

Goed bestuur en governance 2023-2025

School en Wet 2025/184

Deze kroniek behandelt de ontwikkelingen op het gebied van governance in de kinderopvang (ko), het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Daarbij komen ontwikkelingen in de (zelf)regulering van onderwijsinstellingen in de periode tussen medio 2023 en medio 2025 aan bod. Om niet te veel in een opsomming te vervallen, kent deze kroniek ook de nodige smaakmakers in de vorm van reflecties en waarderingen.

1. Leeswijzer

Eerst volgt een korte beschouwing op de maatschappelijke context (paragraaf 2). Achtereenvolgens komt daarna het (aangekondigde) beleid in de kinderopvang (paragraaf 3), het funderend onderwijs (paragraaf 4) en het middelbaar beroepsonderwijs (paragraaf 5) aan bod, gevolgd door ontwikkelingen op het gebied van regionalisering (paragraaf 6). Er volgt een aparte paragraaf over de toepassing van en wijzigingen in governancecodes in de verschillende sectoren (paragraaf 7). Deze bijdrage sluit af met enkele afrondende opmerkingen (paragraaf 8).

2. Maatschappelijke context

Het beeld dat over de afgelopen twee jaar ontstaat is dat van veel aankondigingen, maar weinig echte veranderingen. Dat maakte het bepaald niet tot rustige jaren, waarbij ik drie onderwerpen wil uitlichten: de (aangekondigde) bezuinigingen op het onderwijs, de jaarlijkse rapporten van de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) en de discussie over het spanningsveld tussen bestuurlijke autonomie van schoolbesturen en sturingsmogelijkheden van de overheid.

De verkiezingen van november 2023 leidden tot een nieuw kabinet in juli 2024; en zoals dat gaat met nieuwe kabinetten werd er een hoop aangekondigd. Beleidsmatig kwam er echter weinig voor elkaar voordat het kabinet alweer struikelde in juni 2025. Ook enkele aangekondigde bezuinigingen zijn afgezwakt. Die aangekondigde bezuinigingen hadden op zichzelf gezien geen effect op de governance van onderwijsorganisaties, maar vormden wel een test om te bezien of de sector als geheel toereikend gepositioneerd en georganiseerd is om die (door velen in de sector als onwenselijk beschouwde) bezuinigingen tegen te gaan. De indruk is dat de sector weer even moest wen-

nen aan het daarvoor benodigde activisme, maar dat het protest uiteindelijk toch goed op gang kwam. Er werden verschillende acties gehouden tegen de bezuinigingen, die op onderdelen ook succesvol waren.² Positief hieraan is dat de sector werd uitgedaagd om min of meer als collectief iets van beleid te vinden en ook in staat bleek om dat uit te dragen. We hebben ook andere tijden gekend.

De inhoud van de Staat van het Onderwijs, het jaarlijkse rapport van de inspectie over de belangrijkste trends en bevindingen van de inspectie, is in de jaren 2023, 2024 en 2025 consistent: de geldstromen in het onderwijs zijn te vaak incidenteel van aard. In alle jaren wordt geconstateerd dat deze onzekere vorm van financiering (die soms tot 30% van de inkomsten van een organisatie uitmaakt) een negatief effect heeft op de mogelijkheid om langjarig beleid te voeren, aan strategievorming te doen en investeringen te doen in kwaliteitsverbetering en continuïteit. Een duidelijk signaal, dat aansluit bij opmerkingen van de Onderwijsraad van jaren geleden,³ en zich inmiddels heeft vertaald in het Wetsvoorstel gerichte bekostiging dat hierna nog aan bod komt. Tegelijk maakt de inspectie niet alleen opmerkingen over de wijze van financiering door de overheid; de inspectie stelt ook dat van onderwijsorganisaties meer verwacht mag worden als het gaat om kwaliteitszorg en burgerschapsonderwijs. De inspectie ziet ook daarin een rol voor de overheid: meer centrale regie, binnen het kader waarvan onderwijsorganisaties duidelijker eigen beleid zouden moeten voeren en moeten kunnen worden bevraagd (en afgerekend).⁴ In principe is het ideaalbeeld dat de inspectie schetst mogelijk en haalbaar. Er ligt weliswaar een politieke keuze in de opmerkingen van de inspectie besloten (ten fa-veure van overheidssturing, ten nadele van bestuurlijke autonomie van schoolbesturen), maar dat mag. De echte vraag betreft de politieke en praktische haalbaarheid van dit ideaalbeeld. Meer regie vanuit de overheid heeft tot voor kort telkens meer incidentele financiering betekend. Nu dat op organisatieniveau juist mede als oorzaak voor het ontbreken van structurele investeringen wordt gezien en incidentele financiering ook door de inspectie als onwenselijk wordt gezien, zou een stevige omslag in politiek

¹ Mr. J. Streefkerk is als advocaat werkzaam in de kennis- en onderwijssector en lid van een raad van toezicht van een stichting voor openbaar onderwijs.

² Bijvoorbeeld ten aanzien van de voorgenomen en weer geschrapte bezuinigingen op de Functiemix Randstad (voluit de Regeling aanvullende bekostiging) en de Onderwijskansenregeling (voluit de Regeling onderwijskansen voortgezet onderwijs), beide regelingen gebaseerd op art. 5.9 WVO 2020.

³ Onderwijsraad 2018, *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld*. De Onderwijsraad adviseerde destijds om zoveel mogelijk uit te (blijven) gaan van lumpsumfinanciering en terughoudend te zijn met gerichte financiering voor specifieke doelen.

⁴ De inspectie heeft overigens ook zelf al gevolgen verbonden aan deze conclusie, bijvoorbeeld door in het mbo vanaf 2024 meer aandacht te besteden aan eigen kwaliteitsonderzoek op locatie- en opleidingsniveau naast het reguliere onderzoek naar het systeem van kwaliteitszorg op bestuurlijk niveau.

denken en handelen nodig zijn. Het Wetsvoorstel gerichte bekostiging zal die omslag niet brengen.

De opmerkingen van de inspectie over langjarig beleid en structurele investeringen (ter zake bijvoorbeeld kwaliteitszorg, hiervoor genoemd) raken ook aan een ander, derde onderwerp dat de afgelopen jaren een hoofdrol heeft gespeeld. De bestuurlijke autonomie van schoolbesturen en hoe die mag of moet worden ingeperkt door overheidssturing. In feite is dit een vraag die teruggaat tot de constitutionele vastlegging van het onderwijsbestel een eeuw en langer geleden, maar meer recent is het debat over dit onderwerp gevoed door een langverwacht advies van de Onderwijsraad.⁵ Ook dit advies komt hierna in meer detail aan bod, maar de Onderwijsraad onderschreef kort gezegd de stelling van de inspectie dat meer structurele financiering nodig was, en keerde zich duidelijk tegen de andere stelling van de inspectie dat behoefte zou zijn aan een grotere rol voor de overheid middels centrale sturing. De complexiteit van het onderwerp toonde zich opnieuw omdat de Onderwijsraad in zijn rapport worstelt met de vraag wie er binnen onderwijsorganisaties waarvoor verantwoordelijk is, in het samenspel tussen intern toezichthouder, bestuurder, medezeggenschap, schoolleider en docent. Geholpen door een Kamerbrief⁶ die daarop voortborduurde, verviel de zeer breed gedeelde analyse (dat meer structurele financiering wenselijk is om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen) in een discussie over de inrichting van het stelsel waarin de meningen sterk uiteenliepen en uiteindelijk geen knopen zijn doorgehakt.

De rode draad in de beleidsdiscussies van de afgelopen twee jaar – in alle onderwijssectoren – is dus geweest welke ruimte onderwijsinstellingen krijgen en nemen, en waarop zij recht hebben. Dat spitste zich niet enkel toe op de stelselvragen over sturing en bekostiging, maar werkte ook door in de meer inhoudelijke debatten over bijvoorbeeld het burgerschapsonderwijs (funderend onderwijs), de kwaliteitsagenda's (mbo) en de bestuursakkoorden en plannen over internationaal onderwijs (hoger onderwijs). Het is opvallend hoeveel tijd opgaat aan stelseldiscussies, terwijl over de aanleiding vaak niet zoveel verschil van inzicht bestaat én politieke partijen zich maar in zeer beperkte mate uitlaten over de gewenste structuur van het onderwijsbestel. Lees de verkiezingsprogramma's erop na en het gaat vooral over gewenste *effecten* (meer vaste docenten, hogere kwaliteit van onderwijs, meer praktijkcomponenten, minder vroege selectie, etc.) en maar beperkt over de *manier* waarop die effecten, bijvoorbeeld door een bepaalde inrichting van het stelsel, kunnen worden bereikt. Opvallend. En misschien op zichzelf al het beste argument om bestaande verhoudingen als gegeven

te nemen en van daaruit te werken aan de alom aanwezige inhoudelijke vraagstukken.

