

Tilburg University

Buiten school in de school

Zoontjens, P.J.J.; Schaap, L.

Publication date:
2008

Document Version
Early version, also known as pre-print

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Zoontjens, P. J. J., & Schaap, L. (2008). *Buiten school in de school: Een verkenning van de mogelijkheden voor uitbreiding huisvesting BSO in schoolgebouwen*. UvT - Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

BUITEN SCHOOL IN DE SCHOOL

Een verkenning van de mogelijkheden voor uitbreiding huisvesting BSO in schoolgebouwen

*Prof.mr. P.J.J. Zoontjens, dr. L. Schaap (UvT)¹
31 augustus 2008*

1. Inleiding, onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat centraal de vraag hoe betere voorwaarden kunnen worden gecreëerd voor het gebouwelijk onderbrengen van voorzieningen voor buitenschoolse kinderopvang (BSO) in basisscholen. Vanaf 1 augustus 2007 zijn de besturen van basisscholen krachtens artikel 45, tweede lid, Wet op het primair onderwijs (Wpo) verplicht op verzoek van ouders zorg te dragen voor buitenschoolse opvang van hun kinderen. In de aanloop naar deze datum is de vraag naar buitenschoolse opvang sterk gegroeid. Doordat het aanbod van stond af achterbleef bij de vraag bleek het vooruitzicht van langdurige wachtlijsten onvermijdelijk. Dat leidde tot grote ongerustheid in het parlement. In de motie Tichelaar/Rutte van 19 juni 2007 verzocht de Tweede Kamer de regering daarom “sluitende afspraken te maken met gemeenten wat betreft het oplossen van knelpunten op onder andere het gebied van vergunningen en gebouwen”. Verder verzocht zij “de eventuele overige knelpunten te inventariseren en de Kamer uiterlijk voor Prinsjesdag een sluitend plan van aanpak aan te bieden over de maatregelen die zij neemt om de wachtlijsten weg te werken en de knelpunten op te lossen.”²

In reactie hierop stelde staatssecretaris Dijkema van OCW nog in juni 2007 een Taskforce Bestrijding Wachtlijsten Buitenschoolse Opvang in. De Taskforce, onder leiding van Dijkema's voorganger bij OCW Bruno Bruins, kende slechts een kort bestaan. Op 5

¹ Paul Zoontjens (onderwijsrecht) is werkzaam bij de vakgroep staats- en bestuursrecht, Linze Schaap (bestuurskunde) is werkzaam bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg.

² Kamerstukken II 2006/07, 31 070, nr. 10.

september 2007 kwam zij met haar eindrapport. Daarin wordt een aantal knelpunten gesignaleerd bij de uitbreiding van accommodaties voor buitenschoolse opvang in scholen.³

De Taskforce bespeurt ter zake onduidelijkheid over de rolverdeling tussen de schoolbesturen, de aanbieders van kinderopvang en de gemeentebesturen. In het algemeen ziet zij als een belangrijk knelpunt dat school- en gemeentebesturen terughoudend zijn om met betrekking tot schoolgebouwen langdurige huurcontracten af te sluiten. Daarom wordt gepleit voor de ontwikkeling van een standaardovereenkomst waarmee lokale afspraken tussen gemeente, onderwijs en kinderopvangondernemers voor duurzame verbintenissen kunnen worden vastgelegd. Op de langere termijn pleit de Taskforce voor aanpassing van de Wet op het primair onderwijs.⁴

De knelpunten die de Taskforce heeft opgesomd zijn onlangs indringend aan de orde gesteld door vertegenwoordigers van organisaties die belast zijn met de implementatie van de zorgplicht kinderopvang op of nabij scholen. Zij zijn in de opdracht van het ministerie van OCW aan de onderzoekers verwoord en vormen uitgangspunt voor dit onderzoek. Naar blijkt, vormen de huisvestingsbepalingen in de Wet op het primair onderwijs en de daarop gebaseerde regels in de gemeentelijke huisvestingsverordeningen een belangrijke hindernis. Daarop wordt in onderstaande paragraaf nader ingegaan. De volgende vraag is voor het navolgende leidend:

Welke aanpassingen in de regelgeving zijn vereist om duurzame verhuur te realiseren van ruimtes aan instellingen voor buitenschoolse opvang binnen gebouwen van door de overheid bekostigde basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs?

