

Bijlage 1 - CIRCULAIRE

Circulaire voor doorbetaling doelgroepenvervoer vanwege COVID-19 uit financiering vanuit het Gemeentefonds conform artikel 6 van de Financiële-verhoudingswet en conform artikel 108 juncto 160 van de Gemeentewet, behorende bij de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 6 juli, 2020-0000403548.

Bij het toepassen van deze maatregel kan er sprake zijn van staatssteun. Dit kader geeft aan onder welke voorwaarden compensatie die kwalificeert als staatssteun geoorloofd kan worden verstrekt.

Hieronder treft u de cumulatieve voorwaarden waaronder doorbetaling van doelgroepenvervoer kan worden verleend op basis van goedkeuring wegens staatssteun door de Europese Commissie (besluit SA nr. 57554, datum 29 juni 2020).

1. Inhoud van de maatregel

De maatregel houdt in om als gevolg van COVID-19 uitbraak en de daarvoor door de overheid uitgevaardigde maatregelen niet-uitgevoerde ritten, die vervoersbedrijven voor doelgroepenvervoer op grond van bestaande contracten met gemeenten normaliter uitvoeren, in de periode 15 maart 2020 t/m 30 juni 2020 voor 80% te blijven financieren als compensatie ter herstel van de schade veroorzaakt door een buitengewone gebeurtenis.

Voor de aanvang van de periode kan 1 maart worden gehanteerd, indien de betreffende gemeente of veiligheidsregio al eerder dan de rijksoverheid maatregelen ter bestrijding van de COVID-19 uitbraak in die regio had afgekondigd en diensgevolge het doelgroepenvervoer reeds (deels) was uitgevallen. Voor de vergoeding van de schade binnen de periode, die op 30 juni eindigt, moet rekening worden gehouden met gedeeltelijke of gehele verlichting van de rijksmaatregelen.

2. Type vervoer

De maatregel geldt voor al het vraagafhankelijk vervoer met als stromen

- steun voor sociaal vervoer ten behoeve van bewoners in afgelegen gebieden (CVV/Regiotaxi),
- Wmo-vraagafhankelijk vervoer,
- alle routegebonden vervoer met als stromen:
 - leerlingenvervoer,
 - Participatiewetvervoer,
 - vervoer voor activiteiten op grond van Wmo-dagbesteding en Jeugdwet (behandeling/dagbesteding).

3. Voorwaarden in verband met staatssteun

Voor zover de maatregel, afhankelijk van de financieringsconstructie bij de gemeente en/of het contract van de gemeente met de vervoerder van bovengenoemd type vervoer, leidt tot compensatie van niet-gereden diensten die kwalificeert als staatssteun in de zin van artikel 107 lid 2, onder b, van het VWEU, gelden de volgende voorwaarden:

- Slechts de niet uitgevoerde ritten in de onder punt 1. genoemde periode ten gevolge van COVID-19 komen in aanmerking voor compensatie op basis van deze maatregel;
- De schade wordt niet gedekt door een verzekering van het vervoersbedrijf en is evenmin op anderen te verhalen via beroepsprocedures, arbitrage of andere bron van schadevergoeding;
- De schade is niet veroorzaakt of verergerd door het handelen of nalaten van het vervoerbedrijf;
- Eventuele andere commerciële activiteiten van het vervoersbedrijf die vallen buiten het contract van de gemeente met de vervoerder over het onder punt 2. genoemde type vervoer, komen niet voor deze compensatie in aanmerking. Om cumulatie te voorkomen moeten vervoersbedrijven daarin bij aanvraag duidelijk onderscheid maken;

- Uitgevoerde ritten (zoals urgente ritten van bijvoorbeeld kinderen en ouderen) worden vergoed op basis van het contract en komen niet op basis van deze maatregel in aanmerking voor compensatie.
- De schade wordt vergoed voor 80% van de niet uitgevoerde ritten en de compensatie mag niet meer bedragen dan de daadwerkelijk geleden schade als gevolg van de niet uitgevoerde ritten. Daarbij is de schade gelijk aan de niet-genoten inkomsten minus de variabele kosten voor de niet uitgevoerde ritten.
- Er mag geen sprake zijn van cumulatie met rijksregelingen, zoals de generieke NOW-regeling tot vergoeding van 90% van de personeelskosten. Voor zover er al uitbetaling heeft plaatsgevonden voor schade voor niet uitgevoerde ritten op basis van een generieke regeling, bestaat er geen recht op compensatie op grond van deze maatregel.
- Doorbetaling van onderaannemers vindt plaats onder dezelfde voorwaarden.
- Het vervoersbedrijf was vóór 31 december 2019 geen onderneming in moeilijkheden als bedoeld in artikel 2, achttiende lid, van de algemene groepsvrijstellingsverordening;
- Het vervoerbedrijf is geen onderneming ten aanzien waarvan een bevel tot terugvordering van steun uitstaat als bedoeld in artikel 1, vierde lid, onder a, van de algemene groepsvrijstellingsverordening
- Voor de hoogte van de compensatie wordt geen onderscheid gemaakt tussen een KMO-onderneming conform de definitie in bijlage I bij de algemene groepsvrijstellingsverordening en een bedrijf dat niet aan de definitie voldoet.
- De compensatie wordt uiterlijk 31 december 2020 verleend.