3. Kinderopvang

Om kinderopvang in deze kroniek als sector te benoemen, in hetzelfde rijtje met funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, vraagt enige uitleg vooraf. Opvangorganisaties worden immers niet publiek bekostigd op de manier waarop onderwijsorganisaties worden bekostigd, de juridische positie van opvangorganisaties wordt niet grondwettelijk beschermd en de wet- en regelgeving rondom de kinderopvang bevat vrijwel geen voorschriften omtrent de governance van een opvangorganisatie, in tegenstelling tot onderwijswetgeving. Op al deze vlakken is evenwel verandering mogelijk en verandering hangt ook in de lucht.

Al in 2002 bepleitte de Onderwijsraad de vorming van kindcentra die samen zouden werken met basisscholen.⁷ En alhoewel Zoontjens in 2007 constateerde dat de maatschappelijke opvatting over kinderopvang nog niet zo was te duiden dat kinderopvang als een quasicollectief goed kon worden beschouwd,⁸ is dat sindsdien gaan schuiven. Weliswaar is er bij lange na nog geen consensus over uitbreiding van de leerplicht, er is wel een ruime politieke meerderheid voor het vrijwel volledig bekostigen van kinderopvang (waarover hieronder meer).⁹ Uit recent onderzoek¹⁰ blijkt daarnaast dat vrijwel alle basisscholen (90%) in een vorm samenwerken met kinderopvang, waarbij het in vrijwel alle gevallen (80%) gaat om samenwerking op dezelfde locatie. Daarbij wil meer dan de helft (60%) van de organisaties die nog niet samenwerken, dat op korte termijn gaan doen. Wat vanuit governance-oogpunt met name relevant is, is dat inmiddels bijna 10% van de scholen integraal samenwerkt met een kinderopvangcentrum en voor ouders (bijna) geen onderscheid meer te maken is tussen onderwijs- en opvangorganisatie. Het is geen grote sprong om te verwachten dat ons begrip van wat 'onderwijs' (ook in juridische zin) is, zal veranderen. Op korte termijn zijn al concrete maatregelen aangekondigd die een grote impact kunnen hebben op de opvangsector en – in het verlengde daarvan – op de traditionele onderwijs-

⁵ Onderwijsraad 2023, *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*.

⁶ Kamerbrief 4 april 2024, *Herijking sturing funderend onderwijs*, referentie 45220791.

⁷ Onderwijsraad 2002, *Spelenderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand*.

⁸ Zoontjens 2007, *Thuis op school. Over kinderopvang en school en de verhouding tussen opvoeding en onderwijs*, in: Van de Ven (red.) 2007, *Onderwijs, opvoeding en opvang. Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2006*.

⁹ Ik zou overigens ook stellen dat een gebruiksverplichting niet nodig is om iets als een publiek goed op te vatten. Denk aan het aanleggen van wegen, het organiseren van afvalinzameling en het aanbieden van wetenschappelijk onderwijs. Er bestaat geen twijfel over dat deze als collectieve goederen of diensten worden beschouwd, waarvoor de overheid (stelsel)verantwoordelijk is en een plicht tot bekostiging heeft. Toch bestaat er geen enkele verplichting om een auto te rijden, afval te produceren of een academische opleiding te volgen.

¹⁰ AEF 2025, *Samen werken aan een stevige basis. Eindrapport onderzoek naar samenwerkingen tussen kinderopvang en onderwijs*.

sector, in het bijzonder het basisonderwijs. Genoeg reden dus om in dit artikel in te gaan op de kinderopvang en kinderopvang ook in bredere zin te verwelkomen in het onderwijsrechtelijke discours.

De huidige wijze van financiering van de kinderopvang mag – na alle berichtgeving daaromtrent – in grote lijnen bekend wordt verondersteld: ouders betalen een opvangorganisatie en afhankelijk van hun inkomen ontvangen zij een deel van die kosten als toeslag van de overheid, waarvan weer een deel door de overheid wordt verhaald op werkgevers via afdrachten van sociale premies. Omdat opvangorganisaties zelf een uurtarief mogen vaststellen en de overheid een maximum aantal uren en een maximumtarief vergoed middels de toeslagen, komt het er in de praktijk gemiddeld genomen op neer dat ouders ongeveer een derde van de kosten zelf betalen.¹¹ Zowel de complexiteit van het systeem (de hoeveelheid variabelen), het risico ervan (de terugbetalingsplicht voor onterecht ontvangen toeslagen) en de financiële (on)toegankelijkheid ervan (een substantieel deel van de kosten blijft door ouders zelf betaald worden) zijn redenen om tot een nieuw stelsel te willen komen. Die plannen zijn al een jaar of tien in verschillende verkiezingsprogramma's terug te vinden en kregen vanaf 2017 ook een plek in regeerakkoorden. De invoering van een nieuw stelsel is meerdere keren uitgesteld en is nu voorzien voor 2029, met een wetgevingstraject dat eind 2025 tot een internetconsultatie zou moeten leiden.¹² Voor zover nu te overzien, zal een wetsvoorstel de kinderopvang als een private markt blijven benaderen: opvang wordt niet volledig bekostigd en opvangorganisaties stellen zelf een prijs vast voor hun diensten. Opvang blijft ook als arbeidsmarktinstrument benaderd worden, omdat naar verwachting een minimale activiteit van ouders op de arbeidsmarkt als voorwaarde wordt gesteld voor de vergoeding van overheidswege (het ontvangen van toeslagen). Er is op alle voorgaande elementen kritiek te vinden: opvangorganisaties zouden slechts nog een maximaal tarief moeten kunnen rekenen, dat tarief zou volledig vergoed moeten worden door de overheid en ouders die niet werken hebben ook recht op kosteloze toegang tot kinderopvang. Tegelijk zou het zeer verbazen als een volgend kabinet al deze hordes zou nemen: los van de (steeds kleiner wordende) ideologische verschillen in de benadering van kinderopvang, is er simpelweg te weinig geld en te weinig personeel om in één keer naar een volledig bekostigd bestel te komen.¹³ Dat opvangorganisaties zelf – gelet op de reacties van de verschillende brancheorganisaties – verdeeld zijn, helpt ook niet in het eenduidig

beïnvloeden van de politiek.¹⁴ We kunnen in ieder geval van twee elementen met een redelijk grote mate van zekerheid zeggen dat die in nieuwe regelgeving vervat zullen worden: de overheid gaat opvangorganisaties *rechtstreeks* compenseren (bekostigen) en die compensatie wordt *nagenoeg kostendekkend* (ten aanzien van een niet-bindend, richtinggevend uurtarief).

De rechtstreekse compensatie zou kinderopvang qua financiering in een meer vergelijkbare positie met onderwijsorganisaties brengen. Alhoewel volledige bekostiging nog niet in beeld is en ook nog zeer weinig inhoudelijke kwaliteitseisen aan kinderopvangorganisaties worden gesteld, brengt dit opvangorganisaties wel in een meer met onderwijsorganisaties vergelijkbare positie in het stelsel.¹⁵ De verantwoordings-eisen waaraan opvangorganisaties mede daardoor zullen moeten voldoen, zijn eveneens vergelijkbaar met die waaraan onderwijsorganisaties moeten voldoen.¹⁶ De onzekerheid omtrent overheidsfinanciering (volledig, bijna volledig, onder welke voorwaarden) en de marktwerking (welke uurtarieven in rekening te brengen, hoe groot zal de markt zijn) blijven aan het onderwijs wezensvreemde aspecten. Dat vraagt zeker binnen integraal werkende organisaties (voor onderwijs én opvang) om bestuurders en intern toezichthouders die overweg kunnen met een grotere onzekerheid in de bedrijfsvoering. Met invoering van een nagenoeg kostendekkende financiering wordt een toename van de totale vraag naar kinderopvang verwacht, maar dat brengt grote personeels- en huisvestingsvragen met zich mee en trekt naar verwachting een zware wissel op de algehele kwaliteit en de ontwikkeling van kinderen met taal- en ontwikkelingsachterstanden.¹⁷ Strategische uitdagingen voor alle (met name integraal werkende) opvang- en onderwijsorganisaties liggen dus in het verschiet.

Meest recent heeft het kabinet aangegeven erkende kinderopvang als dienst van algemeen economisch belang (DAEB) aan te merken, kinderopvangorganisaties onder het toepassingsbereik van de Wet normering topinkomens te brengen én te verkennen of tariefmaximering tot de mogelijkheden behoort.¹⁸ Deze Kamerbrief is in die zin een trendbreuk te noemen, dat kinderopvang nog niet eerder zo expliciet als publieke voorziening is gepositio-

11 CBS 26 juli 2024, *Ouders betaalden gemiddeld 3 210 euro aan kinderopvang in 2023*, geraadpleegd via: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/30/ouders-betaalden-gemiddeld-3-210-euro-aan-kinderopvang-in-2023.

12 Kamerbrief 26 juni 2025, *Planning nieuw financieringsstelsel kinderopvang*, referentie 2025-0000142729.

13 Dat was voor het CPB en SCP een van de redenen om de herziening zoals die nu wordt beoogd in het geheel te ontraden en naar een doelgroepbenadering te kijken (CPB & SCP 2023, *Herziening financieringsstelsel kinderopvang. Maatschappelijke effecten van het voorgenoemde kabinetsplan*).

