

DE TAAKOPVATTING VAN BESTUREN VAN INSTELLINGEN

door Drs. E. C. H. Marx

1 Inleiding

Wat is de taak van een bestuur? Hoe moet de bestuurlijke arbeid worden ingericht? Voor vele bestuurders zijn dit nijpende vragen. Soms omdat de bestuurstaak een omvang aanneemt, die niet meer als vrije tijdsbesteding kan worden aangemerkt; soms omdat de bestuurstaak bij bestuurders het beklemmende gevoel oproept formele verantwoordelijkheid te dragen zonder in de gelegenheid te zijn voldoende te overzien, wat er in het kader van deze verantwoordelijkheid feitelijk geschiedt.

In dit artikel wordt een schets gegeven van een aantal uiteenlopende opvattingen over de bestuurstaak. Daaraan worden enige gedachten vastgeknoopt omtrent de consequenties, die deze opvattingen hebben voor de bestuurlijke arbeid.

Over de vraag, wat de bestuurstaak nu eigenlijk moet inhouden wordt dikwijls heftig, maar veelal weinig inzichtelijk gediscussieerd. Een begin van systematisering, waarbij soorten van taakopvattingen van besturen worden onderscheiden, kan daarom wel enig nut hebben.

2 Begripsbepaling

De navolgende beschouwingen hebben betrekking op de besturen van instellingen. Onder instellingen verstaan wij professionele organisaties, die uitvloeisel zijn van het particuliere initiatief.

Instellingen zijn in juridische zin stichtingen of verenigingen. Een bestuur hoeft niet in alle opzichten het „sovereine hoofd” der instelling te zijn. Een bestuur van een vereniging moet zich bijv. verantwoorden jegens de leden-vergadering. Voor de opzet van dit artikel kunnen de inperkingen in de sovereigniteit van een bestuur buiten beschouwing blijven.

De term professionele organisatie vraagt nadere toelichting.

Een professionele organisatie is een organisatie, waarvan de kernwerkzaamheid - de werkzaamheid rechtstreeks gericht op het doel der organisatie - wordt uitgevoerd door medewerkers, die een professie uitoefenen. Niet elk beroep is een professie; een professie is een bepaald soort beroep.

Kenmerken van een professie zijn o.a.:

- omvangrijke theoretische kennis en ervaringskennis, die alleen in een langdurige opleiding kunnen worden verkregen.
- een attitude van de beroepsuitoefenaren, waarbij gerichtheid op dienstverlening gepaard gaat met bereidheid tot het nemen van grote verantwoordelijkheid voor essentiële belangen van cliënten, (waaronder begrepen: opdrachtgevers, patiënten, leerlingen).
- autonome professionele verantwoordelijkheid bij de uitvoering van taken in verband met de omstandigheid dat een aantal essentiële normen (richtlijnen, doelstellingen) in de werkwijze of methodiek van de professie zijn ingebouwd. Deze normen hebben ten doel de kwaliteit van de professionele arbeid te waarborgen in het belang van cliënten en ter bescherming van de professie zelf. De normen kunnen zijn vastgelegd in een code, terwijl een tuchtcollege kan toezien op de naleving der normen.

De overgang tussen beroepen, die geen professie zijn, en beroepen die dat wel zijn, is een geleidelijke. Een oude en zeer duidelijke professie is het beroep van arts; relatief jonge professies zijn de beroepen van accountant en van maatschappelijk werker.

Voorbeelden van de instellingen, die wij in dit artikel voor ogen hebben, zijn: ziekenhuizen, kruisverenigingen, medisch opvoedkundige bureaus, voogdij verenigingen, orthopedagogische inrichtingen, vormingscentra voor bedrijfsjeugd, clubhuizen, scholen voor algemeen vormend onderwijs, scholen voor beroepsop-leidingen. De kernwerkzaamheid van deze instellingen wordt uitgevoerd door professionele medewerkers, terwijl diverse technische en administratieve taken dik-wijs worden verricht door medewerkers, die geen professie uitoefenen.

De voorbeelden maken duidelijk dat in dit artikel het begrip professie tamelijk ruim wordt opgevat.

Ten aanzien van de organisatie van een instelling kan men onderscheid maken tussen twee gebieden: de organisatie van het bestuurlijke lichaam en de organisatie van het apparaat der aangestelde medewerkers. De kern van de organisatorische problematiek van een instelling is echter vaak gelegen in de samenhang tussen beide gebieden. In het kader van dit artikel benaderen wij de instelling vanuit de bestuurlijke kant, gezien in het licht van de onderlinge samenhang tussen bestuur en apparaat.

3. De bestuurlijke organisatie

Bij vele besturen van instellingen treft men drie geledingen aan, die wij kunnen aanduiden met de termen:

- a. perifeer bestuur
- b. centraal bestuur
- c. dagelijks bestuur.

