Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs gemeente Leudal

De raad van de gemeente Leudal

gelezen het voorstel van het college van 14 juni 2022 inzake de Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs gemeente Leudal;

gelet op artikel 140/141 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 134/135 van de Wet op de expertisecentra en artikel 96g/96h van de Wet op het voortgezet onderwijs;
gelet op de artikelen XIII, XV en XVII van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden;
gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;
gelet op hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht;

besluit vast te stellen de "Verordening inzake materiële financiële gelijkstelling onderwijs gemeente Leudal".

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leudal;
b. schoolbestuur: bevoegd gezag van een volgens de Wet op primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra bekostigde in de gemeente gelegen openbare of bijzondere school, of, voor zover in deze verordening is bepaald, van een nevenvestiging waarvan de hoofdvestiging is gelegen in een andere gemeente;
c. school: school voor basisonderwijs of school voor (voortgezet) speciaal onderwijs;
    - school voor basisonderwijs: als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs;
    - school voor (voortgezet) speciaal onderwijs: een school voor speciaal onderwijs of een school voor speciaal en voortgezet onderwijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de expertise centra, een instelling voor speciaal onderwijs als bedoeld in artikel 8 van de Wet op de expertisecentra en een school voor voortgezet speciaal onderwijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de expertisecentra;
d. nevenvestiging: deel van een school dat door de minister ingevolge artikel 85 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 76a of artikel 76b van de Wet op de expertisecentra of artikel X van de wet van 31 mei 1995 (Stb. 319) in aanmerking is gebracht;
e. voorziening: een voorziening zoals opgenomen in bijlage Voorzieningen van deze verordening;
f. aanvullende voorziening: een door het college vastgestelde nieuwe voorziening waarmee de verordening tijdelijk wordt aangevuld;
g. indieningsdatum: uiterste moment zoals opgenomen in de bijlage Voorzieningen van deze verordening, waaronder een schoolbestuur in aanmerking komt voor een voorziening of een aanvullende voorziening;
h. toekenningscriteria: de omstandigheden zoals opgenomen in de bijlage Voorzieningen van deze verordening, waaronder een schoolbestuur in aanmerking komt voor een voorziening of een aanvullende voorziening;

i. tijdvak: periode zoals opgenomen in de bijlage Voorzieningen van deze verordening, waarvoor een voorziening wordt toegekend;
j. subsidieplafond: het door de raad of het college vastgestelde bedrag, voor een door de raad aangewezen voorziening, dat ten hoogste beschikbaar is binnen een bepaald tijdvak;
k. feitelijke beschikbaarstelling: de beschikking van het college waarbij een voorziening of een aanvullende voorziening in natura beschikbaar wordt gesteld;
l. subsidievaststelling: de beschikking van het college waarin het subsidiebedrag voor een voorziening of aanvullende voorziening definitief wordt vastgesteld en een recht op uitbetaling ontstaat;

Artikel 2 Subsidieplafond en verdelingsregels

1. Het college kan voor een voorziening een subsidieplafond vaststellen. Hierbij bepaalt het college hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld.
2. Het college maakt het subsidieplafond en de wijze van verdeling van het beschikbare bedrag uiterlijk zes weken voor de indieningsdatum aan de schoolbesturen bekend.

Artikel 3 Aanvullende voorziening

1. Het college kan de verordening tijdelijk aanvullen met een nieuwe voorziening (aanvullende voorziening).
2. Het college stelt de toekenningscriteria vast waaronder aanspraak bestaat op de aanvullende voorziening.

Artikel 4 Jaarlijks overzicht

Jaarlijks vóór 1 september zendt het college aan de schoolbesturen een overzicht van de op basis van deze verordening toegekende voorzieningen. Het overzicht omvat de periode van 1 augustus van het voorafgaande jaar tot en met 31 juli van het jaar van toezending.

Hoofdstuk 2 Procedures

Paragraaf 2.1 Aanvraag voorziening c.q. aanvullende voorziening; weigeringsgronden

Artikel 5 Toevoegen, wijzigen en intrekken

Een wijziging van de verordening die leidt tot het toevoegen, wijzigen of intrekken van een voorziening, wordt uiterlijk zes weken voor de indieningsdatum bekendgemaakt door het college.

Artikel 6 Indiening aanvraag

1. Het schoolbestuur dat een voorziening voor het eerste daaropvolgend tijdvak wenst, dient voor de indieningsdatum een aanvraag in bij het college. Indien de aanvraag niet voor de voorgeschreven indieningsdatum is ingediend, besluit het college om de aanvraag niet in behandeling te nemen. De indieningsdatum is niet van toepassing indien voor de voorziening is bepaald dat een indieningsdatum niet is voorgeschreven.

2 De aanvraag vermeldt:

a. naam en adres van het schoolbestuur;
b. de dagtekening;
c. de gewenste voorziening;
d. de naam van de school en de onderwijssoort indien de voorziening is bestemd voor een school;
e. een motivering dat wordt voldaan aan de toekenningscriteria.

3. Bij het ontbreken van een of meerdere gegevens deelt het college dit schriftelijk mee aan het schoolbestuur. Daarbij krijgt het schoolbestuur de gelegenheid om binnen drie weken na datum van verzending van de mededeling de gegevens schriftelijk aan te vullen. Indien het schoolbestuur de ontbrekende gegevens niet binnen deze termijn verstrekt, beslist het college de aanvraag niet in behandeling te nemen.

Artikel 7 Beslissingstermijn

1. Het college beslist binnen twaalf weken na de indieningsdatum op een aanvraag voor een voorziening. Indien ten aanzien van de voorziening geen indieningsdatum is voorgeschreven, beslist het college binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag.
2. Het college beslist binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag voor een aanvullende voorziening.
3. Het college kan de beslissingstermijn van 12 weken met vier weken verlengen. Bij verlenging wordt uiterlijk twee weken voor het einde van de termijn van 12 weken hiervan door het college schriftelijk mededeling gedaan aan het schoolbestuur. Hierbij geeft het college de reden voor de verlenging aan.

Artikel 8 Weigeringsgronden

Het college weigert de voorziening in ieder geval indien:

a. de gewenste voorziening geen voorziening is in de zin van deze verordening;
b. niet is voldaan aan één van de toekenningscriteria;
c. door verstrekking van de subsidie het subsidieplafond zou worden overschreden.

Paragraaf 2.2 Toekenning; intrekking of wijziging; verbod vervreemding

Artikel 9 Inhoud beschikking tot toekenning; betaling

1. De beschikking van het college tot toekenning van een voorziening of een aanvullende voorziening kan inhouden:
    a. feitelijke beschikbaarstelling van de voorziening, of
    b. een subsidievaststelling
2. De beschikking bevat:
    a. het tijdvak en het doel waarvoor de voorziening is toegekend;
    b. de wijze waarop het schoolbestuur de voorziening dient uit te voeren.
3. De beschikking tot subsidievaststelling bevat voorts:
    a. het bedrag van de subsidie of het bedrag van het voorschot of de wijze van vaststelling daarvan indien de beschikking tot subsidieverlening bepaalt dat het college een voorschot verleent;
    b. voor zover van belang de wijze waarop rekening en verantwoording door het schoolbestuur wordt afgelegd aan het college.
4. De betaling van het subsidiebedrag vindt binnen zes weken na de subsidievaststelling plaats.

Artikel 10 Intrekken of wijzigen beschikking; terugvordering

Ten aanzien van het beleid tot intrekking, wijziging, stopzetting of verlaging van de afgegeven subsidiebeschikking dan wel terugvordering van gegeven subsidie is titel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Artikel 11 Verbod tot vervreemding

Vervreemding door het schoolbestuur van op basis van deze verordening toegekende voorzieningen, is niet toegestaan zonder toestemming van het college tenzij sprake is van een overdracht van voorzieningen aan een ander schoolbestuur als gevolg van samenvoeging van het betreffende schoolbestuur met een ander schoolbestuur.

