

11. Aard en werkwijze van het toezicht

Het externe toezicht: inspectie en gemeenteraad

In het onderwijs zijn meerdere toezichthouders actief. Er is een onderwijsinspectie die toeziet op de kwaliteit van het onderwijs. De invalshoek van de onderwijsinspectie is om te waarborgen dat alle scholen zich aan de wet houden en minimaal een bepaald kwaliteitsniveau realiseren. Het extern toezicht van de inspectie concentreert zich vooral op de zwakke scholen. De onderwijsinspectie richt zich op het openbaar en het bijzonder onderwijs, zonder onderscheid.

Voor het openbaar onderwijs is er een grondwettelijke verantwoordelijkheid bij de gemeentebesturen gelegd. De gemeenten moeten voorzien in voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen. Openbaar onderwijs moet aan een aantal wettelijke eisen voldoen: het moet algemeen toegankelijk zijn en mag geen bepaalde geloofs- of levensbeschouwing uitdragen. Gemeenten die het openbaar onderwijs in een stichting hebben ondergebracht, zoals de gemeente Meppel, hebben een wettelijk geregelde toezichthoudende verantwoordelijkheid. De extern toezichthoudende verantwoordelijkheid van de gemeenten heeft als doel om de continuïteit van de onderwijsstichting te waarborgen. Dat is van belang in verband met de boven genoemde grondwettelijke verplichting van de gemeente om te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs. Bij handelen in strijd met de wet en bij ernstige taakverwaarlozing kan en moet de gemeente ingrijpen, eventueel door het bestuur naar huis te sturen of de stichting te ontbinden. Een ander aspect van het externe toezicht van de gemeente is het toezien op het openbare karakter van de school. Het schoolbestuur moet in het jaarverslag expliciet aandacht besteden aan de wijze waarop hier invulling aan is gegeven.

Het extern toezicht van de onderwijsinspectie en het extern toezicht van de gemeente hebben gemeen dat er pas wordt ingegrepen als de school in de gevarenzone komt of dreigt te komen. Het externe toezicht is met andere woorden repressief.

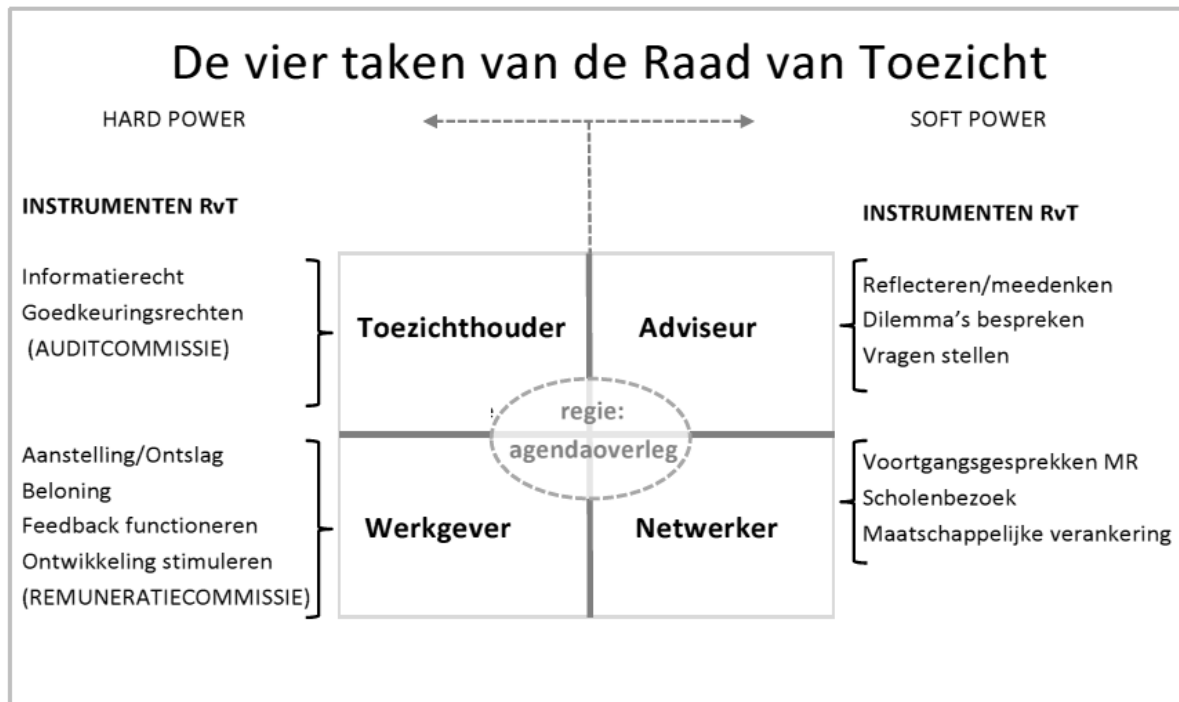
Het interne toezicht: de Raad van Toezicht

Een heel andere vorm van toezicht is het intern toezicht van de Raad van Toezicht. Dit toezicht is intern, omdat de raad van toezicht een orgaan is van Stad & Esch. De Raad van Toezicht houdt integraal toezicht op het functioneren van de organisatie en de directeur-bestuurder. Het toezicht is integraal, dus omvat alle aspecten van het functioneren in hun onderlinge samenhang. Het toezicht is bovendien toekomstgericht. De Raad van Toezicht houdt niet alleen toezicht op de feitelijke gang van zaken, zoals die zich heeft voorgedaan, maar ook op de strategie en het beleid voor de toekomst. De Raad van Toezicht heeft hiervoor een aantal goedkeurende bevoegdheden en vervult een aantal wettelijke toezichtstaken.

