

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs 2020, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met het stellen van eisen op het gebied van deskundigheid en integriteit aan het bestuur en intern toezicht van scholen en samenwerkingsverbanden in het funderend onderwijs (Wet bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs)

(KetenID WGG025514)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is nadere eisen te stellen met betrekking tot de deskundigheid, rolinvulling en integriteit van besturen en het intern toezicht van scholen en samenwerkingsverbanden in het funderend onderwijs;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I Wijziging Wet op het primair onderwijs

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 wordt onder vervanging van de punt aan het slot door een puntkomma een begripsbepaling toegevoegd, luidende:

intern toezicht:

de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan van een bevoegd gezag.

B

Aan artikel 17, vierde lid, onderdeel c, wordt ` , alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

C

Artikel 17a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede en derde lid vervallen.
2. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:
 2. Onder zorg voor een goed bestuurd school als bedoeld in het eerste lid wordt in ieder geval verstaan de zorg voor een zodanige samenstelling van het bestuur dat dit ten minste beschikt over de, mede gelet op de omstandigheden van de school of de scholen die het bevoegd gezag in stand houdt, benodigde kennis en vaardigheden ten aanzien van:
 - a. het inrichten en uitvoeren van een stelsel van kwaliteitszorg en het bevorderen van een cultuur waarin het personeel zich in gezamenlijkheid richt op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs;
 - b. het inrichten en uitvoeren van een integrale en beheerste bedrijfsvoering, in ieder geval met betrekking tot het personeelsbeleid, het financiële beheer en risicobeheersing; en
 - c. het nemen van beslissingen op basis van een zorgvuldige afweging van de daarbij betrokken belangen, waaronder het maatschappelijk belang, het belang van het bevoegd gezag, de aan hem verbonden scholen, de belangen van het personeel en de belangen van de leerlingen en hun ouders.
3. Tevens wordt onder de zorg voor een goed bestuurd school verstaan de zorg voor een zodanige samenstelling van het intern toezicht dat het beschikt over de voor het deugdelijk vervullen van de taken, genoemd in artikel 17c, eerste lid, benodigde kennis en vaardigheden, waaronder kennis ten aanzien van de in het tweede lid, onderdelen a tot en met c, genoemde onderwerpen.
4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband, met dien verstande dat voor het tweede lid, onderdeel a, wordt gelezen "de samenwerking met de aangesloten scholen en de betrokken colleges van burgemeester en wethouders, en het bewaken, evalueren en verbeteren van de samenhang van de ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de aangesloten scholen;".

D

Na artikel 17a worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 17a1. Benoeming leden bestuur en intern toezicht

1. De benoeming in de functie van lid van het bestuur of het intern toezicht geschiedt op basis van een vooraf openbaar gemaakt profiel.
2. Het bevoegd gezag vergewist zich voorafgaand aan een benoeming of herbenoeming van een lid van het bestuur of intern toezicht dat de betrokken kandidaat:
 - a. een verklaring omtrent de benoembaarheid heeft overgelegd, afgegeven op grond van artikel 17a2, die op het tijdstip van benoeming niet ouder is dan een maand;
 - b. een verklaring omtrent het gedrag heeft overgelegd, die op het tijdstip van benoeming niet ouder is dan zes maanden; en
 - c. geen nevenwerkzaamheden verricht als bedoeld in artikel 17b, derde lid.
3. Het bevoegd gezag benoemt een kandidaat slechts als lid van het bestuur of het intern toezicht nadat is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in het tweede lid.
4. Het bevoegd gezag bewaart een afschrift van de verklaringen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a en b, gedurende de periode waarin de betrokkene lid is van het bestuur of het intern toezicht.
5. Het bevoegd gezag benoemt of herbenoemt de leden van het bestuur of het intern toezicht voor een periode van ten hoogste vier jaar.
6. Het bevoegd gezag herbenoemt een lid van het intern toezicht niet voor zover het lid hierdoor meer dan acht jaar aaneengesloten zitting zou krijgen in het intern toezicht.
7. Bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht wordt de medezeggenschapsraad van de school, bedoeld in [artikel 3 van de Wet](#)

[medezeggenschap op scholen](#), in de gelegenheid gesteld een bindende voordracht te doen voor een lid, onverminderd het bepaalde in het tweede lid.

8. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband, met dien verstande dat bij de toepassing van het zevende lid voor "medezeggenschapsraad, van de school, bedoeld in artikel 3 van de Wet medezeggenschap op scholen" wordt gelezen "de ondersteuningsplanraad, bedoeld in artikel 4a van de Wet medezeggenschap op scholen".

Artikel 17a2. Verstrekking verklaring omtrent de benoembaarheid

1. Op aanvraag van een natuurlijke persoon verstrekt Onze Minister een verklaring omtrent de benoembaarheid als lid van een bestuur of het intern toezicht van een bevoegd gezag.

2. Onze Minister weigert de verklaring, bedoeld in het eerste lid, slechts indien:

- a. Onze Minister de aanvrager niet benoembaar heeft verklaard op grond van artikel 153b, artikel 132b van de Wet op de expertisecentra, artikel 3.38b van de Wet voortgezet onderwijs 2020 of artikel 122b van de Wet primair onderwijs BES; of
- b. de aanvrager geregistreerd is bij het Handelsregister op grond van artikel 29, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007, de artikelen 19c, tweede lid, en 20a, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 106b, derde lid, van de Faillissementswet.

3. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband.

E

Artikel 17b komt te luiden:

Artikel 17b. Onafhankelijkheid bestuur en intern toezicht

1. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden.

2. Een lid van het intern toezicht functioneert onafhankelijk van het bestuur.

3. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat een lid van het bestuur of intern toezicht geen nevenwerkzaamheden verricht die naar het oordeel van het intern toezicht onverenigbaar zijn met diens lidmaatschap van het bestuur of intern toezicht, omdat uitoefening van die nevenwerkzaamheden:

- a. in de weg kan staan aan een deugdelijke uitoefening van de als lid van het bestuur of intern toezicht te verrichten werkzaamheden;
- b. leidt tot een tegenstrijdig belang, waaronder wordt verstaan een direct of indirect persoonlijk belang dat tegenstrijdig is of kan zijn aan de belangen die het bevoegd gezag behartigt of behoort te behartigen; of
- c. de schijn wekt van een tegenstrijdig belang als bedoeld in onderdeel b.

4. Een lid van het bestuur of intern toezicht doet onverwijld melding aan het intern toezicht van de nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten, tenzij deze evident niet raken aan de belangen, bedoeld in het derde lid, onderdeel b.

5. Het bevoegd gezag maakt naar aanleiding van de melding in ieder geval de gegevens, bedoeld in het zesde lid, onverwijld openbaar gedurende de periode waarin de nevenwerkzaamheden worden verricht.

6. De openbaarmaking, bedoeld in het vijfde lid, betreft in ieder geval de volgende gegevens:

- a. de volledige naam van degene wiens nevenwerkzaamheden het betreft;
- b. de volledige naam van de organisatie waarbij de nevenwerkzaamheden worden verricht; en
- c. een beschrijving van de nevenwerkzaamheden.

7. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband. Ten aanzien van de uitvoering van het derde lid draagt het samenwerkingsverband in ieder geval ervoor zorg dat een lid van het intern toezicht niet tevens lid is van het bestuur of intern toezicht van een bij het samenwerkingsverband aangesloten bevoegd gezag, of

van een aangesloten bevoegd gezag als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de expertisecentra.

F

Artikel 17c wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt 'De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' en 'De toezichthouder of het toezichthoudend orgaan' vervangen door 'Het intern toezicht'.
 - b. Aan het slot van onderdeel d wordt ", en" vervangen door een puntkomma.
 - c. Onderdeel e vervalt.
 - d. Er worden vier onderdelen toegevoegd, luidende:
 - e. het jaarlijks voeren van gesprekken met ieder afzonderlijk lid van het bestuur inzake diens:
 - 1° functioneren;
 - 2° nevenwerkzaamheden, mede in het licht van het bepaalde in artikel 17b, derde en vierde lid; en
 - 3° professionalisering.
 - f. het jaarlijks evalueren van het eigen functioneren en van de uitvoering van het intern toezichtkader van het voorgaande kalenderjaar, en het mede op basis van die evaluatie vaststellen van de voor het komende kalenderjaar geldende toezichtsprioriteiten, neer te leggen in een intern toezichtkader, alsmede de uitvoering daarvan;
 - g. het beoordelen van de nevenwerkzaamheden, bedoeld in artikel 17b, derde lid, alsmede het openbaar maken van de daarop betrekking hebbende gegevens, bedoeld in artikel 17b, vijfde lid; en
 - h. het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld onder a tot en met g, in het jaarverslag.
 2. In het tweede lid wordt 'de interne toezichthouder of het interne toezichthoudende orgaan' vervangen door 'het intern toezicht'.
 3. In het derde en vijfde lid wordt 'De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' vervangen door 'Het intern toezicht'.
 4. In het vierde lid wordt 'het intern toezicht' vervangen door 'het interne toezicht op het bestuur'.

G

Artikel 18a, vierde lid, laatste volzin komt te luiden:

De statuten van de rechtspersoon voorzien in ieder geval in een voorziening voor de beslechting van geschillen, de termijn waarvoor de bestuursleden worden benoemd, alsmede het aantal toegestane herbenoemingen.

H

Aan artikel 47, vierde lid, onderdeel c, wordt ', alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

I

Aan artikel 48, zesde lid, onderdeel c, wordt ', alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

J

Artikel 74, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b, subonderdeel 6°, komt te luiden:

6° de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop en de zorg voor de samenstelling van het bestuur en het intern toezicht op grond van de artikelen 17a en 17b en, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 30a, een beschrijving van de over te dragen taken;.

2. Aan het slot van onderdeel c vervalt 'en'.

3. Aan het slot van onderdeel d wordt de punt vervangen door `; en'.

4. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. een verklaring omtrent de benoembaarheid van de personen die het bestuur en het intern toezicht vormen als bedoeld in artikel 17a2, die op het tijdstip van het doen van de aanvraag niet ouder is dan een maand.

K

Artikel 75 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na het derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3a. Onze Minister wijst de aanvraag in ieder geval af, indien deze niet voldoet aan artikel 74, tweede lid, onderdeel d of onderdeel e.

2. In het tiende lid wordt "derde, vierde en vijfde lid" vervangen door "derde tot en met vijfde lid".

L

Na artikel 153a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 153b. Niet-benoembaarverklaring

1. Onze Minister kan nadat de inspectie een inspectierapport als bedoeld in artikel 153, vijfde lid, heeft uitgebracht, besluiten dat een of meer leden of voormalige leden van het bestuur of het intern toezicht niet kunnen worden benoemd als lid van het bestuur of het intern toezicht van een bevoegd gezag als bedoeld in deze wet, artikel 1.1 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, artikel 1 van de Wet op de expertisecentra en artikel 1 van de Wet primair onderwijs BES. Het besluit geldt tot uiterlijk vijf jaar na vaststelling van het inspectierapport.

2. Toepassing van het eerste lid geschiedt slechts ten aanzien van degene die door handelen of nalaten een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan of voortduren van het wanbeheer.

3. Ten behoeve van de behandeling van aanvragen van verklaringen omtrent de benoembaarheid, als bedoeld in artikel 17a2, eerste lid, draagt Onze Minister zorg voor de registratie van gegevens met betrekking tot degenen die door hem niet benoembaar zijn verklaard op grond van het eerste lid. De registratie vindt plaats voor de duur van de geldigheid van de verklaring. Onze Minister is de verwerkingsverantwoordelijke, bedoeld artikel 4, onderdeel 7, van de Algemene verordening gegevensbescherming met betrekking tot de verwerking van de persoonsgegevens ten behoeve van deze registratie.

4. In de registratie, bedoeld in het derde lid, worden de volgende gegevens opgenomen:

a. de volledige naam van degene die niet benoembaar is verklaard;

b. diens burgerservicenummer;

c. diens geboortedatum;

d. het besluit, bedoeld in het eerste lid;

e. de datum en het kenmerk van het inspectierapport, bedoeld in het eerste lid; en

f. de datum waarop de werkingsduur van het besluit eindigt.

5. De gegevens uit de registratie, bedoeld in het derde lid, worden uitsluitend gebruikt ten behoeve van de behandeling van een aanvraag van een verklaring omtrent de benoembaarheid en de verstrekking daarvan, op diens verzoek, aan degene die niet benoembaar is verklaard.

6. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband.

M

Artikel 165, vijfde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel b vervalt 'en'.
2. Aan het slot van onderdeel c wordt de punt vervangen door ", en".
3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
- d. de frequentie waarmee een onafhankelijke externe partij de evaluatie van het eigen functioneren, bedoeld in artikel 17c, eerste lid, onderdeel f, begeleidt;

N

Na artikel 214c wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 214d. Overgangsrecht Wet bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs

1. Ten aanzien degene die, onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 17a1 benoemd was als lid van het bestuur of van het intern toezicht van een bevoegd gezag, is dat artikel niet van toepassing tot het tijdstip waarop de benoeming eindigt.
2. Een lid van het bestuur of van het intern toezicht, waarop het eerste lid van toepassing is, overlegt binnen zes maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 17a1 een verklaring omtrent het gedrag aan het bevoegd gezag, die niet ouder is dan zes maanden.
3. Het bevoegd gezag bewaart de verklaring omtrent het gedrag, bedoeld in het tweede lid, tot het tijdstip waarop de benoeming als lid van het bestuur of intern toezicht eindigt.
4. Artikel 17b, zevende lid, tweede volzin, is gedurende twee jaren, gerekend vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dat artikel, niet van toepassing ten aanzien van voor dat tijdstip benoemde leden van het intern toezicht van een samenwerkingsverband die tevens lid zijn van een bestuur of intern toezicht van een bij dat samenwerkingsverband aangesloten bevoegd gezag.

Artikel II Wijziging Wet op de expertisecentra

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 wordt onder vervanging van de punt aan het slot door een puntkomma een begripsbepaling toegevoegd, luidende:

intern toezicht:

de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan van een bevoegd gezag.

B

Aan artikel 28, vierde lid, onderdeel c, wordt ', alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

C

Artikel 28g wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. Onder zorg voor een goed bestuurd school als bedoeld in het eerste lid wordt in ieder geval verstaan de zorg voor een zodanige samenstelling van het bestuur dat dit ten minste beschikt over de, mede gelet op de omstandigheden van de school of de scholen die het bevoegd gezag in stand houdt, benodigde kennis en vaardigheden ten aanzien van:
 - a. het inrichten en uitvoeren van een stelsel van kwaliteitszorg en het bevorderen van een cultuur waarin het personeel zich in gezamenlijkheid richt op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs;
 - b. het inrichten en uitvoeren van een integrale en beheerste bedrijfsvoering, in ieder geval met betrekking tot het personeelsbeleid, het financiële beheer en risicobeheersing; en
 - c. het nemen van beslissingen op basis van een zorgvuldige afweging van de daarbij betrokken belangen, waaronder het maatschappelijk belang, het belang van het bevoegd gezag, de aan hem verbonden scholen, de belangen van het personeel en de belangen van de leerlingen en hun ouders.
3. Tevens wordt onder de zorg voor een goed bestuurd school verstaan de zorg voor een zodanige samenstelling van het intern toezicht dat het beschikt over de voor het deugdelijk vervullen van de taken, genoemd in artikel 28i, eerste lid, benodigde kennis en vaardigheden, waaronder kennis ten aanzien van de in het tweede lid, onderdelen a tot en met c, genoemde onderwerpen.

D

Na artikel 28g worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 28g1. Benoeming leden bestuur en intern toezicht

1. De benoeming in de functie van lid van het bestuur of het intern toezicht geschiedt op basis van een vooraf openbaar gemaakt profiel.
2. Het bevoegd gezag vergewist zich voorafgaand aan een benoeming of herbenoeming van een lid van het bestuur of intern toezicht dat de betrokken kandidaat:
 - a. een verklaring omtrent de benoembaarheid heeft overgelegd, afgegeven op grond van artikel 28g2, die op het tijdstip van benoeming niet ouder is dan een maand;
 - b. een verklaring omtrent het gedrag heeft overgelegd, die op het tijdstip van benoeming niet ouder is dan zes maanden; en
 - c. geen nevenwerkzaamheden verricht als bedoeld in artikel 28h, derde lid.
3. Het bevoegd gezag benoemt een kandidaat slechts als lid van het bestuur of intern toezicht nadat is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in het tweede lid.
4. Het bevoegd gezag bewaart een afschrift van de verklaringen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a en b, gedurende de periode waarin de betrokkene lid is van het bestuur of het intern toezicht.
5. Het bevoegd gezag benoemt of herbenoemt de leden van het bestuur of het intern toezicht voor een periode van ten hoogste vier jaar.
6. Het bevoegd gezag herbenoemt een lid van het intern toezicht niet voor zover het lid hierdoor meer dan acht jaar aaneengesloten zitting zou krijgen in het intern toezicht.
7. Bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht wordt de medezeggenschapsraad van de school, bedoeld in [artikel 3 van de Wet medezeggenschap op scholen](#), in de gelegenheid gesteld een bindende voordracht te doen voor een lid, onverminderd het bepaalde in het tweede lid.

Artikel 28g2. Verstrekking verklaring omtrent de benoembaarheid

1. Op aanvraag van een natuurlijke persoon verstrekt Onze Minister een verklaring omtrent de benoembaarheid als lid van een bestuur of het intern toezicht van een bevoegd gezag.
2. Onze Minister weigert de verklaring, bedoeld in het eerste lid, slechts indien:

- a. Onze Minister de aanvrager niet benoembaar heeft verklaard op grond van artikel 132b, artikel 153b van de Wet op het primair onderwijs, artikel 3.38b van de Wet voortgezet onderwijs 2020 of artikel 122b van de Wet primair onderwijs BES; of
- b. de aanvrager geregistreerd is bij het Handelsregister op grond van artikel 29, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007, de artikelen 19c, tweede lid, en 20a, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 106b, derde lid, van de Faillissementswet.

E

Artikel 28h komt te luiden:

Artikel 28h. Onafhankelijkheid bestuur en intern toezicht

1. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden.
2. Een lid van het intern toezicht functioneert onafhankelijk van het bestuur.
3. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat een lid van het bestuur of intern toezicht geen nevenwerkzaamheden verricht die naar het oordeel van het intern toezicht onverenigbaar zijn met diens lidmaatschap van het bestuur of intern toezicht, omdat uitoefening van die nevenwerkzaamheden:
 - a. in de weg kan staan aan een deugdelijke uitoefening van de als lid van het bestuur of intern toezicht te verrichten werkzaamheden;
 - b. leidt tot een tegenstrijdig belang, waaronder wordt verstaan een direct of indirect persoonlijk belang dat tegenstrijdig is of kan zijn aan de belangen die het bevoegd gezag behartigt of behoort te behartigen; of
 - c. de schijn wekt van een tegenstrijdig belang als bedoeld in onderdeel b.
4. Een lid van het bestuur of intern toezicht doet onverwijld melding aan het intern toezicht van de nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten, tenzij deze evident niet raken aan de belangen, bedoeld in het derde lid, onderdeel b.
5. Het bevoegd gezag maakt naar aanleiding van de melding in ieder geval de gegevens, bedoeld in het zesde lid, onverwijld openbaar gedurende de periode waarin de nevenwerkzaamheden worden verricht.
6. De openbaarmaking, bedoeld in het vijfde lid, betreft in ieder geval de volgende gegevens:
 - a. de volledige naam van degene, wiens nevenwerkzaamheden het betreft;
 - b. de volledige naam van de organisatie waarbij de nevenwerkzaamheden worden verricht; en
 - c. een beschrijving van de nevenwerkzaamheden.

F

Artikel 28i wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt 'De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' en 'De toezichthouder of het toezichthoudend orgaan' vervangen door 'Het intern toezicht'.
 - b. Aan het slot van onderdeel d wordt ", en" vervangen door een puntkomma.
 - c. Onderdeel e vervalt.
 - d. Er worden vier onderdelen toegevoegd, luidende:
 - e. het jaarlijks voeren van gesprekken met ieder afzonderlijk lid van het bestuur inzake diens:
 - 1° functioneren;
 - 2° nevenwerkzaamheden, mede in het licht van het bepaalde in artikel 28h, derde en vierde lid; en
 - 3° professionalisering.
 - f. het jaarlijks evalueren van het eigen functioneren en van de uitvoering van het intern toezichtkader van het voorgaande kalenderjaar, en het, mede op basis van die

evaluatie, vaststellen van de voor het komende kalenderjaar geldende toezichtsprioriteiten, neer te leggen in een intern toezichtkader, alsmede de uitvoering daarvan;

g. het beoordelen van de nevenwerkzaamheden, bedoeld in artikel 28h, derde lid, alsmede het openbaar maken van de daarop betrekking hebbende gegevens, bedoeld in artikel 28h, vijfde lid; en

h. het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld onder a tot en met g, in het jaarverslag.

2. In het tweede lid wordt 'de interne toezichthouder of het interne toezichthoudende orgaan' vervangen door 'het intern toezicht'.

3. In het derde lid wordt 'De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' vervangen door 'Het intern toezicht'.

4. In het vierde lid wordt 'het intern toezicht' vervangen door 'het interne toezicht op het bestuur'.

G

Aan artikel 50, vierde lid, onderdeel c, wordt ', alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

H

Aan artikel 51, zesde lid, onderdeel c, wordt ', alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

I

Na artikel 132a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 132b. Niet-benoembaarverklaring

1. Onze Minister kan nadat de inspectie een inspectierapport als bedoeld in artikel 132, vijfde lid, heeft uitgebracht, besluiten dat een of meer leden of voormalige leden van het bestuur of het intern toezicht niet kunnen worden benoemd als lid van het bestuur of het intern toezicht van een bevoegd gezag als bedoeld in deze wet, artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 1.1 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en artikel 1 van de Wet primair onderwijs BES. Het besluit geldt tot uiterlijk vijf jaar na vaststelling van het inspectierapport.
2. Toepassing van het eerste lid geschiedt slechts ten aanzien van degene die door handelen of nalaten een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan of voortduren van het wanbeheer.
3. Ten behoeve van de behandeling van aanvragen van verklaringen omtrent de benoembaarheid, bedoeld in artikel 28g2, eerste lid, draagt Onze Minister zorg voor de registratie van gegevens met betrekking tot degenen die door hem niet benoembaar zijn verklaard op grond van het eerste lid. De registratie vindt plaats voor de duur van de geldigheid van de verklaring. Onze Minister is de verwerkingsverantwoordelijke, bedoeld artikel 4, onderdeel 7, van de Algemene verordening gegevensbescherming met betrekking tot de verwerking van de persoonsgegevens ten behoeve van deze registratie.
4. In de registratie worden de volgende gegevens opgenomen:
 - a. de volledige naam van degene die niet benoembaar is verklaard;
 - b. diens burgerservicenummer;
 - c. diens geboortedatum;
 - d. het besluit, bedoeld in het eerste lid;
 - e. de datum en het kenmerk van het inspectierapport, bedoeld in het eerste lid; en
 - f. de datum waarop de werkingsduur van het besluit eindigt.

5. De gegevens uit de registratie, bedoeld in het derde lid, worden uitsluitend gebruikt ten behoeve van de behandeling van een aanvraag van een verklaring omtrent de benoembaarheid en de verstrekking daarvan, op diens verzoek, aan degene die niet benoembaar is verklaard.

J

Artikel 141, vijfde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel b vervalt 'en'.
2. Aan het slot van onderdeel c wordt de punt vervangen door ', en'.
3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
- d. de frequentie waarmee een onafhankelijke externe partij de evaluatie van het eigen functioneren, bedoeld in artikel 17c, eerste lid, onderdeel f, begeleidt.

K

Na artikel 188b wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 188c. Overgangsrecht Wet bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs

1. Ten aanzien degene die, onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 28g1 benoemd was als lid van het bestuur of van het intern toezicht van een bevoegd gezag, is dat artikel niet van toepassing tot het tijdstip waarop de benoeming eindigt.
2. Een lid van het bestuur of van het intern toezicht, waarop het eerste lid van toepassing was, overlegt binnen zes maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 28g1 een verklaring omtrent het gedrag aan het bevoegd gezag, die niet ouder is dan zes maanden,.
3. Het bevoegd gezag bewaart de verklaring omtrent het gedrag, bedoeld in het tweede lid, tot het tijdstip waarop de benoeming als lid van het bestuur of intern toezicht eindigt.

Artikel III Wijziging Wet voortgezet onderwijs 2020

A

In artikel 1.1 wordt in de alfabetische volgorde een begripsbepaling toegevoegd, luidende:

intern toezicht: de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan van een bevoegd gezag;.

B

Artikel 2.47, vijfde lid, laatste volzin, komt te luiden:

De statuten van de rechtspersoon voorzien in ieder geval in een voorziening voor de beslechting van geschillen, de termijn waarvoor de bestuursleden worden benoemd, alsmede het aantal toegestane herbenoemingen.

C

Artikel 3.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede tot en met vijfde lid vervallen.
2. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:
 2. Onder zorg voor een goed bestuurd school als bedoeld in het eerste lid wordt in ieder geval verstaan de zorg voor een zodanige samenstelling van het bestuur dat het ten minste beschikt over de, mede gelet op de omstandigheden van de school of de

scholen die het bevoegd gezag in stand houdt, benodigde kennis en vaardigheden ten aanzien van:

- a. het inrichten en uitvoeren van een stelsel van kwaliteitszorg en het bevorderen van een cultuur waarin het personeel zich in gezamenlijkheid richt op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs;
 - b. het inrichten en uitvoeren van een integrale en beheerste bedrijfsvoering, in ieder geval met betrekking tot het personeelsbeleid, het financiële beheer en risicobeheersing; en
 - c. het nemen van beslissingen op basis van een zorgvuldige afweging van de daarbij betrokken belangen, waaronder het maatschappelijk belang, het belang van het bevoegd gezag, de aan hem verbonden scholen, de belangen van het personeel en de belangen van de leerlingen en hun ouders.
3. Tevens wordt onder de zorg voor een goed bestuurd school verstaan de zorg voor een zodanige samenstelling van het intern toezicht dat het beschikt over de voor het deugdelijk vervullen van de taken, genoemd in artikel 3.3, tweede lid, benodigde kennis en vaardigheden, waaronder kennis ten aanzien van de in het tweede lid, onderdelen a tot en met c, genoemde onderwerpen.
4. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband, met dien verstande dat voor het tweede lid, onderdeel a, wordt gelezen "de samenwerking met de aangesloten scholen en de betrokken colleges van burgemeester en wethouders, en het bewaken, evalueren en verbeteren van de samenhang van de ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de aangesloten scholen;".

D

Na artikel 3.1 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 3.1a. Benoeming leden bestuur en intern toezicht

1. Het bevoegd gezag benoemt personen in de functies van het bestuur en het intern toezicht op basis van een vooraf openbaar gemaakt profiel.
2. Het bevoegd gezag vergewist zich voorafgaand aan een benoeming of herbenoeming van een lid van het bestuur of intern toezicht dat de betrokken kandidaat:
 - a. een verklaring omtrent de benoembaarheid heeft overgelegd, afgegeven op grond van artikel 3.1b, die op het tijdstip van benoeming niet ouder is dan een maand;
 - b. een verklaring omtrent het gedrag heeft overgelegd, die op het tijdstip van benoeming niet ouder is dan zes maanden; en
 - c. geen nevenwerkzaamheden verricht als bedoeld in artikel 3.1c, derde lid.
3. Het bevoegd gezag benoemt een kandidaat slechts als lid van het bestuur of intern toezicht nadat is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in het tweede lid.
4. Het bevoegd gezag bewaart een afschrift van de verklaringen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a en b, gedurende de periode waarin de betrokkene lid is van het bestuur of het intern toezicht.
5. Het bevoegd gezag benoemt of herbenoemt de leden van het bestuur of het intern toezicht voor een periode van ten hoogste vier jaar.
6. Het bevoegd gezag herbenoemt een lid van het intern toezicht niet voor zover het lid hierdoor meer dan acht jaar aaneengesloten zitting zou krijgen in het intern toezicht.
7. Bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht stelt het bevoegd gezag de medezeggenschapsraad van de school, bedoeld in artikel 3 van de WMS, in de gelegenheid een bindende voordracht te doen voor een lid, onverminderd het bepaalde in het tweede lid.
8. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband, met dien verstande dat bij de toepassing van het zevende lid voor "de medezeggenschapsraad, van de school, bedoeld in artikel 3 van de WMS" wordt gelezen "de ondersteuningsplanraad, bedoeld in artikel 4a van de WMS".

Artikel 3.1b. Verstrekking verklaring omtrent de benoembaarheid

1. Op aanvraag van een natuurlijke persoon verstrekt Onze Minister een verklaring omtrent de benoembaarheid als lid van een bestuur of het intern toezicht van een bevoegd gezag.
2. Onze Minister weigert de verklaring, bedoeld in het eerste lid, slechts indien:
 - a. Onze Minister de aanvrager niet benoembaar heeft verklaard op grond van artikel 3.38b, artikel 132b van de WEC, artikel 153b van de WPO of artikel 122b van de WPO BES; of
 - b. de aanvrager geregistreerd is bij het Handelsregister op grond van artikel 29, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007, de artikelen 19c, tweede lid, en 20a, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 106b, derde lid, van de Faillissementswet.
3. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband.

E

Na artikel 3.1b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.1c. Onafhankelijkheid bestuur en intern toezicht

1. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden.
2. Een lid van het intern toezicht functioneert onafhankelijk van het bestuur.
3. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat een lid van het bestuur of intern toezicht geen nevenwerkzaamheden verricht die naar het oordeel van het intern toezicht onverenigbaar zijn met diens lidmaatschap van het bestuur of intern toezicht, omdat uitoefening van die nevenwerkzaamheden:
 - a. in de weg kan staan aan een deugdelijke uitoefening van de als lid van het bestuur of intern toezicht te verrichten werkzaamheden;
 - b. leidt tot een tegenstrijdig belang, waaronder wordt verstaan een direct of indirect persoonlijk belang dat tegenstrijdig is of kan zijn aan de belangen die het bevoegd gezag behartigt of behoort te behartigen; of
 - c. de schijn wekt van een tegenstrijdig belang als bedoeld in onderdeel b.
4. Een lid van het bestuur of intern toezicht doet onverwijld melding aan het intern toezicht van de nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten, tenzij deze evident niet raken aan de belangen, bedoeld in het derde lid, onderdeel b.
5. Het bevoegd gezag maakt naar aanleiding van de melding in ieder geval de gegevens, bedoeld in het zesde lid, onverwijld openbaar gedurende de periode waarin de nevenwerkzaamheden worden verricht.
6. De openbaarmaking, bedoeld in het vijfde lid, betreft in ieder geval de volgende gegevens:
 - a. de volledige naam van degene, wiens nevenwerkzaamheden het betreft;
 - b. de volledige naam van de organisatie waarbij de nevenwerkzaamheden worden verricht; en
 - c. een beschrijving van de nevenwerkzaamheden.
7. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband. Ten aanzien van de uitvoering van het derde lid draagt het samenwerkingsverband in ieder geval ervoor zorg dat een lid van het intern toezicht niet tevens lid is van het bestuur of intern toezicht van een bij het samenwerkingsverband aangesloten bevoegd gezag of van een aangesloten bevoegd gezag als bedoeld in artikel 1 van de WEC.

F

Artikel 3.2, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel b vervalt 'en'.
2. Aan het slot van onderdeel c wordt de punt vervangen door "; en".
3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - d. de frequentie waarmee een onafhankelijke externe partij de evaluatie van het eigen functioneren, bedoeld in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel f, begeleidt;

G

Artikel 3.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' vervangen door 'Het intern toezicht'.
2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt 'De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' vervangen door 'Het intern toezicht'.
 - b. Aan het slot van onderdeel d vervalt "en".
 - c. Onderdeel e vervalt.
 - d. Er worden vier onderdelen toegevoegd, luidende:
 - 1° functioneren;
 - 2° nevenwerkzaamheden, mede in het licht van het bepaalde in artikel 3.1c, derde en vierde lid; en
 - 3° professionalisering.
 - e. het jaarlijks voeren van gesprekken met ieder afzonderlijk lid van het bestuur inzake diens:
 - 1° functioneren;
 - 2° nevenwerkzaamheden, mede in het licht van het bepaalde in artikel 3.1c, derde en vierde lid; en
 - 3° professionalisering.
 - f. het jaarlijks evalueren van het eigen functioneren en van de uitvoering van het intern toezichtkader van het voorgaande kalenderjaar, en het, mede op basis van die evaluatie, vaststellen van de voor het komende kalenderjaar geldende toezichtsprioriteiten, neer te leggen in een intern toezichtkader, alsmede de uitvoering daarvan;
 - g. het beoordelen van de nevenwerkzaamheden, bedoeld in artikel 3.1c, derde lid, alsmede het openbaar maken van de daarop betrekking hebbende gegevens, bedoeld in artikel 3.1c, vijfde lid; en
 - h. het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld onder a tot en met g, in het jaarverslag.
3. In het derde lid wordt 'de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' vervangen door 'het intern toezicht'.
3. In het vijfde lid wordt 'De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' vervangen door 'Het intern toezicht'.
4. In het zesde lid wordt 'de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' vervangen door 'het intern toezicht'.

H

Aan artikel 3.5, eerste lid, onderdeel c, wordt ', alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

I

Aan artikel 3.11, tweede lid, onderdeel c, wordt ', alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

J

Aan artikel 3.17, tweede lid, onderdeel c, wordt ', alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

K

Na artikel 3.38a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.38b. Niet-benoembaarverklaring

1. Onze Minister kan nadat de inspectie een inspectierapport als bedoeld in artikel 3.38, vijfde lid, heeft uitgebracht, besluiten dat een of meer leden of voormalige leden van het bestuur of het intern toezicht niet kunnen worden benoemd als lid van het bestuur of het intern toezicht van een bevoegd gezag als bedoeld in deze wet, artikel 1 van de WPO, artikel 1 van de WEC en artikel 1 van de WPO BES. Het besluit geldt tot uiterlijk vijf jaar na vaststelling van het inspectierapport.
2. Toepassing van het eerste lid geschiedt slechts ten aanzien van degene die door handelen of nalaten een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan of voortduren van het wanbeheer.
3. Ten behoeve van de behandeling van aanvragen van verklaringen omtrent de benoembaarheid, bedoeld in artikel 3.1b, eerste lid, draagt Onze Minister zorg voor de registratie van gegevens met betrekking tot degenen die door hem niet benoembaar zijn verklaard op grond van het eerste lid. De registratie vindt plaats voor de duur van de geldigheid van de verklaring. Onze Minister is de verwerkingsverantwoordelijke, bedoeld artikel 4, onderdeel 7, van de Algemene verordening gegevensbescherming met betrekking tot de verwerking van de persoonsgegevens ten behoeve van deze registratie.
4. In de registratie worden de volgende gegevens opgenomen:
 - a. de volledige naam van degene die niet benoembaar is verklaard;
 - b. diens burgerservicenummer;
 - c. diens geboortedatum;
 - d. het besluit, bedoeld in het eerste lid;
 - e. de datum en het kenmerk van het inspectierapport, bedoeld in het eerste lid; en
 - f. de datum waarop de werkingsduur van het besluit eindigt.
5. De gegevens uit de registratie, bedoeld in het derde lid, worden uitsluitend gebruikt ten behoeve van de behandeling van een aanvraag van een verklaring omtrent de benoembaarheid en de verstrekking daarvan, op diens verzoek, aan degene die niet benoembaar is verklaard.
6. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband.