Hoofdstuk 3 Slotbepalingen

Artikel 12 Informatieverstrekking

Het schoolbestuur verstrekt op verzoek van het college nadere gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het bepaalde in deze verordening.

Artikel 13 Beslissing van het college in gevallen waarin de verordening niet voorziet

In gevallen, de uitvoering van de verordening betreffend, waarin deze verordening niet voorziet, beslist het college.

Artikel 14 Citeertitel; inwerkingtreding

1. De verordening treedt in werking met ingang van 1 augustus 2022;
2. Deze verordening kan worden aangehaald als: Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs gemeente Leudal.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 5 juli 2022.

De voorzitter, De griffier,

Toelichting verordening materiële financiële gelijkstelling

1 Algemene toelichting

1.1 Inleiding

Met de verordening heeft de gemeente een instrument in handen om een gericht aanvullend (financieel) beleid te voeren, met betrekking tot de personele en materiele voorzieningen voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs, zonder dat daarop het automatisme van de overschrijdingsregeling van toepassing is.
In deze algemene toelichting wordt ingegaan op de aanleiding en achtergronden van de verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs. Er wordt kort ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de financiële gelijkstelling. Vervolgens worden de belangrijkste onderdelen hiervan besproken omdat de verordening met inachtneming van dit wettelijk kader moet worden vastgesteld en uitgevoerd. Hierna wordt nadrukkelijk ingegaan op de vraag: hoe op lokaal niveau een evenwicht te vinden tussen regelgeving en praktische uitvoerbaarheid? Een evenwicht tussen enerzijds de onvermijdelijke regulering die de totstandbrenging en uitvoering van de verordening met zich brengt en anderzijds het voorkomen van overbodige bestuurslasten en daarmee gepaard gaande bureaucratie voor zowel gemeenten als schoolbesturen.
Tot slot wordt ingegaan op de modelverordening, waarbij in meer algemene zin een aantal aspecten de revue passeert, die relevant is geweest voor de uiteindelijke inhoud en opzet van de modelverordening. Hierbij is ook de relatie met de Algemene wet bestuursrecht van belang. Meer gedetailleerde informatie over de modelverordening is opgenomen in de artikelsgewijze toelichting (onderdeel 2).

1.2 Voorgeschiedenis

De wortels van de huidige overschrijdingsregeling liggen bij de onderwijspacificatie van 1917. De financiële gelijkstelling vormde hiervan het sluitstuk en kreeg concreet vorm in de Lager-onderwijswet 1920. Sindsdien is de essentie van de regeling hetzelfde gebleven: wanneer de gemeente meer besteedt aan het openbaar onderwijs dan zij aan rijksvergoeding ontvangt, dan dient het meerdere automatisch te worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs in de gemeente. De regeling van materiële financiële gelijkstelling kent echter nog een extra nuance, namelijk dat de extra gemeentelijke uitgaven voor een bepaald doel komen alleen terecht bij die openbare en bijzondere scholen die daar, gezien de omstandigheden, behoefte aan hebben.

1.3 Financiële gelijkstelling: de belangrijkste elementen

1.3.1 Verhouding tot de overschrijdingsregeling

Centraal element in de regelgeving is dat gemeenten de mogelijkheid hebben om op basis van een verordening voor nader te omschrijven voorzieningen extra gemeentelijke middelen, boven op de rijksvergoeding, beschikbaar te stellen aan het onderwijs (artikel 140 en 141 WPO, artikel 134 en 135 WEC en artikel 96g en 96h WVO). Deze extra middelen vallen niet onder de werking van de overschrijdingsregeling. Voor de goede orde: de reguliere uitgaven en inkomsten voor de personele en materiële voorzieningen vallen onder de overschrijdingsregeling. De verordening financiële gelijkstelling leidt er dus niet toe dat, wat betreft deze reguliere uitgaven en inkomsten, de overschrijdingsregeling als zodanig (geheel) terzijde wordt geschoven.
Het gegeven dat een gemeente in het kader van de lopende exploitatie van de openbare scholen

niet toekomt met de rijksvergoeding, is onvoldoende grond om via de verordening een dergelijk tekort voor deze scholen te dekken. De verordening bepaalt welke voorzieningen ter beschikking kunnen worden gesteld en op grond van welke omstandigheden scholen hiervoor in aanmerking kunnen komen. Zowel openbare als bijzondere scholen kunnen dan in gelijke mate aanspraak maken op de in de verordening opgenomen voorzieningen.
Het komt er dus op neer dat de hoofdregel is dat aanvullende, gemeentelijke uitgaven voor materiële en personele voorzieningen ter dekking van exploitatietekorten van gemeentelijke scholen onder het automatisme van de formele financiële gelijkstelling vallen. Door middel van de verordening kan, met inachtneming van het wettelijk kader, voor bepaalde uitgaven deze hoofdregel buiten werking worden gesteld.

1.3.2 Verordening voor aanvullende uitgaven: verplicht of facultatief?
In de regelgeving wordt onderscheid gemaakt tussen:
1. de situatie waarin de gemeente geen openbare school in stand houdt; en
2. de situatie waarin de gemeente een openbare school in stand houdt (college van burgemeester en wethouders) of functionele bestuurscommissie is van het openbaar onderwijs.

Ad 1 De gemeente houdt geen openbare school in stand
In deze situatie kan het zowel gaan om een gemeente zonder openbaar onderwijs als een gemeente waarin het openbaar onderwijs vermogensrechtelijk op afstand is gezet. De wetgeving spreekt daarom ook van `niet door de gemeente in stand gehouden scholen'. Niet door de gemeente in stand gehouden scholen betreffen volgens de onderwijswetgeving vanzelfsprekend de bijzondere scholen, maar ook de openbare scholen die vermogensrechtelijk zijn verzelfstandigd. Bij dit laatste gaat het om openbare scholen die worden bestuurd door middel van een gemeenschappelijke regeling, door een openbare rechtspersoon of door een privaatrechtelijke rechtspersoon voor het openbaar onderwijs (de stichting).
Gemeenten die geen openbaar onderwijs in stand houden en die aanvullende personele of materiële voorzieningen willen toekennen aan de niet door de gemeente in stand gehouden scholen moeten dit doen op basis van een verordening financiële gelijkstelling (artikel 140 WPO; artikel 134 WEC; artikel 96g WVO).

Ad 2 De gemeente houdt wel een openbare school in stand
In het geval de gemeente zelf openbaar onderwijs in stand houdt (met als bevoegd gezag het college van burgemeester en wethouders of een bestuurscommissie ex artikel 83 Gemeentewet) en de gemeente bovenop de rijksvergoeding uitgaven wil doen, heeft de gemeente feitelijk een tweetal mogelijkheden tot haar beschikking:
1. Wanneer de gemeente gericht uitgaven wil doen voor het door haar in stand gehouden openbaar onderwijs en voor de niet door de gemeente in stand gehouden scholen, dan kan de gemeente daartoe een verordening vaststellen (artikel 141 WPO; artikel 135 WEC; artikel 96h WVO). Op basis van deze verordening kunnen uitgaven worden gedaan voor bepaalde voorzieningen waarop scholen een beroep kunnen doen. Op beschikbaarstelling van deze voorzieningen is niet de formele, maar de materiële financiële gelijkstelling van toepassing.
2. De gemeente ziet af van het vaststellen van een verordening. Het gevolg hiervan is dat het niet mogelijk is om rechtstreeks uitgaven te doen voor de niet door de gemeente in stand gehouden scholen. Eventuele gemeentelijke meeruitgaven voor de exploitatie van het door de gemeente

in stand gehouden openbaar onderwijs blijven meetellen voor de toepassing van de overschrijdingsregeling.

