

Dea Mooij

Dea Mooij is strategische adviseur bij de gemeente Culemborg, voorheen bij Leaders for Solutions.

E-mail: deamooij@hotmail.com

Op weg naar een werkende besturingsfilosofie

Over uitdagingen en knellende praktijken

Als adviseur sprak Dea Mooij veel met bestuurders en schoolleiders, waarbij het vaak ging over hun besturingsfilosofie. Tijdens die gesprekken viel haar op dat de term besturingsfilosofie op verschillende manieren wordt gebruikt, dat het veranderen van een knellende besturingsfilosofie niet vanzelfsprekend is en dat daar waar de besturingsfilosofie verandert, het ingewikkeld blijkt om deze in praktijk te brengen. Soms leidt een nieuwe besturingsfilosofie bovendien tot dilemma's. In haar artikel gaat Dea op deze zaken in.

Wat is een besturingsfilosofie?

De gewenste besturing én de filosofie daarachter

Op de website www.house-of-control.nl wordt besturingsfilosofie als volgt omschreven:

Een besturingsfilosofie is de wijze waarop het bestuur een organisatie wil aansturen. De sturingsfilosofie beschrijft de basisnormen en waarden waarmee de organisatie de missie, visie en strategie wil waarmaken.

Op basis van de besturingsfilosofie wordt het besturingsmodel van de organisatie ingericht.

Wat in deze definitie nog ontbreekt zijn de achterliggende opvattingen bij de gekozen sturingsprincipes: de 'filosofie' in de besturingsfilosofie. Waarom wordt gekozen voor een meer centrale of decentrale aansturing, voor een bepaalde mate van autonomie, voor integraal management door directeuren of niet, 'tight' or 'loose' controls of het beleggen van verantwoorde-

lijkheden op een bepaald niveau? Het verwoorden van dat waarom is om tenminste twee redenen van belang. In de eerste plaats: daardoor maak je bewustere en explicietere keuzes. Onderbouwen dwingt namelijk tot doordenken. Ten tweede: door de achtergrond van de gekozen besturingsfilosofie expliciet te maken, is het vervolgens ook makkelijker om deze uit te dragen en te vertalen naar de praktijk.

Wanneer werkt een besturingsfilosofie? Van besturingsfilosofie naar uitvoering

Op basis van mijn ervaring binnen diverse schoolbesturen heb ik geconcludeerd dat het voor een goed functionerende besturingsfilosofie van belang is (1) dat deze past bij de organisatie in de huidige context, en (2) dat deze consistent is uitgewerkt. Daarnaast is het ook belangrijk dat er (3) aandacht en ruimte is voor zorgvuldige implementatie, waarbij de leidinggeven-

den in de organisatie voldoende zijn toegerust om hun rol te vervullen. Tot slot (4) moet de besturingsfilosofie periodiek worden geëvalueerd. Deze vier punten werk ik hierna nader uit.

1. Passend bij de organisatie in de huidige context

Om de besturingsfilosofie aan te laten sluiten bij de context, moeten keuzes gemaakt worden op de volgende punten:

- *Interne omstandigheden*

De omvang van een organisatie, de kwaliteit van leiderschap en van medewerkers, de kwaliteit van processen en systemen kunnen allen om een verschillend type besturing vragen. Een schoolbestuur met vijf basisscholen vergt een andere besturing dan een schoolbestuur met 25 basisscholen. En de besturing van een grote hogeschool, of een schoolbestuur met vo, mbo, ho en een aparte stichting voor commerciële activiteiten ziet er weer heel anders uit, zelfs als de besturing van deze verschillende schoolbesturen op dezelfde inzichten en principes zijn gebaseerd. Ook personele wisselingen of vacatures kunnen (tijdelijk) van invloed zijn op wat van de besturing gevraagd wordt. Het moment van een bestuurswisseling wordt vaak aangegrepen om de besturingsfilosofie te herijken: bij de werving van een nieuwe bestuurder wordt gekeken wat de organisatie op dat moment voor type besturing nodig en dat wordt in het profiel meegenomen.

- *Externe omstandigheden*

Ook de context van de organisatie is van belang voor de besturingsfilosofie. Wet- en regelgeving (zoals de invoering van bestuursgericht toezicht), demografische ontwikkelingen (zoals leerlingendaling), arbeidsmarktvragestukken (het lerarentekort), het bestuurlijke speelveld en andere externe factoren zijn van invloed op de gewenste besturing. Onverwachte gebeurtenissen kunnen leiden tot een tijdelijke aanpassing van de besturing. Zo is de besturing tijdens de coronaperiode, die veel ander/extra werk vroeg van docenten, teamleiders en schoolleiders, binnen veel onderwijsorganisaties – al dan niet bewust - anders georganiseerd.