L

Artikel 4.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na lid 4a wordt een lid ingevoegd, luidende:
 - 4b. Onze Minister wijst de aanvraag in ieder geval af, indien deze niet voldoet aan artikel 4.5a, tweede lid, onderdeel d of onderdeel e.
2. In het zevende lid wordt "vierde, vijfde en zesde lid" vervangen door "vierde tot en met zesde lid".

M

Artikel 4.5a, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b, subonderdeel 6°, komt te luiden:

6° de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop en de zorg voor de samenstelling van het bestuur en het intern toezicht op grond van de artikelen 3.1 en 3.1c en, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 7.5, een beschrijving van de over te dragen taken;
2. Aan het slot van onderdeel c vervalt 'en'.
3. Aan het slot van onderdeel d wordt de punt vervangen door '; en'.
4. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - e. een verklaring omtrent de benoembaarheid van de personen die het bestuur en het intern toezicht vormen als bedoeld in artikel 3.1b, die op het tijdstip van het doen van de aanvraag niet ouder is dan een maand.

N

Na artikel 11.36 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11.36a. Toepassing Wet bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs

1. De artikelen 3.1, tweede tot en met vierde lid, 3.1a, tweede tot en met zesde en achtste lid, 3.1b, 3.1c, derde tot en met zevende lid, 3.2, eerste lid, onderdeel d, 3.3, tweede lid, onderdelen e tot en met h, en 3.38b zijn niet van toepassing.
2. Het in de artikelen 3.5, eerste lid, onderdeel c, 3.11, tweede lid, onderdeel c, en 3.17, tweede lid, onderdeel c, bepaalde over de neerlegging van het aantal toegestane herbenoemingen in de statuten of de verordening, is niet van toepassing.
3. Dit artikel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen datum.

O

In artikel 11.45 wordt na lid 4a een lid ingevoegd, luidende:

- 4b. Onze Minister wijst de aanvraag in ieder geval af, indien deze niet voldoet aan artikel 11.45a, tweede lid, onderdeel d of onderdeel e.

P

Artikel 11.45a, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b, subonderdeel 5°, komt te luiden:
6° de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop en de zorg voor de samenstelling van het bestuur en het intern toezicht op grond van de artikelen 3.1 en 3.1c en, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 7.5, een beschrijving van de over te dragen taken;.
2. Aan het slot van onderdeel c vervalt 'en'.
3. Aan het slot van onderdeel d wordt de punt vervangen door `; en'.
4. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
e. een verklaring omtrent de benoembaarheid van de personen die het bestuur en het intern toezicht vormen als bedoeld in artikel 3.1b, die op het tijdstip van het doen van de aanvraag niet ouder is dan een maand.

Q

Na artikel 12.41 wordt een paragraaf ingevoegd luidende:

Paragraaf 18. Overgangsrecht Wet bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit funderend onderwijs

Artikel 12.48. Overgangsbepalingen Wet bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs

1. Ten aanzien degene die, onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 3.1a benoemd was als lid van het bestuur of van het intern toezicht van een bevoegd gezag, is dat artikel niet van toepassing tot het tijdstip waarop de benoeming eindigt.
2. Een lid van het bestuur of van het intern toezicht, waarop het eerste lid van toepassing was, overlegt binnen zes maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 3.1a een verklaring omtrent het gedrag over aan het bevoegd gezag, die niet ouder is dan zes maanden.
3. Het bevoegd gezag bewaart de verklaring omtrent het gedrag, bedoeld in het tweede lid, tot het tijdstip waarop de benoeming als lid van het bestuur of intern toezicht eindigt.
4. Artikel 3.1c, zevende lid, tweede volzin, is gedurende twee jaren, gerekend vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dat artikel, niet van toepassing ten aanzien van voor dat tijdstip benoemde leden van het intern toezicht van een samenwerkingsverband die tevens lid zijn van een bestuur of intern toezicht van een bij dat samenwerkingsverband aangesloten bevoegd gezag.

Artikel IV Wijziging Wet primair onderwijs BES

De Wet primair onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de alfabetische rangschikking een begripsbepaling ingevoegd, luidende:

intern toezicht: de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan van een bevoegd gezag;.

B

Aan artikel 22, vijfde lid, onderdeel c, wordt `, alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

C

Artikel 23 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. Onder zorg voor een goed bestuurd school als bedoeld in het eerste lid wordt in ieder geval verstaan de zorg voor een zodanige samenstelling van het bestuur dat dit ten minste beschikt over de, mede gelet op de omstandigheden van de school of de scholen die het bevoegd gezag in stand houdt, benodigde kennis en vaardigheden ten aanzien van:
 - a. het inrichten en uitvoeren van een stelsel van kwaliteitszorg en het bevorderen van een cultuur waarin het personeel zich in gezamenlijkheid richt op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs;
 - b. het inrichten en uitvoeren van een integrale en beheerste bedrijfsvoering, in ieder geval met betrekking tot het personeelsbeleid, het financiële beheer en risicobeheersing; en
 - c. het nemen van beslissingen op basis van een zorgvuldige afweging van de daarbij betrokken belangen, waaronder het maatschappelijk belang, het belang van het bevoegd gezag, de aan hem verbonden scholen, de belangen van het personeel en de belangen van de leerlingen en hun ouders.
 3. Tevens wordt onder de zorg voor een goed bestuurd school verstaan de zorg voor een zodanige samenstelling van het intern toezicht dat het beschikt over de voor het deugdelijk vervullen van de taken, genoemd in artikel 25, eerste lid, benodigde kennis en vaardigheden, waaronder kennis ten aanzien van de in het tweede lid, onderdelen a tot en met c, genoemde onderwerpen.

D

Na artikel 23 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 23a. Benoeming leden bestuur en intern toezicht

1. De benoeming in de functie van lid van het bestuur of het intern toezicht geschiedt op basis van een vooraf openbaar gemaakt profiel.
2. Het bevoegd gezag vergewist zich voorafgaand aan een benoeming of herbenoeming van een lid van het bestuur of intern toezicht dat de betrokken kandidaat:
 - a. een verklaring omtrent de benoembaarheid heeft overgelegd, afgegeven op grond van artikel 23b, die op het tijdstip van benoeming niet ouder is dan een maand;

- b. een verklaring omtrent het gedrag heeft overgelegd, die op het tijdstip van benoeming niet ouder is dan zes maanden; en
 - c. geen nevenwerkzaamheden verricht als bedoeld in artikel 24, derde lid.
3. Het bevoegd gezag benoemt een kandidaat slechts als lid van het bestuur of intern toezicht nadat is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in het tweede lid.
4. Het bevoegd gezag bewaart een afschrift van de verklaringen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a en b, gedurende de periode waarin betrokkene lid is van het bestuur of het intern toezicht.
5. Het bevoegd gezag benoemt of herbenoemt de leden van het bestuur of het intern toezicht voor een periode van ten hoogste vier jaar.
6. Het bevoegd gezag herbenoemt een lid van het intern toezicht niet voor zover het lid hierdoor meer dan acht jaar aaneengesloten zitting zou krijgen in het intern toezicht.

Artikel 23b. Verstrekking verklaring omtrent de benoembaarheid

1. Op aanvraag van een natuurlijke persoon verstrekt Onze Minister een verklaring omtrent de benoembaarheid als lid van een bestuur of het intern toezicht van een bevoegd gezag.
2. Onze Minister weigert de verklaring, bedoeld in het eerste lid, slechts indien:
- a. Onze Minister de aanvrager niet benoembaar heeft verklaard op grond van artikel 122b, artikel 132b van de Wet op de expertisecentra, artikel 3.1b van de Wet voortgezet onderwijs 2020 of artikel 153b van de Wet op het primair onderwijs; of
 - b. de aanvrager geregistreerd is bij het Handelsregister op grond van artikel 29, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007, de artikelen 19c, tweede lid, en 20a, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 106b, derde lid, van de Faillissementswet.

E

Artikel 24 komt te luiden:

Artikel 24. Onafhankelijkheid bestuur en intern toezicht

1. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden.
2. Een lid van het intern toezicht functioneert onafhankelijk van het bestuur.
3. Het bevoegd gezag draagt ervoor zorg dat een lid van het bestuur of intern toezicht geen nevenwerkzaamheden verricht die naar het oordeel van het intern toezicht onverenigbaar zijn met diens lidmaatschap van het bestuur of intern toezicht, omdat uitoefening van die nevenwerkzaamheden:
- a. in de weg kan staan aan een deugdelijke uitoefening van de als lid van het bestuur of intern toezicht te verrichten werkzaamheden;
 - b. leidt tot een tegenstrijdig belang, waaronder wordt verstaan een direct of indirect persoonlijk belang dat tegenstrijdig is of kan zijn aan de belangen die het bevoegd gezag behartigt of behoort te behartigen; of
 - c. de schijn wekt van een tegenstrijdig belang als bedoeld in onderdeel b.
4. Een lid van het bestuur of intern toezicht doet onverwijld melding aan het intern toezicht van de nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten, tenzij deze evident niet raken aan de belangen, bedoeld in het derde lid, onderdeel b.
5. Het bevoegd gezag maakt naar aanleiding van de melding in ieder geval de gegevens, bedoeld in het zesde lid, onverwijld openbaar gedurende de periode waarin de nevenwerkzaamheden worden verricht.
6. De openbaarmaking, bedoeld in het vijfde lid, betreft in ieder geval de volgende gegevens:
- a. de volledige naam van degene, wiens nevenwerkzaamheden het betreft;
 - b. de volledige naam van de organisatie waarbij de nevenwerkzaamheden worden verricht; en
 - c. een beschrijving van de nevenwerkzaamheden.

F

Artikel 25 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In de aanhef wordt 'De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' en 'De toezichthouder of het toezichthoudend orgaan' vervangen door 'Het intern toezicht'.
- b. Aan het slot van onderdeel d wordt ", en" vervangen door een puntkomma.
- c. Onderdeel e vervalt.
- d. Er worden vier onderdelen toegevoegd, luidende:
 - e. het jaarlijks voeren van gesprekken met ieder afzonderlijk lid van het bestuur inzake diens:
 - 1° functioneren;
 - 2° nevenwerkzaamheden, mede in het licht van het bepaalde in artikel 24, derde en vierde lid; en
 - 3° professionalisering.
 - f. het jaarlijks evalueren van het eigen functioneren en van de uitvoering van het intern toezichtkader van het voorgaande kalenderjaar, en het, mede op basis van die evaluatie, vaststellen van de voor het komende kalenderjaar geldende toezichtsprioriteiten, neer te leggen in een intern toezichtkader, alsmede de uitvoering daarvan;
 - g. het beoordelen van de nevenwerkzaamheden, bedoeld in artikel 24, derde lid, alsmede het openbaar maken van daarop betrekking hebbende gegevens, bedoeld in artikel 24, vijfde lid; en
 - h. het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en bevoegdheden, bedoeld onder a tot en met g, in het jaarverslag.
2. In het tweede lid wordt 'de interne toezichthouder of het interne toezichthoudende orgaan' vervangen door 'het intern toezicht'.
3. In het derde lid wordt 'De interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan' vervangen door 'Het intern toezicht'.
4. In het vierde lid wordt 'het intern toezicht' vervangen door 'het interne toezicht op het bestuur'.

G

Aan artikel 54, zesde lid, onderdeel c, wordt ', alsmede het aantal toegestane herbenoemingen' toegevoegd.

H

Artikel 72, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b, subonderdeel 5°, komt te luiden:

5° de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop en de zorg voor de samenstelling van het bestuur en het intern toezicht op grond van de artikelen 23 en 24 en, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 32, een beschrijving van de over te dragen taken;

2. Aan het slot van onderdeel c vervalt 'en'.

3. Aan het slot van onderdeel d wordt de punt vervangen door '; en'.

4. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. een verklaring omtrent de benoembaarheid van de personen die het bestuur en het intern toezicht vormen als bedoeld in artikel 23b, die op het tijdstip van het doen van de aanvraag niet ouder is dan een maand.

I

Artikel 75 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na het derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
3a. Onze Minister wijst de aanvraag in ieder geval af, indien deze niet voldoet aan artikel 72, derde lid, onderdeel d of onderdeel e.
2. In het achtste lid wordt "derde, vierde of vijfde lid" vervangen door "derde tot en met vijfde lid".

J

Na artikel 122a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 122b. Niet-benoembaarverklaring

1. Onze Minister kan nadat de inspectie een inspectierapport als bedoeld in artikel 122, vijfde lid, heeft uitgebracht, besluiten dat een of meer leden of voormalige leden van het bestuur of het intern toezicht niet kunnen worden benoemd als lid van het bestuur of het intern toezicht van een bevoegd gezag als bedoeld in deze wet, artikel 1.1 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, artikel 1 van de Wet op de expertisecentra en artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs. Het besluit geldt tot uiterlijk vijf jaar na vaststelling van het inspectierapport.
2. Toepassing van het eerste lid geschiedt slechts ten aanzien van degene die door handelen of nalaten een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan of voortduren van het wanbeheer.
3. Ten behoeve van de behandeling van aanvragen van verklaringen omtrent de benoembaarheid, bedoeld in artikel 23b, eerste lid, draagt Onze Minister zorg voor de registratie van gegevens met betrekking tot degenen die door hem niet benoembaar zijn verklaard op grond van het eerste lid. De registratie vindt plaats voor de duur van de geldigheid van de verklaring. Onze Minister is de verwerkingsverantwoordelijke, bedoeld artikel 4, onderdeel 7, van de Algemene verordening gegevensbescherming met betrekking tot de verwerking van de persoonsgegevens ten behoeve van deze registratie.
4. In de registratie, bedoeld in het derde lid, worden de volgende gegevens opgenomen:
 - a. de volledige naam van degene die niet benoembaar is verklaard;
 - b. diens burgerservicenummer;
 - c. diens geboortedatum;
 - d. het besluit, bedoeld in het eerste lid;
 - e. de datum en het kenmerk van het inspectierapport, bedoeld in het eerste lid; en
 - f. de datum waarop de werkingsduur van het besluit eindigt.
5. De gegevens uit de registratie, bedoeld in het derde lid, worden uitsluitend gebruikt ten behoeve van de behandeling van een aanvraag van een verklaring omtrent de benoembaarheid en de verstrekking daarvan, op diens verzoek, aan degene die niet benoembaar is verklaard.

K

Artikel 125, vijfde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel b vervalt 'en'.
2. Aan het slot van onderdeel c wordt de punt vervangen door een komma.
3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - d. de frequentie waarmee een onafhankelijke externe partij de evaluatie van het eigen functioneren, bedoeld in artikel 25, eerste lid, onderdeel f, begeleidt;

L

Na artikel 164b wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 165. Overgangsrecht Wet bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs.

1. Ten aanzien degene die, onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 23a benoemd was als lid van het bestuur of van het intern toezicht van een bevoegd gezag, is dat artikel niet van toepassing tot het tijdstip waarop de benoeming eindigt.
2. Een lid van het bestuur of van het intern toezicht, waarop het eerste lid van toepassing was, overlegt binnen zes maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 23a een verklaring omtrent het gedrag aan het bevoegd gezag, die niet ouder is dan zes maanden.
3. Het bevoegd gezag bewaart de verklaring omtrent het gedrag, bedoeld in het tweede lid, tot het tijdstip waarop de benoeming als lid van het bestuur of intern toezicht eindigt.

Artikel V Wijziging Wet op het onderwijstoezicht

Artikel 11a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op het onderwijstoezicht komt te luiden: d. de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop en de zorg voor de samenstelling van het bestuur en het intern toezicht op grond van de artikelen 17a en 17b van de Wet op het primair onderwijs, de [artikelen 28g en 28h van de Wet op de expertisecentra](#) en de [artikel 3.1 en 3.1c van de Wet voortgezet onderwijs 2020](#).

Artikel VI Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel VII Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

I. Algemeen

Inhoudsopgave

1. Inleiding en algemene probleemanalyse.....	22
2. Onderdeel 1: Geschiktheidseisen aan het bestuur en intern toezicht.....	24
2.1 Achtergrond en probleemanalyse.....	24
2.2 Geschiktheidseisen algemeen; kennis en vaardigheden	26
2.3 Geschiktheidseis 1a: kwaliteit van het onderwijs en kwaliteitscultuur	28
2.4 Geschiktheidseis 1b: samenhangend ondersteuningsaanbod	30
2.5 Geschiktheidseis 2: beheerste en integere bedrijfsvoering	31
2.6 Geschiktheidseis 3: zorgvuldige belangenafweging	32
2.7 Geschiktheidseisen bij nieuw te stichten scholen	34
3. Onderdeel 2: Rolinvulling; benoeming, evaluatie functioneren en toezichtskader	34
3.1 Achtergrond en probleemanalyse.....	34
3.2 Benoemingstermijn.....	35
3.3 Professionaliseringsgesprekken	36
3.4 Intern toezichtskader en zelfevaluatie	37
4. Onderdeel 3: Integriteit en onafhankelijkheid	39
4.1 Achtergrond en probleemanalyse.....	39
4.2 Maatregelen algemeen	40
4.3 Vergewisplicht bij benoeming.....	40
4.4 Verklaring Omtrent het Gedrag	41
4.5 Verklaring Omtrent Benoembaarheid	41
4.6 Nevenwerkzaamheden	44
4.7 Onafhankelijkheid intern toezicht samenwerkingsverbanden	46
5. Verhouding tot hoger recht	47
5.1 Artikel 23 van de Grondwet	47
5.2 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	54
6. Verhouding tot nationale regelgeving	57
6.1 Generieke wetgeving	57
6.2 Ingrijp mogelijkheden: ontslag door rechter en bestuursverboden	59
7. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen).....	61
8. Uitvoering	63
9. Toezicht en handhaving	63
10. Financiële gevolgen	64
11. Caribisch Nederland.....	66
12. Advies en consultatie	67
13. Overgangsrecht en inwerkingtreding.....	67

1. Inleiding en algemene probleemanalyse

Bestuur en intern toezicht hebben een belangrijke functie in het onderwijsbestel.¹ Zo zijn schoolbesturen als vertegenwoordiger van het bevoegd gezag eindverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit, en het bestuur van een samenwerkingsverband passend onderwijs (hierna: samenwerkingsverband) voor de realisatie van een dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen in de regio. Het bestuur richt de (kwaliteits)processen in, besluit over de financiën, stimuleert de ontwikkeling van medewerkers, is aanjager van de kwaliteitscultuur en maakt afspraken met derden over de aanpak van maatschappelijke uitdagingen. Het schoolbestuur heeft dan ook, via de schoolleider, het schoolklimaat en de kwaliteit van het didactisch handelen, invloed op de kwaliteit van de les en daarmee invloed op de leerling.² Het intern toezicht ziet daarbij toe op de uitvoering van de taken door het bestuur en staat het bestuur met raad bij. Het functioneren van het bestuur en het intern toezicht is daarmee van wezenlijk belang voor het deugdelijk functioneren van een school of samenwerkingsverband – en daarmee voor de doelmatige besteding van de publieke middelen die de rijksoverheid ter beschikking stelt, en uiteindelijk ook de onderwijskwaliteit.

De onderwijswetgeving stelt vrijwel geen³ eisen om te borgen dat er voldoende kennis en kunde in het bestuur en intern toezicht aanwezig is. Ook ontbreken minimale eisen ten aanzien van de rolinvulling van deze organen op dit gebied, die het (zelf)kritisch en (blijvend) professioneel handelen van deze actoren borgen, net als eisen voor (de voorwaarden voor) integer handelen. Dit staat in contrast met sectorspecifieke regelgeving voor bestuurders en intern toezichthouders in andere (semi-)publieke sectoren. Met name moet worden gedacht aan regelgeving aangaande woningbouwcorporaties⁴, financiële instellingen⁵ en zorgaanbieders⁶.

Gelet op het voorgaande acht de regering het, mede in verband met haar grondwettelijke verplichting aanhoudend zorg te dragen voor het onderwijs, van principieel belang dat enkele minimale eisen met betrekking tot de genoemde onderwerpen in het onderwijs in acht worden genomen. Zoals ook de Algemene Rekenkamer hierover aangeeft, geldt voor instellingen die een wettelijke taak uitvoeren en gefinancierd worden uit publieke middelen, dat ondanks de autonomie van de instelling, de ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van publieke middelen en uitvoering van publieke taken onverkort overeind blijft.⁷ Ook wanneer dit tot botsende belangen leidt. Bovendien sluit dit aan bij de Kamerbrief over de Herijking van de sturing⁸, waarin aangegeven is dat de overheid de regie over het onderwijs meer ter hand dient te nemen. De inspanningen vanuit de sector(organisaties) op dit gebied zijn daarbij positief maar op zichzelf onvoldoende, omdat ze niet alle bestuurders en intern toezichthouders van scholen en samenwerkingsverbanden bereiken en geen rol voor de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) kunnen creëren om toe te zien op de naleving hiervan, en als zodanig ook geen grond voor de inspectie kunnen bieden om bijvoorbeeld een herstelopdracht te kunnen geven daar waar het niet goed gaat.

¹ Onderwijsraad, *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*, Den Haag: Onderwijsraad 2023, p. 10.

² Marlies Honingh et al, 2017, *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme?*, p. 49

³ Het bevoegd gezag dient zorg te dragen voor een goed bestuurd school. Ook moet het intern toezicht organiek dan wel functioneel gescheiden zijn van het bestuur. Zie onder meer artikel 17a van de Wet op het primair onderwijs.

⁴ Artikel 40 van de Woningwet.

⁵ Zie artikelen 3:8 en 3:9 van de Wet op het financieel toezicht.

⁶ Zie artikel 3 van de Wet toetreding zorgaanbieders, dat het intern toezicht betreft.

⁷ Algemene Rekenkamer, *Goed bestuur tussen publiek en privaat*, p.6.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde eisen zijn bovendien noodzakelijk omdat het bestuurlijk vermogen bij bevoegde gezagen en samenwerkingsverbanden nog te vaak niet op het noodzakelijk geachte niveau is. Uit de Staat van het Onderwijs 2025 blijkt dat bij ongeveer 18% van alle schoolbesturen die in de periode 2021-2025 onderzocht zijn, de kwaliteitszorg onvoldoende is.⁹ Dat is een te hoog percentage. Zeker omdat de wettelijke eisen aan de kwaliteitszorg, vertaald in het onderzoekskader van de inspectie, van minimaal niveau zijn. De kwaliteitszorg van een aanzienlijk deel van de besturen is daarmee al gedurende een langere, aaneengesloten periode, onvoldoende.¹⁰ Ook is er binnen de onderwijsorganisatie onvrede onder leraren en schoolleiders over de aansturing van de school op bestuursniveau¹¹ en zijn er incidenten rondom integriteit,¹² die tot maatschappelijke ophef leiden.

Ook bij samenwerkingsverbanden zijn er incidenten op het gebied van integriteit¹³ en zijn er tekortkomingen in de sturing, kwaliteitszorg en verantwoording. In de periode 2022 tot en met 2024 gaf de inspectie 30% van de onderzochte samenwerkingsverbanden het eindoordeel onvoldoende. De inspectie constateert dat zowel besturen als intern toezicht meer aandacht moeten besteden aan evaluatie, verantwoording en tekortkomingen in het realiseren van een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen.¹⁴

Deze tekortkomingen in het bestuurlijk vermogen vormen een risico voor de kwaliteit van het onderwijs, waarbij tevens opgemerkt moet worden dat de Nederlandse onderwijsresultaten achterblijven ten opzichte van andere landen¹⁵ en de beheersing van de basisvaardigheden van een deel van de Nederlandse jongeren onder de maat is.¹⁶ Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de extra ondersteuning aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.¹⁷ Dit wetsvoorstel richt zich daarom op de verbetering van de geschiktheid en de rolinvulling van het bestuur en het intern toezicht van bekostigde scholen en samenwerkingsverbanden in het funderend onderwijs,¹⁸ alsmede op de betere borging van de integriteit van bestuurders en intern toezichthouders van die scholen en samenwerkingsverbanden. Het stelt minimale eisen aan (leden van) besturen en het intern toezicht als eindverantwoordelijke voor de onderwijskwaliteit en een toereikend stelsel van onderwijsondersteuning. Deze eisen komen bovenop reeds getroffen aanscherpingen in wet- en regelgeving,¹⁹ en aanscherpingen van de codes

⁹ Staat van het Onderwijs 2025.

¹⁰ Zie onder andere de Staat van het Onderwijs 2021, p. 68, de Staat van het Onderwijs 2022, p. 80 en 115, de Staat van het Onderwijs 2023, p. 39, de Staat van het Onderwijs 2024, p. 24 en de Staat van het Onderwijs 2025, p. 15.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 293, nr. 727.

¹² <https://nos.nl/artikel/2528001-tientallen-schoolbestuurders-prive-actief-bij-onderwijsadviesbureaus>

¹³ <https://nos.nl/artikel/2528001-tientallen-schoolbestuurders-prive-actief-bij-onderwijsadviesbureaus>

¹⁴ De Staat van het Onderwijs 2025 (p. 13, 30).

¹⁵ De OESO concludeerde reeds in 2016 dat forse ingrepen nodig zijn om de kwaliteit te verbeteren: besturen moeten transparanter opereren en zich openstellen voor kritische bevraging.

¹⁶ O.a. Kamerstukken II 202/22, 31 293, nr. 620 en Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 670.

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs, *Kwaliteit van de extra ondersteuning in het funderend onderwijs*, 2024, p.36.

¹⁸ Onder het funderend onderwijs wordt het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs verstaan, waaronder het praktijkonderwijs.

¹⁹ Het betreft hier de Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimum leerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht en de verbetering van het intern toezicht (Stb. 2010, 80). Met deze wet is de scheiding tussen bestuur en intern toezicht voor het funderend onderwijs wettelijk verankerd. Met de Wet van 15 juni 2016 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen (Stb. 2016, 273) worden de verhoudingen en de rolverdeling tussen het bestuur, het intern toezicht en de medezeggenschap van onderwijsinstellingen verder aangescherpt en verduidelijkt teneinde de kwaliteit van het onderwijs te borgen en incidenten te voorkomen.

goed bestuur, aangezien die, zoals uit het voorgaande al bleek, nog tot onvoldoende resultaat hebben geleid, of daar waar het om codes gaat, het toegestaan is om gemotiveerd af te wijken. De eisen die opgenomen zijn in dit wetsvoorstel zijn in drie onderdelen uit te splitsen:

1. *Geschiktheid*: geschiktheidseisen op het gebied van onderwijskwaliteit, dan wel een samenhangend ondersteuningsaanbod,²⁰ een integere en beheerste bedrijfsvoering en de zorgvuldige afweging van belangen van het bestuur en intern toezicht.
2. *Rolinvulling*: betere processen voor benoeming en evaluatie van het functioneren van zowel het intern toezicht als het bestuur, alsmede de verplichting aan het intern toezicht om toezicht prioriteiten vast te leggen in een toezichtskader; en
3. *Integriteit*: maatregelen ter bevordering van de integriteit en onafhankelijkheid met daarin vergewisplicht voorafgaand aan benoeming, het verplicht kunnen overleggen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG) en een Verklaring Omtrent Benoembaarheid (hierna: VOB), alsmede strengere eisen aan het aangaan – en transparant maken van nevenwerkzaamheden.

De eisen gelden zowel voor bestuurders en intern toezichthouders van scholen in het funderend onderwijs als voor bestuurders en intern toezichthouders van samenwerkingsverbanden.

In hoofdstuk 2 tot en met 4 worden hierna de hoofdlijnen van het wetsvoorstel uiteengezet. Binnen elk hoofdstuk wordt aangegeven wat de huidige situatie is, wat de aanleiding, nut en noodzaak is om de maatregel in te voeren en welke verplichtingen hiermee gepaard gaan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 en 6 aangegeven hoe deze beoogde wetwijziging zich verhoudt tot het hoger recht en de nationale regelgeving. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de regeldruk en de uitvoeringslasten. Hoofdstuk 8 ziet op de uitvoering. In hoofdstuk 9 worden de financiële gevolgen beschreven. In de laatste delen van deze Memorie van Toelichting, hoofdstuk 10 tot en met hoofdstuk 13, wordt ingegaan op de consultatie, de toepassing in Caribisch Nederland en de inwerkingtreding.

2. Onderdeel 1: Geschiktheidseisen aan het bestuur en intern toezicht

Geschiktheid gaat over de aanwezigheid van voldoende kennis en vaardigheden binnen het bestuur en intern toezicht om zorg te dragen voor een goed bestuurd school, zoals hierna uiteengezet in paragraaf 2.2.

2.1 Achtergrond en probleemanalyse

In tegenstelling tot het onderwijspersoneel, dat over een lesbevoegdheid moet beschikken voordat zij als leraar voor de klas kunnen staan, en in tegenstelling tot andere (semi-)publieke sectoren (zoals de woningbouw), worden aan het bestuur en het intern toezicht bij bestaande scholen en samenwerkingsverbanden vrijwel géén eisen gesteld om benoembaar te kunnen zijn. Er zijn bijna geen drempels om bestuurder of intern toezichthouder van een bestaande school of een bestaand samenwerkingsverband te worden. De enige drempel is daarbij gelegen in de selectieprocedure als uitgevoerd door het orgaan dat over de benoeming gaat, waarbij er vanuit de wet enkel procedurele eisen aan de selectieprocedure gesteld worden (bijvoorbeeld de verplichting om te werken met vooraf openbaargemaakte competentieprofielen bij de selectie²¹ en/of verplichtingen voor de samenstelling van de sollicitatiecommissie²²), maar dit zijn geen inhoudelijke eisen. Er zijn op dit moment dan ook bijna geen wettelijke eisen aan wat een bestuurder of intern toezichthouder zou moeten kunnen om benoembaar te kunnen zijn. Het kan daarom voorkomen dat in een bestuur of intern toezicht bij een school of samenwerkingsverband niet alle benodigde deskundigheden of vaardigheden aanwezig zijn om te voorzien in een goede aansturing van die school of dat

²⁰ Voor de leesbaarheid wordt deze term gehanteerd. Hiermee wordt bedoeld: een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, vgl. art. 18a lid 2 WPO en art. 2.47 lid 2 WVO 2020.

²¹ Zie bijv. art 3.1 lid 4 WVO

²² Zie bijv. art. 8a WMS.

samenwerkingsverband. Dat kan (mogelijk grote) consequenties voor de aansturing van de school of samenwerkingsverband hebben. Dit vormt uiteindelijk een risico voor de onderwijskwaliteit en de aanwezigheid van een samenhangend ondersteuningsaanbod.

Het ontbreken van eisen is in de onderwijsliteratuur meermaals benoemd, ook in relatie tot de relatief grote autonomie die onderwijsbesturen in Nederland hebben. Aangegeven wordt dat *"de manier waarop het Nederlandse stelsel functioneert, vooronderstelt dat onderwijsorganisaties over een grote mate van bestuurlijk vermogen beschikken, waarbij het zeer de vraag is of alle instellingen aan die vereisten voldoen"*.²³ Er is volgens de onderzoekers blijvend aandacht nodig voor het versterken van het samenspel tussen bestuur, medezeggenschap en intern toezicht. Dit wordt bijvoorbeeld opgemerkt in het onderzoek naar het bestuurlijk vermogen van scholen, waarbij de afwezigheid van specifieke eisen aan bestuurders, directeuren, schoolleiders en teamleiders als opmerkelijk wordt gezien, net als dat er relatief weinig professionaliseringsactiviteiten aan de dag worden gelegd.²⁴ Ook door de Onderwijsraad wordt aangegeven dat *"het besturend vermogen van instellingen kan worden verbeterd door nadere eisen te stellen aan de expertise die binnen een bestuur en toezichthoudend orgaan aanwezig moeten zijn"*.²⁵ In 2024 adviseert de Onderwijsraad dan ook om de professionalisering en scholing van besturen minder vrijblijvend te maken, waarbij het zich primair tot het intern toezicht richt om hier op toe te zien.²⁶

Over wat de professionaliserings-, danwel geschiktheidseisen zouden moeten zijn, schrijft de Onderwijsraad in 2004: *"De toezichthouders moeten deskundig zijn, zodat het toezicht niet alleen naar eer en geweten plaatsvindt, maar het beleid van de onderwijsinstelling ook inhoudelijk van een oordeel wordt voorzien. Dit betekent volgens de raad dat leden van het toezichthoudende orgaan zowel specifieke deskundigheid moeten bezitten (bijvoorbeeld financieel, juridisch en onderwijskundig) als een totaaloverzicht moeten hebben"*.²⁷ En in 2013 schrijft de Onderwijsraad dat *"De raad denkt aan expertise op de terreinen van: onderwijs en kwaliteit; financiën; personeelsbeleid en professionalisering; en organisatie inrichting en bedrijfsvoering"*.²⁸ In 2017 wordt, bij de behandeling van de wet 'Versterking bestuurskracht' het belang van werken met competentieprofielen nadere onderstreept, maar de verantwoordelijkheid voor de invulling daarvan blijft bij de sector zelf. *"De concrete invulling van de competentieprofielen wordt niet voorgeschreven, maar gedacht kan worden aan aspecten als bestuurlijke ervaring, kennis van maatschappelijke verbanden en financiële kennis"*.²⁹ In 2024 geeft de Onderwijsraad ten slotte aan: *"Bij kwaliteiten waarop voor veel bestuurders professionalisering nodig is, denkt de raad aan: kennis van en kunde over wat nodig is om goed en toegankelijk onderwijs te realiseren, besturen vanuit subsidiariteit, nauw verbonden zijn met de school of scholen, kunnen samenwerken met partijen buiten de school om bij te dragen aan overstijgende opgaven, passend op- en afschalen en scholen kunnen beschermen tegen invloeden die de onderwijspraktijk verstoren."*³⁰

Professionaliseringsactiviteiten worden ten aanzien van de hele breedte van de taak van onderwijsbestuurder, dan wel intern toezichthouder, aangeboden door zowel marktpartijen als vanuit de sectororganisaties. In 2014 startte de VO-academie (onderdeel van de VO-raad) met de eerste collegiale bestuurlijke visitaties. Na tien jaar zijn er 128 visitaties geweest, en hebben 101 schoolbesturen deelgenomen.³¹ Afgezet tegen de 272 betalende leden van de VO-raad³² heeft na tien jaar minder dan de helft

²³ Waslander (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. p.19.

²⁴ Waslander (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. p.19.

²⁵ Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. p.21.

²⁶ Onderwijsraad (2024). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. p.44.

²⁷ Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. p. 46.

²⁸ Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. p.21.