Op het moment dat dus gerichte uitgaven worden gedaan op basis van de verordening kan een niet door de gemeente in stand gehouden school, die in dezelfde omstandigheid verkeert, aanspraak maken op dezelfde voorziening. Materiële of personele uitgaven voor het openbaar onderwijs die daarentegen niet zijn gebaseerd op een in het kader van de verordening toegekende voorziening, tellen mee voor de overschrijdingsregeling.
Een eventuele overschrijdingsuitkering is voor een niet door de gemeente in stand gehouden school een vrij te besteden bedrag. Dit in tegenstelling tot de aanvullende uitkering die een school op basis van de verordening ontvangt. Deze moet besteed worden aan de voorziening waarvoor het beschikbaar is gesteld (artikel 148 WPO, 143 WEC en 99 WVO). Dit garandeert het gerichte karakter van de aanvullende gemeentelijke uitgaven.

1.3.3 Positie vermogensrechtelijk verzelfstandigd openbaar onderwijs
Veel gemeenten buigen zich over de vraag of het bestuur van het openbaar onderwijs op afstand moet worden gezet, en zo ja, op welke wijze. Bij de overwegingen die daarbij een rol spelen wordt ook nadrukkelijk betrokken wat de mogelijke consequenties hiervan zijn in relatie tot de toepassing van de financiële gelijkstelling.
Indien een openbare school wordt ondergebracht in een vermogensrechtelijk van de gemeente gescheiden bestuursvorm - het openbaar lichaam van een gemeenschappelijke regeling, de openbare rechtspersoon of de stichting - dan wordt deze school voor de toepassing van de financiële gelijkstelling gelijkgeschakeld met het bijzonder onderwijs (zie vorige paragraaf onder 1). Dit betekent dat deze scholen alleen op basis van de verordening materiële financiële gelijkstelling nog in aanmerking kunnen komen voor een aanvullende bijdrage van de gemeente. Dit geldt derhalve ook voor de bijdragen van de gemeenten die buiten de overschrijdingsregeling vallen, zoals de uitgaven voor administratie, bestuur en beheer.
Aanvullende gemeentelijke financiering op andere basis is niet mogelijk aangezien in artikel 6 van de WPO, artikel 6 van de WEC en artikel 77 van de WVO is aangegeven dat de gemeente geen uitgaven voor het bijzonder onderwijs mag doen anders dan krachtens de wet. Dit betekent bijvoorbeeld dat vermogensrechtelijk gescheiden openbare scholen de kosten van administratie, bestuur en beheer dienen te betalen uit de rijksvergoeding. De gemeente kan slechts aanvullend financieren op basis van de verordening materiële financiële gelijkstelling, maar zal dan ook dezelfde faciliteiten moeten bieden aan het bijzonder onderwijs, indien dat in gelijke omstandigheden verkeert. Indien de rijks bekostiging van de materiële instandhouding en het personeel van het openbaar onderwijs nog wel via de gemeente loopt - bij integraal bestuur en de commissie ex artikel 83 van de Gemeentewet - geldt deze beperking niet. Deze kunnen, naast een bijdrage op grond van een verordening, ook rechtstreeks in aanmerking komen voor extra financiële middelen van de gemeente. Op deze extra uitgaven ten opzichte van de rijks bekostiging is dan wel de overschrijdingsregeling van toepassing. Dit betekent dus ook dat eventuele aanvul lende gemeentelijke uitgaven voor Administratie, Beheer en Bestuur (ABB) in dat geval niet behoeven te worden meegenomen. Deze vallen immers buiten het bereik van de wettelijke overschrijdingsregeling.

1.3.4 Kenmerken van Voorzieningen, gelijke behandeling

Voorzieningen zijn aanvullende uitgaven voor het onderwijs welke niet door de rijksvergoeding worden gedekt en de exploitatie in materiële of personele zin betreffen. Het kan gaan om een goed, een dienst, financiën of een personele voorziening. Uit de wetgeving volgt dat bij het opnemen van een voorziening in de verordening, geen onderscheid mag worden gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs en voorzien moet worden in een behandeling naar dezelfde maatstaf. Dit betekent dat een voorziening niet het vooropgezette oogmerk mag hebben om alleen ten goede te komen aan het openbaar of bijzonder onderwijs. Verder betekent het dat de bepaalde omstandigheden waaronder de voorziening wordt toegekend, zo veel mogelijk moeten worden geconcretiseerd. Dit geldt met name voor voorzieningen die niet voor alle scholen bedoeld zijn. Vage omschrijvingen op basis waarvan scholen wel of niet in aanmerking komen voor een voorziening werkt onenigheid (bezwaar- en beroepsprocedures) in de hand over de toepassing van de regeling

In de verordening dienen voor de desbetreffende situaties de criteria geformuleerd te zijn op grond waarvan schoolbesturen in aanmerking kunnen komen voor toekenning van een voorziening. Voor die situaties kunnen dan schoolbesturen die aan de criteria voldoen in aanmerking komen voor toekenning van de voorziening door de gemeente.

Samenvattend zijn de kenmerken van een voorziening:

1. het gaat om een goed, een dienst, personeel of financiële middelen 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 (toekenningscriteria) zijn geformuleerd.

1.4 De bestaande praktijk en de verordening

In het oorspronkelijke wetsvoorstel financiële gelijkstelling was voorzien in een mogelijkheid om aanvullende gemeentelijke uitgaven voor het primair en voortgezet onderwijs (zowel openbaar als bijzonder) op basis van afspraken tussen gemeente en schoolbesturen buiten de reikwijdte van de overschrijdingsregeling te plaatsen. Een dergelijke overeenkomst zou een alternatief vormen voor de gemeentelijke verordening. Uit oogpunt van flexibiliteit, maar ook gezien de op lokaal niveau al sinds jaar en dag bestaande afspraken over vormen van aanvullend gemeentelijk beleid die buiten beschouwing blijven bij de toepassing van de overschrijdingsregeling, sluit de mogelijkheid van onderlinge afspraken goed aan op de bestaande bestuurspraktijk. De wetgever heeft echter uiteindelijk de mogelijkheid van dergelijke afspraken niet opgenomen in de wet. Uit oogpunt van rechtszekerheid hecht de wetgever er aan dat het aanvullend gemeentelijk beleid voor personele en materiële voorzieningen in het onderwijs zijn grondslag vindt in de verordening of de overschrijdingsregeling.

De kosten worden soms expliciet zichtbaar gemaakt op de functie `onderwijs algemeen' van de gemeentebegroting, maar ook wel verdisconteerd in de begrotingspost waarin de subsidie van de instelling die de activiteiten verzorgt, is verantwoord. In de praktijk wordt het door alle betrokken schoolbesturen als vanzelfsprekend ervaren dat dergelijke gemeentelijke uitgaven niet worden meegenomen bij de uitvoering van de overschrijdingsregeling.

Vermijden overbodige regulering

De vraag waar gemeenten en schoolbesturen voor staan in het overleg over de eventuele totstandkoming van een verordening, is of men het wenselijk en noodzakelijk vindt activiteiten die niet direct te plaatsen zijn onder de in paragraaf 1.6.1 en 1.6.2 genoemde mogelijkheden, in een verordening onder te brengen. Tegen de achtergrond van de grote verscheidenheid van het bestaande lokale beleid kan de verordening namelijk leiden tot een aanmerkelijke juridificering en daarmee bureaucratisering van de verhouding tussen de lokale overheid en de schoolbesturen. Dit kan zowel voor de schoolbesturen (het voorbereiden en indienen van aanvragen, voeren van overleg etc.) als de gemeente (toepassen van de verordening) leiden tot forse bestuurslasten. In het lokale onderwijsoverleg zullen betrokken partijen hierin een middenweg moeten zien te vinden die ertoe leidt dat de verordening ook in praktische zin hanteerbaar is. Zo verdient het aanbeveling om (bestaand) aanvullend gemeentelijk beleid waarvan alle betrokkenen het vanzelfsprekend vinden dat deze buiten de werking van de overschrijdingsregeling vallen, ook buiten de reikwijdte van de verordening te houden.

