

De minister van Financiën
de heer drs. G. Zalm
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FIPULI 2001-344	Rfv2001/U74885	20 juni 2001
	M		
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
drs. A.J. van Dijk	55806C-023	070 - 426 6875	
Onderwerp			
Advies herverdeling onderwijshuisvesting			
Aalburg			

Geachte heer Zalm,

Hierbij biedt de Raad voor de financiële verhoudingen u zijn advies aan over de problematiek van de gemeente Aalburg aangaande de herverdeling onderwijshuisvesting. In de adviesaanvraag Aalburg van 8 juni 2001 vraagt u de Raad een advies uit te brengen over het volgende: Bestaat er gegronde aanleiding om de gemeente Aalburg op het terrein van haar onderwijshuisvesting tegemoet te komen? Indien ja, wat adviseert de Raad in dat geval?

De gemeente Aalburg heeft aangegeven nieuwbouw te willen realiseren voor het Willem van Oranje College. Zij geeft daarbij aan dat met dit project een investering van f 18 miljoen is gemoeid, die de gemeente niet voor haar rekening kan nemen. In de brief aan de Tweede Kamer van 4 april 2001 (TK 27 400 B, nr. 11) van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de bewindslieden van Financiën en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mw. K.Y.I.J. Adelmund, wordt omstandig ingegaan op de argumenten van de gemeente Aalburg inzake financiële tegemoetkoming. De Raad weegt de daarin naar voren gebrachte punten mee in zijn advies en betreft daarbij tevens de reactie van de gemeente Aalburg (brief gemeente Aalburg, 20 april 2001).

1.

Advies Rfv herverdeling onderwijshuisvesting

De Raad bracht op 8 maart 2001 een algemeen advies uit over de herverdeling onderwijshuisvesting. Het advies had betrekking op het rapport *Lokaal verdeeld*:

onderzoek naar een nieuwe verdeling van het gemeentefonds in verband met de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. De Raad onderschreef de in dat rapport voorgestelde vormgeving van de herverdeelmaatregelen. De Raad gaf daarbij aan dat daarmee de uiterste grens is bereikt voor verdergaande differentiatie van de onderwijshuisvestingsmiddelen binnen het gemeentefonds. Bovendien gaf de Raad aan dat binnen de context van het gemeentefonds het formuleren van *ad hoc* oplossingen in reactie op acute knelpunten dient te worden voorkomen.

De vraag die nu voorligt is of dit algemene oordeel nuancering behoeft wanneer het specifieke geval van de gemeente Aalburg het uitgangspunt is. Teneinde dit te kunnen beoordelen heeft de Raad de problematiek van Aalburg afzonderlijk tegen het licht gehouden.

2.

Niet specifiek maar algemeen

De Raad benadrukt dat het tot stand komen van adequate voorzieningen niet de verantwoordelijkheid is van de beheerders van het gemeentefonds. Hiervoor zijn de gemeenten verantwoordelijk. De beheerders van het gemeentefonds dienen er voor te zorgen dat de gemeenten deze verantwoordelijkheid kunnen dragen. Dit betekent dat de Raad op deze plaats niet uitpuittend ingaat op argumenten die betrekking hebben op de specifieke bekostiging van de onderwijshuisvesting door de gemeente Aalburg.

Zo wordt in de brief van 4 april 2001 (TK 27 400 B, nr. 11) ingegaan op het gegeven dat de door de gemeente Aalburg gewenste volledige nieuwbouw niet noodzakelijk is, aangezien de school op dit moment een gebouw heeft dat ten dele voldoet. De gemeente Aalburg brengt hier tegenin dat in een eerder stadium is gekozen voor nieuwbouw nadat bleek dat algehele nieuwbouw wellicht goedkoper zal zijn dan uitbreiding en renovatie.

De Raad is van mening dat de keuze voor volledige nieuwbouw in lijn is met de beleidsvrijheid die de gemeente op dit terrein heeft. Het staat de gemeente vrij de middelen voor onderwijshuisvesting in te zetten zoals zij goeddunkt. Naar de mening van de Raad behoort dit type argumenten, zoals gezegd, geen rol te spelen bij de beoordeling van de vraag of er gegronde aanleiding is de gemeente Aalburg op het terrein van onderwijshuisvesting tegemoet te komen.

3.