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 297, nr. 3.

³⁰ Onderwijsraad (2024). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. p.44.

³¹ '10 jaar collegiale bestuurlijke visitaties', www.vo-raad.nl.

³² VO-raad jaarverslag 2024: In 2024 had de VO-raad 272 (2023: 264) betalende leden)

van de leden deelgenomen aan bestuurlijk visitaties. Deze specifieke vorm van professionaliseren wordt dus nog niet door een ieder gevonden of toegepast. In 2019 is door de sector een set professionaliseringsthema's voor bestuurders vastgesteld,³³ waarvan bij cao afgesproken is dat deze door bestuurders toegepast zouden worden. In 2023 zijn de professionaliseringsthema's herijkt en is een *Beroepsprofiel bestuurders funderend onderwijs 2024* (hierna: Beroepsprofiel) gekomen.³⁴ Deze vormt nu de grondslag voor de accreditatie waar bestuurders in het funderend onderwijs vanaf 1 januari 2025 aan kunnen deelnemen.³⁵ Zowel de leden van de PO-Raad, VO-raad als de VvOB hebben ingestemd met het Beroepsprofiel en met dat het behalen van de accreditatie voorwaardelijk moet zijn voor het lidmaatschap aan deze organisaties.³⁶ Nu deze organisaties een zeer groot deel van de sector vertegenwoordigen,³⁷ zal daarmee het merendeel van de besturen deel gaan nemen aan een accreditatietraject.

Dit zijn goede ontwikkelingen, maar deze zijn als zelfstandige ontwikkeling onvoldoende doeltreffend. Een bestuur of intern toezicht, of een bestuurder of intern toezichthouder, hoeft immers niet lid te zijn van een sectororganisatie, waardoor de lidmaatschapseis niet een sluitend mechanisme is voor de gehele groep. Bovendien is in het vrijwillige stelsel geen rol voor de inspectie. De inspectie kan niet op de kwaliteit of op de daadwerkelijke deelname van het accreditatietraject en de bestuurlijke visitaties toezien. Het zou volgens de regering ook te ver voeren om de inspectie een rol te geven bij de handhaving van dit type eisen, omdat ze de bedoeling hebben veel verder te gaan dan het neerleggen van een ondergrens voor de basiskwaliteit. Juist die wettelijke ondergrens, waaraan elk bestuur en elke intern toezicht aan moet voldoen, ontbreekt echter. De verplichting in de sectorwetten dat in de code goed bestuur bepalingen opgenomen moeten zijn over de wijze waarop *de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel* voor de kwaliteit van het onderwijs tot hun recht komen,³⁸ geeft onvoldoende basis op dit punt. Immers, zo lang een bestuur het afwijken van de code toelicht in het jaarverslag, handelt het bestuur binnen de grenzen van de wet.

2.2 Geschiktheidseisen algemeen; kennis en vaardigheden

Met dit wetsvoorstel wordt nader gespecificeerd over welke kennis en vaardigheden het bestuur en intern toezicht minimaal moeten beschikken, om zorg te dragen voor een goed bestuurd school, dan wel een goed bestuurd samenwerkingsverband.³⁹ Het regelt dat er binnen het bestuur en intern toezicht *voldoende kennis en vaardigheden* moeten zijn ten aanzien van: (1a) het inrichten en uitvoeren van een stelsel van kwaliteitszorg en het bevorderen van een kwaliteitscultuur⁴⁰ of (1b) het bewaken, evalueren en verbeteren van de samenhang van de ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de aangesloten scholen, (2) de integere en beheerste bedrijfsvoering, waaronder het voeren van een gedegen financieel beleid en een gedegen personeelsbeleid en (3) het nemen van beslissingen op basis van een zorgvuldige afweging van de daarbij betrokken belangen, waaronder het maatschappelijk belang, het belang van het bevoegd gezag, de aan hem verbonden scholen, de belangen van het personeel en de belangen van de leerlingen en hun ouders. Daarmee wordt aangesloten bij de belangrijkste taken die het

³³ 'Een set professionaliseringsthema's voor onderwijsbestuurders', www.vvob.nl.

³⁴ 'Beroepsprofiel voor bestuurders in het funderend onderwijs', www.vvob.nl.

³⁵ 'Accreditatie voor bestuurders in het funderend onderwijs', www.vvob.nl.

³⁶ Het beroepsprofiel beschrijft wat bestuurders horen te weten, te kunnen en te doen om hun taak goed te kunnen uitoefenen en vormt de inhoudelijke basis voor de op ontwikkeling gerichte accreditatie.

³⁷ Jaarverslag PO-Raad 2024: in 2024 had de PO-Raad 808 leden en vertegenwoordigen hiermee 98% van het aantal leerlingen. Jaarverslag VO-raad 2024: In 2024 had de VO-raad 272 (2023: 264) betalende leden met ruim 945.400 leerlingen (2023: 934.750)

³⁸ Artikel 165, vijfde lid, van de WPO, artikel 3.2, eerste lid, van de WVO 2020 en artikel 141, vijfde lid, van de WEC.

³⁹ Artikel 17a van de WPO, artikel 3.1 van de WVO 2020 en artikel 28g van de WEC.

⁴⁰ Het gaat dan om een cultuur waarin het personeel zich in gezamenlijkheid richt op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen die door het bevoegd gezag in stand worden gehouden.

bestuur heeft, en daarmee ook op de belangrijkste onderwerpen die minimaal in een code goed bestuur ingeregeld moeten zijn.⁴¹ Omdat de wettelijke taak van samenwerkingsverbanden anders is, geldt voor hen eis 1b dat het bestuur en intern toezicht moeten beschikken over de kennis en vaardigheden voor het bewaken, evalueren en verbeteren van de samenhang van de ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de aangesloten scholen. Voor het intern toezicht geldt dat het niet al deze punten zelf operationeel hoeft te kunnen uitvoeren. Wel dat het intern toezicht beschikt over de kennis en vaardigheden om het bestuur op deze punten met raad bij te staan, alsmede dat het in staat is om vast te stellen of het bestuur de wettelijke vereisten naleeft en daar waar nodig tijdig bij te sturen.

Kennis gaat over wat bestuurders of intern toezichthouders weten en welke inhoudelijke inzichten zij hebben verworven (het 'wat'). Kennis kan blijken uit zowel gevolgde opleidingen als relevante werkervaring, binnen of buiten het onderwijs. Bij de werkervaring binnen het onderwijs zijn met name eerdere rollen als intern toezichthouder, bestuurder, (con)rector, of (adjunct)directeur relevant.

Vaardigheden geven aan wat iemand kan; het gaat om de kwaliteiten en de voor de functie benodigde competenties die iemand inzet om professioneel gedrag te laten zien, zoals bij de besluitvorming (het 'hoe'). Bij vaardigheden gaat het bijvoorbeeld om de aanwezigheid van de competenties die de beroepsgroep voor zichzelf geformuleerd heeft en die als zodanig getoetst worden in het accreditatietraject voor bestuurders in het funderend onderwijs. Meest recentelijk gaat het dan om de competenties als opgenomen in het Beroepsprofiel bestuurders funderend onderwijs 2024⁴² of in het (niet-openbare) competentieprofiel toezichthouders zoals opgesteld door de VTOI-NVTK⁴³. Een accreditatie is daarbij een indicatie voor de aanwezigheid van de in het Beroepsprofiel genoemde vaardigheden bij een bestuurder en daarmee ook bij het bestuur. Ook de zelfevaluatie van het intern toezicht kan op dit punt meer inzicht geven.

Van belang is dat binnen het bestuur en intern toezicht zowel de kennis als vaardigheden op de hiervoor genoemde onderwerpen op orde zijn. Het bestuur en intern toezicht dienen immers niet alleen de kennis te hebben, maar ook de vaardigheden om deze om te zetten naar professioneel gedrag en adequate acties. Vaardigheden en kennis zijn daarbij in beginsel leerbaar, bijvoorbeeld tijdens training of in de praktijk '*on the job*', waarbij de mate van beheersing (of toepassing) per persoon altijd zal blijven verschillen. De mate waarin de kennis en vaardigheden aanwezig moeten zijn, dient daarbij passend te zijn bij de rol en de bestuurlijke complexiteit⁴⁴ van het aansturen van de school of het samenwerkingsverband. Van het bestuur en intern toezicht van scholen die bestuurlijk gezien meer complex zijn, wordt een diepgaandere beheersing verwacht dan bestuurlijk gezien minder complexe scholen. Van het bestuur mag bovendien een diepgaandere en meer operationele beheersing gevraagd worden dan van het intern toezicht, gezien het feit dat het bestuur de uitvoerende partij is en het intern toezicht het bestuur met raad terzijde staat en toeziet op de werkzaamheden van het bestuur.

⁴¹ Art 3.2 van de WVO 2020 regelt dat de code in elk geval bepalingen moet bevatten over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan: a. een beleid dat inhoudt dat de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs tot hun recht komen; b. een integere bedrijfsvoering, waaronder voorzieningen om belangenverstremgeling tegen te gaan; en c. afstemming met en verantwoording aan de ouders en andere belanghebbenden binnen en buiten de school.

⁴² 'Beroepsprofiel bestuurders funderend onderwijs 2024', www.poraad.nl.

⁴³ 'Werving en selectie', www.VTOI-NVTK.nl.

⁴⁴ Om de mate van complexiteit vast te stellen kan geput worden uit het puntenstelsel zoals dat uiteengezet is in de Regeling Normering Topinkomens OCW. De regeling bepaalt de maximale beloning voor de hoogste functies bij onderwijsinstellingen. De maximale beloning wordt vastgesteld aan de hand van een klasse-indeling op basis van complexiteitspunten. Het toezichthoudend orgaan van de onderwijsinstelling is verantwoordelijk voor het vaststellen en onderbouwen van de klasse-indeling. Deze indeling moet jaarlijks worden gecontroleerd door de instellingsaccountant. Zie ook www.topinkomens.nl.

Het wetsvoorstel is daarbij vormgegeven als zorgplicht. Op basis waarvan het bevoegd gezag dan wel het samenwerkingsverband verplicht is zorg te dragen voor kwalitatief hoogwaardige bestuurders en interne toezichthouders, passend bij de bestuurlijke complexiteit van de school of het samenwerkingsverband, en hierop adequaat op in te spelen. Het wettelijk verankeren van een zorgplicht biedt het bevoegd gezag van de rechtspersoon de ruimte om zelf invulling te geven aan de wettelijke norm. Hier kan het draagvlak voor de naleving van de zorgplicht door worden versterkt. Tegelijkertijd kan op het nalaten van handelen ten aanzien van deze wettelijke zorgplicht door de inspectie worden gehandhaafd. Daarbij is het denkbaar dat in een overmachtssituatie, bijvoorbeeld bij het plotseling uitvallen van een bestuurder of intern toezichthouder van een school of samenwerkingsverband, er een kortdurende lacune ontstaat ten aanzien van de geschiktheid. De zorgplicht vraagt in dat geval dat het bevoegd gezag zich ten volste inspant om deze lacune zo spoedig mogelijk te verhelpen. Bijvoorbeeld door het aanstellen van een interim bestuurder of intern toezichthouder en/of het spoedig uitzetten van een nieuw benoemingstraject. Zolang het bevoegd gezag adequaat handelt om de lacune te verhelpen, voldoet het bevoegd gezag aan diens zorgplicht op dit punt.

Het bevoegd gezag moet daarbij te allen tijde gemotiveerd kunnen uitleggen om welke reden(en) het meent dat de kennis en vaardigheden van het bestuur en het intern toezicht passend zijn bij de rol en de complexiteit van de school of het samenwerkingsverband, of waarom het bevoegd gezag meent dat er sprake is van passende en spoedige maatregelen die een lacune wegnemen. Het blijft daarbij aan de inspectie om te beoordelen of het hier om een redelijk navolgbare uitleg gaat (of in ieder geval niet om een onredelijke uitleg). De inspectie kan daarbij onder andere vragen naar de kennis en vaardigheden van de leden van het bestuur of het intern toezicht en naar de wijze waarop deze vaardigheden worden ingezet. De inspectie zal terughoudend interpreteren. Het blijft allereerst aan het bestuur en intern toezicht om toe te lichten, waarom het meent dat voldaan is aan de wettelijke plicht. Op het moment dat het om een onredelijke uitleg gaat en het niet langer aannemelijk is dat de benodigde kennis en vaardigheden voldoende bij het bestuur en het intern toezicht aanwezig zijn om van een goed bestuurd school te kunnen spreken, dan kan de inspectie dit constateren en conform de bestaande bevoegdheden voor de inspectie er voor kiezen om een herstelopdracht te geven. Het bevoegd gezag dient in dat geval te bezien hoe de kennis en vaardigheden van het bestuur uit te breiden en passend te maken, zodat alsnog aan de zorgplicht voldaan wordt. Dit kan bijvoorbeeld door het volgen van bijscholing door een enkele bestuurder of intern toezichthouder, of door de organen als geheel, dan wel door het toevoegen van een bestuurder of intern toezichthouder die de ontbrekende kennis en vaardigheden toevoegt aan het bestuur of intern toezicht. Hierbij blijft het aan het bevoegd gezag dan wel samenwerkingsverband om te bepalen op welke wijze er invulling wordt gegeven aan de geboden herstelmogelijkheid, waardoor dit wetsvoorstel niet treedt in de rol van het intern toezicht of anderszins strijd oplevert met het arbeidsrecht (zie hiervoor ook hoofdstuk 6 *Verhouding tot het nationale recht*).

De zorgplicht is een voortdurende plicht voor het bevoegd gezag dan wel samenwerkingsverband, die doorlopende aandacht van het bevoegd gezag dan wel samenwerkingsverband vraagt, waarbij er enkele specifieke momenten zijn wanneer de zorgplicht op dit punt extra aandacht behoeft. Het aftreden van een bestuurder of intern toezichthouder maakt bijvoorbeeld dat opnieuw naar de geschiktheid van het bestuur of intern toezicht in zijn geheel moet worden gekeken. Als er op een bepaald punt kennis en/of vaardigheden ontbreekt, dan dient dit bij de selectie van een nieuwe bestuurder of intern toezichthouder meegenomen te worden (zie ook paragraaf 4.3 vergewisplicht), zodat er doorlopend aan de zorgplicht wordt voldaan.

2.3 Geschiktheidseis 1a: kwaliteit van het onderwijs en kwaliteitscultuur

Deze geschiktheidseis ziet alleen op het bevoegd gezag van scholen. Het primaire doel van scholen is het vervullen van het recht van een kind op goed en veilig onderwijs, waarbij het bestuur verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs en het

inrichten en uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg.⁴⁵ Dit moet dan ook op orde zijn, maar dat blijkt in de praktijk niet altijd zo te zijn. Het bevoegd gezag krijgt nog te vaak het oordeel onvoldoende op het onderdeel kwaliteitszorg en ook de onderwijsresultaten zitten te vaak onder het (internationale) streefniveau. Uit de Staat van het Onderwijs blijkt dat met name de standaard kwaliteitszorg tot een aanzienlijk aantal onvoldoendes leidt. In de Staat van het Onderwijs 2025 constateert de inspectie dat bij ongeveer 18% van alle schoolbesturen die in de periode 2021-2025 onderzocht zijn de kwaliteitszorg onvoldoende is. Dit percentage beoordeelt de inspectie als hoog, *'ondanks het feit dat er betrekkelijk weinig wettelijke eisen aan de kwaliteitszorg van besturen worden gesteld'*. In De Staat van het Onderwijs 2025 krijgt ongeveer 34% van de in dat jaar onderzochte besturen het eindoordeel onvoldoende. De inspectie ziet onder meer onvoldoende sturing op verbetering van het onderwijs, een onvolledig zicht op de onderwijskwaliteit en een gebrek aan systematische evaluatie van de kwaliteitszorg.⁴⁶ Ten aanzien van het intern toezicht concludeert de inspectie in 2013 dat intern toezichthouders meestal deskundig zijn op het gebied van financiën of personeel, maar niet altijd op het gebied van het onderwijs. In haar visie kan het ontbreken van deskundigheid op dat terrein mogelijk leiden tot het minder snel opmerken van kwaliteitsproblemen door intern toezichthouders.⁴⁷

Gegeven het primaire doel van scholen en de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, mag van het bestuur en het intern toezicht verwacht worden dat het tenminste beschikt over de kennis en vaardigheden voor het inrichten en uitvoeren van een stelsel van kwaliteitszorg en het bevorderen van een cultuur waarin een ieder zich in gezamenlijkheid richt op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen die door het bevoegd gezag in stand worden gehouden. Dit wetsvoorstel regelt dan ook dat het bevoegd gezag van een school zorg moet dragen dat aan deze minimale eis is voldaan. Met het ontwerp-wetsvoorstel inzake *het concretiseren van de deugdelijkheidseisen over het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg in het funderend onderwijs (Wet concretisering ononderbroken ontwikkelingsproces en stelsel van kwaliteitszorg)*,⁴⁸ is de regering voornemens te verduidelijken wat wordt bedoeld met het stelsel van kwaliteitszorg en welke aspecten hier ten minste onder vallen. Het gaat dan om het planmatig en cyclisch werken, het bevorderen van een kwaliteitscultuur en het bij de uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg gebruikmaken van kennis uit onderzoek en de praktijk rekening houdend met de omstandigheden van de school. Het bevorderen van een kwaliteitscultuur is erop gericht dat de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs als een *gedeelde* verantwoordelijkheid wordt ervaren in de school.

Daar waar het bestuur dient te beschikken over de kennis en vaardigheden voor het daadwerkelijk 'inrichten en uitvoeren', dan wel het 'bevorderen' en 'bewaken, evalueren en verbeteren', dient het intern toezicht te beschikken over de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor een deugdelijke taakvervulling, inclusief kennis over het inrichten en uitvoeren van een stelsel van kwaliteitszorg en het bevorderen van een cultuur waarin een ieder zich in gezamenlijkheid richt op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen die door het bevoegd gezag in stand worden gehouden. Van het intern toezicht wordt verwacht dat het zich actief en gestructureerd door het bestuur laat informeren over de kwaliteit van onderwijs en kwaliteitscultuur, en wel op een dusdanige wijze dat het zicht heeft of de kwaliteitszorg als geleverd door het bestuur van voldoende kwaliteit is. Dit vraagt dat het intern toezicht ook over kennis op het gebied van onderwijskwaliteit beschikt. Daar waar de kwaliteitszorg onvoldoende is,

⁴⁵ art. 10 van de Wet op het primair onderwijs, art. 2.87 WVO 2020 en art. 19 Wet op de expertisecentra

⁴⁶ Inspectie van het Onderwijs, De Staat van het Onderwijs 2025. Utrecht.

⁴⁷ Inspectie van het Onderwijs, *De kwaliteit van het Bestuurlijk handelen in het Funderend onderwijs*. 2013, p.30.

⁴⁸ 'Wet concretisering voorschriften inzake het ononderbroken ontwikkelingsproces, de kwaliteit van het onderwijs en het stelsel van kwaliteitszorg', www.internetconsultatie.nl.

moet het intern toezicht bovendien in staat zijn om het bestuur met raad bij te staan om de kwaliteitszorg te verbeteren. Of in ultimo, aanpassingen in de samenstelling van het bestuur te maken zodat deze op orde komt. Hetzelfde geldt ten aanzien van de kwaliteitscultuur.

2.4 Geschiktheidseis 1b: samenhangend ondersteuningsaanbod

Deze geschiktheidseis ziet alleen op samenwerkingsverbanden.

Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen in de regio, zodat elke leerling zo passend mogelijk onderwijs krijgt en zich ononderbroken kan ontwikkelen. Indien het aanbod niet dekkend is, dan is het aan het samenwerkingsverband om het ontbrekende aanbod te organiseren. Ook ondersteunen samenwerkingsverbanden scholen bij het organiseren en het doorontwikkelen van extra ondersteuning in de reguliere onderwijscontext. Tot slot voeren samenwerkingsverbanden vanuit het onderwijs overleg met gemeenten en jeugdhulp, om ervoor te zorgen dat alle kinderen en jongeren in de regio zich zo goed mogelijk kunnen ontwikkelen. Samenwerkingsverbanden hebben hiermee een belangrijke taak, die in de praktijk bestuurlijke uitdagingen kent.

Bij samenwerkingsverbanden worden er nog te vaak tekortkomingen in de sturing, kwaliteitszorg en verantwoordingesignaleerd. Van 2022 tot en met 2024 kreeg 30% van de samenwerkingsverbanden het eindoordeel onvoldoende. De inspectie constateert dat zowel besturen als intern toezicht meer aandacht moeten besteden aan evaluatie, verantwoording en tekortkomingen in het realiseren van een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen.⁴⁹ In 2024 kregen zeven van de 28 onderzochte samenwerkingsverbanden het eindoordeel onvoldoende. Vijf van deze zeven samenwerkingsverbanden kregen het eindoordeel onvoldoende, omdat het hen niet lukte om een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen te realiseren.⁵⁰ Ook constateert de inspectie dat de kwaliteit van ondersteuningsplannen beter moet.⁵¹ In 2024 stelde de inspectie bij 80% van de 29 bij de inspectie ingediende ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden tekortkomingen vast. Afspraken over de inrichting en uitvoering van passend onderwijs waren bijvoorbeeld niet concreet genoeg.

Gegeven deze verantwoordelijkheden en constatering over de tekortkomingen, regelt dit wetsvoorstel dat het bestuur geschikt dient te zijn om de samenhang van het ondersteuningsaanbod in het samenwerkingsverband te bewaken, evalueren en verbeteren. Het gaat hierbij om kennis en vaardigheden van het bestuur om het netwerk van ondersteuningsvoorzieningen te bewaken, te evalueren en op basis van die evaluatie (waar nodig) in te grijpen. Hiermee moet het bestuur ook de samenhang van het ondersteuningsaanbod bewaken en verbeteren. Dit doet het bestuur in samenwerking met de aangesloten scholen en betrokken college(s) van burgemeester en wethouders. Het gaat hierbij onder meer over het constateren en oplossen van tekortkomingen in het dekkend netwerk, het opstellen en evalueren van kwalitatief goede en breed gedragen ondersteuningsplannen in samenwerking met schoolbesturen en het monitoren en bijstellen van concrete doelen en beoogde resultaten over de inrichting en uitvoering van passend onderwijs.

Van het intern toezicht wordt hierbij verwacht dat het inzichtelijk kan maken wat het bestuur nodig heeft om dit te realiseren en om er systematisch over terug te koppelen aan het intern toezicht. Het intern toezicht moet zich actief en gestructureerd door het bestuur laten informeren over hoe het netwerk van ondersteuningsvoorzieningen wordt gemonitord, geëvalueerd en verbeterd zodat er passend onderwijs is voor alle leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Daar waar dit onvoldoende is, moet het intern toezicht in staat zijn om het bestuur met raad bij te staan om dit te verbeteren. Of in ultimo, aanpassingen in de samenstelling van het bestuur te maken zodat dit op orde komt.

⁴⁹ De Staat van het Onderwijs 2025 (p. 13).

⁵⁰ De Staat van het Onderwijs 2025 (p. 30).

⁵¹ De Staat van het Onderwijs 2025 (p. 98).

2.5 Geschiktheidseis 2: beheerste en integere bedrijfsvoering

Leerlingen, ouders en onderwijspersoneel moeten er op kunnen vertrouwen dat het onderwijs kwalitatief goed en veilig is en dat de onderwijsmiddelen integer en doelmatig aangewend worden. De organisatie en de bedrijfsvoering van scholen en samenwerkingsverbanden moeten door het bestuur met het oog op dat doel worden ingericht. Het is voor het onderwijs van belang dat sprake is van een integere en beheerste bedrijfsvoering. Bij een beheerste en integere bedrijfsvoering gaat het hier zowel om de inrichting van de organisatie, als de financiële bedrijfsvoering, het personeelsbeleid en de risicobeheersing:

- Bij de *inrichting* gaat het om de governance van de organisatie met duidelijke reglementen, taken, rollen, inspraakmogelijkheden, escalatieprocedures en functiescheidingen. Deze moeten de 'checks and balances' binnen de school of het samenwerkingsverband borgen. Dit kan het bestuur onder meer doen door het opstellen en naleven van een bestuursreglement, een intern toezichtskader, een management statuut, een professioneel statuut en een medezeggenschapsstatuut. Maar bijvoorbeeld ook door het opstellen en uitvoeren van een passende klachtenregeling, veiligheidsbeleid, integriteitsbeleid en onderliggende regels voor bijvoorbeeld het voorkomen van belangenverstrengeling conform de bestaande wettelijke verplichtingen.
- Bij de *financiële bedrijfsvoering* gaat het over de verantwoordelijkheid voor het financiële reilen en zeilen van de organisatie en de borging van de continuïteit van de school of het samenwerkingsverband. Het bestuur is verantwoordelijk voor een zorgvuldig en betrouwbaar financieel beheer van de school of het samenwerkingsverband, het jaarlijks opstellen van een begroting, het publiceren van een jaarverslag, en het doelmatig en rechtmatig aanwenden van publieke middelen, alsmede het voorkomen van bovenmatige reserves.
- Bij het *personeelsbeleid* gaat het om de uitvoering van strategisch personeelsbeleid. Met het ontwerpvoorstel '*strategisch personeelsbeleid*'⁵² wordt bedoeld dat de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van personeel wordt gekoppeld aan het interne (onderwijskundige) beleid en de externe (maatschappelijke) ontwikkelingen. Het ontwerpvoorstel verplicht het bevoegd gezag van scholen tot strategisch personeelsbeleid en helpt daarbij door duidelijkheid te bieden over hoe goed strategisch personeelsbeleid in te richten.
- Bij de *risicobeheersing* gaat het er om dat het bestuur en intern toezicht continu in verbinding staan met de maatschappij en bewust zijn van de ontwikkelingen en risico's die de scholen of samenwerkingsverbanden mogelijk kunnen raken. Te denken valt aan krimpvraagstukken, duurzaam omgaan met tekort aan onderwijspersoneel, voorziene wijzigingen in bijvoorbeeld subsidiestromen en het tekort aan jeugdhulp. Alsmede dat ze adequate risicobeheersmaatregelen treffen om de geïdentificeerde risico's beheersbaar te maken.

Hoewel nu reeds geregeld is dat in de code goed bestuur bepalingen moeten staan over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan een integere bedrijfsvoering,⁵³ blijven deze in de praktijk nog achter:

- Bij veel scholen is bijvoorbeeld een professioneel statuut niet aanwezig⁵⁴, en waar deze wel aanwezig is wordt hij nog onvoldoende besproken of nageleefd⁵⁵; Ook heeft een enkele school geen management statuut⁵⁶;
- De monitoringsonderzoeken naar strategisch personeelsbeleid geven, zoals uiteengezet in het wetsvoorstel Strategisch personeelsbeleid en

⁵² 'Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid', www.internetconsultatie.nl.

⁵³ Zie onder andere artikel 3.2, lid 1 onderdeel b WVO 2020 en artikel 165, vijfde lid, onderdeel b van de WPO.

⁵⁴ CAOP, 2024, *Het professioneel statuut in po, vo en mbo*, p.3

⁵⁵ CAOP, 2024, *Het professioneel statuut in po, vo en mbo*, p.5

⁵⁶ [Eindrapport Onderzoek Managementstatuut Regioplan | Aanpak Lerarentekort](#)

arbeidsmarktmaatregelen, aan dat besturen hier nog nader werk van moeten maken⁵⁷;

- Uit de financiële jaarverslaggeving blijkt dat er nog te vaak sprake is van onverklaarbare bovenmatige reserves⁵⁸;
- Voor samenwerkingsverbanden geldt dat de verantwoording relatief vaak op de vlakte blijft en nauwelijks inzicht geeft in de resultaten die het samenwerkingsverband met het ingezette beleid en de financiële middelen behaalt.⁵⁹

Dit wetsvoorstel regelt daarom een zorgplicht voor het bevoegd gezag dan wel samenwerkingsverband dat het bestuur en intern toezicht zodanig zijn samengesteld dat zij over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken voor het inrichten en uitvoeren van een integere en beheerste bedrijfsvoering, in ieder geval met betrekking tot het personeelsbeleid, de financiële bedrijfsvoering en risicobeheersing.

Voor het intern toezicht geldt ook hier dat het niet al deze punten zelf operationeel hoeft te kunnen uitvoeren, maar wel dat het zelf over de kennis en vaardigheden beschikt om tot een deugdelijke taakuitvoering te komen, inclusief dus kennis over het inrichten en uitvoeren van een integere en beheerste bedrijfsvoering, in ieder geval met betrekking tot het personeelsbeleid, de financiële bedrijfsvoering en risicobeheersing. Het intern toezicht moet daarmee in staat zijn om het bestuur op deze punten met raad bij te staan, alsmede dat het in staat is om vast te stellen of het bestuur de wettelijke vereisten naleeft en daar waar nodig bij te sturen.

2.6 Geschiktheidseis 3: zorgvuldige belangenafweging

Elk kind heeft recht op goed onderwijs, maar niet elke school kan daar zelfstandig in voorzien. De opdracht van schoolbesturen, is zoals de Onderwijsraad aangeeft, dan ook meervoudig. Enerzijds, vertegenwoordigt het schoolbestuur het 'bevoegd gezag' van de school. In die hoedanigheid draagt het verantwoordelijkheid voor de vervulling van de missie van de eigen onderwijsorganisatie en voor het financiële reilen en zeilen ervan. Besturen zijn daarbij aanspreekbaar op de naleving van de onderwijswetgeving en op rechtmatige en doelmatige besteding van het geld dat de overheid verstrekt voor onderwijs.⁶⁰ Anderzijds, hebben schoolbesturen samen ook een verantwoordelijkheid om te zorgen voor toegankelijk en goed onderwijs voor elk kind en elke jongere. Daarom kent de onderwijswetgeving reeds bepalingen over samenwerking van onderwijsorganisaties op specifieke terreinen. Bijvoorbeeld bij het komen tot afspraken over passend onderwijs of het maken van afspraken met samenwerkingsverband, gemeente, kinderopvang en zorginstellingen over onderwerpen als onderwijsachterstandenbeleid, schoolverlaters of voor-en vroegschoolse educatie, of ten aanzien van doorlopende leerlijnen voor leerlingen en de zorgvuldige overdracht van de ene naar de andere school. En impliciet, gaat het hierbij om een moreel appel dat door de overheid en de maatschappij in den brede op schoolbesturen gedaan wordt. Om extern samen te werken met andere besturen of maatschappelijke partners of samenwerking tussen scholen tot stand te brengen, als dat nodig is om de eigen kerntaken goed te kunnen vervullen of om andere publieke belangen te dienen.⁶¹ Hierbij gaat het vooral om publieke belangen, dan wel maatschappelijke opgaven, die boven de eigen organisatie uitgaan. Te denken valt aan passend onderwijs, het bevorderen van kansengelijkheid, nabij onderwijsaanbod bij regionale krimp, de thuiszittersproblematiek, de aanpak van lerarentekorten, de inrichting van een adequate ICT-infrastructuur, en de aansluiting op vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. Ook hier ligt een dus een taak voor besturen.

⁵⁷ 'Wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid', www.internetconsultatie.nl.

⁵⁸ Inspectie van het Onderwijs (2025), p. 32. Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2025, p.54 en 55

⁵⁹ De Staat van het Onderwijs 2025, p. 31.

⁶⁰ Onderwijsraad (2024). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. p.10

⁶¹ Onderwijsraad (2024). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. p.23

Dit vraagt dat een bestuur continue belangenafwegingen moet maken, waarbij het bestuur zowel rekening dient te houden met het maatschappelijke belang, het belang van het bevoegd gezag, de belangen van de aan het bevoegd gezag verbonden scholen, de belangen van het personeel en de belangen van leerlingen en ouders. Een beslissing in het belang van een individuele leerling is immers niet automatisch ook een beslissing in het belang van andere leerlingen of van het onderwijspersoneel. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat het bestuur en intern toezicht over voldoende kennis en vaardigheden beschikt om de verschillende relevante deelbelangen te erkennen en zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Daarbij roept de Onderwijsraad schoolbesturen op om nauwer intern verbonden en betrokken te zijn, wat volgens de Onderwijsraad van besturen vraagt dat zij direct contact met de school of scholen en de mensen die daarvan deel uitmaken hebben⁶², inclusief ouders, leerlingen en het personeel. Het bestuur moet over de kennis en vaardigheden beschikken om deze deelbelangen te kunnen herkennen en erkennen, alsmede om ze op een passende manier mee te nemen in de belangenafweging. Voor het intern toezicht geldt dat het bij de invulling van diens taak, onder andere het met raad bijstaan van het bestuur en de controle op de naleving van de wet- en regelgeving, ook zich bewust toont van deze deelbelangen.

De verduidelijking dat bij de vaardigheid om zorgvuldig belangen te kunnen afwegen ook het maatschappelijk belang meegenomen moet worden, is daarbij nodig, omdat binnen het onderwijs samenwerking op sommige plekken moeilijk tot stand komt. Er kan dan sprake zijn van concurrentie om zowel de leraar (bijvoorbeeld om te voorkomen dat jouw school een lerarentekort heeft) als de leerling (bijvoorbeeld om zo veel mogelijk omzet te genereren).⁶³ Terwijl een dergelijke concurrentie niet in het belang is van het doel van goed en passend onderwijs voor alle leerlingen in de omgeving van de school. Maar het is ook nodig omdat sommige besturen en intern toezichthouders nu een enge interpretatie geven aan de verplichtingen uit het ondernemingsrecht om in het belang van de eigen instelling, en de daaraan verbonden instellingen, te handelen en als zodanig weinig oog hebben voor de maatschappelijke taak. Hoewel de letter van de wet primair verwijst naar de 'eigen instelling', wordt ook binnen het ondernemingsrecht al geruime tijd erkend dat maatschappelijke belangen dienen mee te wegen als deelbelangen. Net als dat deze maatschappelijke belangen een rol spelen bij normen als redelijkheid en billijkheid (art. 2:8 BW), een behoorlijke taakvervulling (art. 2:9 BW) en het ondernemingsrechtelijke wanbeleid (art. 2:355 BW). Zeker wanneer een onderneming actief is in een vitale sector en/of expliciet het doel heeft om een maatschappelijk belang te behartigen,⁶⁴ zijnde in dit geval het verlenen van onderwijs.

Op basis van dit wetsvoorstel blijft het aan het bestuur, dan wel het intern toezicht, om per besluit te bepalen welk gewicht er aan welk (deel)belang gegeven wordt. Zolang een dergelijke belangenafweging zorgvuldig gemaakt wordt (en er dus expliciet rekenschap gegeven wordt van de verschillende deelbelangen) en zolang een groep niet aanzienlijk benadeeld wordt zonder dat daar een passende reden voor is, of zonder dat er mitigerende maatregelen getroffen zijn om dit nadeel te beperken, is het voldoen aan de zorgplicht al snel aannemelijk. Ook hier geldt dat het aan het bestuur of intern toezicht is om toe te lichten waarom het meent dat aan de zorgplicht is voldaan, waarbij de uitleg in ieder geval niet onredelijk dient te zijn.