Het perifeer bestuur is in formele zin het bestuur. Het is niet zelden tamelijk omvangrijk: het telt bijv. 20 tot 25 leden. Zulke grote besturen komen tot stand vanuit de behoefte diverse maatschappelijke groeperingen in het bestuur te ver-tegenwoordigen.

Een perifeer bestuur is normaliter niet direct actief, vooral als het aantal leden groot is. De belangrijkste functie is het benoemen - meestal uit eigen midden - van een relatief kleine groep mensen, die de eigenlijke bestuurstaak vervullen; het cen-trale bestuur. Functies van een perifeer bestuur zijn voorts het bevorderen van de public relations van de instelling, met name ook om de toestroming van financiële middelen uit de particuliere sfeer op peil te brengen en te houden. Daaraan gekop-peld is tevens de bevoegdheid het centrale bestuur te dechargeren voor het gevoer-de (financiële) beleid en het goedkeuren der begroting. Een perifeer bestuur komt doorgaans niet meer dan één- of tweemaal per jaar bijeen.

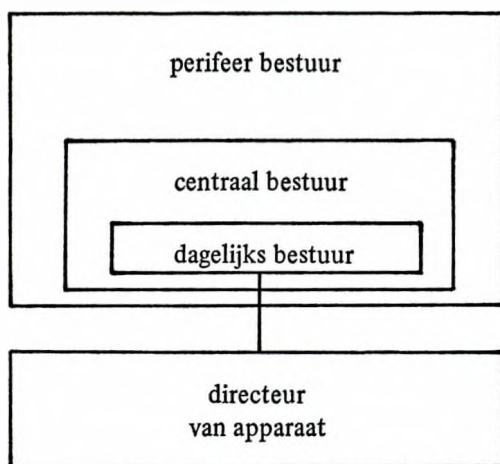
De eigenlijke bestuurstaak wordt verricht door het centrale bestuur. Volgens het spraakgebruik is dit HET bestuur. In deze inleiding sluiten we ons bij dit spraakgebruik aan.

Onze verdere beschouwingen hebben in hoofdzaak betrekking op dit bestuur. Een nadere karakteristiek kan derhalve op deze plaats achterwege blijven.

De derde geleding, het dagelijks bestuur, omvat meestal 2, 3 of 4 leden van het

centrale bestuur, bijv. voorzitter, penningmeester en secretaris. De leden van het dagelijks bestuur behartigen individueel en als groep de bestuurswerkzaamheden, die zich voordoen in de perioden tussen de vergaderingen van het centrale bestuur. Een of meer leden van het dagelijks bestuur vormen ook de belangrijkste schakel van het bestuur met de topfunktionaris van het apparaat der beroepsmatige medewerkers. Deze topfunktionaris zullen we hier aanduiden als de directeur der instelling. De directeur is verantwoordelijk jegens het bestuur voor het functioneren van het apparaat der medewerkers. Dit functioneren moet doelgericht zijn en in overeenstemming met de bestuurlijke beslissingen. In verband met het professionele element van instellingen draagt de directeur dikwijls bovendien een professionele - niet door het bestuur gedelegeerde - verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid heeft hij soms vanuit zijn eigen professionaliteit (bijv. als een psychiater directeur is van een psychiatrische inrichting); soms heeft hij deze verantwoordelijkheid in meer beperkte zin als vertegenwoordiger van de uitvoerende professionele medewerkers (bijv. als econoom-directeur van een instelling voor maatschappelijk werk). Vaak draagt de directeur ook een combinatie van beide soorten van professionele verantwoordelijkheid (bijv. als rector van een lyceum).

Schematisch ziet de boven aangeduide bestuurlijke organisatie er als volgt uit:



Voor de drie geledingen, die men bij vele besturen aantreft, worden zeer uiteenlopende namen gebezigd. Een perifeer bestuur wordt vaak aangeduid als algemeen bestuur; een centraal bestuur wordt ook wel dagelijks bestuur genoemd.

De geledingen komen ook voor in iets afwijkende vorm. Een perifeer bestuur kan de gestalte aannemen van een ledenvergadering van een vereniging. Een dagelijks bestuur kan bestaan uit één persoon, bijv. een actieve voorzitter. Deze afwijkende vormen zijn te beschouwen als overgangen naar een bestuur met slechts twee geledingen; perifeer bestuur of dagelijks bestuur ontbreken dan. Er komen ook ongelede besturen voor: er is dan alleen een centraal bestuur. We richten ons hier op de opvattingen over de taak van een centraal bestuur, daarbij in het midden latend of er andere geledingen van het bestuur zijn. Wel zal blijken dat de opvatting, die een centraal bestuur heeft over zijn taak, van invloed is op het formeren van een dagelijks bestuur.

