



Vereniging voor katholiek  
en christelijk onderwijs



**VOS ABB**  
versterkt en verdiept



vereniging voor  
gereformeerd  
schoolonderwijs



verbindt en versterkt

## **Wetsvoorstel bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs**

### *Reactie gezamenlijke profielorganisaties op internetconsultatie*

Als profielorganisaties in het funderend onderwijs onderschrijven wij het belang van goed bestuur, integriteit en zorgvuldig gebruik van publieke middelen.

Tegelijkertijd willen wij benadrukken dat goed bestuur in het onderwijs niet alleen een kwestie is van structuren en regels, maar in essentie een pedagogische en maatschappelijke opdracht. Het vraagt om bestuurders die richting geven, verbinden en reflecteren op hun handelen en om een cultuur waarin verantwoordelijkheid gezamenlijk wordt gedragen.

Het voorliggende wetsvoorstel roept fundamentele vragen op over noodzaak, proportionaliteit, subsidiariteit, effectiviteit en regeldruk. In de huidige vorm achten wij het voorstel onvoldoende overtuigend onderbouwd en op meerdere punten problematisch.

### **1. Effectieve sturing vraagt om drie randvoorwaarden**

Effectieve sturing in het onderwijs vraagt minimaal drie randvoorwaarden:

1. Helder geformuleerde doelstellingen;
2. Eenduidige sturing;
3. Een duidelijke rolverdeling.

Het wetsvoorstel schiet op deze punten tekort. De doelstellingen blijven abstract ("bevordering van bestuurlijke kwaliteit"), zonder duidelijke operationalisering. Tegelijkertijd introduceert het voorstel nieuwe instrumenten die naast bestaande governancecodes en toezichtmechanismen komen. Daardoor ontstaat eerder meervoudige sturing dan eenduidige sturing.<sup>1</sup> Daarnaast vertrekt het wetsvoorstel sterk vanuit een logica van beheersing en

---

<sup>1</sup> Zie hierover ook: Nolen, M. F. (2024). Een verduidelijking van de positie van het bestuur van onderwijsorganisaties. *School & Wet*, 2024(42).



Vereniging voor katholiek  
en christelijk onderwijs



**VOS ABB**  
versterkt en verdiept



risicobeperking, terwijl goed onderwijsbestuur juist vraagt om ruimte, vertrouwen en richting vanuit waarden.

Bovendien is de onderwijswereld vol van pedagogische processen en morele drijfveren, die zich niet of nauwelijks met wetgeving laten sturen.<sup>2</sup> Een eerste vereiste voor goed bestuur en toezicht is een sterke innerlijke motivatie om het goede te doen voor de kinderen, de medewerkers, de organisatie en haar doelstelling. Deze morele context en inbedding laat zich niet creëren door regelgeving en toezicht. Zonder die morele context blijven bestuurlijke kwaliteit en integriteit steken in formele afvinklijstjes: soms ineffectief, soms juist onnodig knellend.

En dat is het onvermijdelijke risico van dit wetsvoorstel: dat de hier genoemde randvoorwaarden een eigen leven gaan leiden, alsof deze vinkjes moeten zorgen voor bestuurlijke kwaliteit en integriteit in plaats van het inhoudelijke gesprek te voeren over wat in een specifieke context goed bestuur betekent. En alsof de druk van extern toezicht het noodzakelijke vuurtje kan aansteken om de goede dingen te doen. De werkelijke vraag is hoe een cultuur ontstaat en kan worden bevorderd waarin bestuurders en intern toezichthouders open zijn over functioneren en verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat is een cultuurvraagstuk en daarvoor biedt wetgeving slechts een beperkt antwoord.

## 2. Onduidelijke rolverdeling in het toezichtstelsel

De rolverdeling tussen bestuur, intern toezicht, inspectie en minister wordt niet scherper met het voorstel, maar juist diffuser. Het Nederlandse onderwijsstelsel kent een duidelijke rolverdeling:

- ▶ Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor kwaliteit van onderwijs en de organisatie daarvan;
- ▶ Samenwerkingsverbanden zorgen voor een dekkend ondersteuningsaanbod in hun regio;

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: Dick den Bakker (2024), *Het ambacht van de schoolbestuurder. Naar een pedagogische bestuurscultuur*. Jan Hoogland e.a. (2024), *Gedreven gemeenschap. Een kleine filosofie van maatschappelijke organisaties in transitie*.



