



## **METROPOOLREGIO ROTTERDAM DEN HAAG**

### **Toelichting op het besluit:**

Op 8 februari jl. heeft de 'BAC-plus Mobiliteit' van het IPO het 'OV-Managersoverleg' (hoofden OV van de 14 provincies en 2 vervoerregio's) verzocht om een verkenning te begeleiden naar een passende juridische vorm voor twee lopende structurele uitvoeringsprogramma's van de gezamenlijke overheden/OV-Autoriteiten: NDOV (Nationaal Datawarehouse OV) en Samenwerkingsverband DOVA (Decentrale OV-Autoriteiten). Daarbij moeten ook de synergievoordelen van samenwerken met Kennisplatform CROW worden betrokken. Benoemd is daarbij de zeer sterke wens van alle betrokkenen om uiterlijk per 31 december 2018 een robuuste organisatievorm gerealiseerd te hebben. Door het OV-Managersoverleg is een Plan van Aanpak vastgesteld, dat is uitgewerkt door een Stuurgroep (bestaande uit vertegenwoordigers van NDOV, DOVA, CROW, NH), die zich juridisch laat bijstaan door Advocatenkantoor Van Doorne (Gijs Verberne).

Uit de eerste verkenningen is op diverse punten een duidelijk beeld ontstaan:

1. NDOV en DOVA dienen georganiseerd te worden in een rechtspersoon, waaraan de OV-Autoriteiten in alle opzichten (governance, inhoudelijk, financieel) voldoende sturing kunnen geven. Dit stelt de OV-Autoriteiten in staat aan deze gezamenlijke rechtspersoon opdrachten te verstrekken zonder dat sprake is van een aanbestedingsplicht ('inbesteding');
2. Het ligt voor de hand om NDOV en DOVA in één gezamenlijke rechtspersoon onder te brengen, het betreft immers dezelfde overheden/OV-Autoriteiten;
3. De inhoudelijke synergie tussen Kennisplatform CROW en NDOV/DOVA biedt onomstotelijk grote kansen voor verdere ontwikkelingen in het decentrale OV/mobiliteitsbeleid, en de huisvesting op dezelfde locatie in Utrecht blijkt hierbij zeer behulpzaam. Echter, op dit moment biedt het opgaan in één rechtspersoon met CROW geen passende oplossing voor het NDOV/DOVA-vraagstuk, aangezien in dat geval geen beroep kan worden gedaan op inbesteding;
4. Daarom heeft de Stuurgroep gekeken naar andere mogelijkheden om NDOV en DOVA nog dit jaar in een rechtspersoon met een passende rechtsvorm onder te brengen. Advocatenkantoor Van Doorne heeft gewezen op de kansrijke mogelijkheid van de zogeheten Coöperatieve Vereniging (CV), waarin de betreffende overheden/OV-Autoriteiten zich kunnen verenigen teneinde de programma's NDOV en DOVA de komende jaren onder de lopende condities voort te zetten en uit te bouwen (zie bijlage A voor de afwegingsmatrix).

Vervolgens is een proeve van een CV DOVA/NDOV ontwikkeld (conceptstatuten, concept-ledenovereenkomst). Deze proeve is zowel met de juridisch adviseurs van de overheden/OV-Autoriteiten besproken (3 & 26 april 2018) als met het OV-Managersoverleg (4 april 2018). Streven is vervolgens om na deze besprekingen een voorstel richting Colleges (12 x GS, 2 x DB) te ontwikkelen dat nog vóór de zomer van 2018 door de 14 overheden/OV-Autoriteiten aan hun Provinciale Staten respectievelijk Regioraden kan worden voorgelegd ter goedkeuring. In het najaar van 2018 kan de CV DOVA/NDOV dan worden opgericht en per 1/1/2019 kan deze operationeel worden. Parallel aan dit traject wordt ook gesproken met de rijksoverheid over een passende vorm van voortzetting van participatie van het rijk in het NDOV-programma. De CV dient voor dit soort deelparticipaties en/of samenwerkingen van andere publiekrechtelijke organen ook ruimte te bieden.

