

Wim van Doornik

Wim van Doornik was tot voor kort leidinggevende in het onderwijs. Hij is thans zelfstandig onderwijsadviseur. E-mail: info@wimvandoornik.nl.

Edith Hooge

Edith Hooge is als hoogleraar verbonden aan het GovernanceLAB van TIAS School for Business and Society van de Universiteit van Tilburg. E-mail: e.h.hooge@tias.edu.

Zoeken naar evenwicht

De dubbelrol van de directeur-bestuurder

Als lid van een managementteam van een school merkte Wim van Doornik dat het soms lastig was dat de voorzitter van dat MT - zijn directeur - tevens bestuurder was. In zijn masterscriptie verdiepte hij zich in de dubbelrol van de directeur-bestuurder, daarbij begeleid door Edith Hooge. Samen schreven ze dit artikel.

In 2010 werd de Wet goed onderwijs, goed bestuur van kracht. Die wet schrijft onder meer voor dat in scholen bestuur en toezicht - organiek of functioneel - van elkaar gescheiden moeten zijn. Op een honderdvijftigtal scholen voor voortgezet onderwijs leidde de wet ertoe dat bestuurlijke taken en de eindverantwoordelijkheid voor de operationele taken (het management) formeel bij een persoon werden belegd: de directeur-bestuurder. Een flink aantal rectoren en directeuren kregen zo de bestuurdersrol erbij.

Ongetwijfeld zullen velen van hen blij zijn geweest dat ze hiermee eindelijk formeel de verantwoordelijkheid kregen die ze daarvoor informeel al

hadden. Onze veronderstelling is echter dat velen van hen zich toen onvoldoende realiseerden hoe ingewikkeld hun (dubbel)rol zou worden. Enerzijds moeten zij als bestuurder op strategisch niveau opereren, een knooppunt zijn tussen buiten en binnen, het verleden met een vooruitblik verbinden en op grond hiervan de koers voor de onderwijsorganisatie uitzetten en dit over het voetlicht brengen. Anderzijds wordt er van hen als directeur verwacht deze koers te vertalen in concreet beleid, om dit vervolgens met collega's binnen de schoolorganisatie uit te voeren.

De combinatie van de strategische gerichtheid van de bestuurder met de gerichtheid op de uitvoering die de managementrol vraagt, kan spanningen met

zich meebrengen. Directeuren-bestuurders kunnen klem komen te zitten in een dubbelrol: (hoe) kunnen zij tegelijk besturen en managen?

Rollen van de bestuurder

Bestuurders moeten een veelheid aan verschillende rollen vervullen, die bovendien soms met elkaar in contrast staan. Spear c.s. (2007) onderscheiden bijvoorbeeld de rollen *supervisor*, *director*, *representative* en *supporter*. Zij geven aan dat elk van deze rollen ondersteund wordt door verschillende perspectieven op hoe besturen zouden moeten werken. Elk perspectief heeft daarbij een eigen logica, die van invloed is op de functies van besturen, de relaties met de medewerkers en de te verwachten problemen die kunnen ontstaan als te veel nadruk wordt gelegd op een specifieke rol. Bij deze rollen staan strategie- en visieontwikkeling en het onderhouden van contacten met actoren in de omgeving van de school centraal. Het is dus een extern gerichte rol, waarbij het bovendien vooral gaat om grote lijnen.

Rollen van de manager

Ook management is een paraplu begrip: '...het omvat activiteiten die te maken hebben met richting geven, plannen, sturen, controleren, afstemmen, leidinggeven van, in en tussen organisaties. Management is een complex van activiteiten die betrekking hebben op het vaststellen en uitwerken van de doelstellingen die de organisatie en haar mensen willen realiseren...' (Wentink, 2011, p. 18). Mintzberg (1973) onderscheidt drie rolcomplexen voor managers:

- interpersoonlijke rollen: boegbeeld, leider en intermediair;
- informatierollen: waarnemer, woordvoerder, doorgever;
- besluitvormingsrollen: initiator, probleemoplosser, middelentoewijzer, onderhandelaar.