Deze verplichting sluit aan bij de vaardigheden genoemd in het beroepsprofiel voor bestuurders in het funderend onderwijs waar het gaat om de vaardigheid om met de onderwijsprofessionals van de scholen de vraag vanuit de samenleving te kunnen vertalen naar goed onderwijs en positionering en profilering van het onderwijs voor de

⁶² Onderwijsraad (2024). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. p. 41-43

⁶³ Kamerstukken II 2023/24, 31 293 nr. 727.

⁶⁴ Asser/Van Sollinge & Nieuwe Weme-2IIb 2019/283 – 2f en 2g.

specifieke doelgroepen van de school. Alsmede bij de plicht uit de sectorwetten⁶⁵ om in de code goed bestuur bepalingen te hebben over hoe vorm te geven aan de afstemming met, en verantwoording aan, de ouders en andere belanghebbenden binnen en buiten de school.

2.7 Geschiktheidseisen bij nieuw te stichten scholen

In de sectorwetten is met de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen de wijze geregeld waarop iemand een bekostigde school voor primair en voortgezet onderwijs kan oprichten. De bedoeling van deze wet is om kwalitatief goed onderwijsaanbod mogelijk te maken, dat aansluit op de wensen van ouders en leerlingen. De inspectie onderzoekt als onderdeel van de aanvraagprocedure de te verwachten onderwijskwaliteit van nieuwe scholen en adviseert de minister hierover. De stichtingsprocedure regelt dat de bekostigingsaanvraag ook moet zijn voorzien van een beschrijving van het voorgenomen beleid betreffende zes deugdelijkheidseisen onder andere ten aanzien van de scheiding tussen het bestuur en het intern toezicht. Door de aanvrager moet dus tevens inzichtelijk gemaakt worden waarom het meent dat het beoogd bestuur en intern toezicht zal voldoen aan de zorgplicht voor een goed bestuurd school, waar na invoering van dit wetsvoorstel ook de geschiktheidseisen als hiervoor uiteengezet in paragraaf 2.3, 2.5 en 2.6 onder vallen. De minister besluit uiteindelijk of de school opgericht kan worden.

3. Onderdeel 2: Rolinvulling; benoeming, evaluatie functioneren en toezichtskader

Rolinvulling wordt hier als verzamelterm genomen voor i) de manier waarop en de voorwaarden waaronder de bestuurder en de intern toezichthouder benoemd worden, ii) hoe er gekeken wordt naar het functioneren van individuele bestuursleden, alsmede het functioneren van het intern toezicht, als iii) hoe het intern toezicht diens toezichtsprioriteiten vaststelt en communiceert.

3.1 Achtergrond en probleemanalyse

Elk bevoegd gezag dan wel samenwerkingsverband moet een code goed bestuur hanteren⁶⁶, waarbij het ervoor kan kiezen om een eigen code goed bestuur op te stellen of gebruik te maken van een code goed bestuur van bijvoorbeeld de sectorraden. In 2025 hebben de PO-Raad, de VO-raad en de VTOI-NVTK een nieuwe 'governancecode funderend onderwijs' opgesteld. In deze governancecode funderend onderwijs hebben de leden van de PO-Raad, de VO-raad en de VTOI-NVTK vastgesteld wat zij verstaan onder goed bestuur en intern toezicht voor primair en voortgezet onderwijs. Veel schoolbesturen en samenwerkingsverbanden gebruiken deze code als leidraad voor hun eigen bestuurlijke inrichting, maar de code wordt bijvoorbeeld ook door de sectorpartijen gebruikt als uitgangspunt voor het gesprek over de kwaliteit van het bestuurlijk handelen tijdens bijvoorbeeld bestuurlijke visitaties.⁶⁷

Governancecodes bevatten richtlijnen, principes en gedragsregels voor het bestuur en het intern toezicht over hoe te zorgen voor goed, integer en transparant handelen. Het is aan het intern toezicht om toe te zien of de code nageleefd wordt door het bevoegd gezag, dan wel dat goed onderbouwd is waarom op een enkel punt van de code afgeweken wordt. Een code goed bestuur kent een 'pas toe, of leg uit' principe, wat inhoudt dat er op onderdelen gemotiveerd van afgeweken kan worden. Echter zijn

⁶⁵ Artikel 165, vijfde lid, van de WPO, artikel 3.2, eerste lid, van de WVO 2020 en artikel 141, vijfde lid, van de WEC.

⁶⁶ artikel 3.2, lid 1 WVO 2020, artikel 165, lid 1 sub a WPO en artikel 141, lid 1 sub a WEC

⁶⁷ [governancecode-funderend-onderwijs](#) Deze code is sinds 25 juni jl. van kracht en omvat vijf kernprincipes: verantwoordelijkheid, verbinding, lerend vermogen, integriteit en openheid. Deze principes zijn uitgewerkt in normen, waarvan sommige als lidmaatschapsvoorwaarde gelden voor schoolorganisaties die zijn aangesloten bij de PO-Raad, de VO-raad en de VTOI-NVTK. De vertegenwoordiger van samenwerkingsverbanden (ONS_{WV}) is niet aangesloten bij deze governancecode.

enkele principes zo essentieel voor het bestuurlijk vermogen, dat er geen goede motivatie denkbaar is om hier van af te wijken. Een wettelijke verplichting is in dat geval meer passend, dan een 'pas toe, of leg uit' principe. Met dit wetsvoorstel worden daarom enkele punten ten aanzien van de rolinvulling die nu veelal in de codes staan, wettelijk vastgelegd. Met deze omzetting wordt ervoor gezorgd dat goed bestuur op deze punten niet slechts een richtlijn is, maar de norm is binnen scholen. Hierbij gaat het om het hanteren van een bepaalde benoemingstermijn voor bestuurders en het intern toezichthouders (zie paragraaf 3.2 hierna), het voeren van jaarlijkse professionaliseringsgesprekken door het intern toezicht met een bestuurder (zie paragraaf 3.3 hierna) en de plicht voor het intern toezicht om een toezichtskader op te stellen en deze te evalueren, waarbij het tevens het functioneren van het intern toezicht zelf meeneemt (zie paragraaf 3.4 hierna). Voor deze onderwerpen geldt dat hetgeen uiteindelijk in de wet komt te staan leidend is: bij een verschil tussen de wettekst en de code, gaat de tekst van de wet voor. Dat neemt niet weg dat er in de codes aanvullende principes en richtlijnen kunnen staan, die nadere inkleuring geven aan hetgeen in de wet geregeld is.

3.2 Benoemingstermijn

In de huidige situatie bestaat alleen de plicht om een benoemingstermijn van leden van het bestuur op te nemen in de statuten (zie onder andere artikel 17 van de WPO), zonder dat daarbij een verplichting is om te werken met benoemingen voor een bepaalde tijd. Ook een bepaling over hoe vaak iemand herbenoemd kan worden, ontbreekt in zowel de wet als de codes. Daarmee is er een risico dat bestuurders en intern toezichthouders langer aan een school of samenwerkingsverband verbonden zijn dan gezond is voor de bestuurlijke dynamiek. Een langdurige zittingsduur kan leiden tot een afname van onafhankelijkheid, tot onvoldoende kritische reflectie op het functioneren van de organisatie en tot interpersoonlijke spanningen.^{68 69} Dit wetsvoorstel regelt daarom dat er voor bestuurders en intern toezichthouders een maximale benoemingstermijn van vier jaar komt, waarbij het maximum aantal herbenoemingen voor bestuurders in de statuten vastgelegd moet worden en er een maximale aaneengesloten zittingstermijn van acht jaar is voor intern toezichthouders.

Het hanteren van maximale benoemingstermijnen draagt bij aan een gezonde bestuurlijke dynamiek en voorkomt dat de scherpste bij bestuurders en intern toezichthouders afneemt, omdat ze te lang aan scholen of samenwerkingsverbanden verbonden blijven en/of in dezelfde samenstelling functioneren. Door niet langer onbepaalde benoemingstermijnen te stellen, moet bij elke herbenoeming opnieuw worden beoordeeld of de kennis en vaardigheden van de bestuurder of intern toezichthouder nog passen bij hetgeen voor het bestuur en intern toezicht als geheel vereist is, als bij de opgaven en uitdagingen waar de organisatie op dat moment voor staat. Een zittingsduur moet tegelijkertijd ook niet te kort zijn, omdat zowel nieuwe bestuurders als intern toezichthouders enige tijd nodig hebben om de scholen, dan wel samenwerkingsverbanden, goed te leren kennen en effectief op te kunnen treden. Een maximale termijn van vier jaar per benoeming biedt daarbij voldoende tijd aan een bestuurder en een intern toezichthouder om te kunnen groeien in de functie, beleid te ontwikkelen en doelen te realiseren, waarbij het tegelijkertijd kort genoeg is om (een te grote) afname van onafhankelijkheid en kritische reflectie te voorkomen. Bovendien sluit een termijn van vier jaar aan bij andere cycli binnen de onderwijsorganisatie en biedt het bij het aflopen van de termijn een stevig moment om te kijken of de kennis en vaardigheden van de bestuurder of intern toezichthouder nog steeds aansluiten bij wat op dat moment nodig is voor de organisatie.

⁶⁸ M. De Waal & M. Bokhorst, *Relatie extern toezicht, raden van bestuur en intern toezicht, Handboek Toezicht*, 2023.

⁶⁹ M. De Waal, *the balancing act of effective supervision: Understanding the relationship between internal and external supervision*, 2020.

Daarnaast regelt het wetsvoorstel voor intern toezichthouders een maximale aaneengesloten zittingstermijn van acht jaar. Voor bestuurders is er geen generiek maximum aantal herbenoemingen geregeld, maar is het aan elke school of samenwerkingsverband om naar eigen inzicht te bepalen wat voor die school of samenwerkingsverband het maximale aantal keer is dat een bestuurder herbenoemd kan worden en dit vast te leggen in de statuten. Hier is voor gekozen, omdat voor een bestuursfunctie geldt dat deze operationele rol – afhankelijk ook van de school- of samenwerkingsverband specifieke omstandigheden – meer baat kan hebben van opgebouwde kennis over de organisatie dan dat dat geldt voor de toezichthoudende rol. Maar ook omdat een eventuele afname van kritische zelfreflectie bij bestuurders, aangevuld kan worden door een kritische reflectie van het intern toezicht op het handelen van het bestuur. Dit neemt niet weg dat maximaal twee herbenoemingen bij een bestuurder, met in uitzonderlijke gevallen een derde herbenoeming, als beste richtlijn wordt gezien. Voor het intern toezicht is deze maximale termijn wel openomen, omdat kritische reflectie in deze functie een grote(re) rol speelt. Dit wetsvoorstel regelt dat een intern toezichthouder voor een maximale aaneengesloten termijn van acht jaar benoemd kan worden. Door te werken met een maximaal aaneengesloten termijn wordt er meer flexibiliteit aan het bevoegd gezag geboden om bijvoorbeeld ook met kortere benoemingstermijnen dan vier jaar te werken. Het aantal herbenoeming is immers hier niet leidend, wel de totale zittingsduur van een intern toezichthouder.

Nu een dergelijke maximale zittingstermijn van acht jaar voor intern toezichthouders reeds opgenomen staat in de codes goed bestuur van de PO-Raad, de VO-raad en de VTOI-NVTK, wordt van het wettelijke vastleggen van deze maximale termijn een beperkte impact verwacht. Wel zal het voor een deel van de schoolbesturen en samenwerkingsverbanden extra werk vragen om de statuten aan te passen zodat ook daar de maximale benoemingstermijn van vier jaar terugkomt, alsmede het aantal keer dat een bestuurder ten hoogste kan worden herbenoemd terugkomt (zie ook hoofdstuk 7 gevolgen).

3.3 Professionaliseringsgesprekken

Zoals een regelmatig gesprek met medewerkers over de huidige invulling van hun functie, ambities en ontwikkelpunten hoort bij een goed personeelsbeleid, behoort het voeren van een jaarlijks professionaliseringsgesprek door het intern toezicht met elke bestuurder, ook tot een gedegen rolinvulling van het intern toezicht. Het voeren van een dergelijk gesprek sluit aan bij een lerende organisatie en een kwaliteitscultuur, waarin er systematisch en cyclisch stil gestaan wordt bij het functioneren van een bestuurder en daarmee ook van de organisatie. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat intern toezichthouders jaarlijks professionaliseringsgesprekken moeten voeren met de bestuurders. Daarmee wordt een moment gecreëerd waarop het intern toezicht stil kan staan bij de kennis en vaardigheden die een bestuurder heeft, ook in relatie tot de gevraagde geschiktheidseisen van het gehele bestuur, de professionaliseringsactiviteiten die een bestuurder ondernomen heeft, dan wel waarvan het verstandig is dat de bestuurder deze het komende jaar gaat ondernemen. Alsmede een moment om stil te staan bij de vraag of eventuele nevenwerkzaamheden nog steeds verenigbaar zijn met diens rol als bestuurder en/of de afspraken hierover herzien moeten worden. Hierdoor wordt zo goed mogelijk gewaarborgd dat gemaakte afspraken, nog steeds toereikend zijn en nageleefd worden.

Een dergelijke wettelijke plicht is bovendien nodig, omdat ondanks de bestaande richtlijnen in de code goed bestuur, blijkt dat 10% van de intern toezichthouders de professionaliseringsgesprekken niet systematisch voert.⁷⁰ Uit de VTOI-NVTK monitor van november 2023 blijkt dat 10% van het intern toezicht een matig ontwikkelde gesprekkencyclus heeft als werkgever van het bestuur.⁷¹ Besturen bepalen verder veelal

⁷⁰ VTOI-NVTK, *Monitor kwaliteit intern toezicht*, 2023, p. 12.

⁷¹ VTOI-NVTK, *Monitor kwaliteit intern toezicht*, 2023, p. 12.

zelf op welke thema's ze professionaliseren. Het intern toezicht heeft hier geen sturende rol in en afspraken worden onvoldoende vastgelegd. In die gevallen schiet de werkgeversrol van het intern toezicht tekort en is professionalisering primair afhankelijk van het eigen initiatief van bestuurders. Daarbij geldt dat niet alle besturen jaarlijks werken aan hun professionalisering. De meeste bestuurders (84,2%) hebben in de afgelopen 1,5 jaar wel deelgenomen aan onderwijsconferenties of seminars.⁷² Deelname aan een inwerkprogramma voor bestuurders wordt het minst gedaan (12,8%).⁷³ Besturen laten zich verder met name bijscholen op verandermanagement. Bijscholing op onderwijskwaliteit staat op de vierde plek van onderwerpen waar bijscholing op gevolgd wordt.⁷⁴

Door de verplichting tot het voeren van deze professionaliseringsgesprekken wettelijk te verankeren, wordt helder dat een continue gesprekkencyclus de norm is en dat het intern toezicht actief moet sturen op de kennis en vaardigheden van het bestuur, en de professionalisering van bestuurders. Doordat het bovendien een wettelijk eis is, gaat deze gelden voor alle onderwijsbesturen en intern toezichthouders in Nederland, waardoor zij allen gestimuleerd worden om te komen tot een versterking van de kwaliteitscultuur. Het is daarbij aan het intern toezicht om een eigen beeld te vormen over het functioneren van een bestuurder, en waar nodig (breed) informatie op te halen voor het gedegen kunnen voeren van een dergelijk professionaliseringsgesprek. Het ophalen van 360-graden feedback kan daarbij zinvol zijn. De inspectie krijgt op basis van dit wetsvoorstel geen bevoegdheid om te treden in de inhoud van de professionaliseringsgesprekken, maar wel op de vraag of ze al dan niet gevoerd zijn. Op die manier treedt dit wetsvoorstel niet in de rol van het intern toezicht, of leidt het tot anderszins strijd met het arbeidsrecht, zoals ook nader uiteengezet in hoofdstuk 6 *Verhouding tot het nationaal recht*.

3.4 Intern toezichtskader en zelfevaluatie

Intern toezichtskader

Hoewel er intern toezichtsorganen zijn die al werken met een toezichtskader, is dit nog niet overal volledig geïmplementeerd.⁷⁵ ⁷⁶ Uit onderzoek van Regioplan blijkt dat het merendeel van de intern toezichthouders aangeeft dat er een toezichtskader is. Regioplan constateert echter dat dit een ruim opgevat begrip is en dat wat als toezichtskader wordt gezien niet altijd overeenkomt met wat in de codes goed bestuur is beschreven.⁷⁷ Toezichtskaders kunnen volgens dit onderzoek dieper ingaan op de verschillende rollen (met name die van de netwerker) en kunnen specifieker beschrijven waar zij zich in het toezicht op richten. Ook de naleving van toezichtskaders kan, volgens geïnterviewde bestuurders, beter.⁷⁸ 70% van het intern toezicht geeft aan dat de aspecten waarop zij toezicht houden sterk zijn beschreven.⁷⁹ In de VTOI-NVTK monitor (november 2023) geeft 42% van de besturen aan dat de raad van toezicht afspraken met hen heeft gemaakt over de normen betreffende leerresultaten en onderwijskwaliteit en 51% van het intern toezicht geeft aan dat de verwachtingen die zij hebben van het bestuur sterk zijn beschreven.⁸⁰

⁷² Inspectie van het Onderwijs, *Technisch rapport inhoud van Professionaliseringsactiviteiten*, 2024, p. 34.

⁷³ Inspectie van het Onderwijs, *Technisch rapport inhoud van Professionaliseringsactiviteiten*, 2024, p. 34.

⁷⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Technisch rapport inhoud van Professionaliseringsactiviteiten*, 2024, p. 36.

⁷⁵ Regioplan, *Intern toezicht in het funderend onderwijs*, 2020, p. 33.

⁷⁶ Inspectie van het Onderwijs (2020). *Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs*, p. 19.

⁷⁷ Regioplan, *Intern toezicht in het funderend onderwijs*, 2020, p. 33.

⁷⁸ Regioplan, *Intern toezicht in het funderend onderwijs*, 2020, p. 56.

⁷⁹ VTOI-NVTK, *Monitor kwaliteit intern toezicht*, 2023, p. 13.

⁸⁰ VTOI-NVTK, *Monitor kwaliteit intern toezicht*, 2023, p. 13.

Een wettelijke verplichting van een toezichtskader is daarom nodig om te zorgen dat elke school en elk samenwerkingsverband een toezichtskader heeft. Om zo de rollen, prioriteiten en toetsingscriteria vast te leggen om op die manier transparantie en effectieve sturing binnen de organisatie te bewerkstelligen. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat het intern toezicht jaarlijks een toezichtskader vaststelt. Het intern toezicht moet jaarlijks een toezichtskader opstellen voor het jaar erop en evalueren in hoeverre het toezichtskader in het afgelopen jaar toereikend was en adequaat nageleefd is. De lessen die uit deze evaluatie gehaald worden, dienen vervolgens meegenomen te worden in het nieuw vast te stellen toezichtskader. Hiervoor kan een toetsingskader gebruikt worden, met daarin criteria, ijkpunten en doelstellingen die gebruikt zullen worden bij het beoordelen van de resultaten.

Het doel van deze wettelijke plicht is dat het inzichtelijker wordt hoe toezicht wordt gehouden en welke thema's, vraagstukken en onderwerpen prioriteit krijgen. Het is aan het intern toezicht zelf om te bepalen wat er in het toezichtskader komt te staan. De prioritaire thema's kunnen volgen uit zowel de strategische agenda van de organisatie, de belangrijkste interne en externe uitdagingen en – indien aanwezig – de toezichtvisie.⁸¹ Daarnaast kan het toezichtskader, voor de volledigheid van het document, bepalingen bevatten ten aanzien van:

- de uitgangspunten die het intern toezicht hanteert bij het houden van toezicht;
- de rollen die het intern toezicht heeft; en
- de bijbehorende verantwoordingsmomenten en -rapportages.⁸²

Op die manier draagt het toezichtskader bij aan transparantie en effectieve sturing binnen de organisatie. Voor het intern toezicht verdient het aanbeveling, alhoewel dit niet wettelijk verplicht is, om het toezichtskader transparant te maken voor een ieder en deze proactief te delen met de voorzitter van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad, dan wel de ondersteuningsplanraad van het samenwerkingsverband, alsmede om deze te bespreken in het overleg dat er tenminste twee keer per jaar is tussen hen.

Zelfevaluatie

Zoals in de vorige paragraaf is opgemerkt, is het voor een lerende organisatie en kwaliteitscultuur essentieel dat er kritisch naar het functioneren van de verschillende organen en diens leden gekeken wordt. Omdat er geen intern orgaan is dat toezicht houdt op het intern toezicht, moet het intern toezicht zelf organiseren dat het stil staat bij het eigen functioneren. Zowel ten aanzien van het voldoen aan de geschiktheidseisen uit hoofdstuk 2, de integriteit en onafhankelijkheidseisen als hierna opgenomen in hoofdstuk 4 als de kwaliteit en naleving van het hiervoor genoemde toezichtskader. Het gaat dan zowel om het functioneren van het orgaan als geheel, eventuele deelcommissies als het functioneren van elk individueel lid van het intern toezicht.

De verschillende codes goed bestuur erkennen reeds het belang van het uitvoeren van een zelfevaluatie en roepen op tot het uitvoeren van een jaarlijkse zelfevaluatie. Echter, uit onderzoek blijkt dat zelfevaluatie door het intern toezicht niet in alle gevallen gebeurt; met name in het primair onderwijs evalueert 20% van de toezichtsorganen minder frequent dan voorgeschreven in de codes goed bestuur.⁸³ Dat is risicovol voor de school als lerende organisatie en de kwaliteitscultuur, aangezien het dan de vraag is of het intern toezicht voldoende scherp heeft waar het in het eigen functioneren extra aandacht voor moet hebben om te voorkomen dat het onbewust onvoldoende diens taak uitoefent. Zelfevaluatie draagt bij aan de continue ontwikkeling van intern toezichthouders en maakt inzichtelijk op welke punten zij alert moeten zijn, of punten waarop nadere professionalisering nodig is. Alsmede wat de diepgang van deze nadere professionalisering zou moeten zijn. Daarbij geldt dat intern toezichthouders veelal iets

⁸¹ 'Toezichtskader en toetsingskader', www.VTOI-NVTK.nl.

⁸² 'Code Goed Toezicht (2021)', www.VTOI-NVTK.nl.

⁸³ Regioplan, *Intern toezicht in het funderend onderwijs*, 2020, p. 35.

aan professionalisering doen⁸⁴, maar professionalisering vooral ook opvatten als het bijwonen van een lezing of het bezoeken van een symposium. Intensievere vormen, zoals uitwisseling met andere intern toezichthouders werden minder genoemd en meerdaagse cursussen werden door de respondenten als te intensief beschouwd.⁸⁵ Een inwerkprogramma voor startende intern toezichthouders is in 30% van de gevallen afwezig.⁸⁶

Dit wetsvoorstel regelt daarom dat een evaluatie van het eigen functioneren jaarlijks dient te gebeuren, tezamen met de evaluatie van de naleving van het toezichtskader. Door het vaststellen van een toezichtskader en het uitvoeren van zelfevaluatie door het intern toezicht wettelijk te verankeren, wordt de norm om dit te doen expliciet vastgesteld. Om tunnelvisie te voorkomen, regelt dit wetsvoorstel ook dat in de code goed bestuur vastgelegd moet worden met welke frequentie de zelfevaluatie door een externe partij begeleid zal worden. De meest gangbare richtlijn is daarbij om daarbij minimaal eens in de drie of vier jaar een dergelijke zelfevaluatie onder leiding van een onafhankelijke externe begeleider uit te voeren, om zo te voorkomen dat er (onbedoelde) blinde vlekken zitten in de zelfevaluatie.

4. Onderdeel 3: Integriteit en onafhankelijkheid

4.1 Achtergrond en probleemanalyse

Bestuurders en intern toezichthouders hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid, ze beheren publieke onderwijsmiddelen in het belang van kinderen in de regio, werken met een kwetsbare doelgroep (minderjarigen) en staan in een gezagsverhouding tot het onderwijspersoneel. Integriteit is daarom essentieel om transparant en betrouwbaar te handelen.

Enerzijds vraagt dit dat bestuurders en intern toezichthouders geen relevante antecedenten op hun naam hebben staan. Daar waar dit voor onderwijspersoneel ten aanzien van strafrechtelijke antecedenten reeds geregeld is met de verplichting tot het hebben van een VOG en het voornemen om over te gaan tot continue screening⁸⁷, geldt dat nog niet voor bestuurders en intern toezichthouders. Ook is er nog geen mogelijkheid om bestuurders en intern toezichthouders die recent deel uitmaakten van een bevoegd gezag welke een aanwijzing in verband met wanbeheer, of waarvan de bekostiging is stop gezet in verband met zeer zwak onderwijs, te weren van een nieuwe functie als bestuurder of intern toezichthouder in het onderwijs.

Anderzijds gaat het hier om ethisch handelen, waaronder het voorkomen van (de schijn van) een tegenstrijdig belang. Voor scholen en samenwerkingsverbanden geldt vanwege hun maatschappelijke functie en doelstelling een bijzondere mate van zorgvuldigheid bij het omgaan met (de schijn van) belangenverstrengeling. Alhoewel bij 'de schijn van belangenverstrengeling' de belangen van de scholen, het onderwijspersoneel, de leerlingen, de ouders of andere belanghebbenden niet daadwerkelijk geschaad hoeven te worden, is het wel belangrijk hier aandacht voor te hebben, omdat de schijn van belangenverstrengeling afbreuk kan doen aan het vertrouwen in de scholen.

Uit signalen blijkt dat dit nog niet overal goed genoeg gaat. Het komt voor dat bestuurders en intern toezichthouders meerdere functies vervullen waarbij er twijfel is over de verenigbaarheid van hun individuele belangen met het belang van de scholen of het samenwerkingsverband. Zo blijkt uit de rapportage van NOS en Nieuwsuur dat er

⁸⁴ Minder dan 10% van de intern toezichthouders, heeft in het afgelopen jaar geen enkele vorm van scholing en professionalisering gedaan; Regioplan, *Intern toezicht in het funderend onderwijs*, 2020, p. 41.

⁸⁵ L. Van de Venne., J. Hermanussen, M. Honingh, & M. Van Genugten, *De dagelijkse zorg voor onderwijskwaliteit in het mbo. Bouwstenen voor een aanpak*, 2014.

⁸⁶ Regioplan, *Intern toezicht in het funderend onderwijs*, 2020, p. 41.

⁸⁷ Kamerstukken II 2024/25, 31 288, nr. 1187.

bestuurders en intern toezichthouders zijn, die tevens nevenfuncties bekleden bij onderwijsadviesbureaus als adviseur, eigenaar of toezichthouder, waar niet altijd openheid over wordt gegeven.⁸⁸ Daarnaast blijkt dat samenwerkingsverbanden niet tot volledig onafhankelijk intern toezicht komen.⁸⁹ Dit is zorgwekkend, omdat het gebrek aan volledig onafhankelijk intern toezicht een negatief effect kan hebben op de wijze waarop een samenwerkingsverband functioneert en haar taken uitvoert. Hierover worden sinds 2016 gesprekken gevoerd zonder voldoende resultaat.

4.2 Maatregelen algemeen

Om belangenverstrengeling in het onderwijs te voorkomen en te voorkomen dat bestuurders of intern toezichthouders met relevante antecedenten in het onderwijs werkzaam zijn, worden er in dit wetsvoorstel verschillende maatregelen getroffen. Er komt er een vergewisplicht voor het orgaan dat over de benoeming gaat (zie paragraaf 4.3), wordt het kunnen overleggen van een VOG verplicht (zie paragraaf 4.4), net als het kunnen overleggen van een VOB (zie paragraaf 4.5) en moeten nevenwerkzaamheden verenigbaar en transparant zijn (zie paragraaf 4.6). Aanvullend geldt dat specifiek voor samenwerkingsverbanden verduidelijkt is dat de functie van bestuurder of intern toezichthouder bij een school en intern toezichthouder bij een samenwerkingsverband waarbij de betreffende school is aangesloten, in ieder geval niet verenigbaar is (zie paragraaf 4.7). Daarmee sluit dit wetsvoorstel aan bij reeds bestaande regels voor onderwijspersoneel, die allen in het bezit moeten zijn van een geldige VOG, en bij de vereisten die meegenomen kunnen worden bij het toekennen van bekostiging aan een nieuw te stichten school. Bovendien grijpt dit wetsvoorstel eerder in dan de bepalingen over tegenstrijdig belang in het Burgerlijk Wetboek⁹⁰, door verplichtingen op te nemen om voorafgaand aan benoeming of acceptatie van een nevenwerkzaamheid expliciet de verenigbaarheid te beoordelen en passende maatregelen te treffen.

4.3 Vergewisplicht bij benoeming

Uit de geschiktheidseisen als uiteengezet in hoofdstuk 2 volgt reeds dat het bevoegd gezag moet zorgen voor voldoende kennis en vaardigheden van het zittende bestuur of intern toezicht. Het orgaan dat over de benoeming gaat, dient in dat kader na te gaan of de kennis en vaardigheden van de kandidaat-bestuurder of kandidaat-intern toezichthouder is, alsmede of de bestuurders en intern toezichthouders tezamen na de benoeming voldoen aan de geschiktheidseisen uit hoofdstuk 2. Daarvoor kan het orgaan dat over de benoeming gaat het *relevante* arbeidsverleden van de kandidaat onderzoeken en bevragen. Bijvoorbeeld door navraag te doen bij eerdere werkgevers, de geldigheid van diploma's/certificaten te controleren, of nagaan of een (te benoemen) bestuurder geaccrediteerd is. Mocht daarbij in het relevante verleden sprake zijn geweest van een zeer zwak oordeel door de inspectie op de school waar diegene schoolleider was of een onvoldoende voor kwaliteitszorg bij een school waar diegene bestuurder of intern toezichthouder was, dan kan dat vanuit de zorgplicht reden zijn voor aanvullende vragen. Door bijvoorbeeld na te gaan wat de rol van de bestuurder of intern toezichthouder hierbij was en welke lessen hij/zij hieruit meeneemt naar de nieuwe positie. Ontbrekende kennis en vaardigheden kunnen daarbij reden zijn voor bijscholing.

Daarnaast regelt dit wetsvoorstel een specifieke vergewisplicht. Dit wetsvoorstel regelt de plicht aan het orgaan dat over de benoeming gaat om voorafgaand aan benoeming zorg te dragen dat de kandidaat (i) een VOG en een VOB verstrekt (zie ook paragraaf

⁸⁸ <https://nos.nl/artikel/2528001-tientallen-schoolbestuurders-prive-actief-bij-onderwijsadviesbureaus>.

⁸⁹ Inspectie van het Onderwijs (2023). *Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs*.

⁹⁰ art. 2:44 BW voor verenigingen en art. 2:291 BW voor stichtingen verbiedt een bestuurder of intern toezichthouder deel te nemen aan de beraadslaging en besluitvorming wanneer er sprake is van een direct of indirect persoonlijk belang dat tegenstrijdig is met het belang van de organisatie

4.4 en 4.5 hierna) en (ii) geen onverenigbare nevenfuncties vervult (zie ook paragraaf 4.6 en 4.7).

4.4 Verklaring Omtrent het Gedrag

Dit wetsvoorstel regelt dat een bestuurder en intern toezichthouder een VOG, die niet ouder is dan zes maanden, moet overleggen om benoembaar te kunnen zijn. Het bevoegd gezag is verplicht om deze VOG op te slaan in het personeelsdossier gedurende de periode waarin betrokkene is benoemd, zodat een bestuurder en intern toezichthouder aantoonbaar benoembaar is. Voor bestuurders en intern toezichthouders gaat daarmee hetzelfde gelden als reeds het geval is voor onderwijspersoneel, of voor beoogd bestuurders en intern toezichthouders van een nieuw te stichten school.

Het wettelijk verplichten van het overleggen van een VOG voorafgaand aan de benoembaarheid van bestuurders en intern toezichthouders is een stimulans in het waarborgen van veilig onderwijs, en zorgt ervoor dat er géén personen die een werkrelatie met de school hebben meer op school kunnen rond lopen zonder VOG. Met deze relatief eenvoudige check kunnen op die manier misstanden voorkomen worden. Ook bestuurders en intern toezichthouders kunnen immers strafrechtelijke antecedenten op hun naam hebben staan die hen ongeschikt maken om te werken in het onderwijs. Voor bestuurders en intern toezichthouders gaat het daarbij niet alleen om antecedenten die de zorg voor het welzijn en de veiligheid van leerlingen in gevaar brengen, bijvoorbeeld wanneer iemand eerder veroordeeld is geweest voor zedenmisdriven of geweldsmisdrijven. Het gaat ook om voorkomen van bestuurlijke risico's, door niet iemand te benoemen die eerder veroordeeld is geweest voor zaken als machtsmisbruik, misbruik van gegevens of fraude. Het bestuur en intern toezicht kunnen immers toegang hebben tot gevoelige informatie en hebben bovendien instructiebevoegdheden jegens hun medewerkers. Medewerkers zouden aangezet kunnen worden tot strafbare gedragingen. Daarbij gaat het niet alleen om wat er nu speelt, maar met name ook over welke misstanden eventueel kunnen worden voorkomen door een dergelijke raadpleging te doen. Het screeningsprofiel onderwijs screent reeds op al deze antecedenten.

Het verplicht moeten overhandigen van een VOG brengt enige privacyrisico's met zich mee voor de betrokken bestuurders en intern toezichthouders. Hoewel de gegevensverwerking is gebaseerd op een wettelijke verplichting, moet deze wel voldoen aan de beginselen van onder meer de AVG. Om de rechtmatigheid en proportionaliteit van deze gegevensverwerking en publicatie te beoordelen, is een *data protection impact assessment* (hierna: DPIA) uitgevoerd. In deze DPIA zijn de gegevensverwerkingen beschreven, de risico's geïdentificeerd en de maatregelen die getroffen zijn om risico's te beperken. In paragraaf 5.3 *Recht op eerbiediging persoonlijke levenssfeer* wordt hier nader op ingegaan.

4.5 Verklaring Omtrent Benoembaarheid

In principe komt een ieder, die het orgaan dat over de benoeming gaat geschikt acht, in aanmerking om bestuurder of intern toezichthouder te worden in het funderend onderwijs. Het stelsel kent nu twee beperkingen voor de benoeming van bestuurders en intern toezichthouders in het onderwijs:

- Een persoon die een bestuursverbod⁹¹ van de rechter heeft gekregen en opgenomen is in het 'bestuursverbodenregister' van de Kamer van Koophandel, is voor een periode van maximaal vijf jaar niet benoembaar. Deze systematiek geldt voor alle sectoren, inclusief het onderwijs; en
- De aanvraag voor de bekostiging van een nieuw te stichten school kan afgewezen worden indien deze gedaan is door een bestuurder of intern toezichthouder van een school die minder dan vijf jaar geleden gesloten is wegens zeer zwak onderwijs (art 75 Wpo, art. 2.95 Wvo en art. 75 Wpo BES) of

⁹¹ Zie onder andere art. 2:298 BW voor stichtingen.

waarbij er sprake was van een onherroepelijke aanwijzing wegens wanbeheer (art. 153 Wpo jo. art. 3.38 Wvo, art. 132 WEC en art. 122 Wpo BES).

