

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties de heer mr. K.G. de Vries,  
De staatssecretarissen van Financiën  
de heer drs. W.J. Bos en van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen mevrouw  
K.Y.I.J. Adelmund

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FO2001/U54683	Rfv2001/U59867	8 maart 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van Nijendaal	55806C-017	070-4267246	
Onderwerp			
Advies herverdeling onderwijshuisvesting			

Geachte heren De Vries en Bos, mevrouw Adelmund,

U vraagt de Raad voor de financiële verhoudingen advies over het Rapport 'Lokaal verdeeld: onderzoek naar een nieuwe verdeling van het Gemeentefonds in verband met de decentralisatie van de onderwijshuisvesting'. In de adviesaanvraag wordt de Raad verzocht in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

- De vraag: hoe moet in zijn algemeenheid in het verdeelstelsel worden omgegaan met de potentiële spanning tussen globaliteit en kostenverschillen?
- Het voorstel van de werkgroep om bepaalde knelpunten wel op te lossen en andere niet.
- De vormgeving van de voorgestelde herverdeelmataregelen.

Problemen die betrekking hebben op de omvang van de onderwijshuisvestingsmiddelen vallen buiten het bestek van dit onderzoek. De Raad doet hier geen uitspraak over. Wel wijst hij erop dat de doorwerking van verschillende gewenste en autonome maatschappelijke ontwikkelingen ertoe kunnen bijdragen dat de gemeentelijke

onderwijshuisvestingsuitgaven onevenredig sterk kunnen stijgen. Daar waar het Rijk deze maatregelen entameert is artikel 2 van de Financiële verhoudingswet van toepassing. Veel van deze ontwikkelingen zijn beperkt van aard maar kunnen op den duur leiden tot een scheefgroei binnen de gemeentelijke financiële huishouding. Het is zaak daar in het kader van het Periodiek Onderhoud op bedacht te zijn.

Hoofdstuk 1 geeft de samenvatting. Naast de hiervoor genoemde punten wenst de Raad eerst meer principieel in te gaan op de gekozen onderzoeksmethode (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 gaat de Raad nader in op de spanning tussen globaliteit en kostenoriëntatie. Hoofdstuk 4 behandelt de knelpunten en de motivering om al dan niet over te gaan tot wijziging van het verdeelstelsel. De beoordeling van de herverdeeleeffecten komen in hoofdstuk 5 aan bod.

## **1. Samenvatting**

*De Raad heeft in zijn algemeenheid grote bezwaren tegen een knelpuntenbenadering bij het oplossen van verdeelvraagstukken. Het ontnemt het zicht op een integrale afweging, het nodigt uit tot een verdere differentiatie van het verdeelstelsel en het kan de objectiviteit van het verdeelstelsel ondermijnen. Binnen de gegeven context van de vooraf toegezegde periode waarin de overheveling van de onderwijshuisvestingsuitgaven plaatsvindt acht hij een knelpuntenbenadering evenwel verdedigbaar. Oplossingen moeten daarbij het bestaande ijkpunt zoveel mogelijk respecteren. Als gevolg daarvan dienen de herverdeeleeffecten gericht en beperkt te blijven. Ook uit oogpunt van het investeringskarakter van de gemeentelijke onderwijshuisvestingsuitgaven is dat van belang.*

*De Raad onderkent de spanning tussen globaliteit en kostenoriëntatie. Binnen de gegeven context verschuift het accent verder naar kostenoriëntatie. Bij het beoordelen daarvan komt de Raad tot de conclusie dat de voorgestelde wijzigingen een voldoende omvangrijke en objectiveerbare groep van gemeenten betreft en zich beperkt tot substantiële financiële knelpunten. De Raad meent wel dat hiermee de uiterste grens is bereikt voor verdergaande differentiatie van de verdeling van de onderwijshuisvestingsmiddelen binnen het Gemeentefonds. Anders dreigen ook ongerechtvaardigde verschillen in verfijning van het verdeelstelsel tussen de verschillende clusters.*

*De Raad stemt in met de voorgestelde oplossing van de knelpunten voor de gemeenten met een snelle groei en de groep kleine gemeenten met grote scholen speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Het buiten beschouwing laten van de meerkernigheid en de centrumfunctie basisonderwijs acht hij gerechtvaardigd. De Raad onderschrijft de stelling uit het onderzoek dat de aard van de problematiek niet zodanig is dat deze een aanpassing van de verdeling rechtvaardigt.*