De volgende aandachtspunten kunnen hierbij partijen van dienst zijn:

* *directe of indirecte subsidiering*

Daar waar de gemeente financiële middelen beschikbaar stelt aan scholen voor de realisering van een voorziening en het dus eigenlijk gaat om een directe verstrekking van een subsidie voor een bepaalde onderwijsactiviteit, is de verordening de aangewezen weg. De verordening regelt de aanspraak en procedure voor het verkrijgen van de subsidie, alsmede de verantwoording die het schoolbestuur over de besteding hiervan moet afleggen. Bij veel vormen van indirecte subsidiëring kunnen scholen voor een voorziening terecht bij een door de gemeente voor die voorziening gesubsidieerde instelling (bijvoorbeeld de gemeente betaalt het `museumkaartje' voor scholen). Indien deze voorziening voor de scholen gelijkelijk openstaat, verdient het nadrukkelijk overweging om op lokaal niveau of te spreken om de voorziening buiten de reikwijdte van de verordening te laten.

* *aard van de voorziening/ uitgave*

Daar waar het gaat om aanvullende uitgaven voor voorzieningen die bij afwezigheid van de verordening zonder twijfel vallen onder de werking van de overschrijdingsregeling, is de verordening het aangewezen middel. Een gemeente die bijvoorbeeld extra onderhoudskosten die aangemerkt worden als kosten voor de materiële instandhouding (preventief onderhoud, schilderwerk, onderhoud binnenzijde schoolgebouw; extra tuinonderhoud) aan een gemeentelijke school die gehuisvest is in een rijksmonument, buiten de overschrijding wil houden, kan dit alleen maar met behulp van de verordening doen.

* *van wie gaat het initiatief uit?*

Voor voorzieningen waarbij een schoolbestuur bij de gemeente moet aangeven of men daaraan behoefte heeft, gegeven de omstandigheden waarin de school verkeert, werkt de verordening verhelderend (de omstandigheden waaronder men in aanmerking kan maken voor een voorziening worden namelijk concreet aangegeven). Wil daarentegen de gemeente een voorziening ten laste van de gemeentebegroting beschikbaar stellen aan alle scholen (naar gelijke maatstaf en los van omstandigheden waarin de scholen verkeren) dan kan de verordening door betrokkenen als een te zwaar instrument worden gezien.

Een voorbeeld van zo'n voorziening is een door de gemeenten in het kader van het lokaal sportbeleid georganiseerde en bekostigde schoolsportdag. Alle scholen worden in de gelegenheid gesteld om daaraan deel te nemen. De functie van de verordening wordt dan beperkt om via de

formele aanvraagprocedure te kunnen inventariseren welke scholen wel of geen aanspraak willen maken op de voorziening. In een dergelijke situatie heeft de verordening alleen een duidelijke meerwaarde indien de met de voorziening gemoeide gemeentelijke uitgaven, uitgaven betreffen die zonder de verordening zouden vallen onder de werking van de overschrijdingsregeling.

1.5 Reikwijdte verordening

De verordening materiële financiële gelijkstelling is niet de enige mogelijkheid voor het doen van extra gemeentelijke materiële en personele uitgaven die buiten de werkingssfeer van de overschrijdingsregeling vallen. Om de verordening in het juiste juridisch perspectief te plaatsen, volgt hier een overzicht van de andere direct uit de onderwijswetgeving voortkomende mogelijkheden.

1.5.1 Mogelijkheden binnen kader overschrijdingsregeling

Binnen de regelgeving over de overschrijdingsregeling gelden enkele bepalingen op basis waarvan bepaalde gemeentelijke uitgaven voor gemeentelijke scholen buiten beschouwing blijven bij de vaststelling van de overschrijdingsbedragen. Het gaat daarbij om het volgende:

- Uitgaven en ontvangsten voor de exploitatie van gemeentelijke scholen waarvan de wetgever bepaalt dat deze buiten beschouwing worden gelaten bij de toepassing van de overschrijdingsregeling (kosten voor administratie, beheer en bestuur en voor gymnastiek-onderwijs).
- Exploitatie-uitgaven voor gemeentelijke scholen die worden gedekt door ontvangsten van gelden die door derden beschikbaar zijn gesteld (bijvoorbeeld sponsorgelden; gekweekte rente op reserves).
- De gemeenteraad kan in overeenstemming met een of meer schoolbesturen van niet-gemeentelijke scholen besluiten dat bepaalde materiële of personele uitgaven die de gemeente doet voor gemeentelijke scholen (zoals bekostiging van extra personeel) voor de scholen van de betreffende besturen buiten beschouwing blijven bij de toepassing van de overschrijdingsregeling. Voor de goede orde: bij een dergelijke overeenstemming worden dus geen middelen ter beschikking gesteld aan de betreffende schoolbesturen.

1.5.2 `Lex specialis'

In de WPO, WEC en WVO geldt een specifieke regeling voor het handelen van de lokale overheid in het kader van de decentralisatie van het Rijk aan de gemeenten van de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting (de zogenaamde lex specialis).
De uitgaven en ontvangsten voor de voorzieningen in de *onderwijshuisvesting* blijven buiten beschouwing bij de toepassing van de overschrijdingsregeling en evenzo vallen deze niet onder de reikwijdte van de verordening financiële gelijkstelling. Hierop zijn afzonderlijke wettelijke bepalingen van toepassing (lex specialis) waarbij overigens ook het beginsel van de gelijke behandeling opgeld doet.

1.6 De verordening

Zoals gezegd heeft gemeente de mogelijkheid om via een verordening gericht aanvullend (financieel) beleid te voeren voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs binnen de gemeente. De essentie van de verordening is dat wordt aangegeven welke voorzieningen deel uitmaken van de verordening, hoe voorzieningen kunnen worden aangevraagd en in welke vorm en onder welke voorwaarden de voorzieningen ter beschikking kunnen worden gesteld. Met het oog op

de financiële beheersbaarheid is het daarbij zaak om de voorzieningen zelf en de condities waaronder aanspraak wordt gemaakt op de voorziening, zo helder mogelijk te formuleren.
Onder deze condities kan ook een budgettaire randvoorwaarde (werken met een subsidieplafond) vallen.
Bij de toepassing van de verordening mag geen onderscheid worden gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs en wordt voorzien in een behandeling van scholen naar dezelfde maatstaf. Dit laatste wil zeggen dat de gemeente scholen die in dezelfde omstandigheden verkeren ook gelijk zal moeten behandeld.

1.6.1 De structuur
Qua structuur en vormgeving van de verordening is aangesloten bij de opzet van de VNG-modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs, in die zin dat de modelverordening financiële gelijkstelling is opgebouwd uit een `romptekst' en een bijlage `voorzieningen'.
In de romp van de verordening zijn opgenomen: de competentieverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders; de aanvraagprocedure, de procedures rond beoordeling van en besluitvorming over de aanvragen, de uitvoering van toegekende voorzieningen en de verantwoording daarover.
In de Bijlage `voorzieningen' worden in concreto de voorzieningen aangegeven en uitgewerkt die de schoolbesturen kunnen aanvragen. Hiertoe is een stramien aangegeven aan de hand waarvan de gemeente een voorziening formuleert.
Voor de volledigheid: de romp en de bijlagen vormen juridisch één geheel. Een wijziging van een voorziening in de bijlage is dus aan te merken als een besluit tot wijziging van de verordening.