4 Drie opvattingen over de taak van een bestuur

Observatie van de praktijk van het bestuurswerk brengt ons ertoe bij besturen en bestuursleden drie opvattingen te onderscheiden omtrent de taak van een (centraal) bestuur. De drie opvattingen beschouwen een bestuur resp. als:

- a. een beleidvormend bestuur
- b. een executief bestuur
- c. een toezienend bestuur.

Deze drie opvattingen worden terwille van de duidelijkheid der presentatie in ietwat extreme vorm geschetst. In werkelijkheid tenderen de opvattingen naar diverse meng- en overgangsvormen.

a. Het beleidvormende bestuur

Volgens deze opvatting is de voornaamste taak van een bestuur het voorbereiden en nemen van beleidsbeslissingen. Deze taak wordt vervuld in nauwe samenwerking met de directeur. De samenwerking is nodig, omdat een bestuur slechts tot beleidsvorming kan komen als de directeur zorg draagt voor een adequate hoeveelheid dienstige informatie.

Dikwijls heeft de samenwerking nog een tweede basis. In de gevallen, dat de directeur een professionele verantwoordelijkheid draagt voor het beleid der instelling is het noodzakelijk, dat er omtrent beleidsbeslissingen, die van wezenlijke betekenis zijn voor de werkwijze der instelling in het professionele vlak consensus tot stand komt tussen bestuur en directeur. Dit laatste vereist nog enige nadere toelichting.

Er zijn twee soorten van beleidsbeslissingen:

- 1 beslissingen omtrent belangrijke personele, materiële en immateriële voorwaarden voor het functioneren der instelling, bijv. herziening der statuten, bepaling van arbeidsvoorwaarden, keuze der huisvesting, omschrijving der organisatorische posities en formele communicatielijnen, de bepaling van inkomstenbronnen en de aanschaf van kostbare middelen. We duiden deze beslissingen aan als *voorwaarden scheppend beleid*.
- 2 beslissingen die binnen het kader van de doeleinden der instelling richtinggevend zijn voor het functioneren van de instelling in het vlak van haar kernwerkzaamheid.

Deze beleidsbeslissingen zullen wij aanduiden als *professioneel beleid*. Het professionele beleid heeft betrekking op die wezenlijke normen (richtlijnen, doelstellingen) van de kernwerkzaamheid der instelling, die niet zonder meer in de professionele methodiek der medewerkers verankerd zijn. Uiteraard bestaan er tussen de normen van de professionele methodiek en het professionele beleid vage overgangen. In het algemeen kan worden gezegd dat het professionele beleid in hoofdzaak betrekking heeft op het functioneren van de professionele medewerkers als groep en op het functioneren der organisatie als geheel in het grotere sociale veld. Professioneel beleid heeft bijv. betrekking op de specialisatie der instelling (voor welke cliënten werkt de instelling), de samenhang tussen de taken van de medewerkers, hun onderlinge vervangingsmogelijkheid, de dossiervorming.

Voor de beslissingen betreffende het voorwaarden scheppende beleid draagt het bestuur de uiteindelijke verantwoordelijkheid. Het kan ten aanzien van deze be-

slissingen een hiërarchiek gezag doen gelden ten opzichte van de directeur. Dit geldt ook voor het professionele beleid in die gevallen dat de directeur geen professionele verantwoordelijkheid draagt. Natuurlijk kan een bestuur ook over zaken, ten aanzien waarvan het hiërarchiek bevoegd is, intensief overleg plegen met directeur en medewerkers.

Indien een directeur wel professionele verantwoordelijkheid draagt, is hij verantwoordelijk voor de beslissingen betreffende het professionele beleid. Het bestuur draagt dan ten aanzien van dit beleid niet, althans niet alleen, de hoogste verantwoordelijkheid. Wel blijft het bestuur er steeds verantwoordelijk voor, dat het beleid niet treedt buiten het kader van de doeleinden der instelling.

Bij verreweg de meeste beleidsbeslissingen zijn voorwaarden scheppende en professionele aspecten onverbrekelijk met elkaar verbonden. Dit betekent, dat er voor zulke beslissingen *consensus moet zijn tussen bestuur en directeur* (eventueel de door hem vertegenwoordigde professionele medewerkers).

Bijzonder kenmerkend voor het beleidvormende bestuur is, dat het bestuur het tot zijn taak rekent zijn beleidsbeslissingen expliciet te formuleren en schriftelijk vast te leggen. Deze explicietheid is in het bijzonder nodig als bestuur en directeur consensus willen bereiken. Maar ook afgezien daarvan is expliciet gemaakt beleid een voorwaarde voor het overdragen van het beleid aan de uitvoerders.

b. Het executieve bestuur

Een executief bestuur neemt evenals het beleidvormende bestuur beslissingen in zake het voorwaarden scheppende beleid. Het oefent ook invloed uit op het uitvoerende werk der instelling, maar doet dit in tegenstelling tot het beleidvormende bestuur niet indirect via het formuleren van professioneel beleid, doch rechtstreeks door een veelheid van beslissingen, die de actie der instelling betreffen. Een executief bestuur volgt bij zijn beslissingen over gelijksoortige aangelegenheden dikwijls wel een bepaalde lijn. Deze lijn kan men aanduiden als het impliciete beleid van het bestuur. Daar het bestuur zich van dit impliciete beleid echter doorgaans niet duidelijk bewust is, zal het er ook niet consequent in zijn.