Achtereenvolgens zal aandacht worden besteed aan een analyse van de huidige regelgeving (§ 2) en aan de mogelijkheden voor aanpassing daarvan voor de directe, respectievelijk meer verwijderde toekomst (§ 3).

³ *Groeistuipe! Wachlijsten Buitenschoolse Opvang: tijdelijk en onvermijdelijk op weg naar structurele oplossingen*, Eindrapport Taskforce Bestrijding Wachlijsten Buitenschoolse Opvang, 5 september 2007, Utrecht 2007.

⁴ A.w., p. 8 en 10.

2. Belemmeringen in huidige regelgeving: een analyse

2.1 Algemeen

De artikelen 91 tot en met 112 van de Wpo gaan over de huisvesting. Zij zijn bij wetwijziging van 1996 in de Wpo terecht gekomen.⁵ Volgens deze bepalingen bezitten de gemeentebesturen exclusieve, besluitvormende bevoegdheden inzake nieuwbouw, verbouw en gebruik van huisvestingsvoorzieningen voor basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs. Algemeen doel van de wettelijke regeling is dat de gemeentelijke bevoegdheden zodanig worden aangewend dat er – zoals artikel 102, tweede lid, Wpo het formuleert – “kan worden voldaan aan de redelijke eisen die het onderwijs aan de huisvesting van scholen in de gemeente stelt”. Deze eisen zijn niet vrijblijvend. Een voldoende peil van de huisvesting voor het onderwijs behoort tot de kernelementen van de deugdelijkheid van het onderwijs, als bedoeld in artikel 23, vijfde lid, Grondwet. Hiervoor is dan ook een voortdurende en adequate (financierings)inspanning van de overheid noodzakelijk.⁶ Bij alle plannen tot wijziging van de regels omtrent onderwijshuisvesting, dient men zich te realiseren dat men zich in een constitutioneel beladen krachtenveld begeeft. In ieder geval mogen daarbij waarborgen voor de kwaliteit, cq de deugdelijkheid van het onderwijs niet wezenlijk worden aangetast.

In de kern betreft de wettelijke regeling een subsidiestelsel. De wet bevat talrijke procedurevoorschriften, alsmede enkele verplichtingen die aan de subsidie kunnen worden verbonden. Juist met betrekking tot *het gebruik* van schoolgebouwen – waar we ons in het vervolg op zullen richten – voorziet het wettelijke systeem in bijzonder dwingende bevoegdheden van het gemeentebestuur. Uitgangspunt daarbij is uiteraard dat de rechtspersoon gemeente volledig eigenaar is van het eigen onroerend goed. Bij het bevoegd gezag van een “niet door de gemeente in stand gehouden school”⁷ geldt het uitgangspunt dat het eigendomsrecht in juridische zin weliswaar onder dat bevoegd gezag valt, maar tevens dat er een economisch eigendom van de bekostigende gemeentelijke overheid moet worden aangenomen. Het economisch eigendom openbaart zich in het gemeentelijke vorderingsrecht van artikel 107 Wpo, en in de ‘einde gebruik regeling’ (het claimrecht) van artikel 110 Wpo, waarbij de eigendom van terreinen en gebouwen juridisch, zonder financiële compensatie van overheidswege in de boezem van de gemeente kan vallen.

Naar blijkt, wordt voorzien in een verschillend regime van gebruik van schoolgebouwen wanneer daarin onderwijs wordt gegeven, respectievelijk wanneer daarin geen onderwijs

⁵ Stb. 1996, 402.