14 Zie bijvoorbeeld de verschillen in de berichtgeving van de Brancheorganisatie Kinderopvang ("*Bijna gratis kinderopvang uitgesteld: verstandig besluit*", <https://kinderopvang.nl/nieuws/bijna-gratis-kinderopvang-uitgesteld-verstandig-besluit>) en de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang ("*BMK verbijsterd over uitstel invoering nieuw stelsel*", www.maatschappelijkekinderopvang.nl/nieuws/21038/).

15 Het is ook niet voor niets dat de Dienst Uitvoering Onderzoek als voorkeursorganisatie werd aangewezen in een ambtelijk onderzoek naar de meest geschikte uitvoerder voor het nieuwe financieringsstelsel. Eind 2025 wordt een besluit verwacht over de beoogde uitvoerder.

16 Met een belangrijke uitzondering, waarover nog een politieke knoop moet worden doorgehakt: het door opvangorganisaties aan de overheid doorgeven van de arbeidssituatie van ouders van kinderen.

17 CPB & SCP 2023.

18 Kamerbrief 15 september 2025, *Toegankelijkheid en doelmatigheid in het nieuwe financieringsstelsel kinderopvang*, referentie 2025-0000211513.

neerd. Niet voor niets is de Brancheorganisatie Kinderopvang een actie gestart om deze plannen tegen te gaan ('Stop DAEB'), terwijl de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang de nieuwe plannen juist verwelkomt.

4. Funderend onderwijs

Zoals hiervoor al geschetst, was het politieke debat over de bestuurlijke autonomie van schoolbesturen een belangrijke rode draad in de afgelopen twee jaar. Die discussie is jaren (eeuwen) oud, maar kwam meest recent van de grond na (de politieke reactie op) een ambtelijk rapport over de manier waarop de overheid aan kwaliteitssturing in het onderwijs kan doen.¹⁹ Daar kwam het hiervoor al genoemde rapport *Een duidelijke positie voor schoolbesturen* van de Onderwijsraad bij. Het kabinet zette in op meer centrale overheidssturing door een meer rechtstreekse lijn tussen de overheid enerzijds en schoolleiders en docenten anderzijds te creëren. De Onderwijsraad benadrukte, met de nodige accenten en nuanceringen, het belang van het schoolbestuur als schakel en actor in het onderwijsbestel. In de vorige kroniek sprak ik de hoop uit dat de aangekondigde politieke discussie ook de ruimte zou geven om als samenleving weer duidelijk onder woorden te brengen wat we van het onderwijs en onderwijsorganisaties verwachten en dat daar de meest passende inrichtingsvormen bij gevonden zouden worden. Dat is nog niet helemaal gebeurd. De inhoudelijke verwachting (dat er een grotere rol zou zijn weggelegd voor de sturingsmogelijkheden van de minister, gecombineerd met het verder regionaal beleggen van verantwoordelijkheden, inspraak op schoolniveau en gedetailleerde verantwoordingsverplichtingen) lijkt wel uit te komen, ook al zijn er nog geen definitieve beslissingen of regelingen vastgelegd.

Vlak voor het afsluiten van het hoofdlijnenakkoord tussen de nieuwe coalitiefracties kwam de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs met een Kamerbrief waarin drie sturingsmogelijkheden werden geschetst.²⁰ Vrij vertaald ging het om een nulscenario op basis van de bestaande positie van schoolbesturen, een scenario waarin de overheid meer rechtstreekse instructies geeft met behoud van de eindverantwoordelijke positie van schoolbesturen en een scenario waarin alleen nog een sturingsrelatie tussen de overheid en scholen zelf zou bestaan. In alles leest de Kamerbrief als een doelredenering naar het tweede scenario: meer regie voor de overheid door meer gedetailleerde regelgeving (in feite beleidsinstructies aan het schoolbestuur), gecombineerd met een gegarandeerde positie van schoolleiders en docenten (in feite een minimale bevoegdheidstoedeling). De Kamerbrief kwam op 12 fe-

bruari 2025 aan de orde in een commissiedebat van de Tweede Kamer. Vrij breed werd geoordeeld dat de in de Kamerbrief geschetste sturingsmogelijkheden een te sterk vereenvoudigde voorstelling van zaken was en eigenlijk eerst bepaald moet worden welke inhoudelijke verwachtingen de samenleving van het onderwijs mag hebben, om daarna een passende sturingsrelatie te bepalen. Kamerleden verwezen daarbij naar het zogenaamde herstelplan voor de kwaliteit van het onderwijs, dat enkele maanden eerder was aangekondigd.²¹ De uitwerking van de inhoudelijke aspecten van dat herstelplan werd ter hand genomen in afstemming met allerhande vertegenwoordigers van docenten en onderwijsorganisaties. Die gesprekken zijn als gevolg van de door het kabinet-Schoof aangekondigde bezuinigingen op onderwijs echter afgebroken en zullen niet eenvoudig weer worden opgepakt.²²

Waar laat ons dat? Exit herijking sturing, want dat gesprek kwam te vroeg. Exit herstelplan kwaliteit, want zonder passende financiering wil de sector zich daar niet achter scharen. Vanuit het perspectief van zorgvuldigheid in besluitvorming over een zo belangrijke sector als het onderwijs is dat alles een opluchting. Vanuit het perspectief van doelgerichtheid in die besluitvorming is het een teleurstelling. Enigszins cynisch gezegd zijn we – drie jaar na het uitkomen van een breed gedragen rapport over de gebreken in de kwaliteit van het onderwijs – niet verder gekomen dan de constatering dat op het verkeerde moment over de verkeerde dingen is gepraat. Er blijft één ding over. In de Kamerbrief waarin het herstelplan werd aangekondigd, werden immers niet alleen veel inhoudelijke voornemens uitgesproken. Er werd ook een schets gegeven van toekomstige bekostigingsregelgeving: meer normstelling door de overheid, meer structurele bekostiging en ook meer doelgerichte bekostiging. Ja, dat lijkt inderdaad aan te sluiten op het hiervoor genoemde, tweede scenario van de sturingsbrief – de sturingsbrief die op het verkeerde moment bleek te zijn gekomen. Toch heeft dit onderwerp het tot een conceptwetsvoorstel geschopt: het Wetsvoorstel gerichte bekostiging. Als dit wetsvoorstel zou worden aangenomen, zou dat de bevoegdheid van de minister in het leven roepen om aanvullende *bekostiging* toe te kennen *onder specifieke voorwaarden*. De combinatie van deze twee is nieuw. Want de minister kan al aanvullende bekostiging toekennen, zij het zonder voorwaarden. En de minister kan al specifieke voorwaarden aan een geldbedrag verbinden, zij het middels het financiële instrument van subsidie. De meest vriendelijke, meer bestuurlijke beschouwing van deze voorgestelde bevoegd-

19 Kamerbrief 18 april 2023, *Kabinetsreactie IBO 'Koersen op kwaliteit en kansgelijkheid'*, referentie 35834909.

20 Kamerbrief 4 april 2024, *Herijking sturing funderend onderwijs*, referentie 45220791.

21 Kamerbrief 12 november 2024, *Hoofdlijnen Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs*, referentie 49096266. De Kamerbrief vloeiende voort uit het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma van het toen inmiddels aangetreden kabinet-Schoof.

22 Kamerbrief 10 juni 2025, *Een reactie op het verzoek van de Kamercommissie OCW aangaande het terugtrekken van de sociale partners uit de gesprekken rondom het Herstelplan kwaliteit funderend onderwijs*, referentie 52482480.

heid zou deze karakteriseren als een vereenvoudigde subsidiemogelijkheid voor schoolbesturen. Geld hoeft immers niet meer te worden aangevraagd met een plan van aanpak; het wordt direct toegekend. Een onderwijsjurist zou deze bevoegdheid echter karakteriseren als het uithollen van de grondwettelijke borging dat het ontvangen van onderwijsgeld alleen afhankelijk mag zijn van door de formele wetgever en niet door de minister te stellen eisen. Het is tekenend dat de Onderwijsraad uit eigen beweging een brief aan de staatssecretaris stuurde waarin hij fijntjes uitlegde welke eerdere adviezen van de Onderwijsraad nog eens gelezen zouden moeten worden, om het wetsvoorstel in lijn te brengen met de uitgangspunten van het onderwijsbestel. Ook de reacties in het kader van de internetconsultatie zijn in meerderheid kritisch te noemen. De rode draad daarin was de kritiek op het risico dat de overheid alleen maar meer bevoegdheden introduceert die *potentieel* gebruikt kunnen worden voor precies dat wat de overheid wil voorkomen: microsturing op dagelijkse basis.