1.6.2 Positie van nevenvestigingen
Een gemeente kan (onderdelen) van het aanvullend beleid via de verordening ook van toepassing verklaren op de in de gemeente gesitueerde nevenvestigingen met een hoofdvestiging in een andere gemeente (artikel 140 zesde lid WPO, 134, zesde lid WEC en 96g, zesde lid WVO). In het omgekeerde geval moet een gemeente die een bepaalde voorziening ter beschikking stelt aan een aantal scholen en een van die scholen is een hoofdvestiging met een nevenvestiging in een andere gemeente, de voorziening ook ter beschikking stellen voor deze nevenvestiging (uiteraard alleen voor zover de nevenvestiging voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen voor de desbetreffende voorziening).

1.7 Samenhang met Algemene wet bestuursrecht (subsidietitel)
1.7.1 Begrip subsidiering
Bij de opzet van de modelverordening is aangesloten op de bepalingen uit Titel 4.2 Subsidies. De verordening plaatst de gemeente immers in een subsidiërende rol ten opzichte van onderwijsinstellingen. In de verordening is bewust gekozen voor de termen `subsidie en subsidiëring' en niet voor bekostiging. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het bij de verordening gaat om aanvullend gemeentelijk beleid (discretionaire bevoegdheid). De lokale overheid is niet verantwoordelijk voor de bekostiging van het onderwijs. Deze verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk.

1.7.2 Toepassing subsidietitel Awb
Uit oogpunt van harmonisatie en inzichtelijkheid heeft het voorkeur de Awb regelgeving over subsidies ook toe te passen op het gemeentelijk handelen in het kader van de verordening

materiële financiële gelijkstelling. Daarbij speelt dat de subsidietitel uit de Awb ten opzichte van de verordening als hogere regelgeving geldt. De gemeente is in het algemeen niet bevoegd te handelen in strijd met hogere regelgeving. Het wettelijk kader in de onderwijswetgeving biedt ook geen basis voor afwijking van het Awb-kader. Dit, gevoegd bij de bepaling in de Awb dat de subsidietitel van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs (artikel 4:21, vierde lid), leidt tot de conclusie dat de subsidietitel Awb een verplichtend karakter heeft voor de gemeentelijke subsidiering op grond van de verordening materiële financiële gelijkstelling.

1.7.3 Subsidies en wachtgeld

Wanneer een voorziening in de verordening betrekking heeft op de beschikbaarstelling of subsidiering van personele uitgaven is het van belang om terdege rekening te houden met het vraagstuk van eventueel hiermee samenhangende wachtgeldverplichtingen.
Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen:
a. de situatie waarin de gemeente de aanstelling van personeel door een schoolbestuur subsidieert, en
b. de situatie waarin de gemeente fungeert als werkgever van een aantal personen die activiteiten ten behoeve van het onderwijs verrichten.

Ad a Uitgangspunt is dat gemeenten verplicht zijn om wachtgeldkosten te subsidiëren, wanneer zij zichzelf daartoe hebben verplicht, bijvoorbeeld in de subsidieverordening of meer specifiek in de subsidiebeschikking. Wanneer deze zelf opgelegde verplichtingen ontbreken zijn er geen specifieke regels aan te wijzen op basis waarvan de gemeenten anderszins zouden kunnen worden gedwongen wachtgeld te subsidiëren. Wel is het vanzelfsprekend dat gemeenten te allen tijde de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen, zeker bij verlaging of beëindiging van gemeentelijke subsidies ten gevolge waarvan wachtgeldkosten (kunnen) ontstaan.
Met name dient gewezen te worden op het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit zorgvuldigheidsbeginsel is aan de orde indien de subsidieverstrekker zich de gevolgen van zijn besluit onvoldoende aantrekt en de gesubsidieerde te weinig tijd heeft om zich voor te bereiden op de gewijzigde omstandigheden.
De aankondiging voor een beleidswijziging moet dus op een dusdanig tijdstip zijn gedaan dat de instelling voldoende tijd heeft gehad om zich op de gewijzigde omstandigheden voor te bereiden.
Ad b Op het moment dat de gemeente personen `inkoopt' ten behoeve van het onderwijs, treedt de gemeente op als overheid, derhalve publiekrechtelijk en niet privaatrechtelijk. Dit betekent dat bij vermindering of stopzetting de op deze personen van kracht zijnde wachtgeldartikelen van toepassing zijn.

1.8 Rechtsbescherming en overleg met het lokale scholenveld

Ten aanzien van de lokale regelgeving en uitvoering van de financiële gelijkstelling is geen verplicht op overeenstemming gericht overleg voorgeschreven tussen gemeente en schoolbesturen. Dit laat onverlet dat het nadrukkelijk aanbeveling verdient om over de eventuele vaststelling van de verordening en over voorstellen met betrekking tot het op basis van de verordening openstellen of wijzigingen van voorzieningen, overleg te voeren met alle betrokken schoolbesturen.

2 Artikelsgewijze toelichting

Aanhef
In de aanhef wordt aangegeven op welke bepaling uit de wet deze verordening is gebaseerd. Indien de gemeente zelf geen openbare school in stand houdt of als openbare scholen ontbreken, en de gemeente wenst aanvullend eigen beleid te voeren, is de wettelijke grondslag van de verordening artikel 140 van de WPO, artikel 134 van de WEC en artikel 96g van de WVO (voor zover de betreffende onderwijssoorten binnen de gemeente aanwezig zijn). In dit geval moet de gemeente de verordening vaststellen.
Indien de gemeente wel openbaar onderwijs in stand houdt (integraal bestuur of een bestuurscommissie ex artikel 83 van de Gemeentewet) is de grondslag geregeld in artikel 141 van de WPO, artikel 135 van de WEC en artikel 96h van de WVO (voor zover de betreffende onderwijssoorten binnen de gemeente aanwezig zijn). In dit geval kan de gemeente een verordening vaststellen.

Artikel 1 Begripsbepaling

b Schoolbestuur
De begripsbepaling van het schoolbestuur omvat twee delen:
1. Schoolbestuur van een in de gemeente gelegen school (openbaar en bijzonder); Het begrip schoolbestuur omvat zowel het schoolbestuur van het openbaar als bijzonder onderwijs dat een in de gemeente gelegen school in stand houdt. Het schoolbestuur van de openbare school (al of niet door de gemeente in stand gehouden) dient dus ook op basis van de verordening aanvragen in te dienen.
2. Schoolbestuur van een nevenvestiging waarvan de hoofdvestiging; is gelegen in een andere gemeente; De wet stelt dat nevenvestigingen voor de toepassing van de verordening vallen onder de verordening van de gemeente van hoofdvestiging (zie bijvoorbeeld artikel 140, zesde lid van de WPO). Dit betekent dat het schoolbestuur van een nevenvestiging die zich bevindt in de gemeente X, maar waarvan de hoofdvestiging is gelegen in de gemeente Y, in beginsel altijd voorzieningen kan aanvragen voor de nevenvestiging op basis van de verordening van de gemeente Y.
De gemeenteraad kan besluiten dat in de gemeente gelegen nevenvestigingen van scholen waarvan de hoofdvestiging is gelegen in een andere gemeente, in aanmerking komen voor één of meer voorzieningen die via de verordening worden opengesteld. Dit betekent dat het schoolbestuur van de nevenvestiging ook in gemeente X voor één of meerdere voorzieningen een aanvraag op basis van de verordening van de gemeente X kan indienen. De raad kan per voorziening bepalen of de voorziening openstaat voor nevenvestigingen van een hoofdvestiging die zich bevindt in een andere gemeente. De raad heeft de mogelijkheid om dit in de bijlage per voorziening aan te geven.