Verdedigers van deze opvatting leggen dikwijls nadruk op de omstandigheid, dat het bestuur in laatste instantie verantwoordelijk is voor alles wat er in de instelling gebeurt. Het delegatiebeginsel en de hiërarchieke verhoudingen komen op de voorgrond. De bij het beleidvormende bestuur genoemde consensusregel bij de besluitneming, beschouwt men als een wenselijkheid, maar niet als een noodzaak. Een executief bestuur vervult min of meer de rol van hoogste orgaan van dagelijkse leiding. De directeursrol wordt beperkt tot die van middelaar tussen bestuur en uitvoerende medewerkers. De directeur heeft weinig ruimte om beleid te voeren onder eigen professionele verantwoordelijkheid.

c. Het toeziende bestuur

Deze opvatting staat diametraal tegenover de opvatting van de executieve bestuur. Het bestuur laat feitelijk de gehele beleidsvorming over aan de directeur. Het beperkt zijn werkzaamheid tot het nemen van de statutair voorgeschreven beslissingen, waarbij doorgaans de desbetreffende voorstellen van de directeur worden gevolgd zonder diepgaande overweging.

Volgens deze opvatting creëert het bestuur de maatschappelijke setting en de

legale status, waardoor de directeur en zijn professionele medewerkers hun werkzaamheid kunnen ontplooiën. Een dergelijk bestuur is vaak wel actief bij financieringsvraagstukken, bij representatieve gelegenheden en in noodgevallen. Vanuit het bestuur is er geen speciale behoefte tot explicitering van het beleid. Een dergelijke explicitering kan tot stand komen als bij de directeur en zijn medewerkers daaraan behoefte bestaat.

Samenvattend: het beleidvormende bestuur tracht in nauw overleg met directeur (en via hem met professionele medewerkers) te komen tot een expliciet voorwaarden scheppend en professioneel beleid; het onthoudt zich verder zoveel mogelijk van de dagelijkse leiding, die aan de directeur wordt overgelaten. Het executieve bestuur laat het beleid impliciet en belast zich tot op zekere hoogte met de dagelijkse leiding van de instelling. Het toezienende bestuur laat de beleidsvorming in vergaande mate over aan de directeur; het onthoudt zich eveneens van de dagelijkse leiding.

5 De inrichting der bestuurlijke arbeid

Elk bestuur komt op grond van min of meer bewuste overwegingen tot een inrichting van zijn eigen arbeid. Een vraag is in hoeverre de opvattingen, die in een bestuur leven omtrent de eigen taak, tot uitdrukking komen in de wijze waarop de bestuurlijke arbeid wordt ingericht. Meer in het bijzonder dringt zich de vraag op of een bestuur dat zijn arbeid doeltreffend wil inrichten, de inrichting van zijn arbeid inderdaad kan afstemmen op zijn taakopvatting. Deze vraag zal nu nader worden bezien.

Belangrijke elementen van de inrichting van elke bestuurlijke arbeid zijn o.a. de volgende:

- 1 de frekwentie van de bestuursvergaderingen.
- 2 wie de bestuursvergaderingen voorbereiden.
- 3 de aanwezigheid van de directeur in de bestuursvergaderingen.
- 4 wie het bestuur informeren over het functioneren der instelling.
- 5 de deelname van het bestuur aan probleem-oplossende arbeid.
- 6 de aard van het commissie-werk.
- 7 wie nieuwe bestuursleden selecteren.

Ten aanzien van de genoemde elementen kan de bestuursinrichting een grote gevarieerdheid vertonen. Zo kan bijv. de frekwentie van de bestuursvergaderingen groot, klein of middelmatig zijn; de bestuursvergaderingen kunnen worden voorbereid door bepaalde bestuursleden, de directeur, of door bepaalde bestuursleden en de directeur gezamenlijk. In het hieronder volgende overzicht geven wij nu voor elk van de 7 elementen aan, welke wijze van inrichting der bestuurlijke arbeid doeltreffend geacht kan worden voor welke opvatting van de bestuurlijke taak. Het overzicht is tot stand gekomen enerzijds op grond van ervaringen in de praktijk en anderzijds op grond van deductieve overwegingen.

Enige van deze overwegingen blijken uit de toelichting op het overzicht.

Doeltreffende inrichting van bestuurlijke arbeid bij drie opvattingen van de taak van een bestuur.

