

# Decentralisatie als slaagfactor voor fusies

TEKST FRANS HUIZENGA FOTOGRAFIE MARLIES VAN GROOTEL

Het slagen van een fusie van verenigingen is van veel factoren afhankelijk. Een belangrijke is de mate waarin de leden zich in de nieuwe vereniging thuis kunnen voelen. Denk daarom goed na over vorm en mate van decentralisatie in de nieuwe organisatie.

## #00

Een belangrijke slaagfactor van een fusie is het vermogen de missie van de nieuwe vereniging (de 'fusievereniging') te combineren met de reeds bestaande binding van leden aan hun oorspronkelijke vereniging. De waardering van het nieuwe huis is mede afhankelijk van zijn bewoonbaarheid, dat wil zeggen van de aanwezigheid van herkenbare kamers waarin leden terugvinden wat zij in hun oorspronkelijke vereniging zo waardeerden. Dit betekent in organisatiekundige termen dat tijdens het fusieproces goed moet worden nagedacht over de mate en de vormen van decentralisatie.

### VERNIEUWEN EN BEHOUDEN

In de wereld van verenigingen zijn fusies vaak moeizame processen waar bestuurders zich in eerste instantie niet populair mee maken en ook persoonlijk geen gewin bij hebben. Een fusie betekent veel extra werk en brengt, door de heftige reacties van sommige leden, vaak ook een zekere emotionele belasting met zich mee. Verenigingen overwegen alleen een fusie als daar duidelijk aanleiding toe is. Een veel voorkomend doel is versterking van de belangenbehartiging. Dit speelt vooral als verenigingen nadeel ondervinden van het gegeven dat zij afzonderlijk onvoldoende representatief zijn voor de sector als geheel of als de samenwerking tussen autonome verenigingen – al dan niet in koepelverband – te vrijblijvend blijkt en het te vaak voorkomt dat men elkaar bij het lobbyen hindert. Een ander doel is tot gemeenschappelijke ordening en ontwikkeling van de sector of markt te komen. De fusiepartners willen bijvoorbeeld af van rivaliserende kwaliteitsregelingen en standaarden, of ze streven ernaar het sectorale netwerk voor innovatie, kennisuitwisseling en intervisie aanzienlijk te versterken. De wens tot schaalvergroting te komen is een derde overweging. Als verenigingen soortgelijke activiteiten ondernemen kan dat vaak efficiënter door intensivering van de samenwerking of door te fuseren. In sommige gevallen blijft de fusie beperkt tot de werkorganisaties, maar meestal voegt men de verenigingen samen.

Wie de redenen voor fusies van verenigingen op een rij zet, ontdekt dat zij zelden voortkomen uit onvrede van de leden met de bestaande verenigingen. Over het algemeen waarderen leden de eigen vereniging. Als de angst bestaat dat door de fusie bestaande netwerken en belangrijke diensten verloren zullen gaan, resulteert dat begrijpelijkerwijs in verzet. De leden tamboereren dan op thema's als 'eigen identiteit', 'herkenbaarheid voor leden', 'unieke besluitvormingscultuur', en dergelijke.

### BUITEN SIMPEL, BINNEN COMPLEX

Een fusie verandert het speelveld van de fuserende verenigingen. In zekere zin reduceert men de complexiteit van

de sector door het aantal verenigingen te verminderen en hun onderlinge relaties binnen die ene nieuwe rechtspersoon te trekken. De nieuwe vereniging zal daardoor een interne structuur hebben die complexer is dan die van haar rechtsvoorgangers. Haar ledenbestand is immers heterogener en de daaraan verbonden netwerken en activiteiten meer pluriform. Wat nu opvalt, is dat bij de fusie betrokken besluitvormers in eerste instantie vaak huiverig zijn voor toenemende interne complexiteit. Zij associëren die met onoverzichtelijkheid, inefficiëntie en ineffectiviteit.