“We hebben een decentrale besturingsfilosofie, waarbij wordt uitgegaan van zoveel mogelijk autonomie bij scholen. Nu we in het kader van het bestuursgericht toezicht meer zicht willen op de onderwijskwaliteit in de scholen – en dus om meer informatie vragen - zijn onze scholen daar niet blij mee.”

Uitspraak van een bestuurder: illustratie externe omstandigheden.

- *Kennis en inzichten over besturing en organisatie-inrichting*

In de management- en organisatiewetenschappen worden steeds nieuwe inzichten verkregen over hoe besturing en organisatie-inrichting kunnen bijdragen aan het succes van organisaties. Voorbeelden hiervan zijn integraal management, het werken met zelfsturende teams en dienend of gespreid leiderschap. Dergelijke nieuwe inzichten kunnen worden meegenomen wanneer de besturingsfilosofie wordt herijkt.

2. Consistente uitwerking

De besturingsfilosofie stuurt alle keuzes die worden gemaakt om de organisatiedoelen te realiseren. Dit gaat enerzijds over de inrichtingskeuzes ‘vooraf’, zoals de gekozen organisatie-inrichting, het beleggen van verantwoordelijkheden in het managementstatuut en beleidskeuzes in de verschillende beleidsdomeinen. En anderzijds om de sturingsprocessen in de dagelijkse praktijk: de P&C-processen en de overlegstructuur. Daarbij moeten de principes uit de besturingsfilosofie toegepast worden in alle inrichtingskeuzes en beleidsterreinen waar besturing van uitgaat. Voor deze vertaling zijn verschillende organisatie-modellen behulpzaam, waaronder het INK-model (figuur 1).

Een nadere uitwerking van de vijf organisatiegebieden uit het INK-model:

Strategie en beleid (waaronder organisatie-inrichting). Hierbij gaat om een bij de besturingsfilosofie passende inrichting van de organisatie. Denk hierbij aan

de gelaagdheid van de organisatie, een centrale of decentrale inrichting van de ondersteunende diensten en de inrichting van een passende overlegstructuur. Daarnaast moeten de beleidskeuzes ondersteunend zijn aan de strategie en de besturingsfilosofie.

Leiderschap Het is van belang dat het profiel van de bestuurder(s) en de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (mandaatregeling en managementstatuut) aansluiten bij de besturingsfilosofie. Een centrale vraag hierbij is of er van integraal management wordt uitgegaan. Verder moeten leidinggevendenden toegerust zijn om hun rol zoals beoogd in de besturingsfilosofie te vervullen.

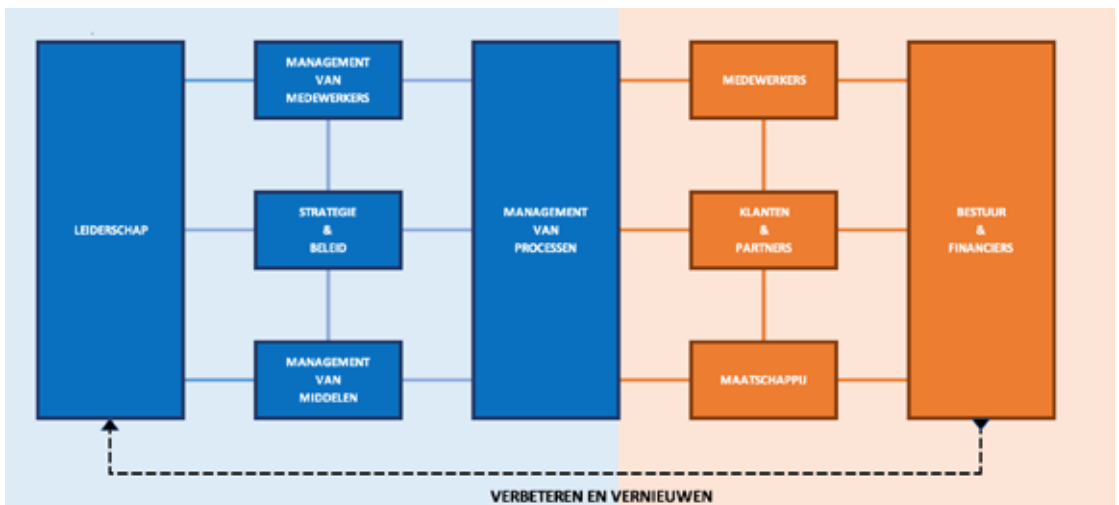
Management van medewerkers Wat betreft management van medewerkers gaat het om de professionele ruimte die docenten en andere medewerkers hebben bij de ontwikkeling en uitvoering van hun werkzaamheden. Is er sprake van gespreid leiderschap en hoe ziet dat eruit? Een ander aspect is hoeveel er wordt geïnvesteerd in professionalisering van medewerkers en door wie over de inzet van het opleidingsbudget wordt besloten.

