



Deelnemingenbeleid

Vervoerregio Amsterdam

9 december 2021

COLOFON

Datum	9 december 2021
Kenmerk	INT/2021/8761
Opgesteld door	PROOF Adviseurs in samenwerking met Vervoerregio Amsterdam
Vastgesteld door	Het dagelijks bestuur – na regioraadsbespreking - op 9 december 2021
Versie	2.0
Foto voorzijde	Gé Dubbelman

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	4
Managementsamenvatting	5
Deelnemingenbeleid	7
1. Wat is een deelneming?	7
2. Relevante wet- en regelgeving bij een deelneming	7
3. Algemene uitgangspunten Vervoerregio bij een deelneming	8
4. Wat is aandeelhouderschap?	9
5. Rollen bij aandeelhouderschap	10
Bijlage A: Aandeelhouderschap GVB	13
I. GVB als organisatie	13
II. Wat vooraf ging	13
III. Aandeelhouderschap in GVB	15
IV. Rolverdeling bij Aandeelhouderschap in GVB	17
V. Opdrachtgever OV van GVB	20
VI. Samenspel eigenaar GVB en opdrachtgever OV	21
Bijlage B: Schema samenwerkingsvormen en deelnemingen	22
Uitleg schema samenwerkingsvormen en deelnemingen	23
Zelfstandig of samen?	23

INLEIDING

Voor u ligt het deelnemingenbeleid van de Vervoerregio Amsterdam (hierna Vervoerregio). De directe aanleiding voor het opstellen van dit deelnemingenbeleid is het feit dat de Vervoerregio medeaandeelhouder wordt van GVB Amsterdam vanaf 1 januari 2022. Het medeaandeelhouderschap geeft invulling aan het wettelijke vereiste dat de Vervoerregio gezamenlijke zeggenschap moet uitoefenen over GVB Exploitatie BV en GVB Infra BV. Deze zeggenschap is noodzakelijk om de concessie Amsterdam én opdrachten voor assetmanagement railinfrastructuur onderhands aan GVB te kunnen gunnen. Dit betekent ook dat de rol van de Vervoerregio verandert. Zij vervult in de nieuwe situatie naast de 'klassieke' rol van opdrachtgever OV (beleidsinhoudelijk belang), ook de rol van eigenaar (medeaandeelhouder, zeggenschapsbelang) van GVB.

Opdrachtgever OV

Voor het leesgemak wordt in dit voorliggende deelnemingenbeleid de term opdrachtgever Openbaar Vervoer (OV) gebruikt in plaats van het herhalen van de wettelijke rollen van: concessieverlener Amsterdam op grond van de Wet personenvervoer 2000 (exploitatie), opdrachtgever beheer en onderhoud (assetmanagement) railinfrastructuur op grond van de Wet lokaal spoor en subsidieverstrekker activa op grond van de wet Personenvervoer 2000.

De Vervoerregio had nog niet eerder een deelnemingenbeleid omdat de Vervoerregio ook niet eerder aandeelhouder is geweest in een naamloze vennootschap zoals GVB. Met dit aandeelhouderschap wordt GVB een zogenaamde deelneming van de Vervoerregio. Het aangaan van deze deelneming vloeit voort uit het feit dat daarmee een investering aan GVB juridisch wordt geborgd. Dat maakt dit een eenmalig traject, te meer aangezien het DB ook geen enkele intentie heeft om andere deelnemingen aan te gaan. Om die reden is het deelnemingenbeleid algemeen en beknopt. Er wordt een algemene duiding gegeven aan de algemene visie van de Vervoerregio op deelnemingen¹. Bijlage A gaat vervolgens specifiek over de deelneming GVB en de wijze waarop de Vervoerregio invulling geeft aan haar rol van aandeelhouder ten opzichte van de reeds bestaande rol van opdrachtgever OV. Als de Vervoerregio ooit wel nog een deelneming aan zou gaan, dan betekent dit dat dit deelnemingenbeleid ook wordt aangepast.

Leeswijzer

Het deelnemingenbeleid gaat in algemene zin over de Vervoerregio en deelnemingen. Het gaat onder meer over de vraag wanneer sprake is van een deelneming en wat de algemene uitgangspunten van de Vervoerregio zijn bij een deelneming. Bijlage A heet Aandeelhouderschap GVB. Dit onderdeel gaat over de specifieke situatie van de deelneming in GVB en de governance daarvan.

¹ In het gebruik van meervoud (deelnemingen) moet niet meer worden gelezen dan dat de Vervoerregio haar algemene visie daarmee uitdrukt.

MANAGEMENTSAMENVATTING

De Vervoerregio wordt vanaf 1 januari 2022 (mede)aandeelhouder van GVB (inhouse constructie). Het aandeelhouderschap geeft invulling aan het wettelijke vereiste dat de Vervoerregio zeggenschap moet uitoefenen over GVB Exploitatie BV en GVB Infra BV. Deze zeggenschap is nodig om de concessie Amsterdam én opdracht(en) voor assetmanagement railinfrastructuur onderhands aan GVB te gunnen. Dit betekent ook dat de rol van de Vervoerregio verandert. Zij vervult in de nieuwe situatie naast de rol van opdrachtgever OV² ook de rol van mede-eigenaar van GVB. Vanaf het moment dat de Vervoerregio aandeelhouder is, heeft de Vervoerregio een deelneming in GVB.

De Vervoerregio is nog niet eerder aandeelhouder geweest in een naamloze vennootschap zoals GVB of (mede)eigenaar van een andersoortige organisatie. Tot nu toe had de Vervoerregio daarom ook geen deelnemingenbeleid of een 'beleid verbonden partijen'. Vanwege de nieuwe rol van aandeelhouder in GVB is het voorliggende deelnemingenbeleid opgesteld.

Het dagelijks bestuur onderstreept dat besloten is tot het aangaan van deze deelneming om de investering aan GVB juridisch te borgen. Het dagelijks bestuur heeft dan ook geen enkele intentie om in de toekomst de regioraad voor te stellen om andere deelnemingen aan te gaan. Dit deelnemingenbeleid geeft weer hoe de Vervoerregio haar rol als eigenaar in een deelneming ziet, en op welke manier deze rol van eigenaar wordt onderscheiden van de andere 'klassieke' rollen van opdrachtgever OV (Vervoerregio) en opdrachtnemer (GVB). Omdat de Vervoerregio slechts één deelneming heeft, wordt er in de bijlage ook specifiek op GVB ingezoomd en op de specifieke kenmerken van de nieuwe situatie.

De Vervoerregio verworft één prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V. Via de GVB statuten wordt prioriteit (zeggenschap) gekoppeld aan de twee dochterondernemingen waarbij zeggenschap wettelijk vereist is: GVB Exploitatie BV en GVB Infra BV. Het is een prioriteitsaandeel zonder economisch belang. Dit betekent dat naast het betalen van het nominale bedrag van het aandeel bij de verwerving er geen financiële gevolgen zijn.

Als aandeelhouder – en dus mede-eigenaar – van GVB gaat de Vervoerregio sturen op de continuïteit van de onderneming van GVB. Het belang dat vanuit deze rol voorop staat, zal vaak wel, maar soms niet geheel gelijk zijn aan de belangen die Vervoerregio heeft in haar rol van opdrachtgever OV voor het Werkend Vervoer Systeem (WVS). Vanuit de principes van good governance wil de Vervoerregio bewustzijn tonen van het onderscheid tussen haar rollen – aandeelhouder en opdrachtgever OV. Dit rolbewustzijn zorgt ervoor dat de Vervoerregio op de juiste plaats de juiste afweging maakt voor 'eigenaars-besluiten' en ook extern de juiste afstemming en informatie kan verkrijgen (bijvoorbeeld bij de gemeente Amsterdam of de GVB), om de juiste besluiten te nemen.