Bij bestaande scholen is er, anders dan bij nieuw te stichten scholen, nog geen mogelijkheid om bestuurders of intern toezichthouders te weren als deze persoon onderdeel is geweest van een bestuur van een school die minder dan vijf jaar geleden gesloten is wegens zeer zwak onderwijs of een aanwijzing wegens wanbeheer heeft ontvangen. Bestuurders en intern toezichthouders die eerder werkzaam waren in het onderwijs en ondanks verschillende herstelopdrachten er niet in geslaagd zijn om de situatie te verbeteren, kunnen vrijelijk bij een andere school als bestuurder of intern toezichthouder starten. Daar waar de bestuurder of intern toezichthouder door hun handelen of nalaten geen wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan het ontstaan of voortduren van het wanbeheer, is dat ook geen probleem. Voor de situatie waarin dat wel het geval is, en degene wel degelijk een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan of voortduren van het wanbeheer, is dit wel problematisch. Deze personen zouden niet op korte termijn een andere functie als bestuurder of intern toezichthouder in het funderend onderwijs moeten kunnen vervullen, omdat de kans bestaat dat de eerder gemaakte fouten opnieuw gemaakt worden bij een andere onderwijsinstelling en het gelet op de korte termijn die verstreken is sinds de constatering van wanbeheer alsmede het uitblijven van herstel, moeilijk voorzienbaar is dat een persoon zich reeds voldoende ontwikkeld heeft om een dergelijk risico als beheersbaar te zien.

In dit wetsvoorstel wordt daarom naast de voorwaarde om een geldige VOG te kunnen overhandigen om benoembaar te zijn (zie vorige paragraaf), ook de voorwaarde gesteld dat een kandidaat-bestuurder of een kandidaat-intern toezichthouder een originele 'Verklaring Omtrent de Benoembaarheid' (VOB) - die niet ouder is dan één maand - dient te kunnen overleggen alvorens hij of zij benoembaar is. Daarbij regelt het wetsvoorstel tevens dat een dergelijke verklaring afgegeven wordt aan een ieder die deze bij DUO aanvraagt, tenzij het gaat om een persoon die voorkomt in het hiervoor genoemde 'bestuursverbodenregister', of om een persoon die geregistreerd staat op de lijst van niet-benoembare personen. Onze minister kan -ingevolge dit wetsvoorstel - een lijst van niet-benoembare personen bijhouden en personen op deze lijst plaatsen. Plaatsing op de lijst kan daarbij alleen indien (i) in een rapport van de onderwijsinspectie⁹² wanbeheer⁹³ is geconstateerd én (ii) het om een bepaalde (voormalig) bestuurder of intern toezichthouder gaat waarvan expliciet geconcludeerd is dat deze persoon een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het tot stand komen of voortduren van dat wanbeheer. Dit betreft een discretionaire bevoegdheid van de minister, waarbij sprake is van een besluit in de zin van art. 1:3 van de Awb en van geval tot geval een proportionaliteits- en evenredigheidsafweging zal worden gemaakt en waarbij rechtsbescherming open staat.

Voor registratie op de lijst van niet-benoembare personen is het dus op zichzelf niet relevant of degene op het moment van het constateren van wanbeheer, wel of niet nog in functie was bij de school waar het wanbeheer is geconstateerd. Ook is het geen voorwaarde dat de minister een aanwijzing heeft opgelegd voor dat wanbeheer. Centraal staat de vraag of de betrokken persoon wezenlijk heeft bijgedragen aan het ontstaan of voortbestaan van het wanbeheer. Wanneer door de inspectie geconstateerd wanbeheer niet wordt opgevolgd met een aanwijzing tot ontslag of vervanging van één of meer

⁹² Voordat de Minister van OCW een aanwijzing geeft, heeft de inspectie een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht verricht en daarover een inspectierapport uitgebracht als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, waaruit volgt dat sprake is van wanbeheer als bedoeld in het tweede lid. De feiten en omstandigheden waarop een aanwijzing is gebaseerd, moeten dus door middel van een zorgvuldig inspectieonderzoek in kaart zijn gebracht en zijn opgenomen in het inspectierapport.

⁹³ Opgemerkt wordt dat géén ontslag of vervanging van het bestuur of een individuele bestuurder kan worden opgelegd door middel van een spoedaanwijzing. De spoedaanwijzing kan geen rechtsgevolgen hebben die nog voortduren na het einde van haar geldigheidsduur. Alleen een aanwijzing kan leiden tot ontslag of vervanging van een bestuurder.

bestuurders, dan is het moeilijk denkbaar dat de minister alsnog overgaat tot registratie. In de regel kan registratie zonder dat er sprake is van een aanwijzing alleen als de bestuurder (of lid van het intern toezicht) op eigen initiatief of door ingrijpen van het bevoegd gezag zijn functie neerlegt en daarmee in feite op het opleggen van een aanwijzing van de minister anticipeert. In dat geval zal er immers geen ontslagaanwijzing worden opgelegd, maar kan registratie op de lijst van niet-benoembare personen desondanks gepast zijn. Geregistreerde bestuurders/intern toezichthouders kunnen geen VOB meer krijgen vanaf het moment van registratie. Daarmee wordt voorkomen dat de bestuurder het eerder bij een ander bestuur gevoerde wanbeleid bij een andere stichting of vereniging kan voortzetten. Op deze wijze worden niet geschikte bestuurders of intern toezichthouders in het onderwijs geweerd – in ieder geval tot het moment waarop de looptijd van de registratie voorbij is.

De aanwezigheid van een VOB ontslaat het orgaan dat over de benoeming gaat nadrukkelijk niet van de algemene vergewisplicht, gelet op dat het denkbaar is dat de dag voor registratie op de lijst van niet-benoembare persoon een VOB wordt aangevraagd door degene die de volgende dag er op geplaatst wordt. In dat geval zal er een geldige VOB zijn afgegeven, maar is er nog steeds een onaanvaardbaar risico voor de geschiktheid van de kandidaat-bestuurder of kandidaat- intern toezichthouder. De generieke vergewisplicht dient een dergelijk risico te ondervangen, net als de korte geldigheidstermijn van de VOB. Deze geldigheidstermijn is gesteld op één maand, zodat het orgaan dat over benoeming gaat voldoende tijd heeft om de selectieprocedure met een kandidaat te doorlopen en de stappen te zetten die voor de formele benoeming nodig zijn, zoals het noodzakelijke advies van de medezeggenschapsraad over het besluit tot aanstelling van het bestuurslid. Bij een vereniging kan dit bijvoorbeeld het organiseren van een ledenvergadering zijn. Zonder onnodig lang te zijn, zodat iemand in het vooruitzicht van registratie op de lijst, geruime tijd heeft om te solliciteren naar een nieuwe functie.

Plaatsing op de lijst is volgens dit onderhavige wetsvoorstel voor een periode van vijf jaar, waarbij de vijf jaar termijn aanvangt op de dag waarop het onderliggende inspectierapport wordt gepubliceerd. De termijn begint te lopen op het moment nadat betrokkene niet benoembaar is verklaard en eindigt vijf jaar na vaststelling van het inspectierapport. Het besluit tot niet-benoembaarverklaring dient dan ook zo spoedig mogelijk na vaststelling van het inspectierapport te worden genomen.

Het is aan het orgaan dat over de benoeming gaat om te controleren of de kandidaat-bestuurder of de kandidaat-intern toezichthouder over een dergelijke verklaring beschikt. Na benoeming dient de VOB te worden bewaard, bijvoorbeeld in het personeelsdossier van de bestuurder of intern toezichthouder, zodat deze op verzoek van de inspectie getoond kan worden. De bewaarplicht geldt voor de duur van de aanstelling.

De benoembaarheid van bestuurders en intern toezichthouders is op deze manier tot op zekere hoogte gelijk gesteld voor bestaande scholen in vergelijking met nieuw op te richten scholen. Tot op heden is er bij nieuw te stichten scholen door onze minister nog geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid om de bekostigingsaanvraag af te wijzen, zoals bedoeld in artikel 75 lid 5 WPO. Echter, door de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding instrumentarium zijn de handhavingsbevoegdheden van de Minister ten aanzien van het bevoegd gezag van scholen en instellingen uitgebreid. Hiermee is het mogelijk gemaakt dat misstanden in het onderwijs in het belang van de leerlingen sneller en effectiever tot een einde kunnen worden gebracht. In de hiervoor genoemde wet is geregeld dat in geval van ernstige nalatigheid bij tekortschietende kwaliteit een aanwijzing kan worden gegeven, waardoor naar verwachting deze mogelijkheid op afzienbare termijn wel gebruikt zal worden.

Privacy en gegevensbescherming

Het registreren op een lijst van niet-benoembare personen en het verplicht moeten overhandigen van een VOB brengt privacy risico's met zich mee voor de betrokken bestuurders en intern toezichthouders. Hoewel de gegevensverwerking is gebaseerd op een wettelijke verplichting, moet deze wel voldoen aan onder meer de beginselen van de AVG. Om de rechtmatigheid en proportionaliteit van deze gegevensverwerking en publicatie te beoordelen, is een *DPIA* uitgevoerd. In deze *DPIA* zijn de gegevensverwerkingen beschreven, de risico's geïdentificeerd en de maatregelen die getroffen zijn om risico's te beperken. In paragraaf 5.3 'recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' wordt hier nader op ingegaan.

4.6 Nevenwerkzaamheden

Ten aanzien van nevenwerkzaamheden⁹⁴ voorziet het wetsvoorstel in een zorgplicht gericht tot het bevoegd gezag dat een lid van het bestuur of intern toezicht 1) geen nevenwerkzaamheden mag vervullen die naar het oordeel van het intern toezicht onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van het bestuur of intern toezicht, 2) het voornemen tot het aangaan van nieuwe nevenwerkzaamheden onverwijld gemeld moeten worden bij de (voorzitter) van het intern toezicht tenzij deze evident niet raken aan de belangen van het bevoegd gezag en 3) alle gemelde nevenwerkzaamheden onverwijld *openbaar* gemaakt moeten worden. Deze drie elementen worden hierna achtereenvolgens besproken. De wettelijke verplichting tot het transparant maken van relevante nevenwerkzaamheden, zijnde nevenwerkzaamheden die potentieel raken aan de belangen van het bevoegd gezag, dient meerdere doelen. Enerzijds maakt de openbaarmaking van relevante nevenwerkzaamheden inzichtelijk waar mogelijke belangenverstrengeling zou kunnen ontstaan, waardoor transparantie wordt bevorderd en ongewenste invloeden op besluitvorming tijdig kunnen worden gesignaleerd en geadresseerd. Anderzijds draagt het bij aan het vertrouwen van ouders, leerlingen, de medezeggenschapsraad en anderen in het bestuur en intern toezicht. Door nevenwerkzaamheden inzichtelijk te maken wordt de onafhankelijkheid van beslissingen beter gewaarborgd.

Geen onverenigbare nevenwerkzaamheden

In de WPO, WVO 2020, WEC en WPO BES is reeds opgenomen dat 'interne toezichthouders en leden van het interne toezichthoudend orgaan functioneren onafhankelijk van het bestuur'. Dat betekent onder meer dat toezichthouders niet werkzaam kunnen zijn onder verantwoordelijkheid van het bestuur, bijvoorbeeld als werknemer of opdrachtgever. Ook is het lidmaatschap van een raad van toezicht onverenigbaar met het lidmaatschap van het bestuur van diezelfde school. Dit artikel ziet daarmee op de relatie binnen de school en (nog) niet op andere nevenwerkzaamheden of omstandigheden, die mogelijk ook ongewenst zijn. Te denken valt dan aan de combinatie bestuurder of intern toezichthouder bij een school en bestuurder of intern toezichthouder bij een onderwijsadviesbureau. Ook andere hoedanigheden kunnen van invloed zijn op de onafhankelijkheid en deskundigheid van deze leden en daarmee op de onafhankelijkheid en deugdelijkheid van de besluitvorming en het toezicht daarop. Te denken valt aan directe belangen van een eerste graad familielid. Dit wetsvoorstel bepaalt daarom dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat een lid van het bestuur of intern toezicht geen nevenwerkzaamheden vervult die naar het oordeel van het intern toezicht onverenigbaar is met diens lidmaatschap van het bestuur of intern toezicht. Dit omdat de uitoefening van de nevenwerkzaamheid: 1) in de weg kan staan aan een deugdelijke uitoefening van de als lid van het bestuur of intern toezicht te verrichten werkzaamheden, 2) potentieel leidt tot een tegenstrijdig belang, waaronder wordt verstaan een direct of indirect persoonlijk belang dat tegenstrijdig is of kan zijn aan de belangen die het bevoegd gezag behartigt of behoort te behartigen, danwel 3) de schijn wekt van een dergelijk tegenstrijdig belang. Dit geldt

⁹⁴ Onder nevenwerkzaamheden wordt verstaan 'elke functie, activiteit of werkzaamheden die een bestuurder of intern toezichthouder naast zijn hoofdfunctie vervult, ongeacht of deze al dan niet bezoldigd is'.

zowel op het moment van benoeming als gedurende de zittingstermijn. Op het moment van benoeming moet iemand vrij zijn van niet verenigbare nevenfuncties en gedurende de zittingstermijn moet het bevoegd gezag er zorg voor dragen dat bestuurders en intern toezichthouders geen onverenigbare nevenwerkzaamheden aangaan gedurende hun zittingstermijn.

Meldplicht nevenwerkzaamheden

Het is aan het intern toezicht om te bepalen of er gegeven de omstandigheden van het geval sprake is van een onverenigbaarheid als hiervoor genoemd, of dat er anderszins maatregelen nodig zijn om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. Om een dergelijke beoordeling te kunnen uitvoeren, moet het intern toezicht wel weten welke nevenwerkzaamheden iemand heeft of voornemens is aan te gaan. Daarom regelt dit wetsvoorstel ook dat elke bestuurder en elk lid van het intern toezicht verplicht is in beginsel ieder voornemen tot aanvaarding van een nevenwerkzaamheid bij het intern toezicht te melden. Alleen indien sprake is van een nevenwerkzaamheid die evident niet raakt aan de belangen die het bevoegd gezag aangaan, dan hoeft deze niet gemeld te worden. Bij nevenwerkzaamheden die evident niet raken aan de belangen van het bevoegd gezag, kan gedacht worden aan onbezoldigde rollen met een minimale tijdsinspanning bij een organisatie die geen toeleverancier kan zijn voor diensten of middelen van de school of het samenwerkingsverband. Daarbij is het primair aan de persoon die voornemens is om de nevenwerkzaamheid aan te gaan, om te beoordelen of het daaraan evident niet raakt.

Voor het bestuur geldt dat de melding bij het intern toezicht gedaan moet worden. Voor leden van het intern toezicht, zal over het algemeen de voorzitter van het intern toezicht het eerste aanspreekpunt voor de melding zijn. Daar waar het de voorzitter van het intern toezicht zelf betreft, moet deze het op basis van de wet melden bij de overige intern toezichthouders. Mochten er echter geen mede intern toezichthouders zijn, dan doet de intern toezichthouder er goed aan om bijvoorbeeld het bestuur of de voorzitter van de (gemeenschappelijk) medezeggenschapsraad in te lichten. Dit is echter niet verplicht, aangezien het intern toezicht geen expliciete verantwoordingsplicht richting het bestuur of medezeggenschapsraad kent.

Transparant maken relevante verenigbare nevenwerkzaamheden

De gemelde nevenwerkzaamheden, moeten onverwijld transparant gemaakt worden voor een ieder. Openbaarmaking van de relevante nevenwerkzaamheden kan geschieden door een overzicht van de nevenwerkzaamheden te plaatsen op de website van de school of het samenwerkingsverband. Of, bijvoorbeeld door een overzicht van de relevante nevenwerkzaamheden op te nemen in het bestuursverslag bij het jaarverslag. Dit laatste is voor de volledigheid van het jaarverslag wenselijk, maar zal veelal onvoldoende zijn om aan het criterium van 'onverwijld' openbaarmaking te voldoen. Bij het transparant maken van relevante nevenwerkzaamheden, moet ten minste vermeld worden om welke organisatie het gaat (volledige naam van de organisatie) en om welke werkzaamheden het gaat.

Privacy en gegevensbescherming

De verwerking en publicatie van persoonsgegevens in het jaarverslag of op de website brengen privacy risico's met zich mee voor de betrokken bestuurders en intern toezichthouders. Hoewel de gegevensverwerking is gebaseerd op een wettelijke verplichting, moet deze voldoen aan de beginselen van onder meer de AVG. Om de rechtmatigheid en proportionaliteit van deze gegevensverwerking en publicatie te beoordelen, is een DPIA uitgevoerd. In deze DPIA zijn de gegevensverwerkingen beschreven, de risico's geïdentificeerd en de maatregelen die getroffen zijn om risico's te beperken. In paragraaf 5.3 'Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' wordt hier nader op ingegaan.

4.7 Onafhankelijkheid intern toezicht samenwerkingsverbanden

Uit onderzoek blijkt dat 64% van de samenwerkingsverbanden nog geen onafhankelijk intern toezicht heeft ingericht.⁹⁵ Er is sprake van onafhankelijk intern toezicht als het intern toezicht onafhankelijk functioneert van het bestuur waarop toezicht wordt gehouden en bestaat uit leden die niet zijn verbonden aan de scholen en schoolbesturen in het samenwerkingsverband. Onafhankelijke toezichthouders worden geacht besluiten te nemen en interventies te plegen die passen bij de belangen en de context van het samenwerkingsverband. Het gebrek aan onafhankelijk intern toezicht is onwenselijk, omdat er sprake kan zijn van belangenverstrengeling. Schoolbestuurders die deelnemen in het intern toezicht van het samenwerkingsverband kunnen bij het houden van toezicht (onbewust) het eigen organisatiebelang laten meewegen of zelfs zwaarder laten wegen dan het belang van het samenwerkingsverband en de andere scholen binnen dat samenwerkingsverband. Schoolbestuurders zijn in hun rol als intern toezichthouder van het samenwerkingsverband minder snel kritisch op keuzes van het bestuur van het samenwerkingsverband als die keuzes het belang van schoolbestuurders dienen (de slager keurt z'n eigen vlees).⁹⁶ De inspectie constateert dat schoolbestuurders die ook toezichthouder zijn van het eigen samenwerkingsverband hun toezichthoudende taak veelal vanuit hun eigen organisatie en belangen vervullen.⁹⁷ Bovendien blijkt dat hoe onafhankelijker het intern toezicht is ingericht, des te beter het samenwerkingsverband functioneert.⁹⁸ Verder zorgt de verplichting van onafhankelijk intern toezicht voor meer rolzuiverheid in het samenwerkingsverband, met name in de verhouding werkgever-werknemer.⁹⁹

In de samenwerkingsverbanden speelt de discussie over de onafhankelijkheid van het toezicht inmiddels ook vrijwel overal en is de beweging naar meer onafhankelijk toezicht op veel plekken al ingezet. Alle samenwerkingsverbanden die de afgelopen vijf jaar hun governance hebben aangepast, kozen voor onafhankelijk intern toezicht.¹⁰⁰ De Tweede Kamer nam in 2017¹⁰¹ en 2020¹⁰² moties aan waarin de regering wordt verzocht om onafhankelijk intern toezicht bij samenwerkingsverbanden te realiseren. Ook in de Verbeteraanpak Passend Onderwijs is opgenomen dat de regering toewerkt naar volledig onafhankelijk intern toezicht.¹⁰³

Dit wetsvoorstel regelt dat bestuurders en intern toezichthouders van een bevoegd gezag niet langer mogen deelnemen in het intern toezicht van het samenwerkingsverband waarbij het bevoegd gezag is aangesloten. De rolzuiverheid moet leiden tot een verbetering van de kwaliteit van bestuur en toezicht. Als iedereen zich aan zijn of haar rol houdt, verlopen gesprekken beter en kunnen dubbele agenda's minder makkelijk ontstaan. Door de onafhankelijke aard van het intern toezicht hoort kritische tegenspraak onderdeel te zijn van de taakopvatting van het intern toezicht en worden instrumenten zoals informatievoorziening (aan de ondersteuningsplanraad en het intern toezicht) sneller en beter ingezet. De werkgeversrol van het intern toezicht

⁹⁵ AEF (2023), *Intern toezicht in het Passend Onderwijs*, p.12.

⁹⁶ Schoolbestuurders spreken zichzelf in de rol van toezichthouder niet aan op onvoldoende verantwoording. In 2022 kreeg 80% van de onderzochte samenwerkingsverbanden een herstelopdracht vanwege tekortkomingen in de verantwoording over doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van middelen door de intern toezichthouder. Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs*.

⁹⁷ Inspectie van het Onderwijs (2022). *Staat van het Onderwijs*.

⁹⁸ Inspectie van het Onderwijs (2020). *Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs*, p.24.

⁹⁹ Zo kan het in de huidige situatie tot ongemak leiden als een directeur-bestuurder de aangesloten schoolbesturen wil aanspreken op hun rol in het samenwerkingsverband, terwijl diezelfde schoolbesturen (als deze in het intern toezicht deelnemen) ook de rol van werkgever vervullen. AEF (2023), p.23-24.

¹⁰⁰ AEF (2023), p. 24

¹⁰¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 725 VIII, nr. 12.

¹⁰² Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 373.

¹⁰³ Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 371.

kan zuiver worden ingevuld, en het bestuur van het samenwerkingsverband heeft in de intern toezichthouder een onafhankelijk sparringpartner en werkgever.

Er zijn geen aanwijzingen dat de maatregel een negatief effect heeft op de werving en selectie van geschikte, onafhankelijke kandidaten. Zo ondervinden samenwerkingsverbanden volgens een recent onderzoek geen problemen met de werving en selectie van toezichthouders. Ook geven respondenten in dit onderzoek aan te verwachten dat er voldoende onafhankelijke toezichthouders zijn in het geval de overheid onafhankelijk intern toezicht verplicht stelt. Bovendien worden onafhankelijk toezichthouders juist geworven vanwege hun specifieke expertise, zoals financiën of jeugdhulp.¹⁰⁴

Het is aan het orgaan dat over benoeming gaat om alleen onafhankelijke leden aan te stellen in het intern toezicht. Met deze verplichting krijgt de inspectie de taak om hier toezicht op te houden. De inspectie kan overgaan tot een herstel- en handhavingstraject als het samenwerkingsverband hier niet aan voldoet.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1 Artikel 23 van de Grondwet

Dit wetsvoorstel beoogt nieuwe verplichtingen, in de vorm van voorwaarden aan de bekostiging (hierna ook: deugdelijkheidseisen), met betrekking tot het bestuur en intern toezicht van bevoegde gezagen en samenwerkingsverbanden in het leven te roepen. Er is daarmee sprake van een beperking van de vrijheid van onderwijs, neergelegd in artikel 23 van de Grondwet. Dergelijke beperkingen zijn toegestaan, mits wordt voldaan aan de voorwaarden die artikel 23 van de Grondwet dienaangaande stelt. Op deze voorwaarden zal in paragraaf 5.1.1 worden ingegaan. In paragraaf 5.1.2 zullen de drie onderdelen van dit wetsvoorstel¹⁰⁵ nader worden geduid in het licht van genoemde vereisten. Beschreven wordt op welke wijze het wetsvoorstel de onderwijsvrijheid beperkt, hoe groot deze beperking is en daarmee welk beschermingsniveau artikel 23 van de Grondwet in dit verband toekent. In paragraaf 5.1.3 zal worden toegelicht waarom de voorgestelde deugdelijkheidseisen naar het oordeel van de regering in overeenstemming zijn met artikel 23 van de Grondwet.

5.1.1 Beperkingensystematiek van artikel 23 van de Grondwet

De vrijheid van onderwijs is neergelegd in artikel 23 van de Grondwet en wordt gewoonlijk onderverdeeld in de vrijheid van oprichting, inrichting en richting. De vrijheid van oprichting betreft de mogelijkheid om een school op te richten, zonder dat daar verloop van de overheid voor nodig is. Dit wil overigens niet zeggen dat er geen eisen aan scholen mogen worden gesteld voorafgaand aan de start van het onderwijs.¹⁰⁶ De vrijheid van inrichting maakt het mogelijk om het onderwijs en de organisatie van de school naar eigen inzicht vorm te geven. Voorbeelden hiervan zijn de keuze voor een onderwijsmethode, of de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen docenten, schoolleiding en bestuur. De richtingsvrijheid betreft de vrijheid om een levensbeschouwing of godsdienst in (het onderwijs van) de school tot uitdrukking te brengen en over te dragen. De onderwijsvrijheid is geen absoluut recht. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt immers in het eerste lid dat het onderwijs voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering en geeft, in andere leden van het artikel, de benodigde instrumenten om aan die zorgplicht te kunnen voldoen. Deze instrumenten betreffen twee beperkingsgrondslagen op basis waarvan de onderwijsvrijheid kan worden beperkt, de zogenaamde beperkingsclausules:

- De eerste grondslag is neergelegd in het tweede lid: er kunnen regels worden gegeven over het toezicht (waaronder ook basale kwaliteitseisen worden

¹⁰⁴ AEF (2023), p.19.

¹⁰⁵ Eisen omtrent 1. geschiktheid, 2. rolinvulling en 3. integriteit van het bestuur en intern toezicht.

¹⁰⁶ Zie over die mogelijkheid ook het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel startprocedure b3-scholen en het nader rapport: Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 4.

verstaan) en over het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid der onderwijzers. Beperkingen op basis van dit tweede lid kunnen in beginsel iedere vorm van onderwijs betreffen. De eisen die aan het niet-bekostigde onderwijs worden gesteld, zijn bijvoorbeeld hierop gebaseerd.¹⁰⁷

- De tweede grondslag is uitgewerkt in het vijfde, zesde en zevende lid. Hierin geeft de Grondwetgever de bevoegdheid om deugdelijkheidseisen aan het bekostigde onderwijs op te leggen, in de vorm van bekostigingsvoorwaarden. De vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs moet hierbij in acht worden genomen. Het zesde lid bepaalt in dat verband dat met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs met betrekking tot de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers moet worden geëerbiedigd.

Voor onderhavig wetsvoorstel is alleen de tweede beperkingsgrondslag relevant, daar het wetsvoorstel immers alleen het bekostigde onderwijs betreft. Voor de uitoefening van deze bevoegdheid gelden bepaalde voorwaarden:

- Ten eerste dient een substantiële noodzaak van de te stellen deugdelijkheidseis(en) te worden aangetoond. Hieruit volgt een bepaalde mate van terughoudendheid met het stellen van nieuwe eisen, die het karakter van minimumnormen moeten hebben. De eisen mogen dus niet meer regelen dan strikt noodzakelijk.
- Ten tweede zijn het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel van toepassing. Deze rechtsbeginselen schrijven voor dat er een evenredige verhouding dient te bestaan tussen van de te stellen deugdelijkheidseis(en) en de negatieve gevolgen daarvan, en dat, als het doel van de voorgenomen maatregel kan worden bereikt met een minder belastend middel, voor dat middel moet worden gekozen.
- Ten derde geldt het primaat van de wetgever: de hoofdlijnen van deugdelijkheidseisen moeten in de wet in formele zin zijn neergelegd en moeten zodanig helder geformuleerd zijn dat duidelijk is dat de vrijheid van onderwijs gewaarborgd blijft. Dit betekent niet dat delegatie of het gebruik van termen die in de (toezichts)praktijk nadere invulling krijgen, niet zijn toegestaan.

Hierbij moet worden bedacht dat de vrijheid van richting over het algemeen het meeste gewicht toekomt. Beperkingen van de richtingsvrijheid worden dan ook (over het algemeen) strenger getoetst aan de hierboven genoemde criteria. Wat de overige deelvrijheden betreft kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de pedagogisch-didactische autonomie van de school en anderzijds de organisatorische autonomie. Voor zover de beperkingen slechts zien op organisatorische aspecten komt de overheid een ruimere bevoegdheid toe om de vrijheid van onderwijs te beperken dan ten aanzien van opvoedkundige en onderwijskundige aspecten.¹⁰⁸

5.1.2 Inhoud van het wetsvoorstel in het licht van artikel 23 van de Grondwet

De voorgestelde maatregelen vallen uiteen in drie categorieën, namelijk eisen omtrent de geschiktheid, de rolinvulling en de integriteit. De inhoud van deze maatregelen is reeds uitgebreid beschreven in respectievelijk hoofdstuk 2, hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4.

Geen van de genoemde eisen raakt aan de vrijheid van richting. De maatregelen vormen wel een beperking van de vrijheid van inrichting en in zekere mate de vrijheid van oprichting.

De inrichting wordt ten eerste beperkt omdat voor het bevoegd gezag direct de genoemde (categorieën) eisen zullen gaan gelden met betrekking tot de organisatie en

¹⁰⁷ Zie de Leerplichtwet 1969.

¹⁰⁸ Zie: B.P. Vermeulen, Constitutioneel onderwijsrecht, Leersum/Amsterdam: Elsevier bedrijfsinformatie b.v. 1999; C.W. Noorlander, Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en voortgezet onderwijs, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 67.

interne handelswijze van de rechtspersoon, meer specifiek aangaande het functioneren van het bestuur en het intern toezicht.

De inrichtingsvrijheid wordt daarnaast op een indirecte wijze beperkt omdat het wetsvoorstel er voor kan zorgen dat de groep personen die als lid van het bestuur of intern toezicht kunnen worden benoemd, in de praktijk (wat) kleiner wordt. Degenen die als direct of indirect gevolg van de eisen in dit wetsvoorstel genoemde functies (tijdelijk) niet meer kunnen vervullen, wordt de mogelijkheid ontnomen om in die periode invloed uit te oefenen op de inrichting van de school. De vrijheid van inrichting is dan op persoonlijk niveau beperkter geworden. Hieronder wordt toegelicht hoe dit effect zou kunnen ontstaan, en waarom dit naar verwachting klein is.

Wat de geschiktheidseisen betreft, kan het zijn dat bevoegde gezagen daardoor minder risico willen nemen in hun aannamebeleid, om te vermijden dat het zich blootstelt aan kritische vragen of omdat het twijfelt over het voldoen aan de zorgplicht. Nog los van de vraag of dat als onwenselijk moet worden beschouwd, wordt ingeschat dat dit effect klein zal zijn. Zoals aangegeven wordt de zorgplicht, naar zijn aard, terughoudend geïnterpreteerd en toegepast. Een niet onredelijke onderbouwing van de geschiktheid van bestuur en intern toezicht is voldoende om aan de zorgplicht te voldoen. Indien kortstondig kennis of vaardigheden ontbreken, hoeft dat ook niet direct tot strijd met de zorgplicht te leiden, mits het bevoegd gezag adequate en passende maatregelen treft; bijvoorbeeld een wervingsprocedure, of het laten volgen van een opleiding die de ontbrekende kennis of vaardigheden kan opvullen.

Bovendien sluit de zorgplicht niemand uit van het nemen van zitting in een bestuur of intern toezicht, zolang het bevoegd gezag er maar voor zorgdraagt dat deze organen als geheel aan de geschiktheidseisen voldoen. Deze omstandigheid zal het in de vorige alinea omschreven kleine neveneffect verder doen temperen. In de praktijk zou kunnen blijken dat een aantal bevoegde gezagen, anders dan voorheen, besluit geen behoefte meer te hebben aan 'extra' bestuursleden die geen relevante deskundigheid met zich meebrengen en die dus niet meer (her)benoemen. Onder de huidige wetgeving is dat evenwel niet anders: thans zou ook tot zo'n besluit kunnen worden genomen.

Wat de rolinvulling aangaat: deze zijn vanzelfsprekend een beperking van de vrijheid van inrichting. Deze moeten landen in werkwijze van organen van het bevoegd gezag. Het betreft normen van basale aard en waarvan bekend is dat zij bijdragen aan goed bestuur.

Wat de integriteit betreft: er zullen bestuurders of intern toezichthouders zijn die geen VOB of VOG krijgen en daarom hun functie (tijdelijk) niet kunnen blijven vervullen of niet in aanmerking komen voor een benoeming. Dit zal ook om weinig personen gaan, gegeven de uitzonderlijke omstandigheden die aan de orde moeten zijn voor dergelijke weigeringen. Zij die wel worden getroffen overkomt dat dan ook met reden. Een VOB of een VOG worden immers geweigerd omdat de persoon zich schuldig heeft gemaakt aan ernstige feiten die diegene diskwalificeren van in de functie van lid van het bestuur of intern toezicht: er is een bestuursverbod van kracht ofwel iemand heeft relevante strafrechtelijke antecedenten op zijn naam.

Ook degenen die onverenigbare nevenwerkzaamheden weigeren neer te leggen zullen hun lidmaatschap van genoemde organen kwijtraken. Dat is in dat geval echter de eigen keuze van de betrokkene.

De oprichtingsvrijheid wordt ook beperkt. Dit omdat de VOB ook vereist zal worden in het kader van aanvragen van bekostiging voor nieuwe scholen.¹⁰⁹ In dit verband kan verder nog worden opgemerkt dat het hierboven besprokene met betrekking tot de geschiktheid en integriteit kan op onderdelen ook personen treffen die in het bestuur

¹⁰⁹ In het kader van de stichtingsprocedure geldt het beschikken over een geldige VOG al als vereiste voor toekenning van de aanvraag.

van een nieuwe, op hun initiatief op te richten school zitting willen nemen. In dat geval wordt de vrijheid van oprichting ook geraakt. De initiatiefnemers krijgen immers in dat geval niet de mogelijkheid om toe treden tot het bestuur van de school die zij zelf hebben opgericht. De regering beschouwt het feit dat de oprichtingsvrijheid kan worden geraakt als omstandigheid die moet worden meegewogen in het kader van de proportionaliteit van het wetsvoorstel. Omdat het echter gaat om een zeer beperkt en veelal indirect effect, kent de regering hier niet veel gewicht aan toe.

Alles overziend, betreft het wetsvoorstel in eerste instantie door het bevoegd gezag na te leven eisen met betrekking tot de organisatie en interne handelswijze van de rechtspersoon die een of meerdere scholen in stand houdt, meer specifiek aangaande het functioneren van het bestuur en het intern toezicht. Het betreft bovendien eisen die van basale en, bekeken vanuit het perspectief van algemene inzichten rondom goed bestuur, voor de hand liggende aard zijn. De eisen blijven weg bij de pedagogische en didactische aspecten van de inrichtingsvrijheid, die, zoals eerder aangegeven, in vergelijking met de organisatorische inrichtingsvrijheid meer bescherming van artikel 23 van de Grondwet genieten. Wel kunnen zij (zeer) indirect van invloed zijn op genoemde aspecten. De voorgestelde eisen kunnen immers tot gevolg hebben dat sommige personen niet meer benoemd (kunnen) worden als lid van een bestuur of intern toezicht. Daarmee kunnen zij ook geen invloed kunnen uitoefenen op de inrichting in de brede zin van het woord, waaronder bijvoorbeeld ten aanzien van het pedagogisch-didactisch beleid. Als aangegeven, betreft dit een naar verwachting (zeer) beperkt effect dat bovendien niet zozeer volgt uit de voorgestelde eisen, maar uit eigen keuzes van het bevoegd gezag of de persoon die het betreft. Van een direct, maar eveneens naar verwachting (zeer) klein effect, alleen sprake ten aanzien van de VOB en de VOG.