Gelet op de politieke situatie moeten we nog maar afwachten of het Wetsvoorstel gerichte bekostiging het tot de eindstreep gaat halen. En alhoewel formele wetten nog steeds niet aan de Grondwet getoetst mogen worden, is het zomaar denkbaar dat de eerste bekostigingsbeschikking ten behoeve van een doelgerichte bekostiging voor de rechter wordt gebracht. Denk aan de procedure van ruim 200 schoolbesturen van basisscholen tegen de gevolgen van de Wet vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs, waarvan het hoger beroep nog wordt verwacht²³ en de procedure van ruim 100 samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs tegen de korting op de bekostiging van samenwerkingsverbanden met een bepaald eigen vermogen.²⁴ Beide zaken werden gewonnen en alhoewel de eerste zaak minder met sturingsvragen te maken had, zijn beide zaken een goed voorbeeld van hoe schoolbesturen zich met allerlei middelen tegen overheidsbeleid verzetten en hun activisme (her)ontdekken, zoals ook in paragraaf 2 geschetst.

5. Middelbaar beroepsonderwijs

Ter zake sturing en financiering zijn voor het mbo in ieder geval de kwaliteitsagenda's te benoemen. Bekostiging op grond van vooraf opgestelde kwaliteitsplannen is al langer aan de orde.²⁵ In de lopende periode is vooral opvallend dat de verantwoording over de toegekende aanvullende middelen (op grond van art. 2.2.3 Wet educatie en beroepsonderwijs) verder niet gecontroleerd wordt op het

bereiken van in een kwaliteitsagenda opgenomen doelen. Middelen worden in feite als een onderdeel van de reguliere lumpsum behandeld en mogen ook aan andere onderwerpen worden besteed dan de onderwerpen die in een kwaliteitsagenda zijn genoemd. De huidige financiering over de band van kwaliteitsagenda's kent dus niet de bezwaren die hiervoor ten aanzien van gerichte vormen van bekostiging en begin jaren 10 tegen de prestatiebekostiging in het hoger onderwijs²⁶ zijn ingebracht. Toch is het een interessant sturingsmiddel om te beschouwen. De overheid stelt 'aanvullende' middelen ter beschikking (waarbij 'aanvullend' daadwerkelijk tussen aanhalingstekens mag worden gezet, omdat het geld uiteindelijk als deel van de lumpsum wordt verantwoord), benoemt enkele prioriteiten (gelijke kansen, aansluiting onderwijsarbeidsmarkt, kwaliteit en innovatie) en vraagt instellingen daar een plan van aanpak op te schrijven. Hoe generiek de controle ook is, deze vorm van nudging heeft ongetwijfeld effect en stuurt de beleidsapparaten van alle afzonderlijke instellingen in een bepaalde richting. Niet meedoen wordt in de praktijk niet als optie ervaren, omdat de beschikbaar gestelde middelen zo substantieel zijn (2,3 miljard over vier jaren) en in deze specifieke ronde ook geen aanvullende verplichtingen worden aangegaan (alhoewel de kwaliteitsagenda's wel vooraf op inhoud werden getoetst door een commissie). Dat maakt het voor instellingen – en in het bijzonder hun bestuurders en intern toezichthouders – tot een kunst om de eigen beleidsthema's te passen binnen de door de landelijke overheid gestelde prioriteiten. De huidige kwaliteitsagenda's lopen tot en met 2027 en het is dus aan een volgend kabinet om vervolgspraken richting te geven.²⁷

Nog een ander onderwerp dat onder een volgend kabinet aandacht zal krijgen is de aangekondigde (en ter consultatie reeds aangeboden) wetswijziging ter zake de burgerschapsopdracht in het mbo. Voor wat betreft het thema 'governance' is daarin relevant dat de gronden waarop de minister een aanwijzing mag geven, worden uitgebreid met het handelen in strijd met de in te voeren burgerschapsopdracht. Deze toevoeging ligt op zich in lijn met de gronden die ook in andere onderwijssectoren zijn opgenomen, maar bij de toevoeging aan die onderwijswetten is al de nodige kritiek geuit.²⁸

23 Rb. Midden-Nederland 21 juni 2024 (ECLI:NL:RBMNE:2024:3854). De zitting in hoger beroep dient op 18 september 2025, na het afronden van dit artikel.

24 Rb. Midden-Nederland 17 februari 2025 (ECLI:NL:RBMNE:2025:433). Er is geen hoger beroep ingesteld.

25 Al vanaf 2015, zie de Regeling kwaliteitsafspraken mbo (Stcrt. 2014, 35959).

26 Zie Barkhuysen & Claessens 2014, 'Publiekrechtelijke sturing van prestaties in het onderwijs: interveniëren, afspreken en openbaar maken', in: Laemers 2014, *Sturing van prestaties in het onderwijs: afspreken, interveniëren en openbaar maken*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv; Rb. Den Haag 13 februari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1707, *NTOR* 2014, p. 80-101, m.nt. Broeksteeg; en tot slot P.J.J. Zoontjens, *Prestatiebekostiging in het hoger onderwijs*, AA 2014, p. 66-69.

27 In het hoger onderwijs hebben we gezien dat de kwaliteitsafspraken in 2024 afliepen in een periode waarin er eigenlijk geen politieke richting kon worden gegeven aan het vervolg.

28 M.S. Berger & M. Beemsterboer (2023), 'De Wet verduidelijking burgerschapsopdracht maakt niet veel duidelijker', *Tijdschrift Voor Religie, Recht En Beleid*, 14(3), 19-36. Maar eerder en specifiek ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid ook het advies van de Raad van State van 25 februari 2021 (*Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 4).

6. Regiosturing

Regionalisering van sturing en financiering is een terugkerend thema – binnen en buiten het onderwijs. Van schoolbesturen wordt verwacht dat zij brede maatschappelijke problemen (helpen) ondervangen en dat zij dat in samenwerking doen. Hieronder komen aan bod de samenwerkingsverbanden die zijn ingericht op het gebied van passend onderwijs (paragraaf 3.1) en de onderwijsregio's die zich richten op het aantrekken, scholen en behouden van onderwijspersoneel.

6.1 Passend onderwijs

De samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs zijn er om te blijven; de afgelopen twee jaar is er weinig veranderd in de inrichting van het bestel, alhoewel al jaren wordt aangekondigd dat er regelgeving komt omtrent de normering van bestuur en toezicht. Hierna in paragraaf 7 komt dat nog even aan bod, maar een daadwerkelijke verandering van het stelsel hangt nog niet in de lucht. Dat is ook te zien aan de vorming van het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONS_{sw}), een belangenbehartiger van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. Dit deel van de sector wordt volwassen en dat levert zowel argumenten op voor voorstanders (passend en inclusief onderwijs wordt vaker en sterker benadrukt in aanloop naar besluitvorming) als voor tegenstanders (weer een vorm van overhead) van de manier waarop de organisatie van passend onderwijs is ingericht. Ook de Staat van het Onderwijs bevatte in 2025 voor het eerst een aparte rapportage over de stand van samenwerkingsverbanden, waaruit de inbedding van deze organisatievorm in de sector (tien jaar na invoering daarvan) goed blijkt. De inspectie uitte in dit rapport overigens wel kritiek op de kwaliteit van onder meer de ondersteuningsplannen van samenwerkingsverbanden en in het verlengde daarvan de (achterblijvende) mate waarin samenwerkingsverbanden zouden sturen op deelname van leerlingen aan het reguliere onderwijs. De inspectie legt daarmee de vinger op de inherente tegenstrijdigheid (en sommigen zouden zeggen weeffout) in het huidige systeem, waarin samenwerkingsverbanden een taak hebben gekregen (te voorzien in een op ondersteuningsbehoeften van leerlingen toegespitst onderwijsaanbod) die alleen door schoolorganisaties (die daadwerkelijk over het aanbod gaan) kunnen worden waargemaakt. Het is enkel een praktijkobservatie, maar ik zie een toename van twee soorten conflicten: (1) tussen samenwerkingsverbanden en de inspectie over (kritische) inspectierapporten, waarin samenwerkingsverbanden verantwoordelijk worden gehouden voor aanbod en kwaliteit van iets waarover zij niet zelf gaan, en (2) tussen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen, wanneer samenwerkingsverbanden middels financiële prikkels (kortingen en verdeelsleutels) sturing proberen te geven aan beslissingen van schoolbesturen. Het is op zichzelf bezien niet onwenselijk dat regionale belangen (vertegenwoordigd door een samen-

werkingsverband) en schoolbelangen (vertegenwoordigd door schoolbesturen) tegen elkaar worden afgewogen; dat kan juist helpen bij zorgvuldige en volledige besluitvorming. Het is wel problematisch als dat – zoals met enige regelmaat het geval is – leidt tot een patstelling in de besluitvorming (want samenwerkingsverbanden en schoolbesturen zijn tot elkaar veroordeeld om de eigen wettelijke taken goed uit te kunnen voeren) of tot verzuurde verhoudingen die doorwerken in andere thema's waarop gezamenlijke besluitvorming nodig is. In paragraaf 7 komt ook de professionele ontwikkeling van bestuurders aan bod en de aandacht die in dat kader aan regionale samenwerking wordt besteed, is niet overbodig.

