&A

4a. Voorstel Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam – 12e wijziging
4b. Artikelsgewijze toelichting op de 12e wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Vervoerregio Amsterdam

CONCEPT

*Dit document is digitaal ondertekend en bevat daarom geen zichtbare handtekening. Zie akte van ondertekening.*

**Bijlage - Nadere toelichting**

Huidige wijze van zeggenschap: Overeenkomst gemeente Amsterdam-Vervoerregio Amsterdam d.d. 5 december 2013

Via een Overeenkomst uit 2013 heeft de Vervoerregio zeggenschap op GVB via de gemeente Amsterdam in haar rol als 100% aandeelhouder van GVB. Zoals benoemd kleven er aan de huidige Overeenkomst nadelen, zie hieronder. Om deze reden wordt voorgesteld vanaf 1 januari 2022 de vereiste zeggenschap in GVB te organiseren via een prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.

Nadelen huidige overeenkomst:

- *Praktijk – samenwerking*
  De drie Amsterdamse OV-partijen (GVB, Vervoerregio en Amsterdam) praten niet met elkaar rondom de aandeelhoudersvergaderingen van GVB. Voorafgaand aan een aandeelhoudersvergadering wordt voornamelijk schriftelijk gecommuniceerd tussen de gemeente Amsterdam en Vervoerregio. Direct contact heeft vaak de voorkeur voor onderling begrip.
- *Praktijk – informatie*
  Het bedrijf GVB Holding NV bestaat uit zeven dochterondernemingen (BV's). Een dochteronderneming is een onderneming die in dit geval geheel eigendom is van GVB. De invloed (zeggenschap) die de Vervoerregio nu heeft gaat enkel over één dochteronderneming: GVB Exploitatie BV. De Vervoerregio ontvangt informatie over deze BV. De Vervoerregio is vanuit haar rol als Opdrachtgever OV ook betrokken bij andere GVB zaken zoals railinfrastructuur en aankopen van nieuw OV-materieel. Over deze onderwerpen wordt de Vervoerregio rondom de aandeelhoudersvergadering niet geïnformeerd. Dit is juridisch correct ingericht, maar in de praktijk is dit soms onhandig.
- *Zeggenschap moet van één naar twee dochterondernemingen*
  Als wettelijk eis om in te besteden moet de Vervoerregio invloed hebben in dochteronderneming GVB Exploitatie BV. Nieuw is dat de Vervoerregio vanaf 1 januari 2022 ook invloed moet hebben in dochteronderneming GVB Railinfrastructuur BV. De reden voor deze invloed is dat de Vervoerregio samen met gemeente Amsterdam en GVB de samenwerking wil verbeteren rondom het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur in Amsterdam. Hiervoor veranderd de huidige organisatie en wordt de Vervoerregio opdrachtgever van uitvoerder GVB. Dit vindt plaats door een onderhandse gunning. Vanuit Europese regelgeving is hiervoor vereist dat de Vervoerregio zeggenschap heeft. De huidige overeenkomst zou daarom vanaf 1 januari 2022 sowieso aangepast moeten worden.
- *Juridisch achterhaald*
  De overeenkomst lijkt inmiddels minder juridisch robuust door gewijzigde wetgeving. Dit betekent dat de overeenkomst überhaupt aangepast moet worden.

Toelichting: creeren grondslag Wet gemeenschappelijke regeling - 12e wijziging

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), die de regels stelt voor gemeenschappelijke regelingen zoals de Vervoerregio, bepaalt dat een Gemeenschappelijke regeling een expliciete grondslag moet bevatten om vervolgens te kunnen besluiten om een aandeel in een rechtspersoon te verwerven. Op dit moment bevat de gemeenschappelijke regeling van Vervoerregio Amsterdam (GR VRA)[7] die grondslag niet. Om een prioriteitsaandeel te verwerven in GVB moet de GR VRA aangepast worden. De colleges van

[7] Zie voor de vigerende Gemeenschappelijke regeling Vervoerregio Amsterdam (GR VRA): https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Amsterdam/612548/CVDR612548_2.html

CONCEPT

burgemeester en wethouders en gemeenteraden van de 15 gemeenten, waaronder uw gemeente, zijn bevoegd de GR VRA aan te passen. Daarom ligt nu de 12e 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. Daarna moet het besluit van de gemeenten worden bekendgemaakt via de Staatcourant. De Regioraad van oktober 2021 wordt vervolgens hierover geïnformeerd. Hiermee wordt het voor de Regioraad mogelijk gemaakt het besluit 'verwerven aandeel in GVB' in oktober 2021 te nemen.