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:
I aanduiding van de voorziening;
II indieningsdatum;
III tijdvak waarvoor de voorziening wordt toegekend;

IV toekenningscriteria;
V wijze van toekenning;
VI 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 het college (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. De omschrijving van de omstandigheid kan dus ook elementen bevatten als levensvatbaarheid van de school; een bepaling dat een nevenvestiging van een in een andere gemeente gelegen school in aanmerking kan komen voor de voorziening of dat de voorziening alleen openstaat voor hoofdgebouwen, of juist alleen voor dislocaties etc.

f Aanvullende voorziening
De wet biedt de mogelijkheid dat de raad besluit dat het college de verordening tijdelijk kunnen aanvullen met nieuwe voorzieningen (zie b.v. artikel 140, vierde lid van de WPO). Binnen de verordening wordt het college deze mogelijkheid geboden.

g Indieningsdatum
De indieningsdatum die voor een voorziening geldt, is opgenomen bij de omschrijving van de voorziening in de bijlage

h Toekenningscriteria
In de bijlage bij deze verordening worden als onderdeel van een voorziening de omstandigheden geformuleerd op basis waarvan bevoegde gezagsorganen in aanmerking kunnen komen voor toekenning van een voorziening. De omstandigheid waarin de school moet verkeren, is beschreven aan de hand van toekenningscriteria. Indien een schoolbestuur niet verkeert in de benoemde omstandigheid oftewel niet voldoet aan de toekenningscriteria voor een specifieke voorziening, komt het schoolbestuur niet in aanmerking voor de aangevraagde voorziening

i Tijdvak
Het tijdvak is de periode waarvoor de voorziening wordt toegekend.

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 om voor subsidies een subsidieplafond in te stellen. Dit instrument wordt in de verordening opgenomen om de beheersbaarheid van de uitgaven te bevorderen.

k Feitelijke beschikbaarstelling
Een voorziening kan in beginsel op twee wijzen ter beschikking worden gesteld. Ten eerste kan de voorziening in natura ter beschikking worden gesteld. In de verordening wordt in dit verband de term `feitelijke beschikbaarstelling' gehanteerd. Ten tweede kan de voorziening in de vorm van financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Het gaat dan om een subsidievaststelling.

l Subsidievaststelling
Bij het beschikbaar stellen van financiële middelen gaat het altijd om een subsidie waarop, hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Met de subsidievaststelling ontstaat een definitieve aanspraak op de subsidie. De subsidie kan direct na een aanvraag van een schoolbestuur worden vastgesteld.

Artikel 2 Subsidieplafond en verdelingsregels

Eerste lid
Met het oog op de beheersbaarheid van de uitgaven kan de gemeenteraad bepalen dat een subsidieplafond wordt vastgesteld voor bepaalde voorzieningen. De raad dient expliciet in de bijlage op te nemen of per voorziening een subsidieplafond wordt gehanteerd en wat de hoogte van het plafond is.
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 de raad 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.
Indien de raad bepaalt dat voor een voorziening een subsidieplafond geldt, dienen ook verdelingsregels te worden opgesteld. In de toelichting op de bijlage wordt ingegaan op de mogelijke verdelingsregels.

Tweede lid
Schoolbesturen dienen tijdig op de hoogte te zijn onder welke voorwaarden voorzieningen kunnen worden aangevraagd. Met deze bepaling zijn schoolbesturen zes weken voor de indieningsdatum op de hoogte welke subsidieplafonds en verdelingsregels worden gehanteerd. Deze bepaling volgt ook uit de Algemene wet bestuursrecht waarin wordt bepaald dat het subsidieplafond wordt bekendgemaakt voor de aanvang van het tijdvak waarvoor het is vastgesteld.

Artikel 3 Aanvullende voorzieningen

Eerste lid
In dit artikel wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die de wet biedt aan het college om deze verordening tijdelijk aan te vullen met een of meerdere voorzieningen (art. 140, vierde lid WPO of art. 134, vierde lid WEC en art. 96g, vierde lid WVO of art. 96h, vierde lid WVO).
De wet zelf bepaalt vervolgens dat de gemeenteraad binnen 12 weken na het besluit van het college om de verordening tijdelijk aan te vullen, beslist over de bekrachtiging ervan. Indien de gemeenteraad niet binnen 12 weken beslist, wordt de aanvulling gelijkgesteld met een aanvulling die is bekrachtigd. Een afwijzing door de gemeenteraad 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 raad 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 college om de verordening tijdelijk aan te vullen, aan de bevoegde gezagsorganen van deniet door de gemeente in stand gehouden scholen moet worden gezonden.

Een aanvulling zoals bedoeld in artikel 3 is doorgaans bedoeld om in geval van calamiteiten snel

een voorziening open te kunnen stellen. Vanwege de spoedeisendheid is er ten aanzien van deze voorziening geen indieningstermijn opgenomen. Nadat de gemeenteraad de voorziening heeft bekrachtigd of nadat de termijn van 12 weken is verstreken en de voorziening van rechtswege is bekrachtigd, kan de voorziening alleen nog worden aangevraagd via de reguliere aanvraag-procedure ex artikel 6. Immers, de aanvullende voorziening is na bekrachtiging door de raad (of nadat de termijn van 12 weken is verstreken) een reguliere voorziening geworden.

Het college 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 college de verordening tijdelijk aanvult met een voorziening.

Tweede lid
Het tweede lid stelt dat het college 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 raad de voorziening bekrachtigt, op relatief eenvoudige wijze de voorziening worden ingepast in de verordening.

Artikel 4 Jaarlijks overzicht
De wet stelt dat het college verplicht is om jaarlijks een overzicht bekend te maken van de op grond van de verordening toegekende voorzieningen. Dit moet gebeuren in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. In de verordening is ervoor gekozen om de bevoegde gezagsorganen die vallen onder de reikwijdte van deze verordening, rechtstreeks te informeren over de op grond van de verordening toegekende voorzieningen. Hiermee wordt een praktische invulling gegeven aan de mogelijkheid om via ‘een andere geschikte wijze' het overzicht te publiceren.
In de praktijk kan dit erop neer komen dat in het kader van het reguliere overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen een dergelijk overzicht wordt toegezonden.
Het college dient een overzicht te geven van voorzieningen die in de afgelopen 12 maanden zijn toegekend. Dit overzicht bevat:

- de ‘reguliere' voorzieningen die zijn toegekend voor het eerste daaropvolgende tijdvak (waarover immers in de periode van 1 augustus van het voorafgaande jaar tot en met 31 juli van het jaar van toezending, is beslist);
- eventuele aanvullende voorzieningen waarover in het afgelopen jaar is beslist.

