

Toelichting op de Verordening Lokaal onderwijsbeleid

1. Algemeen

Wanneer een lagere overheid aan scholen ter ondersteuning van het onderwijs een voorziening of een specifiek subsidie zal willen toekennen, kan dit alleen op basis van een bijzondere verordening. Alleen dan is ondersteuning buiten de rijksbekostiging om toegestaan.

Daarnaast is ook van belang dat binnen de gemeente Amsterdam de scholen bij elk stadsdeel op een gelijke wijze aanspraak kunnen maken. De voorliggende verordening is dan ook voor alle zeven stadsdelen gelijk. De aangeboden voorzieningen zijn voor een gedeelte ook in de gehele gemeente Amsterdam gelijk. Deze voorzieningen zullen worden opgenomen in de bij de verordening behorende bijlage Stadsspecifieke voorzieningen. Maatwerk in de zin dat een stadsdeel een ten opzichte van de andere stadsdelen afwijkend aanbod aan de scholen kan doen, wordt alleen gegeven indien de lokale omstandigheden binnen dat stadsdeel daartoe aanleiding geven, zodat voor dit aangepaste aanbod voldoende rechtvaardiging is. Deze “maatwerk” voorzieningen zullen worden opgenomen in de eveneens bij de verordening behorende bijlage Stadsdeelspecifieke voorzieningen.

2. Om welke voorzieningen gaat het?

Het ondersteunen van het onderwijs door de gemeente kent via het aanbieden van extra voorzieningen in Amsterdam al een lange historie. Door middel van bijvoorbeeld schooltuinwerk en schoolzwemmen worden scholen al decennia lang in staat gesteld om de reguliere lessen met dit aanbod voor de leerlingen te verrijken.

Naast schooltuinwerk en schoolzwemmen ging het voorheen ook om de zogenaamde kunstkijkuren en muziekluisterlessen. Deze twee worden op basis van andere afspraken met de schoolbesturen, de stad en de stadsdelen voortgezet in een vastgesteld basispakket cultuureducatie, waarbinnen – meer dan voorheen – op basis van een doorgaande leerlijn door de scholen cultuureducatieve lessen zullen worden verzorgd.

Voorts wordt op basis van stedelijke afspraken uren schoolmaatschappelijk werk aangeboden en de coördinatie ten behoeve van de Voor- en de Vroegschool.

3. De systematiek van de verordening

De verordening is een bijzondere verordening die als eerste de juridische grondslag geeft voor het toekennen en beschikbaar stellen van voorzieningen aan de scholen. De bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht dienen hierbij ook te worden betrokken en zijn dus eveneens van belang. Voor de toepassing zal dus eerst naar de Verordening Lokaal onderwijsbeleid worden gekeken maar daarbij ook naar de Algemene wet bestuursrecht.

De voorzieningen worden vastgelegd en beschreven in twee bij de verordening behorende afzonderlijke bijlagen. Het dagelijks bestuur heeft daarnaast de mogelijkheid om snel en flexibel te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen of tijdelijke omstandigheden aanvullende voorzieningen vast te stellen. Deze aanvullende voorzieningen zullen op grond van artikel 140, vierde lid van de Wet op het primair onderwijs binnen 12 weken door de stadsdeelraad worden bekrachtigd.

In de bijlage Stadsspecifieke voorzieningen worden alle voorzieningen beschreven die in de gehele stad op gelijke wijze aan de scholen zullen worden aangeboden. In de bijlage Stadsdeelspecifieke voorzieningen worden de voorzieningen beschreven die alleen binnen het desbetreffende stadsdeel aan de scholen zullen worden aangeboden. Schoolbesturen – ook die over de gehele stad werken - hebben reeds bij de totstandkoming van de huidige verordeningen materiële en financiële gelijkstelling met deze indeling en systematiek ingestemd. Het biedt de mogelijkheid tot maatwerk, maar daarvoor moet wel voldoende rechtvaardiging in de omstandigheden binnen het stadsdeel worden gevonden.