Management van middelen Ook de zeggenschap over middelen moet consistent zijn met de besturingsfilosofie. Dit wordt zichtbaar in de keuzes die ten grondslag liggen aan het allocatiemodel en de procuratieregeling en in de zeggenschap over bijvoorbeeld de meerjarenbegroting.

Management van processen Het is van belang de besturingsfilosofie te vertalen in besturingsprocessen zoals de besluitvormingsprocessen en de planning & control-cyclus.

3. Implementatie en leiderschapsontwikkeling

Voor een goed functionerende besturingsfilosofie is het van belang dat er ruimte en aandacht is voor zorgvuldige implementatie en dat leidinggevendenden worden toegerust om hun rol te vervullen. Helaas worden deze stappen niet altijd als vanzelfsprekend uitgevoerd. Zorgvuldige implementatie vergt gesprek: waarom maken we de keuzes die we maken, waarom zijn die belangrijk voor de besturing van onze organisatie, wat gaan we anders doen, wat betekent dit voor eenieder en wat vraagt dit van eenieder?



Figuur 1. Het INK-organisatiemodel (www.ink.nl).

Bestuurders zijn hierbij aan zet. Zij moeten bekijken voor wie de besturingsfilosofie en de uitwerking en implementatie daarvan relevant zijn. Ook is het aan hen om eventuele benodigde leiderschapsontwikkeling te faciliteren. Bij een overgang naar integraal management hebben leidinggevenden in de lijn meer kennis over bedrijfsvoering nodig. Als een organisatie platter wordt georganiseerd, betekent dit dat leidinggevenden op een meer strategisch en/of tactisch niveau moeten gaan functioneren. Ook dat vergt aandacht bij de implementatie van de besturingsfilosofie.

4. Evaluatie van de besturingsfilosofie

Tot slot is van belang om de besturingsfilosofie en de werking ervan periodiek te evalueren. Hoofdvragen daarbij: Voeren we de besturingsfilosofie uit zoals beoogd? Doen we wat we bedacht hadden? Levert dit het gewenste resultaat op? Realiseren we door deze wijze van besturen onze organisatiedoelen? Vinden we de wijze van met elkaar samenwerken (besturen en bestuurd worden) prettig? En zijn er nieuwe ontwikkelingen die vragen om aanpassing van de besturingsfilosofie?

Interne samenwerking

In de gesprekken die ik met schoolbesturen heb gevoerd, ging het vaak over gemiste kansen door een decentrale besturingsfilosofie én autonomie van scholen. Zo ging het over het ontbreken van solidariteit tussen scholen onderling en over het te weinig benutten van de mogelijkheden om meerwaarde te creëren door onderlinge samenwerking binnen een groot schoolbestuur. De uitdaging is om zonder centraal sturingsmechanisme te komen tot interne samenwerking en het denken vanuit het interne gemeenschappelijk belang. In dit laatste deel van dit artikel ga ik hier nader op in.

“Er ontbreekt solidariteit tussen onze scholen onderling. Directeuren zijn gemiddeld meer bezig met hun schoolbelang dan met het bredere perspectief van het schoolbestuur, waaronder de belangen van hun collega-scholen. Dit was er eigenlijk altijd al wel,


maar de dalende leerlingenaantallen hebben dit wel meer blootgelegd, omdat de krimp een concurrentiereflex oproept. Ook tussen scholen binnen hetzelfde schoolbestuur.”
“Vanwege de autonomie van onze scholen worden er kansen gemist. Dat we een groot schoolbestuur zijn, zouden we meer kunnen benutten. We kunnen meerwaarde creëren door interne samenwerking, bijvoorbeeld door de NPO-middelen gezamenlijk in te zetten. Maar dat gebeurt niet.”

Uitspraak bestuurders: illustratie gebrek aan interne samenwerking.