Elementen van de inrichting der bestuurlijke arbeid	beleidvormend bestuur	executief bestuur	toezienend bestuur
1. frekwentie der bestuursvergaderingen	meer	meer	minder
2. bestuursvergaderingen voorbereid door	agendacommissie: leden van dagelijks bestuur en directeur	leden van dagelijks bestuur na informatief contact met directeur	directeur stelt bestuursleden een agenda voor
3. aanwezigheid van directeur bij bestuursvergaderingen	normaliter wel	partieel	steeds
4. bestuur geïnformeerd over funktioneren van instelling	overwegend door directeur	door directeur en door anderen	vrijwel uitsluitend door directeur
5. deelname van bestuur aan probleem oplossende arbeid	afwegen van door directeur voorgestelde alternatieve oplossingen	identificeren en analyseren van problemen, zoeken naar oplossingen	beoordelen van door directeur voorgestelde oplossingen
6. de aard van het commissiewerk	commissies ter advisering van bestuur over te voeren beleid	commissies ter besturing van onderdelen van de uitvoering	minimaal; klankbord van directeur of bij bijzondere omstandigheden
7. selectie van nieuwe bestuursleden door	bestuur na overleg met directeur	bestuur	directeur

1 De frekwentie van de bestuursvergaderingen

Wat een hoge, resp. lage frekwentie van bestuursvergaderingen genoemd moet worden hangt af van de aard der instelling, de vraagstukken waarvoor zij in een gegeven periode gesteld wordt, de bestuurservaring van de bestuursleden enz. Het overzicht geeft aan dat ceteris paribus besturen, die hun taak beleidvormend of executief opvatten, meer moeten vergaderen dan besturen, die hun taak zien als een toezienend bestuur. Het formuleren van beleid, waarbij consensus wordt bereikt tussen bestuur en de groep der professionele medewerkers is in het algemeen een moeilijke en tijdrovende arbeid. Een executief bestuur heeft relatief veel tijd nodig voor behandeling van zaken der dagelijkse leiding. De werkzaamheid van een toezienend bestuur kan zich in hoofdzaak beperken tot het kennis nemen van een verslag van directeur over de afgelopen periode en van zijn plannen voor de volgende periode.

2 Wie de bestuursvergaderingen voorbereiden

Een actief dagelijks bestuur, dat intensief samenwerkt met de directeur, is normaliter voorwaarde voor het funktioneren van een beleidvormend bestuur. Deze samenwerking neemt dikwijls de vorm aan van een agendacommissie, waar punten voor de bestuursvergaderingen worden geselecteerd en voorgewerkt. Het bestuur - bedoeld is nog steeds het centrale bestuur - is meestal te omvangrijk en heeft te weinig tijd (ondanks relatief hoge vergader-frekwentie) om zonder intensief voorwerk van degenen, die de kern van het bestuur vormen, tot bevredigende beleids-

formuleringen te komen. Het gaat dikwijls om complexe vraagstukken, waarbij de werkwijze der professionele medewerkers, normerende uitgangspunten der instelling en beperkingen in de financiële draagkracht der instelling elkaar ontmoeten. Bovendien dient de meningsvorming in de bestuursgroep en in de groep der professionele medewerkers in wisselwerking met elkaar te worden gebracht. Bij het beleidvormende bestuur heeft de agendacommissie ook de taak zoveel mogelijk punten zelf af te handelen, dus scherp te selecteren ten aanzien van wat in het bestuur moet komen.

Een executief bestuur behandelt gaarne vele zaken in het bestuur zelf en delegeert eventueel daarna de verdere uitwerking of uitvoering aan een bestuurslid, een bestuurscommissie of de directeur. Een agendacommissie is dan tamelijk overbodig. Datzelfde kan gezegd worden in verband met een toezienend bestuur, dat aan directeur overlaat, wat ter vergadering aan de orde moet komen.

3 De aanwezigheid van de directeur in de bestuursvergaderingen

Bij een beleidvormend bestuur neemt de directeur steeds deel aan de bestuursvergaderingen, tenzij er behoefte bij het bestuur bestaat het bestuurlijke functioneren en/of zijn samenwerking met de directeur onderling te bespreken. Bij executief ingestelde besturen is het gebruikelijk dat alle of enkele bestuursleden samenkomen buiten de aanwezigheid van de directeur. Menigmaal zijn deze samenkomsten weinig formeel en worden de resultaten later ingebracht in de formele bestuursvergaderingen. Soms is het traditie dat de directeur niet aanwezig is bij het laatste of eerste deel van de bestuursvergadering. Bij een toezienend bestuur komt het niet of bijna niet voor, dat bestuursvergaderingen buiten de directeur plaats hebben. Bij sommige instellingen is dat zelfs formeel niet mogelijk, omdat de directeur tevens bestuurslid, bijv. secretaris-penningmeester, is.