4. Verantwoording

Na afloop van de periode wordt een afrekening opgesteld om te bezien of er geen sprake is van overcompensatie aan de hand van:

- alle niet-geleverde geplande ritten vanwege het COVID-19 coronavirus,
- alle niet-geleverde ritten op aanvraag die niet zijn aangevraagd vanwege het COVID-19 coronavirus, waarbij als referentieperiode wordt genomen de maanden maart, april, mei en juni 2019 op basis van een dergelijk contract dat de gemeente in 2019 had met de vervoerder.

Indien er in 2019 geen contract was tussen de gemeente en de vervoerder geldt een gemiddelde maandomzet over de maanden januari en februari 2020 of de gemiddeld per maand te verwachte aanvragen voor dienstverlening over 2020, aan de hand van reeds in het contract vastgelegde parameters.

- alle uitgevoerde ritten (zoals urgente ritten van bijvoorbeeld kinderen en ouderen),
- eventuele andere commerciële activiteiten van het vervoersbedrijf.

5. Terugvordering van teveel betaalde compensatie

Het bedrag dat ingevolge het bepaalde onder 3 en 4 ten onrechte aan het vervoersbedrijf is betaald wordt door de gemeente teruggevorderd.

6. Rapportage

De gemeente stelt aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten behoeve van rapportage aan de Europese Commissie, binnen 1 jaar na goedkeuring van deze steunmaatregel (SA nr. 57554, datum 29 juni 2020) voor alle vervoersbedrijven die gebruik maken van deze compensatie verleend door de betreffende gemeente de volgende gegevens beschikbaar:

- a. het bedrag aan compensatie
- b. het bedrag aan teruggevorderd voordeel.

7. Bewaren van gegevens

De onder punt 6 genoemde gegevens worden 10 jaar bewaard om aan eventuele verdere onderzoeksverplichtingen vanuit de Europese Commissie op grond van de staatssteunregels te kunnen voldoen.

Toelichting

Aanhef over juridische grondslag

Artikel 6 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat gemeenten over ieder jaar recht hebben op een algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering staat ter vrije beschikking van de gemeente, waarbij het budgetrecht bij de direct gekozen gemeenteraad ligt. Gemeenten zijn vrij in regeling en bestuur en kunnen dus in het algemeen belang voor die gemeente alle besluiten nemen die zij zelf nodig acht (artikel 108, eerste lid, Gemeentewet). Het college van burgemeester en wethouders voert op grond van artikel 160, eerste lid, onderdeel a, van de Gemeentewet het dagelijks bestuur van de gemeente en neemt in dat kader alle benodigde besluiten. Ook over private rechtshandelingen beslist het college op grond van artikel 160, eerste lid, onderdeel d, van de Gemeentewet.

Allereerst bekijkt de gemeente de financieringsconstructie van het onder punt 2. genoemde type vervoer. Voor zover bekend is het vervoer gecontracteerd, met inachtneming van de aanbestedingsregels. De gemeente beziet of er ruimte is op basis van het contract om tot compensatie over te gaan. Is die situatie aan de orde, dan is er geen sprake van staatssteun en hoeft over het 80% doorbetaling van het vervoer geen opgave wegens staatssteun conform dit kader te worden gedaan. Indien het contract geen ruimte tot compensatie voor niet-geleverde diensten door het vervoerbedrijf biedt, dan kan er sprake zijn van staatssteun.

