

Algemene toelichting

1 Inleiding

In de onderwijswetten is opgenomen dat gemeenten op basis van een verordening voor nader te omschrijven voorzieningen extra middelen (boven de reguliere rijksvergoedingen) beschikbaar kunnen stellen aan schoolbesturen. De wetgeving laat formeel geen ruimte voor bekostiging van voorzieningen op basis van afspraken tussen de gemeente en bevoegde gezagen. De wetgever heeft bepaald dat geen uitgaven aan het onderwijs worden gedaan dan krachtens een wettelijke bepaling. Toekenningen via de verordening worden gedaan krachtens een wettelijke bepaling.

2 Wettelijk kader

Artikel 140 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 134 van de Wet op de expertisecentra en artikel 96g van de Wet op het voortgezet onderwijs regelen de wijze waarop gemeentelijk beleid met betrekking tot personele en materiële voorzieningen kan worden gevoerd, in geval een gemeente zelf geen openbare scholen in stand houdt of als openbare scholen ontbreken. Dit is in onze gemeente het geval nu het openbaar onderwijs verzelfstandigd is.

Aanvullende gemeentelijke uitgaven moeten plaatsvinden op basis van een verordening. In de gemeentelijke verordening moet het volgende worden geregeld:

- de omschrijving van de voorziening;
- de gelijke behandeling van het openbaar en bijzonder onderwijs naar dezelfde maatstaf;
- een aanvraagprocedure;
- dat de gemeenteraad kan bepalen, dat burgemeester en wethouders de regeling tijdelijk kunnen aanvullen;
- dat burgemeester en wethouders jaarlijks een overzicht van de toegekende voorzieningen bekendmaken;

Het gaat om bekostiging van voorzieningen die niet door de reguliere rijksvergoeding worden gedekt.

De wettelijke regeling biedt voor gemeenten en schoolbesturen mogelijkheden:

- a. voor de gemeente: gerichte subsidiëring van voorzieningen voor openbaar en bijzonder onderwijs, waarbij rekening kan worden gehouden met specifieke omstandigheden van scholen;
- b. voor het schoolbestuur: de mogelijkheid van subsidiëring van voorzieningen om voor de school specifieke problemen op te lossen.

3 De verordening

De verordening moet bepalen welke voorzieningen worden verstrekt en op grond van welke omstandigheden scholen hiervoor in aanmerking kunnen komen. Openbare en bijzondere scholen die in dezelfde omstandigheden verkeren kunnen dan in gelijke mate een beroep doen op de in de verordening opgenomen voorzieningen.

Als kenmerken van een voorziening kunnen worden genoemd:

1. het gaat om een goed, een dienst, personeel of geldmiddelen voor een concrete activiteit;
2. de omstandigheden waaronder een voorziening wordt toegekend zijn zo concreet mogelijk geformuleerd;
3. hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs;
4. bepaalde objectieve maatstaven die gelijkelijk worden toegepast zijn geformuleerd.

Naast de toepassing van de verordening zijn er ook andere wettelijke mogelijkheden of bepalingen om als gemeente bijzondere uitgaven voor het onderwijs te doen. Dit komt o.m. voor bij:

- de uitgaven voor onderwijshuisvesting
- de uitgaven voor schoolbegeleiding
- de uitgaven voor godsdienstige en levensbeschouwelijke vorming in het openbaar primair onderwijs.

De aanleiding om nu een verordening vast te stellen is gelegen in het feit dat er in het kader van de arbeidstoeleiding ten behoeve van het voortgezet speciaal onderwijs door het Rijk extra financiële middelen aan de gemeenten zijn toegekend. Om bedragen door te betalen aan, in deze situatie het schoolbestuur van de Hamalandschool, is een wettelijke grondslag nodig.