Op grond van bevoegdheden hebben zowel de regioraad als het dagelijks bestuur een eigen rol bij de uitvoering van het aandeelhouderschap. De regioraad stelt de kaders waarbinnen de Vervoerregio kan handelen, onder andere door het vaststellen van de begroting van de Vervoerregio, waarin ook informatie

² Voor het leesgemak wordt in dit voorliggende Deelnemingenbeleid de term opdrachtgever Openbaar Vervoer (OV) gebruikt in plaats van het herhalen van de wettelijke rollen van: concessieverlener Amsterdam op grond van de Wet personenvervoer 2000 (exploitatie), opdrachtgever assetmanagement railinfrastructuur op grond van de Wet lokaal spoor en subsidieverstrekkers activa op grond van de Wp 2000.

over de deelneming GVB (verbonden partijen) is opgenomen. Het dagelijks bestuur vervult formeel de rol van aandeelhouder. Dit vraagt ook dat binnen het dagelijks bestuur het beleidsinhoudelijke belang (opdrachtgever OV) en het zeggenschapsbelang (aandeelhouder) bij verschillende portefeuillehouders zijn belegd. De beide portefeuillehouders hebben een gedeelde verantwoordelijkheid bij het voorbereiden van het standpunt van de Vervoerregio ten aanzien van de aandeelhoudersvergaderingen GVB. De ambtelijke verantwoordelijkheidsverdeling volgt de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

Het deelnemingenbeleid is een statisch document. Het is geen governanceprotocol, dat afspraken en procedures bevat die dynamisch en aan verandering onderhevig zijn. Die afspraken en procedures zijn daarom naar hun aard niet geschikt om in beleid op te nemen. Waar nodig zijn mogelijk verwijzingen opgenomen naar documenten waar concrete afspraken en overlegstructuren in zijn vastgelegd.

DEELNEMINGENBELEID

Het deelnemingenbeleid beschrijft de algemene uitgangspunten van de Vervoerregio bij een deelneming. Waar relevant wordt een verwijzing gemaakt naar de enige deelneming van de Vervoerregio: in GVB Holding N.V. Meer over de GVB deelneming is te vinden in bijlage A.

1. WAT IS EEN DEELNEMING?

Rechtspersonen, zoals de Vervoerregio, kunnen een deelneming hebben in een andere rechtspersoon.³ Er is sprake van een deelneming indien een rechtspersoon:

- a. *alleen of samen met anderen;*
- b. *voor eigen rekening;*
- c. *aan die rechtspersoon kapitaal verschaft of doet verschaffen en;*
- d. *met die rechtspersoon duurzaam verbonden is ten dienste van de eigen werkzaamheid.*

In het schema van bijlage B is weergegeven welke soorten deelnemingen zijn. Deze mogelijkheden zijn rood omcirkeld en zijn daarmee de opties voor de Vervoerregio als zij overweegt om een deelneming aan te gaan. Ook geeft bijlage B een verdere uitleg van de mogelijke samenwerkingsvormen zoals benoemd in het schema.

Zodra de Vervoerregio aandeelhouder is van GVB, wordt voldaan aan de definitie van een deelneming, aangezien:

- een aandeel tot kapitaalverschaffing leidt (hoe gering dat aandeel/kapitaal dan ook is voor het aandeelhouderschap in GVB)⁴ en aandeelhouderschap een duurzame verbondenheid creëert, en
- GVB uitvoering geeft aan een deel van de taken van de Vervoerregio, oftewel GVB wordt ingezet voor de eigen werkzaamheden van de Vervoerregio.

2. RELEVANTE WET- EN REGELGEVING BIJ EEN DEELNEMING

De wettelijke uitgangspunten voor het deelnemingenbeleid worden gevormd door onder andere de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), het besluit Begroten en Verantwoorden provincies en gemeenten (BBV) en Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW).

De Wgr is van toepassing op de Vervoerregio. Hieruit volgt dat de regioraad mag besluiten tot een deelneming. Voor zo'n besluit door de regioraad gelden de volgende voorwaarden:

- 1 de gemeenschappelijke regeling bevat expliciet de bevoegdheid om een privaatrechtelijke rechtspersoon op te richten of eraan deel te nemen;
- 2 het deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon of het oprichten ervan moet in het 'bijzonder aangewezen worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang', en

³ Zie hiervoor artikel 2:24c BW.

⁴ Zoals uitgelegd in Bijlage A, paragraaf III Aandeelhouderschap in GVB. In de rol van aandeelhouder van GVB verschaft de Vervoerregio minimaal kapitaal, namelijk de nominale waarde (€1000,-) door de verwerving van één GVB prioriteitsaandeel.

- 3 voordat de regioraad een besluit neemt, wordt het ontwerpbesluit aan de gemeenteraden van de aan de Vervoerregio deelnemende gemeenten toegezonden voor wensen en bedenkingen.⁵

Bij de wijziging van de gemeenschappelijke regeling Vervoerregio Amsterdam in 2021 (de 12^e wijziging) is in artikel 12 de mogelijkheid opgenomen dat de regioraad de bevoegdheid heeft tot het deelnemen in een andere rechtspersoon. Dit betekent dat voortaan is voorzien in een grondslag om deel te nemen in een andere rechtspersoon. De andere twee voorwaarden (openbaar belang én wensen en bedenkingen) gelden op het moment dat de Vervoerregio wil deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Het BBV is van overeenkomstige toepassing op de Vervoerregio. Hieruit volgen de wettelijke eisen die gelden voor de informatie de Vervoerregio in de begroting geeft over deelnemingen. Zo moet er verplicht een paragraaf 'Verbonden partijen' worden opgenomen. Van een verbonden partij is sprake als er een financieel en een bestuurlijk belang aanwezig is, waar bij een deelneming vrijwel altijd sprake van zal zijn.

De regels voor oprichting, fusies, splitsingen, ontbinding en werkwijzen van privaatrechtelijke rechtspersonen zijn opgenomen in Boek 2 BW. In Boek 2 BW staan voor de diverse rechtspersonen de te benoemen organen, hun taken en bevoegdheden. In de statuten van de verschillende rechtspersonen wordt het doel van de rechtspersoon en de interne organisatie verder uitgewerkt en vastgelegd. Sommige bevoegdheden liggen bij het bestuur, andere bij andere organen binnen de rechtspersoon. Er zijn wettelijke regelingen voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA), het bestuur en de Raad van Commissarissen (RvC). Ook kent Boek 2 BW bepalingen waar de boekhouding en financiële verslaggeving van rechtspersonen aan dienen te voldoen.

3. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN VERVOERREGIO BIJ EEN DEELNEMING

Naast de geldende wet- en regelgeving zijn er voor de Vervoerregio belangrijke uitgangspunten voor elke deelneming van de Vervoerregio. Dit zijn de volgende:

1 Nederlandse Corporate Governance Code

De Vervoerregio hanteert de Nederlandse Corporate Governance Code (Code) als leidraad voor de sturing en beheersing van haar deelnemingen. De wet schrijft de belangrijkste regels voor op het gebied van de inrichting van een vennootschap. De Code geeft verdere invulling van de regels voor Nederlandse beursvennootschappen. Zo bevat de Code principes en best practice bepalingen voor goed ondernemingsbestuur en reguleert de Code de verhoudingen tussen het bestuur, de RvC en de AVA.

De Code bevat principes die kunnen worden opgevat als breed gedragen algemene opvattingen over goede corporate governance.⁶ Deze principes zijn uitgewerkt in concrete best practice bepalingen die normen bevatten voor het gedrag van bestuurders, commissarissen en aandeelhouders.

In 2016 is de Code herzien. De belangrijkste vernieuwing is het centraal stellen van lange termijn waardecreatie. Dit element loopt als een rode draad door de Code. Met de herziening van de Code staan

⁵ Het algemeen bestuur van de Vervoerregio (dit is bij de Vervoerregio de regioraad) mag besluiten tot het oprichten van en het deelnemen in private rechtspersonen. Zie voor alle voorwaarden artikel 31a Wgr.

⁶ Good governance ziet op goed bestuur van een organisatie op de langere termijn.

niet meer de organen van de vennootschap (het bestuur, RvC en aandeelhouders), maar de onderwerpen lange termijn waardecreatie, effectief bestuur en toezicht centraal.

De Code is geschreven voor beursgenoteerde ondernemingen, maar is ook voor niet beursgenoteerde ondernemingen goed toepasbaar. De Vervoerregio neemt die aspecten van de Code over die relevant zijn voor overheidsdeelnemingen.

2 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

De Vervoerregio hecht aan maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Om die reden spant zij zich er bij haar taakuitvoering voor in verantwoordelijkheid te nemen voor milieu en de sociale context. In het [Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Vervoerregio](#)⁷ staat beschreven aan welke voorwaarden de Vervoerregio – en daarmee deelneming(en) – zich wenst te houden. De Vervoerregio zal daarom op terugkerende basis vragen aan haar deelneming(en) om te rapporteren over de inzet en vorderingen op dit gebied.