Een punt van kritiek dat de afgelopen jaren door de vorming van onderwijsregio's (zie hieronder) weer vaker was te horen, betreft de op ieder beleidsterrein verschillend gehanteerde (geografische) regio-indelingen. De samenwerking met jeugdzorgorganisaties, de inrichting van voorzieningen voor passend onderwijs, de organisatie van huisvesting, de opleiding van personeel – ieder onderwerp kent weer een eigen regionale of gemeentelijke indeling. En dat terwijl de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen niet moeilijk te vinden is. Samen met de toenemende omvang van organisaties,²⁹ maakt dit dat veel onderwijsbestuurders met regelmaat een reizend bestaan leiden: niet enkel reizend tussen hun eigen onderwijslocaties, maar ook reizend tussen de verschillende overlegtafels. Er is op dit punt ten aanzien van de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs een wijziging aangekondigd.³⁰ De bedoeling is te komen tot (a) een regio-indeling die aansluit op de jeugdzorgregio's en (b) samenwerkingsverbanden voor het gehele funderend onderwijs in een regio, in plaats van aparte samenwerkingsverbanden voor basisonderwijs respectievelijk voortgezet onderwijs. De contouren van dit plan moeten in 2026 duidelijk worden en zouden de hierboven genoemde kritiek over versnippering van regio's moeten ondervangen. Zonder dat daar al uitgangspunten over zijn geformuleerd, is het plan dat deze herindeling ook gepaard moet gaan met een nieuw financieringsmodel.

²⁹ Alhoewel nog steeds een derde van het aantal basisscholen een éénpitter is, nam het aantal scholen per schoolbestuur van 2017 tot 2024 toe van 6,5 naar 7,6 scholen per bestuur (zie: www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/instellingen/aantal-scholen-in-het-primair-onderwijs, geraadpleegd op 27 augustus 2025). In het voortgezet onderwijs is eenzelfde beweging te zien, zij het iets minder uitgesproken. In de periode 2017 tot 2022 nam het aantal vestigingen en het aantal leerlingen per schoolbestuur met gemiddeld 10% toe (VO-raad, *Het verhaal achter de cijfers. Sectorrapportage 2023*). In het beroepsonderwijs wordt verwacht dat er in de komende jaren weer sprake zal zijn van toenemende bestuurlijke schaalvergroting, omdat het aantal studenten stevig is gedaald: in de periode 2020 tot 2024 met ruim 13% voor bol-studenten; over de hele sector genomen is de daling iets kleiner omdat ook een verschuiving naar bbl-opleidingen plaatsvindt (zie: www.ocwincijfers.nl/sectoren/middelbaar-beroepsonderwijs/studenten/aantallen-studenten-mbo, geraadpleegd op 27 augustus 2025).

³⁰ Kamerbrief 24 april 2025, *De volgende stap in de verbetering van passend onderwijs*, referentie 52104969, p. 18-19.

Om de ontwikkelingen op het gebied van samenwerkingsverbanden af te sluiten: er is zoals genoemd een procedure gevoerd naar aanleiding van de poging van het ministerie om samenwerkingsverbanden met een bepaald vermogen te korten op hun bekostiging. De rechter heeft voor nu een streep door die pogingen gezet en de vrees van veel onderwijsorganisaties dat deze beweging een opmaat was naar een korting voor 'rijke' schoolbesturen, lijkt in ieder geval voorlopig niet bewaarheid te worden.

6.2 Onderwijspersoneel

Vanuit verschillende voorafgaande regelingen en programma's zijn in 2023 de eerste onderwijsregio's ontstaan, gericht op het aanpakken van personeelstekorten in de meest brede zin (van afgestemd personeelsbeleid, tot gecoördineerde opleidingen, programma's voor zijinstroom en vervangingspools). Dat gebeurt vrijwillig, maar wel via het lokkertje dat (extra) financiële middelen kunnen worden verkregen door de vorming van onderwijsregio's. Deze middelen worden in de vorm van subsidie toegekend, aanvankelijk jaarlijks en inmiddels is het mogelijk subsidie aan te vragen voor de periode 2026-2029.³¹ Onderwijsregio's zijn samenwerkingsverbanden die aan een aantal minimale eisen moeten voldoen: (a) er wordt minimaal samengewerkt tussen schoolorganisaties (po, vo of mbo), opleiders (mbo of ho) en 'de' beroepsgroep (waarmee personeel in de onderwijssector wordt bedoeld), (b) de samenwerking heeft een minimale leerlingenvoet (15.000 leerlingen in het po/vo; 8000 studenten in het mbo) en (c) de regio omvat een aaneengesloten gebied. In de betreffende subsidieregeling zijn financiële prikkels ingebouwd om sectoroverstijgend samen te werken. Een schoolbestuur kan per onderwijslocatie (vestiging) slechts in één regio participeren. En de samenwerking wordt gebaseerd op inhoudelijke activiteitenplannen en een (schriftelijke) samenwerkingsovereenkomst. Er mogen ook andere partijen, zoals gemeenten, private opleiders en kinderopvangorganisaties participeren. Waar ten behoeve van eerdere subsidierondes nog expliciet werd gevraagd een omschrijving te geven van de governance van de onderwijsregio,³² is dat naar aanleiding van een aangenomen motie van de Kamerleden Ceder en Soepboer³³ gewijzigd naar de eis dat een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten.³⁴ Een zuiver cosmetische wijziging, want samenwerking tussen soms wel meer dan 100 onderwijsorganisaties van zeer uiteenlopende grootte, actief in verschillende sectoren en geografisch soms sterk verspreid, vraagt toch om een of andere wijze om afspraken over governance. Als de overheid wil dat problemen in samenwerking worden opgepakt, moet er ook

enig vertrouwen zijn in de capaciteit van de betrokken organisaties om dat te doen.

De vorming van onderwijsregio's is dus vrijwillig, maar vrijwel het gehele basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is nu actief binnen een onderwijsregio. Enkele onderwijsregio's zijn landelijk actief, gericht op denominatie (reformatorisch onderwijs) of sector (groen onderwijs), maar de meeste onderwijsregio's zijn daadwerkelijk regionaal actief. De omvang van regio's verschilt daarbij overigens wel sterk. Geografisch, van een enkele stad tot de drie noordelijke provincies samen. Sectoraal, van alleen schoolbesturen voor basisonderwijs en een lerarenopleiding tot alle ook maar zijdelings betrokken organisaties van gemeenten en kinderopvang tot en met universiteiten. En juridisch, van een apart ingerichte coöperatieve vereniging met eigen bestuur en medewerkers, tot een eenvoudige samenwerkingsovereenkomst tussen bestaande organisaties. Al die verschillen zijn zeker ook een uitkomst van hoe individuele schoolbestuurders tijdens de vorming van onderwijsregio's aankeken tegen de potentiële toekomstige ontwikkeling van onderwijsregio's (en het gebruik daarvan als sturingsmiddel door de overheid). Houd in gedachten dat de onderwijsregio's tot stand kwamen in dezelfde periode als waarin de hiervoor behandelde sturingsdiscussies gaande waren. De ene schoolbestuurder zag de onderwijsregio als hét instrument om een gezamenlijke stem te laten horen naar politiek Den Haag en voor te sorteren op nieuwe vormen van gezamenlijk onderwijsbestuur, niet alleen voor een onderwerp als het personeelstekort maar ook voor andere onderwerpen die zich voor een regionale benadering lenen (afstemming onderwijsaanbod, huisvesting, doorlopende leerlijnen). De andere schoolbestuurder zag de onderwijsregio als hét voorbeeld van *function creep*: bedoeld voor het ene beleidsdoel, maar uiteindelijk ingezet voor heel andere doeleinden.

Wat zijn de ervaringen in het veld? Er is in december 2024 een meerjarig evaluatieonderzoek gestart, waaruit op dit moment (medio 2025) uiteraard nog geen meetbare conclusies zijn te trekken.³⁵ Als het gaat om de vorming van regio's is op basis van praktijkervaringen te zeggen dat alles draait om stemverhoudingen: wie heeft op welk niveau en in welke samenstelling iets te zeggen over welke onderwerpen? Gelet op de genoemde verschillen tussen onderwijsregio's pakt het antwoord op deze vraag ook enorm verschillend uit. De ene onderwijsregio kent een gelaagde afstemmingsstructuur, doorgaans met een stuurgroep, regiegroep, werkgroepen en een bureau, in de an-

31 Subsidieregeling Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's ('Subsidieregeling', *Stcrt.* 2025, 20154). Eerdere subsidieregelingen verschilden iets van de huidige regeling. In dit artikel wordt verwezen naar de criteria die voor de periode 2026-2029 worden gesteld, tenzij anders aangegeven.

32 Art. 8 lid 1 sub o Subsidieregeling.

33 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600-VIII, 91.