De beschrijving in de verordening van de procedures en de voorwaarden daarbij is tot de kern gebleven. De meeste van deze voorwaarden staan beschreven in de Algemene wet bestuursrecht. Daardoor kan worden volstaan met te beschrijven wanneer een aanvraag moet zijn ingediend en waarop de scholen bij de indiening van de aanvraag moeten letten met daarnaast wat in de uiteindelijke beschikking moet worden vermeld.

Overigens zullen de stadsdelen met elkaar wel ernaar streven om in de uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk een zelfde handelwijze te hanteren die voor de scholen een zo laag mogelijk niveau aan administratieve lasten met zich meebrengt.

4. Artikelgewijze toelichting

- Artikel 1 Begripsbepaling

e. Voorziening

De voorzieningen die op grond van deze verordening kunnen worden aangevraagd, zijn opgenomen in de bijlagen bij deze verordening. In elk van deze bijlagen wordt een bepaald stramien gehanteerd aan de hand waarvan het begrip voorziening kan worden ingevuld. Het stramien kan worden gezien als een 'checklist' voor het formuleren van voorzieningen en bestaat uit:

- aanduiding van de voorziening;
- indieningsdatum;
- tijdvak waarvoor de voorziening wordt toegekend;
- toekenningscriteria;
- wijze van toekenning

Uit de beschrijving van een voorziening in de bijlage kan een schoolbestuur dus opmaken of het in beginsel in aanmerking komt voor een bepaalde voorziening en zo ja, op welke wijze de bekostiging vervolgens plaatsvindt.

De verordening is zo geredigeerd dat het dagelijks bestuur (behoudens de weigeringsgronden in de verordening zelf) op basis van de omschrijving van de voorziening bepaalt of een schoolbestuur al of niet in aanmerking komt voor een voorziening.

f. Indieningsdatum

De indieningsdatum zal mede afhankelijk zijn van het tijdvak waarvoor de (aanvullende) voorziening wordt toegekend. Het merendeel van de voorzieningen is gekoppeld aan het tijdvak 'schooljaar'. Voor het begin van het tijdvak zal de aanvraagprocedure moeten zijn afgerond.

h. Tijdvak

Het tijdvak is de periode waarvoor de (aanvullende) voorziening wordt toegekend. De voorzieningen hebben in het algemeen te maken met activiteiten die een relatie hebben met het onderwijsproces waardoor de koppeling met het schooljaar voor de hand ligt. Het tijdvak zal dan één of meerdere schooljaren zijn.

- Artikel 2 Aanvullende voorziening

Eerste lid

In dit artikel wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die de wet biedt om deze verordening tijdelijk aan te vullen met een of meerdere voorzieningen (art. 140, vierde lid Wet op het primair onderwijs of art. 134, vierde lid Wet op de expertisecentra en art. 96g, vierde lid Wet op het voortgezet onderwijs of art. 96h, vierde lid Wet op het voortgezet onderwijs).

Op grond van de wet dient de deelraad binnen 12 weken na het besluit van het dagelijks bestuur om de verordening tijdelijk aan te vullen, te beslissen over de bekrachtiging ervan. Indien de deelraad niet binnen 12 weken beslist, wordt de aanvulling gelijkgesteld met een aanvulling die is bekrachtigd. Een afwijzing door de deelraad van een dergelijke aanvulling, heeft geen gevolgen voor aanvragen waarop reeds is beslist of die reeds zijn ingediend en die voorzieningen betreffen waarop de aanvulling betrekking heeft.

Op het moment dat bekrachtiging door de deelraad heeft plaatsgevonden of de termijn van 12 weken is verstreken, wordt de aanvullende voorziening opgenomen in de bijlage bij de verordening.

Naast vorenstaande procedure bepaalt de wet dat de aanvulling binnen een week na het besluit van het dagelijks bestuur om de verordening tijdelijk aan te vullen, aan de bevoegde gezagsorganen van de niet door de gemeente in stand gehouden scholen moet worden gezonden.

Nadat de deelraad de aanvullende voorziening heeft bekrachtigd of nadat de termijn van 12 weken is verstreken en de voorziening van rechtswege is bekrachtigd, is het een “reguliere” voorziening geworden.