3 Beloningsbeleid

De Vervoerregio vindt het aantrekken van capabele en integere bestuurders voor haar deelnemingen van belang. Bij haar deelnemingen vindt de Vervoerregio het uitgangspunt dat bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen niet passend zijn voor organisaties en instellingen in de (semi) publieke sector. Dat betekent dat de Vervoerregio er op toe ziet dat bij haar deelnemingen wordt voldaan aan de Wet normering topinkomens en alle daarop gebaseerde besluiten en beleidsregels. Ook als de Wet normering topinkomens niet van toepassing is op een deelneming, kiest de Vervoerregio ervoor vrijwillig de normen die uit deze wet voortvloeien te hanteren.

Voor de deelneming in GVB volgt de Vervoerregio het beloningsbeleid van de gemeente Amsterdam 2021.⁸ De gemeente volgt in beginsel het rijksbeleid dat is opgesteld voor beloningen in de (semi)publieke sector. Daarbij is de wettelijke normering topinkomens leidend.

4 Winst en dividend

De Vervoerregio hanteert als uitgangspunt voor haar deelnemingen dat als de deelneming winst maakt de winst zoveel mogelijk binnen de deelneming blijft en ten goede komt aan de specifieke doelen van die deelneming.

Indien er sprake is van de uitkering van dividend hanteert de Vervoerregio dat dit ten goede komt aan de achterliggende doelstellingen van de deelneming. De Vervoerregio spant zich ervoor in dat organisaties die met de Vervoerregio samenwerken in een deelneming (bijvoorbeeld mede aandeelhouders), dit uitgangspunt ook toepassen.

4. WAT IS AANDEELHOUDERSCHAP?

Een deelneming krijgt vaak de vorm van een besloten of naamloze vennootschap. Het kapitaal van een vennootschap is verdeeld in aandelen. Aandeelhouder word je door het verkrijgen van een aandeel. Als aandeelhouder bezit je daarmee een 'stukje' van de vennootschap. Aan dit bezit van een aandeel zijn

⁷ Hoofdstuk 4 'Ethische en ideële uitgangspunten' van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Vervoerregio gaat in op maatschappelijk verantwoord ondernemen.

⁸ Nota beleidskader verbonden partijen 2021 – publieke belangen centraal, juni 2021 gemeente Amsterdam.

rechten en plichten verbonden. Een aandeelhouder is verplicht om geld aan de onderneming ter beschikking te stellen ter hoogte van, eenvoudig gezegd, de waarde van het aandeel. Als tegenprestatie voor deze financiële inbreng heeft de aandeelhouder een stemrecht op de AVA waar de belangrijkste besluiten over de onderneming genomen worden. Ook heeft de aandeelhouder in beginsel recht op een gedeelte van de winst (dividend).

5. ROLLEN BIJ AANDEELHOUDERSCHAP

Als sprake is van een deelneming door middel van aandeelhouderschap is in de publieke sector vaak sprake van de volgende rollen:

- de rol van eigenaar;
- de rol van opdrachtgever, en
- de rol van opdrachtnemer.

Onderstaande afbeelding geeft weer welke rollen dit zijn hoe deze zich tot elkaar verhouden. Daarna volgt een toelichting op de rollen.



5.1 Eigenaar

De rechtspersoon die aandeelhouder is van een andere rechtspersoon, heeft de rol van eigenaar. De eigenaar richt zich vanuit de wet en good governance op de lange termijn van de organisatie. Die stuurt daarom op alle strategische beslissingen. Een eigenaar is duurzaam verbonden met de organisatie waarin zij deelneemt en doorgaans draagt zij een financieel risico, tenzij daarover bijvoorbeeld andere afspraken zijn gemaakt.

De kaders die gelden voor de bevoegdheden van de eigenaar staan in de wet, in de gemeenschappelijke regeling van de Vervoerregio en in de statuten van de deelneming. Als er meer eigenaren zijn dan maken de eigenaren ook vaak onderling afspraken met elkaar over de rechten en plichten naar elkaar als aandeelhouders. Dit gebeurt dan veelal in een aandeelhoudersovereenkomst.

5.2 Opdrachtgever

Vaak gaat in de publieke sector de rol van eigenaar gepaard met de rol van opdrachtgever. De opdrachtgever richt zich op de kwaliteit, de omvang van de taken en de bijbehorende prijs voor de taken. De afspraken hierover staan meestal in een dienstverleningsovereenkomst.

5.3 Opdrachtnemer

Indien de deelneming ook opdrachtnemer is, heeft zij in die rol ook de verantwoordelijkheid om haar taken naar behoren uit te voeren. Dit betekent dat de opdrachtnemer ook beslist over het wie, wat en hoe van de taakuitvoering, inclusief de prijs. Onderdeel daarvan is vaak de verhouding uniformiteit versus maatwerk. Met dat laatste wordt bedoeld dat over het algemeen geldt dat bij meer uniforme taakuitvoering vanwege schaalvoordelen de prijs lager kan zijn dan bij het leveren van maatwerk.

5.4 Gedeelde belangen en tegenstrijdige belangen

Elke rol heeft eigen belangen. Deze belangen komen vaak overeen. Zo heeft elke eigenaar belang bij de lange termijn en strategische beslissingen ten aanzien van de opdrachtnemer. Ook een opdrachtgever heeft belang bij continuïteit van de opdrachtnemer, want op het moment dat de lange-termijnvooruitzichten van de opdrachtnemer niet positief zijn dan heeft dit gevolgen voor de uitvoering van de taken door de opdrachtnemer. Tot slot heeft natuurlijk ook de opdrachtnemer zelf baat bij een goede langetermijnstrategie. Een stabiele en gezonde organisatie zijn belangrijke waarborgen voor een goede uitvoering van taken. Maar de belangen kunnen ook verschillen. Een opdrachtgever heeft namelijk ook belang bij een zo laag mogelijke prijs voor een kwalitatief zo goed mogelijk product. Opdrachtgevers hebben een bepaalde financiële armslag en dus heeft een hogere prijs voor het ene geleverde product gevolgen voor de mogelijkheden om andere producten en diensten te kunnen inkopen/bestellen. Echter, hoe lager de prijs, hoe lager de marge die de opdrachtnemer heeft op de uitvoering van de activiteit. Dit kan weer gevolgen hebben voor de (financiële) gezondheid van de organisatie van de opdrachtnemer.

5.5 Rollenscheiding met inzicht en bewustzijn

Omdat een eigenaar bij een deelneming meestal ook opdrachtgever is, zullen de eigenaar en de opdrachtgever zich bewust moeten zijn van de belangen die zij hebben bij een deelneming en de samenwerking die eventueel met andere eigenaren en opdrachtgevers van de deelneming tot stand is gebracht. Als de rol van eigenaar en de rol van opdrachtgever binnen de Vervoerregio worden vervuld, is het belangrijk voor de Vervoerregio om voldoende rolbesef te hebben om vanuit de belangen van de specifieke rol te denken en handelen. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen het beleidsinhoudelijk belang (opdrachtgever) en het zeggenschapsbelang (o.a. good governance en continuïteit). De Vervoerregio zorgt voor bewustzijn van de eigen rollen en het op de juiste manier beleggen en scheiden van de te vervullen rollen binnen de organisatie, door te garanderen dat de rollen van eigenaar en opdrachtgever waar mogelijk zijn gescheiden. Dit geldt zowel bestuurlijk binnen het dagelijks bestuur als binnen de ambtelijke organisatie. Dit betekent overigens niet dat er een informatie barrière wordt opgetrokken om uitwisseling van informatie tussen de eigenaar en opdrachtgever te voorkomen. Het kan juist goed zijn dat de opdrachtgever, voor het maken van de eigen afwegingen, bekend is met de afwegingen die de eigenaar moet maken ten opzichte van de opdrachtnemer. Dit geldt ook andersom.

Om de juiste afwegingen te kunnen maken en goed vanuit de eigen rol te denken en werken, is het nodig dat binnen de Vervoerregio goed inzicht is in de beide rollen van eigenaar en opdrachtgever, terwijl de vervulling van deze rollen gescheiden van elkaar wordt belegd. Bestuurlijk zijn de verantwoordelijkheden voor het beleidsinhoudelijke belang (opdrachtgever OV) en het zeggenschapsbelang (aandeelhouder) belegd bij verschillende portefeuilles binnen het DB. In principe volgt de ambtelijke verantwoordelijkheidsverdeling de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling (belang belegd bij verschillende teams).