Binnen de (strategische) kaders die door het bestuur zijn bepaald, nemen managers beslissingen over wie er worden betrokken, hoe plannen worden gemaakt en uitgevoerd, wat er op de agenda



komt te staan en wat er feitelijk gedaan moet worden. Het is daarmee een uitvoerende, oftewel executieve rol.

Voor wie is de dubbelrol een probleem?

De geschetste verschillen tussen besturen en managen maken duidelijk dat er een spanning kan optreden tussen de strategische gerichtheid van de directeur-bestuurder en de gerichtheid op uitvoering die de managementrol vraagt. Een dubbelrol kan dus allereerst voor de directeur-bestuurder persoonlijk een probleem zijn, wanneer hij niet goed in staat is beide rollen te combineren, dan wel maatregelen te treffen als hij dat (tijdelijk) niet kan. Ook voor de organisatie kan het een probleem zijn, als er een onevenwichtigheid ontstaat doordat een van de rollen wordt verwaarloosd. Een andere spanning kan ontstaan doordat de directeur-bestuurder deels zijn eigen opdrachtgever

is: de door het bestuur uitgezette strategische lijnen moet hij zelf (mede) uitvoeren en managen. De dubbelrol kan ook gemakkelijk leiden tot een rolconflict: de kans is aanwezig dat de directeur-bestuurder op een gegeven moment problemen ervaart met de verschillende rollen die hij heeft te vervullen dan wel dat hij niet voldoet aan de verwachtingen die zijn omgeving heeft over hoe hij die rollen vervult. Zodra er dissensus ontstaat bij een individu die meerdere en tegenstrijdige doelen heeft, kunnen we spreken van een rolconflict (zie kader).

Honingh & van Genugten (2014) benoemen in de monitorstudie *Goed Onderwijsbestuur* een aantal mogelijke risico's van de dubbelrol voor de organisatie. Het samenvallen van bestuurlijke

en managementrollen noemen zij een kwetsbare ontwikkeling: problemen die docenten kunnen hebben met het management, kunnen soms maar moeilijk worden aangekaart bij de bestuurder. De dubbelfunctie kan leiden tot onduidelijkheid en wantrouwen onder docenten en managers over de rol van de directeur-bestuurder. Er zou geen mogelijkheid zijn om bij een conflict of problemen met de directeur naar het bestuur te stappen. De logische vervolgstap, die naar het interne toezicht, wordt in de praktijk veelal niet gezet.

De dubbelfunctie leidt er volgens Honingh & van Genugten soms ook toe dat directeuren-bestuurders dicht op het primaire proces staan en weinig professionele ruimte geven aan docenten. De vraag is natuurlijk of dit door de dubbelfunctie

Rolconflicten binnen organisaties

Floyd & Lane (2000) hebben rolconflicten binnen organisaties onderzocht. Zij onderscheiden rolconflict veroorzaakt door dissensus bij een individu die meerdere en tegenstrijdige doelen heeft (*within-individual role conflict*) en rolconflict veroorzaakt door dissensus tussen twee of meer individuen over welke van de verschillende rollen geschikt is (*between-individual conflict*). Rolconflicten brengen volgens Floyd & Lane risico's met zich mee: 'Whatever its locus (conflicts within individuals or between individuals) or its focus (norms, beliefs, or priorities), role conflict creates distress for the individual experiencing it' (p. 162). Zij stellen verder dat er een cruciaal verband is tussen de rol die iemand uitvoert en het sociale systeem waarbinnen hij functioneert: 'Relational exchanges depend on reciprocity: an individual who supplies services to another obligates that person, and, to reciprocate, the second person furnishes benefits to the first. Thus, a system of relational exchanges (...) constitutes a role-making system that defines a group's expectations of one another' (Floyd & Lane, 2000, p. 162). Wanneer individuen samenwerken binnen duidelijk omschreven rollen worden hun interacties voorspelbaarder, wat het niveau van wederzijds vertrouwen binnen de organisatie doet toenemen. Toegenomen vertrouwen leidt tot meer openheid, informatiedeling en leren. Ontbreekt het echter aan duidelijkheid over rollen, dan worden interacties minder voorspelbaar en wordt het moeilijker het vertrouwen te ontwikkelen dat nodig is om onderlinge informatie-uitwisseling mogelijk te maken. Sterker nog: '...the less clearly defined the roles, the greater the stress created by role conflict and the more likely it is that individuals will use avoidance, lying, or organizational exit to cope with the stress' (idem).

