

Uitspraaknr. G426

Datum:

8 december 1993

Soort geschil:

Adviesgeschil

Partijen:

de medezeggenschapsraad van de openbare basisschool De Watergraafsmeerschool te Amsterdam, nader aan te duiden als MR

-tegen-

het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Watergraafsmeer te Amsterdam, nader aan te duiden als bevoegd gezag

Overwegende met betrekking tot de feiten:

De medezeggenschapsraad is op grond van onderstaande overwegingen van mening dat de belangen van de school ernstig worden geschaad door het niet volgen door het bevoegd gezag van het advies van de MR over het voorgenomen besluit tot:

beëindiging van de werkzaamheden van de school (artikel 7, aanhef en onder d, WMO 1992)

De MR vindt allereerst dat er een aantal andere zeer valide argumenten is om te besluiten de Watergraafsmeerschool, gelegen in Betondorp, niet te sluiten. Hij denkt daarbij aan het feit dat het hier de laatste basisschool in de wijk betreft, sluiting een aantasting van het voorzieningenniveau van de wijk betekent en leidt tot vergrijzing, alsmede aan het feit dat Betondorp is omsloten door snelwegen en drukke doorgaande stadswegen. De MR heeft gemerkt dat ook het bevoegd gezag deze feiten onderkent en als bezwaren van de sluiting aanmerkt.

Niettemin richt het hoofdbezwaar van de MR zich tegen het feit dat het bevoegd gezag heeft besloten de school op te heffen, ondanks het gegeven dat de school zich bevindt op meer dan 1500 meter van de dichtstbijgelegen openbare basisschool, welk feit - volgens de op decentraal-centraal niveau gemaakte afspraak tussen de stadsdelen -een ontheffingsgrond vormt voor het opheffen van scholen die zich onder de norm van 189 leerlingen bevinden.

De MR is van mening dat het bevoegd gezag zich moet houden aan die regel, ook al hebben de overige stadsdelen zich op het standpunt gesteld dat Stadsdeel Watergraafsmeer gehouden is aan het uitvoeren van zijn taakstelling drie openbare basisscholen te reduceren tot twee en deze afgesproken taakstelling hebben geplaatst boven de toepassing van het gezamenlijk afgesproken ontheffingscriterium. Het feit dat de berekening door de Centrale Stad, dat de Watergraafsmeerschool op minder dan 1500 meter afstand van de naast bijgelegen openbare basisschool zou liggen, fout was, maar wel als basis heeft gediend voor het berekenen van de taakstelling voor Watergraafsmeer, doet naar de mening van de MR geen afbreuk aan het feit dat de school feitelijk op meer dan 1500 meter afstand ligt. Dit feit wordt, na wat discussie over de wijze van meten, ook door niemand meer betwist. Het gevolg behoort dan ook te zijn dat het ontheffingscriterium wordt toegepast en de school in de schaalvergrotingsoperatie ontzien wordt, aldus de MR.

Toch heeft het bevoegd gezag gemeend de school te kunnen opheffen. Het argument dat de school te klein is, vindt de MR niet valide. Het hele idee van de centrale aanpak en het afspreken van een vrij hoge gemiddelde schoolgrootte is er nu juist op gebaseerd een aantal kleine scholen te kunnen behouden. Het klein zijn kan de school dan ook niet worden tegengeworpen om in dit geval geen toepassing te geven aan het ontheffingscriterium.

De MR is van mening dat een reden tot het niet toepassen van de ontheffingsgrond eventueel gelegen zou kunnen zijn in het algemeen belang. Bij voorbeeld dat het streven naar een gemiddelde schoolgrootte van 290 leerlingen (plus 10 leerlingen die de stadsdelen voor de veiligheid zijn overeengekomen, totaal dus 300) in gevaar zou komen. Hiervan is evenwel geen sprake. Het

gemiddelde ligt momenteel rond de 310 leerlingen. Indien de Watergraafsmeerschool af zou vallen zakt dit gemiddelde naar rond de 307, nog ruim boven de veiligheidsmarge.

Aan het standpunt van de bestuurlijke werkgroep, die het verzoek tot heroverweging van het bevoegd gezag heeft afgewezen, namelijk dat honorering van dat verzoek zou leiden tot het ter discussie stellen van de taakstellingsafspraken in de overige stadsdelen, kan het bevoegd gezag in de ogen van de MR geen argument ontleen. Immers, de Watergraafsmeerschool is de enige openbare basisschool in heel Amsterdam die op zo'n kritische afstand ligt van een andere.

Het argument tenslotte dat als vooraf bekend zou zijn geweest dat de Watergraafsmeerschool net buiten de 1500 meter viel, het decentraal-centraal overleg de afstand langer zou hebben gesteld, mag niet leiden tot het niet toepassen van de regel zoals geformuleerd.