De regering is gezien het voorgaande van oordeel dat het wetsvoorstel een relatief kleine beperking van de onderwijsvrijheid betreft, ook wanneer de onderdelen in samenhang worden gezien.

5.1.3 Toepassing van de voorwaarden van artikel 23 van de Grondwet

Algemeen

Het bevoegd gezag heeft een grote verantwoordelijkheid in de vorming van kinderen. Zij hebben een aanzienlijke invloed op de toekomst van leerlingen, de (lokale) gemeenschap en de samenleving. De wetgever heeft tot op heden de bekwaamheden van bestuurders overgelaten aan het schoolbestuur zelf. Evenwel is in het verleden gebleken dat meer houvast nodig is wat er van het bestuur, het intern toezicht, en voor wat betreft de integriteit, van de individuele leden van die organen, mag worden verwacht. Het ontbreken van deze duidelijkheid speelt ook een belangrijke rol waar het gaat om handhavingsmogelijkheden. De invoering van de hierboven besproken (concrete) normen, maakt het mogelijk om het bestuur hierop aan te spreken. Voor het intern toezicht wordt het hierdoor bovendien eenvoudiger gemaakt om tot een goede invulling van zijn rol te komen, omdat, onder verwijzing naar de in dit wetsvoorstel opgenomen eisen, het bestuur kan worden aangesproken op de wijze waarop daaraan wordt voldaan en, daarmee, zich te verantwoorden over wat het onder 'goed bestuur' verstaat. De eisen die gesteld worden, blijven weg bij de pedagogische en didactische aspecten van de inrichtingsvrijheid. Gelet op de relatief beperkte inbreuk op de vrijheid van onderwijs in verhouding tot het grote maatschappelijke belang, worden de voorgestelde maatregelen als proportioneel beschouwd.

De wetgever heeft tot dusver vrijwel geen regels gesteld over de geschiktheid, rolinvulling en integriteit van het bestuur en het intern toezicht van bevoegde gezagen. Die grote terughoudendheid is niet direct te verklaren, wanneer men in ogenschouw neemt welke grote maatschappelijke verantwoordelijkheid deze organen dragen. Formeel is het bevoegd gezag het aanspreekpunt van de overheid, maar *de facto* zijn het de besturen, geholpen door een kritisch intern toezicht, op wie deze

verantwoordelijkheid rust. Deze organen hebben aldus aanzienlijke invloed op de toekomst van leerlingen, de (lokale) gemeenschap en de samenleving. Een goed functioneren daarvan is dan ook van een niet te onderschatten belang. Om die reden gelden in andere semipublieke sectoren vergelijkbare (of verdergaande) eisen als de eisen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Inmiddels is ook in de praktijk gebleken van een substantiële noodzaak om meer houvast te geven over wat er van het bestuur, het intern toezicht en van de individuele leden van die organen mag worden verwacht. Het bestuurlijk vermogen, de professionaliteit en de integriteit van besturen en intern toezicht blijken immers te vaak niet op orde te zijn. De kwaliteitszorg op het niveau van het bestuur wordt al jarenlang in zo'n 18% van de onderzoeken als onvoldoende beoordeeld. Het intern toezicht is niet in staat besturen hier effectief op aan te spreken en bij te sturen. De afgelopen jaren zijn verder met enige regelmaat integriteitsincidenten te betreuren. Bij samenwerkingsverbanden spelen soortgelijke zaken. Het veld zelf is niet in staat gebleken het tij te keren, hoewel het zich daartoe, mede na verscheidene aansporingen van overheidswege, wel heeft ingespannen. Deze problemen en de oorzaken ervan zijn uitgebreid beschreven in hoofdstuk 2 t/m 4 van deze memorie van toelichting.

Gelet op de ernst en omvang ervan, is er naar het oordeel van de regering afdoende noodzaak om de achterliggende oorzaken van deze problemen via wetgeving te bestrijden. Dit wetsvoorstel geeft dan ook enkele minimale doch essentiële randvoorwaarden met betrekking tot de geschiktheid, rolinvulling en integriteit van bestuur en intern toezicht. Naar het oordeel van de regering kan niet worden gekomen tot bestuur van voldoende kwaliteit, als niet ten minste deze randvoorwaarden zijn vervuld. De deugdelijkheid van het onderwijs is in die situatie ook onvoldoende gewaarborgd.

De voorgestelde eisen blijven weg bij de pedagogische en didactische aspecten van de inrichtingsvrijheid. Het wetsvoorstel betreft organisatorische aspecten van het onderwijs, die, zoals hierboven beschreven, hooguit zeer beperkt en indirect aan de pedagogisch-didactische inrichtingsvrijheid raken. Bovendien zijn de voorgestelde maatregelen geen indringende beperking van de (organisatorische) inrichtingsvrijheid. Veel wordt nog altijd aan de discretie van het bevoegd gezag overgelaten. Bijvoorbeeld, zoals al meermaals is aangegeven, zal aan de geschiktheidseisen zijn voldaan wanneer het bevoegd gezag een niet onredelijke, deugdelijke motivering kan geven waaruit aannemelijk wordt dat in het bestuur en intern toezicht voldoende kennis en vaardigheden zijn vertegenwoordigd op de terreinen die de wet noemt. Ook de beoordeling van de verenigbaarheid van nevenfuncties met de functie van lid van het bestuur of intern toezicht is in beginsel een aangelegenheid van het intern toezicht.

De met dit wetsvoorstel te bestrijden problematiek is, mede in het licht van het grote maatschappelijk belang dat hierdoor geraakt wordt en de dalende leerprestaties van leerlingen, van substantiële ernst en omvang. Hiermee bestaat er afdoende noodzaak voor een beperking van de onderwijsvrijheid om (de oorzaken achter) deze problematiek te bestrijden. Omdat veel autonomie aan bevoegde gezagen wordt gelaten (en het wetsvoorstel dus alleen minimumnormen bevat), is de inbreuk op de onderwijsvrijheid minimaal. Hiermee is het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering proportioneel. Ook aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan. Andere middelen die hetzelfde doel kunnen bereiken zijn niet voorhanden. Stimulerende maatregelen (tot zelfregulering) hebben immers niet het gewenste effect gehad op het veld, dat immers niet in staat is gebleken een voldoende oplossing te bewerkstelligen.

Ook het primaat van de wetgever is in acht genomen. De regering wenst in dit verband op te merken dat zij zich ervan bewust is dat enkele onderdelen van het wetsvoorstel, met name ten aanzien van de geschiktheid, zijn vormgegeven als zorgplicht. Ook de (on)verenigbaarheid van nevenwerkzaamheden betreft een vagere norm. De regering

meent echter dat hierdoor geen probleem met het primaat van de wetgever ontstaat. Voor deze vormgeving is immers expliciet gekozen om ruimte te laten voor bevoegde gezagen om eigen keuzes te maken en de onderwijsvrijheid zo groot mogelijk te houden. Meermaals is in deze toelichting dan ook aangegeven dat de inspectie op grote afstand behoort te blijven en alleen in uitzonderingsgevallen zal mogen oordelen dat sprake is van een tekortkoming. Het zal dan gaan om gevallen waarin ieder redelijk denkend mens zal inzien dat niet is voldaan aan de betreffende eis. Omdat de inhoud van deze normen zo beperkt is en alleen in overduidelijke gevallen sprake is van een tekortkoming, geeft de wet voldoende houvast aan bevoegde gezagen en is daarmee eveneens helder dat de onderwijsvrijheid gewaarborgd blijft.

De regering meent dan ook dat er geen risico is dat deze eisen in de praktijk door de inspectie of uitvoering worden ingevuld door vergaande interpretatie – daarvoor is de keuze voor de zorgplicht te expliciet ingegeven door de bescherming van de onderwijsvrijheid.

Hieronder wordt voor zover noodzakelijk nog nader ingegaan op de drie categorieën eisen in het licht van artikel 23 van de Grondwet.

Geschiktheidseisen

De voorgestelde bepalingen met betrekking tot geschiktheidseisen aan het bestuur en intern toezicht kunnen een inperking van de vrijheid van onderwijs vormen, in de zin dat een ongeschikte bestuurder (of intern toezichthouder) minder snel benoembaar wordt geacht zonder de aanwezigheid van bestuurders (of intern toezichthouders) die ervoor zorgdragen dat het bestuur als geheel wel over de gestelde geschiktheidseisen voldoet. Het is anderzijds een onderdeel van de vrijheid van onderwijs dat een ieder vrij is om zitting te nemen in een bestuur of intern toezicht van een bestaande of nieuw op te richten school en voor scholen is van belang om vrij te zijn in de keuze wie zitting kan nemen in het bestuur en intern toezicht. Daar staat tegenover dat het onderwijs, en de kwaliteit daarvan, tevens voorwerp is van aanhoudende zorg van de regering. Daarbij gaat het om vrij voor de hand liggende, basale eisen omtrent de geschiktheid van een bestuur, gelet op de verantwoordelijkheid die het bestuur draagt voor de kwaliteit van het onderwijs, het personeelsbeleid, de bedrijfsvoering en de maatschappelijke rol die zij draagt. Het betreft bovendien een zorgplicht. De overheid treedt dus in beginsel niet in de beoordeling van het bevoegd gezag omtrent de wijze waarop aan deze eisen wordt voldaan.

Gekozen is om bij de vormgeving van de zorgplicht voor kwalitatief goed onderwijs expliciet aan te geven dat deze zich ook uitstrekt tot de samenstelling van het bestuur en intern toezicht. Daarbij wordt expliciet aangegeven op welke terreinen er tenminste deskundigheid aanwezig moet zijn binnen het bestuur en intern toezicht. Daarmee wordt niemand uitgesloten om zitting te nemen in een bestuur of intern toezichtsorgaan, en worden scholen en samenwerkingsverbanden zo veel mogelijk gestimuleerd de bestuurskwaliteit en de kwaliteit van het intern toezicht te verbeteren. De mogelijke inbreuk op de vrijheid van onderwijs is daardoor minimaal. De regering acht daar voldoende rechtvaardiging voor aanwezig, gegeven de in hoofdstuk 2 beschreven onderbouwing van de noodzaak, mede in het licht van de grondwettelijke zorgplicht voor de regering voor deugdelijk onderwijs.

Rolinvulling

Het betreft ook hier basale eisen (over onder meer benoemingstermijnen, de wijze waarop het intern toezicht te werk gaat, zoals het voeren van professionaliseringsgesprekken, het hanteren van een toezichtkader), die de onderwijsvrijheid slechts weinig beperken. Zo is er geen limiet op de totale benoemingsduur van een bestuurder, zolang de maximale termijn van vier jaar voor iedere (her)benoeming maar in acht wordt genomen. Er wordt wel een limiet gesteld aan de totale benoemingstermijn van leden van het intern toezicht (acht jaar

aaneengesloten). Dit sluit niet uit dat de interne toezichthouder die zijn acht jaar erop heeft zitten, op termijn weer terugkeert.

Dergelijke maatregelen zijn van belang in het kader van het houden van een frisse blik op de organisatie. Van deze maatregelen is algemeen aanvaard dat zij een significante bijdrage leveren aan de kwaliteit van de besturing van (school)organisaties, ook al betreft het geen ingrijpende eisen, en kan er relatief gemakkelijk aan worden voldaan. Ook deze categorie maatregelen moet daarom als proportioneel worden beschouwd.

Integriteit

Enkele integriteitseisen verdienen hier nadere aandacht.

Niet-benoembaarverklaring

Ten eerste de mogelijkheid om iemand niet benoembaar te kunnen verklaren als lid van het bestuur of intern toezicht van een school of samenwerkingsverband, als uiteengezet in paragraaf 4.5.

Voor degene die niet benoembaar wordt verklaard is deze maatregel een inperking van de vrijheid van onderwijs, omdat hij niet langer zitting kan nemen als lid van het bestuur of intern toezicht van een school of samenwerkingsverband, en deze organisaties hebben niet langer de vrijheid om betrokkene als zodanig te benoemen. De grondwettelijke zorgplicht van de regering voor deugdelijk onderwijs vereist echter dat personen waarvan individueel is vastgesteld dat zij een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan het ontstaan of voortduren van het wanbeheer, voor een beperkte periode kunnen worden uitgesloten van het lidmaatschap van het bestuur of intern toezicht van een onderwijsorganisatie. De uitsluiting wordt daarbij beperkt tot een periode van vijf jaar.

Hoewel dit een vergaande bevoegdheid is, zal deze slechts in uitzonderlijke gevallen kunnen worden toegepast. De inspectie moet niet alleen wanbeheer hebben vastgesteld (hetgeen hooguit enkele keren per jaar voorkomt), zij moet ook hebben kunnen vaststellen dat degene die wordt getroffen door het bestuursverbod, een wezenlijke bijdrage aan het wanbeheer heeft geleverd. Dat laatste zal slechts bij hoge uitzondering kunnen worden vastgesteld.

Hoewel deze maatregel een inbreuk kan zijn op de vrijheid van onderwijs, is deze maatregel naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd vanwege het grote belang dat scholen en samenwerkingsverbanden worden bestuurd en daarop toezicht wordt gehouden door personen die niet in het recente verleden individueel schuldig zijn aan wanbeheer.

Deze niet-benoembaarheid heeft grote gevolgen voor de persoon die het betreft. Het individu is immers gedurende een periode van vijf jaar niet meer benoembaar binnen een schoolbestuur of als intern toezichthouder. Dit betreft meer dan alleen de inrichtingsvrijheid, omdat het gevolg hiervan ook is dat de specifieke bestuurder geen nieuwe school meer kan oprichten, waarmee ook de oprichtingsvrijheid wordt beperkt. Weliswaar kan de school als zodanig nog worden opgericht, maar niet meer door de specifieke bestuurder. Dat neemt niet weg dat hiermee sprake is van een beperking van de oprichtingsvrijheid.

De regering vindt een dergelijke beperking gerechtvaardigd ter bescherming van de belangen die betrokken zijn bij de school. Omdat wanbeheer uiterst ernstige problematiek betreft, kan een bestuurder waarvan is vastgesteld dat deze een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het (laten) ontstaan van wanbeheer, niet de garantie bieden dat de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit van het schoolbestuur geborgd is. Dat heeft directe gevolgen voor de mate waarin deugdelijk onderwijs aan de betrokken kinderen kan worden gegarandeerd. Om die reden acht de

regering het gerechtvaardigd de inrichtingsvrijheid en de oprichtingsvrijheid te beperken door een benoembaarheidsverklaring verplicht te stellen bij benoeming en bij het doen van een aanvraag voor bekostiging.

Verklaring Omtrent het Gedrag

Ten tweede vormt het wetsvoorstel ook een beperking van de vrijheid van onderwijs door aan het bevoegd gezag de verplichting op te leggen te waarborgen dat de leden van het bestuur en intern toezicht beschikken over een VOG, zoals uiteengezet in paragraaf 4.4. In aanvulling daarop zij nog opgemerkt dat het hier gaat om een geringe beperking van de vrijheid van onderwijs. Het bevoegd gezag van een school hoeft enkel te waarborgen dat leden van het bestuur en intern toezicht onderwijs bij hun benoeming beschikken over een VOG. Degenen die relevante antecedenten op hun naam hebben staat, horen niet werkzaam te kunnen zijn in een schoolomgeving. Dit is dus een basisvoorwaarde voor de veiligheid van leerlingen en personeel en daarmee een gerechtvaardigde en proportionele inperking van de vrijheid van onderwijs.

5.2 Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Artikel 10 van de Grondwet

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Grondwet heeft eenieder recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De verwerking van persoonsgegevens van een burger vormt een inbreuk op dit recht. Artikel 10, eerste lid, stelt als voorwaarde dat een dergelijke inperking slechts kan plaatsvinden bij of krachtens de wet. Aan die eis wordt met dit wetsvoorstel voldaan. De rechtvaardiging voor de inbreuk die door de betreffende maatregelen – VOB, VOG en de verplichting tot melding en openbaarmaking van nevenwerkzaamheden – wordt gemaakt, komt hierna aan de orde.

Artikel 8 van het EVRM

Artikel 8 EVRM beschermt het recht op respect voor het privéleven. Ingevolge het tweede lid is een inmenging in de uitoefening van dit recht slechts gerechtvaardigd wanneer de inmenging bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is gelet op een aantal opgesomde belangen. Allereerst wordt voldaan aan de eis dat de inmenging bij de wet is voorzien, aangezien de maatregelen hun grondslag vinden in een wet in materiële zin.¹¹⁰ De wet wordt op de gebruikelijke manier bekendgemaakt en is voor eenieder toegankelijk. Verder zijn alle maatregelen op wetsniveau uitgewerkt (en dus niet in lagere regelgeving), en is het per maatregel duidelijk en voorzienbaar voor betrokkenen welke gegevens worden verwerkt, zie hiervoor ook paragraaf 5.2. De inmenging dient voorts noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving gelet op een aantal belangen. Het artikel spreekt in dit verband over het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze eis wordt in de jurisprudentie van het EVRM nader ingevuld met het vereiste van een dringende maatschappelijke behoefte. Of daarvan sprake is, wordt bepaald aan de hand van een aantal criteria. Zo moet een maatregel geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken en moet worden voldaan aan het proportionaliteits- en het subsidiariteitsvereiste.

Zoals vermeld, is het doel van de VOG en de VOB om personen met zwaarwegende antecedenten uit het onderwijs te weren om zo te voorkomen dat zij werken met een kwetsbare doelgroep, een afhankelijkheidsrelatie hebben ten opzichte van onderwijspersoneel of verantwoordelijkheid dragen voor de besteding van publieke middelen. De voorgestelde maatregelen zijn een geschikt middel om dit doel te bereiken, en gaan daarbij niet verder dan noodzakelijk. Zo wordt de VOB slechts in uitzonderlijke gevallen niet afgegeven, namelijk alleen wanneer er sprake is van

¹¹⁰ Het EVRM hanteert een materieel wetsbegrip, waardoor vaststelling door de formele wetgever geen vereiste is om van een gerechtvaardigde inperking van artikel 8 EVRM te spreken.

wanbeheer en wanneer kan worden vastgesteld dat de betrokkene een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan of voortbestaan van dit wanbeheer, danwel wanneer iemand opgenomen staat in het bestuursverbodenregister. Verder is de niet-benoembare periode beperkt tot 5 jaar. Bij de VOG gaat het enkel om het screeningsprofiel onderwijs. Zo kunnen met een relatief eenvoudige check misstanden worden voorkomen. Voor beide maatregelen zijn geen minder ingrijpende alternatieven voorhanden om hetzelfde doel te kunnen bereiken.

Het doel van het melden en publiceren van nevenwerkzaamheden is tweeledig. Enerzijds wordt mogelijke belangenverstrengeling inzichtelijk en transparant gemaakt. Anderzijds wordt op deze manier het vertrouwen van ouders, leerlingen en medezeggenschap in het bestuur en intern toezicht vergroot. De maatregel is een geschikt middel om dit doel te bereiken en gaat niet verder dan noodzakelijk. Zo geldt de verplichting om nevenwerkzaamheden te melden niet voor nevenwerkzaamheden die evident niet raken aan de belangen van het bevoegd gezag, en is het primair aan de persoon die voornemens is om de nevenwerkzaamheid aan te gaan om deze afweging te maken. Dat betekent dat nevenwerkzaamheden die geen enkele link hebben met de belangen van de school niet openbaar hoeven worden gemaakt. Zo blijft de inmenging beperkt gelet op het doel van de maatregel. Er is geen minder ingrijpend alternatief voorhanden om hetzelfde doel te bereiken.

Algemene verordening gegevensbescherming

Gezien de aard van de voorstellen zijn in de fase van beleidsontwikkeling drie DPIA's uitgevoerd. Eén voor de VOG, één voor het melden en openbaar maken van nevenwerkzaamheden en één voor het beheren van een lijst van niet-benoembare personen en het afgeven van een VOB. Voor deze onderwerpen is het immers noodzakelijk dat persoonsgegevens verwerkt worden. Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), danwel de wet persoonsgegevens BES,¹¹¹ kan dit slechts indien hiermee een legitiem doel wordt gediend. Dat is, zoals hiervoor onder het kopje EVRM uiteengezet, het geval. Al met al zijn de maatregelen gericht op het bevorderen van de kwaliteit en integriteit van schoolbesturen. De rechtsgrond voor de verwerking is daarmee een taak van algemeen belang, namelijk het waarborgen van de bestuurlijke integriteit (grondslag art. 6, eerste lid, aanhef en onder e, AVG). Dit voorstel expliciteert de wettelijke grondslag die hiervoor nodig is. Met behulp van de DPIA's is de noodzaak van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens onderbouwd en zijn op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de gegevensverwerking in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van transparantie, gegevensminimalisering, doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen, zoals hieronder nader uiteengezet.

Gegevensverwerking VOG

Bij de VOG-plicht voor bestuurders en intern toezichthouders, is aangesloten bij de systematiek zoals die ook geldt voor alle andere personen werkzaam in het onderwijs. Dat betekent dat de aanvraagmethode bij Justis, de gegevensverwerking door Justis, het gehanteerde screeningsprofiel, het toesturen aan de betrokkene zelf, en de bewaartermijn gelijkelijk ingericht zijn. De VOG dient volgens dit wetsvoorstel door de kandidaat-bestuurder of kandidaat-intern toezichthouder aangevraagd te worden, en voorafgaand aan benoeming overhandigd te worden aan het bevoegd gezag. De betrokkene blijft daarbij zelf degene die beslist over wel of niet overhandigen. Daarbij zijn er regels gesteld over de persoonsgegevens en antecedenten die aan bod kunnen komen. Deze zijn beperkt tot screeningsprofiel onderwijs. Daarmee is de toets beperkt tot voor het onderwijs relevante antecedenten. Het bevoegd gezag heeft verder een

¹¹¹ De AVG is niet van toepassing op Caribisch Nederland. In plaats daarvan wordt het juridisch kader gevormd door de Wet bescherming persoonsgegevens BES. De grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens is de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak (art. 8, aanhef en onder e, Wet bescherming persoonsgegevens BES).

bewaarplicht voor de VOG gedurende het dienstverband van de betrokkene. Daarmee is gekozen voor een zo'n kort mogelijk bewaarplicht; aansluitend bij het doel dat de VOG dient, namelijk het voorkomen dat iemand met relevante strafrechtelijke antecedenten bestuurder of intern toezichthouder bij een school of samenwerkingsverband kan zijn. Met de bewaarplicht kan de onderwijsinspectie controleren of er bij de benoeming zorgvuldig gehandeld is. Een logische plek voor het bevoegd gezag om de VOG te bewaren is in het personeelsdossier van de bestuurder of intern toezichthouder, waarvoor elke school of samenwerkingsverband reeds beveiligingsmaatregelen heeft moeten treffen gelet op dat hier ook andere privacy gevoelige informatie in kan staan. De VOG-systematiek kent daarnaast eigen waarborgen, zoals het in de verklaring zelf niet kenbaar maken van welke antecedenten in het screeningsonderzoek naar voren zijn gekomen alsmede hoe deze beoordeeld zijn.

Gegevensverwerking nevenwerkzaamheden

De openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden kent verschillende beperkingen, danwel waarborgen om de privacy van betrokkenen te beschermen. Allereerst zijn nevenwerkzaamheden die evident de belangen van het bevoegd gezag niet raken, uitgesloten van de wettelijke plicht tot openbaarmaking. Daarnaast zijn de gegevens die over de nevenwerkzaamheden openbaar gemaakt moeten worden beperkt tot de hoogst noodzakelijk gegevens om de nevenwerkzaamheid te beschrijven. Het gaat hierbij uitsluitend om een beschrijving van de nevenwerkzaamheden. Daarnaast gaat het om de volledige naam van de organisatie waar die rol uitgevoerd wordt. De volledige naam is nodig om bij gelijksoortige namen verwarring te voorkomen over om welke entiteit het gaat. Voor andere relevante informatie, bijvoorbeeld de termijn van benoeming, is geen openbaarmakingsplicht opgenomen, aangezien deze niet als hoogst noodzakelijk wordt gezien om de nevenwerkzaamheid te beschrijven. Daarbij is het aan de school of het samenwerkingsverband overgelaten hoe de nevenwerkzaamheden transparant te maken en de openbaarmakingsplicht geldt alleen ten tijde dat iemand als bestuurder of intern toezichthouder aan een school of samenwerkingsverband verbonden is. Op het moment dat een bestuurder of intern toezichthouder diens taken neerligt, vervalt ook de openbaarmakingsplicht.

Gegevensverwerking lijst van niet-benoembare personen en afgifte VOB

De lijst van niet-benoembare personen kent verschillende privacy waarborgen, nog los van de hoge wettelijke drempel die overschreden moet zijn alvorens van plaatsing op de lijst sprake kan zijn. De privacy waarborgen zitten er in dat het om een, anders dan bijvoorbeeld het bestuursverbodenregister als beheerd door de Kamer van Koophandel, afgeschermd lijst gaat. De lijst is niet algemeen raadpleegbaar. Alleen onze minister heeft toegang tot de lijst en het gebruik van de lijst is beperkt tot het doel van het afgeven van een VOB. De lijst kan geen enkel ander doel dienen dan dat, waarbij een individu de keuze heeft om wel of niet een VOB aan te vragen. De lijst kan niet met derden gedeeld worden. De lijst is verder in beheer bij het kerndepartement en daarmee bij dezelfde partij als degene die constateert of de gebeurtenis zich heeft voorgedaan wat leidt tot plaatsing op de lijst, en wordt volgens een beveiligde route gedeeld met een andere dienst binnen datzelfde departement, namelijk DUO ten behoeve van de afgifte van een VOB. Binnen het kerndepartement is toegang tot de lijst beperkt tot degene die administratieve handelingen voor de lijst moet uitvoeren, en wordt de lijst als zodanig in een afgeschermd omgeving opgeslagen. Hetzelfde geldt bij DUO. Bovendien zijn bij de plaatsing op de lijst zo min mogelijk persoonsgegevens opgenomen, mocht er toch onverhoopt een datalek zijn, maar voldoende gegevens om het risico van persoonsverwisseling uit te sluiten. Primair gaat het om 1) de volledige voor- en achternaam en geboortedatum van de betrokkenen, 2) het besluit dat tot plaatsing op de lijst heeft geleid en 3) de einddatum van de plaatsing op de lijst. Dit laatste om te voorkomen dat iemand onterecht te lang op de lijst staat. Daarbij is gekozen voor een periode van vijf jaar vanaf het moment van het verschijnen van het inspectierapport, zoals ook uiteengezet in paragraaf 4.5.

Voor de afgifte van de VOB is verder gekozen om aan te sluiten bij het proces van een VOG. De VOB moet dus door de kandidaat zelf aangevraagd worden en zal ook alleen aan de kandidaat zelf verstrekt worden. De toets voor de afgifte van een VOB is daarbij beperkt tot twee situaties, namelijk het wel of niet genoteerd staan in het bestuursverbodenregister en het wel of niet genoteerd staan op de lijst van niet-benoembare personen. Daarmee is de toets beperkt tot voor de VOB relevante antecedenten. Net als de VOG zal de VOB geen informatie bevatten over de opgehaalde informatie bij deze toetsen, maar zal deze enkele verstrekt worden als de kandidaat in geen van beide registers voorkomt. Het blijft daarbij ook aan de kandidaat om de VOB al dan niet aan het bevoegd gezag te overhandigen. Ook hier heeft het bevoegd gezag een bewaarplicht voor de VOB gedurende het dienstverband van de betrokkene, en dient nadien vernietigd te worden. Daarmee is gekozen voor een zo'n kort mogelijk bewaarplicht; aansluitend bij het doel dat de VOB dient, namelijk het voorkomen dat iemand met relevante antecedenten bestuurder of intern toezichthouder bij een school of samenwerkingsverband kan zijn. Met de bewaarplicht kan de onderwijsinspectie controleren of er bij de benoeming zorgvuldig gehandeld is. Een logische plek voor het bevoegd gezag om de VOB te bewaren is in het personeelsdossier van de bestuurder of intern toezichthouder, waarvoor elke school of samenwerkingsverband reeds beveiligingsmaatregelen heeft moeten treffen gelet op dat hier ook andere privacy gevoelige informatie in kan staan.

6. Verhouding tot nationale regelgeving

Naast specifieke, onderwijsrechtelijke instrumenten die reeds in de Wvo, Wpo¹¹², WEC, WOT of bijvoorbeeld de wet medezeggenschap op scholen¹¹³ zijn opgenomen, zijn er ook generieke instrumenten waarmee bij een school of samenwerkingsverband kan worden ingegrepen, of die bedoeld zijn om het professioneel bestuurlijk vermogen en integer handelen te versterken. Met name moet worden gedacht aan de bepalingen uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waarin voor alle Nederlandse rechtspersonen de basisinrichting, rolverdeling en roluitoefening wordt voorgeschreven. Nu scholen en samenwerkingsverbanden veelal verenigingen of stichtingen zijn, is boek 2 Burgerlijk Wetboek de *lex generalis* die onverkort van toepassing op de school of samenwerkingsverband als stichting of vereniging is, en zorgt de onderwijswetgeving als *lex specialis* voor nadere inkleuring specifiek voor scholen en samenwerkingsverbanden. Daarnaast vraagt ook de relatie tot het arbeidsrecht specifieke aandacht. In paragraaf 6.1 wordt daarom allereerst hierop ingegaan. In paragraaf 6.2 wordt vervolgens uitgebreider ingegaan op de regels die zien op het ontslag van een bestuurder of intern toezichthouder en de bestaande bestuursverboden.

6.1 Generieke wetgeving

Ondernemingsrecht

Binnen Boek 2 BW zijn er enkele artikelen die in relatie tot dit wetsvoorstel specifieke aandacht verdienen. In Boek 2 BW zijn algemene dwingendrechtelijke bepalingen vastgelegd ten aanzien van het bestuur van een rechtspersoon. In deze artikelen (2:1 tot en met 2:25 BW) is onder andere vastgelegd hoe een rechtspersoon tot stand komt en wat van een bestuurder kan worden verwacht. Zo bepaalt artikel 2:9, eerste lid, BW dat een bestuurder tegenover de rechtspersoon gehouden is tot een behoorlijke vervulling van zijn taak.

Naast de algemeen dwingendrechtelijke bepalingen van de artikelen 2:1 tot en met 2:25 BW zijn in Boek 2 van het BW ook specifiek voor rechtspersonen in de vorm van een vereniging (artt. 2:26 tot en met 2:52 BW) of stichting (artt. 2:285 tot en met 2:307 BW) regels gesteld. Van bijzonder belang zijn daarbij de bepalingen over:

¹¹² Te denken valt aan art. 17b lid 2 WPO die ingaat op de bindende voordracht van een lid van het intern toezicht door de medezeggenschapsraad, danwel de ondersteuningsplanraad.

¹¹³ Te denken valt aan art. 11 lid 1 sub h1 en sub q of art. 11a WMS, die in gaan op de rol van de medezeggenschapsraad, danwel de ondersteuningsplanraad, bij de benoeming of ontslag van een bestuurder.

- het niet deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming indien sprake is van een direct of indirect persoonlijk belang¹¹⁴; Deze bepalingen blijven uiteraard van toepassing, naast de nieuwe bepalingen ingevolge dit wetsvoorstel inzake verenigbaarheid van nevenwerkzaamheden. Dit wetsvoorstel grijpt daarbij alleen eerder in, doordat het een zwaardere onafhankelijkheidsplicht op moment van benoeming oplegt met meer transparantiewaarborgen, alsmede de taak om doorlopend de onafhankelijkheid te borgen, ook los van een beraadslaging of besluitvormingsmoment.
- dat bestuurders en leden van het intern toezicht zich bij de vervulling van hun taak dienen te richten naar het belang van de rechtspersoon, zoals voor stichtingen blijkt uit de artikelen 291, derde lid, en 292a, tweede lid, van Boek 2 van het BW. Dit raakt aan de geschiktheidseisen voor scholen en samenwerkingsverbanden ten aanzien van een zorgvuldige belangenafweging, als uiteengezet in paragraaf 2.6. Hoewel de letter van de wet primair verwijst naar de 'eigen instelling en de aan haar verbonden organisatie', wordt ook binnen het ondernemingsrecht al geruime tijd erkend dat maatschappelijke belangen dienen mee te wegen als deelbelangen. Zeker wanneer een onderneming actief is in een vitale sector en/of expliciet het doel heeft om een maatschappelijk belang te behartigen¹¹⁵, zijnde in dit geval het verlenen van onderwijs.

Arbeidsrecht

Dit wetsvoorstel geeft aan wat er van het bestuur en intern toezicht, danwel van bestuurders en intern toezichthouders, verwacht wordt, maar laat bestuurders en intern toezichthouders vrij in de manier waarop hier invulling aan gegeven wordt. Het wetsvoorstel is bewust kaderstellend. Daarmee is het wetsvoorstel goed inpasbaar in bestaande wetgeving, alsmede in de bestaande arbeids- en gezagsrelaties. De wet- en regelgeving op het gebied van het arbeidsrecht wordt door dit wetsvoorstel daarmee niet aangetast, wat hieronder ook specifiek voor de geschiktheidseisen uit hoofdstuk 2 en de verplichtingen die volgen uit een betere rolinvulling, als uiteengezet in hoofdstuk 3.

Geschiktheidseisen

De geschiktheidseisen die in dit wetsvoorstel worden geregeld hebben geen consequenties voor de arbeidsverhouding. Als uiteengezet in paragraaf 2.2, blijft het inrichten en zorgdragen voor de kennis en vaardigheden bij het bevoegd gezag, of meer specifiek bij het intern toezicht, liggen. Het bevoegd gezag moet te allen tijde gemotiveerd kunnen uitleggen om welke reden(en) het meent dat aan diens zorgplicht op dit punt is voldaan. De taak van de inspectie is om te beoordelen of het hier om een redelijk navolgbare uitleg gaat (of in ieder geval niet om een onredelijke uitleg). Mocht het bevoegd gezag een herstelopdracht op dit punt krijgen, dan is het aan het bevoegd gezag om te bepalen hoe de kennis en vaardigheden van het bestuur uit te breiden en passend te maken, zodat alsnog aan de zorgplicht voldaan wordt. Indien een bestuurder of intern toezichthouder dat niet wenst te doen, dan is het aan het bevoegd gezag, veelal in de vorm van het intern toezicht, om daarop te acteren. Het wetsvoorstel grijpt dus niet in op de arbeidsrelatie.