34 Art. 20 Subsidieregeling.

35 Een constatering die ook terugkomt in het eerste tussenrapport van 30 pagina's (Berenschot 19 juni 2025, *Eerste tussenrapportage evaluatie onderwijsregio's*). Sowieso zou ik vraagtekens willen zetten bij de trend om evaluatieonderzoeken gelijktijdig met nieuwe regelingen van start te laten gaan. Dat draagt vooral bij aan de hijgerige manier van beleidsvorming, die zo samenhangt met de losse subsidies en incidentele sturingsprikkel die het onderwijs zo opbreken, getuige de behandelde discussie in de Tweede Kamer.

dere onderwijsregio vindt afstemming in volledige consensus plaats, doordat telkens een vertegenwoordiging van alle betrokken onderwijsorganisaties in een zaaltje bijeenkomt. Alhoewel in de meeste overeenkomsten het woord 'besluitvorming' terugkomt, is hier toch het woord 'afstemming' beter op zijn plek. De daadwerkelijke besluitvorming blijft immers plaatsvinden per onderwijsorganisatie, met inachtneming van de eigen procedures en bijvoorbeeld medezeggenschapsrechten. Dat kan natuurlijk gaan knellen. Want in de samenwerking ontstaat een bepaalde verwachting. En afhankelijk van de gekozen contractuele bewoordingen, geldt de uitkomst van een afstemming in de onderwijsregio feitelijk als een aanvullende, informele subsidievoorwaarde – een kader om de eigen, interne besluitvorming per onderwijsorganisatie te laten plaatsvinden. De wetgever heeft zelf geen eisen gesteld aan de inrichting van onderwijsregio's, sterker nog: de wetgever heeft de nadruk gelegd op het niet-besluitvormende karakter van de onderwijsregio (zie de hierboven genoemde symbolische motie van Ceder/Soepboer). Daardoor ligt ook niet voor de hand een aparte vorm van medezeggenschap in te richten binnen de onderwijsregio. Daar wordt door anderen anders over gedacht³⁶ en in de praktijk levert het inderdaad scheve gezichten op, als bestuurders zich op afstemming (en in dat geval: de facto besluitvorming) in de onderwijsregio beroepen om een eigen besluit als fait accompli te presenteren aan de eigen medezeggenschapsraad en/of intern toezichthouder. Zo'n argument zou dus ook zoveel mogelijk achterwege moeten blijven. Samenwerken kost nu eenmaal moeite, van alle betrokken partijen. Een (regionale) afspraak om op een bepaalde manier te handelen, gecombineerd met enig vakmanschap van de betreffende bestuurders, zou genoeg moeten zijn om de noodzakelijke besluitvorming op ordentelijke wijze en met inachtneming van alle (medezeggenschaps)belangen te laten plaatsvinden. Nieuwe regelgeving lijkt mij – in ieder geval op dit moment – niet de aangewezen route, al was het maar omdat de onderwijsregio's nog enkel op een subsidieregeling en niet op wetgeving zijn gebaseerd en bovendien verschillende inrichtingsvormen voor hun governance hebben gekozen.

7. Governancecodes

Deze kroniek vraagt om een aparte paragraaf over governancecodes, omdat in alle relevante sectoren wel ontwikkelingen op dit gebied zijn geweest. In de kinderopvang is een handreiking voor governance in kleine organisaties uitgebracht; in het funderend onderwijs en mbo zijn geheel nieuwe codes vastgesteld. Soms zitten daar opmerkelijke veranderingen in, die hieronder per sector aan bod komen.

In algemene zin is op te merken dat er veel aandacht uitgaat naar de vaststelling van governancecodes. Governancecodes hebben zich over de jaren heen in verschillende soorten en maten aangediend, waarbij vanaf het begin van deze eeuw de vaststelling van de Corporate governance code een drijvende kracht is geweest, ook voor sectorspecifieke codes. Elke paar jaar verschijnen er wel geactualiseerde versies en voor wat betreft het bekostigde onderwijs is rapportage over het wel of niet toepassen van een code voor goed bestuur ook wettelijk verplicht.³⁷ Nut en noodzaak en met name de *scope* van governancecodes staan bij elke herijking weer ter discussie. Is een code bijvoorbeeld bedoeld om een aantal basale elementen van bedrijfsvoering te borgen – een stabiele en bestendige onderneming te bevorderen – of is een code (ook) bedoeld om conformiteit aan uiteenlopende maatschappelijke waarden (die ook met de tijd kunnen verschillen) te bevorderen of af te dwingen? De meningen in de rechtsliteratuur lopen uiteen.³⁸ Vrij recent onderzoek laat wel zien dat met name toezichthouders uit tal van sectoren er iets voor zouden voelen om één overkoepelende code vast te stellen, ter vervanging van de talloze sectorale codes.³⁹ Dat zou onvermijdelijk vragen om een code die wat algemener van aard is, ook als zo'n code maatschappelijke waarden zou willen bevorderen. Er is op het moment van schrijven een nieuw aangestelde Monitoring Commissie Corporate Governance actief, die naleving van die code controleert en met verbetervoorstellen zal komen.⁴⁰ Daarbij is als aandachtspunten meegegeven dat de code zo min mogelijk overlap met wet- en regelgeving zal vertonen, op draagvlak moet kunnen rekenen en een zekere stimulerende werking moet hebben.⁴¹ Aandachtspunten die ook in de onderwijssector relevant zijn.

De governancecodes die in het onderwijs gelding hebben, bevatten allemaal een zekere normstelling ten aanzien van het handelen van betrokkenen bij een organisatie. De trend daarbij is om niet per afzonderlijk gremium (zoals bestuur, intern toezicht, medezeggenschap) concrete regels te stellen, maar veelal voor een organisatie als geheel bepaalde waarden te omschrijven, waaraan vervolgens per organisatie en situatie specifieke invulling kan worden gegeven en normstelling aan kan worden ontleend. In

36 Recent nog: J. Sperling, 'Medezeggenschap in de onderwijsregio: regionaal of lokaal', *School en Wet* 2025/148.

37 Art. 165 lid 1 sub a WPO, art. 141 lid 1 sub a WEC, art. 3.2 lid 1 WVO 2020, art. 2.5.4 WEB. Voor het mbo is de Code goed bestuur mbo door de minister aangewezen als de te hanteren branchecode. Voor de andere sectoren is van een dergelijke aanwijzing geen sprake, maar is de Code goed bestuur funderend onderwijs voor het overgrote deel van de onderwijsorganisaties van toepassing over de band van lidmaatschapsvoorwaarden van de PO-Raad en VO-raad.

38 De Kluiver 2025, 'Kroniek van het ondernemingsrecht', *NJB* 2025/20, p. 1571-1587.

39 Lückérath-Rovers & De Bos 2023, 'Sectoroverstijgende corporate governance code'. In Lückérath-Rovers (Ed.), *Jaarboek Corporate Governance* (p. 63-83), Wolters Kluwer.

40 Kamerbrief 17 maart 2025, *Monitoring Commissie Corporate Governance Code*, referentie DGBI/97146273.

41 Dat er op kennelijk principieel niveau verschil van inzicht kan bestaan over de uitgangspunten van een code, blijkt ook uit het feit dat de FNV zich heeft teruggetrokken uit de voornoemde monitoringscommissie.

de afgelopen vijf jaar hebben alle hierna behandelde codes zich langs die lijn ontwikkeld. De gedachte daarachter is dat een dergelijke benadering de betrokkenheid van bestuurders, intern toezichthouders en andere betrokkenen vergroot, ten opzichte van een benadering waarin al te specifieke regel(tje)s in een code worden opgenomen.

7.1 *Kinderopvang*

In de kinderopvang zijn twee codes van belang: de Governancecode Kinderopvang (2019) en de Code goed toezicht (2021). Geen fonkelnieuwe documenten, maar wel al geënt op de open normstelling die hierboven werd gedeut. Beide documenten behandelen sterk vergelijkbare thema's, zoals legitimiteit, integriteit, lerend vermogen en verantwoording. De Governancecode Kinderopvang richt zich op alle betrokkenen bij een opvangorganisatie, in het bijzonder functionarissen met de functie bestuur of intern toezicht. De Code goed toezicht richt zich uitsluitend op het intern toezicht, in welke juridische vorm dat ook is georganiseerd. Alhoewel het verwarrend kan zijn dat er twee codes bestaan, zal dat in de praktijk tot weinig knelpunten leiden, omdat de documenten zo gelijksoortig van aard zijn.