Bron: Floyd, S. W., & Lane, P. J. (2000). Strategizing throughout the organization: managing role conflict in strategic renewal. In: *Academy of Management Review*, 25, 1, 154-177.

komt, door hun rolopvatting of door andere problemen, bijvoorbeeld een onvoldoende ontwikkelde vaardigheid om te delegeren en prioriteiten te stellen.

Scheiden of juist niet?

Bestuurders die zich met managementzaken bemoeien, zoals Honingh & Van Genugten dat signaleren, is een veelgehoorde klacht (zie ook Spear c.s., 2007). Wellicht als gevolg daarvan benadrukt veel op de praktijk gebaseerde literatuur het belang van duidelijkheid over het verschil tussen bestuur en management: bestuurders zouden zich moeten beperken tot strategische zaken en zouden zich niet moeten bemoeien met operationele zaken. Het risico van zo'n benadering is echter dat het probleem te veel versimpeld wordt. De rollen van bestuur en management zijn onderling afhankelijk. De grenzen ertussen zijn noodzakelijkerwijs vaag, vooral in kleinere organisaties en scholen met een directeur-bestuurder zijn in de praktijk klein. Bovendien is het trekken van een grens tussen operationele en strategische zaken ook moeilijk. Strategie kan voortkomen uit de praktijk; kennis van operationele zaken is belangrijk om strategische beslissingen te nemen. Het juiste niveau van bemoeienis kan ook van bestuur tot bestuur variëren, afhankelijk van de omstandigheden (crisis, grote verandering). Met andere woorden: het is haast niet te vermijden dat bestuurders zich met operationele zaken bemoeien. Van directeur-bestuurders wordt het zelfs verwacht, vanuit hun verantwoordelijkheid als directeur. Mintzberg (2009) gaat hierin nog een stapje verder: hij vindt het onderscheid tussen bestuur (leiderschap) en management onvruchtbaar. Wat hem betreft hoort uitvoering ook bij leiderschap, terwijl de grote lijn in de gaten houden, ook bij management hoort.

Leren omgaan met de dubbelrol

Wanneer we nogmaals kijken naar de mogelijke problemen gekoppeld aan de dubbelrol, zou de conclusie kunnen zijn dat directeur-bestuurders en hun omgeving moeten leren omgaan met de

Bestuurders moeten
een veelheid aan
verschillende rollen
vervullen,
die bovendien soms
met elkaar in
contrast staan

dubbelrol en moeten onderkennen dat zij hun respectievelijke rollen en relaties van tijd tot tijd herzien en heronderhandelen (Spear c.s., 2007). In dat kader geven Van den Heuvel & Derks (2011) goede handvatten. Zij spreken van roldefinitie, rolbesef, rolneming en rolvastheid. Over roldefinitie zeggen zij dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een consistente en coherente manier moeten zijn beschreven, niet voor uiteenlopende interpretaties vatbaar. Een reeks documenten, waaronder statuten en reglementen, is onontbeerlijk als grondslag van de verhoudingen. Naast roldefinitie stellen zij dat rolbesef eveneens onmisbaar is: betrokkenen kennen niet alleen de genoemde regelingen en afspraken die op papier staan, maar hebben ook inzicht in wat wel en wat niet bij hun rol past. Rolneming houdt in dat men inderdaad doet wat bij de rol past. Rolvastheid wordt bevorderd doordat men het eigen functioneren in een bepaalde rol kritisch kan en wil beschouwen (Heuvel & Derks, 2011). Deze theorie over rollen geldt voor elke interpersoonlijke interactie en dus - mutatis mutandis - ook voor de verhouding tussen bestuurder en management. Dit is ook terug te vinden bij Carver: '... being accountable in leadership of the organization requires the board to be definite about its performance expectations, to assign these expectations clearly, and then to check to see that the expect-