Vereniging voor katholiek  
en christelijk onderwijs



**VOS ABB**  
versterkt en verdiept



- ▶ Interne toezichthouders controleren het bestuur van scholen en samenwerkingsverbanden;
- ▶ De gemeenteraad houdt toezicht op schoolbesturen met openbare scholen in haar gemeente;
- ▶ De Inspectie van het Onderwijs houdt nalevingstoezicht op de bekostigingsvoorwaarden/ deugdelijkheidseisen, ook over de kwaliteit;
- ▶ De minister is stelselverantwoordelijk.

Het wetsvoorstel lijkt deze balans te verschuiven door meer directe invloed van de overheid op interne bestuurlijke aangelegenheden van schoolbesturen toe te kennen, bijvoorbeeld via nieuwe bevoegdheden rond geschiktheid en benoembaarheid van bestuurders en intern toezichthouders. Daarmee ontstaat het risico op overlap tussen intern toezicht, inspectietoezicht en overheidsinterventie. De verhouding tussen deze rollen, en de verwachte uitwerking daarop na invoering van het wetsvoorstel, wordt in het wetsvoorstel onvoldoende uitgewerkt. "Met dit wetsvoorstel krijgt de inspectie additionele toezichthoudende en handhavende taken": Geeft dit geen spanning met de uitvoering van de stimulerende taken van de inspectie? Waarom wel/niet? De voorgestelde geschiktheidseisen benoemen inhoudelijk belangrijke competenties voor bestuurders en intern toezichthouders. Maar als wettelijke bepaling ontstaat er hier wéér een zorgplicht, met bovendien open normen, die in de praktijk heel moeilijk op voldoende/onvoldoende te beoordelen zullen zijn. Dit leidt niet alleen tot uitvoeringsvragen, maar raakt ook aan de rechtszekerheid. Open normen maken het voor bestuurders en intern toezichthouders onduidelijk wanneer precies aan de wettelijke eisen wordt voldaan. De gestelde eisen aan bestuurders lijken ook overbodig, omdat dergelijke eisen in de praktijk al onderdeel uitmaken van de profielen van de bestuurders en interne toezichthouders van de organisaties met adviesplicht voor de desbetreffende medezeggenschapsorganen. De vraag is of nadere invulling van het al verplichte profiel bijdraagt aan professionalisering.

Daarnaast ontbreekt een analyse van de positie van gemeenten ten aanzien van het openbaar onderwijs, waar de gemeenteraad een constitutioneel verankerde externe toezichtrol heeft.



Vereniging voor katholiek  
en christelijk onderwijs



**VOS ABB**  
versterkt en verdiept



Het wetsvoorstel introduceert daarnaast de eis van onafhankelijk intern toezicht bij samenwerkingsverbanden. Wij plaatsen hier – ook in eerdere commentaren - kritische kanttekeningen bij. Door deze onafhankelijkheid te verplichten, ontwikkelt het samenwerkingsverband zich verder tot een bovenbestuurlijke entiteit, terwijl het juist een verband van samenwerkende besturen is. Wij verwijzen hier naar de parlementaire geschiedenis van de Wet passend onderwijs waarin de motieven die aan het oprichten van verplichte samenwerkingsverbanden ten grondslag lagen en de discussie over de samenstelling. De eis van onafhankelijk toezicht staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de deelnemende schoolbesturen ligt. Hoewel wij onderkennen dat niet-onafhankelijk toezicht risico's kent, achten wij de nadelen van een wettelijke verplichting tot onafhankelijk toezicht groter.