*De herverdeeeffecten acht de Raad gerechtvaardigd. De voordelen komen toe aan de gemeenten met erkende knelpunten, de nadelen acht de Raad niet onoverkomelijk. Wel vraagt hij aandacht voor de cumulatie van de herverdeeeffecten.*

## **2.**

### **Aard van het onderzoek**

Bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting is afgesproken dat de gevolgen van deze operatie gedurende 5 jaar zouden worden gemonitord. Het nu voorliggende onderzoek naar de financiële gevolgen van de decentralisatie onderwijshuisvesting is niet gebaseerd op een analyse van de gemeentelijke onderwijshuisvestingsuitgaven. Er heeft geen verschillenanalyse plaatsgevonden zoals bij de ijkking van het gemeentefonds en bijvoorbeeld bij de overheveling van de onderwijshuisvesting. Er is geen nieuw ijkpunt geformuleerd dat de kostendragers in beeld brengt en die vervolgens in verdeelmaatstaven vertaalt. Het ijkpunt vormde een gegeven, de vertaling naar verdeelmaatstaven niet. Het onderzoek heeft het karakter van een knelpuntenonderzoek. De gemeenten zijn schriftelijk uitgenodigd aan te geven welke financiële knelpunten zij ondervinden bij de onderwijshuisvesting die vragen om een aanpassing van de verdeling van de middelen binnen het Gemeentefonds.

De Raad stemt in met de keuze van de gekozen onderzoeksopzet. Het is de logische consequentie van de toegezegde monitoring van de onderwijshuisvestingsuitgaven. Het monitoren van de onderwijshuisvesting heeft alleen zin als er ook de bereidheid is om bij duidelijke signalen dat de verdeling uit de pas gaat lopen bij de gemeentelijke onderwijshuisvestingsuitgaven, daaraan consequenties te verbinden. Tegelijkertijd constateert de Raad dat de gekozen aanpak noopt tot de nodige voorzichtigheid. De aard van het onderzoek heeft namelijk gevolgen voor de mogelijke aanpassing van de verdeling. Een beperkte onderzoeksopzet is alleen gerechtvaardigd als duidelijk is dat het ijkpunt als zodanig niet fundamenteel ter discussie staat. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als er overduidelijke signalen zouden zijn die aangeven dat de uitgavenontwikkelingen tussen gemeenten over de gehele linie niet goed meer aansluiten bij de verdeling. In een dergelijk geval zou er een rechtvaardiging zijn voor een uitgebreide verschillenanalyse op basis van gemeentelijke uitgaven. Eerdere onderzoeksresultaten geven hier vooralsnog geen aanleiding toe. Daarbij acht de Raad het ongewenst, zo niet onmogelijk om al binnen vijf jaar een algeheel onderzoek naar de kostenfactoren van de gemeentelijke onderwijshuisvestingstaak te doen. De kosten laten zich vanwege het investeringskarakter pas over een reeks van jaren goed in beeld brengen. De consequentie van het meerjarige karakter van de gemeentelijke onderwijshuisvestingsuitgaven is dat de aard en de omvang van de herverdeeeffecten beperkt en gericht dienen te zijn.

Er ontstaat geen nieuw ijkpunt waartegen een nieuwe verdeling kan worden afgezet. Het enige referentiepunt is het eerdere ijkpunt zoals dat in 1997 bij de verdeling van de onderwijshuisvestingsmiddelen is gehanteerd. De werkgroep heeft zich daarom gericht op

de omzetting van ijkpunt naar verdeling. Concreet houdt deze benaderingswijze in dat beoordeeld moet worden of er op grond van de gesignaleerde knelpunten van gemeenten nu aanleiding is de vertaling van ijkpunt naar verdeelmaatstaven anders te maken. Deze aanleiding kan naar de opvatting van de Raad gelegen zijn in twee oorzaken.

- Destijds is er bij de vertaling van ijkpunt naar verdeelmaatstaf bewust van afgezien bepaalde kostenfactoren te honoreren omdat het gewicht daarvan te gering werd geacht, maar de huidige signalen duiden erop dat de kostenfactoren zich sterker zijn gaan manifesteren.
- Het knelpunt is ontstaan omdat er bij de vertaling van ijkpunt naar verdeelmaatstaf gekozen is voor een bepaalde uitwerking op grond van de toen beschikbare maatstaven, die met de nu beschikbare verdeelmaatstaven anders zouden kunnen worden vertaald.