## **Waarom robuuste organisatievorm?**

De provincie Noord-Holland was één van de oprichters van GOVI (Grenzeloze Openbaar Vervoer informatie). Sinds 2006 wordt alle actuele reisinformatie van bussen, trams, metro's en ferry's verzameld en via landelijke standaards doorgeven aan zowel informatieschermen (DRIS-panelen) bij haltes en app's op smartphones. Daarnaast is er in de afgelopen jaren door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat samen met alle decentrale overheden (provincies en vervoerregio's) in Nederland gewerkt aan het project Nationale Data Openbaar Vervoersinformatie (NDOV). Doel hiervan is het samenbrengen van de reisgegevens van alle Nederlandse vervoerders. Het gaat hierbij om (statische) dienstregelingsinfo, actuele reisgegevens over vertragingen en uitval van bussen en halte- en tarieveninformatie. Deze gegevens worden sinds 2014 via twee loketten in onbewerkte vorm beschikbaar gesteld aan derden (zgn. brongegevens). Met deze data kunnen (mobiele) reisplanners worden gemaakt zodat reizigers overal en altijd weten hoe laat hun bus of trein vertrekt.

Omdat NDOV dezelfde doelstellingen heeft als GOVI, en omdat bij NDOV alle vervoerders en opdrachtgevers in Nederland zijn betrokken, is GOVI in feite overbodig geworden. Om die reden is GOVI opgaan in NDOV. De belangrijkste taak voor NDOV voor de toekomst ligt daarmee bij namelijk het monitoren van een tijdige aanlevering en het verbeteren van de datakwaliteit. De provincie Noord-Holland is altijd een voorloper geweest op het gebied van open data, zoals ook in het coalitieakkoord is opgenomen: "Wij stimuleren de verdere ontwikkeling van toegepaste reisinformatie."

Tot 1 januari 2017 was de provincie Noord-Holland de huisvader van GOVI/NDOV. Per 1 januari 2017 is NDOV formeel via een addendum overgebracht van Noord-Holland naar CROW. De intentie was om dit in 2017 te bekrachtigen middels een bestuursovereenkomst tussen alle overheden en CROW. Dit proces is als gevolg van een rechtmatigheidsdiscussie stil gevallen.

Het addendum tussen Noord-Holland en CROW was in principe bedoeld als overbrugging voor het jaar 2017. Voor 2018 zou er namelijk een nieuwe overeenkomst worden gesloten. De bestaande bestuursovereenkomsten GOVI/NDOV tussen alle partners met Noord-Holland als huisvader, lopen tot en met 31 december 2018. Om vóór 2019 de financiering te regelen dient er op korte termijn zicht te zijn op een definitieve oplossing.

DOVA is een samenwerkingsverband van alle veertien openbaar vervoerautoriteiten. DOVA bereidt de ambtelijke en bestuurlijke inbreng voor van de landelijke overleggen Regionaal Openbaar Vervoer Beraad (ROVB) en Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB). In de landelijke overleggen vindt afstemming plaats tussen het ministerie van IenM, de NS, de Stads- en streekvervoerders (Bus- Tram-, Metro- en regionale treinvervoerders en de veertien Openbaar Vervoer Autoriteiten).

Op dit moment is DOVA een netwerk- of samenwerkingsorganisatie. DOVA-medewerkers (5,7 fte) worden door provincies en vervoerregio's gedetacheerd bij Metropool Regio Rotterdam-Den Haag (MRDH) en tewerkgesteld bij 'de werkeenheden' DOVA. DOVA wordt door de veertien OV-Autoriteiten gefinancierd uit een bijdrage op basis van de relatieve Brede Doel Uitkering 2015.