De Vervoerregio garandeert door een bewustzijn van de rollen, in lijn met good governance, dat de kennis van de belangen die spelen bij de eigenaarsrol (zeggenschapsbelang) op een goede wijze kan worden ingevuld en niet onnodig wordt vermengd met de rol van opdrachtgever (beleidsinhoudelijk belang).

BIJLAGE A: AANDEELHOUDERSCHAP GVB

I. GVB ALS ORGANISATIE

GVB is een Nederlands openbaar vervoerbedrijf en verzorgt het openbaar vervoer in de concessie Amsterdam. GVB is een naamloze vennootschap: GVB Holding N.V. GVB heeft zichzelf georganiseerd in verschillende dochterondernemingen.⁹ Voor het aandeelhouderschap zijn de volgende twee dochterondernemingen van belang:

- GVB (GVB Exploitatie BV) is de concessiehouder van de concessie openbaar vervoer Amsterdam. Daarmee is zij verantwoordelijk voor de exploitatie van het tram- metro en busvervoer in Amsterdam.¹⁰
- GVB (GVB Infra BV) is verantwoordelijk voor het assetmanagement van de railinfrastructuur van het metro- en tramstelsel in de concessie Amsterdam.¹¹

De missie van GVB is dat Amsterdam bereikbaar is voor iedereen en zij zet zich als mobiliteitspartner in voor de stad Amsterdam en de regio Amsterdam-Amstelland. Dagelijks reizen er meer dan 900.000 mensen met de metro's, trams, bussen en veren van het GVB.

II. WAT VOORAF GING

Nederland is verdeeld in concessiegebieden voor het openbaar vervoer. Het DB is namens de Vervoerregio vanuit de wet concessieverlener in het gebied van de vervoerregio voor momenteel vier OV-concessies.¹² 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.

2.1 Concessieverlening en aanbestedingsverplichting

Hoofdgeregeld vanuit Europese en Nederlandse wetgeving is dat een concessieverlener, zoals de Vervoerregio, een concessie verleent op basis van een Europese openbare aanbesteding.¹³

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 hoofdgeregeld dat het openbaar vervoer moet worden aanbesteed is een inbesteding mogelijk voor grootstedelijke en gecompliceerde OV-netwerken.¹⁴ Dit is het geval in Amsterdam evenals in Rotterdam en Den Haag.

Er is wel een belangrijke voorwaarde gesteld aan een inbesteding zoals die van de concessie Amsterdam aan GVB. Volgens rechtspraak van het Europees Hof moet de betreffende overheid (dus de Vervoerregio),

⁹ In 2021 heeft GVB Holding N.V. de volgende zeven dochterondernemingen: GVB Activa BV, GVB Commercieel BV, GVB Exploitatie BV, GVB MEA BV, GVB Infra BV, GVB station retail & ontwikkeling BV en GVB Veren BV.

¹⁰ Binnen de concessiegrenzen op grond van de Wp 2000.

¹¹ Op grond van de Wet lokaal spoor (Wls).

¹² Zie art. 20, derde lid van de Wp 2000.

¹³ 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 hoofdgeregeld: 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. De hoofdgeregeld uit de Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000) is dat OV-concessies openbaar worden aanbesteed (zie art. 61, eerste lid Wp 2000).

¹⁴ Er is een uitzonderingsmogelijkheid in de wet op basis waarvan het DB van de Vervoerregio een concessie onderhands – dus zonder voorafgaande openbare aanbesteding – kan verlenen aan een vervoerder. Artikel 5 van de Europese Verordening EG 1370/2007, de zogenaamde PSO-verordening, is daarop van toepassing. Zie art. 63a, eerste lid van de Wp 2000.

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'*.¹⁵ Dit betekent dat de Vervoerregio verplicht *zeggenschap* moet hebben over GVB als voorwaarde om de concessie Amsterdam in te besteden.

2.2 Zeggenschap via overeenkomst sinds 2013

Sinds 2013 is de verplichte zeggenschap voor de OV-concessie (GVB Exploitatie BV) vormgeven via een overeenkomst tussen de Vervoerregio en de gemeente Amsterdam als 100% aandeelhouder van GVB.¹⁶ 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. Via de overeenkomst heeft de Vervoerregio invloed (zeggenschap) op GVB via de gemeente Amsterdam in haar rol als 100% aandeelhouder van GVB.

Aan de zeggenschap in GVB via een overeenkomst met de gemeente Amsterdam kleven nadelen in de OV-samenwerking. In de praktijk verliep de samenwerking tussen de drie OV-partijen (Vervoerregio, gemeente Amsterdam en GVB) niet optimaal. De Vervoerregio was als niet-aandeelhouder geen deelnemer aan de aandeelhoudersvergaderingen en er werd voornamelijk schriftelijke gecommuniceerd tussen partijen. Dit betrof, overigens juridisch correct, enkel informatie over de OV-exploitatie (GVB Exploitatie BV).

2.3 Aanleiding start aandeelhouderschap 1 januari 2022

De gemeente Amsterdam, GVB en de Vervoerregio hebben in 2020 besloten de samenwerking in de OV-driehoek in Amsterdam te versterken. Beter samenwerken helpt bij de grote uitdagingen voor mobiliteit en in het OV. Op basis van extern advies over mogelijkheden om samenwerking en governance te versterken, luidt de conclusie dat een heldere rolverdeling met duidelijke verantwoordelijkheden de stad en regio beter voorbereiden op de mobiliteitsopgave in de nabije toekomst.¹⁷ Hier relevant zijn twee onderwerpen die volgens het advies eenduidiger kunnen worden ingericht: (a) de governance van het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur én (b) de zeggenschapsconstructie in GVB. Beiden zijn gezamenlijk aanleiding voor de start van het medeaandeelhouderschap van de Vervoerregio in GVB vanaf 1 januari 2022 en worden hieronder nader toegelicht.

a. Governance beheer en onderhoud railinfrastructuur

De governance rondom het beheer en onderhoud van de railinfrastructuur moet worden vereenvoudigd. Ten tijde van het externe advies loopt daar een lijn van de Vervoerregio als subsidieverlener naar de gemeente Amsterdam als beheerder en vervolgens naar GVB als uitvoerder.¹⁸ Een rechtstreekse opdrachtgevers- en opdrachtnemersrelatie vanaf 1 januari 2022 tussen Vervoerregio en GVB draagt onder andere bij aan meer rolduidelijkheid, transparantie, lagere kosten een betere risicobeheersing. Om

¹⁵ Zie artikel 5, tweede lid sub a van de PSO-verordening (verordening EG/ 1370/2007). Hier zijn onder meer de criteria benoemd aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of de (voor een inbesteding) vereiste zeggenschap door de bevoegde plaatselijke overheid wordt uitgeoefend.

¹⁶ Overeenkomst gemeente Amsterdam – Vervoerregio Amsterdam (voorheen Stadsregio Amsterdam), d.d. 5 december 2013.

¹⁷ Eindadvies fase 2 Pedro Peters, d.d. 19 mei 2020.

¹⁸ De Wet lokaal spoor (Wls) bevat de mogelijkheid voor het DB van de Vervoerregio zijn bevoegdheden op basis van de Wls, waaronder de bevoegdheid een beheerder aan te wijzen, te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam. Het DB heeft tot op heden van die bevoegdheid gebruik gemaakt en aan het college van Amsterdam bevoegdheden die volgen uit de Wls gedelegeerd. Daarmee is de gemeente binnen de kaders van de delegatie zelfstandig bevoegd te besluiten over het beheer en vergunningverlening in het kader van de Wls. De gemeente geeft vervolgens opdracht aan GVB voor de uitvoering van werkzaamheden.

zo'n opdracht in te kunnen besteden is het wettelijk vereist dat de Vervoerregio zeggenschap heeft in GVB (Infra BV).