tations are being met' (Carver & Carver, 2001). Een manier om een productieve arbeidsrelatie te ontwikkelen is dus een expliciete discussie en onderhandeling over rollen en verantwoordelijkheden. Ook Cornforth & Edwards (1998) stellen dat effectief bestuur voor een belangrijk deel bepaald wordt door het regelmatig evalueren over de vraag hoe de relatie van het bestuur met het management is en hoe zij samenwerken. Een voorwaarde daartoe is dat er helderheid is over de rollen van managers. De vraag is echter of daarvan in de praktijk wel sprake is. Uit onderzoek van Wim van Doornik op zes scholen voor voortgezet onderwijs kwam bijvoorbeeld naar voren dat er nauwelijks expliciet aandacht wordt besteed aan rollen van de managers, noch aan een prioritering van deze rollen, noch aan de hoeveelheid tijd die zij verondersteld worden te besteden aan hun taken. Zonder die helderheid wordt het wel lastig om met elkaar een goed gesprek te voeren over de relatie bestuur-management.

Conclusie

De directeur-bestuurder heeft noodzakelijkerwijs twee petten op. Dit kan onveiligheid in de hand werken voor andere leidinggevenden en medewerkers, zoals dat in het kader is beschreven door Floyd & Lane. De vraag is echter of dit probleem oplosbaar is door het er met elkaar over te hebben en/of door het uitgebreid op te schrijven. Immers, tijdens dat proces heeft de directeur-bestuurder nog steeds de dubbele pet op (en hij kan die ook moeilijk afzetten). Wanneer een school de rollen keurig beschrijft, definieert men voor de directeur-bestuurder derhalve altijd twee rollen, waarmee de spanning dus blijft bestaan. De conclusie zou kunnen zijn dat er een derde partij nodig is om dit 'gesprek' te leiden. Hier ligt wat ons betreft een wettelijke taak voor de interne toezichthouders, maar

we vragen ons tegelijkertijd af of zij voldoende werk maken van dit deel van hun taak. ■

Literatuur

- Carver, J. & M. Carver (2001). *Carver's policy governance® model in non-profit organizations*. Zie: <http://www.carvergovernance.com/pg-np.htm>.
- Cornforth, C. & C. Edwards (1998). *Good Governance: Developing Effective Board-Management Relations in Public and Voluntary Organisations*. London: CIMA.
- Heuvel, P. van den & H. Derks (2011). Bestuurder en toezichthouder: een tandem. In: *Basisschoolmanagement*, nr. 3, 2011.
- Honingh, M. E. & M.L. van Genugten. (2014). *Monitorstudie goed onderwijsbestuur in het VO*. Nijmegen: Instituut voor management research, Radboud Universiteit.
- Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row
- Mintzberg, H. (2009). *Managing*. Berrett-Koehler Publishers.
- Spear, R., C. Spear & M. Aiken (2007). *For love and Money: Governance and Social Enterprise*. The Open University.
- Wentink, T. (2011). *Perspectieven op management: Een agenda voor managers*. Den Haag: Boom Lemma uitgeverij.

Verder lezen

Wim van Doornik heeft een aantal blogs geschreven over de dubbelrol van de directeur-bestuurder. Zie: <https://onderwijsbestuur.wordpress.com/>