⁶ Vgl. D. Mentink, *Omstreden gemeentelijk onderwijsbeleid*, Den Haag: Elsevier juridisch, 2004, p. 153.

⁷ Onder ‘een niet door de gemeente in stand gehouden school’ wordt verstaan een bijzondere school die – naar de aard – in stand wordt gehouden door een privaatrechtelijke rechtspersoon (vereniging of stichting) of een openbare school, waarvan het bestuur vermogensrechtelijk is verzelfstandigd in een stichting, een openbare rechtspersoon of een op een gemeenschappelijke regeling steunend openbaar lichaam. Vgl. P.J.J. Zoontjens, *Lokaal onderwijsbeleid*, in: W. Brussee e.a., *Handboek Schoolrecht*, deel M, (losbladig), Den Haag: Elsevier, p. 9 e.v.

meer plaatsvindt. In de navolgende deelparagrafen wordt daarom aandacht besteed aan de bestemming van schoolgebouwen naast gebruik voor onderwijs (§ 2.2) en bestemming bij einde gebruik voor onderwijs (§ 2.3). Daarna volgen analyse en conclusies (§ 2.4).

2.2 Bestemming schoolgebouw naast gebruik voor onderwijs

Voor het gebruik van schoolgebouwen zijn meer in het bijzonder de volgende artikelen van belang. Artikel 106 Wpo bepaalt dat het vervreemden en het bezwaren met een zakelijk recht van terreinen en gebouwen door het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school zonder voorafgaande toestemming van burgemeester en wethouders nietig is. Artikel 107 Wpo houdt in dat burgemeester en wethouders een gedeelte van een gebouw of terrein kunnen vorderen ten behoeve van gebruik voor het onderwijs door een andere school of voor sociaal-culturele, althans niet onderwijsgebonden, doeleinden. Het voorgenomen gebruik dient zich evenwel te verdragen met het onderwijs aan de in het gebouw gevestigde school. Voor zover het gebouw of terrein juridisch eigendom is van het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school, plegen burgemeester en wethouders – alvorens tot vordering over te gaan – overleg met dat bevoegd gezag. De artikelen 29 tot en met 35 van de modelverordening huisvesting (MvH) van december 2006 van de VNG geven nadere uitwerking aan de vorderingsbevoegdheid.

Artikel 108 Wpo houdt in dat het bevoegd gezag een gedeelte van het schoolterrein of -gebouw in gebruik kan geven of kan verhuren⁸ aan een derde. Als het gaat om het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school is op straffe van nietigheid voorafgaande toestemming voor de verhuur vereist. De verhuur kan alleen plaats vinden voor zover het voorgenomen gebruik zich verdraagt met het onderwijs aan de in het gebouw gevestigde school. De verhuur eindigt als burgemeester en wethouders gebruik maken van hun vorderingsrecht van artikel 107, of kan worden opgezegd als het in verhuur gegeven gedeelte nodig is voor gebruik door de eigen school. Artikel 36 MvH bevat nadere regels hieromtrent.

2.3 Bestemming schoolgebouw bij einde gebruik voor onderwijs

Artikel 110 Wpo bevat het gemeentelijke claimrecht bij einde gebruik van gebouwen of terreinen door het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school, dat daarvan juridisch eigenaar is. Artikel 37 MvH geeft op een specifiek punt nadere regeling. De wetsbepaling regelt twee soorten situaties, namelijk waarbij:

- bevoegd gezag/eigenaar blijvend zal ophouden om de terreinen en gebouwen voor de school te gebruiken (leden 1 tot en met 4);

⁸ Korthedshalve wordt voortaan gesproken van ‘verhuur’.

- wordt vastgesteld dat een gedeelte van een schoolgebouw, dat niet vatbaar is voor eigendomsoverdracht, niet meer voor het onderwijs nodig zal zijn (leden 5 tot en met 8).