Opdrachtgeverschap assetmanagement railinfra en aanbestedingsverplichting

In de Wet lokaal spoor (Wls) is de zorg voor aanleg en beheer van lokale spoorweginfrastructuur belegd bij het bestuursorgaan dat ook bevoegd is de concessie te verlenen.¹⁹ In dit geval dus het DB van de Vervoerregio. Tot de bevoegdheid van het DB behoort ook de aanwijzing van een beheerder. De beheerder zal daarbij opdracht krijgen beheertaken uit te oefenen. Opdrachten in het kader van beheer en onderhoud ('assetmanagement') van de railinfrastructuur zijn 'gewone' opdrachten die vallen onder het reguliere aanbestedingsrecht. Dat brengt met zich mee dat deze opdrachten in beginsel openbaar aanbesteed moeten worden. Een uitzondering daarop is mogelijk wanneer een opdracht inbesteed wordt aan een andere partij waarover de opdrachtgever zeggenschap heeft. In de huidige situatie is dat de gemeente; het voorstel is dat dat vanaf 1 januari 2022 de Vervoerregio is. In de aanbestedingswet is een mogelijkheid gecreëerd om in afwijking van de normale aanbestedingsplicht, een opdracht in te besteden aan een andere partij waarop de aanbestedende dienst samen met (een) andere aanbestedende dienst(en) toezicht uitoefent zoals op hun eigen diensten.²⁰ Dit toezicht (zeggenschap) wordt gerealiseerd door het prioriteitsaandeel.

b. Zeggenschap in GVB

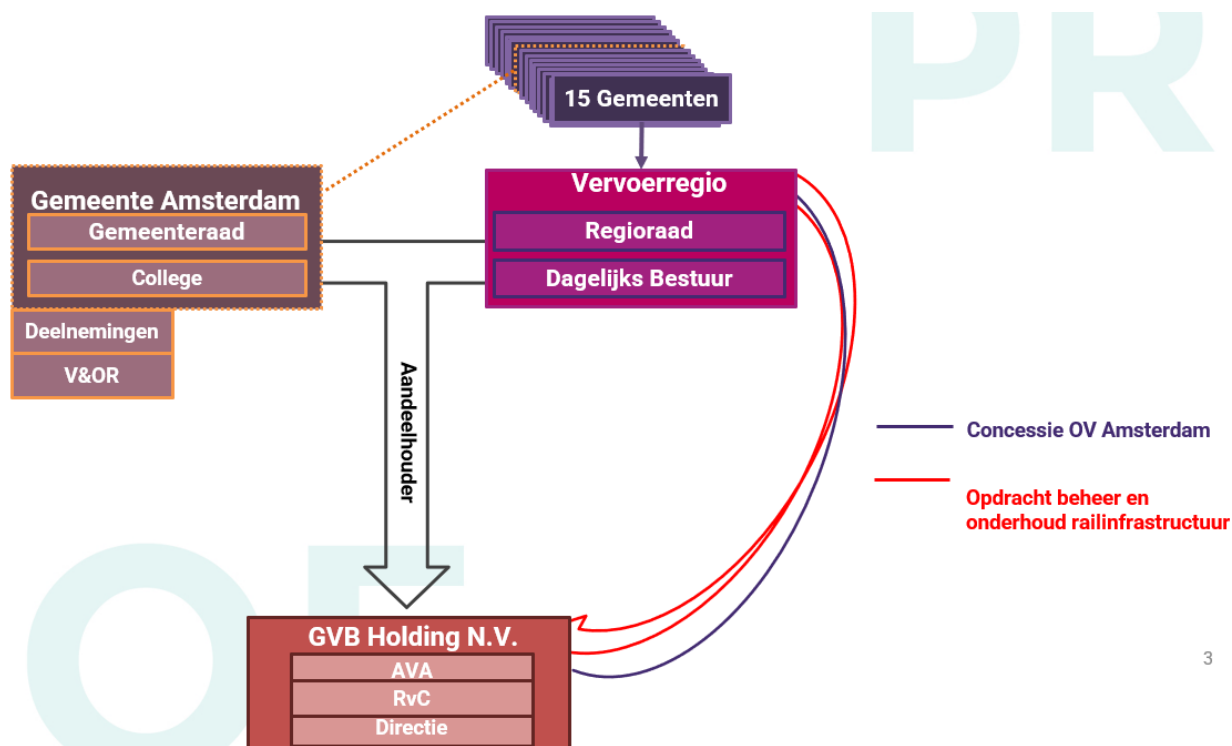
Zeggenschap in GVB is het tweede voor het deelnemingenbeleid relevante onderwerp dat volgens het externe advies eenduidiger kan worden ingericht. Hiervoor is gekeken naar de regio Rotterdam-Den Haag. MRDH is namelijk sinds 2014 medeaandeelhouder naast de gemeenten van de vervoerbedrijven RET en HTM. Die ervaring leert dat het medeaandeelhouderschap de onderlinge relaties en de transparantie tussen de OV-partners verbetert. De Vervoerregio, gemeente Amsterdam en GVB vinden dat het aandeelhouderschap van de Vervoerregio in GVB ook de samenwerking in de regio verbetert. Waar voorheen de zeggenschap (via de overeenkomst) enkel ging over de OV-exploitatie (GVB Exploitatie BV) moet in de nieuwe situatie de zeggenschap ook gaan over het assetmanagement van de railinfrastructuur (GVB Infra BV).

III. AANDEELHOUDERSCHAP IN GVB

Tot 1 januari 2022 is de gemeente Amsterdam 100% aandeelhouder van GVB. Er zijn 20.000 GVB aandelen uitgegeven. Deze zijn in het bezit van de gemeente. Vanaf 1 januari 2022 wordt de Vervoerregio, naast de gemeente Amsterdam, medeaandeelhouder in GVB. Onderstaande afbeelding geeft de nieuwe situatie weer:

¹⁹ Art. 4, eerste en tweede lid Wls.

²⁰ Art. 2.24b Aanbestedingswet.



3

De Vervoerregio, gemeente Amsterdam en GVB hebben het aandeelhouderschap uitgewerkt in de GVB statuten. Daarnaast zijn aanvullende afspraken gemaakt in de aandeelhoudersovereenkomst tussen de gemeente, Vervoerregio en GVB. Het aandeelhouderschap houdt in dat de Vervoerregio één prioriteitsaandeel heeft op het niveau van GVB Holding N.V. Dit betreft de uitgifte van een nieuw aandeel, waardoor er dan in totaal 20.001 uitgegeven aandelen zijn. Dit betekent dat de gemeente Amsterdam straks 20.000 aandelen heeft en de Vervoerregio 1 aandeel.

Prioriteitsaandeel

Een aandeel is een waardepapier dat een aantal rechten geeft voor de vennootschap GVB Holding N.V. Eén 'normaal' aandeel zou maken 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' omdat de invloed in dat geval verwaarloosbaar zou zijn ten opzichte van de andere aandeelhouder, gemeente Amsterdam. Als er niet voldoende zeggenschap bestaat, kan geen sprake zijn van een rechtmatige investering van de ov-concessie en kunnen assetmanagement railinfra opdrachten niet onderhands aan GVB worden gegund door de Vervoerregio.

Het zogenaamde *prioriteitsaandeel* biedt hiervoor de oplossing. Via de GVB statuten wordt er 'prioriteit' gegeven voor dit ene aandeel bij twee van de zeven dochterondernemingen. Dit zijn GVB Exploitatie BV en GVB Infra BV. Dit houdt in dat bij beslissingen over strategische onderwerpen voor exploitatie én assetmanagement railinfra, de Vervoerregio en de gemeente Amsterdam bij unanimitieit besluiten. Unanimitieit houdt in dat altijd beide aandeelhouders vóór een besluit moeten stemmen om het voorstel aan te nemen. Omgekeerd geldt dan als Vervoerregio of gemeente Amsterdam tegen een besluit stemt, het voorstel niet wordt aangenomen. Dit betekent dat de Vervoerregio, hoe klein haar aandeel in GVB ook is, doorslaggevende invloed heeft op de belangrijkste besluiten die GVB, en in het bijzonder GVB

Exploitatie BV en GVB Infra BV, aangaan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan besluiten over de benoeming van RvC leden en het vaststellen van de strategie en jaarplannen van Exploitatie BV en Infra BV.

Voor onderwerpen aangaande de overige vijf dochterondernemingen wordt gestemd met de reguliere stemverhoudingen. Dit betekent dat de Vervoerregio 1/20.001^e invloed heeft.

Bij de uitvoering van de rol van de Vervoerregio in de AVA is het deelnemingenbeleid leidend.