### 3. Spanningen met vrijheid van inrichting

Het Nederlandse onderwijsstelsel is gebaseerd op een belangrijke constitutionele balans: publieke bekostiging in combinatie met vrijheid van oprichting, inrichting en richting. Door verdergaande wettelijke eisen te stellen aan governance en benoemingen verschuift het stelsel richting meer directe overheidssturing van onderwijsorganisaties<sup>3</sup>. Dat past niet goed bij de traditionele inrichting van het Nederlandse onderwijsbestel. In de toelichting is niet opgenomen wat de noodzaak is om de vrijheid van onderwijs op dit punt ingrijpend in te perken. In het DNA van de generieke wetgeving voor rechtspersonen (Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek) in Nederland zit ingebakken dat stichtingen en verenigingen veel ruimte hebben bij de inrichting van hun organisatie. Recent is deze generieke wetgeving (zoals de tegenstrijdig belangregeling en een belet- of ontstentenisregeling) aangescherpt om de gegroeide praktijk te legaliseren en de kwaliteit van bestuur en intern toezicht in het algemeen te verbeteren. In navolging van andere sectoren is in 2010 de zorgplicht voor goed bestuur in het onderwijs ingevoerd. Daarmee is al een inbreuk gemaakt op de vrijheid van inrichting van de schoolbesturen. Deze vrijheid is er in de andere publieke sectoren (zorg, woningbouwcorporaties) niet. De nu voorgestelde nadere zorgplicht gaat veel verder dan de zorgplicht uit 2010 en staat op gespannen voet met de generieke wetgeving (Burgerlijk Wetboek) en de vrijheid van inrichting van schoolbesturen. We verwachten dat het invoeren

---

<sup>3</sup> Zie hierover ook het advies van de Raad van State (2008) waarin de constitutionele grenzen aan wettelijke sturing van governance en inrichting van onderwijsinstellingen worden besproken.



Vereniging voor katholiek  
en christelijk onderwijs



**VOS ABB**  
versterkt en verdiept



van deze nadere, zware zorgplicht zodanig op de nog vele kleine schoolbesturen zal drukken dat ze zich genoodzaakt zien te fuseren. Zij staan vrijwel voor een *mission impossible*. Wij zien het wetsvoorstel dan ook als een indirecte fusiedwang die zich niet verdraagt met dat waar de vrijheid van onderwijs, ook de vrijheid van richting, voor bedoeld is.

Schoolbesturen hebben het maatschappelijk belang hoog in het vaandel staan. Dat is immers inherent aan het (besturen van) onderwijs. Het is aan de schoolbesturen om invulling te geven aan dit maatschappelijk belang (opdracht) en dit te doen vanuit hun (statutaire) opdracht binnen de kaders van het ondernemingsrecht. Het is dan ook onjuist – en buiten de kaders van de grondwet - om wettelijk te bepalen dat er een belangenafweging plaatsvindt en dat het maatschappelijk belang onderdeel daarvan uitmaakt. Het kan niet aan de IvO zijn om te beoordelen of het maatschappelijk belang goed is gewogen in de besluitvorming door het bestuur. De norm 'maatschappelijk belang' is open en multi-interpretabel. Dat de norm in de belangenafweging door een schoolbestuur en door een samenwerkingsverband kan verschillen laat zich raden. Hoe dat worden gezien als de belangen botsen, wiens belangen gaan dan voor?

#### 4. Incidentgedreven wetgeving

De onderbouwing van het wetsvoorstel lijkt in belangrijke mate gebaseerd op een beperkt aantal incidenten (zoals ook bij de invoering van de Wet goed onderwijs, goed bestuur) en algemene zorgen over bestuurlijke kwaliteit. Een structurele analyse waaruit blijkt dat het huidige governancekader tekortschiet, ontbreekt. Het onderzoek waarnaar wordt verwezen laat geen direct verband zien tussen onderwijsbestuur en onderwijskwaliteit. Eventuele invloed is indirect en verloopt via actoren en processen binnen de school. De studies constateren bovendien dat niet inzichtelijk is hoe deze invloed precies werkt; juist de sociale en contextuele dynamiek rond het bestuur wordt aangeduid als een *black box*.