In de bijlagen vindt u het voorstel voor de wijziging van de GR VRA. De belangrijkste wijziging is het opnemen van een nieuw artikel 12 *Deelneming in/oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen* zoals hieronder geformuleerd. Daarnaast zijn er nog andere voorgestelde wijzigingen, zie hieronder.

***(voorstel nieuw) Artikel 12 Deelneming in/oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen***
*1. De regioraad is bevoegd te besluiten tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dit in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.*
*2. De regioraad gaat pas over tot een besluit zoals bedoeld in lid 1, nadat de raden van de deelnemende gemeenten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van de regioraad te brengen.*

Het nieuwe artikel 12 in de GR VRA betekent dat:

- Nadat de 15 gemeenten hebben ingestemd met het wijzigen van de Gemeenschappelijke Regeling kan de Regioraad van de Vervoerregio besluiten tot het aangaan van een deelneming. Dit is alleen mogelijk indien de *behartiging van het openbaar belang* kan worden aangetoond.[8]
- Voordat de Regioraad in de toekomst kan besluiten tot het aangaan van een deelneming moeten eerst de deelnemende Vervoerregio gemeenten zijn gehoord (wensen en bedenkingen).
- Volledigheidshave merken wij op dat in toekomstige situaties steeds de Regioraad moet besluiten op de dan voorliggende vraag inzake een deelneming, oprichting van een vennootschap, etc. Het dagelijks bestuur wordt met de wijziging van de GR VRA dus niet bevoegd om zelfstandig dergelijke besluiten te nemen.

Hoewel het na de doorvoering van de 12e 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.

<u>Overige wijzigingen GR VRA</u>
Omdat een wijziging van de GR VRA nu plaatsvindt – en het wijzigen een zwaar bestuurlijk traject is - worden daarnaast ook enkele tekstuele *aanpassingen* en *wijzingen* voorgesteld in de 12e wijziging. Zie hiervoor de bijlagen. De tekstuele *wijzigingen* spreken voor zich. De voorgestelde *aanpassingen* zijn naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie rechtsambtenaren en het feit dat de geformuleerde bevoegdheden van het dagelijks bestuur (het huidige artikel 38 GR VRA) nog niet aansloot bij de in de wet (artikel 33b Wgr) geformuleerde bevoegdheden.

[8] De Vervoerregio kan enkel aandeelhouder worden in GVB indien daarmee het openbaar belang wordt behartigd, aldus het nieuwe artikel 12 GR VRA. Onder het kopje *Waarom aandeelhouderschap in GVB* vindt u de uitleg waarom het openbaar belang wordt behartigd.

Deelnemingenbeleid Vervoerregio
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. Dit wordt na de zomer gedeeld met de Regioraad. Het Deelnemingenbeleid moet ervoor 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.[9] De Vervoerregio wil in eerste instantie opdrachtgever OV zijn en op deze manier sturing geven aan het 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.

<u>Toelichting wensen en bedenkingen ontwerpbesluit 'tot verwerving van een prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.'</u>
De drie OV-partners hebben gezamenlijk gewerkt aan de invulling van het aandeelhouderschap. Uitkomst hiervan is dat de Vervoerregio één prioriteitsaandeel verwerft in GVB Holding NV. Via de statuten krijgt de Vervoerregio op basis van het prioriteitsaandeel zeggenschapsrechten voor dochterondernemingen GVB Exploitatie BV en GVB Railinfra BV. Hierdoor wordt er voor strategische onderwerpen voor deze domeinen bij unanimiteit beslist. Dit betekent het volgende voor beslissingen in de GVB twee-jaarlijkse aandeelhoudersvergaderingen waar straks portefeuillehouder Ruigrok in deelneemt namens het dagelijks bestuur. Er zijn beslissingen bij:

- *Gewone meerderheid* – de Vervoerregio heeft dan 1/20.001 stem. Dit is het geval bij onderwerpen rondom GVB Holding NV en de dochterondernemingen Activa BV, Veren BV, Station retail & ontwikkeling BV, MEA BV en Commercieel BV.
  Nb. 1/20.001e stem lijkt weinig, maar nieuw is dat door het prioriteitsaandeel de Vervoerregio in haar rol van aandeelhouder daadwerkelijk aanwezig is bij de GVB aandeelhoudersvergaderingen. Daarnaast ontvangt de Vervoerregio in de rol van aandeelhouder alle aandeelhoudersinformatie. Niet enkel over één dochteronderneming zoals voorheen, maar over GVB Holding NV en de zeven GVB dochterondernemingen (BV's).
- *Unanimiteit* – de Vervoerregio en de gemeente Amsterdam oefenen gezamenlijk zeggenschap uit. Er moet samen uitgekomen worden, er wordt unaniem gestemd door beide aandeelhouders.[10] Dit is het geval bij strategische beslissingen binnen dochterondernemingen GVB Exploitatie BV en GVB Railinfra BV, bijvoorbeeld voor het jaarplan exploitatie of het benoemen van leden van de Raad van Commissarissen.

Het prioriteitsaandeel is gezamenlijke door de drie partijen in de volgende documenten uitgewerkt:

I. <u>(concept) Statuten GVB Holding NV (bijlage bijgevoegd)</u>
   In de nieuwe statuten van GVB Holding NV is het prioriteitsaandeel voor de Vervoerregio uitgewerkt. Hier staat benoemd welke bijzondere directe en/of indirecte stemrechten de Vervoerregio heeft rondom strategische beslissingen. Via de nieuwe GVB statuten is er 'prioriteit' gekoppeld aan twee van de zeven dochterondernemingen, namelijk GVB Exploitatie BV en GVB

[9] 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.
[10] Het prioriteitsaandeel geeft daarmee een zogenaamde 50% stemverhouding voor strategische beslissingen binnen dochterondernemingen GVB Exploitatie BV en Railinfra BV. Hierbij moet door beide aandeelhouders unaniem worden gestemd.

CONCEPT

Railinfra BV. Voor onderwerpen rondom de twee benoemde BV's wordt er gestemd door de Vervoerregio en de gemeente Amsterdam op basis van unanimiteit.
De statuten kunnen op onderdelen worden gezien als een (juridisch) sluitstuk van het traject OV-governance. Denk bijvoorbeeld aan gesprekken over de uitkering van dividend of over Activa – naar aanleiding van aanbevelingen in het rapport van P. Peters –die nog gevoerd dienen te worden tussen de drie partijen. Om deze reden volgen er mogelijk na de Regioraad van 18 mei 2021 aanscherpingen voor de statuten. De Regioraad van oktober 2021 – dus voorafgaand aan het besluit 'verwerven aandeel in GVB' – wordt over eventuele aanpassingen geïnformeerd. Zie bijlage voor de concept statuten.

II. Geannoteerde inhoudsopgave Aandeelhoudersovereenkomst (bijlage bijgevoegd)
De zeggenschap wordt juridisch geregeld in de statuten. Er zijn echter een aantal onderwerpen waarvan het nodig is dat de aandeelhouders en GVB uitgangspunten en afspraken over de invulling van het aandeelhouderschap vastleggen. Deze onderwerpen horen niet thuis in de statuten, maar in een (aandeelhouders)overeenkomst. Daarom wordt een aandeelhoudersovereenkomst opgesteld.De geannoteerde inhoudsopgave is bijgevoegd. Voor de Regioraad van 26 oktober 2021 wordt de uitgewerkte overeenkomst ter informatie bijgevoegd.