4 Wie het bestuur informeren over het functioneren der instelling

De mogelijkheid van een bestuur om zich een oordeel te vormen over het functioneren van de instelling wordt tot op zekere hoogte ingeperkt als het bestuur alleen informatie krijgt via de directeur. Daardoor wordt het bestuur afhankelijk van de bewuste en onbewuste selectie, die de directeur daarbij toepast. In zeer veel instellingen is er financiële informatie buiten de directeur om, enerzijds door een accountantsrapport, anderzijds dikwijls ook door de tekeningsbevoegdheid van giro- en bankoverschrijvingen alleen aan bestuursleden te geven en tevens het betalen uit de kas te minimaliseren.

Afgezien van de financiële aspecten volstaat een toezienend bestuur met informatie van de directeur. De directeur deelt mee wat hij vindt dat het bestuur moet weten. Leden van een executief bestuur onderhouden dikwijls diverse contacten met de beroepsmatige medewerkers van de directeur, en ook met instanties of personen, die met de eigen instelling samenwerken en soms ook met cliënten der eigen instelling. Deze contacten zijn dikwijls uitvloeisel van de executieve werkzaamheden der bestuursleden. Zij leveren dikwijls als vanzelf een ruime informatie op omtrent het functioneren der instelling. Dit passeren van de directeur in de hiërarchieke communicatie is overigens veelal niet gemakkelijk te hanteren. Het kan slechts functioneren als de directeur wezenlijk geïnformeerd blijft omtrent de inhoud van deze communicatie.

Bij een beleidvormend bestuur doet zich een ietwat paradoxale situatie voor.

Enerzijds wil een beleidvormend bestuur voor zijn informatie niet volledig afhankelijk zijn van de directeur; anderzijds hebben de leden van een beleidvormend bestuur weinig rechtstreeks contact met medewerkers der eigen instelling. De bestuurders zijn daarom vaak genooddaakt om min of meer toevallige omstandigheden en gelegenheden te gebruiken om zich een indruk te vormen van het functioneren der instelling buiten de directeur om. Een directeur doet er goed aan het tot stand komen van zulke „toevalligheden” te bevorderen. Tegenover de zeer beperkte mogelijkheden van bestuurders zich buiten de directeur om te informeren staat, dat het proces van beleidsvoorbereiding, dat zich afspeelt tussen de bestuursgroep, directeur en de groep van professionele medewerkers, een grote hoeveelheid informatie brengt naar de bestuurders. Deze informatie wordt door de directeur overgebracht. Het geschiedt echter meestal met volledig medeweten van de medewerkers, hetgeen aan de objectiviteit der informatie ten goede kan komen.

5 De deelname van bestuur aan probleem oplossende arbeid

De vergaderarbeid van een bestuur is grotendeels gericht op het oplossen van allerlei problemen, die zich ten aanzien van de instelling voordoen. Bij de term problemen moet niet speciaal worden gedacht aan persoonlijke moeilijkheden of samenwerkingsmoeilijkheden. Tot de problemen rekenen wij alle grotere en kleinere vraagstukken, die een oplossing moeten vinden met het oog op een doelmatig functioneren der instelling. In elke instelling bestaan processen van denken en overleggen tussen bestuur, directeur en medewerkers, teneinde de problemen te onderkennen en vervolgens op te lossen. Deze processen kan men kortweg aanduiden als probleem oplossende arbeid.

Deze probleem oplossende arbeid - in de literatuur wel aangeduid als het problem solving process - verloopt logisch in een aantal stappen of fasen:

- 1 formuleren of identificeren van problemen
- 2 analyseren van problemen
- 3 inventariseren van mogelijke oplossingen van problemen
- 4 afwegen van de mogelijke oplossingen ten einde de beste oplossing te vinden
- 5 zich vastleggen op de beste oplossing: de beslissing.

Besturen verschillen met betrekking tot hun deelname aan deze probleem oplossende arbeid.

Een toezienend bestuur beperkt zijn bijdrage tot de laatst genoemde fase: de directeur doet aan het bestuur een voorstel over de wijze waarop een gegeven probleem het best kan worden aangepakt. Het bestuur beoordeelt de voorgestelde oplossing.

Een beleidvormend bestuur beraadt zich over een door directeur opgestelde inventaris van alternatieve oplossingen. Het bestuur wil zelf komen tot een afwegen van de voor- en nadelen der verschillende alternatieven (fase 4).

Een executief bestuur tendeeft naar een zelf identificeren en analyseren van problemen. In dit bestuursberaad worden dus alle fasen der probleem oplossende arbeid doorlopen.

6 De aard van het commissiewerk

Beleidvormende en executieve besturen maken gebruik van commissies ter ontlasting van hun werkzaamheid. Een beleidvormend bestuur zal in eerste instantie ertoe neigen commissies te formeren met een beleidsvoorbereidende opdracht. Deze

commissies fungeren als tijdelijke staforganen van het bestuur. Essentieel is, dat ook de directeur of eventueel andere medewerkers der instelling zitting hebben in deze commissies.