Artikel 5 Toevoegen, wijzigen en intrekken
Op het moment dat de raad voor de eerste keer de verordening vaststelt, wordt tegelijkertijd in de bijlage bij de verordening een aantal voorzieningen opgenomen. De raad kan ten allen tijde de verordening wijzigen. Om richting schoolbesturen tijdig duidelijk te maken welke voorzieningen onder welke condities kunnen worden aangevraagd, is bepaald dat zes weken voor de indieningsdatum wijzigingen van de verordening (die leiden tot een wijziging met betrekking tot de

voorzieningen) moeten worden bekendgemaakt.
Deze bepaling impliceert ook dat op het moment dat de raad aanvullende voorzieningen bekrachtigt en opneemt in de bijlage (en daarmee een wijziging van de verordening doorvoert), dit binnen zes weken voor de indieningsdatum moet worden bekendgemaakt. Indien een voorziening wordt toegevoegd, gewijzigd of ingetrokken, wordt feitelijk daarmee de bijlage bij de verordening aangepast waar de voorziening wordt genoemd. Aangezien de bijlage en de verordening zelf juridisch bezien een geheel vormen, dient een wijziging van de bijlage altijd opgevat te worden als een wijziging van de verordening.
Op basis van artikel 139 van de Gemeentewet dienen verordeningen bekend te worden gemaakt voordat deze rechtskracht verkrijgen. Dit artikel specificeert deze algemene bepaling in die zin dat de bekendmaking is gekoppeld aan de indieningsdatum. Hiermee wordt bereikt dat voorafgaand aan de aanvraagprocedure voor schoolbesturen duidelijk is welke voorzieningen onder welke voorwaarden kunnen worden aangevraagd. Indien voor een voorziening is bepaald dat een indieningsdatum niet noodzakelijk is en de raad wijzigt deze voorziening (of voegt een dergelijke voorziening toe), moet deze op basis van artikel 139 van de Gemeentewet bekend worden gemaakt voordat de wijzigingen rechtskracht verkrijgen.

Koppeling met gemeentelijke begrotingscyclus
De procedure van toevoegen, wijzigen of intrekken van een voorziening kan worden gekoppeld aan het tijdstip van de behandeling van de gemeentebegroting. Er zijn drie verschillende scenario's denkbaar:
1. Tijdens de voorbereiding van de begroting worden gelijktijdig voorstellen ontwikkeld voor aanpassing van de verordening. De besluitvorming kan dan gelijktijdig met de begrotingsbehandeling plaatsvinden. Het college van burgemeester en wethouders kan daartoe een uitgewerkt voorstel (conform het stramien zoals dat wordt gehanteerd in de bijlage) indienen bij de raad waarna besluitvorming kan plaatsvinden.
2. Tijdens de begrotingsbehandeling wordt door de raad of door burgemeester en wethouders kenbaar gemaakt dat een wijziging van de verordening wenselijk is. In het algemeen lijkt het niet mogelijk dat de verordening tijdens dezelfde raadsvergadering nog wordt gewijzigd. In de regel zal dan in de eerstvolgende raadsvergadering de verordening worden gewijzigd. Om schoolbesturen tijdig de mogelijkheid te bieden om aanvragen voor te bereiden en in te dienen, is bepaald dat uiterlijk zes weken voor de indieningsdatum de wijziging van de verordening wordt bekendgemaakt. De uiterste datum van bekendmaking van een wijziging zal in de regel medio december zijn (uitgaande van een indieningsdatum van 1 februari).
3. Hoewel de algemene lijn is dat een wijziging van de verordening wordt behandeld in het kader van de gemeentebegroting waardoor de financiële consequenties van het eigen gemeentelijk beleid voor het onderwijs nadrukkelijk worden betrokken bij de afweging door de raad, wordt dit niet voorgeschreven. De raad kan ten allen tijde besluiten tot het wijzigen van de verordening. Wel dient de bepaling in acht te worden genomen dat zes weken voor de indieningsdatum, de wijziging moet zijn bekendgemaakt.
De raad kan op het moment dat de voorziening wordt gewijzigd of toegevoegd, bepalen dat een andere indieningsdatum wordt gehanteerd, eventueel alleen voor het eerste jaar. De andere datum wordt dan opgenomen in de bijlage bij de betreffende voorziening.
Het intrekken van een voorziening verdient extra aandacht. Het intrekken van een voorziening moet 'tijdig' worden bekendgemaakt. Afhankelijk van bijvoorbeeld de duur van de subsidie, de bedragen en de consequenties voor schoolbesturen dient een redelijke termijn te worden

gehanteerd. Als variant zou het zelfs wenselijk kunnen zijn om een afbouwregeling te treffen, in die zin dat in de loop van een aantal jaren steeds minder subsidie ter beschikking wordt gesteld.

Artikel 6 Indiening aanvraag

Eerste lid

Een schoolbestuur dat een voorziening wenst, kan deze voorziening aanvragen bij het college. Dit moet geschieden voor de indieningsdatum zoals die is geformuleerd in de bijlage bij de gewenste voorziening. Voorzieningen worden in het algemeen toegekend voor schooljaren. Om voor het schooljaar de aanvraagprocedure te hebben afgerond, lijkt een indieningsdatum van omstreeks 1 februari voor de hand te liggen. De keuze voor deze indieningsdatum is gebaseerd op drie overwegingen:

De indieningsdatum is een fatale datum. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat bij hantering van een subsidieplafond de verdeling van het budget over alle bevoegde gezagsorganen, niet plaats kan vinden omdat een van de aanvragen nog moet worden ingediend.
Desgewenst kunnen burgemeester en wethouders bepalen dat bevoegde gezagsorganen die een aanvraag wensen in te dienen, gebruik moeten maken van een standaardformulier. Een dergelijk standaardformulier zou opgebouwd kunnen worden aan de hand van de gegevens die het schoolbestuur moet overleggen bij de aanvraag.

Tweede lid

Bij de aanvraag dient een aantal gegevens dat noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag te worden bijgevoegd. De bepaling is opgebouwd uit een opsomming van enkele gegevens die bij elke aanvraag moet worden vermeld. Uit de omschrijving van de voorziening in de bijlage kan namelijk worden opgemaakt welke toekenningscriteria gelden en daarmee welke additionele gegevens noodzakelijk zijn om te beoordelen of een schoolbestuur in de omstandigheid verkeert dat het aanspraak kan maken op een voorziening.
Indien de voorziening wordt gevraagd voor de school als zodanig, wordt gevraagd naar de naam van de school en de schoolsoort. Indien de voorziening ter beschikking wordt gesteld aan het schoolbestuur als zodanig is dit niet noodzakelijk. Als bijvoorbeeld de gemeente schoolbesturen aanvullend wenst te faciliteren voor het voorbereiden en voeren van het overleg in het kader van het lokaal onderwijsbeleid, kan volstaan worden met het vermelden van de naam en het adres van het schoolbestuur, de dagtekening, de voorziening die wordt gevraagd en een gemotiveerde onderbouwing dat wordt voldaan aan de toekenningscriteria bij de gevraagde voorziening.

Derde lid

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft voor dat het bestuursorgaan, voordat kan worden overgegaan om de aanvraag buiten behandeling te laten, het schoolbestuur de mogelijkheid moet bieden om de aanvraag binnen een redelijke termijn te completeren. In dit lid is een termijn van drie weken opgenomen. Indien het schoolbestuur geen gebruik maakt van deze termijn, of nog onvoldoende informatie geeft, voorziet de verordening er in dat het college de desbetreffende aanvraag buiten behandeling laat.
De Algemene wet bestuursrecht bepaalt bovendien dat een besluit van het college om de aanvraag niet te behandelen aan de aanvrager moet worden bekend gemaakt. De bekendmaking vindt plaats binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken (vgl. art. 4:5, lid 4 Awb).

Artikel 7 Beslissingstermijn

Eerste lid

Nadat aanvragen voor een of meerdere voorzieningen voor de indieningsdatum zijn ingediend, beschikt het college binnen 12 weken op de aanvraag. Het college heeft dus in beginsel drie maanden om op aanvragen te beschikken. De termijn is zo gekozen dat binnen deze termijn de verzoeken die onvolledig zijn nog kunnen worden gecompleteerd (ingevolge artikel 6, derde lid, dient het schoolbestuur binnen drie weken de aanvraag te completeren). De completering moet dus binnen de 12 weken plaatsvinden. Dit is ook noodzakelijk omdat over alle aanvragen voor een voorziening op een moment moet worden beslist door het college in verband met een eventueel subsidieplafond. Op dit moment moet namelijk worden beoordeeld of de gezamenlijke aanvragen het subsidieplafond overschrijden.
Tevens wordt in dit lid bepaald dat in die gevallen waarin geen indieningsdatum wordt gehanteerd, de termijn waarbinnen het college een beschikking moet afgeven op 12 weken na ontvangst van de aanvraag wordt gesteld.