Nalevingstoezicht van overheidswege op goed bestuur is nu ook al mogelijk, terwijl ook stimulerend toezicht hier ruimte voor verbetering biedt. Wij vragen ons af of de problemen, mede gelet op de nog pas in 2021 ingevoerde generieke Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (BW) om de kwaliteit van bestuur en intern toezicht in het algemeen te verbeteren én gelet op de nog maar in juni 2025 vernieuwde Governancecode Funderend Onderwijs nu dermate groot zijn dat deze ingreep noodzakelijk is? Het risico bestaat



Vereniging voor katholiek  
en christelijk onderwijs



**VOS ABB**  
versterkt en verdiept



vereniging voor  
gereformeerd  
schoolonderwijs



verbindt en versterkt

daarmee dat structurele regelgeving wordt ingevoerd op basis van uitzonderingssituaties. Dat is een kwetsbare basis voor nieuwe wetgeving die diep ingrijpt in het bestuur van onderwijsorganisaties. Dit terwijl de keuzes schoolbesturen voor de eigen invulling bij voorbaat ter discussie komen te staan en de rechtsbescherming afneemt. Daarnaast richt het voorstel zich vooral op het beheersen van risico's, terwijl de kernvraag juist is hoe een cultuur ontstaat waarin bestuurders open zijn over functioneren en verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat is primair een cultuurvraagstuk, waarvoor wetgeving slechts een beperkt antwoord biedt.

## **5. Bestaande governance-instrumenten worden genegeerd**

Het funderend onderwijs heeft de afgelopen jaren juist grote stappen gezet om bestuurlijke kwaliteit en integriteit te versterken. Governancecodes, professionalisering van bestuurders en toezichthouders en sectorale afspraken bieden hiervoor een breed gedragen kader. Deze instrumenten functioneren op basis van het "pas toe en leg uit"-principe, waardoor zij ruimte bieden voor context en maatwerk. Het wetsvoorstel vervangt deze benadering door gedetailleerde wettelijke regulering, zonder overtuigend aan te tonen dat dit noodzakelijk is.

Daarnaast declassificeert het wetsvoorstel de bestaande acties in en door het veld. De opstellers achten deze acties onvoldoende en miskennen deze acties door soortgelijke zaken in wetgeving af te dwingen. Daarbij ligt een sterke nadruk op verticaal toezicht: de overheid stelt de norm, de inspectie handhaaft. Het scheppen van ruimte en het geven van vertrouwen werkt in een ontwikkeling naar nog beter bestuur en toezicht beter dan een strakker kader en striktere handhaving. Door te investeren in het vermogen van intern toezicht om zelf kritisch en transparant te opereren, wordt het horizontaal toezicht versterkt en gebruik gemaakt van de kennis en ervaring die al aanwezig is in de sector. Ook wordt de verantwoordelijkheid op deze manier gelegd in het collectief belang van de sector en een cultuurverandering bespreekbaar gemaakt. De incidenten worden nooit 100% voorkomen, maar 100% van de besturen van scholen en samenwerkingsverbanden worden wel geraakt.

## **6. Ingrijpen in gedecentraliseerde arbeidsverhoudingen**

Het wetsvoorstel raakt onderwerpen als benoeming, herbenoeming en professionalisering van bestuurders en toezichthouders. Daarmee wordt feitelijk ingegrepen in een domein dat



Vereniging voor katholiek  
en christelijk onderwijs



**VOS ABB**  
versterkt en verdiept



in het onderwijs bewust is belegd bij decentrale cao-onderhandelingen tussen sociale partners. Een uitgebreide onderbouwing waarom én waartoe die centralisering nodig zou zijn mist echter. Dit roept de vraag op waarom de wetgever hier alsnog rechtstreeks in wil sturen en wat de verhouding met de eerder gesloten afspraken rondom die decentralisatie is?

## 7. Verhouding tot het rechtspersonenrecht

Schoolbesturen en samenwerkingsverbanden opereren als zelfstandige rechtspersonen en vallen onder het algemene kader van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het wetsvoorstel introduceert voor het onderwijs echter een aanzienlijk zwaarder regime dan voor vergelijkbare maatschappelijke organisaties. Een duidelijke rechtssystematische onderbouwing hiervoor ontbreekt. Zowel schoolbesturen als samenwerkingsverbanden hebben de laatste jaren hun statuten juist aangepast (mede naar aanleiding van de WBTR) en versterkt op de elementen waar dit wetsvoorstel ook naar vraagt, zoals het voorkomen van belangenverstrengeling. Niet duidelijk wordt uit dat stuk van de memorie van toelichting (i.e. paragraaf 6) waarom de statuten van schoolbesturen hierin nu te kort zouden schieten of welke trend in de praktijk zichtbaar is dat de statuten in combinatie met de wet- en regelgeving tekortschiet.