De MR wijst erop dat - als het al terecht is de taakstellingen te zien als onlosmakelijk verbonden aan de ontheffingscriteria - toepassing van de ontheffingsregel op zichzelf niet automatisch betekent dat Stadsdeel Watergraafmeer zijn taakstelling niet na kan komen. Daarvoor is opheffing van de Watergraafsmeerschool niet de enige oplossing.

Het bevoegd gezag heeft op grond van onderstaande overwegingen besloten het advies van de MR niet te volgen over zijn voorstel tot:

beëindiging van de werkzaamheden van de school (artikel 7, aanhef en onder d, WMO 1992)

Het bevoegd gezag geeft aan in 1992 te hebben ingestemd met het voorstel vanuit het bestuurlijk decentraal-centraal overleg tot een gezamenlijke aanpak en een gemiddelde schoolgrootte van 290 leerlingen, vanwege het grote belang van een dergelijke aanpak voor de gehele stad. In de vanuit dit overleg geformeerde werkgroep heeft Watergraafmeer niet geparticipeerd. Deze werkgroep heeft een aantal uitvoeringsvarianten onderzocht, waaronder de formulering van 'variantspecifieke' ontheffingscriteria begrepen waren. Het is het bevoegd gezag bekend dat op een bepaald moment een afstandscriterium gehanteerd werd van 1000 meter naar de dichtst bijgelegen openbare school. Deze afstand heeft de werkgroep toen gewijzigd in 1500 meter. Hoewel het hier geen formeel voorstel vanuit de werkgroep betrof, heeft het Stadsdeel Watergraafmeer destijds tegen die verhoging zijn bezwaren kenbaar gemaakt, daar de Watergraafmeer als enige stadsdeel door een dergelijk opschroeven van de afstand gedupeerd werd. Iedereen ging toen nog uit van de juistheid van de destijds door de Centrale Stad gemeten afstand van 1487 meter tussen de Watergraafsmeerschool en een andere openbare school.

Na speurwerk door de MR bleek er een meetfout gemaakt te zijn. Kortsluiting met de Centrale Stad bevestigde de uitkomst, waarbij de school - gemeten van hoofdingang tot hoofdingang - op meer dan 1500 meter afstand ligt. Het bevoegd gezag heeft toen, nadat het al eerder bij de overige stadsdelen bepleit had voor de Watergraafsmeerschool een uitzondering te maken gelet op de geïsoleerde ligging, opnieuw gevraagd de Watergraafsmeerschool niet te hoeven sluiten in het kader van Toerusting en Bereikbaarheid onder toepassing van het ontheffingscriterium. Ook in Amsterdam-Noord was een aantal scholen met toepassing van het ontheffingscriterium ontzien.

Over dit verzoek heeft de bestuurlijke werkgroep vergaderd - waarbij de wijkwethouder van Watergraafmeer niet aanwezig mocht zijn - en aan het decentraal-centraal overleg advies uitgebracht.

Opnieuw is het verzoek door de overige stadsdelen afgewezen, ook al was de grond waarop het voorstel tot sluiting van de Watergraafsmeerschool was gebaseerd nu feitelijk onjuist. Slechts één ander stadsdeel vond het eigenlijk te gortig dat geen toepassing zou worden gegeven aan de overeengekomen ontheffingsgrond.

Het bestuurlijk overleg bleek echter onvermurwbaar. De argumenten die men hanteerde waren de volgende:

- de unanieme besluitvorming in mei 1992 over de toe te passen instandhoudingsvariant, met als consequentie een taakstelling tot vermindering met 19 openbare scholen, te verdelen over de stadsdelen;

- de aan die variant ten grondslag liggende berekeningswijze van de taakstelling is onverkort geaccepteerd;

- de huidige stand van zaken ter uitvoering van de afgesproken taakstellingen in de diverse stadsdelen;

- de afspraak om de taakstelling per stadsdeel te handhaven ongeacht latere ontwikkelingen, met name in geval van groei of daling van het aantal leerlingen per school of in een stadsdeel, tenzij de gemiddelde schoolgrootte van 290 in gevaar komt.

Het bevoegd gezag voelde zich hierdoor voor de keuze gesteld zich óf te conformeren óf terug te trekken uit de gezamenlijke afspraak. Dit laatste betekende dat het te maken kreeg met de voor Amsterdam in de regeringsnota Toerusting & Bereikbaarheid vastgelegde norm van 189 leerlingen, waaraan de Watergraafsmeerschool onmogelijk en ook niet op termijn zou kunnen voldoen, ook niet na bebouwing van het nabijgelegen Ajax-terrein.