Prioriteitsaandeel zonder economisch belang

Belangrijk hierbij is dat het prioriteitsaandeel van de Vervoerregio een aandeel is *zonder een economisch belang*. Dit betekent dat er naast het betalen van het nominale bedrag van het aandeel bij de verwerving (€1000,-) en de inzet van circa 0,2 FTE ambtelijke capaciteit *geen financiële* gevolgen zijn voor de Vervoerregio en de deelnemende Vervoerregio gemeenten. Het maximale risico dat de Vervoerregio als medeaandeelhouder loopt, is dat bij faillissement van het vervoerbedrijf het verworven aandeel zijn waarde verliest.²¹

De Vervoerregio ontvangt vrijwel geen dividend (1/20.001 deel). Er geldt voor de Vervoerregio geen bijstortingsplicht als de continuïteit van het GVB in het geding komt.

IV. ROLVERDELING BIJ AANDEELHOUDERSCHAP IN GVB

Verschillende bestuursorganen spelen een rol bij het aandeelhouderschap in GVB. Dit zijn bestuursorganen van de Vervoerregio en binnen GVB. Al deze bestuursorganen zijn op een andere manier betrokken bij het aandeelhouderschap in GVB. De belangrijkste afspraken hierover staan in de statuten van GVB. Uitwerking van de rolverdeling krijgt ook zijn beslag in afspraken over proces en procedures ten aanzien van de uitoefening van het aandeelhouderschap in GVB. Deze afspraken over proces en procedures zijn dynamisch van aard. Om die reden staan die afspraken niet in dit deelnemingenbeleid, maar wordt ernaar verwezen, of worden deze nog opgesteld.

4.1 Interne rolverdeling bestuursorganen Vervoerregio bij aandeelhouderschap

De Vervoerregio heeft, als openbaar lichaam, een regioraad (algemeen bestuur) en een dagelijks bestuur. De regioraad en het dagelijks bestuur hebben allebei een eigen rol binnen de Vervoerregio. Daarmee hebben zij ook een eigen rol binnen het 'eigenaarschap' van GVB als gevolg van het aandeelhouderschap. In grote lijnen komt de rolverdeling ten aanzien van het aandeelhouderschap op het volgende neer: de regioraad stelt de kaders waarbinnen de Vervoerregio kan handelen, onder andere door het vaststellen van de begroting van de Vervoerregio, waarin ook informatie over de deelneming GVB (verbonden partijen) is opgenomen. Het dagelijks bestuur vervult formeel de rol van aandeelhouder.

Regioraad – kaders via begroting en jaarrekening

In dit hoogste orgaan van de Vervoerregio komen de belangen van alle deelnemers van de Vervoerregio samen. Elk lid van de regioraad neemt hierin plaats namens hun eigen gemeente (raad of college). De regioraad is op grond van artikel 31a, lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen én artikel 12 gemeenschappelijke regeling Vervoerregio Amsterdam het bevoegde orgaan om te besluiten om

²¹ Vanzelfsprekend zijn voor de Vervoerregio als Opdrachtgever OV (concessieverlener, opdrachtgever en subsidieverstrekker) de risico's van een eventueel faillissement van een concessiehouder aanzienlijk groter.

aandeelhouder in GVB te worden.²² De regioraad is in ieder geval betrokken bij GVB op de momenten van vaststellen van begroting en jaarrekening van de Vervoerregio, omdat in de begroting van de Vervoerregio GVB genoemd moet worden als verbonden partij.

In de begroting die de regioraad vaststelt staat de deelneming in GVB verplicht opgenomen in de zogenaamde paragraaf verbonden partijen²³.

Gelet op het feit dat de Vervoerregio maar één aandeel heeft, zijn de financiële risico's van het aandeelhouderschap natuurlijk vrijwel afwezig, temeer omdat het een prioriteitsaandeel zonder economisch belang is.

In de jaarrekening van de Vervoerregio en de toelichting daarop staat of sprake is van kapitaalverstrekkingen aan GVB en of sprake is van leningen aan GVB.

Dagelijks bestuur - aandeelhouder

Het dagelijks bestuur is op grond van artikel 33b Wgr bevoegd te besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het dagelijks bestuur heeft daardoor de taak om het aandeelhouderschap in GVB uit te voeren. Dat betekent dat het dagelijks bestuur bepaalt hoe er wordt gestemd in de AVA, welke standpunten zij inneemt en welke vragen zij in de AVA stelt. Daarnaast bereidt het dagelijks bestuur alle besluiten van de regioraad voor. In die rol zorgt het dagelijks bestuur voor de voorbereiding van het vaststellen van de begroting van de Vervoerregio (en dus ook voor het 'vullen' van de paragraaf 'verbonden partijen' met de informatie die in de begroting moet worden opgenomen). Ook het opstellen van de jaarrekening van de Vervoerregio behoort daarmee tot de taak van het dagelijks bestuur, zodat de regioraad deze kan vaststellen.

Binnen het dagelijks bestuur wordt er een onderscheid gemaakt ten aanzien van het Vervoerregio beleidsinhoudelijke belang (opdrachtgeverschap ov) en het zeggenschapsbelang (good governance, continuïteit etc). Het beleidsinhoudelijk belang wordt in het dagelijks bestuur bij een andere portefeuille belegd dan het zeggenschapsbelang. De beide portefeuillehouders hebben een gedeelde verantwoordelijkheid bij het voorbereiden van het standpunt van de Vervoerregio ten aanzien van de aandeelhoudersvergaderingen GVB. De portefeuillehouder met het beleidsinhoudelijke belang houdt hierover contact met de portefeuillehouder met het zeggenschapsbelang in GVB en vice versa.

Aan het begin van iedere bestuursperiode worden de portefeuilles binnen het dagelijks bestuur verdeeld. Hierbij wordt rekening gehouden met het scheiden van de belangen.

Het dagelijks bestuur en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de regioraad verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur, ook ten aanzien van GVB. Het dagelijks bestuur geeft de regioraad daarbij alle inlichtingen over GVB die de regioraad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

4.2 Verhouding met mede-eigenaar gemeente Amsterdam, externe rolverdeling bestuursorganen

Algemene vergadering van Aandeelhouders (AVA)

De Algemene vergadering van Aandeelhouders is het hoogste orgaan van GVB. De statutaire directie van GVB en de Raad van Commissarissen (RvC) leggen verantwoording af aan de AVA. De AVA (als geheel) kan

²² Het besluit 'verwerven prioriteitsaandeel in GVB Holding N.V.' is voorzien in de regioraad van 26 oktober 2021.

²³ Uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, dat van overeenkomstige toepassing is op de Vervoerregio, volgt dat in de begroting van de Vervoerregio verplicht een paragraaf 'Verbonden partijen' moet worden opgenomen. De deelneming in GVB valt ook onder de noemer 'verbonden partij'. Dit betekent dat de regioraad betrokken is bij het aandeelhouderschap van GVB door het vaststellen van de begroting van de Vervoerregio.

om inlichtingen vragen aan de directie en de RvC. En de Vervoerregio als individuele aandeelhouder kan ook vragen stellen tijdens de vergadering van de AVA.

De aandeelhouders hebben stemrecht op de AVA. In de statuten van GVB staat voor welke besluiten unanimiteit nodig is om te besluiten. De GVB directieleden en de commissarissen hebben geen stemrecht, maar mogen wel een raadgevende stem geven. Deze raadgevende stem is bedoeld om ook zo de belangen van de rechtspersoon, dus GVB, te dienen.

Aanvullend op de statuten leggen de Vervoerregio, de gemeente Amsterdam en GVB in een aandeelhoudersovereenkomst vast op hoe zij Amsterdam en de Vervoerregio zich tot elkaar verhouden als aandeelhouders en op welke manier zij zich gezamenlijk tot de GVB willen verhouden. Per slot van rekening hebben beide aandeelhouders belang bij een gezonde organisatie en zijn zij allebei gediend bij het voortbestaan op lange termijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om afspraken dat het aandeelhouderschap de keuzevrijheid van het DB van de Vervoerregio rondom een toekomstige concessieverlening niet beperkt. Ook wordt in de aandeelhoudersovereenkomst afgesproken onder welke voorwaarden overdracht van aandelen mag plaatsvinden, welke afspraken gemaakt zijn over de informatieverstopping tussen GVB en de beide aandeelhouders en de aandeelhouders onderling, enzovoorts.

De afspraken in de aandeelhoudersovereenkomst zijn aanvullend op de statuten van GVB.