Een executief bestuur tendeeft naar het creëren van commissies, die fungeren als een ondergeschikt bestuur voor een deel van het werk. Het zijn lijnorganen met een meer permanent karakter. Overigens ziet men ook wel eens het omgekeerde: een beleidvormend bestuur installeert een commissie met een besturende functie voor een onderdeel van het werk, opdat het bestuur zelf zich beter op de beleidsvorming kan richten; terwijl een executief bestuur een beleidvoorbereidende commissie instelt om ongehinderd aan lopende bestuurszaken te kunnen werken.

Een toezienend bestuur heeft weinig behoefte aan commissies.

7 Wie nieuwe bestuursleden selecteren

Formeel is de aanwijzing van bestuurders een bevoegdheid van een bestuurlijk orgaan of van een ledenvergadering; niet zelden is ook een andere instelling of instantie gerechtigd om een bestuurslid van de instelling aan te wijzen. Uitzonderingen daargelaten, is de wezenlijke invloed op de samenstelling van een bestuur niet gelegen in het bevoegd-zijn tot benoeming. Belangrijker is het stellen van kandidaten; de betekenis van dit laatste wordt nog versterkt door de veel voorkomende gewoonte om voor een bestuursfunctie niet meer dan één kandidaat te stellen. Bij de kandidaatstelling kan men dan nog onderscheid maken tussen de bevoegdheid tot kandidaatstelling en het feitelijk zoeken en benaderen van mogelijke kandidaten. Degene die nieuwe bestuursleden zoekt en benadert heeft de selectie van deze bestuursleden grotendeels in handen. Bij een toezienend bestuur is van belang, dat directeur en bestuursleden goed met elkaar overweg kunnen. Het ligt daarom voor de hand dat de directeur met suggesties komt, wie als bestuurslid in aanmerking zou kunnen komen. Bovendien is de directeur vaak degene die potentiële bestuursleden het beste kent. Voor een executief ingesteld bestuur spreekt het vanzelf dat de formering van de bestuursgroep een taak van het bestuur is. Ook een beleidvormend bestuur beschouwt de selectie van nieuwe bestuurders als een bestuursaangelegenheid, al zal met een advies van de directeur ernstig rekening worden gehouden.

Conclusie

De vormen waardoor de inrichting van de bestuurlijke arbeid kan worden afgestemd op de opvatting, die een bestuur heeft omtrent zijn taak, zijn in het voorafgaande uitgewerkt in verband met drie extreme taakopvattingen: óf beleidvormend, óf executief, óf toezienend. De taakopvatting van een bestuur kan echter genuanceerder zijn; diverse meng- en overgangsvormen zijn mogelijk.

Ook bij deze meng- en tussenvormen kan men trachten de betreffende taakopvatting van een bestuur in de inrichting van de bestuurlijke arbeid te verankeren.

Vele besturen geven zich onvoldoende rekenschap van het hiervoor geschetste verband tussen de taakopvatting van een bestuur en de inrichting van de bestuurlijke arbeid. *Niet zelden ontmoet men besturen, die desgevraagd een bepaalde opvatting van bestuurlijke arbeid formuleren, terwijl de inrichting van de arbeid van die besturen het vrijwel onmogelijk maakt overeenkomstig deze opvatting te werken.* Een bestuur kan bijv. niet echt beleidvormend zijn, als er slechts vier verga-

deringen per jaar worden gehouden en er geen actief dagelijks bestuur is geformeerd. De opvatting, die in de inrichting der bestuurlijke arbeid is geïmpliceerd, is dan die van een toezienend bestuur en niet van een beleidvormend bestuur.

6 De optimale opvatting van de bestuurlijke taak

Een bestuur kan de opvatting, die het heeft over zijn taak, beschouwen als een onveranderlijke gegevenheid, die voortvloeit uit de persoonlijke en niet discutabele visies van de bestuursleden op hun bestuursrol. De vraag wat een optimale opvatting is van de bestuurlijke taak, is dan minder zinvol. De inrichting van de bestuurlijke arbeid en ruimer nog de organisatie en het functioneren van de instelling dienen zich dan aan te passen aan deze opvatting. Een bestuur kan deze aanpassing als voorwaarde stellen, waaronder het bestuur wil zijn. Een bestuur kan ook het standpunt innemen, dat de opvatting, die het over zijn bestuurlijke taak heeft, een middel is dat een bestuur hanteert om de bestuurlijke functie zo goed mogelijk te vervullen. Dan is de vraag welke van de taakopvattingen de optimale is. Zo beschouwd ligt de wezenlijke norm voor de beoordeling van een taakopvatting in de doeleinden van de instelling: de opvatting, die een bestuur hanteert ten aanzien van zijn taak, dient in het licht van de doeleinden der instelling zo goed mogelijk te worden afgestemd op de omstandigheden waarin de instelling verkeert.