Werkzaamheden/onderwerpen die in DOVA-verband gecoördineerd/georganiseerd worden zijn o.a. advisering AAC+/BAC+, sector-overleg met vervoerders/reizigers/Min I&W, ov-chipkaart/mobiel betalen/bankpas betalen, ontwikkeling reizigerstarieven/opbrengsten, open data, landelijke component sociale veiligheid, inbreng landelijk OV-toekomstbeeld 2040, Nationaal OV-Beraad (NOVB), etc. etc..

De MRDH fungeert op dit moment als 'huisvader' voor DOVA, d.w.z. de personele, financiële en juridische diensten worden door MRDH geleverd, tegen volledige vergoeding. De

werknemers van DOVA zijn in dienst van de Vervoerregio Amsterdam, gemeente Amsterdam, ministerie IenW, MRDH, OV-bureau Groningen/Drenthe en de provincie Noord-Holland én gedetacheerd naar MRDH, voor het verrichten van de DOVA activiteiten. MRDH heeft begin 2017 aangegeven van haar 'huisvaderschap' af te willen, maar heeft uitstel gegeven tot uiterlijk eind 2018.

### **Meerwaarde DOVA/NDOV**

De provincies en vervoerregio's hebben inmiddels een goed beeld van de meerwaarde van DOVA en NDOV:

1. Voor de decentrale vervoerautoriteiten (12 provincies, 2 stadsregio's) is OV-beleid één van de instrumenten om mobiliteitsdoelstellingen te realiseren, die in zichzelf weer bijdragen aan bredere maatschappelijke doelstellingen.
2. Voor decentrale overheden is in dit kader zeer van belang dat zij:
  - hun OV-beleid goed kunnen richten op de eigen mobiliteitsdoelstellingen
  - zij ook in staat zijn dat beleid dan vervolgens te realiseren
3. Dit vraagt naast regionale (en landelijke) politieke keuzen uiteraard ook voldoende kennis, know-how, ingevulde randvoorwaarden, medewerking van stakeholders, werkbare afspraken in de sector etc.. Immers OV is pas een zinvol beleidsinstrument als beoogde reizigers er ook gebruik van willen en kunnen maken, dus als het een aantrekkelijk product is
4. Kernelementen voor met aanbieden van het openbaar vervoer als totaalproduct voor reizigers zijn:
  - a. Het vervoer zelf: 'de exploitatieconcessies', dienstregeling, tarieven, materieel, voldoende spitscapaciteit, chauffeurs als gastheer/vrouw, verduurzaming, veiligheid, etc... Hier maken de decentrale overheden gebruik van hun Wp2000-bevoegdheden, als benoemde OV-Autoriteiten. Ook kunnen OV-autoriteiten vrijstellingen verlenen op concessie-monopolies. En verder kunnen/willen de decentrale vervoerautoriteiten 'klassiek OV' koppelen aan zaken als fietsbeleid, MaaS, doelgroepenvervoer, regiotaxi etc.
  - b. Alle zogenoemde 'wal-zaken' (infra, halten, doorstromingsmaatregelen, remises, kooppunten, tank- en laadapparatuur, ruimtelijke structuur, etc.) – hier maken de decentrale overheden (alle wegbeheerders!) gebruik van hun infra-instrumentarium en ruimtelijke mogelijkheden in de breedste zin van het woord
  - c. Overige faciliteiten om het OV voor reizigers toegankelijk te maken (reisinformatie, kunnen betalen, systeemtoegankelijkheid etc. ) – hier maken de decentrale overheden gebruik van nationale standaard en afspraken, overal te gebruiken en via decentraal maatwerk in te zetten

Pas als alle drie deze elementen in hun samenhang in een gebied een goede invulling krijgen ontstaat openbaar vervoer dat prettig bruikbaar en aantrekkelijk te maken is voor reizigers.