Gelet op het totaal aantal leerlingen zou het toepassen van een gemiddelde schoolgrootte van 290 leerlingen binnen het eigen stadsdeel niet haalbaar zijn, noch een gemiddelde schoolgrootte van 260 leerlingen met nevenvestiging in de lokatie Betondorp. Alleen fusie zou de school kunnen redden, maar op zo'n manier dat feitelijk aan de wensen van de MR niet tegemoet zou worden gekomen. Immers, de school zou ter plaatse verdwijnen, de leerlingen worden gehuisvest in de hoofdvesting of daar in de buurt gelegen leegstand, overeenkomstig rijksbeleid. Hier kwam bij dat het bevoegd gezag de mogelijkheid tot fusie had onderzocht en geen fusiepartner bereid had gevonden. De twee overige scholen onder zijn bevoegd gezag zijn beide traditionele vernieuwingsscholen, de één Dalton, de ander Montessori. Een fusie tussen die beide ligt om die reden - nog daargelaten dat beide scholen ruim boven de norm zitten - niet voor de hand.

Hoewel het bevoegd gezag zich kan vinden in de stellingname van de MR en het er naar zijn mening alles aan heeft gedaan de school niet te hoeven opheffen, heeft het uiteindelijk geen andere mogelijkheid gezien.

Overwegende ten aanzien van het recht:

Beëindiging van de werkzaamheden van de school (artikel 7, aanhef en onder d, WMO 1992)

De commissie constateert dat Stadsdeel Watergraafsmeer samen met de overige stadsdelen alsmede de Centrale Stad een afspraak heeft gemaakt in het kader van de schaalvergrotingsoperatie Toerusting en Bereikbaarheid, waarbij gekozen is voor een gezamenlijke aanpak door toepassing van de gemiddelde schoolgrootte-variant waartoe de regeringsnota Toerusting en Bereikbaarheid de mogelijkheid biedt. Om aan dit beleid uitvoering te geven is een aantal beleidsregels opgesteld, waaronder de zogenaamde algemene ontheffingscriteria, alsmede een zogenaamd variantspecifiek ontheffingscriterium, dat als volgt luidt: "Een school die zich onder de norm bevindt wordt ontzien in de schaalvergrotingsoperatie indien als gevolg van fusie danwel opheffing van die school binnen een straal van 1500 meter van die school geen openbare basisschool meer aanwezig is."

De commissie constateert tevens dat deze beleidsregels ter zake van dit geschil niet ter discussie staan, noch door het bestuurlijk decentraal-centraal overleg op enig moment na de overeengekomen afspraak ter discussie zijn gebracht.

De commissie concludeert dat de keuze voor een gemiddelde schoolgrootte van 290 leerlingen stadsbreed, alsmede de gezamenlijk afgesproken algemene en variantspecifieke ontheffingscriteria vervolgens hebben geleid tot het berekenen van een taakstelling per stadsdeel.

De commissie komt tot het oordeel dat Stadsdeel Watergraafsmeer de gezamenlijk gemaakte afspraak, waaraan alle stadsdelen in gelijke mate gehouden zijn, niet schendt, in tegendeel juist nakomt, indien het de regel toepast die gezamenlijk is afgesproken. Dat de voor het stadsdeel Watergraafsmeer op foute gegevens berustende taakstelling misschien niet kan worden gerealiseerd nu juiste gegevens moeten leiden tot toepassing van de gezamenlijk overeengekomen ontheffingsgrond doet hieraan niet af. Naar het oordeel van de commissie is de taakstelling slechts een afgeleide van de overeengekomen beleidsregels en ontheffingscriteria en kan deze taakstelling op zichzelf dan ook geen aanleiding zijn om deze beleidsregels en ontheffingscriteria niet toe te passen.

De commissie komt, gelet op het toetsingskader van artikel 22, lid 3, WMO 1992, dan ook tot het oordeel dat het bevoegd gezag in onvoldoende mate heeft gemotiveerd waarom het het advies van de MR om toepassing te geven aan de door het bevoegd gezag zelf overeengekomen beleidsregel niet heeft gevolgd. Gelet op de mate waarin de belangen van de school, alsmede die van de raad zelf worden geschaad door het niet volgen van dit advies, is de commissie van oordeel dat het betrokken stadsdeelraadsbesluit van 30 juni 1993 niet in stand kan blijven.

Concluderende:

dat het bevoegd gezag bij het niet volgen van het advies van de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom is afgeweken van het advies van de raad;

stelt bindend vast:

dat het stadsdeelraadsbesluit van 30 juni 1993 niet in stand kan blijven.