In de *eerste situatie* is het bevoegd gezag verplicht van het 'blijvend ophouden' onverwijld mededeling te doen aan burgemeester en wethouders. Er zullen daarvoor objectieve factoren moeten gelden, die te maken hebben met bijvoorbeeld de sluiting of verplaatsing van een school. Uiteindelijk kan dat ertoe leiden, dat de eigendom overgaat naar het gemeentebestuur, hetzij op grond van een wederzijdse afspraak, hetzij op grond van een besluit van GS, indien men er niet via een afspraak uit kan komen. De eigendomsoverdracht gaat, zoals gemeld, in principe niet gepaard met financiële compensatie in de richting van het bevoegd gezag.⁹ Het gemeentebestuur heeft als eigenaar uiteraard de vrijheid om gebouwen en terreinen naar eigen inzicht te bestemmen, maar het ligt voor de hand ervan uit te gaan dat daarbij de aanwending voor onderwijsdoeleinden sterke prioriteit zal genieten. In de *tweede situatie* kan formeel worden vastgesteld – bij akte – dat een bepaald gedeelte van het schoolgebouw aan de functie van onderwijs is onttrokken, hetzij op grond van een wederzijdse afspraak, hetzij op grond van een besluit van GS indien men er niet via een afspraak uit kan komen. Het gevolg is dan dat het bevoegd gezag, dat (juridisch) eigenaar blijft, met toestemming van burgemeester en wethouders dat gedeelte kan verhuren aan willekeurige marktpartijen. De toestemming wordt steeds voor ten hoogste drie jaar verleend met de mogelijkheid deze telkens met drie jaar te verlengen.

2.4 Analyse en conclusies

Als algemene conclusie kan worden gesteld dat op grond van de huidige regelgeving de mogelijkheden beperkt zijn voor gebruik van schoolgebouwen door instellingen van BSO.

Als het gaat om de situatie dat in het gebouw ook onderwijs wordt gegeven, kan op een viertal belemmerende omstandigheden worden gewezen:

1. Wanneer de gemeente zelf schoolbestuur is, is zij alleen bevoegd de ruimte te bestemmen via vervreemding, bezwaring of verhuur. Daarvan zal waarschijnlijk niet op grote schaal sprake zijn, nu het gemeentebestuur tevens eerste verantwoordelijke is om het totale huisvestingsbestand voor onderwijs in de gemeente op peil te houden.
2. Het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school wordt met grenzen geconfronteerd bij de bestemming van diens eigendommen. Er is daarvoor steeds vooraf toestemming van het gemeentebestuur vereist. Ook bij de toestemming zal de gemeentelijke verantwoordelijkheid voorop staan om het totale huisvestingsbestand voor onderwijs in de gemeente op peil te houden.

⁹ Niettemin moet ervan uit worden gegaan dat over compensatie kan worden onderhandeld. Met name ligt die in de rede als de gemeente door de eigendomsoverdracht ongerechtvaardigd wordt verrijkt. Zie artikel 212, boek 6, Burgerlijk Wetboek.

3. Verder kunnen delen van de gebouwen of terreinen van (niet) door de gemeente in stand gehouden scholen gevorderd worden door het gemeentebestuur ten behoeve van onderwijs van een andere school of ten behoeve van sociaal-culturele doeleinden.
4. De verhuur of vordering van ruimte in of rond schoolgebouwen is alleen aanvaardbaar voor zover zich dat verdraagt met de goede gang van het onderwijs in dat gebouw.

Alleen in het geval de bestemming van een deel van het schoolgebouw aan het onderwijs is onttrokken, kan er eigenlijk tegemoet worden gekomen aan de wens om voorzieningen voor BSO op basis van duurzame contracten in schoolgebouwen te vestigen. Hierbij moet onderscheiden worden tussen (a) door de gemeente in stand gehouden scholen en (b) niet door de gemeente in stand gehouden scholen.