De Raad van Toezicht heeft in de tweede plaats ook een advies- of klankbordfunctie. De Raad van Toezicht reflecteert op de keuzevraagstukken waarmee de bestuurder wordt geconfronteerd. De focus van de Raad van Toezicht ligt in dit kader minder op het handhaven van minimale niveaus, maar meer op het behulpzaam zijn van de directeur-bestuurder bij het zo volledig mogelijk realiseren van de potentie van de organisatie.

In de derde plaats is de Raad van Toezicht werkgever van de bestuurder, stelt deze aan en kan deze ontslaan en heeft alle overige werkgeversbevoegdheden.

In de vierde plaats draagt de Raad van Toezicht zorg voor inbedding in een netwerk waaruit het zelfstandig informatie en input verzamelt en legt verantwoording af voor de uitvoering van de taken.



De toezichtfilosofie van de Raad van Toezicht

Het uitgangspunt van de Raad van Toezicht is dat het handelen van de Raad een toegevoegde waarde heeft voor Stad & Esch. Deze toegevoegde waarde zit in de inbreng van inzichten en expertise van buiten de organisatie en een opbouwende/kritische houding onafhankelijk van specifieke belangen die in de organisatie spelen. De Raad van Toezicht is de 'critical friend' van de directeur-bestuurder. In de manier van werken uit zich dat door het stellen van vragen aan de directeur-bestuurder over de verschillende facetten van de strategie en de uitvoering daarvan. Doel van deze vragen is om helder te krijgen of de bestuurder alle relevante aspecten en belangen op een evenwichtige manier heeft meegewogen en of de risico's van het beleid in kaart zijn gebracht en goed gemanaged worden en of de bereikte resultaten van voldoende niveau zijn.

Om op deze manier te kunnen werken moet er een vertrouwensrelatie tussen de Raad van Toezicht en de directeur-bestuurder aanwezig zijn. Dat vereist een open houding en een goede informatievoorziening vanuit het principe van 'no surprise'. Het vertrouwen dat de directeur-bestuurder bij de Raad van Toezicht heeft, moet de bestuurder wel blijven warmmaken. Het gaat om 'verdiend vertrouwen'.

Overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie Goed Onderwijsbestuur 2014 heeft de Raad van Toezicht ook oog voor de positie van een eenhoofdig bestuur. De Raad van Toezicht ziet erop toe dat de directeur-bestuurder intern voldoende weerwoord en tegenmacht organiseert. In dat verband is vastgelegd dat de controller van Stad & Esch een signalerende functie in de richting van de Raad van Toezicht heeft.

De organisatie van het interne toezicht

De voorzitter van de Raad van Toezicht heeft een bijzondere rol als de regisseur en bewaker van het toezichthoudende proces van de raad en als eerste aanspreekpunt en vertrouwenspersoon van de directeur-bestuurder. De regie van het toezichthoudende proces wordt vormgegeven in periodiek bilateraal overleg tussen de voorzitter van de Raad van Toezicht en de directeur-bestuurder.

De Raad van Toezicht hanteert een commissiestructuur met het oog op de onderlinge verdeling van de werklast en om door middel van verdieping de raad van toezicht te kunnen adviseren bij de besluitvorming over complexere onderwerpen. Zo is er een Auditcommissie, een Remuneratiecommissie en een Commissie Onderwijskwaliteit. De taken en de werkwijze van de Raad en zijn commissies zijn in reglementen vastgelegd.

Evaluatie van het interne toezicht

Wie houdt toezicht op de toezichthouder? Dat is de Raad van Toezicht zelf. Dat vereist dat de Raad zijn eigen functioneren en dat van de afzonderlijke leden periodiek kritisch tegen het licht houdt. Heeft de Raad nog steeds de beoogde toegevoegde waarde? Om zichzelf aan het oordeel van een ander te spiegelen, laat de Raad van toezicht het eigen functioneren periodiek door een externe onderzoeken. De Raad legt over de evaluatie van het eigen functioneren verantwoording af in het jaarverslag. Ook de relatie tussen de Raad van Toezicht en de bestuurder wordt in dit kader periodiek geëvalueerd.

Het verslag van de Raad van Toezicht maakt onderdeel uit van het jaarverslag dat onder andere aan de gemeente en andere belanghebbenden ter kennisneming wordt toegezonden. Dezen kunnen de Raad van Toezicht naar aanleiding van het verslag desgewenst aanspreken op het gevoerde toezicht. Daarmee wordt de maatschappelijke omgeving betrokken bij de wijze waarop het toezicht binnen Stad & Esch in de praktijk vorm krijgt.