De omvang en de richting van de aanpassing van de verdeling kunnen slechts worden afgeleid van het eerdere ijkpunt. Bij het vervangen van een maatstaf door een andere vindt geen integrale afweging plaats, maar een beperkte. Daarmee is bijvoorbeeld ook de verhouding binnen het ijkpunt tussen voortgezet en primair onderwijs een gegeven. Iets wat op gespannen voet staat met het feit dat de verdeling tussen de sectoren destijds niet onomstreden was en met de indruk dat er sinds de overheveling sprake is van verschuivingen in de kosten tussen de sectoren. Het oogmerk van de decentralisatie, is ook dat gemeenten op basis van eigen inzichten en in beleidsvrijheid bepalen op welke wijze de middelen het meest doelmatig kunnen worden ingezet voor een adequate onderwijshuisvesting. De oplossing van problemen wordt daarmee al snel gezocht in een verdere differentiatie van bestaande verdeelmaatstaven, hetgeen de globaliteit en eenvoud van het verdeelstelsel geen goed doen.

Een ander gevaar van een knelpuntenbenadering is verder dat de oplossing zich alleen gaat richten op de gesignaleerde problemen. Door uit te gaan van knelpunten zoals gemeenten die ervaren en niet van feitelijke uitgaven en behoefteniveaus dreigt het gevaar dat de aandacht bij het zoeken naar oplossingen uitgaat naar die groep van gemeenten die de meeste aandacht weet te trekken. Daarbij stemt het door de gemeente waargenomen probleem en de oorzaak daarvan lang niet altijd overeen met de (objectieve)feiten. Zo percipiëren gemeenten zich bijvoorbeeld als meerkernig terwijl zij dat slechts in beperkte mate zijn. Problemen komen ook lang niet altijd voort uit de verdeling, maar zijn soms ook duidelijk te herleiden tot keuzes die gemeenten binnen de eigen beleidsvrijheid zelf hebben gemaakt. Bij het verdelen van het Gemeentefonds is geen plaats voor het honoreren daarvan. Ook is een goed inzicht geboden in het structurele karakter van de problematiek. Binnen de gekozen onderzoeksopzet is het slechts mogelijk de omvang van een probleem goed in te schatten en te onderbouwen. De werkgroep heeft deze problemen gepoogd te ondervangen door primair uit te gaan van een aantal cijfermatige exercities op basis van beschikbaar cijfermateriaal van alle gemeenten. Naar de opvatting van de Raad kan het belang van een objectieve cijfermatige basis van de voorgestelde aanpassingen niet genoeg worden benadrukt.

Binnen de onderzoeksopzet geldt dat de wijzigingen in het verdeelstelsel en de oplossingen beperkt en gericht van aard dienen te zijn.

### **3. Globaliteit en kostenoriëntatie**

Aan het huidige verdeelstelsel van het Gemeentefonds liggen uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit ten grondslag. De verdeling dient ertoe bij te dragen dat alle gemeenten over een gelijke voorzieningencapaciteit beschikken. Verder moeten de algemene uitkering en de verdeling daarvan bijdragen aan de versterking van de zelfstandige positie van de gemeenten. Zoals het rapport terecht aangeeft bestaat er een zekere spanning tussen beide uitgangspunten. Indien de nadruk uitsluitend op kostenoriëntatie zou liggen, zou dat leiden tot een zeer gedetailleerd stelsel. Daarin zou rekening moeten worden gehouden met een veelheid aan factoren die tegemoet zouden moeten komen aan de meest uiteenlopende situaties, waarin individuele gemeenten verkeren. Mede om die reden zijn factoren die een te directe relatie hebben met een gemeentelijke taak minder geschikt als verdeelmaatstaf. Differentiatie dient alleen te worden toegepast indien het achterwege laten daarvan voor een substantiële groep van gemeenten zou leiden tot een aanmerkelijke verslechtering van de relatieve positie van de desbetreffende gemeenten. Een verslechtering van de relatieve positie van gemeenten kan zich in twee opzichten voordoen. In de eerste plaats ten opzichte van de algemene uitkering van de individuele gemeente en in de tweede plaats ten opzichte van andere gemeenten die vanwege mogelijke andere omstandigheden, niet of in onvoldoende mate in het verdeelstelsel zijn gehonoreerd, ook in een beperkte nadelige positie kunnen verkeren.

