

Huidige samenleving vraagt om ander leiderschap

In gesprek met Erwin Schwella

Een puur technische benadering van complexe bestuurlijke en financiële vraagstukken werkt niet meer. Er is behoefte aan nieuwe invalshoeken en aan visie. Professor Erwin Schwella, hoogleraar aan de School of Public Leadership van de Universiteit Stellenbosch, Zuid-Afrika, was enkele dagen in Nederland. Rondom zijn gastcollege bij Het Zijlstra Center aan de VU, samenwerkingspartner van Stellenbosch, vroeg TPC hem naar zijn ideeën over leiderschap en financieel management in het publieke domein.

Interview: Tjerk Budding/Jan Hopstaken; tekst: Paul Simons

Welke ontwikkelingen ziet u op het gebied van public leadership?

Schwella: "Ik ben blij dat leiderschap al enige tijd een serieus academisch aandachtsveld is, ook in Nederland. Ik denk dat er internationaal belangrijke slagen zijn gemaakt in het denken over leiderschap. Voor mijn eigen wetenschappelijke werk heb ik veel gehad aan de John F. Kennedy School of Government (Harvard), een van de leidende instituten op dit gebied. Je kunt zeggen dat er in de literatuur grofweg vijf verschillende benaderingen over leiderschap te vinden zijn die elkaar afwisselen en door hun eigen accenten elkaar aanvullen. Er zijn benaderingen die uitgaan van de benodigde eigenschappen van de leider, zoals charisma (*traits approach*), of van het benodigde taakgedrag (*behavioristic approach*), of van de context (*situational approach*) of van de overdrachtsfunctie van leiders, de zgn. *transformational approach*. Op dit moment ligt het accent sterk op de laatste benadering. Leiders dragen hun visie over op hun teams, zodat deze gemotiveerd worden en zich identificeren met de visie en de missie van de organisatie. Om de doelstellingen uiteindelijk te realiseren. De leider is een belangrijk rolmodel en heeft tot taak om te inspireren op basis van zijn visie. Inmiddels wordt er onder andere in Harvard een nieuwe benadering ontwikkeld die de social learning benadering wordt genoemd."

Wat houdt die benadering in?

"De *social learning* benadering heeft te maken met een ander type vraagstukken dan die waar bestuurders, leiders en managers doorgaans mee worden geconfronteerd. Veel van de normale vraagstukken waarover zij beslissen zijn technisch van aard. Dan is meestal duidelijk waar het probleem precies zit en voor de oplossing is er altijd wel kennis beschikbaar.

Bijvoorbeeld als er problemen zijn rond het beheer van budgetten valt een bestuurder of manager terug op bestaande procedures. Hij vindt vanzelf wel een manier om ermee om te gaan. Maar er is ook een heel ander type vraagstukken die ik 'adaptieve problemen' noem. Nieuwe situaties, vaak ook complexer. Deze spelen zich af in de maatschappelijke omgeving van de organisatie. Je voelt als bestuurder aan dat er iets niet goed werkt, maar je kunt er niet direct de vinger achter krijgen. Dit type problemen, soms ook in de interactie met partners of stakeholders, zijn meestal niet gestructureerd, onbekend en niet gedeeld. Bestuurders kunnen dan niet terugvallen op bestaande ervaringen. Technische problemen zijn op te lossen met meer van hetzelfde, met aangeleerde manieren, maar met adaptieve problemen werkt dat niet. Je moet op zoek naar een nieuwe invalshoek. Dat vraagt een heel andere houding van bestuurders. Het heeft dan geen zin om bijvoorbeeld directief te zijn. Integendeel, je moet gebruik maken van je team om te ontdekken en te analyseren wat het probleem is en hoe je het kunt aanpakken. Leiders moeten in dit soort situaties veel meer faciliteren. Daarvoor moeten we met elkaar een heel nieuwe set van competenties aanleren. Leiderschap is dan bijvoorbeeld veel meer het stellen van de juiste vragen aan je mensen, zodat je gezamenlijk tot een probleemdefinitie komt. De mogelijke oplossingen kun

je dan aan elkaar toetsen. Je gebruikt dus de kracht van je team om de puzzel op te lossen. Dat wil niet zeggen dat je geen eigen plan of route in je hoofd moet hebben, integendeel. Dat blijft belangrijk.”

U sprak in het college ook over ‘toxic leadership’. Wat bedoelde u daarmee?