Rolinvulling

Hetzelfde geldt ten aanzien van hetgeen in dit wetsvoorstel geregeld wordt een betere rolinvulling, als uiteengezet in hoofdstuk 3. Het gaat dan om de verplichting tot het voeren van een professionaliseringsgesprek, het toepassen en evalueren van een toetsingskader, inclusief het uitvoeren van een zelfevaluatie en de aanscherpingen ten aanzien van nevenwerkzaamheden. Hier gaat het om taken die gedaan moeten worden, maar waarvan niet voorgeschreven wordt 'hoe' die taken gedaan moeten worden. De

¹¹⁴ Voor besturen en toezichthouders van verenigingen gaat het om artikel stichtingen gaat het om 2:44, zesde lid, en artikel 2:47, zesde lid van het BW. Voor stichtingen geldt artikel 2:291, zesde lid, en artikel 292a, zevende lid van het BW.

¹¹⁵ Asser/Van Solinge & Nieuwe Weme-IIb 2019/283 – 2f en 2g.

inhoud staat vrij aan de scholen en samenwerkingsverbanden. De stichting of vereniging houdt bovendien, binnen de wettelijke beperkingen die de VOB, VOG en aangescherpte onafhankelijkheidsvereisten met zich meebrengen, de autonomie en vrijheid om een bestuurder danwel een intern toezichthouder aan te stellen. Een bestuurder die in de ogen van de stichting of vereniging geschikt is, kan dan ook worden aangesteld mist diegene over een VOG, VOB en benodigde onafhankelijkheid beschikt en mist de benoeming niet voor een langere termijn dan vier jaar gebeurt of tot gevolg heeft dat de zittingstermijn van een individuele intern toezichthouder hierdoor meer dan acht jaar bedraagt. Als uiteengezet in paragraaf 5.1 zijn dit vereisten die noodzakelijk zijn voor de regering om invulling te geven aan diens zorgplicht volgend uit artikel 23, eerste lid, van de Grondwet, waarin bepaald is dat onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering is. De regeling treedt daarmee niet in de arbeidsrelatie, maar voorziet - net als vele andere wet- en regelgeving - in nadere kaders waarbinnen de autonomie van de school of het samenwerkingsverband door het bevoegd gezag tot uitdrukking kan worden gebracht.

Overig

Een ander mogelijk generiek instrument waar aan gedacht kan worden, is het weigeren of intrekken van beschikkingen op grond van de Wet Bibob (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) en de bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot onder meer de openbare orde op grond van de Gemeentewet. Hoewel deze mogelijkheden soms nuttig kunnen blijken bij het bewaken van (normen met betrekking tot) de kwaliteit van het onderwijs, zijn deze generieke instrumenten onvoldoende om de in de hier voorgaande hoofdstukken beschreven lacunes in de onderwijswetgeving op te vullen.

6.2 Ingrijp mogelijkheden: ontslag door rechter en bestuursverboden

Dit wetsvoorstel maakt mogelijk dat wanneer voldaan is aan de criteria als uiteengezet in paragraaf 4.5, een individu op een lijst van niet-benoembare personen geplaatst kan worden. Diegene is dan voor vijf jaar niet benoembaar. Dit is een aanvulling op hetgeen reeds generiek geldt ten aanzien van het kunnen ontslaan van bestuurders en intern toezichthouders door de rechter, danwel het opleggen van een bestuursverbod door de rechter. In dit wetsvoorstel gaat het om een plaatsing op de lijst door onze minister.

Ontslag door rechter

Bestuurders van een stichting en vereniging in het onderwijs kunnen worden ontslagen. Artikel 2:298 BW biedt de mogelijkheid voor een belanghebbende of het Openbaar Ministerie om bij de rechtbank een verzoek in te dienen om een bestuurder of commissaris van een stichting te ontslaan. Ontslag is mogelijk op grond van taakverwaarlozing of andere gewichtige redenen of wegens ingrijpende wijziging van omstandigheden op grond waarvan het voortduren van het bestuurderschap in redelijkheid niet geduld kan worden. De Staat kan, als subsidieverlener, ook belanghebbende zijn bij het ontslag van een bestuurder van een stichting die een school of instelling in stand houdt.¹¹⁶

Stichtingen zijn niet de enige rechtsvorm in het onderwijs. Er zijn ook verenigingen die een school in stand houden. Artikel 2:298 van het BW is op deze rechtsvorm niet van toepassing. De benoeming van het bestuur van een vereniging is geregeld in artikel 2:37 van het BW. Het bestuur van een vereniging wordt uit de leden benoemd. De statuten van de vereniging kunnen echter ook bepalen dat bestuurders buiten de leden benoemd kunnen worden. De benoeming van een bestuurder geschiedt door de algemene vergadering, tenzij dit anders geregeld is in de statuten. Het zesde lid van dit artikel bepaalt dat een bestuurslid, ook al is hij voor een bepaalde tijd benoemd, te allen tijde door het orgaan dat hem heeft benoemd, kan worden ontslagen of geschorst, waarbij

¹¹⁶ Hof 's-Hertogenbosch 22 oktober 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG2138.

een veroordeling tot herstel van de arbeidsovereenkomst tussen de vereniging en bestuurder door de rechter niet kan worden uitgesproken.

Bestuursverbod opgelegd door rechter

Het ontslag door de rechter op grond van het eerdergenoemde artikel 2:298 BW kan leiden tot een bestuursverbod van vijf jaar.¹¹⁷ Een bestuursverbod kan ook volgen uit andere wet- en regelgeving. Op grond van artikel 28, eerste lid, sub 5, van het Wetboek van Strafrecht kan een strafrechtelijk beroepsverbod worden opgelegd. Voorts kan op grond van artikel 106a, eerste lid, van de Faillissementswet een civielrechtelijk bestuursverbod wegens faillissementsfraude worden opgelegd. Artikel 2:19c, eerste lid, van het BW bepaalt dat een civielrechtelijk bestuursverbod bij turboliquidatie kan worden opgelegd, als een rechtspersoon is ontbonden overeenkomstig artikel 2:19, eerste lid, onderdeel a of e, van het BW en gelijktijdig heeft opgehouden te bestaan, terwijl een of meer schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven. Ten slotte is het nog mogelijk om een civielrechtelijk bestuursverbod wegens een verboden en ontbonden rechtspersoon op te leggen op grond van artikel 2:20a, eerste lid van het BW.

Zoals reeds eerder opgemerkt, bestaat ook in de onderwijswetgeving de mogelijkheid tot het opleggen van aanwijzing aan het bevoegd gezag dat strekt tot ontslag of vervanging van één of meer bestuurders of intern toezichthouders.¹¹⁸ Daarbij wordt opnieuw benadrukt dat niet elke situatie waarin sprake is van een aanwijzing automatisch leidt tot een aanwijzing tot ontslag of vervanging. Daarvoor is het nodig dat de inspectie vaststelt dat de betrokkene een wezenlijke rol heeft gespeeld bij het ontstaan of het voortbestaan van het wanbeheer. Dit komt echter slechts in uitzonderlijke gevallen voor.

Een geslaagde vordering op grond van artikel 2:298 BW leidt tot het ontslag van een bestuurder of commissaris. Een aanwijzing kan ook die strekking hebben, maar is daar niet toe beperkt. Zij kan bijvoorbeeld ook betrekking hebben op maatregelen die binnen de onderwijsorganisatie moeten worden getroffen, zoals het aanstellen van een deskundige of het nemen van onderwijsinhoudelijke maatregelen (indien en voor zover deze te herleiden zijn tot wettelijke deugdelijkheidseisen). Een aanwijzing kan aan alle soorten rechtspersonen die scholen of instellingen in stand houden worden opgelegd, en er wordt geen onderscheid gemaakt tussen stichtingen of verenigingen voor openbaar of bijzonder onderwijs.

Verhouding wetsvoorstel met mogelijkheden tot ontslag of opleggen bestuursverbod door rechter

Het onderhavige wetsvoorstel grijpt niet in op bovengenoemde wettelijke mogelijkheden tot ontslag of een bestuursverbod van een bestuurder of intern toezichthouder, maar breidt de mogelijkheden tot een tijdelijk bestuursverbod in de onderwijssector uit, door middel van een VOB. Het wetsvoorstel regelt dat indien een bestuurder een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan of voortduren van het wanbeheer, ook kan worden geplaatst op een lijst van niet-benoembare personen in het onderwijs. De mogelijkheden tot een tijdelijk bestuursverbod worden daarmee dus uitgebreid, omdat elke bestuurder en intern toezichthouder een VOB moet kunnen overleggen om benoembaar te zijn. Indien een (voormalig) bestuurder of intern toezichthouder een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan of voortduren van het wanbeheer, dan kan onze minister besluiten om de betreffende bestuurder op een lijst van niet-benoembare personen in het onderwijs te plaatsen. Dit betreft een discretionaire bevoegdheid van de minister, waarbij sprake is van een besluit in de zin van art. 1:3 van

¹¹⁷ Een ontslag door de rechter leidt niet altijd zondermeer tot een bestuursverbod: zie Rechtbank Amsterdam 14 november 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:7025.

¹¹⁸ Zie artikelen in de onderwijswetgeving omtrent de aanwijzing wegens wanbeheer (art. 153 Wpo jo. art. 3:38 Wvo 2020 en art. 132 WEC).

de Awb waarbij van geval tot geval een proportionaliteits- en evenredigheidsafweging zal worden gemaakt, en waartegen rechtsbescherming open staat.

De (voormalig) bestuurder of intern toezichthouder wordt persoonlijk en schriftelijk geïnformeerd over het voornemen tot plaatsing op de lijst van niet-benoembare personen, waarbij hij ook om een zienswijze wordt gevraagd. Onze minister besluit vervolgens, met inachtneming van deze zienswijze, of de betreffende persoon daadwerkelijk op de lijst van niet-benoembare personen wordt geplaatst. Dit is een besluit in de zin van art. 1:3 Awb, waartegen ook bezwaar en beroep openstaat. Tevens kan een voorlopige voorziening worden gevraagd. Het bezwaar en beroep tegen het besluit tot plaatsing op de lijst van niet-benoembare personen heeft geen schorsende werking.

7. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Dit wetsvoorstel zorgt er voor dat besturen en intern toezichthouders eerder geneigd zijn zich nader te professionaliseren en actief werken aan een gedegen bestuurscultuur, waar professionaliteit en onafhankelijkheid centraal staan. De algemene vergewisplicht, inclusief VOG- en VOB-verplichting, zorgt ervoor dat personen die op basis van eerdere antecedenten een onaanvaardbaar risico met zich meebrengen om wederom als bestuurder of intern toezichthouder in het funderend onderwijs, danwel bij een samenwerkingsverband, aangesteld te worden, een dergelijke aanstelling ook niet krijgen. Ook gaat er potentieel een preventieve werking uit van de minimum geschiktheids- en integriteitseisen, waardoor personen die niet wezenlijk bijdragen aan de geschiktheidseisen voor het bestuur en het intern toezicht, of dit onvoldoende onafhankelijk kunnen doen, ook niet solliciteren naar een functie als bestuurder en/of intern toezichthouder in het funderend onderwijs, danwel bij een samenwerkingsverband. Bovendien zorgt het verplichte professionaliseringsgesprek door het intern toezicht met een bestuurder, en de verplichte zelfevaluatie van het eigen functioneren van het intern toezicht ervoor dat er doorlopend aandacht is voor de geschiktheid en onafhankelijkheid van het bestuur en intern toezicht. Waarbij de maximale benoemingstermijn van vier jaar, het sluitstuk vormt. Het zorgt ervoor dat een bestuurder danwel intern toezichthouder voldoende kritisch kan opereren en er bij het aflopen van de termijn een stevig evaluatie moment is, waarop opnieuw bezien kan worden of de persoon nog steeds de beste kandidaat is om op dat moment opnieuw als bestuurder of intern toezichthouder benoemd te worden. Door bovendien met een verplicht toezichtskader te werken, is het intern toezicht verplicht om duidelijker te formuleren wat het van het bestuur verwacht en waar het dat jaar primair op gaat toezien. De leerling en het onderwijspersoneel profiteert van deze professionaliseringslag, en daarmee wordt uiteindelijk ook de kwaliteit van het onderwijs beïnvloedt. Met de wettelijke verplichtingen kan de inspectie bovendien handhaven en, indien nodig, sancties opleggen.

Het wetsvoorstel is daarbij bewust kaderstellend. Het wetsvoorstel geeft aan wat er van het bestuur en intern toezicht, danwel van bestuurders en intern toezichthouders, verwacht wordt, maar laat bestuurders en intern toezichthouders vrij in de manier waarop hier invulling aan gegeven wordt. Daarmee is het wetsvoorstel goed inpasbaar in bestaande wetgeving, alsmede in bestaande benoeming- en herbenoemingsprocessen.

Het wetsvoorstel heeft verschillende gevolgen op het gebied van administratieve lasten en regeldruk voor bestuurders en intern toezichthouders, zowel doorlopend als eenmalig. Er is geen extra administratieve last of regeldruk voor leerkrachten, leerlingen of ouders. Daar waar bestuurders en intern toezichthouders ondersteund worden door medewerkers van de organisatie (bijvoorbeeld in de vorm van een bestuur bureau of secretariaat), kan wel een deel van de administratieve last voor bestuurders en intern toezichthouders doorschuiven naar de medewerkers die het uitvoerende werk voor bestuurders en intern toezichthouders doen. In deze paragraaf zijn de gevolgen kwalitatief beschreven, in hoofdstuk 9 staan de financiële gevolgen van de maatregelen

volgend uit dit wetsvoorstel. ATR heeft over het voorstel geadviseerd. [PM aanvullen na consultatie]

Administratieve lasten (m.u.v. financiële gevolgen)

Administratieve lasten komen voort uit het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Zo vraagt dit wetsvoorstel om gedegen invulling van het personeelsdossier met bijvoorbeeld het opslaan van de VOG en de VOB, het jaarlijks voeren van professionaliseringsgesprekken, het opstellen van een toetsingskader, het rapporteren en transparant maken van relevante nevenwerkzaamheden en het handhaven van benoemingstermijnen. Dit zijn allemaal doorlopende verplichtingen, gelet ook op dat de VOG en de VOB ook bij een herbenoeming opnieuw opgevraagd moet worden, en daarmee dus minimaal één keer in de vier jaar terug komen.

Van bestuurders en intern toezichthouders die de hiervoor genoemde verplichtingen nog niet, of slechts beperkt, uitvoeren, vraagt dit een extra inspanning waar ook een bepaalde administratieve last bij komt die nodig is om allereerst de interne systemen goed op orde te hebben, maar die ook gebruikt kan worden voor de interne en externe verantwoording. De verplichting om te werken met bepaalde benoemingstermijnen en om een maximumaantal herbenoemingen voor bestuurders op te nemen in de statuten, vraagt een aanpassing van de statuten, waarbij potentieel ook de ledenvergadering of de gemeenteraad een rol kan hebben. Dit proces moet dan eenmalig doorlopen worden. Ook is in het overgangsrecht geregeld dat eenmalig alle zittende bestuurders en intern toezichthouders een VOG moeten opvragen en kunnen overleggen. Voor de rest gaat het om doorlopende verplichtingen.

Daarmee wordt een beroep op het doenvermogen van bestuurders en intern toezichthouders gedaan, maar wel binnen de competenties die tot de kern van het vak van bestuurder en intern toezichthouder horen. Bovendien is de tijdsinspanning die voor elke actie nodig is beperkt of zeer beperkt, en gaat het over acties die goed functionerende besturen en intern toezichtsorganen, danwel bestuurders en intern toezichthouders, reeds nu al in de praktijk brengen met uitzondering van het proces voor het aanvragen van een VOB. Gelet op dat de VOB nieuw is, zal de regering actief de besturen en intern toezichthouders informeren over wat van hen gevraagd wordt bij een benoeming, om op die manier de benodigde tijdsinspanning aan de kant van besturen en intern toezichthouders te verkleinen. De acties kunnen ten slotte uitgevoerd worden binnen de bestaande ICT systemen en archivering systemen van scholen of samenwerkingsverbanden. Als zodanig, is de totale extra lastendruk (zeer) beperkt. Bovendien heeft het vooraf goed inregelen van de governance, mogelijk een tijdbesparend element, omdat het conflicten op het gebied van niet-functioneren of onafhankelijkheid kan voorkomen, en in zijn geheel bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteitscultuur op scholen en daarmee uiteindelijk ook de kwaliteit van het onderwijs zelf.

Regeldruk

Naast de hiervoor genoemde administratieve lasten, vraagt dit wetsvoorstel ook extra inspanningen ten aanzien van het doorlopend bijscholen en verder professionaliseren voor bestuurders en intern toezichthouders en het nader voeren van gesprekken over zowel professionalisering als het onafhankelijk kunnen opereren.

Van bestuurders en intern toezichthouders die dit nog niet, of slechts beperkt doen, vraagt dit een extra inspanning ten opzichte van wat ze nu doen, maar niet ten opzichte van wat reeds impliciet van bestuurders en intern toezichthouders verwacht wordt. Nu met de wet meer eisen gesteld worden aan zowel de kennis en vaardigheden van het bestuur en intern toezicht als de onafhankelijkheid, zullen commerciële partijen kansen zien voor het nader ontwikkelen van een professionaliseringsaanbod voor bestuurders en intern toezichthouders. Dit is enerzijds wenselijk gegeven dat het aanbod nu slechts van

enkele aanbieders komt, maar tegelijkertijd is er het risico van een wildgroei aan opleidingen. Het risico daarbij is dat personen door de veelheid van opleidingen niet meer goed kunnen vergelijken en in kunnen schatten wat de kwaliteit en toegevoegde waarde van het aanbod is. Hierdoor wordt potentieel de doeltreffendheid van de ingezette middelen minder. Daar staat tegenover dat extra concurrentie in het opleidingsaanbod een kwaliteitsverhogend effect kan hebben. Het vergt van zowel het intern toezicht als het bestuur dat zij bewuste keuzes maken en doorlopend het goede gesprek omtrent onafhankelijkheid en professionalisering voeren.

Ten aanzien van het onafhankelijk kunnen opereren, heeft het wetsvoorstel zowel een eenmalig effect als een doorlopend effect. Eenmalig, omdat van alle zittende bestuurders en intern toezichthouders verwacht wordt dat zij op de inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel geen nevenwerkzaamheden (meer) hebben die de onafhankelijkheid van hun functioneren (kunnen) aantasten. Dit vraagt dat in het meest verstrekkende geval personen afscheid moeten nemen van bepaalde rollen, voorafgaand aan de inwerkingtreding. Dit zal zich met name ook voordoen bij samenwerkingsverbanden, waar nu nog bestuurders van scholen die onderdeel zijn van het samenwerkingsverband tevens intern toezichthouders zijn bij dat samenwerkingsverband. En doorlopend, omdat daarna doorlopend beoordeeld moet worden of een (voorgenomen) nevenwerkzaamheid (nog) passend is, of dat er (nadere) maatregelen nodig zijn om het passend te maken. Dan kan echter ook blijken dat het niet mogelijk is om de (her)benoeming met maatregelen passend te maken, waardoor er een andere kandidaat geworven moet worden.

8. Uitvoering

Het wetsvoorstel creëert een nieuwe taak voor DUO, namelijk het afgeven van een VOB. Hiervoor dient DUO zowel een ICT-infrastructuur in te richten, als een proces voor gegevensuitwisseling met het kerndepartement ten aanzien van de lijst van niet-benoembare personen. Beiden processen dienen als uiteengezet in paragraaf 5.3. te voldoen aan strikte privacy waarborgen. Het is daarbij het kerndepartement de lijst van niet-benoembare personen bijhoudt, en deze ter beschikking stelt aan DUO ten behoeve van de afgifte van een VOB. Daarnaast zorgt het wetsvoorstel potentieel voor extra werklust, wanneer bijvoorbeeld plaatsing op de lijst van niet-benoembare personen tot juridische procedures leidt, die door de bezwaar- en beroep afdeling van DUO uitgevoerd worden.

Het wetsvoorstel is door DUO onderworpen aan een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets. Geconcludeerd is dat [PM tekst volgt na uitvoeringstoets].

Het wetsvoorstel breidt het aantal wettelijke plichten waarop de inspectie dient toe te zien uit (zie ook hoofdstuk 9 hierna), wat zorgt voor extra werklust. Het toezien op de geschiktheidseisen zal daarbij met name extra tijd van de inspectie vragen, gelet op dat de inspectie niet reeds een vergelijkbare taak heeft waarin het naar de kennis en vaardigheden van een collectief kijkt. Dit vraagt dan ook nadere uitwerking voor de inspectie over hoe dit mee te nemen in de taakuitvoering. De inspectie heeft dit wetsvoorstel aan een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets onderworpen. Geconcludeerd is dat [PM tekst volgt na uitvoeringstoets].

9. Toezicht en handhaving

De naleving van de voorgeschreven verplichtingen wordt in eerste instantie gecontroleerd door het intern toezicht. Waar de interne controles (bijvoorbeeld door de intern toezichthouder) binnen een school of samenwerkingsverband niet voorkomen dat wetgeving wordt overtreden, moet de externe toezichthouder in kunnen grijpen. Ingevolge de Wet op het Onderwijstoezicht (hierna: WOT) heeft de inspectie als externe toezichthouder de taak om toe te zien op naleving van de krachtens onderwijswetten gegeven voorschriften en om het bevorderen van de kwaliteit van uitoefening van taken van een school of samenwerkingsverband. Met dit wetsvoorstel krijgt de inspectie additionele toezichthoudende en handhavende taken. De inspectie voert signaal

gestuurd toezicht uit op de naleving van deze wet. Mochten voorschriften volgens de wet niet worden nageleefd, dan kan de inspectie overgaan tot een herstel- en handhavingstraject conform de mogelijkheden die de wet reeds biedt.

De inspectie kan het bevoegd gezag aanspreken op mogelijke tekortkomingen in de naleving van de wet. Dat kan onderdeel van een lopend onderzoek zijn, maar het kan ook zo zijn dat geconstateerde risico's aanleiding zijn voor een inspectieonderzoek. Een onderzoek leidt tot een rapport en mogelijk als onderdeel daarvan tot een of meer herstelopdrachten. Als vervolgens geen herstel plaatsvindt kunnen verdergaande interventies aan de orde zijn om tot naleving van wet- en regelgeving te komen.

10. Financiële gevolgen

De uitvoering en handhaving van dit wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor zowel scholen en samenwerkingsverbanden als voor de inspectie en DUO. De lasten voor het uitvoeren en handhaven van voorgestelde maatregelen zijn kwalitatief omschreven in de hoofdstukken 6 tot en met 9. In dit hoofdstuk staan de bijbehorende incidentele kosten en de structurele kosten. De totale incidentele kosten van dit wetsvoorstel worden geschat op circa € 3,98 miljoen (bestaande uit € 2,8 miljoen voor scholen en samenwerkingsverbanden, € 680.000 voor DUO en € 500.000 voor de inspectie). De totale structurele kosten van dit wetsvoorstel wordt geschat op circa € 2,45 miljoen per jaar (bestaande uit € 1,1 miljoen voor scholen en samenwerkingsverbanden, € 100.000 voor DUO en € 1,25 miljoen voor de inspectie per jaar).

Incidentele kosten – scholen en samenwerkingsverbanden

Het wetsvoorstel kent voor scholen en samenwerkingsverbanden incidentele kosten volgend uit de i) eenmalige VOG verplichting voor zittende bestuurders en intern toezichthouders op basis van het overgangsrecht; ii) de eenmalige aanpassing van de statuten om een maximumaantal herbenoemingen voor bestuurders op te nemen in de statuten en de benoemingstermijn van bestuurders en intern toezichthouders te maximeren op 4 jaar; en iii) de aanscherping van de onafhankelijkheidseisen specifiek voor samenwerkingsverbanden.

Bij de VOG gaat het enerzijds om de kosten die aan Justis betaald moeten worden voor het aanvragen van de VOG, zijnde circa € 35 per VOG,¹¹⁹ per bestuurder of intern toezichthouder, waarbij wij uitgaan van in totaal 7.840 personen.¹²⁰ De ontvangsten voor Justis komen dan neer op een eenmalig bedrag van circa € 274.400. Daarnaast bestaat het uit de tijd die bestuurders en intern toezichthouders aan de aanvraag moeten besteden (circa 6 minuten per persoon à € 77 per uur,¹²¹ ofwel € 7,70 per aanvraag) en de benodigde tijd voor de administratie voor de archivering (circa 3 minuten per persoon à € 39 per uur, ofwel € 1,95 per aanvraag). Deze kosten komen neer op € 75.656. De incidentele kosten voor de VOG komen daarmee op een totaal van € 350.056 (zijnde (€ 7,70 + € 1,95) * 7.840 personen = € 75.656) + € 274.400).

Bij de aanpassing van de statuten gaat het enerzijds om de kosten die aan de notaris betaald moeten worden voor het wijzigen van de statuten, zijnde circa € 1.500 per statutenwijziging. Dit leidt, uitgaande van circa 1.200 scholen en 151 samenwerkingsverbanden, tot een bedrag van € 2 miljoen (= € 1.500 * 1351 (scholen

¹¹⁹ Een digitale aanvraag kost de werkgever momenteel € 33,85.

¹²⁰ Voor scholen wordt er gerekend met dat er ca 1.150 bezoldigde po bestuurders zijn, 350 bezoldigde vo bestuurders, 1.900 po bezoldigde intern toezichthouders en 1.000 vo bezoldigde intern toezichthouders. Ofwel ca 4.400 bezoldigde bestuurders en intern toezichthouders. Deze cijfers volgen uit analyse van de bezoldigingen bij WNT-instellingen binnen de OCW-sectoren in 2024. Voor de samenwerkingsverbanden gaat om ca 170 bezoldigde bestuurders en 270 bezoldigde intern toezichthouders. Naar schatting werken er ca 3.000 onbezoldigde bestuurders en intern toezichthouders in het funderend onderwijs.

¹²¹ Op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten, wordt er uitgegaan van een uurloon van € 77 voor bestuurders en intern toezichthouders (zijnde leidinggevende en managers) en een uurloon van € 39 voor administratief personeel.

en samenwerkingsverbanden)). Daarnaast bestaat het uit de tijd die scholen en samenwerkingsverbanden aan de wijziging moeten besteden (circa 4 uur à € 77 per uur, oftewel € 416.108). De incidentele kosten voor de statutenwijziging komen daarmee op een totaal van circa € 2,4 miljoen. Echter, er zullen onderwijsinstellingen zijn die dit reeds in hun statuten hebben staan en die dus niet gewijzigd hoeven te worden.

Incidentele kosten – inspectie en DUO

Het wetsvoorstel kent voor DUO incidentele kosten in verband met het opzetten van een technisch systeem voor de afgifte van de VOB. Aan DUO is een impactanalyse gevraagd voor het opzetten van het technische systeem. Uit deze impactanalyse volgt dat DUO een eenmalig bedrag van circa € 680.000 voorziet om een dergelijk technisch systeem op te zetten.

Voor de inspectie gaat het om eenmalig inpassen van de verplichtingen volgend uit dit wetsvoorstel in haar toezichtskader. De eenmalige inpassing wordt door de inspectie geschat op € 500.000.

Structurele kosten – scholen en samenwerkingsverbanden

Het wetsvoorstel kent voor scholen en samenwerkingsverbanden ook structurele kosten. Het aanvragen van de VOG en VOB brengt bij elke (her)benoeming kosten met zich mee. Hier gaat het om circa € 35 voor de VOG aanvraag en circa € 35 voor de VOB¹²² aanvraag per (her)benoeming, alsmede om € 9,65 per aanvraag voor de tijd die de aanvraag kost. Uitgaande dat de huidige groep bestuurders en intern toezichthouders één keer in de vier jaar herbenoemd wordt, gaat het om circa 1.960 (= 7.840/4) herbenoemingen per jaar, ofwel om € 175.028 (=(€ 70 * 1.960 aanvragen) + (2 * € 9,65 * 1.960 aanvragen)). Daarnaast zullen het bestuur en intern toezicht, voor zover ze dit nu nog niet doen, extra tijd kwijt zijn aan de herbenoeming, het voeren van professionaliseringsgesprekken, het jaarlijks opstellen en evalueren van een toezichtskader, inclusief het evalueren van het eigen functioneren en het volgen van aanvullende professionalisering om aan geschiktheidseisen te blijven voldoen. Gegeven dat het hier om een codificatie gaat van bestaande richtlijnen en basale taken die reeds nu al tot het functiepakket van bestuurders en intern toezichthouders behoort, zijn hier geen nadere kosten voor geraamd.

Wel kan de introductie van aangescherpte onafhankelijkheidseisen ervoor zorgen dat bestuurders of intern toezichthouders vervroegd vertrekken bij een school of samenwerkingsverband. Dit zal met name spelen bij samenwerkingsverbanden waar een harde onverenigbaarheid in het wetsvoorstel is opgenomen. In dat geval kan het wetsvoorstel invloed hebben op de vergoeding die samenwerkingsverbanden geven aan intern toezichthouders. Nu is het zo dat de meeste interne toezichthouders bij samenwerkingsverbanden schoolbestuurders zijn die geen vergoeding ontvangen. Het vergoeden van externe leden in het intern toezicht leidt dus mogelijk tot extra kosten. In 2022 lag de gemiddelde vergoeding voor intern toezichthouders bij een samenwerkingsverband tussen de € 4.000 en € 5.000. Bij de aanname dat 100 samenwerkingsverbanden twee intern toezichthouders à € 4.500 moeten aantrekken, gaat het om een extra bedrag van € 0,9 miljoen per jaar. Echter, het is geen verplichting om een vergoeding te geven, dus de keuze is geheel aan een samenwerkingsverband of ze een vergoeding geven en hoe hoog deze vergoeding is.

De structurele kosten voor scholen en samenwerkingsverbanden komen daarbij uit op € 1,1 miljoen per jaar. Nu het wetsvoorstel bovendien primair de kern van het vak van bestuurder en intern toezichthouder raakt, worden de extra kosten voor de aanvraag van de VOB en VOG geacht reeds in de instellingsbijdrage te zitten die de instelling van het ministerie van OCW ontvangt.

¹²² Vooralsnog wordt voor de VOB uitgegaan van kosten gelijk aan de VOG.

Structurele kosten – inspectie en DUO

De structurele kosten voor DUO bestaan enerzijds uit het beheren en ondersteunen van het technische systeem voor de VOB en anderzijds uit het afhandelen van beroep- en bezwaarzaken die eventueel ingesteld worden tegen plaatsing op de lijst van niet benoembare personen. Aan DUO is een impactanalyse gevraagd. Uit deze impactanalyse volgt dat DUO een bedrag van € 100.000 voorziet als structurele kosten volgend uit dit wetsvoorstel.

Voor de inspectie bestaan de structurele kosten uit de tijdsinvestering die verbonden is aan het risico gestuurd controleren van de naleving van de vereisten bij bijvoorbeeld bestuursonderzoeken of bij bijvoorbeeld een themaonderzoek. Het is daarbij aan de inspectie hoe en wanneer het dit controleert. Gelet op dat de inspectie met dit wetsvoorstel meer handvatten krijgt om handhavend te kunnen optreden, is er potentieel ook een tijdbesparend element, waarbij het van geval tot geval zal verschillen wat de overhand heeft. Aan de inspectie is een raming gevraagd. Uit deze raming volgt dat inspectie een bedrag van € 1,25 miljoen voorziet als structurele kosten volgend uit dit wetsvoorstel.

11. Caribisch Nederland

Bij nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees Nederland geldt voor Caribisch Nederland het principe 'comply or explain' ('pas toe of leg uit'). Dit houdt in dat moet worden beoordeeld of wijzigingen ook kunnen worden toegepast op Caribisch Nederland of dat er redenen zijn om dat niet te doen. Doel is het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context. Dit sluit aan bij artikel 132a, vierde lid van de Grondwet, dat stelt dat voor de openbare lichamen regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. De bijzondere omstandigheden kunnen zijn gelegen in onder meer het insulaire karakter, kleinschaligheid, culturele verschillen, economische en sociale omstandigheden en draagkracht. Het voorgaande betekent dat zoveel mogelijk harmoniseren het uitgangspunt is. Het principe 'comply or explain' biedt de benodigde ruimte voor maatwerk en differentiatie.

De geschiktheid, rolvulling, integriteit en onafhankelijkheid van het bestuur en intern toezicht dienen ook op Caribisch Nederland goed te worden geborgd. Echter, voor alle maatregelen uiteengezet in voorgaande hoofdstukken geldt dat een langere implementatietermijn nodig is en daarmee voorzien is in een latere inwerking treding. Dit is nodig omdat gelet op de kleinschaligheid en draagkracht er meer tijd voor Caribisch Nederland nodig is om het wetsvoorstel te implementeren.

Expertisecentra onderwijszorg

De wetgeving rondom passend onderwijs heeft vanwege de andere inrichting en financiering van de onderwijsondersteuning geen consequenties gehad voor Caribisch Nederland.¹²³ Om die reden kennen de openbare lichamen geen samenwerkingsverbanden die overeenkomen met de samenwerkingsverbanden in de zin van de artikel 18a WPO en artikel 2.47 WVO 2020.¹²⁴ Wel is er op ieder eiland een expertisecentrum onderwijszorg (hierna: EOZ) dat rechtspersoonlijkheid bezit.¹²⁵ De EOZ's verschillen echter op een paar punten van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs in Europees Nederland, die voor de toepasselijkheid van dit wetsvoorstel van

¹²³ Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3.

¹²⁴ Elk openbaar lichaam heeft een samenwerkingsverband dat zich ten doel stelt om een samenhangend geheel aan ondersteuningsvoorzieningen te realiseren. Deze bezitten echter geen rechtspersoonlijkheid, waardoor het niet mogelijk is om rechten en plichten toe te kennen aan een bestuur of intern toezicht. Zie artikel 26 van de WPO BES.

¹²⁵ Artikel 28 van de WPO BES.

belang zijn. Zo geldt er geen verplichting om een intern toezicht in te richten,¹²⁶ en zijn EOZ's niet verantwoordelijk voor de verdeling van ondersteuningsmiddelen over de aangesloten schoolbesturen. Gelet op deze afwijkende kenmerken bestaat er onvoldoende aanleiding om de voorschriften in dit wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing te verklaren op expertisecentra onderwijszorg.

12. Advies en consultatie

[PM na internetconsultatie]

13. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal het tijdstip van inwerkingtreding bij Koninklijk Besluit worden bepaald. Beoogd wordt de wet in werking te laten treden op 1 augustus 2027, waarbij er de mogelijkheid is om delen van de wet later, op een nader te bepalen moment, in werking te laten treden. Voorzien is dat voor deze uitgestelde werking gebruikt zal worden gemaakt voor het ook van toepassing verklaren van deze wet in Caribisch Nederland, zoals uiteengezet in hoofdstuk 11. Alsmede voor de eis dat iemand alleen benoembaar is als bestuurder of intern toezichthouder bij een school of samenwerkingsverband wanneer deze persoon beschikt over een VOB, indien het technische systeem dat nodig is voor de toekenning van de VOB op het moment van inwerkingtreding nog niet operationeel is. Ook kan het zijn dat scholen en samenwerkingsverbanden meer tijd nodig hebben om hun statuten aan te passen (en in het geval dat dit in een gemeentelijke verordening is geregeld, aanpassing van de verordening door de betreffende gemeente) voor de benoemingstermijnen van bestuurders en intern toezichthouders, alsmede het aantal keer dat zij kunnen herbenoemd. In dat geval kan de inwerkingtreding van dit onderdeel met één jaar uitgesteld worden.