Tweede lid

Indien het college dit noodzakelijk acht kan de termijn van 12 weken, met vier weken worden verlengd. Dit moet gemotiveerd worden medegedeeld aan de betrokken schoolbesturen.

Artikel 8 Weigeringsgronden

In dit artikel zijn de weigeringsgronden opgenomen die het college in ieder geval in acht neemt bij het afgeven van een beschikking op een aanvraag om in aanmerking te komen voor een voorziening. In weigeringsgrond genoemd in onderdeel a (`de gewenste voorziening is geen voorziening in de zin van deze verordening') komt tot uitdrukking dat de voorzieningen die in de verordening zijn opgenomen uitdrukkelijk limitatief zijn.
Daarnaast dienen aanvragen te worden getoetst aan de toekenningscriteria zoals deze per voorziening zijn vastgesteld. De bijlage bij de verordening bevat de voorzieningen en een omschrijving van de omstandigheid waaronder een schoolbestuur in aanmerking komt voor de voorziening. Indien een aanvraag van een schoolbestuur tot toekenning van een voorziening niet voldoet aan één of meerdere van de toekenningscriteria, dient de gewenste voorziening te worden geweigerd.
In onderdeel c is de mogelijkheid opgenomen om een voorziening te weigeren als de subsidie die is gemoeid met het ter beschikking stellen van de voorziening, is uitgeput.

Artikel 9 Inhoud beschikking tot toekenning; betaling

Eerste lid

In beginsel kan op twee wijzen een voorziening ter beschikking worden gesteld: in `natura' of `financiële middelen' die het schoolbestuur vervolgens moet aanwenden voor de realisatie van de toegekende voorziening. Indien financiële middelen ter beschikking worden gesteld, gaat het altijd om een subsidie in de zin van de Awb.
Bij het ter beschikking stellen van subsidies, kunnen twee lijnen worden gevolgd. Het bestuursorgaan kan meteen overgaan tot het vaststellen van een subsidie. Dit is de lijn die in deze verordening wordt gehanteerd. Het schoolbestuur aan wie de voorziening wordt toegekend, krijgt hiermee een definitieve aanspraak op de subsidie.

Indien de gemeente de vaststelling van een subsidie voor een voorziening vooraf wil laten gaan door een beschikking tot subsidieverlening dan moet op grond van de Awb de figuur van subsidieverlening in de verordening worden verankerd. Het college maakt dan gebruik van de mogelijkheid om eerst een voorwaardelijke aanspraak op een subsidie open te stellen (de subsidieverlening) en pas later definitief de hoogte van de subsidie vast te stellen (de

subsidievaststelling).

Voor de meeste voorzieningen ligt een directe vaststelling van de subsidie voor de hand (waarmee een aanzienlijke vermindering van de bestuurslasten wordt bewerkstelligd). Het direct vaststellen van de subsidie ligt voor de hand bij relatief eenvoudige voorzieningen waarvan het subsidiebedrag vooraf kan worden bepaald en voor voorzieningen waarvoor een subsidieplafond geldt. Immers, bij een subsidieplafond is de hoogte van de subsidie bekend bij de toekenning.
Het hanteren van het systeem van verlening voorafgaand aan de vaststelling ligt voor de hand bij voorzieningen waarbij het om relatief grote bedragen gaat (bijvoorbeeld personeel) en bij voorzieningen waarbij de hoogte van het subsidiebedrag bij de toekenning nog niet vaststaat (bijvoorbeeld indien in de periode tussen verlening en vaststelling nog activiteiten moeten worden uitgevoerd waarvan de hoogte van de subsidie afhankelijk is).

Tweede lid
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, een omschrijving van de wijze waarop het schoolbestuur uitvoering dient te geven aan de voorziening en een omschrijving van het doel waarvoor de voorziening ter beschikking is gesteld. De wijze van uitvoering kan meer of minder gedetailleerd zijn. De wijze van uitvoering is een verplichting waaraan het schoolbestuur moet voldoen. Indien het schoolbestuur niet aan deze verplichtingen voldoet, kan de voorziening geheel of gedeeltelijk worden teruggevorderd op grond van artikel 13.

Derde lid
Hier is bepaald dat beschikkingen tot subsidievaststelling een aantal extra gegevens dienen te bevatten. Ten eerste dient het bedrag van de subsidie te worden aangegeven. Deze bepaling volgt uit de Awb. De middelen die worden toegekend zijn doeluitkeringen. Het college mag dan ook verlangen dat het schoolbestuur aangeeft dat de toegekende middelen zijn besteed aan het doel waarvoor ze zijn bestemd. In de beschikking kan dan ook worden verwoord op welke wijze het schoolbestuur verantwoording dient af te leggen over de besteding van middelen.
Afhankelijk van de toegekende voorziening kan de rekening en verantwoording meer en minder zwaar worden opgezet. Daarnaast kan de beschikking aangeven dat de Awb van toepassing is en welke eventuele afwijkingen er van kracht zijn.

Artikel 10 Intrekken of wijzigen beschikking; terugvordering

In dit artikel wordt kortheidshalve verwezen naar de Awb: deze kent een uitgebreide subsidietitel. In het kader van deregulering is het wenselijk de Awb rechtstreeks toe te passen.

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 college 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 college noodzakelijk.

Artikel 12 Informatieverstrekking

In deze bepaling is voorzien in de mogelijkheid dat het college 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 college om een nadere toelichting vraagt van hetgeen bij de aanvraag aan gegevens is bijgevoegd. Ook is het mogelijk dat het college tijdens de uitvoering nadere gegevens wenselijk acht, bijvoorbeeld indien het college toepassing wil geven aan de mogelijkheid om de (toekenning van een) voorziening in te trekken of te wijzigen.

Bijlage Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs gemeente Leudal

Bijlage "Voorziening exploitatielasten"

I. Aanduiding van de voorziening

Jaarlijkse tegemoetkoming voor scholen voor primair onderwijs (in de kleine kernen) in de kosten van exploitatie.

II. Indieningsdatum

Jaarlijks voor 1 augustus.

III. Tijdvak waarvoor voorziening wordt toegerekend

Periode van 1 schooljaar (augustus tot en met juli).

IV. Toekenningscriteria op grond waarvan een schoolbestuur in aanmerking komt voor een voorziening

a. Schoolsoort

Bestaande scholen voor primair onderwijs in de gemeente Leudal.
De school bevindt zich in één van de kleine kernen van de gemeente.
Het aantal leerlingen van de school is lager dan de voor de gemeente Leudal geldende opheffingsnorm.

b. Voorziening staat open voor een nevenvestiging van een hoofdvestiging in een andere gemeente

Ja

c. Hoofdgebouw/dislocatie/nevenvestiging

De voorziening geldt voor alle vestigingen binnen de gemeente Leudal.

V. Wijze van toekenning met eventueel daarbij behorende berekeningseenheid

Bekostiging wordt gebaseerd op het verschil tussen de aangetoonde daadwerkelijke exploitatiekosten en de voor betreffende school van de rijksoverheid ontvangen personele bekostiging, materiële bekostiging, groeibekostiging en kleinescholentoeslag.

VI. Subsidieplafond

Het college kan voor een voorziening een subsidieplafond vaststellen.

VII. Geldingsduur

Totdat anders bepaald.