Met de nu voorgestelde wijzigingen met betrekking tot het honoreren van de snelle groei van het aantal leerlingen en de differentiatie van de leerlingenmaatstaf met het oog op de centrumfunctie voortgezet onderwijs, en speciaal onderwijs krijgt de kostenoriëntatie meer nadruk. Tegelijkertijd staat de globaliteit onder druk. Bij het beoordelen of de globaliteit te zeer in het gedrang komt gaat het om de vraag of de aard of de wijziging van het verdeelstelsel

- a) het gaat om een voldoende objectiveerbare groep;
- b) het voldoende financieel onderscheidend;
- c) en het in omvang of qua probleem gerechtvaardigd is.

Bij de afweging hiervan komt de Raad tot het oordeel dat binnen dit gegeven kader de voorgestelde oplossingen de toets der kritiek kunnen doorstaan. Zowel voor de groep

gemeenten die te maken hebben met een snelle groei als de groep gemeenten met relatief veel leerlingen speciaal en voortgezet onderwijs van buiten de eigen gemeenten, geldt dat met deze verdergaande kostenoriëntatie de grenzen van de globaliteit niet overschreden worden. Wel stelt de Raad vast dat hiermee de grenzen van verdergaande verfijning zijn bereikt. Daarbij merkt hij op dat de vormgeving van de maatstaven zich niet altijd eenvoudig laat doorgronden. Iets dat afbreuk kan doen aan de acceptatie van de maatstaf. De Raad waarschuwt dat nog verdere verfijning van het verdeelstelsel zich tegen het globaliteitsbeginsel zal gaan richten. De ene verfijning dreigt de andere uit te lokken. Voorkomen moet worden dat er ongerechtvaardigde verschillen in verfijning van het verdeelstelsel tussen de verschillende clusters gaan ontstaan. Bij het al dan niet honoreren van kostenfactoren moet een zekere consistentie in het oog worden gehouden. Zoals voor elke maatstaf geldt, geldt ook hier dat na verloop van tijd zal moeten worden bezien of deze maatstaven nog voldoen in termen van differentiatie en kostenoriëntatie. Is dat onvoldoende het geval dan kan worden volstaan met een globalere verdeling.

#### **4. De knelpunten**

##### **4.1**

##### **Kleine gemeenten met grote scholen speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs**

Het gaat hierbij om kleine gemeenten die relatief veel leerlingen voor speciaal en voortgezet onderwijs huisvesten uit andere gemeenten. Het betreft dus in wezen de centrumfunctie die een bepaalde gemeente voor dit type onderwijsvoorziening heeft.

Het ijkpunt bevat de leerlingenaantallen voor het speciaal en voortgezet onderwijs. De gekozen verdeling wijkt af van het ijkpunt. Destijds is om redenen van globaliteit gekozen voor een verdeling die een iets minder directe relatie heeft met de gemeentelijke taak op dit terrein. De verdeling geschiedt voor 75% op basis van de gewichten van de leerlingen speciaal en voortgezet onderwijs en de andere 25% door algemene maatstaven, met name de centrummaatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel. Er ligt zelfs de afspraak na vijf jaar over te gaan tot een 50/50 verdeling tenzij daartegen onoverkomelijke bezwaren zouden bestaan.

Als gevolg van de gekozen verdeelwijze ondervinden met name kleine gemeenten met een klein klantenpotentieel een substantieel nadeel ten opzichte van een 100% verdeling op basis van leerlingenaantallen. Uit analyse blijkt dat dit probleem structureel van aard is. Het effect is versterkt door de fusiegolf die zich bij het voortgezet onderwijs heeft voorgedaan. Deze feiten rechtvaardigen naar de opvatting van de Raad een heroverweging van de eerder gemaakte verdeelwijze.

De Raad onderschrijft de opvatting dat een volledige kostenoriëntatie via een 100% verdeling van leerlingen afbreuk doet aan de globaliteit van het verdeelstelsel en de algemene uitkering een te doelgericht karakter krijgt. Er is voor een differentiatie van de

huidige 75% leerlingmaatstaf gekozen. Het gewicht van de leerlingmaatstaf wordt zo ingericht dat zolang het gewogen aantal leerlingen minder dan een bepaald percentage van het inwonertal is, een gemeente het gewone tarief per gewogen leerling krijgt; zodra het aantal gewogen leerlingen boven dat percentage komt, krijgt de gemeente voor elke extra gewogen leerling een hoger tarief. De gekozen oplossing is qua omvang beperkt en bereikt de beoogde groep van gemeenten die hiermee te maken hebben.