5. Elk van de bovengenoemde elementen vraagt qua maakbaarheid weer specifieke specialistische kennis:
  - a. Het zijn van OV-autoriteit vraagt kennis en knowhow van concessieverlening, aanbesteding, concessiebeheer – en ontwikkeling, financiering etc.
  - b. Het kunnen inzetten van wal-mogelijkheden vraagt kennis en knowhow van ruimte, inframogelijkheden OV, koppelingen 'wal-boord', financiering etc.
  - c. Het beschikbaar kunnen hebben van toegankelijkheidsfaciliteiten vraagt vanuit de OV-autoriteiten nationaal meedenken over de wenselijke standaarden, beschikbaarheid van voldoende data, en kennis om e.e.a. regionaal te operationaliseren.

6. Vanuit het bovenstaande is het voor de Decentrale OV-Autoriteiten van groot belang dat zij zichzelf voorzien van voldoende specialistische ondersteuning, grotendeels per overheid, deels gezamenlijk.
7. Dit gezamenlijke deel vraagt soms lobby richting het systeem als geheel (IPO, vervoerregio's etc.).
8. En daarnaast loont het om samen te werken waar het gaat om inhoudelijke kennis (ontwikkeling), know-how en beheer van afgesproken standaards, afstemming in de sector etc.
9. Dus naarmate we er meer in slagen om dit geheel ook in zijn geheel te zien en geregisseerd te ontwikkelen, groeit de meerwaarde voor de ontwikkeling van het decentrale OV bij de Decentrale OV-Autoriteiten/Vervoer-Autoriteiten en voor de reiziger.

### **Keuze rechtsvorm**

Voor de juridische vormgeving van de rechtspersoon komen in beginsel de publiekrechtelijke rechtsvorm gemeenschappelijke regeling (met instelling van een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid) en de privaatrechtelijke rechtsvormen stichting, vereniging, coöperatieve

vereniging (coöperatie) en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (BV)/ naamloze vennootschap (NV) in aanmerking. Voor de juridische vormgeving van de rechtspersoon is voorts de Aanbestedingswet 2012 ("Aw2012") relevant, in het bijzonder het artikel over de 'quasi inbesteding' (artikel 2.24b Aw2012).

Dit artikel bepaalt dat de Aw2012 niet van toepassing is op overheidsopdrachten die de overheden

gunnen aan een gezamenlijke rechtspersoon, indien:

- a) de overheden op die rechtspersoon gezamenlijk toezicht uitoefent zoals op hun eigen diensten,
- b) meer dan 80% van de activiteiten (lees: de omzet) van de gezamenlijke rechtspersoon de uitvoering van taken behelst die hem zijn toegewezen door de controlerende overheden, en
- b) er geen directe participatie van privékapitaal is in de gezamenlijke rechtspersoon.

Op basis van geformuleerde wens voor een 'lichte organisatie', de fiscale aspecten en de aanbestedingsrechtelijke voorwaarden adviseert Van Doorne advocaten dat de voorkeur uit gaat naar de (coöperatieve) vereniging (coöperatie), in het bijzonder vanwege de 'dubbele' borging met de provincies en vervoerregio's (als lid én als deelnemer/afnemer) bij de coöperatie. De coöperatie biedt vanwege het beperkt aantal wettelijke bepalingen dat van toepassing is, een grote mate van vrijheid qua inrichting. De statuten kunnen veelal precies op de wensen van provincies en vervoerregio's (partijen) worden afgestemd.

De coöperatie kent twee wettelijk verplichte organen: de Algemene Ledenvergadering en het Bestuur. De coöperatie wordt opgericht door partijen. De partijen zijn ook de eerste leden en de afgevaardigden van de partijen (met vertegenwoordigingsbevoegdheid/mandaat) vormen tezamen de Algemene Ledenvergadering. De Algemene Ledenvergadering wordt wel gezien als het 'hoogste orgaan', door de dwingendrechtelijk toegekende bevoegdheden (waaronder bijvoorbeeld de bevoegdheid bestuurders te benoemen en ontslaan, de statuten te wijzigen, de jaarrekening vast te stellen). De leden van de coöperatie (lees: de afgevaardigden van partijen) zijn de eigenaren van de coöperatie en oefenen via de Algemene Ledenvergadering de bevoegdheden behorend tot dit eigenaarschap uit. De invulling van de Algemene Ledenvergadering (de afvaardiging) staat partijen vrij. Dat kunnen bestuurders zijn (personen uit het midden van gedeputeerde staten), maar dat kunnen bijvoorbeeld ook personen zijn