De verordening bestaat uit twee onderdelen: de verordening zelf en de Bijlage 'Voorzieningen'. In de Bijlage 'Voorzieningen' moet een gemeente aangegeven welke voorzieningen onder de werking van de verordening vallen. Dit zijn de voorzieningen die aangevraagd kunnen worden. Een voorziening die niet in de bijlage is opgenomen kan dus niet worden toegekend. Per voorziening is er een aparte bijlage. Hierin wordt een bepaald stramien gehanteerd waarmee het begrip voorziening kan worden ingevuld (zie hiervoor de afzonderlijke toelichting op de bijlage). Het stramien kan ook worden gezien als een checklist voor het formuleren van de voorzieningen. Uit de beschrijving van de voorziening in de bijlage kan een schoolbestuur opmaken of het in beginsel in aanmerking komt voor een bepaalde voorziening. De raad beslist over het instellen, toevoegen en intrekken van voorzieningen, met de daarbij behorende criteria voor toekenning en eventueel het instellen van een subsidieplafond. Burgemeester en wethouders zijn belast met het uitvoeren van de verordening. Dit houdt onder meer in het beoordelen van aanvragen, het toekennen van voorzieningen, het toetsen van de besteding en de verantwoording daarover. Het college is ook bevoegd de verordening tijdelijk aan te vullen met nieuwe voorzieningen.

4 Vormgeving toekenning subsidie

De subsidie kan worden verstrekt op basis van een toekenningsbeschikking, bevoorschotting en afrekenbeschikking (rekening en verantwoording). Subsidie kan worden toegekend op basis van normering of begroting, waarbij de toegekende subsidie wordt beschikbaar gesteld als definitief bedrag. Het toegekende bedrag wordt dan vervolgens betaalbaar gesteld, ongeacht de feitelijke kosten. Toewijzing van het recht om van een voorziening (in natura) gebruik te mogen maken, is een andere mogelijkheid. Verrekening van/met de feitelijke kosten blijft ook dan achterwege. Overwegingen van bestuurslasten en verhouding administratieve handelingen versus subsidiebedrag spelen voor zowel de gemeente als het schoolbestuur een rol bij de keuze voor de te volgen systematiek.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepaling

Ad e Voorziening

De voorzieningen die op grond van deze verordening kunnen worden aangevraagd, zijn opgenomen in de bijlage bij deze verordening. In de bijlage 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:

1. aanduiding van de voorziening;
2. indieningsdatum;
3. tijdvak waarvoor de voorziening wordt toegekend
4. toekenningscriteria
5. wijze van toekenning
6. subsidieplafond.

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 burgemeester en wethouders (behoudens de weigeringsgronden in de verordening zelf) op basis van de omschrijving van de voorziening bepalen of een schoolbestuur al of niet in aanmerking komt voor een voorziening.

Ad j Subsidieplafond

Een toekenning van een voorziening in de vorm van financiële middelen is een subsidie. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht bestaat de mogelijkheid een subsidieplafond in te stellen. Dit instrument wordt in de verordening opgenomen om de beheersbaarheid van de uitgaven te bevorderen.

Ad l Subsidieverlening

Voorafgaand aan de subsidievaststelling kan een beschikking tot subsidieverlening worden verleend. Met een subsidieverlening ontstaat een voorwaardelijke aanspraak op een subsidiebedrag. Deze voorwaardelijke aanspraak kan, na een aanvraag door het schoolbestuur, worden omgezet in een definitieve aanspraak voor een subsidievaststelling.

Ad m Subsidievaststelling

Met de subsidievaststelling ontstaat een definitieve aanspraak op subsidie. Het subsidie kan direct na een aanvraag (van een schoolbestuur) worden vastgesteld of na een subsidieverlening door burgemeester en wethouders.

Artikel 2 Subsidieplafond en verdelingsregels

Met het oog op de beheersbaarheid van de uitgaven kan de gemeenteraad bepalen dat een subsidieplafond wordt vastgesteld voor een voorzienig. De raad dient dit vast te leggen in de bijlage. Hiermee wordt voorkomen dat een beschikbaar budget wordt overschreden. Indien de raad een subsidieplafond vaststelt dienen tevens verdelingsregels te worden opgesteld. De raad kan dit ook opdragen aan het college.