Ad (a) Het gemeentebestuur, als fungerend eigenaar van het schoolgebouw, kan vrijelijk besluiten dat een onderdeel van een schoolgebouw niet meer voor onderwijs wordt bestemd. Daarvoor is geen akte of specifieke procedure noodzakelijk, ook geldt niet de beperking van toestemming voor verhuur voor ten hoogste drie jaar. Het gemeentebestuur zal waarschijnlijk alleen tot verhuur van ruimte aan een BSO-instelling besluiten als hij voldoende alternatieve mogelijkheden ziet om het huisvestingsbestand voor het onderwijs in de gemeente op peil te houden, bijvoorbeeld als hij voor de onttrekking financieel of materieel wordt gecompenseerd.

Ad (b) Het bevoegd gezag van een niet door de gemeente in stand gehouden school en het gemeentebestuur kunnen een en ander in gezamenlijk overleg overeenkomen. Met andere woorden: het einde van gebruik wordt ook hier in beginsel niet bepaald door objectieve normen (inzake bijvoorbeeld leerling-oppervlakte-ratio) maar door de vrije wil van partijen. Het einde van gebruik van een deel van het schoolgebouw opent de ruimte voor het bevoegd gezag deze te verhuren aan een instelling voor BSO. Daarvoor is steeds in de tijd begrensde toestemming van het gemeentebestuur vereist. In de verhouding tussen bevoegd gezag, gemeentebestuur en BSO-instelling – die bij de verhuur van ruimte aan de BSO-instelling ontstaat – zal nadere zekerheid moeten worden geboden over de duur van het contract.

Als het gemeentebestuur voldoende alternatieve mogelijkheden ziet om het huisvestingsbestand voor het onderwijs in de gemeente op peil te houden is het wellicht geneigd zich daarbij met betrekking tot zijn wettelijke toestemming voor een langduriger periode dan drie jaar te binden. Dan moet het zich uitspreken in de trant van: 'ik zeg u toe dat ik voor tenminste 12 jaren toestemming zal geven, de wettelijke toestemming zal daartoe tenminste drie maal automatisch worden verlengd'. Aldus is er sprake van een bevoegdheidsovereenkomst, een privaatrechtelijke overeenkomst tussen een overheidsorgaan en een burger omtrent de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid door het overheidsorgaan. Een bevoegdheidsovereenkomst is volgens Nederlands recht aanvaardbaar. Daarbij staat contractuele gebondenheid van het gemeentebestuur voorop. Niettemin kan het gemeentebestuur bij de uitoefening van zijn publieke taak van de bevoegdheidsovereenkomst afwijken, als zich omstandigheden

voordoen die ten tijde van het sluiten van die overeenkomst niet waren voorzien. Of iets niet voorzienbaar was, bepaalt het gemeentebestuur in beginsel zelf, de rechter toetst slechts marginaal. Een enkele verandering van beleid doordat na verkiezingen een nieuw college is aangetreden geldt evenwel in redelijkheid niet als een onvoorziene omstandigheid.¹⁰

¹⁰ Vgl. L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht, systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, tweede druk, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005, p. 569-572. Zie ook Van Wijk/Konijnenbelt en Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, dertiende druk, Den Haag: Elsevier juridisch 2005, p. 244-256.

3. Aanpassingen regelgeving in het belang van kinderopvang

3.1 Aanpassingen op redelijk korte termijn

Zij die vinden dat voor oplossingen op de korte termijn wetswijziging moet worden vermeden, hebben een punt. De gemiddelde behandelingsduur van een wet ligt rond de anderhalf jaar.¹¹ Voor invoering zal bovendien in de regel een redelijke termijn moeten worden in acht genomen om gemeenten, scholen en BSO-instellingen de gelegenheid te geven zich op de nieuwe situatie in te stellen, waardoor we al meer dan twee jaar verder zijn. Als kader voor oplossingen op de korte termijn zal daarom de bestaande regelgeving worden genomen.