Raad van commissarissen (RvC)

GVB is een zogenaamde structuurvennootschap²⁴ en heeft een RvC. De commissarissen worden op voordracht van de RvC benoemd door de AVA en kunnen worden geschorst en ontslagen door de AVA.²⁵ De RvC heeft als taak toezicht te houden op het beleid van de statutaire directie en op de algemene gang van zaken binnen de GVB. De RvC geeft raad aan de statutaire directie van GVB. De RvC geeft de AVA (als geheel) alle gevraagde inlichtingen, tenzij een zwaarwichtig belang van GVB zich daartegen verzet. De RvC handelt altijd in het belang van GVB.

4.3 Ambtelijke rol van aandeelhouder

Bestuurlijk zijn de verantwoordelijkheden voor het beleidsinhoudelijk belang (opdrachtgever OV) en het zeggenschapsbelang (eigenaar) belegd bij verschillende portefeuilles. De rol van aandeelhouder wordt niet alleen bestuurlijk ingevuld, maar ook ambtelijk. Dat betekent dat één of meer ambtenaren verantwoordelijk zijn om vanuit het belang van de Vervoerregio als aandeelhouder te denken en te handelen. In principe volgt de ambtelijke verantwoordelijkheidsverdeling de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

De ambtenaren die het zeggenschapsbelang vertegenwoordigen zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering en voorbereiding van de besluiten van het dagelijks bestuur als aandeelhouder van GVB. Deze ambtenaren werken in principe in een ander team dan de ambtenaren die werken aan het beleidsinhoudelijk belang.

De ambtelijke rol van aandeelhouder heeft twee dimensies. Enerzijds is deze intern gericht, waarbij de betreffende ambtenaar zich richt op het faciliteren van de besluitvorming van het dagelijks bestuur.

²⁴ 2:263 lid 2 BW

²⁵ Dit gebeurt door unanieme besluitvorming door de AVA, zie de GVB statuten.

Anderzijds is de rol van de ambtelijk aandeelhouder extern gericht, waarbij de verhouding met de andere aandeelhouder, de gemeente Amsterdam, en de GVB op de voorgrond staat. Op ambtelijk niveau wordt met de medeaandeelhouder afgestemd en overlegd.

V. OPDRACHTGEVER OV VAN GVB

Om de rol van aandeelhouder op de goede manier in te vullen, is het nodig om kennis en begrip te hebben van de andere rollen binnen de samenwerkingsrelatie met GVB. Naast aandeelhouder, is de Vervoerregio ook concessieverlener (exploitatie), opdrachtgever (assetmanagement railinfrastructuur) en subsidieverstrekker (activa) van GVB. Deze rollen vallen alle drie in dit document onder de rol van opdrachtgever OV. GVB heeft, logischerwijze, de hieraan gespiegelde rol van 'opdrachtnemer OV'.

Met de rol van opdrachtnemer OV geeft GVB uitvoering aan zogenoemde OV-Werkend vervoer systeem, zoals geduid in onderstaande afbeelding:



De Vervoerregio verleent de concessie openbaar vervoer voor de concessie Amsterdam aan GVB. Dit betekent dat de Vervoerregio stuurt op de afspraken die zij in die rol maakt met GVB over de exploitatie van het openbaar vervoer in Amsterdam. Deze afspraken (over kwaliteit, kwantiteit en prijs) zijn vastgelegd in de concessiedocumenten.

Als verantwoordelijke voor de railinfrastructuur op grond van de Wet lokaal spoor, is de Vervoerregio voornemens om opdracht aan GVB te verstrekken voor het uitvoeren van het assetmanagement van de railinfrastructuur. Dat betekent dat de Vervoerregio stuurt op afspraken die staan in het contract over assetmanagement.

Tot slot verleent de Vervoerregio subsidie aan GVB voor de aanschaf van materieel, op grond van de Wet personenvervoer 2000. Afspraken hierover zijn separaat vastgelegd. Onderdeel hiervan is ook dat de Vervoerregio garant staat voor leningen die GVB aangaat voor strategische activa.

In de ambtelijke organisatie van de Vervoerregio wordt de rol van opdrachtgever OV in principe belegd bij een ander team dan waar de zeggenschapsrol wordt belegd.

Dagelijks bestuur - opdrachtgever OV

De formele rol in de uitvoering van opdrachtgever OV ligt bij het dagelijks bestuur. Als opdrachtgever OV stuurt het dagelijks bestuur op de gemaakte afspraken.

In sommige gevallen is ook de regioraad betrokken bij het opdrachtgeverschap OV, te weten vanuit zijn kaderstellende rol. Bijvoorbeeld als er sprake is van de voorbereiding van strategisch belangrijke besluiten met een groot financieel belang. Hierbij kan gedacht worden aan de concessieverlening.

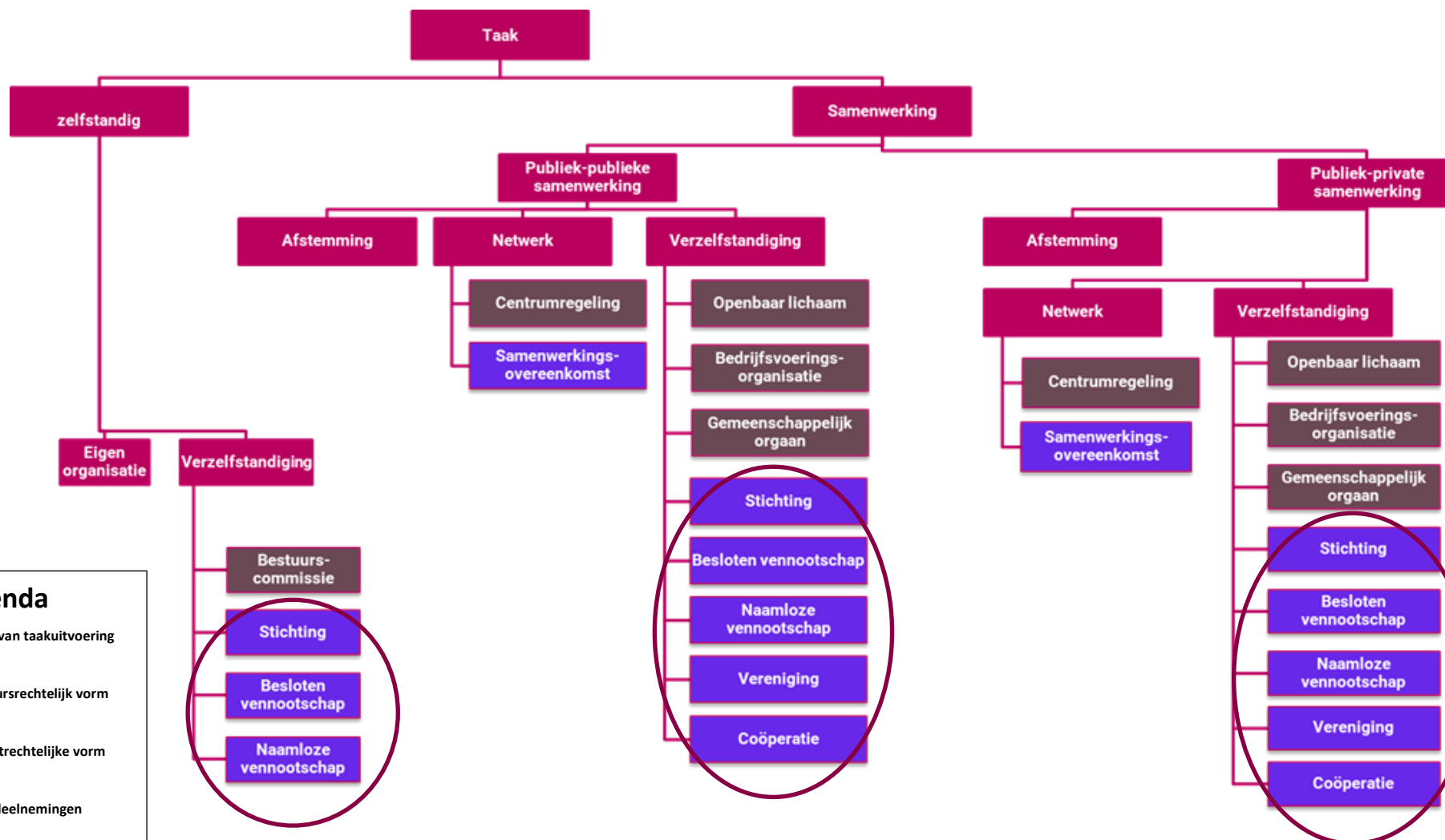
VI. SAMENSPEL EIGENAAR GVB EN OPDRACHTGEVER OV

6.1 Verschillende rollen en belangen

De Vervoerregio heeft in het dagelijks bestuur zowel de rol van aandeelhouder als de rol van opdrachtgever OV. Zoals toegelicht in paragraaf 4.1 bijlage A (rolverdeling Dagelijks bestuur) geeft de Vervoerregio de rollenscheiding voor GVB vorm door de rollen van aandeelhouder en opdrachtgever OV bij twee verschillende portefeuillehouders in het dagelijks bestuur te beleggen. Bij het vervullen van de rol van aandeelhouder en de daarbij te dienen belangen, mogen de belangen van de opdrachtgever OV niet uit het oog verloren worden, zoals ook toegelicht in de paragrafen 5.4 en 5.5 van het deelnemingenbeleid. De ambtelijke verantwoordelijkheidsverdeling volgt de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