Het dagelijks bestuur kan, vanwege een spoedeisend belang, ook op verzoek van één of meer van de bevoegde gezagsorganen besluiten om de verordening aan te vullen met een voorziening. Een verplichting is dit echter niet. Het gaat om aanvullend gemeentelijk beleid. Een schoolbestuur kan dus niet afdwingen dat het dagelijks bestuur de verordening tijdelijk aanvult met een voorziening.

Tweede lid

Het tweede lid stelt dat het dagelijks bestuur dient aan te geven onder welke omstandigheden schoolbesturen in aanmerking kunnen komen voor de voorziening. Het ligt voor de hand dat hierbij het stramien van de bijlage wordt gevolgd. Op deze wijze kan, indien de deelraad de voorziening bekrachtigt, op relatief eenvoudige wijze de voorziening worden ingepast in de verordening.

- Artikel 3 Subsidieplafond en verdelingsregels

Eerste lid

Met het oog op de beheersbaarheid van de uitgaven kan het dagelijks bestuur bepalen dat een subsidieplafond wordt vastgesteld voor bepaalde voorzieningen.

Het subsidieplafond per voorziening dient ertoe om te voorkomen dat bij veel aanvragen voor een bepaalde voorziening, de beschikbare begroting voor de voorziening in zijn totaliteit wordt overschreden. Door toepassing van een subsidieplafond kan het dagelijks bestuur er ook expliciet voor kiezen om een ter beschikking te stellen bedrag lager te stellen dan feitelijk noodzakelijk is voor het realiseren van een voorziening. De bekostiging van de voorziening kan dan worden opgevat als een tegemoetkoming in de kosten of een stimuleringsmaatregel.

Tweede lid

Indien het dagelijks bestuur bepaalt dat voor een voorziening een subsidieplafond geldt, dienen ook verdelingsregels te worden opgesteld.

- Artikel 4 Jaarlijks overzicht

Op grond van de Wet op het primair onderwijs is het dagelijks bestuur verplicht om aan de schoolbesturen jaarlijks een overzicht bekend te maken van de op grond van de verordening toegekende voorzieningen. Daarmee kunnen de schoolbesturen nagaan in hoeverre voldaan is aan het gelijkheidsbeginsel.

- Artikel 5 Aanvraag

Een schoolbestuur dat een voorziening wenst, kan deze voorziening aanvragen bij het dagelijks bestuur. Dit moet geschieden voor de indieningsdatum zoals die is geformuleerd in de bijlage bij deze voorziening of bij aanvullende voorzieningen, het desbetreffende DB-besluit.

Een aantal gegevens zal de school voor een goede beoordeling van de aanvraag mee moeten leveren. Deze zijn omschreven in deze bepaling maar ook in de omschrijving van de (aanvullende) voorziening. Wanneer er onvoldoende gegevens en informatie is gegeven, krijgt de school nog de gelegenheid daarin alsnog te voorzien, maar de aanvraag blijft buiten verdere behandeling wanneer de gevraagde gegevens niet alsnog worden aangeleverd.

- Artikel 6 Beslistermijn

Nadat aanvragen voor een of meer voorzieningen voor de indieningsdatum zijn ingediend, beschikt het dagelijks bestuur binnen 12 weken op de aanvraag. Het dagelijks bestuur heeft dus in beginsel drie maanden om op aanvragen te beschikken.

Indien het dagelijks bestuur dit noodzakelijk acht kunnen de termijnen onder opgave van de redenen daarvoor met vier weken worden verlengd.

- Artikel 7 Weigeringsgronden

In dit artikel zijn de weigeringsgronden opgenomen die het dagelijks bestuur in acht neemt bij het afgeven van een beschikking op een aanvraag.