Kleine gemeente, grote scholen

Van belang is wel de vraag of de gemeente Aalburg wellicht behoort tot de groep met het knelpunt *Kleine gemeenten, grote scholen SO en VO*. Aangezien de gemeente negatief scoort op de maatstaf die specifiek op dit probleem is

toegesneden, luidt de conclusie dat dit niet het geval is. Wanneer gekeken wordt naar de leerling/inwonerratio blijkt eveneens dat de gemeente Aalburg niet tot deze groep behoort. De leerling/inwonerratio voor Aalburg bedraagt 0,043. De gemiddelde leerling/inwonerratio in gemeenten met SO en/of VO bedraagt 0,068. In het voorstel van de werkgroep decentralisatie onderwijshuisvesting worden gemeenten pas extra gecompenseerd voor het geschetste knelpunt vanaf een ratio van 0,08.

De gemeente Aalburg stelt dat deze toelichting niet relevant is. Zij stelt dat de oplossing van dit probleem nooit binnen het gemeentefonds kan worden gevonden. Zij stelt vervolgens dat het probleem niet zou zijn ontstaan indien destijds adequate gebouwen waren meegekomen. De kern van het probleem is de algehele toestand van de gebouwen per 1 januari 1997 en het tekort aan vierkante meters. Verder stelt de gemeente Aalburg dat vaststaat dat nu moet worden geïnvesteerd in een regioschool en dat dit politiek niet uit te leggen is en dus niet aanvaardbaar.

4.

De startsituatie

De Raad is het er mee eens dat de oplossing van het probleem niet binnen het gemeentefonds kan worden gevonden. De gemeente Aalburg verwijst vooral naar haar slechte startsituatie. Hierop is ingegaan door de werkgroep decentralisatie onderwijshuisvesting. Dit probleem is ten tijde van de decentralisatie onderkend en er is volgens de werkgroep geen reden dit opnieuw ter discussie te stellen. Daarnaast geeft de werkgroep aan dat het niet haalbaar is om de staat van onderhoud van 10.000 gebouwen met een oppervlakte van 18 miljoen vierkante meter als kostenindicator bij te houden. Voor het oplossen van dit soort knelpunten is geen hanteerbaar, algemeen geldend en objectief instrument te maken.

De Raad sluit zich aan bij beide punten van de werkgroep. Met betrekking tot de kostenindicator voor onderhoud is de Raad van mening dat de bezwaren hiertegen niet in de eerste plaats van praktische aard zijn. Zoals de Raad in zijn eerder advies over de herverdeling onderwijshuisvesting heeft aangegeven zijn met betrekking tot de onderwijshuisvesting de grenzen van kostenoriëntatie bereikt. Verdere differentiatie tast de globaliteit van het stelsel aan. Ten aanzien van de startsituatie van de gemeente Aalburg is de geringe prioritering van de door Aalburg gewenste investeringen onder het oude regime (plaats 91) wel van belang. Zoals gesteld gaat de Raad niet in op de bijzonderheden van deze prioritering maar deze maakt wel duidelijk dat er voor de gemeente Aalburg niet gesproken kan worden van een uitzonderlijk slechte startsituatie.

5.

Omvangrijke investeringen in perspectief

De constatering van de gemeente dat het een omvangrijke investering betreft en dat dit politiek niet uit te leggen is, wordt door de Raad in de eerste plaats gezien als een indicatie van de vitaliteit van de lokale politiek. Het is naar de mening van de Raad een goede zaak dat de inzet van middelen uit het gemeentefonds onderwerp is van politiek debat. Dit past goed in de door de Raad bepleite versterking van de lokale autonomie.

Het argument dat juist nu moet worden geïnvesteerd leidt voor de Raad niet tot de conclusie dat voor de gemeente Aalburg tot een specifieke oplossing moet worden gekomen. In de eerste plaats is de gemeente al lange tijd, in ieder geval sinds 1996, op de hoogte van de noodzaak tot investering in de onderwijshuisvesting. De werkgroep merkt terecht op dat in gevallen dat gemeenten worden geconfronteerd met meer dan gemiddelde uitgaven een zorgvuldige afweging en het stellen van prioriteiten door de gemeente van belang is. De lokale zorg voor onderwijshuisvesting kenmerkt zich door een hoog investeringsgehalte. Voor de ene gemeente ligt het moment van investeringen vrij snel na de overheveling, voor de andere gemeente komt dat moment pas na een groot aantal jaren. Slechts in het geval dat de noodzaak tot investeringen in de beginjaren over een reeks van jaren hoog ligt, zoals bij groeigemeenten, heeft de werkgroep geconcludeerd dat dit een te zware belasting is. Dit is naar de mening van de Raad in de gemeente Aalburg niet aan de orde.