- Hieronder volgt een lijst van een aantal omstandigheden, die bij het bepalen van de optimale taakopvatting in overweging moeten worden genomen. Ter aanduiding van de aan de orde zijnde problematiek geven wij - achter gedachtenstreepjes - zeer kort iets aan betreffende het waar of hoe van deze omstandigheden.
- a. Het in het bestuur vertegenwoordigd zijn van de direct belanghebbenden, d.w.z. de cliënten der instelling.
 - bestuur van een plaatselijke vereniging voor wijkverpleging; de bestuurders en hun gezinnen zijn potentiële patienten der wijkverpleegster.
 - een schoolbestuur van ouders der leerlingen.
 - b. Het in het bestuur vertegenwoordigd zijn van indirect belanghebbenden.
 - bestuur van een vormingscentrum voor bedrijfsjeugd, waarin zitting hebben personeelschefs van de betreffende bedrijven en vakbondfunktionarissen.
 - c. Capaciteiten en bereidheid van bestuursleden om zich voldoende in de beleidsproblematiek van een instelling te verdiepen.
 - sommige instellingen groeien uit tot zeer geprofessionaliseerde en complexe lichamen,
 - capabele bestuurders zijn vaak zeer bezette lieden, mede door talrijke bestuursfuncties.
 - d. De financiële en andere afhankelijkheid der instelling van de maatschappelijke omgeving.
 - een instelling, die geen of slechts ten dele een vaste subsidiebasis heeft,
 - een instelling, die zich in een reorganisatie of experimentele fase bevindt.
 - e. De kwaliteiten van directeur.
 - zijn managerscapaciteiten, met name ten aanzien van het hanteren van beleidsvormingsprocedures,
 - zijn professionaliteit in verhouding tot die der medewerkers,
 - eenhoofdige directie of directiegroep.
 - f. De capaciteiten en bereidheid van medewerkers om beleid expliciet te maken.

- vergader- en commissiewerk over beleidszaken kost vaak meer tijd dan binnen de formele werkweek kan worden opgebracht,
- het expliciet maken van eigen beleid betekent voor de medewerkers dikwijls een zich bloot geven jegens elkaar en de leiders, waartoe zij zich niet altijd in staat voelen.

Het voert in het kader van deze inleiding te ver om de betekenis die diverse omstandigheden hebben voor de optimalisering van de taakopvatting van een bestuur, nader uit te werken. Gezien de veelheid van omstandigheden, die van invloed zijn, lijkt het geen al te stoutmoedige conclusie, dat niet één taakopvatting onder alle omstandigheden de optimale is. Deze conclusie kan van belang zijn voor bestuurders, die lid zijn van besturen van meer dan één instelling; en ook voor besturen van instellingen, die een sterke ontwikkeling doormaken.

Wij kunnen ons denken, dat een advies „stem de taakopvatting af op de omstandigheden van de instelling” voor de praktijk te weinig houvast geeft. Met het oog hierop kan worden gezegd, dat de taakopvattingen, die gaan in de richting van een beleidvormend bestuur het meest in overeenstemming zijn met de moderne dynamische management filosofieën. Hiervan uitgaande kan men als *richtsnoer voor de praktijk aanhouden, dat een beleidvormende taakopvatting van een bestuur optimaal is, tenzij er duidelijke aanwijzingen zijn, dat een taakopvatting van andere aard de voorkeur verdient.*

De wenselijkheid van een executief bestuur kan zich bijv. opdringen bij een kleine instelling met zeer beperkte financiële middelen en een beperkte mogelijkheid zich van professionele en andere medewerkers te voorzien. De instelling moet dan ten dele gedragen worden door de arbeid van de bestuursleden. Bij deze bestuursopvatting is de kans vrij groot, dat er spanningen optreden tussen bestuur en professionele medewerkers.

De wenselijkheid van een toezierend bestuur kan zich aandienen, als het werk der instelling in hoge mate gedragen wordt door de creativiteit van directeur en zijn medewerkers. De opvatting van een toezierend bestuur kan ook onvermijdelijk zijn bij instellingen met een voor niet-professioneel opgeleiden ook in het beleidsvlak weinig toegankelijk werkterrein.

Dit laatst genoemde argument om geen beleidvormend bestuur te zijn dient niet te snel te worden aangewend. De veel voorkomende omstandigheid dat de bestuursleden zelf niet professioneel geschoold zijn in dezelfde zin als de medewerkers, maakt beleidsvorming door een bestuur vaak niet onmogelijk. Moeilijkheden die men bij beleidsvormingsprocessen aantreft, vinden dikwijls niet hun oorzaak in onvoldoende kundigheid der bestuurders, doch in een onvoldoende communicatie. Voorwaarde voor de beleidsvorming is inderdaad dat er tussen bestuur, directeur en medewerkers een intensieve en open communicatie wordt opgebouwd.