In 2024 hebben de beroepsvereniging directeuren kinderopvang (bdKO) en het Waarborgfonds & Kenniscentrum Kinderopvang (Waarborgfonds) een handreiking uitgebracht voor de toepassing van de Governancecode kinderopvang in kleinschalige opvangorganisaties. En dat is een interessant gegeven om uit te lichten. Alhoewel er ook in het funderend onderwijs organisaties van zeer uiteenlopende omvang te vinden zijn, kennen die organisaties allemaal een structuur waarin de functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht een plek heeft gekregen. Die functiescheiding volgt immers dwingendrechtelijk uit de verschillende onderwijswetten.⁴² In de kinderopvang is dat anders. Een verplichte functiescheiding bestaat niet. Het komt met regelmaat voor dat een opvanglocatie eigendom is van een van de groepsmedewerkers, die als ondernemer die locatie exploiteert. Het equivalent van wat in het onderwijs bekendstaat als eenpitter, maar dan zonder functiescheiding en dus met een heel directe relatie tussen werknemers en werkgever/eigenaar. Dat brengt wezenlijk andere verhoudingen met zich. De boodschap van de voornoemde handreiking is dat ook in die gevallen toepassing kan worden gegeven aan de open normstelling van de Governancecode kinderopvang. Zeker waar een thema een bepaalde mate van beleid en kwaliteitszorg veronderstelt, kan naleving van de code een uitdaging zijn. Het vastleggen van en systematisch werken aan doelstellingen, monitoring van voortgang en correctie van misstappen zijn allemaal gebaat bij een organisatie van een zekere omvang, waar mensen met elkaar meekijken en elkaar aanspreken. Hoe kleiner de organisatie, hoe gro-

ter de uitdaging voor de enkele medewerker die met leidinggevende en besluitvormende taken is belast.

Ook op het gebied van governancecodes is het interessant te kijken naar de ontwikkeling van integrale kindcentra, die hiervoor is benoemd. De Governancecode Kinderopvang en Code goed toezicht liggen niet aan vorming van integrale kindcentra in de weg. Echter, de nieuwe Governancecode Funderend Onderwijs (die hieronder uitgebreider aan bod komt) en de daarop gebaseerde lidmaatschapsvoorwaarden van PO-Raad, VO-raad en de Vereniging van toezichthouders in onderwijs en kinderopvang (VTOI-NVTK) zijn op punten vrij strikt in het uitsluiten van samenloop van functies. Neem als eerste voorbeeld de PO-Raad, die de lidmaatschapsvoorwaarde stelt dat er geen contracten gesloten mogen worden tussen een onderwijsorganisatie en een bedrijf waarin een bestuurder van de onderwijsorganisatie een zakelijk belang heeft. Wanneer een stichting voor basisonderwijs en een stichting voor kinderopvang in dezelfde groep functioneren, levert dat onder de huidige regels vrij snel een probleem op (bijvoorbeeld als een bestuurder arbeidsrechtelijk in dienst is bij de kinderopvangorganisatie). Daarnaast verbiedt de VTOI-NVTK haar leden om toezichthouder te zijn bij twee onderwijsorganisaties in hetzelfde voedingsgebied. Nu is deze voorwaarde nog zo geformuleerd dat het gaat om *onderwijsorganisaties* (waarover hieronder meer, want ook dit levert problemen op), maar omdat de VTOI-NVTK zich zowel richt op de onderwijs- als de opvangsector, zal dit in de toekomst ongetwijfeld een dilemma opleveren (in ieder geval zo lang het onmogelijk blijft om opvang- en onderwijsorganisaties vanuit dezelfde rechtspersoon te organiseren).

7.2 *Funderend onderwijs*

Voor het primair en voortgezet onderwijs heeft een belangrijke ontwikkeling plaatsgevonden. Het is gelukt te komen tot één code voor goed bestuur, de Governancecode Funderend Onderwijs (2025). Los van de kritische noten die er zeker zijn en hieronder aan bod komen, is allereerst te benadrukken dat dit een waardevolle stap is naar een integrale benadering van sectoren die inderdaad integraal benaderd zouden moeten worden en nu nog te vaak te maken hebben met gefragmenteerde (zelf-)regulering. De Governancecode Funderend Onderwijs kiest een benadering langs vijf principes (verantwoordelijkheid, verbinding, lerend vermogen, integriteit en openheid), die op hun beurt worden uitgewerkt in redelijk open normen ten aanzien van verschillende onderwerpen. Zowel vanuit juridisch als vanuit praktisch perspectief is het document compact en bruikbaar te noemen. Enkele geheel nieuwe onderwerpen hebben vanzelfsprekend tot discussie geleid en sommige onderwerpen zijn wel degelijk van juridische kanttekeningen te voorzien. Drie elementen zijn uit te lichten: de nieuw ingevoerde accreditatieverplichting voor bestuurders, de bepalingen die tot doel hebben tegenstrijdige belangen tegen te gaan en de bepaling omtrent het tijdelijk voorzien in het bestuur

42 Art. 17a WPO, art. 28g WEC, art. 3.1 WVO 2020, art. 3.1.1 WEB.

door intern toezichthouders. Het zijn onderwerpen die niet alleen een pas-toe-of-leg-uit karakter hebben, maar zijn geland in concrete lidmaatschapsvoorwaarden van de PO-Raad, VO-raad en/of VTOI-NVTK en daarom de grootste impact hebben.

De leden van de PO-Raad en VO-raad moeten er voortaan voor zorgen dat hun bestuurders iedere vijf jaar een accreditatie doorlopen. Het moet dan om een specifiek door de betreffende sectororganisatie aangewezen programma gaan. Dat sluit aan op de experimenten die de sectororganisaties al enige jaren samen met de Vereniging voor Onderwijsbestuurders (VvOB) hebben lopen, om tot een beroepsprofiel voor bestuurders te komen en een accreditatieprogramma op basis van dat beroepsprofiel. Het is een novum in het onderwijs, maar in de bredere publieke sector geen vreemde eend in de bijt. In de zorg- en woningsector zijn al verschillende voorbeelden van accreditatie of permanente educatie te vinden. En alhoewel al sinds 2023 wordt aangekondigd dat er een wetsvoorstel in de maak is om eisen aan onderwijsbestuurders te stellen,⁴³ zijn deze lidmaatschapseisen voorlopig de enige 'harde' voorwaarden in de sector. Daarbij is natuurlijk wel op te merken dat deze eisen alleen gelden voor bestuurders van leden van de PO-Raad en VO-raad (zo'n 90% tot 95% van alle onderwijsorganisaties). Tot slot zijn de lidmaatschapseisen wat opmerkelijk geformuleerd, omdat zij heel expliciet betrekking hebben op 'statutair bestuurders'. Dat wil dus zeggen dat ook toezichthoudend bestuurders aan de accreditatieverplichting moeten voldoen (terwijl zij geen dagelijkse bestuursfuncties vervullen) en dat titulair bestuurders buiten de verplichting vallen (terwijl zij wel dagelijkse bestuursfuncties vervullen). Met name eenpitters met een bestuur bestaande uit vrijwilligers (vaak ouders) zullen hier tegen aanlopen. Het is een expliciete keuze, die misschien ook in samenhang is te bezien met een lidmaatschapsvoorwaarde van de VTOI-NVTK om ten minste één toezichthouder te benoemen die niet ook als ouder met de onderwijsorganisatie te maken heeft: moet onderwijsbestuur onafhankelijk van ouders worden georganiseerd?

Dan de regeling omtrent tegenstrijdige belangen. Naast de algemene bepalingen die daaromtrent al in het Burgerlijk Wetboek zijn te vinden, hebben de opstellers van de Governancecode Funderend Onderwijs het belangrijk gevonden aanvullende eisen te stellen. Die eisen zijn verschillend in de lidmaatschapsvoorwaarden geland en drie voorwaarden zijn noemenswaardig.

De PO-Raad en VTOI-NVTK hanteren allebei de volgende voorwaarde: *"Er mogen geen zakelijke transacties plaatsvinden tussen de onderwijsorganisatie en bedrijven waarin bestuurders of toezichthouders van deze onderwijsorganisa-*

tie zakelijke of (in)directe persoonlijke banden of belangen hebben. Onder zakelijke transacties wordt in ieder geval verstaan het sluiten van een contract of het verstrekken van een opdracht." Deze voorwaarde is ongebruikelijk geformuleerd. Het gaat er hier namelijk niet om of een bestuurder of toezichthouder een tegenstrijdig belang heeft en dus van de besluitvorming in of vertegenwoordiging van de rechtspersoon geweerd moet worden (de situatie die door de wet al wordt geregeld). Nee, het is in het geheel niet langer toegestaan om een zakelijke transactie aan te gaan met een bedrijf waarmee een bestuurder of toezichthouder een band heeft. Dat maakt het hiervoor reeds genoemde voorbeeld van groepsvorming tussen onderwijsorganisaties en opvangorganisaties onmogelijk, omdat dan bestuurders en toezichthouders verbonden zijn aan meerdere rechtspersonen, waartussen kennelijk geen transacties meer mogen plaatsvinden. Maar ook de (gezamenlijke) inrichting van bijvoorbeeld een facilitair bedrijf, of inrichting van een onderwijs-zorggroep, worden hierdoor onmogelijk gemaakt. Een heel onwenselijke uitkomst en een gevolg dat in de praktijk naar alle waarschijnlijkheid volledig genegeerd zal worden. Dat holt de betekenis en waarde van deze lidmaatschapsvoorwaarde uit.