Artikel 3 Aanvullende voorzieningen

Dit artikel geeft invulling aan de wettelijke mogelijkheid het college de bevoegdheid te verlenen de verordening tijdelijk aan te vullen. De wet zelf bepaalt vervolgens dat de raad binnen 12 weken na het besluit van het college om de verordening aan te vullen beslist over de bekrachtiging daarvan. Indien de raad niet tijdig beslist wordt de aanvulling gelijk gesteld meteen bekrachtigde aanvulling. Een afwijzing van een aanvulling door de gemeenteraad heeft geen gevolgen voor aanvragen waarop reeds is beslist of die reeds zijn ingediend conform de aanvulling.

De wet bepaalt voorts dat de aanvulling binnen een week na het besluit van burgemeester en wethouders om de verordening tijdelijk aan te vullen, aan de bevoegde gezagsorganen moet worden gezonden.

Een aanvulling is doorgaans bedoeld om in geval van calamiteiten snel een voorziening open te kunnen stellen. Vanwege de spoedeisendheid is ten aanzien van deze voorziening geen indieningstermijn opgenomen. Nadat de voorziening is bekrachtigd kan deze alleen nog via de reguliere aanvraagprocedure worden aangevraagd.

Artikel 4 Jaarlijks overzicht

De wet stelt dat burgemeester en wethouders verplicht zijn jaarlijks een overzicht bekend te maken van de op grond van de verordening toegekende voorzieningen. In de verordening is er voor gekozen de bevoegde gezagsorganen die vallen onder de reikwijdte van de verordening rechtstreeks te informeren.

Artikel 5 Toevoegen, wijzigen en intrekken

De raad kan te allen tijde de verordening wijzigen. Om de schoolbesturen tijdig duidelijk te maken welke voorzieningen onder welke condities kunnen worden aangevraagd, is bepaald dat minimaal zes weken voor de indieningsdatum wijzigingen van de verordening moeten worden bekend gemaakt.

Indien een voorziening wordt toegevoegd, gewijzigd of ingetrokken, wordt daarmee de bijlage bij de verordening aangepast. De bijlage en de verordening vormen juridisch gezien een geheel, zodat een wijziging van de bijlage altijd opgevat moet worden als een wijziging van de verordening.

Artikel 6 Indiening aanvraag

Voorzieningen worden in het algemeen toegekend voor schooljaren. Om voor het schooljaar de aanvraagprocedure te hebben afgerond, is een indieningsdatum van 1 maart voor de hand liggend (conform de termijn in de Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs). De indieningsdatum is een fatale datum. Hiervoor is gekozen om te voorkomen, dat bij een subsidieplafond de verdeling van het budget niet kan plaatsvinden omdat nog aanvragen ingediend kunnen worden. Niet in alle gevallen is het echter noodzakelijk om een indieningsdatum op te nemen, bijvoorbeeld voor incidentele aanvragen.

Bij een incomplete aanvraag moet het aanvragende schoolbestuur op grond van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid geboden worden alsnog de aanvraag te completeren. Hiervoor stelt de verordening een termijn van drie weken.

Artikel 7 Beslissingstermijn

De termijn van 12 weken is gekozen om gelegenheid te hebben binnen deze termijn incomplete aanvragen aan te vullen. In verband met een eventueel subsidieplafond moet in principe tegelijkertijd over alle aanvragen worden beslist.

Artikel 8 Weigeringsgronden

De bijlage bij de verordening bevat een omschrijving van de voorzieningen en van de toekenningscriteria. Indien een aanvraag niet voldoet aan één of meer onderdelen, dient de gewenste voorziening te worden geweigerd. Tevens wordt de mogelijkheid geboden een voorziening te weigeren als het beschikbare budget is uitgeput.