“Doorgaans definiëren we leiderschap aan de hand van de goede eigenschappen die bestuurders en managers nodig hebben voor hun publieke taak. Maar sommige wetenschappers hebben de omgekeerde weg bewandeld en vooral gekeken naar voorbeelden van slecht leiderschap in de zin van ineffectief en onethisch. In de praktijk kan slecht leiderschap ook verslavend zijn. ‘Toxic’ heeft dan de betekenis van ‘slecht’ én ‘verslavend’. Dat is te zien aan de geschiedenis van totalitaire regimes. Aanvankelijk krijgen leiders commitment van het volk door een agenda waar het volk zich in betrokken voelt, maar zodra leiders narcistisch worden is het volk alleen nog maar gevangene. Dit type leiderschap levert vaak autoritaire staten of organisaties op. Met veel symboliek en een patriotische cultuur. De politie in Zuid-Afrika heeft onder zo’n soort cultuur geleden.”

Voor welke leiderschapsbenadering pleit u zelf?

“Persoonlijk vind ik alle vijf perspectieven van leider-

schap waardevol. Ik wil leiderschap daarom verstaan vanuit de samenhang van de verschillende benaderingen. Ik denk zelf ook wel sterk vanuit casuïstiek. Als ik enkele voorbeelden analyseer van nationale figuren uit Zuid-Afrika die het veld hebben moeten ruimen vanwege financiële schandalen, dan kijk ik niet alleen naar het individu, maar ook naar de context, de organisatie. Wat was de bedding van de misstand? En kwam dat voort uit een interactie met de instelling? Dan begrijp ik beter wat er mis kan zijn gegaan. Leaders zijn weliswaar in veel gevallen autonoom, maar ik zie ook een sterke institutionele dimensie in hun gedrag. Zo denk ik dat, ook al ben je zelf nog zo’n goede en ethische bestuurder, je in een onethische omgeving niet tot je recht komt. De institutionele dwang duwt je onwillekeurig in een bepaalde richting. De invloed van bestuurders op zulke organisaties en hun cultuur is dus beperkt. De meeste invloed is mogelijk in professionele organisaties die democratisch en op basis van good governance functioneren. Daar kun je *good public leadership* kweken. Daar haal je uit mensen het beste naar boven.”

Zuid-Afrika heeft sinds het afschaffen van de apartheid een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Zijn er sindsdien voldoende waarborgen voor goed leiderschap?

“Onder leiding van Nelson Mandela heeft de Zuid-Afrikaanse omwenteling plaatsgevonden op basis van dialoog en onderhandelen. Dat heeft ongelofelijk goede grondwetten opgeleverd. De constitutionele architectuur en de uitwerking daarvan is ronduit van wereldklasse. Die wetten vormen samen met de sterke cohesie van de Zuid-Afrikaanse bevolking mijns inziens een voldoende waarborg voor goed bestuur. Een politiek leider die teveel zou afwijken, wordt meteen gecorrigeerd door het systeem en het volk. Wij zijn geen Zimbabwe waar je de mensen kunt onderdruk-



Erwin Schwella: “Ik zie organisaties uit geldgebrek heel innovatief worden.”

ken. Ik zie wel punten waar we alert op moeten blijven. Zoals de absolute meerderheid die onze regering overal heeft. Dan is er weinig oppositie. En macht die te lang blijft zitten loopt het risico te corrumperen. Als de partij belangrijker dreigt te worden dan de staat, kan dat het institutionele landschap uithollen.”

Hoe kijkt u op dit punt tegen Nederland aan?

“Nederland is zo goed geïnstitutionaliseerd dat het verschil tussen de ene en de andere regering uiterst klein is. De mate van bezuinigen verschilt wellicht, of er vinden lichte accentverschuivingen plaats bij ouderenzorg en openbaar vervoer, maar meer ook niet. De mate van verandering is gekoppeld aan je kiesstelsel. Nederland heeft nu een coalitiekabinet met een sterke institutionele basis. De leiderschapsopties zijn daarmee grotendeels al bepaald. Voor Nederland is dat niet zo’n probleem. De politieke vraagstukken hier zijn veelal technisch van aard. Problemen die ik op dinsdag in de Nederlandse kranten aantref, zie ik donderdags in een andere gedaante opnieuw opduiken. Terwijl Zuid-Afrika veel meer adaptieve problemen kent en het nieuws dagelijks hemelsbreed van elkaar kan verschillen. Nederland kan goed bestuurd worden door politieke managers, technocraten. Dat gebeurt dan ook. Maar van tijd tot tijd klinkt er de verzuiching: kunnen we niet iemand met meer charisma krijgen, iemand met meer visie? Dat is een natuurlijk gegeven.”