Een voorbeeld van hoe dit in de praktijk werkt: een besluit over hoe de Vervoerregio gaat stemmen in de AVA over de strategische visie van GVB wordt ambtelijk voorbereid door de medewerker met de 'portefeuille' aandeelhouder. Deze medewerker bespreekt dit ter voorbereiding met de portefeuillehouder 'aandeelhouder' in het dagelijks bestuur. Het besluit over het standpunt van de Vervoerregio als aandeelhouder bij het meerjarenbeleidsplan wordt genomen in het dagelijks bestuur. In het dagelijks bestuur vindt daarmee de afweging van de belangen plaats in samenspraak met het lid van het dagelijks bestuur met de rol van 'opdrachtgever OV'. Het dagelijks bestuur krijgt voor de besluitvorming als aandeelhouder de informatie die nodig is om het besluit te kunnen nemen. Voor het lid van het dagelijks bestuur dat de rol van opdrachtgever OV vervult, geldt dat deze ter voorbereiding van de besluitvorming heeft gesproken met de medewerker die ambtelijk de rol van opdrachtgever OV vervult binnen de Vervoerregio. Waar nodig en noodzakelijk, in het geval van dreigende conflicterende belangen in de besluitvorming, kunnen de ambtelijk eigenaar en de ambtelijk opdrachtgever OV met elkaar overleggen om de 'eigen' belangen vanuit de eigen rol nader te belichten en te duiden. De portefeuillehouders 'eigenaar' en 'opdrachtgever' worden door de 'eigen' ambtenaar op de hoogte gebracht van de afweging en de belangen, mede in het licht van de belangen van de andere rol. In het dagelijks bestuur wordt op die manier op een transparante en zuivere manier rekening gehouden met de verschillende belangen die kunnen spelen, zodat een zuivere afweging kan worden gemaakt en een goed besluit kan worden genomen. Rekening houdend met alle relevante belangen.

BIJLAGE B: SCHEMA SAMENWERKINGSVORMEN EN DEELNEMINGEN



UITLEG SCHEMA SAMENWERKINGSVORMEN EN DEELNEMINGEN

Zoals beschreven in paragraaf 1.1 kan de Vervoerregio in beginsel deelnemen in, of betrokken zijn bij de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen, stichtingen en (coöperatieve) verenigingen. In het schema zijn deze mogelijke vormen van deelnemingen rood omcirkelt. Hieronder wordt meer uitgebreid ingegaan op het schema.

Zelfstandig of samen?

Bestuursorganen, zoals de Vervoerregio, kunnen verschillende manieren kiezen om hun taken uit te voeren. Dit kan gaan om wettelijke taken – die op grond van een wet moeten worden uitgevoerd – of vrijwillige taken die uitgevoerd worden omdat de bestuursorganen belang hechten aan de uitvoering van die taak. Voor deze laatste taken kan de Vervoerregio altijd besluiten de taak niet meer te verrichten. Wettelijke taken moeten altijd worden uitgevoerd, tenzij een wetwijziging hierin verandering brengt. Het schema geeft de verschillende juridische vormen voor de uitvoering van taken weer.

De publiekrechtelijke instrumenten hebben een andere kleur (**bruin**) dan de privaatrechtelijke instrumenten (**blauw**).

Ook het verschil tussen zelfstandig uitvoeren (al dan niet binnen de eigen organisatie) of in samenwerking (met de verschillende niveaus van intensiteit van samenwerking) zijn in het schema opgenomen.

Hieronder worden enkele onderdelen nader toegelicht.

Zelfstandig

Bestuursorganen kunnen ervoor kiezen hun taken zelfstandig uit te voeren. dit kan:

- binnen de eigen organisatie, of
- door een verzelfstandiging.

Als sprake is van een verzelfstandiging dan worden de taken niet door of binnen de eigen organisatie uitgevoerd, maar wordt de taakuitvoering ‘buiten’ de eigen organisatie belegd. De uitvoering vindt dan plaats door een organisatie of commissie die door het bestuursorgaan is opgericht en waar zij voor 100% eigenaar van is. In het schema van bijlage A is zichtbaar welke verschillende mogelijkheden er zijn om een taak te verzelfstandigen. Dit kan zowel privaatrechtelijke zijn (in de vorm van een stichting, BV of NV) als in een publiekrechtelijke vorm (bestuurscommissie). Omdat bij een verzelfstandiging het bestuursorgaan altijd 100% eigenaar van de betreffende organisatie is, is er geen enkele andere organisatie dan het bestuursorgaan die sturing geeft en invloed heeft op de verzelfstandiging en de taakuitvoering. Hiervoor kan bijvoorbeeld gekozen worden op het moment dat een taak doelmatiger of efficiënter kan worden verricht buiten de eigen organisatie, of bijvoorbeeld om bepaalde financiële of juridische risico's af te dekken.

Gezamenlijk

Een andere mogelijkheid is dat een bestuursorgaan niet (meer) alleen een bepaalde taak wil uitvoeren maar dat zij een taak gezamenlijk met één of meerdere andere organisaties wil uitvoeren. Er zijn, twee hoofdvormen van samenwerking²⁶:

- Publiek-publieke samenwerking, en
- Publiek-private samenwerking.

²⁶ De privaat-private samenwerking blijft buiten beschouwing omdat dit beleidsdocument alleen ziet op de uitvoering van publieke taken.

In het eerste geval zijn er altijd alleen maar publieke partijen die samenwerken. Zodra één van de samenwerkende partijen een private partij is, is sprake van een publiek-private samenwerking, de tweede variant.

Vormgeving van samenwerking

Samenwerking kan op verschillende manieren plaatsvinden. Te onderscheiden zijn:

- Afstemming;
- Netwerksamenwerking, en
- Zelfstandige organisatie.

Afstemming is juridisch gezien een ‘lichte’ vorm van samenwerking. Samenwerkende partijen stemmen af over de wijze waarop ieder voor zich de eigen taken gaat verrichten of de besluiten die over de taakuitvoering worden genomen.

Netwerksamenwerking houdt in dat een of meer van de samenwerkende partners voor alle samenwerkende partners één of meer taken verricht. Kenmerk van deze samenwerking is dat de taakuitvoering in beginsel wel binnen de organisatie van een of meer van de samenwerkingspartners wordt verricht. Er wordt geen nieuwe organisatie opgericht. Er zijn verschillende instrumenten om een netwerksamenwerking mee in te richten. Netwerksamenwerking kan als centrumregeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen maar ook met behulp van een samenwerkingsovereenkomst kan worden vormgegeven.

Bij een **zelfstandige organisatie** zijn de samenwerkende partners gezamenlijk eigenaar van de organisatie die de taken uitvoert voor de samenwerkende partners. Ook voor deze vorm van samenwerking geldt dat er publiekrechtelijke vormen zijn (openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk orgaan) en dat er privaatrechtelijke vormen zijn (stichting, vereniging, coöperatie, BV, NV). Vanuit de systematiek van het bestuursrecht ligt bij de wetgever een voorkeur voor toepassing van een bestuursrechtelijk regime in het geval publiekrechtelijke taken worden uitgevoerd. Als wordt gekozen voor samenwerking in een private rechtspersoon verdient dit motivatie waarom die rechtspersoon daarvoor de meest aangewezen vorm is.