Daarnaast dienen aanvragen te worden getoetst aan de toekenningscriteria zoals deze per (aanvullende) voorziening zijn vastgesteld. De bijlagen bij de verordening bevatten de voorzieningen en een omschrijving van de omstandigheid waaronder een schoolbestuur in aanmerking komt. Indien een aanvraag van een schoolbestuur niet voldoet aan één of meerdere van de toekenningscriteria, dient de gewenste (aanvullende) voorziening te worden geweigerd.

- Artikel 8 Toekenning van de voorziening

Een belangrijk onderscheid bestaat eruit dat een deel van de voorzieningen aan de scholen in natura wordt toegekend. Dat is onder meer het geval bij het schooltuinwerk. In die gevallen wordt de terminologie gehanteerd van beschikbaar stellen terwijl in de situatie, waarin een financiële bijdrage aan de school wordt toegekend, wordt uitgegaan van subsidieverlening. De regelgeving van de Algemene wet bestuursrecht rondom dit onderwerp is dan eveneens van belang.

De beschikking tot toekenning van een voorziening dient in ieder geval een aantal elementen te bevatten.

De beschikking bevat de periode waarvoor de voorziening is toegekend en een omschrijving van het doel waarvoor de voorziening ter beschikking is gesteld. Daarmee wordt de beslissing voldoende gespecificeerd omschreven.

Daar waar een financiële bijdrage wordt verleend, zal in een aantal situaties nog een verantwoording moeten worden ingediend om tot een definitieve vaststelling van de verleende subsidie te kunnen overgaan. Ook dat kan in de beschikking nader worden aangegeven.

- Artikel 9 Vaststelling van de (aanvullende) voorziening

Ingeval bij de beschikking aan het schoolbestuur is meegedeeld dat nog rekening en verantwoording moet worden afgelegd, zal na afloop het schoolbestuur de aanvraag tot vaststelling dienen aan te leveren. Dat zal veelal het geval zijn bij het toekennen van subsidiebedragen aan het schoolbestuur om een voorziening in de school te weten te realiseren.

De aanvraag tot vaststelling dient uiterlijk acht weken na afloop van het tijdvak waarvoor de voorziening is toegekend, te worden ingediend, maar als dat zich voordoet kan het schoolbestuur ook lopende het tijdvak, als de voorziening al is gerealiseerd, deze aanvraag tot subsidievaststelling doen.

Indien het schoolbestuur een dergelijke aanvraag niet, of niet op tijd indient, kan het dagelijks bestuur de voorziening ambtshalve vaststellen. Het dagelijks bestuur kan onder omstandigheden de voorziening (ambtshalve) vaststellen op nul euro. Bijvoorbeeld indien het schoolbestuur geen rekening en verantwoording aflegt en het de voorziening ook niet heeft gerealiseerd. De beschikking tot ambtshalve vaststelling van de voorziening vormt dan vervolgens de basis van waaruit een mogelijke terugvordering van betaalde voorschotten kan plaatsvinden.

- Artikel 11 Verbod tot vervreemding

Met dit artikel wordt voorkomen dat bepaalde aan een schoolbestuur toegekende voorzieningen worden vervreemd door het schoolbestuur zonder dat toestemming van het dagelijks bestuur is verkregen.

Uitzondering wordt gemaakt voor een bestuursoverdracht. Bij een bestuursoverdracht vindt formeel ook een vervreemding van de voorzieningen plaats. Hiervoor is echter geen toestemming van het dagelijks bestuur noodzakelijk.

- Artikel 12 Informatieverstrekking

In deze bepaling is voorzien in de mogelijkheid dat het dagelijks bestuur nog nadere gegevens aan het schoolbestuur kan vragen. Weliswaar voorziet de verordening in een procedure voor die situatie dat een aantal gegevens ontbreekt bij de aanvraag; er kan echter ook een situatie ontstaan waarin het dagelijks bestuur om een nadere toelichting vraagt van hetgeen bij de aanvraag aan gegevens is bijgevoegd. Ook is het mogelijk dat het dagelijks bestuur tijdens de uitvoering nadere gegevens wenselijk acht, bijvoorbeeld indien het dagelijks bestuur toepassing wil geven aan de mogelijkheid om de (toekenning van een) voorziening in te trekken of te wijzigen.