Covey beschrijft in “The 7 habits of highly effective people” (1989) de transitie van ‘dependence’ (afhankelijkheid) via ‘independence’ (onafhankelijkheid) naar ‘interdependence’ (wederzijdse afhankelijkheid). Deze transitie is ook van toepassing op de verhouding tussen een schoolbestuur en zijn scholen en tussen scholen onderling. Bij de overgang van een centrale naar een decentrale sturingsfilosofie maken scholen een transitie door van afhankelijkheid naar autonomie. Wat is er nodig om vanuit deze autonomie door te ontwikkelen naar een situatie van wederzijdse afhankelijkheid, waarin door onderlinge samenwerking meerwaarde wordt gecreëerd?

Hiervoor is het samenwerkingsmodel van Kaats en Opheij (2011) een inspiratiebron. Dit model schetst vijf aspecten die nodig zijn voor het creëren van kansrijke samenwerkingen. Hier volgen ze.

Gedeelde ambitie. Een gezamenlijke ambitie beschrijft kansen, problemen en uitdagingen die partners alleen niet kunnen oplossen. Bestuurders spreken vaak over kansen die worden gemist door de decentrale besturingsfilosofie. Bepaalde dingen kunnen scholen wel alleen, maar in samenwerking kan er meer of kan het beter. In de besturingsfilosofie kan je expliciet opnemen dat naast de autonomie van scholen ook de meerwaarde van de samenwerking wordt gezocht om zo meer publieke waarde te kunnen creëren.



Hoe zit het in uw organisatie? Is het waarom van uw besturingsfilosofie helder en expliciet vastgelegd?



Recht doen aan belangen. Iedereen heeft belangen en in een samenwerking gaat het erom recht te doen aan al die belangen. Dat kan alleen wanneer mensen open zijn over hun eigen belangen en geïnteresseerd zijn in elkaars belangen. Is er binnen het schoolbestuur ruimte voor het gesprek over de belangen van de scholen, het bestuur en van het schoolbestuur als geheel? Nodig je als schoolbestuur hiertoe uit (“Wat is voor jullie belangrijk?”), ook als de verschillende belangen mogelijk botsen?

Constructieve relatie. Bij een samenwerking gaat het zowel om de inhoud van de samenwerking als om persoonlijke verhoudingen en relaties. Het ontwikkelen van

deze relaties begint met het creëren van ontmoetingen. Hiertoe kan je als schoolbestuur het initiatief nemen.

Passende organisatie. Het is van belang om de samenwerking goed te organiseren. Zowel ‘overorganisatie’ als ‘onderorganisatie’ kunnen funest zijn voor het realiseren van de gezamenlijke ambitie. Wat betreft de samenwerking tussen scholen binnen een schoolbestuur ligt veel van de organisatie al vast (overlegstructuur, mandaten, besluitvormingsproces). Het is interessant om deze afspraken tegen het licht te houden met de vraag of de manier waarop het is georganiseerd onderlinge samenwerking en nieuwe samenwerkingsinitiatieven bevordert.

Helder proces

Transparantie een belangrijke sleutel voor een succesvolle samenwerking. Als het samenwerkingsproces onvoldoende aandacht krijgt, kan onduidelijkheid ontstaan over vragen als: wie neemt de beslissingen in de samenwerking, wanneer overleggen we weer en wat staat er eigenlijk op de agenda? Een bestuurder kan de procesregie zelf oppakken, of bewaken dat deze rol gepakt wordt.

Tot slot... om over na te denken

In dit artikel gaat het over besturingsfilosofie, naar aanleiding van gesprekken die ik hierover voerde met bestuurders en schoolleiders. Hoe zit het in uw organisatie? Is het 'waarom' van uw besturingsfilosofie helder en expliciet vastgelegd? Wanneer heeft u voor het laatst bij uw besturingsfilosofie stilgestaan? Is er aanleiding om uw besturingsfilosofie tegen het licht te houden? Is uw besturingsfilosofie vertaald naar alle domeinen binnen de organisatie en zijn de bestu-

ringsfilosofie en de beleids- en inrichtingskeuzes met elkaar in samenhang? En hoe gaat het met de interne samenwerking binnen uw schoolbestuur? Worden er binnen uw schoolbestuur kansen gemist door decentrale sturingsfilosofie?

Ik hoop dat dit artikel u helpt, als u met deze vragen aan de slag gaat. ■

Referenties

- Covey, S. (1989). *The 7 habits of highly effective people*. Free Press.
- Kaats, E. & W. Opheij (2011). *Leren samen werken tussen organisaties. Allianties - netwerken - ketens – partnerships*. Boom uitgevers.

Verder lezen

- www.ink.nl : over het INK-model en achterliggend/bijbehorend gedachtegoed
- www.house-of-control.nl: kennisbank over organisatieontwikkeling en managementcontrol.