die zich in de dagelijkse werkzaamheden ook bezig houdt met openbaar vervoer-zaken, zoals de OV-managers. Wel is van belang dat de betreffende persoon die is afgevaardigd in de Algemene Ledenvergadering, over de mandaten beschikt die nodig zijn om namens de Leden besluiten te mogen nemen en verplichtingen aan te mogen gaan. Het Bestuur van de coöperatie wordt gevormd door personen die daartoe door de Algemene Ledenvergadering (lees: de afgevaardigden van Partijen) worden benoemd. Dit kunnen ook (dezelfde dan wel andere) afgevaardigden van Partijen zijn, of externen. Het Bestuur kan, bij een relatief kleine uitvoeringsorganisatie, ook bestaan uit één persoon (de directeur-bestuurder). De vrijheid hierin is groot.

Het Bestuur bestuurt de coöperatie (lees: stuurt de uitvoeringsorganisatie aan) en legt daarover verantwoording af aan de Algemene Ledenvergadering. Onverminderd deze verantwoordingsplicht, heeft het Bestuur ook een informatieplicht aan de Leden. Periodiek informeert het Bestuur de Leden over de gang van zaken en de voorgenomen besluiten van het Bestuur. De wijze waarop die informatieverstrekking plaats vindt (mondeling tijdens vergaderingen, schriftelijk daarbuiten), wordt nader uitgewerkt in de statuten en eventuele reglementen (informatieprotocol).

Van belang is in ieder geval dat partijen in staat zijn gezamenlijk beslissende invloed uit te oefenen op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de coöperatie. Dat vindt plaats doordat in de statuten van de coöperatie wordt vastgelegd dat de Algemene Ledenvergadering goedkeuringsbevoegdheden heeft ten aanzien van zekere besluiten van het Bestuur van de coöperatie. Uit de rechtspraak en literatuur van de afgelopen jaren kan inmiddels goed worden gedestilleerd welke besluiten dat in ieder geval dienen te zijn.

Voorts kunnen uiteraard ook andere besluiten van het Bestuur van de coöperatie aan goedkeuring van de Algemene Ledenvergadering worden onderworpen. Dit kan vooraf – door bij de voorbereiding van de coöperatie reeds te voorzien in een (uitgebreide) 'goedkeuringslijst' in de statuten van de coöperatie, maar ook na oprichting van de coöperatie. In bijvoorbeeld een huishoudelijk reglement kunnen – in aanvulling op de statuten – ook besluiten van het Bestuur aan goedkeuring van de Algemene Ledenvergadering worden onderworpen. Ook zal worden voorzien in de mogelijkheid dat de Leden op basis van de informatieverschaffing door het Bestuur (zie hiervoor) kunnen verzoeken om een voorgenomen besluit van het Bestuur aan goedkeuring te onderwerpen. Met deze 'tools' worden partijen (nog meer) in staat gesteld hun rol als eigenaren (het toezicht als ware het een eigen dienst) uit te oefenen.

Naast de wettelijke organen is het mogelijk bij de coöperatie ook andere organen in te stellen. Via de statuten en interne reglementen kunnen aan dergelijke organen ook bevoegdheden worden toegekend (met uitzondering van de bevoegdheden die dwingendrechtelijk aan de Algemene Ledenvergadering of het Bestuur zijn toegekend). Dit is evenwel niet noodzakelijk. Indien de bedoeling is de ambtelijke organisatie binnen de coöperatie 'klein' te houden, kan hier op goede wijze in worden voorzien.