Deze circulaire biedt een kader om staatssteun die de gemeente verleent als regeling in de zin van de staatssteunregels te zien, zodat geen ad hoc aanmelding ter goedkeuring van de staatssteun nodig is. Daarvoor moeten de cumulatieve voorwaarden in deze circulaire worden nageleefd. Gemeenten in Nederland zijn zelf verantwoordelijk voor het correct toepassen van de staatssteunregels. Dit kader biedt daarvoor een handvat. De toepassing van het kader, dat om te voldoen aan de staatssteunbepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (artikelen 107-109 VWEU) is aangemeld en op 29 juni 2020 door de Europese Commissie onder nr. SA nr. 57554 is goedgekeurd op basis van art. 107, tweede lid, onder b VWEU, moet de gemeente zelf ter hand nemen. Dit betekent het beoordelen van de bestaande contracten en het toezien op het voorkomen van cumulatie van de vergoeding van kosten. Ook zal de gemeente zelf moeten voorzien in een juridische grondslag conform de Gemeentewet voor het doen van de betalingen aan de vervoersbedrijven.

Ad 1. Inhoud van de maatregel

De maatregel houdt in een doorbetaling van 80% van de contractueel verwachte maar niet uitgevoerde ritten voor het onder punt 2 genoemde type doelgroepenvervoer in het sociaal domein wegens de uitbraak van het COVID-19 coronavirus en de maatregelen van de overheid die leiden tot sluiting van (onderwijs)instellingen, dagbesteding en het onthouden van sociale activiteiten (instructie 'blijf thuis') en daarna het in acht nemen van anderhalve meter afstand. De 80% doorbetaling van niet uitgevoerde ritten is gebaseerd op het rapport van Panteia, zie <https://www.panteia.nl/nieuws/compensatie-effecten-coronacrisis-zorgvervoer/>.

De 80 % gaat uit van een stilstaande vloot (taxi's/busjes). Het niet vergoeden van 20 % ziet op kosten die er niet zijn als de vloot stilstaat (benzine / afschrijving). Wanneer ritten wel worden gereden hebben vervoersbedrijven die kosten wél.

De contracten voor zorgvervoer tussen gemeenten en vervoersbedrijven zijn gebaseerd op het uitvoeren van ritten. Aangezien deze kunnen fluctueren is er geen sprake van een vastgestelde prijs die op basis van het contract wordt betaald. Aanbesteding heeft plaatsgevonden op basis van een inschatting van de omzet (aantal routes en verwachte vraagafhankelijk vervoer op basis van historische gegevens en een daarop gebaseerde prijs per rit/km). Voor deze maatregel geldt het volgende. Uitgevoerde ritten worden regulier vergoed (100%) op grond van het contract. Niet-uitgevoerde ritten worden voor 80% vergoed. In een voorbeeld betekent dat: als de omzet van dit type vervoer 100 euro was en daarvan 10% van de ritten zijn gereden ontvangt het bedrijf die 10 % gereden ritten volledig conform contract + de 90% niet gereden ritten worden vergoed voor 80 %. Dat is $10 + 72 = € 82$.

Over het uitsluiten van eventueel daarnaast gereden commerciële ritten die niet onder het contract met de gemeente vallen, zie de toelichting bij punt 3.

Dit is een compensatie voor de dienstverlening die het vervoersbedrijf niet heeft kunnen bieden als gevolg van de maatregelen die het kabinet heeft afgekondigd ter bestrijding van de COVID-19 uitbraak in Nederland. Maatregelen van het kabinet zijn per 15 maart afgekondigd. In een enkele regio kan ook eerder sprake zijn geweest van het afkondigen van maatregelen. Voorwaarde is dat het maatregelen ter bestrijding van de COVID-19 uitbraak van de bevoegde autoriteit in de betreffende gemeente of veiligheidsregio betreft.

Het einde van de periode waarover de compensatie kan worden gegeven geldt niet voor alle typen zorgvervoer in gelijke mate. Deze periode kan al eerder zijn beëindigd, afhankelijk van maatregelen zoals afgekondigd door het kabinet of de betreffende gemeente of veiligheidsregio.

Voor sociaal vervoer ten behoeve van bewoners in afgelegen gebieden (CVV/Regiotaxi) geldt, dat het vanwege het feit dat het om ritten op aanvraag gaat, sterk afhankelijk is van het openstellen van de betreffende bijeenkomst of activiteit en van het vertrouwen dat de individuele client heeft om gebruik te maken van de dienst.

Voor het Wmo-vraagafhankelijk vervoer geldt, dat het vanwege de doelgroep (ouderen) en het feit dat het om ritten op aanvraag gaat, sterk afhankelijk is van het openstellen van de betreffende bijeenkomst of activiteit en van het vertrouwen dat de individuele cliënt heeft om gebruik te maken van de dienst.