## 4.2

### **Snelle groei**

Het gaat hierbij om die gemeenten die een zodanige groei van het aantal schoolgaande leerlingen ondervinden dat de kosten als gevolg van nieuwbouw en/of verbouw van scholen geen gelijke tred houden met de stijging van de inkomsten. Naast gemeenten met een grote uitbreidingswijk gaat het vooral om gemeenten die zeer sterk in omvang groeien, de echte groeikernen. Uit de analyses blijkt dat de omvang van de problematiek in sommige gemeenten fors kan oplopen.

In het ijkpunt is op geen enkele wijze voorzien in de extra kosten die een snelle groei van schoolgaande leerlingen met zich brengt. De veronderstelling was destijds dat de nadelen na verloop van tijd zouden omslaan in een voordeel. Uit naderhand verricht onderzoek van Cebeon en Kolpron is gebleken dat de tekorten slechts voor een deel gecompenseerd worden door overschotten in volgende jaren. Het probleem is onderkend in de Tweede Kamer maar heeft (nog) niet geleid tot een aanpassing van de verdeling. De motivering hiervoor was dat groeigemeenten kunnen profiteren van de ruimte binnen de OZB die deze gemeenten hebben, omdat de lokale lasten in deze gemeenten laag zijn door de lage rioolrechten. De Tweede Kamer heeft het wegstrepen van hoge huisvestingskosten tegen een hogere OZB echter afgewezen.

De Raad heeft zich in het verleden kritisch uitgelaten over het honoreren van de extra kosten voor onderwijshuisvesting in de groeikernen. Hij erkende dat snelle groei leidt tot onevenredig hoge kosten die ook over een langlopende periode niet opgevangen kunnen worden door meevallers in de latere jaren. De Raad was van mening dat de oplossing niet binnen het cluster zorg alleen moest worden gezocht. De Raad is evenwel ook van mening dat de gemeentelijke uitgaven voor noodzakelijke voorzieningen globaal in de verdeling van het cluster tot uitdrukking moeten komen.

De werkgroep stelt voor om door de invoering van een nieuwe maatstaf, de hogere kosten van groeigemeenten te compenseren. De maatstaf heeft als grondslag de reële groei van het aantal jongeren (voor het basisonderwijs) en het aantal leerlingen voortgezet onderwijs. In die gevallen waar de groei boven een drempel van 10% in tien jaar uitkomt wordt voor de jongeren en het aantal leerlingen voortgezet onderwijs een bedrag toegekend. Wel zijn er maatregelen nodig om dubbele compensatie te vermijden voor gemeenten die vielen onder de integratie-uitkering onderwijshuisvesting. Deze maatregel was er immers op gericht gemeenten te compenseren voor de groei in de eerste jaren na de overheveling als gevolg

van eerdere toezeggingen van het ministerie van Onderwijs. Verder wordt een ingroeimodel voorgesteld waarbij voor het voortgezet onderwijs pas vanaf 1997, het jaar van overheveling, de groei wordt gehonoreerd. De Raad stemt in met de gekozen oplossing.

### **4.3**

#### **Centrumfunctie basisonderwijs**

Het gaat hierbij om de situatie dat een gemeente door zijn geografische ligging of de aanwezigheid van een bepaalde onderwijsrichting veel basisschoolleerlingen van buiten de gemeentegrenzen aantrekt, waarvoor zij geen vergoeding ontvangt. De geografische ligging en/of de huisvesting van een school die op grond van denominatie of type onderwijs veel leerlingen van buiten trekt, kunnen tot een dergelijke situatie leiden.

In het ijkpunt is het aantal schoolleerlingen opgenomen. Bij het overzetten naar verdeelmaatstaven is gekozen voor het aantal jongeren (0 tot 20 jaar). De overweging daarbij was dat op deze wijze aangesloten wordt op de bekostiging van alle voorzieningen die gericht zijn op jongeren. Er is in de afweging tussen globaliteit en kostenoriëntatie bewust gekozen voor een iets minder directe relatie met de onderwijsstaak van gemeenten. Een klein aantal gemeenten ondervindt een substantieel nadeel van de omzetting van ijkpunt naar verdeelmaatstaf. Het gaat om een heterogene groep die niet te karakteriseren valt met een gemeenschappelijk objectief criterium. Het betreft wel een stabiele groep. De Raad heeft overwogen of er een titel zou zijn de centrumfunctie basisonderwijs op eenzelfde wijze te honoreren als de groep kleine gemeenten met grote scholen voortgezet en speciaal onderwijs. Hij is evenwel tot de slotsom gekomen dat deze mate van differentiatie van het verdeelstelsel geen recht doet aan de aard en de omvang van deze problemen. Er zijn daarbij geen feiten of omstandigheden die nu zouden nopen tot een andere verdeling. De Raad stemt derhalve in met het buiten beschouwing laten van de centrumfunctie basisonderwijs in de voorstellen tot wijziging van de verdeling.