De rechtsverhouding met de leden is bij een coöperatie van rechtswege een dubbele. Partijen hebben een rechtspersonenrechtelijke relatie met de coöperatie, dat wil zeggen dat ze lid zijn van de coöperatie. Daarnaast zijn de leden op grond van de wet verplicht een ledenovereenkomst met de coöperatie te sluiten. De ledenovereenkomst is een verbintenissenrechtelijke relatie. Met het lidmaatschap en de verplichte ledenovereenkomst wordt een dubbele borging bereikt tussen elk lid en de coöperatie, hetgeen een duurzame samenwerking bevordert. In de ledenovereenkomst wordt vastgelegd welke diensten c.q. zaken Partijen van de coöperatie afnemen en de voorwaarden die daarbij gelden.

Het lidmaatschap van de coöperatie brengt voor partijen weinig financiële risico's met zich mee. Indien wordt gekozen voor een coöperatie met uitsluiting van aansprakelijkheid (U.A.), geldt dat indien de coöperatie onverhoopt failliet zou gaan, partijen niet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor eventuele schulden of tekorten van de coöperatie. De leden van de coöperatie zijn derhalve niet gehouden eventuele schulden van de coöperatie op basis van het lidmaatschap namens de coöperatie te voldoen. Slechts de coöperatie is degene die kan worden aangesproken. Mocht de coöperatie in geval van faillissement niet haar schulden kunnen betalen, dan lijden de schuldeisers verlies. De schuldeisers kunnen de leden - i.c. partijen - in dat geval niet aanspreken voor deze schulden.

### **Afwegingskader deelname aan CV DOVA/NDOV**

Vraag: Is er sprake van een publiek belang?

Antwoord: Ja, want uniformiteit en kwaliteit van brongegevens OV-data dragen in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van het OV. Als dat aan de markt was overgelaten, zou dit niet van de grond gekomen zijn.

Vraag: Is betrokkenheid van andere partijen nodig?

Antwoord: Ja, door samenwerking tussen de OV-autoriteiten zijn uniforme brongegevens van alle vervoerders beschikbaar zodat de reiziger reisinformatie kan ontvangen van zijn reis als deze over concessiegrenzen heen gaat/met verschillende vervoerders wordt gereisd. Daarnaast is afstemming die DOVA organiseert tussen de Decentrale OV-autoriteiten over onderwerpen als andere methoden van betalen (bankpas, mobiel), ontwikkeling reizigerstarieven, sociale veiligheid, landelijk OV-toekomstbeeld, etc. etc. essentieel om een stevige positie te hebben tegenover de vervoerders en het Rijk.

Vraag: Vraagt het publiek belang om een actieve betrokkenheid van de overheidsinstantie?

Antwoord: Ja. De markt heeft onvoldoende belang bij uniformering en standaardisatie van brongegevens. Actieve betrokkenheid van de OV-autoriteiten is noodzakelijk om uniformiteit en kwaliteit af te dwingen. De vervoerders zijn tenslotte concurrenten van elkaar.

Vraag: Is een juridische entiteit met rechtspersoonlijkheid wenselijk of noodzakelijk?

Antwoord: Noodzakelijk. Voor de werkzaamheden die worden verricht moeten NDOV en DOVA kunnen functioneren als rechtspersoon (contracten afsluiten, personeel in dienst hebben, etc.).

Vraag: Heeft de privaatrechtelijke rechtsvorm de voorkeur?

Antwoord: Ja. Een private rechtsvorm kan slagvaardig, efficiënt en professioneel als partij optreden waarbij bestuurders niet zelf hoeven deel te nemen in het bestuur. Geen risico op bestuurdersaansprakelijkheid voor gedeputeerden en de leden zijn niet aansprakelijk voor tekorten in de coöperatie (geen risico op financiële 'lijken in de kast').

Vraag: Is het voor de mate van zeggenschap wenselijk of noodzakelijk deel te nemen in het risicodragend vermogen van een privaatrechtelijke organisatie?

Antwoord: Nee.