Voor het routegebonden vervoer geldt daarbij specifiek het volgende:

- Leerlingenvervoer: De scholen in het primair, secundair en speciaal onderwijs zijn conform de landelijke maatregel per 8 juni 2020 geheel geopend; er zijn echter ook situaties bekend dat een school weer tijdelijk wordt gesloten of dat een leerling te kwetsbaar is zodat ouders afzien van het gebruik maken van het vervoer;
- Participatiewetvervoer: ook hiervoor geldt dat een arbeidsbeperkte zich te kwetsbaar acht en afziet van het gebruik maken van het vervoer;
- Vervoer op grond van Wmo-dagbesteding en Jeugdwet (dagbesteding/behandeling): hiervoor is allereerst noodzakelijk dat de dagbesteding/behandeling weer is opgestart en daarnaast geldt ook hiervoor dat de cliënt/ouders zich te kwetsbaar acht en afziet van het gebruik maken van het vervoer.

Over de maatregel is informatie verstrekt in brieven van het kabinet aan het parlement (brieven aan de Tweede Kamer van datum 25 maart 2020 (kenmerk 1666694-203573-PG, p.13/14) en 15 april 2020 (1675769-204341-PG, p.37/38)) en via de website van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (<https://vng.nl/artikelen/vragen-en-antwoorden-corona-sociaal-domein>).

Ad 2. Type vervoer

De maatregel betreft het 80% doorbetalen van het doelgroepenvervoer in het sociaal domein, zoals nader is omschreven in punt 2. Onder de diverse vervoersstromen die dit vraagafhankelijk vervoer op basis van contracten met gemeenten verzorgen wordt het volgende verstaan:

- steun voor sociaal vervoer ten behoeve van bewoners in afgelegen gebieden (CVV/Regiotaxi): dit is vervoer voor bewoners in plattelandsgebieden, om te voorkomen dat zij in een sociaal isolement terechtkomen omdat ze niet zelf naar sociale activiteiten kunnen gaan (veelal ouderen); dit vervoer wordt meestal gecombineerd met Wmo-vraagafhankelijk vervoer.

- Wmo-vraagafhankelijk vervoer: dit is vervoer voor ouderen die op verzoek naar een sociale activiteit naar eigen keuze worden gebracht maar door mobiliteitsbeperkingen daar niet zelf naar toe kunnen gaan.

- alle routegebonden vervoer met als stromen:

- leerlingenvervoer: dit is vervoer voor leerlingen van het primair, secundair en speciaal onderwijs die vanwege sociale omstandigheden/medische indicatie niet zelfstandig naar de onderwijsinstelling kunnen gaan.

- Participatiewetvervoer: dit is vervoer voor arbeidsbeperkten die niet zelf naar aangepaste arbeid kunnen gaan.

- vervoer voor activiteiten op grond van Wmo-dagbesteding en Jeugdwet (behandeling/dagbesteding): dit is vervoer voor sociaal beperkte volwassenen en voor kinderen en

jongeren die door sociale omstandigheden/medische indicatie niet zelf naar een dagbesteding of behandeling in een instelling kunnen gaan.

Ad 3. Voorwaarden in verband met staatssteun

Voor zover de compensatie van niet-gereden ritten, afhankelijk van de financieringsconstructie bij de gemeente en/of het contract van de gemeente met de vervoerder van bovengenoemd type vervoer, leidt tot staatssteun, moeten de onder punt 3 genoemde voorwaarden in acht genomen worden om deze geoorloofd te kunnen verstrekken. Om staatssteun te mogen verlenen op grond van het in de aanhef aangehaalde besluit van de Europese Commissie (PM) gelden de voorwaarden, waardoor het betalen van teveel of onrechtmatige compensatie wordt voorkomen. Hierna worden de voorwaarden toegelicht.