De opstellers geven aan dat de onderwijssector in contrast staat met andere sectoren qua wettelijke eisen voor bestuur en toezicht. Meer dan deze stelling is er niet als onderbouwing. Bijvoorbeeld een vergelijking tussen sectoren waarin het brede kader geschetst en vergeleken wordt, dus met bijvoorbeeld governancecodes, wetten, richtlijnen, statutaire verschillen, etc. wordt niet gegeven. Ook niet waarom wellicht onderwijs dit ook niet of minder nodig heeft. Wanneer andere sectoren worden benoemd als referentiekader is het wenselijk ook mee te nemen waarom die andere sectoren als referentiekader dienen. Het is immers niet zo dat er geen incidenten met bestuurders of toezichthouders in die sectoren plaatsvindt. Dat zou juist contra extra wettelijke regels pleiten. Bovendien kent het onderwijs de vrijheid van inrichting. Andere sectoren kennen een dergelijke specifieke vrijheid niet.

## 8. Extra administratieve lasten

Het wetsvoorstel introduceert nieuwe procedures en verplichtingen, waaronder:

- ◆ Vergewisplichten bij benoemingen;



Vereniging voor katholiek  
en christelijk onderwijs



**VOS ABB**  
versterkt en verdiept



- ◆ Verklaringen omtrent benoembaarheid;
- ◆ Aanvullende administratieve verplichtingen.

Dit leidt tot extra administratieve lasten voor schoolbesturen en extra uitvoeringslasten voor de overheid. Dit staat op gespannen voet met het voornemen van het kabinet om regeldruk te verminderen. Bovendien wordt voor onderdelen zoals VOG- en VOB-procedures geen structurele financiering voorzien. Wanneer regelgeving vooral leidt tot extra procedures, rijst de vraag wat de daadwerkelijke meerwaarde is. Dit roept niet alleen vragen op over de effectiviteit van het voorgestelde beleid, maar ook over de administratieve lasten voor scholen en de impact op de betrokken leerlingen. Als middelen en capaciteit verschuiven naar aanvullende procedures en verplichtingen, gaat dit ten koste van de bestuurlijke aandacht voor de primaire onderwijsopdracht.

## 9. Risico op verlamdende werking

Het wetsvoorstel kan bovendien een onbedoeld effect hebben: het vergroten van de complexiteit en juridische risico's rond bestuursfuncties.

In een sector waarin het al uitdagend is om voldoende gekwalificeerde bestuurders en toezichthouders te vinden, kan verdere juridisering leiden tot een verkleining van de bestuurlijke ruimte en een ontmoedigend effect op potentiële kandidaten.

## Conclusie

Schoolbesturen onderschrijven het belang van goed bestuur en integriteit. Het veld werkt hier continu actief aan via governancecodes, professionalisering en versterking van intern toezicht.

Het voorliggende wetsvoorstel overtuigt echter onvoldoende op de punten van:

- ◆ Noodzaak en urgentie;
- ◆ Effectiviteit;
- ◆ Proportionaliteit;
- ◆ Regeldruk;
- ◆ Samenhang met bestaande governance-instrumenten.



Vereniging voor katholiek  
en christelijk onderwijs



**VOS ABB**  
versterkt en verdiept

VERENIGING  
VAN  
התאחדות  
המורים

**ISBO**

**VGS**   
vereniging voor  
gereformeerd  
schoolonderwijs

 **vbso**  
verbindt en versterkt

Het wetsvoorstel zet vanuit een kennelijke maakbaarheidsgedachte sterk in op formele structuren en regels. Alsof het voldoen aan die regels als vanzelf leidt tot goed bestuur. Wij denken dat een cultuur van transparantie en het goede gesprek meer zal bijdragen aan goed bestuur en adviseren om daarop in te zetten en dat te stimuleren.

Wij adviseren daarom om het wetsvoorstel in te trekken op basis van de hierboven benoemde punten.