Gevolgen en risico's

**Financiele gevolgen**
De drie partijen hebben gezamenlijk rondom het aandeelhouderschap geformuleerd dat de Vervoerregio één prioriteitsaandeel verwerft – naast medeaandeelhouder gemeente Amsterdam - in GVB Holding NV. Het is een aandeel *zonder een economisch belang*. Via de statuten verkrijgt de Vervoerregio op basis van het prioriteitsaandeel zeggenschapsrechten voor dochterondernemingen in GVB Exploitatie BV en GVB Railinfra BV.
Bij dit type aandeel ontvangt de Vervoerregio 1/20.001 dividend.[11] Er geldt geen bijstortingsplicht, mocht de continuïteit van GVB in het geding komen. Dat betekent dat er door het aandeelhouderschap geen negatieve financiële gevolgen zijn voor de Vervoerregio en daarmee de 14 gemeenten naast de gemeente Amsterdam. Amsterdam heeft als medeaandeelhouder GVB vanzelfsprekend een andere positie.
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 aanzienlijke groter, maar dit staat los van de voorliggende vraag om een aandeel te verwerven.

Er wordt gekeken naar de ambtelijke invulling van het aandeelhouderschap. Denk hierbij aan het tweemaal per jaar voorbereiden van de aandeelhoudersvergadering van GVB. De afgelopen jaren is de zeggenschap via een Overeenkomst binnen de huidige formatie ingevuld. Naar verwachting vraagt de nieuwe invulling van zeggenschap, via het aandeelhouderschap, ambtelijke expertise die op dit moment binnen de Vervoerregio nog niet aanwezig is. Dit wordt in kaart gebracht. Bij MRDH wordt deze rol ingevuld op basis van 0,3 FTE voor het aandeelhouderschap in vervoerbedrijven RET en HTM.
De bekostiging van de nieuwe taken en formatie voortvloeiend uit het traject OV-governance wordt gedekt uit de huidige BORI/MVP budgetten. Er wordt hiervoor vanzelfsprekend geen bijdrage van de

[11] 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.

CONCEPT

gemeenten gevraagd. De uiteindelijke besluitvorming over het budget voor de nieuwe formatie (bekostiging en groei van de organisatie) wordt in Q4 2021 aan de Regioraad van de Vervoerregio voorgelegd.

Juridische gevolgen

Met het aandeelhouderschap wordt invulling gegeven aan het wettelijke vereiste dat de Vervoerregio gezamenlijke zeggenschap moet uitoefenen over GVB Exploitatie BV en GVB Railinfra BV.[12] Deze zeggenschap is vereist om de concessie Amsterdam én opdrachten met betrekking tot exploitatie en beheer en onderhoud railinfrastructuur onderhands aan GVB te gunnen.[13] Tot op heden is deze zeggenschap vormgeven via een Overeenkomst tussen de Vervoerregio en de gemeente als 100% aandeelhouder van GVB.[14] Het aandeelhouderschap komt in de plaats van deze Overeenkomst. De huidige overeenkomst is verbonden aan de aan GVB Exploitatie BV gegunde concessie Amsterdam met de looptijd 2012-2024. De overeenkomst vervalt bij het gunnen van de nieuwe concessie Amsterdam. Aangezien de mogelijke gunning van de nieuwe concessie in tijd komt te vallen na de ingangsdatum van het aandeelhouderschap (1 januari 2022) dient de overeenkomst voor 1 januari 2022 actief te worden beëindigd.

Voor de uitwerking van het aandeelhouderschap in de GVB statuten is aangesloten bij de zeggenschapsverdeling zoals ingericht bij de Overeenkomst uit 2013. Met dien verstande dat de zeggenschap van de Vervoerregio wordt uitgebreid over GVB Railinfra BV. De Vervoerregio heeft rondom het aandeelhouderschap advies ingewonnen bij advocatenkantoor Stibbe. Hieruit blijkt dat er geen 'minimumstandaard' van bevoegdheden is waarover de Vervoerregio dient te beschikken om aan het vereiste zeggenschapscriterium te voldoen. Er wordt in ieder geval gekeken naar de volgende omstandigheden: (1) een mate van vertegenwoordiging in de bestuurs-, beheers-, of toezichtsorganen; (2) de bepalingen ter zake in de statuten; (3) de eigendomsstructuur en (4) de daadwerkelijke zeggenschap over de strategische en beheer beslissingen van de interne exploitant [lees: GVB], waarbij geldt dat die invloed overheersend moet zijn. De relevante wet- en regelgeving en jurisprudentie is betrokken bij vormgeving van de (geannoteerde inhoudsopgave van de) aandeelhoudersovereenkomst en de statuten.[15]