Dan hanteert de VTOI-NVTK nog de volgende voorwaarde: *"Een lid van het intern toezicht kan niet tegelijkertijd de functie van toezichthouder vervullen bij een onderwijsorganisatie in dezelfde of een aanpalende sector in hetzelfde voedingsgebied."* Opnieuw een bepaling waarvan de bedoeling helder en begrijpelijk is. Maar de formulering zorgt ervoor dat iedere personele unie van onderwijsorganisaties (waarin meerdere rechtspersonen dezelfde bestuurders respectievelijk intern toezichthouders hebben) onmogelijk wordt gemaakt. Hoewel deze structuur aan populariteit heeft ingeboet door afschaffing van de inhoudelijke fusietoets, gaat het zeker nog om tientallen onderwijsgroepen.⁴⁴ Tegelijk zal er in die groepen weerstand bestaan om plotsklaps tot één rechtspersoon te fuseren, of zal besluitvorming de nodige zorgvuldigheid en dus tijd vragen. De kans dat deze groepen op 1 januari 2026 voldoen aan deze eis (de datum waarop de voorwaarde ingaat) lijkt nihil.

De kers op de taart van tegenstrijdig belangbepalingen is echter de volgende lidmaatschapsvoorwaarde die door de VO-raad wordt gesteld: *"De combinatie van bestuurs- of intern toezichtsfuncties met belangen in en/of een functie bij onderwijsadviesbureaus (inclusief zelfstandige ondernemingen die actief onderwijsadviesdiensten verlenen) die voor de onderwijssector vo werken is niet toegestaan. Dit houdt ook in dat een bestuurder of toezichthouder niet (tijdelijk) werkzaam kan zijn bij of belangen kan hebben in een onderwijsadviesbureau dat voor de eigen onderwijssector*

43 Kamerstukken II 2023/24, 31293, 707, gevolgd door de Kamerbrief van 20 december 2024 (Voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs 2024, referentie 48760834). De sectororganisaties en VvOB hebben zich kritisch over dit voornemen uitgelaten, omdat zij menen dat het overbodig is.

44 Zie allereerst Ecorys 2016, *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs*, p. 30, maar ook Regioplan 2020, *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs*.

werkt. De onderwijsorganisatie legt dit vast in de eigen integriteitscode. In crisissituaties is de combinatie van de functies voor een beperkte periode van zes maanden mogelijk." Het gaat hier om een bepaling die zonder meer is ingegeven vanuit kritische berichtgeving in de media in 2024, over transacties tussen onderwijsorganisaties en bedrijven waarin de bestuurder of toezichthouder van die organisatie een belang had. De voorbeelden die in de media kwamen waren inderdaad laakbaar. Maar de vraag is of dat lag aan een gebrek aan lidmaatschapsvoorwaarden, of aan disfunctionerende bestuurders en toezichthouders. De bepaling die nu is ingevoerd, laat zien dat de activiteit van regelgeven niet lichtvaardig moet worden opgevat. Enkele voorbeelden. Een substantieel deel van alle interim-bestuurders in het voortgezet onderwijs wordt ingezet op basis van een detachings- of opdrachtovereenkomst met wervingsbureaus. Die bureaus verrichten met regelmaat ook adviesdiensten die onder de reikwijdte van deze lidmaatschapsvoorwaarde vallen; de betreffende interim-bestuurders zouden hun functie daarom moeten neerleggen. Daarnaast zou een intern toezichthouder van een organisatie voor voortgezet onderwijs nergens in Nederland actief mogen zijn als onderwijs(kundig) adviseur. Een (te) vergaande consequentie, die bovendien kan afdoen aan de kwaliteit van sommige raden van toezicht of toezichthoudend besturen. Mijn verwachting is dat de absolute formulering van deze lidmaatschapsvoorwaarde in de praktijk zal worden afgezwakt. Gelukkig, maar het doet af aan de rol van de Governancecode Funderend Onderwijs als gezaghebbend document.

Tot slot een opvallende samenloop (of tegenstrijdigheid) met de wet. Zowel de PO-Raad als de VO-raad stellen als lidmaatschapsvoorwaarde dat 'het intern toezicht' tijdelijk bestuurlijke taken kan overnemen, indien sprake is van een crisissituatie. Let op: als lidmaatschapsvoorwaarde, dus kennelijk moet een organisatie zo worden ingericht dat het bestuur kan worden waargenomen door intern toezichthouders. Nu is het ook in het bedrijfsleven niet ongebruikelijk om in uitzonderingsgevallen een commissaris aan te wijzen die zich de bestuurlijke continuïteit van een onderneming aantrekt. De figuur op zich is dus niet vreemd en ook voorstelbaar. Maar de indruk wordt gewekt dat deze lidmaatschapsvoorwaarden voldoende grondslag geven om in crisissituaties ook tot een dergelijke aanwijzing (van een intern toezichthouder tot tijdelijk bestuurder) te komen. Dat is onjuist. Uiteindelijk geven de statuten van een organisatie de doorslag voor wat mogelijk is. En omdat de meeste statuten van onderwijsorganisaties netjes volgens de onderwijswet zijn ingericht, is een (al dan niet tijdelijke) dubbelfunctie of opvolgende functie in de statuten uitgesloten. De onderwijswet stelt immers dwingend dat het intern toezicht en bestuur van elkaar gescheiden moeten worden. Afhankelijk van de precieze bewoordingen van de statuten, zal een besluit dat strekt tot aanwijzing van een intern toezichthouder tot tijdelijk

bestuurder in de meeste gevallen nietig of vernietigbaar zijn. Nog los van de vraag of een dergelijke aanwijzing niet al vernietigbaar is op grond van strijd met de wet (art. 2:14 BW).

7.3 Middelbaar beroepsonderwijs

Eind 2024 is ook voor het mbo een nieuwe governance-code vastgesteld: de Code goed bestuur mbo. Deze code benoemt vijf waarden (verantwoordelijkheid, samenwerking, integriteit, openheid en lef) als centraal voor goed bestuur van mbo-instellingen. Vanaf 1 augustus 2025 geldt de code eveneens als aangewezen branchecode, zoals bedoeld in art. 2.5.4 WEB. Dat betekent dat iedere instelling – ongeacht lidmaatschap van de MBO Raad, of uit welke hoofde dan ook – moet uitleggen hoe met de Code goed bestuur mbo wordt omgegaan. Die verantwoording vindt plaats in het jaarlijkse bestuursverslag.

In zijn opzet is deze code misschien nog wel het meest eenvoudig van alle codes, nu het een daadwerkelijk waardergerichte code is en geen opsomming van concrete normen bevat. Het aanwijzingsbesluit bevat overigens wel een concretisering in normen, maar die lijst is niet vindbaar op de website van de MBO Raad.⁴⁵ Naar mijn smaak zou deze code een uitstekende basis kunnen bieden voor een onderwijscode, die uitgaat van een aantal algemene uitgangspunten die voor alle sectoren in Nederland opgaan (een basiscode, zie de opmerkingen hierboven omtrent de Corporate governance code) en een aantal waarden die opgaan voor de onderwijssector. De huidige formulering van de code bevordert nog steeds het gesprek tussen bestuur, intern toezicht en medezeggenschap, zonder in juridische valkuilen terecht te komen door een poging onderwerpen te specifiek te regelen (zie de kritische noten bij de Governancecode Funderend Onderwijs). Interessant aan de mbo-code is verder dat hij ook toepasbaar is op private activiteiten en/of dochterentiteiten van mbo-instellingen. Met de opkomst van steeds meer programma's binnen het domein van 'leven lang ontwikkelen', kan dat een belangrijke voorwaarde zijn om de code relevant te houden.

8. Afronding

De afgelopen jaren zijn het beste samen te vatten als een periode van continu naderende storm. Echte wijzigingen zijn nog niet doorgevoerd, maar er is wel twee jaar lang intensief gediscussieerd over de meest passende vormen van sturing en financiering van onderwijsinstellingen. Of daar op korte termijn verandering in komt – en dus een bijdrage over twee jaar meer concrete wijzigingen kan behandelen – betwijfel ik. Er is een landelijke verkiezing op komst, de sturingsdiscussie is geparkeerd om het eerst over kwaliteitseisen te hebben en 'kwaliteitseisen' is ook geen rustig domein waar snel politieke consensus op te

⁴⁵ *Scrt.* 2025, 32019.

vinden is. De wijzigingen in sturing en financiering die wel te verwachten zijn: aanpassingen op het gebied van gerichte bekostiging en wijzigingen in de regulering van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs. Daar lijkt voldoende politiek draagvlak voor en de voorbereidingen zijn al jaren gaande. Voor de rust in het onderwijs zou het ook niet slecht zijn als er de komende jaren met meer beleid aan eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving wordt gewerkt.

Dat laat ook ruimte voor de sector zelf om handelend op te treden. Ruimte die ook nu al wordt benut. Zo zijn in verschillende sectoren nieuwe codes voor goed bestuur vastgesteld en wordt gewerkt aan een accreditatiestelsel voor bestuurders, zoals hierboven uiteengezet. Ontwikkelingen die weliswaar niet in één keer tot onberispelijke resultaten leiden, maar wel aangeven dat meer regelgeving op het gebied van sturing en financiering zeker niet altijd nodig is om tot beter bestuurd organisaties te komen.