In het navolgende richten we ons vooral op het juridische instrumentarium, maar dat is op zichzelf natuurlijk niet genoeg. Omdat in de bestaande situatie waarschijnlijk niet kan worden vertrokken vanuit een betekenisvol overschot aan onderwijsruimte ligt vooralsnog uitbreiding van de onderwijsruimte voor de hand. Een alternatief kan zijn het geschikt maken van bestaande onderwijsruimten voor kinderopvang. Beide vereisen investeringen; de rijksoverheid zal de gemeenten daartoe in staat moeten stellen. Verder zullen de gemeentebesturen bij het onttrekken van ruimte aan het aanwezige schoolgebouwenbestand ervan moeten worden overtuigd dat het gebruik van deze mogelijkheid niet ten koste gaat van hun publieke taak tot het op peil houden van de huisvesting voor het onderwijs in de gemeente. In beide gevallen is waarschijnlijk een in materiële zin stimulerende en ondersteunende rol voor de rijksoverheid weggelegd. Mede in verband met het navolgende is het ook van belang te stellen dat het ministerie een aantal voorbeeldgemeenten zou kunnen aanwijzen waar “best practices” worden ontwikkeld op het vlak van huisvestings- en afsprakenbeleid.

Wat houdt nu een adequaat juridisch instrumentarium in de kern in? De meest kansrijke richting voor een oplossing binnen de bestaande regelgeving is de *beleidsmatige ontwikkeling* van datgene wat is geregeld in artikel 110, vijfde tot en met achtste lid, van de Wpo en hierboven is besproken. Dat betekent in *de eerste plaats* dat schoolbesturen en gemeentebesturen zich meer bewust moeten worden van de wettelijke mogelijkheid tot het maken van onderlinge afspraken over de onttrekking van een deel van de schoolgebouwen aan de functie van onderwijs en tot het vervolgens verhuren van dat deel aan BSO-instellingen voor het doel van kinderopvang. In *de tweede plaats* betekent dit dat alle betrokkenen voor het benutten van deze mogelijkheid een adequaat instrumentarium moet worden verschaft. Dat zijn twee complementaire modelcontracten voor de relatie tussen het bestuur van een niet door de gemeente in stand gehouden school met enerzijds het gemeentebestuur en anderzijds het bestuur van een BSO-instelling. Twee zaken dienen daarin in ieder geval te worden geregeld:

¹¹ Zie de analyse van 11 grote wetgevingsprojecten door Eijlander en Voermans in: Ph. Eijlander en W.J.M. Voermans, *Evaluatie regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief*, Centrum voor Wetgevingsvraagstukken, Schoordijk Instituut, Tilburg; Katholieke Universiteit Brabant, maart 2002, p. 4 e.v.

- de verhuur van een aan het onderwijs onttrokken deel van het schoolgebouw door het schoolbestuur aan het bestuur van de BSO-instelling;
- de toezegging van een langjarige toestemming via een tussen het schoolbestuur en het gemeentebestuur gesloten bevoegdhedenovereenkomst.

Wellicht is het ook verstandig om een model van de akte op te stellen, als bedoeld in artikel 110, vijfde lid, Wpo, voor zover daarin tot uitdrukking komt dat de onttrekking van het deel van het schoolgebouw aan de functie van onderwijs het resultaat is van wilsovereenstemming tussen gemeentebestuur en schoolbestuur. Een aanpassing van de modelverordening is niet vereist. De mogelijkheid is thans reeds wettelijk verankerd, uitvoerende regels bestaan er niet op dat punt en er valt niet in te zien dat die nu noodzakelijk worden.

3.2 Aanpassingen op langere termijn

Voor de verdere toekomst is er een tweetal richtingen denkbaar die als alternatieve scenario's naast elkaar kunnen worden geplaatst. Bij beide geldt dat er aan belangrijke voorwaarden moet worden voldaan om een klimaat van investering op lokaal niveau mogelijk te maken. Daarop is al in de tweede alinea van de vorige deelparagraaf nader ingegaan.