Het overgangsrecht regelt de eerbiedigende werking van de benoemingen en de benoemingstermijnen voor bestuurders en intern toezichthouders bij scholen en bij samenwerkingsverbanden die benoemd zijn voorafgaand aan de inwerkingtredingsdatum van de wet. Pas op het moment dat die benoeming eindigt, gaan de eisen uit dit wetsvoorstel gelden ten aanzien van de benoeming als uiteengezet in hoofdstuk 3. Daarnaast regelt het overgangsrecht dat deze groep binnen zes maanden na inwerkingtredingsdatum een geldende VOG moet kunnen overleggen aan het bevoegd gezag, welke door het bevoegd gezag toegevoegd wordt aan het personeelsdossier. Na het verstrijken van deze zes maanden kan de inspectie handhavend optreden als de VOG niet aanwezig blijkt te zijn.

Ten aanzien van de zorgplicht voor samenwerkingsverbanden in artikel 17b, zevende lid, regelt het overgangsrecht dat deze verplichting niet geldt ten aanzien van voorafgaand aan de inwerkingtredingsdatum van deze wet benoemde leden van het intern toezicht van het samenwerkingsverband gedurende een periode van twee jaar na inwerkingtreding. De overgangsregeling is nodig om samenwerkingsverbanden de tijd te bieden om onafhankelijke leden te werven en rekening te kunnen houden met een zorgvuldige en goede afwikkeling met zittende toezichthouders, en zorgt er tegelijkertijd voor dat er gedurende de overgangsperiode geen nieuwe leden met een onverenigbare nevenwerkzaamheid kunnen worden benoemd.

Voor de overige onderdelen, bijvoorbeeld de geschiktheidseisen, de vergewisplicht, het aanvragen van een VOG voorafgaand aan benoeming, het voeren van professionaliseringsgesprekken, het transparant maken van nevenwerkzaamheden of het komen tot een toezichtskader, is geen uitgestelde inwerkingtreding voorzien of overgangsrecht opgenomen, omdat hier voldoende door scholen en

¹²⁶ Artikel 24 van de WPO BES is niet van overeenkomstige toepassing op een expertisecentrum onderwijszorg.

samenwerkingsverbanden op geanticipeerd kan worden en bovendien een codificatie is van hetgeen reeds van scholen en samenwerkingsverbanden verwacht wordt.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A, artikel III, onderdeel A, en artikel IV, onderdeel A

Aan artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs (Wpo), de definitiebepaling, wordt een omschrijving toegevoegd van het begrip 'intern toezicht'. Het gaat daarbij om de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan van een bevoegd gezag. Het interne toezichthoudende orgaan wordt in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ook wel aangeduid als de raad van toezicht of raad van commissarissen.

Overeenkomstige wijzigingen zijn aangebracht in artikel 1 van de Wet op de expertisecentra (Wec), artikel 1.1 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 (Wvo 2020), en artikel 1 van de Wet primair onderwijs BES (Wpo BES).

Artikel I, onderdelen B, G, H en I, artikel II, onderdelen B, G en H, artikel III, onderdelen B, H, I en J en artikel IV, onderdelen B en G

Artikel 17, vierde lid, van de Wpo stelt minimumeisen aan de inhoud van de statuten van een stichting na een bestuursoverdracht door een gemeente. In onderdeel c wordt verplicht gesteld dat de statuten van de stichting in ieder geval voorzien in een regeling omtrent de termijn waarvoor de bestuursleden worden benoemd. Daaraan wordt toegevoegd dat ook het toegestane aantal herbenoemingen van de bestuursleden moet worden vastgelegd in de statuten. Een overeenkomstige wijziging is doorgevoerd in de artikelen 18a, vierde lid, 47, vierde lid, onderdeel c, en 48, zesde lid, onderdeel c, van de Wpo. Indien het een openbare rechtspersoon betreft, opgericht door de gemeenteraad, moet het aantal herbenoemingen in de verordening tot oprichting van de school worden vastgelegd. In artikel 18a, vierde lid, is daarbij tevens nieuw dat de statuten de benoemingstermijn moeten regelen voor bestuurders van samenwerkingsverbanden. Ook de artikelen 28, vierde lid, 50, vierde lid, en 51, vierde lid, van de Wec, de artikelen 2.47, vijfde lid, 3.5, eerste lid, 3.11, tweede lid, en 3.17, tweede lid, van de Wvo 2020 en de artikelen 22, vijfde lid, en 54, zesde lid, van de Wpo BES worden met het oog hierop overeenkomstig gewijzigd.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, artikel III, onderdeel C, en artikel IV, onderdeel C

In artikel 17a van de Wpo vervallen het tweede en derde lid en worden drie leden toegevoegd. De inhoud van het tweede lid is daarbij verplaatst naar het nieuwe artikel 17a1, verdeeld over het eerste, zevende en achtste lid, die hierna worden toegelicht. Het oude derde lid komt terug als het nieuwe vierde lid.

In het tweede lid (nieuw) wordt een uitwerking gegeven van de zorgplicht volgend uit het eerste lid voor een goed bestuurd school. Daaronder wordt in ieder geval verstaan dat het bevoegd gezag de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat het bestuur zodanig is samengesteld dat het beschikt over de benodigde kennis en vaardigheden op een aantal terreinen. De omstandigheden van de school of scholen die het bevoegd gezag in stand houdt moeten daarbij in aanmerking worden genomen. Het gaat daarbij ten eerste om het inrichten en uitvoeren van een stelsel van kwaliteitszorg en het bevorderen van een kwaliteitscultuur, ten tweede om het inrichten en uitvoeren van een integere en beheerste bedrijfsvoering en ten derde om het maken van een zorgvuldige belangenafweging bij het nemen van beslissingen. Deze geschiktheidseisen worden verder toegelicht in paragraaf 2.1 van het algemene deel van deze memorie. Het derde lid (nieuw) regelt overeenkomstige eisen met betrekking tot de samenstelling van het intern toezicht, met dien verstande dat de benodigde kennis en vaardigheden voldoende moeten zijn met het oog op het vervullen van de toezichtstaken, genoemd in artikel 17c, eerste lid.

Het vierde lid (nieuw) verklaart artikel 17a van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsverband, met uitzondering van het tweede lid, onderdeel a. In plaats van de geschiktheidseis ten aanzien van het inrichten en uitvoeren van een stelsel van kwaliteitszorgen het bevorderen van de kwaliteitscultuur wordt onder de zorg voor een goed bestuurd samenwerkingsverband geregeld dat daaronder in ieder geval wordt verstaan dat het bestuur ten minste beschikt over de benodigde kennis en vaardigheden om de samenhang van de ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de aangesloten scholen te bewaken, evalueren en verbeteren. Zij dienen daarbij geschikt te zijn om dit te doen in samenwerking met de aangesloten bevoegde gezagen en scholen, en de betrokken colleges van burgemeester en wethouders. Voor het intern toezicht van een samenwerkingsverband geldt dit ook met het oog op de overeenkomstige toepassing van het derde lid.

De artikelen 28g van de WEC, 3.1 van de Wvo 2020 en 23 van de Wpo BES zijn overeenkomstig gewijzigd.

Met betrekking tot de wijziging van artikel 3.1 van de Wvo 2020 zij opgemerkt dat het oude tweede en derde lid zijn verplaatst naar het nieuwe artikel 3.1c, en het voormalige vierde lid naar het nieuwe artikel 3.1a van de Wvo 2020 (hierna toegelicht), waarbij zowel de indeling als de formulering van deze artikelen meer in lijn is gebracht met de overeenkomstige bepalingen in de Wpo, Wec en Wpo BES, zonder dat daarmee inhoudelijke wijzigingen worden beoogd.

Met betrekking tot artikel 28g van de Wec wordt nog opgemerkt dat het niet nodig is om bepalingen in de Wec van overeenkomstige toepassing te verklaren op samenwerkingsverbanden, omdat scholen voor speciaal onderwijs of speciaal en voortgezet speciaal onderwijs op grond van artikel 28a van die wet verplicht deelnemen aan een samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 18a van de Wpo of als bedoeld in artikel 2.47 van de Wvo 2020, waardoor de overeenkomstige bepalingen in die wetten reeds van toepassing zijn op samenwerkingsverbanden.

Ten aanzien van artikel 23 van de Wpo BES zij opgemerkt dat de bepaling niet van overeenkomstige toepassing is verklaard op samenwerkingsverbanden, omdat de bepalingen over samenwerkingsverbanden in Europees Nederland daarop niet van toepassing zijn, onder meer omdat deze verbanden geen rechtspersoonlijkheid hoeven te hebben. In die gevallen beschikken de samenwerkingsverbanden immers niet over een formeel bestuur of intern toezicht.

Artikel I, onderdeel D, artikel II, onderdeel D, artikel III, onderdeel D, en artikel IV, onderdeel D

In het nieuw in te voegen *artikel 17a1 van de Wpo* worden regels gesteld die betrekking hebben op de benoeming van de leden van het bestuur en intern toezicht. Hoewel het begrip benoeming tevens herbenoemingen omvat,¹²⁷ is in de hierna toegelichte wijzigingen het woord 'herbenoeming' gebruikt waar dat duidelijkheidshalve wenselijk bleek.

Het eerste lid regelt in dat kader de benoeming van de leden van het bestuur en intern toezicht op basis van een vooraf openbaar gemaakt profiel, hetgeen eerder geregeld was in artikel 17a, tweede lid, eerste zin. Deze zin is verplaatst om de regels die betrekking hebben op de wijze van benoeming zo veel mogelijk in één artikel te plaatsen. In het tweede lid wordt voorzien in een plicht aan het bevoegd gezag om zich voorafgaand aan de benoeming of herbenoeming van een lid van het bestuur of intern toezicht te vergewissen dat aan enkele vereisten voor benoeming is voldaan. Deze vereisten worden hieronder toegelicht.

¹²⁷ Tenzij uit het wettelijk voorschrift volgt dat met de term 'benoeming' uitsluitend wordt bedoeld op 'de eerste benoeming'.

In de eerste plaats moet de betrokken kandidaat een verklaring omtrent de benoembaarheid hebben overgelegd, die op het tijdstip van benoeming niet ouder is dan een maand. Deze verklaring moet de kandidaat zelf aanvragen bij DUO. De minister besluit omtrent honorering van de aanvraag. De verklaring wordt alleen geweigerd indien de kandidaat niet benoembaar is verklaard op grond van het nieuwe artikel 153b wegens wanbeheer of omdat hij niet benoembaar is omdat hij bij het Handelsregister is geregistreerd als persoon met een bestuursverbod op grond van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet of het Wetboek van Strafrecht (zie hierover meer bij de toelichting op het middels dit wetsvoorstel in te voeren artikel 17a2). In de tweede plaats dient het bevoegd gezag zich voorafgaand aan de (her)benoeming ervan te vergewissen dat de betrokken kandidaat een verklaring omtrent het gedrag heeft overgelegd die op het moment van benoeming niet ouder is dan zes maanden. Deze verplichting gold al voor vrijwel al het andere personeel en wordt hiermee ook van toepassing op (her)benoemingen van leden van het bestuur en intern toezicht. Bij aanvragen van bekostiging van een nieuwe school was overigens al wel geregeld dat verklaringen omtrent het gedrag van de leden van het bestuur en het intern toezicht dienen te worden overgelegd.¹²⁸

In de derde plaats heeft de vergewisplicht betrekking op het niet vervullen van nevenwerkzaamheden die naar het oordeel van het intern toezicht onverenigbaar zijn. Dit houdt tevens in dat het bevoegd gezag verplicht is voorafgaand aan de benoeming een opgave te vragen van alle relevante nevenwerkzaamheden die een kandidaat zal vervullen naast het voorgenomen lidmaatschap van het bestuur of intern toezicht.

Het derde lid regelt dat een benoeming slechts mag plaatsvinden nadat aan de voorwaarden op grond van het tweede lid is voldaan.

Het vierde lid regelt dat de verklaring omtrent het gedrag en de verklaring omtrent de benoembaarheid moeten worden bewaard gedurende de periode waarin betrokkene lid is van het bestuur of intern toezicht.

Ingevolge *het vijfde lid* wordt voorzien in een maximale benoemingstermijn van vier jaar voor leden van het bestuur of intern toezicht. Deze maximale termijn geldt ook bij herbenoemingen.

Het zesde lid voorziet daarnaast in een maximale aaneengesloten zittingstermijn van acht jaar voor leden van het intern toezicht. Deze maximale zittingstermijn geldt niet voor leden van het bestuur (tenzij er geen raad van toezicht is en het gaat om een interne toezichthouder). Wel is in het wetsvoorstel opgenomen dat de statuten moeten voorzien in een maximum aantal herbenoemingen van bestuurders (zie ook de toelichting bij artikel I, onderdeel B).

Het zevende lid voorziet erin dat bij de benoeming van de leden van de raad van toezicht de medezeggenschapsraad in de gelegenheid wordt gesteld een bindende voordracht te doen voor één van de leden. Dit werd eerder geregeld in artikel 17a, tweede lid, tweede zin. Uiteraard is de vergewisplicht op grond van het tweede lid onverminderd van toepassing op de voorgedragen kandidaat.

Ingevolge *het achtste lid* is artikel 17a1 van overeenkomstige toepassing op samenwerkingsverbanden. Voor de overeenkomstige toepassing van het zevende lid geldt daarbij dat de bindende voordracht van een lid van de raad van toezicht wordt gedaan door de ondersteuningsplanraad, bedoeld in artikel 4a van de Wms. Hiermee wordt inhoudelijk hetzelfde geregeld als wat eerder geregeld werd in artikel 17a, tweede lid, derde zin.

Artikel 17a2, eerste lid, van de Wpo voorziet in de mogelijkheid om een verklaring omtrent benoembaarheid aan te vragen, benodigd voor een benoeming als lid van het bestuur of intern toezicht van een bevoegd gezag.

Het tweede lid geeft een limitatieve opsomming van de (imperatief geformuleerde) weigeringsgronden. De minister móet de aanvraag weigeren, indien de aanvrager:

¹²⁸ Artikel 74, tweede lid, onderdeel d, van de Wpo.

1. niet benoembaar is verklaard door Onze Minister wegens wanbeheer op grond van de WPO, de WVO 2020, de WEC of de WPO BES na een inspectierapport als bedoeld in artikel 153, vijfde lid, van de Wpo of
2. geregistreerd is in het Handelsregister op grond van artikel 29, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007, de artikelen 19c, tweede lid, of 20a, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 106b, derde lid, van de Faillissementswet.

Ad 1: Het niet benoembaar verklaren van personen als lid van het bestuur of intern toezicht van een bevoegd gezag wordt onder meer geregeld in het voorgestelde nieuwe artikel 153b van de Wpo. Voorgesteld wordt overeenkomstige bepalingen in de Wvo 2020, de Wec en de Wpo BES door te voeren. Indien betrokkene op grond van één van deze bepalingen niet benoembaar is verklaard, wordt de verklaring omtrent benoembaarheid geweigerd voor een functie als lid van het bestuur of intern toezicht, voor iedere onderwijssoort in het funderend onderwijs.

Niet-benoembaarverklaring is mogelijk nadat in een inspectierapport van de onderwijsinspectie is vastgesteld dat sprake is van wanbeheer en de betrokken persoon als lid of voormalig lid van het bestuur of intern toezicht een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dat wanbeheer.

Indien betrokkene nog in functie is, zal dit met name het geval zijn nadat het bevoegd gezag een aanwijzing, gericht op diens ontslag of vervanging heeft gekregen. Wanneer bestuurders of intern toezichthouders de eer aan zichzelf hebben gehouden en opgestapt zijn voordat een dergelijke aanwijzing is gegeven, moet uit een rapport als bedoeld in artikel 153, vijfde lid, van de Wpo, eveneens blijken dat sprake was van wanbeheer in de periode waarin de betreffende voormalig toezichthouder of bestuurder in functie was en dat betrokkene daaraan wezenlijk heeft bijgedragen. Voor een verdere toelichting op de deze bevoegdheid tot plaatsing op de lijst, zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel L.

Ad 2. De verklaring omtrent benoembaarheid wordt ook geweigerd indien de betrokken kandidaat in het Handelsregister is geregistreerd als persoon met een bestuursverbod, opgelegd door de rechter. Deze bestuursverboden kunnen worden opgelegd op grond van artikel 28, eerste lid, subonderdeel 5°, van het Wetboek van Strafrecht, de artikelen 19c, tweede lid, en 20a, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 298, eerste lid of derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, en artikel 106b, derde lid, van de Faillissementswet. Deze informatie is reeds openbaar toegankelijk. Door registraties in het Handelsregister ook mee te nemen bij het al dan niet verstrekken van de verklaring omtrent de benoembaarheid, wordt in feite dan ook een extra service aan bevoegde gezagen verleend.

Met de artikelen 17a1 en 17a2 overeenkomende bepalingen zijn ingevoegd in de andere sectorwetten. Zie de nieuw voorgestelde artikelen 28g1 en 28g2 van de Wec, 3.1a en 3.1b van de Wvo 2020 en 23a en 23b van de Wpo BES.

Artikel I, onderdeel E, artikel II, onderdeel E, artikel III, onderdeel E, en artikel IV, onderdeel E

De tekst van artikel 17b van de Wpo wordt opnieuw geformuleerd. Het opschrift van het artikel is gewijzigd in 'Onafhankelijkheid bestuur en intern toezicht', omdat het nieuwe artikel tevens betrekking heeft op de onafhankelijkheid van het bestuur.

Het eerste en tweede lid zijn ongewijzigd gebleven.

Het derde lid (nieuw) formuleert een zorgplicht voor het bevoegd gezag. Deze betreft het ervoor zorg te dragen dat een lid van het bestuur of intern toezicht geen nevenwerkzaamheden verricht waarvan de vervulling door het intern toezicht wordt geacht onverenigbaar te zijn met de werkzaamheden in de functie als lid van het bestuur of intern toezicht, dan wel daarmee onverenigbaar is omdat deze werkzaamheden in de weg kunnen staan aan een deugdelijke functie-uitoefening, in

verband met een belang dat tegenstrijdig is of kan zijn met de belangen die het bevoegd gezag behartigt of de schijn daarvan. Indien daarvan naar het oordeel van het intern toezicht sprake is, is het aan het intern toezicht om passende maatregelen te nemen om de onverenigbaarheid te voorkomen of te herstellen.

In verband hiermee wordt in het vierde lid voor deze leden voorzien in een meldplicht aan het intern toezicht van nevenwerkzaamheden dan wel ieder voornemen tot het verrichten daarvan. Niet meldplichtig zijn de nevenwerkzaamheden die de belangen van het bevoegd gezag evident niet raken. Het betrokken lid dient de afweging zelf te maken of hiervan sprake is, en kan hierop worden aangesproken indien blijkt dat nevenwerkzaamheden onterecht niet zijn gemeld.

Het vijfde lid regelt een openbaarmakingsplicht van het bevoegd gezag van de gemelde nevenwerkzaamheden. De wijze van openbaar maken is aan het bevoegd gezag. Het zesde lid regelt welke gegevens bij de openbaarmaking vermeld worden. Naast de volledige naam van betrokkene gaat het om de naam van de organisatie waarbij de werkzaamheden worden verricht en een beschrijving van de nevenwerkzaamheden. De openbaarmakingsplicht geldt uiteraard niet meer zodra de nevenwerkzaamheden zijn gestaakt.

Het zevende lid verklaart artikel 17b van overeenkomstige toepassing op samenwerkingsverbanden. Daarbij geldt de bijzondere bepaling dat het samenwerkingsverband er bij de uitvoering van het derde lid er in ieder geval op toeziet dat de leden van het intern toezicht van het samenwerkingsverband geen lid zijn van het bestuur of intern toezicht van een bij dat samenwerkingsverband aangesloten bevoegd gezag. Deze functies zijn dus in geen geval verenigbaar met elkaar.

Overeenkomstige wijzigingen zijn opgenomen in artikel 28h van de Wec, artikel 3.1c, van de Wvo 2020 en artikel 24 van de Wpo BES.

Artikel I, onderdeel F, artikel II, onderdeel F, artikel III, onderdeel G, en artikel IV, onderdeel F

De wijziging van de aanhef van artikel 17c, eerste lid, van de Wpo vloeit voort uit het toevoegen van een definitie van het begrip 'intern toezicht' aan artikel 1. Daardoor is niet langer nodig onderscheid te maken tussen een interne toezichthouder en een intern toezichthoudend orgaan. Daarnaast worden aan de opsomming van taken van het intern toezicht in het eerste lid enkele taken toegevoegd:

In het nieuwe onderdeel e wordt toegevoegd dat het intern toezicht jaarlijks gesprekken voert met ieder afzonderlijk lid van het bestuur inzake diens functioneren, nevenwerkzaamheden en professionalisering. Onderdeel f regelt de verplichting van het intern toezicht om jaarlijks het eigen functioneren en de uitvoering van het toezichtkader over het voorgaande kalenderjaar te evalueren en op basis daarvan een intern toezichtkader vast te stellen voor het komende kalenderjaar. In dat toezichtkader moeten in ieder geval de toezichtsprioriteiten voor het komende kalenderjaar worden vastgelegd. De toezichtsprioriteiten dienen dan ook mede te worden vastgesteld op basis van deze evaluatie. Onderdeel g regelt als taak van het intern toezicht het beoordelen van de gemelde nevenwerkzaamheden op grond van artikel 17b, derde lid, van de leden van het bestuur en intern toezicht, en het openbaar maken van de daarop betrekking hebbende gegevens, genoemd in artikel 17b, vijfde lid. Voor de beoordelingscriteria van nevenwerkzaamheden wordt verwezen naar de toelichting op artikel 17b, derde lid. Het intern toezicht kan zelf kiezen op welke wijze de gemelde nevenwerkzaamheden openbaar worden gemaakt, met dien verstande dat dit op grond van artikel 17b onverwijld dient te gebeuren waarbij de openbaarmakingsplicht alleen van toepassing is gedurende de periode waarin de nevenwerkzaamheden worden verricht. Onderdeel h is gelijkkluidend aan het vervallen onderdeel e, en bevat de taak om jaarlijks verantwoording af te leggen in het jaarverslag over de uitvoering van de in het eerste lid genoemde taken.

De wijziging van artikel 17c, tweede en derde lid, is zuiver technisch van aard en vloeit voort uit het invoegen van een definitie van het begrip 'intern toezicht' in artikel 1, waardoor geen onderscheid meer hoeft te worden gemaakt tussen een interne toezichthouder en een intern toezichthoudend orgaan. In verband hiermee is in het

vierde lid 'het intern toezicht' vervangen door 'het interne toezicht op het bestuur, omdat niet de toezichthouder of het toezichthoudend orgaan wordt bedoeld, maar de taak.

Artikel 28i van de Wec, artikel 3.3 van de Wvo 2020 en artikel 25 van de Wpo BES worden overeenkomstig aangepast.

Artikel I, onderdeel J, artikel III, onderdeel M en artikel IV, onderdeel H

Voorgesteld wordt aan artikel 74, tweede lid, onderdeel b, subonderdeel 6, van de Wpo dat betrekking heeft op de (inhoud van) bij een aanvraag van bekostiging van een nieuwe school te voegen documenten, toe te voegen dat bij de beschrijving van het voorgenomen kwaliteitsbeleid dat binnen de school zal worden gevoerd in het onderdeel inzake de wijze waarop de scheiding tussen de functies van het bestuur en het intern toezicht daarop wordt vormgegeven, tevens moet worden ingegaan op de wijze waarop de zorg voor een goede samenstelling van het bestuur en intern toezicht op grond van de artikelen 17a en 17b wordt vormgegeven. De artikelen 17a en 17b staan thans al in deze bepaling opgenomen. Door de voorgestelde aanpassing van artikel 17a met de zorg voor voldoende deskundigheid in het bestuur en intern toezicht, dient het met de aanvraag mee te zenden kwaliteitsbeleid van nieuwe scholen die een bekostiging aanvragen, ook in te gaan op de wijze waarop aan deze vereisten zal worden voldaan. Hetzelfde geldt voor artikel 17b: voorgesteld wordt daarin nieuwe vereisten voor nevenwerkzaamheden van leden van het bestuur en intern toezicht op te nemen.

Ten slotte wordt in het in het tweede lid nieuw toegevoegde onderdeel e verplicht gesteld dat bij de aanvraag voor bekostiging tevens een verklaring omtrent benoembaarheid wordt overlegd met betrekking tot de leden van het bestuur en intern toezicht, die op het moment van de aanvraag niet ouder is dan een maand. In de toelichting op onderdeel K (wijziging van artikel 75 van de Wpo) wordt hier verder op ingegaan.

Overeenkomstige wijzigingen zijn opgenomen in de artikelen 4.5a, tweede lid, van de Wvo 2020 en 72, derde lid, van de Wpo BES. De Wec bevat geen vergelijkbare bepaling, waardoor deze wijziging niet in de Wec is opgenomen.

Artikel I, onderdeel K, artikel III, onderdeel L en artikel IV, onderdeel I

In artikel 75 van de Wpo wordt een nieuw lid 3a ingevoegd dat erin voorziet dat de bekostigingsaanvraag van een nieuwe school in ieder geval wordt geweigerd indien met betrekking tot een of meer leden van het bestuur of intern toezicht geen verklaring omtrent benoembaarheid wordt overlegd. Hetzelfde is geregeld voor het niet overleggen van de verklaring omtrent het gedrag. In het tiende lid wordt de verwijzing naar het derde, vierde en vijfde lid, aangepast naar een verwijzing naar het derde tot en met vijfde lid, zodat het tiende lid tevens betrekking heeft op het nieuw ingevoegde lid 3a voor wat betreft de mededeling in de Staatscourant van een afwijzend besluit op een nieuwe bekostigingsaanvraag.

Overeenkomstige wijzigingen zijn opgenomen in de artikelen 4.5 van de Wvo 2020 en 75 van de Wpo BES. De Wec bevat evenals bij de wijziging van artikel 74 Wpo geen vergelijkbare bepaling, waardoor de wijziging van artikel 75 Wpo niet in de Wec is opgenomen.

Artikel I, onderdeel L, artikel II, onderdeel I, artikel III, onderdeel K, artikel IV, onderdeel J

In het nieuwe *artikel 153b, eerste lid*, van de Wpo wordt de bevoegdheid van de minister geregeld om leden of voormalige leden van het bestuur of intern toezicht gedurende ten hoogste 5 jaar niet benoembaar te verklaren in een dergelijke functie. Van deze bevoegdheid kan alleen gebruik worden gemaakt nadat de onderwijsinspectie een inspectierapport als bedoeld in artikel 153, vijfde lid, heeft uitgebracht waaruit volgt dat gedurende het lidmaatschap van betrokkene van dat bestuur of intern toezicht sprake is geweest van wanbeheer als bedoeld in artikel 153, tweede lid.

Ingevolge het tweede lid kan het bij de uitoefening van de bevoegdheid op grond van het eerste lid slechts gaan om personen die door handelen of nalaten een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan het ontstaan of voortduren van het wanbeheer. Indien een betrokken bestuurslid of lid van het interne toezicht nog niet is afgetreden zal het in de regel gaan om personen ten aanzien van wie aan het bevoegd gezag tevens een aanwijzing tot ontslag of vervanging van betrokkene is opgelegd. Indien in het geval van wanbeheer geen maatregel tot ontslag of vervanging wordt opgelegd, of de aanwijzing een andere maatregel voorschrijft dan ontslag of vervanging, ligt het niet voor de hand om een zittend lid van het bestuur of intern toezicht niet benoembaar te verklaren. Daarnaast kunnen ook reeds afgetreden leden van het bestuur of intern toezicht niet benoembaar worden verklaard indien de wezenlijke bijdrage van betrokkene aan het wanbeheer kan worden aangetoond.

Het derde lid regelt de grondslag voor de registratie van gegevens over niet-benoembaar verklaarde personen op grond van het eerste en tweede lid. De minister van OCW is daarvan de verwerkingsverantwoordelijke. De registratie vindt plaats gedurende de periode waarin de betrokken persoon niet benoembaar is verklaard.

Het vierde lid regelt de te registreren gegevens van niet benoembaar verklaarde personen. Het gaat daarbij om de volledige naam van degene die niet benoembaar is verklaard, diens burgerservicenummer en geboortedatum, het besluit waaruit volgt dat betrokkene niet benoembaar is verklaard, de datum en het kenmerk van het inspectierapport waarin wanbeheer is vastgesteld, en de datum waarop de niet-benoembaarheid van betrokkene eindigt.

Ingevolge *het vijfde lid* worden gegevens uit de registratie slechts gebruikt door de minister ten behoeve van het behandelen van aanvragen inzake een verklaring omtrent benoembaarheid op grond van artikel 17a2, eerste lid. Deze verklaring wordt ingevolge dat artikel geweigerd indien betrokkene geregistreerd staat als niet-benoembaar persoon of in het Handelsregister is geregistreerd als persoon met een bestuursverbod op grond van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet of het Wetboek van Strafrecht.

Overeenkomstige bepalingen zijn opgenomen in artikel 132b van de Wec, artikel 3.38b van de Wvo 2020 en artikel 122b van de Wpo BES.

Artikel I, onderdeel M, artikel II, onderdeel J, artikel III, onderdeel F, en artikel IV, onderdeel K

Aan artikel 165, vijfde lid, wordt een onderdeel toegevoegd, dat regelt dat de code goed bestuur tevens bepalingen dient te bevatten over de frequentie waarmee een onafhankelijke externe partij deze evaluatie begeleidt. Het jaarlijks evalueren van het eigen functioneren van het intern toezicht wordt verplicht gesteld in de voorgestelde wijziging van artikel 17c, eerste lid, door toevoeging van een onderdeel f. Het verdient aanbeveling deze evaluatie periodiek te verrichten onder externe begeleiding van een onafhankelijke partij.

Een overeenkomstige wijziging is opgenomen in artikel 141, vijfde lid, van de Wec, artikel 3.2, eerste lid, van de Wvo 2020 en artikel 125, vijfde lid, van de Wpo BES.

Artikel I, onderdeel N, artikel II, onderdeel K, artikel III, onderdeel R, artikel IV, onderdeel L

Artikel 214d van de Wpo regelt het overgangsrecht van dit wetsvoorstel.

Ingevolge het eerste lid is artikel 17a1 niet van toepassing op leden van het bestuur en het intern toezicht die voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van dat artikel zijn benoemd. De vergewisplicht, tevens voor zover die betrekking heeft op nevenwerkzaamheden, is niet van toepassing op leden van het bestuur en intern toezicht die zijn benoemd voorafgaand aan de inwerkingtredingsdatum van dat artikel. Hoewel gesteld kan worden dat dit reeds uit artikel 17a1 zelf volgt, is ervoor gekozen dit expliciet in het overgangsrecht te bepalen, zodat in dit verband geen onduidelijkheid kan ontstaan.

Het voorgestelde tweede lid regelt dat binnen zes maanden na inwerkingtreding een verklaring omtrent het gedrag moet worden overgelegd door zittende leden van het bestuur en intern toezicht aan het bevoegd gezag.

De ingevolge het tweede lid te overleggen verklaringen omtrent het gedrag van zittende leden van het bestuur en intern toezicht worden ingevolge het derde lid bewaard gedurende de zittingstermijn van deze leden.

Ingevolge het vierde lid is de zorgplicht voor samenwerkingsverbanden dat intern toezichthouders niet tevens lid mogen zijn van het bestuur of intern toezicht van een bij het samenwerkingsverband aangesloten bevoegd gezag, gedurende de eerste twee jaren na inwerkingtreding niet van toepassing, zodat zij een redelijke termijn krijgen om die nevenwerkzaamheden te beëindigen, of te kiezen het lidmaatschap van het intern toezicht van het samenwerkingsverband te beëindigen.

Overeenkomstige overgangsbepalingen (voor zover nodig) zijn opgenomen in artikel 188c van de Wec, artikel 12.48 van de Wvo 2020 en artikel 165 van de Wpo BES.

Artikel III, onderdeel N

Anders dan voor het primair onderwijs, waarbij voor Caribisch Nederland de Wpo BES van toepassing is, geldt de Wvo 2020 ook in Caribisch Nederland, waarbij in hoofdstuk 11 van de Wvo 2020 bijzondere bepalingen zijn opgenomen.

Na artikel 11.36 van de Wvo 2020 wordt daarom een nieuw artikel 11.36a ingevoegd, dat de toepasselijkheid van de in dit wetsvoorstel opgenomen regels in Caribisch Nederland regelt. De bepalingen met betrekking tot Europees Nederland worden in Caribisch Nederland ook van toepassing, zij het op een later moment. Gedacht wordt aan een termijn van 5 jaar. Hiermee wordt voorzien in een langere voorbereidingstermijn. De bepalingen met betrekking tot de overeenkomstige toepassing op samenwerkingsverbanden zijn overigens niet van toepassing in Caribisch Nederland, omdat de samenwerkingsverbanden daar geen rechtspersoonlijkheid bezitten en ook geen samenwerkingsverband zijn als bedoeld in artikel 2.47 van de Wvo 2020. De artikelen 2.41 tot en met 2.49 zijn op grond van artikel 11.12 niet van toepassing in Caribisch Nederland. Daardoor zijn de bepalingen in hoofdstuk 3, voor zover deze de samenwerkingsverbanden betreffen, niet van toepassing.

Na afloop van de langere voorbereidingstermijn vervalt artikel 11.36a op grond van het derde lid op een bij koninklijk besluit te bepalen datum en zijn de gewijzigde bepalingen ingevolge de Wet bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs onverkort van toepassing (voor zover deze geen betrekking hebben op samenwerkingsverbanden).

Artikel III, onderdelen O en P

Omdat in Caribisch Nederland in plaats van de artikelen 4.5 en 4.5a van de Wvo 2020 de artikelen 11.45 en 11.45a van toepassing zijn (zie artikel 11.42), worden die artikelen overeenkomstig gewijzigd als de artikelen 4.5 en 4.5a. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel K. De wijziging van de artikelen 11.45 en 11.45a zal in verband met de langere voorbereidingstermijn voor Caribisch Nederland wel op een later moment in werking treden dan de artikelen 4.5 en 4.5a, namelijk op hetzelfde tijdstip als waarop artikel 11.36a vervalt (onderdeel N).

Artikel V

Artikel 11a van de Wet op het onderwijstoezicht wordt technisch in overeenstemming gebracht met de aangepaste eisen aan een bekostigingsaanvraag voor nieuwe scholen in artikel 74 van de Wpo (artikel I, onderdeel D), en de daarmee overeenkomende bepalingen in andere wetten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Koen Becking