In de tweede plaats is de Raad van mening dat de door de gemeente Aalburg noodzakelijk geachte grote investering niet verschilt van grote investeringen op andere terreinen. De Raad realiseert zich dat dit soms moeilijke afwegingen vereist en is tegelijkertijd van mening dat er in het geval van Aalburg niet gesproken kan worden van een uitzonderlijke situatie. Grote investeringen kunnen op zichzelf opgevat worden als een verstoring, maar doordat dit type investeringen met enige regelmaat zal moeten worden gedaan kan een adequate meerjarenplanning deze verstoringen vereffenen.

6.

Overige knelpunten

Daarnaast wordt in de brief van de minister ingegaan op een ander door de werkgroep onderzocht knelpunt, de *Centrumfunctie basisonderwijs*. De strekking van dit punt is dat de gemeente Aalburg op basis van deze verdeelmaatstaf een onbeoogd voordeel ontvangt van f 17 per inwoner en dat dit de gemeente Aalburg dus gedeeltelijk compenseert voor haar problemen in het VO. De gemeente Aalburg tekent hiertegen aan dat dit punt niet ter zake doet, en dat zij bovendien een substantieel bedrag uitgeeft aan schoolvervoer. In de brief van de minister wordt tevens ingegaan op de twee overige door de werkgroep onderzochte knelpunten, te weten *Snelle groei* en *Meerkernigheid*. Deze blijken nauwelijks financiële

consequenties te hebben voor de algemene uitkering van de gemeente Aalburg. In de brief wordt voorts nader ingegaan op de voor Aalburg beschikbare middelen voor onderwijshuisvesting. Hierbij wordt tevens verwezen naar de integratieuitkering en het gegeven dat met ingang van 2002 de integratieuitkering in de algemene uitkering zal zijn geïntegreerd en dat ook dit leidt tot een positief effect voor Aalburg.

De Raad acht de constatering dat er in ieder geval geen cumulatie is van negatieve herverdeeleffecten voor de gemeente Aalburg bij de oplossing van de geconstateerde knelpunten van belang.

De gemeente Aalburg plaatst kanttekeningen bij de uitgevoerde berekening waar het de geraamde kosten betreft. Bovendien gaat de minister er volgens de gemeente Aalburg ten onrechte vanuit dat de uitkering uit het gemeentefonds vrij besteedbaar zou zijn. Dit is volgens haar niet het geval, mede in het licht van eerder aangegane verplichtingen en al noodzakelijkerwijs gemaakte kosten ten behoeve van de huisvesting van het Willem van Oranje College.

De Raad wil er in dat verband op wijzen dat het gemeentefonds een algemene uitkering is en dat het geen aanbeveling verdient een specifiek bekostigingsprobleem ten aanzien van een onderdeel van de verdeling een disproportioneel groot gewicht te geven.

7.

Conclusie

Na het voorafgaande zal duidelijk zijn dat de Raad op basis van het specifieke geval van de gemeente Aalburg geen aanleiding ziet tot aanpassing van het verdeelstelsel. De gevaren van een verdere verfijning zijn eerder uiteengezet. Hoe gedetailleerder de verdeling wordt, des te groter wordt de kans dat de effecten van de eigen beleidskeuzes van de individuele gemeenten worden gehonoreerd, waardoor de verdeling in toenemende mate door subjectieve elementen wordt bepaald. In het geval dat de wijziging in het verdeelstelsel gericht is op een (beperkte) verbetering van de financiële positie van één of enkele gemeenten krijgt de te maken keuze steeds meer het karakter van een afweging tussen het individuele belang van een willekeurige gemeente en het algemeen belang.

De gemeente Aalburg stelt in haar reactie eveneens dat zij van mening is dat haar probleem nooit binnen het gemeentefonds kan worden opgelost, maar heeft uit het politieke debat de indruk gekregen dat met haar geval op onconventionele wijze zou worden omgegaan. Uit de context van het politieke debat blijkt echter dat niet gesproken kan worden van een ongeclausuleerde toezegging. Hoe sympathiek een onconventionele oplossing in eerste aanleg wellicht ook lijkt, de Raad acht deze in

strijd met de rechtsgelijkheid. De Raad ziet derhalve geen gronden voor een *ad hoc* oplossing.

De Raad sluit overigens niet uit dat in algemene zin gesproken kan worden van een omvangsprobleem ten aanzien van onderwijshuisvesting. In dit verband kan ook gewezen worden op de recente motie-Noorman-Den Uyl c.s. (29 mei 2001, 27 400 B, nr. 14) waarin wordt gesteld dat nieuwe taken in het onderwijs leiden tot een grotere en aangepaste ruimtebehoefte van de schoolgebouwen, waarvan het primaat van de financiering ligt bij de rijksoverheid op grond van het kabinetsstandpunt in de nota *Lokale lasten*. Het is niet de taak van de Raad hierover in dit advies een uitspraak te doen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haften, secretaris