Scenario 1

Ontwikkel duurzaam beleid aan de hand van “trial and error”. Wacht daartoe de effecten af van de maatregelen die op korte termijn worden ondernomen en laat die bepalend zijn voor de richting in de verdere toekomst. Van belang hierbij is dat er op korte termijn een werkzaam systeem van best practices wordt ingesteld en dat adequate evaluatie hiervan plaatsvindt. Het voordeel van deze aanpak is dat we ruimte laten aan initiatieven van onderop voor het invullen van de regelgeving.¹² We weten nog niet precies in welke richting de praktijk zich zal ontwikkelen. Er moet ruimte zijn voor arrangementen op lokaal niveau, terwijl er ook een duidelijk belang is (voor gemeenten en Rijk) om de kosten van een en ander beheersbaar te houden. Een beleidsmatige focus op concrete oplossingen voor de langere termijn kan een beslag leggen op de mogelijkheden die nu op dit moment worden afgetast en de ruimte voor creatieve initiatieven beperken.

Scenario 2

Mocht toch enige vorm van vergezicht voor betrokkenen wenselijk zijn, dan ware het aan te bevelen om in overleg met de gemeenten in de onderwijswet een algemene zorgplicht te regelen voor de gemeentebesturen voor de realisering van huisvesting van BSO, en deze zorgplicht zoveel mogelijk in samenwerking met de op lokaal niveau aanwezige schoolbesturen vorm te geven. De schoolbesturen zijn krachtens artikel 45 Wpo

¹² Gemeenten blijken over het algemeen creatief te zijn in het vinden van maatwerk en oplossingen. Zie bijvoorbeeld Boogers, M., L. Schaap, N. Karsten & L. van den Munckhof, *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mei 2008.

verantwoordelijk voor de voorziening in kinderopvang, maar het ligt niet voor de hand daarbij de verantwoordelijkheid voor de huisvesting BSO in te sluiten. Deze verantwoordelijkheid hoort, omdat zij de belangen van elk afzonderlijk schoolbestuur overstijgt en een algemeen ruimtelijk afwegingskader vereist, op het hogere bestuurlijke niveau van de gemeente te liggen. Het gemeentebestuur is in de eerste plaats agenderend, maar zou in lijn met de wettelijke onderwijshuisvestingsbepalingen ook doorzettingsmacht moeten hebben via bestemming, subsidie en controle. Het Lokaal Educatief Overleg lijkt voor agendering het geijkte forum. In dit lokaal overleg zijn de besturen van organisaties voor kinderopvang naast die van de scholen al bij wet een plaats toebedeeld. De agenda, bedoeld in artikel 167a Wpo, die thans alleen betrekking heeft op bestrijding van segregatie en onderwijsachterstanden, zou daartoe uitgebreid kunnen worden met de voorziening in huisvesting voor kinderopvang. Het ligt minder voor de hand bij kwesties van huisvesting BSO de geschillenregeling van het tweede lid van dat artikel toepasselijk te verklaren. Die geschillenregeling is opgezet vanuit de gedachte dat het gemeentebestuur feitelijk geen doorzettingsmacht heeft, en dit zo nodig kan afdwingen via het bindend advies van de geschillencommissie.¹³ Het is daarentegen – zoals gezegd – aan te bevelen om bij de zorg voor voorzieningen van huisvesting BSO juist wel gemeentelijke doorzettingsmacht te regelen.

¹³ Zie P.J.J. Zoontjens, Nieuwe contouren van onderwijsachterstandenbeleid, *School en Wet*, september 2007, nr. 4, p. 6-17. Een bijkomend punt is dat die geschillenregeling grote onduidelijkheden bevat en eigenlijk aangepast zou moeten worden.