“De ervaring leert dat binnen vier jaar na een crisis, vraagstukken dikwijls weer als vanouds technisch worden benaderd”

Geldt dat ook voor het maatschappelijk middenveld in Nederland?

“Zodra het maatschappelijk middenveld beter wordt geïnstitutionaliseerd of wordt overgeïnstitutionaliseerd, dan verliest het aan wat ik noem ‘ondernemende kracht’. Het gaat om de goede balans. Regel je teveel, dan is dat geen goede bedding voor innovatie en ondernemerszin, maar regel je te weinig, dan ontstaat er teveel ruimte voor corruptie of onethisch gedrag. De juiste balans is een kwestie van zoeken. Het *Zijlstra* Center doet op dat punt goed werk, juist door de combinatie van bedrijfskunde en bestuurskunde. Samen ben je op zoek naar meer autonomie voor bestuurders met een passende vorm van controlling en beheer, zonder dat je teruggaat naar een Weberiaanse bureaucratische top-down-organisatie. In dat dynamisch proces van zoeken komt het evenwicht vanzelf, daar ben ik van overtuigd. Dat vergt wel een benadering van de lerende organisatie, die zichzelf corrigeert en ervaringen verwerkt richting een ideale situatie. Daar leert ook het stelsel als geheel van. Kenniscentra zoals aan de VU die onderzoek doen en onderwijs geven zijn daarbij onmisbaar.”

Hoe koppelt u wat we eerder hebben besproken over goed leiderschap aan de financiële functie?

“Financiën is voor mij een veld met vooral technische vraagstukken. Op dat punt hebben Zuid-Afrika en Nederland veel geregeld. In beide landen is een sterk solide raamwerk voor alle lagen van de overheid om financieel goed en strak op te kunnen treden. Dat gebeurt dan ook. En dankzij de uitgebreide regelgeving kunnen managers op redelijk autonome basis

dit werk aan. Ik denk wel dat de financiële crisis en de ingrijpende bezuinigingen méér zijn dan een technisch probleem. Deze stellen bestuurders en managers voor meer complexe vraagstukken. Je kunt immers niet bestaande oplossingen van stal halen zoals het naar beneden blijven bijstellen van de begroting. Dat snijden treft nu ook de dienstverlening zelf. Dus de vraagstukken gaan niet langer over de cijfertjes, maar over wat er door de bezuinigingen bijvoorbeeld met het onderwijs zelf gebeurt. En met de leraren. Ingrijpende gevolgen voor dienstverlening en mensen zijn een echt adaptief vraagstuk. En als (financiële) managers daar niet aan gewend zijn, moeten ze op dit punt een set nieuwe competenties aanleren. Persoonlijk denk ik dat de innovatiekracht daarbij gebaat is. Dergelijke uitdagingen dwingen je immers om anders te beginnen en dan start je vanzelf met innoveren. Soms denken bestuurders dat ze extra geld moeten krijgen om te innoveren, maar innovatie start juist zodra je te weinig geld hebt. Dan ga je nadenken over nieuwe dienstverleningsconcepten of derde-geldstroomactiviteiten. Afwijkende paradigma’s in tijden van crisis zijn in dat opzicht een gezonde uitdaging. Het haalt financieel managers uit hun slaapstand. Ik zie organisaties uit geldgebrek heel innovatief worden. Overigens is het goed dat bestuurders en hun financieel managers samen zulke uitdagingen aangaan. In crisistijd ligt het voor de hand om elkaar dingen voor te schrijven, maar adaptieve problemen moet je samen leren hanteren. Met instandhouding van ieders eigens deskundigheid. Of een crisis ook leidt tot meer externe samenwerking tussen de verschillende sectoren zoals onderwijs, zorg en woningcorporaties kan ik niet zeggen. Dan moet het in ieder geval wel nu gebeuren zolang de vraagstukken nog nieuw zijn. Ervaring leert dat binnen vier jaar na een crisis vraagstukken dikwijls weer als vanouds technisch worden benaderd.”

Interview

Tjerk Budding is hoofddocent Accounting aan het *Zijlstra* Center for Public Control and Governance van de Vrije Universiteit Amsterdam en redacteur van TPC.

Jan Hopstaken is directeur van organisatieadviesbureau Hopstaken & De Haan bv, gastdocent van Het *Zijlstra* Center van de Vrije Universiteit van Amsterdam en redacteur van TPC.

Tekst

Paul Simons is journalist. Hij verzorgt regelmatig een bijdrage voor TPC.