- Slechts de niet uitgevoerde ritten in de onder punt 1. genoemde periode ten gevolge van COVID-19 komen in aanmerking voor compensatie op basis van deze maatregel. Hiermee wordt een duidelijke afbakening gegeven waarvoor de compensatie is bedoeld;
- De schade wordt niet gedekt door een verzekering van het vervoersbedrijf en is evenmin op anderen te verhalen via beroepsprocedures, arbitrage of andere bron van schadevergoeding: indien de kosten op grond van een verzekering worden gedekt ligt het op de weg van de vervoerder om te claimen op grond van de verzekering. Dit moet zijn onderzocht dan wel de claim moet zijn afgewezen. Hetzelfde geldt voor het verhalen van de kosten bij anderen. De vervoerder moet hierover naar waarheid verklaren.
- Eventuele andere commerciële activiteiten van het vervoersbedrijf komen niet voor deze compensatie in aanmerking. De inhoud van de maatregel en het type vervoer dat voor compensatie in aanmerking komt is duidelijk omschreven. Andere vervoersactiviteiten komen op grond van deze regeling niet voor vergoeding in aanmerking. Om cumulatie te voorkomen moeten vervoersbedrijven daarin bij aanvraag duidelijk onderscheid maken.
- Uitgevoerde ritten (zoals urgente ritten van bijvoorbeeld kinderen en ouderen) worden vergoed op basis van het contract en komen niet op basis van deze maatregel in aanmerking voor compensatie: indien er nog ritten zijn uitgevoerd is de dienst geleverd en betaald en bestaat er geen noodzaak om op andere wijze de kosten voor de rit te vergoeden.
- De schade wordt vergoed voor 80% van de niet uitgevoerde ritten en de compensatie mag niet meer bedragen dan de daadwerkelijk geleden schade als gevolg van de niet uitgevoerde ritten. Daarbij is de schade gelijk aan de niet-genoten inkomsten minus de variabele kosten voor de niet uitgevoerde ritten. Dit betekent dat, indien de vervoerder minder dan 80% vaste lasten heeft die ook bij niet-uitgevoerde ritten doorlopen, de schade lager is en slechts die lagere schade wordt vergoed. Hiermee wordt overcompensatie voorkomen.
- Er mag geen sprake zijn van cumulatie met rijksregelingen, zoals de generieke NOW-regeling tot vergoeding van 90% van de personeelskosten. Voor zover er al uitbetaling heeft plaatsgevonden voor schade voor niet uitgevoerde ritten op basis van een generieke regeling, bestaat er geen recht op compensatie op grond van deze maatregel. De in aanmerking komende kosten mogen slechts eenmaal worden vergoed om het ontvangen van teveel compensatie te voorkomen.
- Doorbetaling van onderaannemers vindt plaats onder dezelfde voorwaarden: indien het vervoersbedrijf derden inschakelt om de ritten uit te voeren, gelden daarvoor dezelfde voorwaarden zodat een level playing field voor alle vervoersbedrijven die op basis van een contract actief zijn voor dit type vervoer dat direct of indirect door gemeenten wordt vergoed.
- Het vervoersbedrijf was vóór 31 december 2019 geen onderneming in moeilijkheden als bedoeld in artikel 2, achtste lid, van de algemene groepsvrijstellingsverordening: deze voorwaarde geldt om staatssteun aan vervoersbedrijven die reeds zonder de COVID-maatregelen in moeilijkheden waren te voorkomen. Met de algemene groepsvrijstellingsverordening wordt bedoeld: de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.
- Het vervoerbedrijf is geen onderneming ten aanzien waarvan een bevel tot terugvordering van steun uitstaat als bedoeld in artikel 1, vierde lid, onder a, van de algemene groepsvrijstellingsverordening: deze voorwaarde geldt om staatssteun aan vervoersbedrijven die nog een terugvordering wegens door de Europese Commissie verklaarde onrechtmatige staatssteun betalen, totdat de onderneming het bedrag heeft terugbetaald of op een geblokkeerde rekening heeft gezet, daarbij de rente over de periode van de onrechtmatigheid inbegrepen.

- Er geldt voor de hoogte van de compensatie geen onderscheid tussen een MKB-bedrijf en een grote onderneming. In staatssteuntermen wordt een MKB-bedrijf gedefinieerd als een Kleine of middelgrote onderneming (KMO-onderneming). Grote ondernemingen en KMO-ondernemingen worden voor deze compensatie op gelijke wijze gecompenseerd.
- De compensatie wordt uiterlijk 31 december 2020 verleend: voor het bepalen van deze uiterste termijn is aansluiting gezocht bij het Tijdelijk steunkader COVID-19 van de Europese Commissie.

Ad 4. Verantwoording

Het vervoerbedrijf moet inzicht geven in de ritten dit wel en niet zijn uitgevoerd en om welke redenen verwachte ritten niet zijn uitgevoerd, volgens de specificaties zoals opgenomen in punt 4.

Ad 5. Terugvordering van teveel betaalde compensatie

Teveel betaalde compensatie moet door de gemeente worden teruggevorderd.

Ad 6. Rapportage

De gegevens over het bedrag aan compensatie op grond van dit kader dat is verleend als staatssteun en het eventueel teruggevorderde bedrag moet worden opgegeven om aan de rapportageverplichting jegens de Europese Commissie te kunnen voldoen. Het niet voldoen aan de jaarlijkse rapportageverplichting kan ertoe leiden dat de Europese Commissie haar goedkeuring aan het kader intrekt.

Ad 7. Bewaren van gegevens

Het bewaren van gegevens is van belang om te voldoen aan de transparantieplichting, de rapportageverplichting en het kunnen voldoen aan eventueel ad hoc onderzoek van de Europese Commissie.