Artikel 9 Indiening aanvraag

Een aanvullende voorziening zal in het algemeen een spoedeisend karakter hebben. Zodra de voorziening is bekrachtigd is sprake van een reguliere voorziening die alleen nog maar op basis van artikel 6 kan worden aangevraagd.

Artikel 10 Beslissingstermijn

Zie de toelichting bij artikel 7.

Artikel 11 Weigeringsgronden

Zie de toelichting bij artikel 8.

Artikel 12 Inhoud beschikking tot toekenning; betaling

In beginsel kan een voorziening op twee manieren ter beschikking worden gesteld: in 'natura' of in 'financiële middelen'. Indien financiële middelen beschikbaar worden gesteld, is altijd sprake van een subsidie in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het ter beschikking stellen van subsidies kunnen twee lijnen worden gevolgd, nl:

- a. het meteen vaststellen van het subsidie
- b. het verlenen van het subsidie in een later fase gevolgd door de subsidie vaststelling.

Door subsidie vaststelling ontstaat een definitieve aanspraak op het subsidie. Door subsidieverlening ontstaat een voorwaardelijke aanspraak die pas in een latere fase door de subsidie vaststelling definitief wordt.

Het direct vaststellen van het subsidie ligt voor de hand bij relatief kleine bedragen die eenvoudig te bepalen zijn. Bij omvangrijker voorzieningen, waarbij de omvang niet direct vaststaat maar veelal nog afhankelijk is van behaalde resultaten, is subsidieverlening logischer. Na afloop van de periode vindt op basis van een afrekening subsidie vaststelling plaats.

Uit de Algemene wet bestuursrecht volgt, dat het bedrag van het subsidie moet worden aangegeven. Dit hoeft niet het geval te zijn in een beschikking tot subsidieverlening. De beschikking moet dan wel het maximaal toe te kennen bedrag vermelden.

Het subsidie is een doeluikering. De gemeente mag dan ook verlangen dat het schoolbestuur aangeeft dat de toegekende middelen zijn besteed voor het doel waarvoor deze zijn toegekend.

Artikel 13 Uitvoering beschikking tot subsidieverlening

Op grond van een beschikking tot subsidieverlening kan een schoolbestuur tot uitvoering overgaan. Met het aanvragen van de subsidie vaststelling vraagt het schoolbestuur om de aanspraak op vergoeding om te zetten in een definitieve vaststelling van het bedrag. Op deze wijze geeft het schoolbestuur aan dat voldaan is aan de verplichtingen zoals deze zijn geformuleerd door het college van burgemeester en wethouders. Tevens legt het bestuur daarmee rekening en verantwoording af. Het college kan deze rekening en verantwoording toetsen alvorens over te gaan tot definitieve subsidie vaststelling.

Artikel 14 Subsidie vaststelling volgend op verlening

Dit artikel bevat de basis voor de uitbetaling van het subsidiebedrag waarbij uiteraard verrekening van dit bedrag met een eventueel uitbetaald voorschot dient plaats te vinden.

Artikel 15 Intrekken of wijzigen beschikking tot feitelijke beschikbaarstelling of subsidie vaststelling

Op basis van dit artikel is het mogelijk de toekenning van een voorziening achteraf in te trekken of te wijzigen. Gezien het in principe definitieve karakter van een feitelijke beschikbaarstelling en een subsidie vaststelling is wijziging of intrekking daarvan slechts mogelijk in bepaalde, omschreven gevallen. Het is aan het college om aan te tonen dat een dergelijk geval zich voordoet.

Artikel 16 Intrekking of wijziging beschikking tot subsidieverlening

In dit artikel is aangesloten bij de formulering van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 17 Terugvordering

Op grond van dit artikel is terugvordering van subsidiebedragen en voorschotten mogelijk. De termijn van 5 jaar volgt uit de Algemene wet bestuursrecht.