### **4.4**

#### **Meerkernigheid**

In het ijkpunt is destijds ook onderkend dat meerkernigheid bij onderwijshuisvesting een kostenverhogende factor is. Kleine scholen zijn per leerling duurder in huisvesting dan grotere. Leerlingen die in kleine kernen wonen hebben daarom een 30% hoger gewicht gekregen in het ijkpunt. Bij de verdeling is dit omgezet in de maatstaf oppervlakte land en binnenwater. De maatstaf kernen zoals die nu als gevolg van de verdeling van het cluster wegen is ontwikkeld was toen niet beschikbaar. Logische gedachtengang is dan het vervangen van de maatstaf oppervlakte land en binnenwater door de maatstaf kernen. Aanpassing van de verdeling op dit onderdeel had vanuit die beperkte verdeeltechnische opvatting ook in de rede gelegen. De Raad is evenwel op basis van zowel de uitkomsten als de inhoudelijke gronden tot de conclusie gekomen dat wijziging van de verdeling niet wenselijk is. Het vervangen van de maatstaf oppervlakte land en binnenwater door de maatstaf kernen levert niet het verwachte beeld op. De oorzaak daarvan is tweërlei. In de



eerste plaats honoreert de maatstaf kleine kernen alle kleine kernen en niet specifiek meerkernigheid. Maar veel belangrijker is dat wanneer destijds de maatstaf kernen beschikbaar was er een bredere afweging had plaatsgevonden binnen het gehele bereik van de onderwijshuisvesting en niet sec tussen de oppervlaktemaatstaf en de maatstaf kernen. Daarbij zijn er geen aanwijzingen dat de afwegingen die destijds zijn gemaakt ten aanzien van het honoreren van kleine kernen, door de ontwikkelingen van de laatste jaren zijn achterhaald, zodat een algehele heroverweging noodzakelijk zou zijn. Ook op inhoudelijke gronden meent de Raad dat bij het instandhouden van kleine scholen in kernen een zekere mate van beleidsvrijheid hoort, die niet binnen het verdeelstelsel gehonoreerd behoeft te worden.

## **5. Herverdeeeffecten**

De Raad meent dat de beoordeling van de herverdeeeffecten plaats moet vinden mede tegen het licht van de onderzoeksopzet. Uit de onderzoeksopzet volgt dat de aard en de omvang van de herverdeeeffecten beperkt en gericht dienen te zijn. De negatieve herverdeeeffecten van de herziening van de verdeling onderwijshuisvesting binnen het Gemeentefonds blijven beperkt tot maximaal f 3,- per inwoner.

De positieve herverdeeeffecten komen gericht bij de groep gemeenten die een te honoreren knelpunt hebben. Gemeenten met het grootste voordeel zijn vooral gemeenten die scoren op het onderdeel 'snelle groei' en in iets mindere mate gemeenten met een centrumfunctie speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Het blijkt dat 'snelle groei' niet alleen in de groeikernen gehonoreerd wordt maar incidenteel ook in andere gemeenten. Dit betreft veelal gemeenten die in de periode te maken kregen met een vestiging van een nieuwe (fusie)school. Het effect daarvan is echter minder langdurig omdat dit een eenmalig effect is dat zich na verloop van tijd uitmiddelt over de periode van 10 jaar. Onder de gemeenten die veel leerlingen trekken van buiten de eigen gemeentegrenzen, zit een aantal gemeenten dat betrokken is bij herindelingen. Het positieve effect van de maatstaf zal dan ook naar verwachting minder worden.

Een globaal beeld van de herverdeeeffecten geeft aan dat de negatieve herverdeeeffecten geen onoverkomelijk probleem behoeven op te leveren. Wel wijst de Raad hierbij op de mogelijke cumulatie van herverdeeeffecten uit andere operaties.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haften, secretaris