Als de vereiste zeggenschap van de Vervoerregio in GVB Holding NV onvoldoende blijkt om te kunnen spreken van zeggenschap, bestaat het juridische risico dat andere vervoerbedrijven met succes kunnen opkomen tegen het besluit tot inbesteden van de Vervoerregio of tegen het besluit tot het onderhands

CONCEPT

[12] Gezamenlijke zeggenschap wil zeggen dat twee of meer partijen gezamenlijk zeggenschap uitoefenen in een onderneming. Voor GVB Exploitatie geldt dat de Vervoerregio de concessieverlening onderhands wil gunnen. Dit betekent dat de Vervoerregio doorslaggevende zeggenschap moet uitoefenen in deze dochteronderneming. In het specifieke geval van GVB Railinfra BV geldt dat de gemeente Amsterdam óók opdrachten gaat gunnen, naast de Vervoerregio. Dit is mogelijk op grond van art. 2.24b Aanbestedingswet en betekent dat de gemeente en de Vervoerregio gezamenlijk zeggenschap moeten uitoefenen in deze dochteronderneming. Op advies van Stibbe komt het onwenselijk voor dat er twee verschillende regimes gelden binnen GVB Holding NV (doorslaggevende zeggenschap en gezamenlijke zeggenschap). Dit maakt het werk in de praktijk rondom de aandeelhoudersvergaderingen ook lastig. Om deze reden is er afgesproken (zoals verwerkt in de concept statuten en concept overeenkomst) dat beide partijen gezamenlijk zeggenschap uitoefenen bij de voornoemde dochterondernemingen. Dit maakt artikel 5 lid 2 PSO-Verordening ook mogelijk.

[13] Op grond van de vereisten in artikel 63a Wet Personenvervoer 2000 (Wp 2000) en art. 5, lid 2 Verordening (EG) Nr. 1370/2007, de 'PSO-Verordening'. De bepalingen vereisen dat de Vervoerregio net als over haar eigen diensten zeggenschap dient uit te oefenen over de exploitant aan wie de Vervoerregio via een onderhandse procedure een concessie verleent als bedoeld in artikel 19, lid 1, Wp 2000. Om deze reden moet de Vervoerregio zeggenschap hebben in GVB Exploitatie BV. Voor het opdrachtgeverschap beheer en onderhoud railinfra geldt 24b van de Aanbestedingswet. Dit als vereiste voor gezamenlijke zeggenschap met Amsterdam.

[14] Overeenkomst gemeente Amsterdam – Vervoerregio Amsterdam (voorheen Stadsregio Amsterdam), d.d. 5 december 2013.

[15] De volgende wet- en regelgeving is in ieder geval relevant: Wet personenvervoer 2000, PSO verordening, Boek 2 Burgerlijk Wetboek, Nederlandse Corporate Governance Code.

aanbesteden van het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur. Ook kan de Europese Commissie een inbreukprocedure jegens Nederland starten vanwege het niet nakomen van Europese regels. Redenatie: Vervoerregio heeft toch onvoldoende zeggenschap verkregen om op basis van de Aanbestedingswet en de Europese verordening inzake de aanbesteding van OV concessies (PSO verordening ) te mogen inbesteden (concessie) en onderhands te gunnen (railinfra). Naar aanleiding van het juridisch advies vindt de Vervoerregio dat er voldoende zeggenschap wordt georganiseerd in GVB door het prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V. en de uitwerking daarvan in de GVB statuten en een aandeelhoudersovereenkomst.

Wellicht ten overvloede wordt hier nog opgemerkt dat de invulling van het aandeelhouderschap wel moet geschieden 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).[16] Het Deelnemingenbeleid van de Vervoerregio helpt dergelijke situaties te voorkomen.

De huidige zeggenschapsconstructie uit 2013 – waarbij de Vervoerregio zeggenschap uitoefent in GVB Exploitatie BV op basis van een Overeenkomst met Amsterdam – lijkt overigens niet langer een terugvaloptie door het vervallen van art. 115 Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit artikel regelde de doorzettingsmacht van het dagelijks bestuur van de Vervoerregio richting het college van B&W van Amsterdam en was voorheen de juridische basis van de Overeenkomst.

CONCEPT

[16] 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’.