### ANGST VOOR COMPLEXITEIT

De vaak onuitgesproken wens is de interne structuur van de fusievereniging niet complexer te laten zijn dan die van de rechtsvoorgangers. Bij de keuze van de structuurelementen laat men zich vooral leiden door de taken die aanleiding hebben gegeven tot de fusie. De roep van 'oude' ledensegmenten om herkenbaar te blijven ervaart men als hinderlijk, omdat de vereniging dan te 'ingewikkeld' wordt. Dat men afwijzend staat tegenover een voortbestaan van oude verenigingen binnen de nieuwe structuur is volkomen terecht maar mag niet leiden tot een afwijzing van elke vorm van verdergaande decentralisatie, dat wil zeggen een structuur waarin decentrale organen (vakgroepen, groottegroepen, secties, afdelingen, kringen en dergelijke) eigen bevoegdheden hebben. Als de besluitvormers ook bij nadere reflectie niet op deze initiële angstreactie terugkomen, ontstaat de eerste pathologie: de centralistische.

### DE CENTRALISTISCHE PATHOLOGIE

De centralistische pathologie ontstaat vanuit het idee dat beleid idealiter centraal wordt vormgegeven en vastgesteld. Men ziet de taak van eventuele decentrale organen (vakgroepen, groottegroepen, secties, afdelingen, kringen, en dergelijke) vooral als uitvoerend. Zij krijgen weinig tot geen beleidsvormende en beleidsbepalende bevoegdheden toegekend. Deze ideologie leidt er bijna altijd toe dat de aandacht voor segmentspecifiek beleid achter blijft. Een verenigingsbestuur is immers niet het geëigende orgaan qua prioriteitstelling of samenstelling, om met enige continuïteit beleid voor specifieke ledensegmenten te ontwikkelen. Tijdens fusiebesprekingen kan een centralistische insteek tot veel, vaak terechte weerstand leiden, en er zelfs toe leiden dat de fusie niet tot stand komt. Na de fusie kan deze pathologie al snel grote onvrede tot gevolg hebben. Het contrast met de oude situatie, waarin ledensegmenten een eigen vereniging hadden, of althans een prominente plaats in die vereniging innamen, staat ieder immers helder voor de geest. Het gevolg is dat de ledenbinding vermindert en draagvlak voor het beleid snel afneemt. De fusie wordt gaandeweg ervaren als een stap terug.

# Fusies van verenigingen komen zelden voort uit onvrede van de leden met de bestaande verenigingen

## DE FEDERALISTISCHE PATHOLOGIE

Het spiegelbeeld van de centralistische pathologie is de federalistische. Deze komt voort uit het idee dat de oude verenigingen zoveel mogelijk herkenbaar moeten blijven, in de vorm van decentrale organen met een vergelijkbaar domein (taken en bevoegdheden) en met dezelfde achterban, en dat zij een stem in de centrale besluitvorming dienen te hebben. In feite opereert de fusievereniging intern dan als een koepelorganisatie. De decentrale organen zijn weliswaar geen zelfstandige rechtspersonen (dat is het verschil met een koepel), maar zij houden hun rol in de centrale beleidsvorming en besluitvorming, net zoals dat in koepels het geval is. Deze pathologie herkent men aan het principe van getrapte vertegenwoordiging en een overdaad aan 'linking pin'-constructies. Let wel: het probleem is niet dat vertegenwoordigers van ledensegmenten een plaats krijgen in centrale organen (ledenraad, besturen en dergelijke). Dat is een normale gang van zaken. Het probleem is dat het om afgevaardigden van decentrale organen gaat, niet om onafhankelijke vertegenwoordigers die volgens centrale regels zijn benoemd of verkozen. Deze pathologie ontstaat doordat de fusiepartners ook na de fusie nog in de gelegenheid willen zijn in eigen kring het centrale beleid te bespreken. Een dergelijke keuze kan door de protagonisten van herkenbaarheid in eerste instantie als een succes worden verwelkomd, maar het is in feite een Pyrrusoverwinning. Inefficiëntie door stroperige besluitvorming en ineffectiviteit door gebrek aan slagvaardigheid zullen uiteindelijk tot frustratie leiden over de geringe meerwaarde van de fusie.

## TUSSEN DE KLIPPEN DOOR

Hoe te laveren tussen centralisme en federalisme? Het begint met de erkenning dat zowel vernieuwing als behoud noodzakelijk zijn. De vernieuwing zal vooral tot uitdrukking komen op centraal niveau, waar taken en bevoegdheden die voorheen door verschillende besturen werden behartigd, in handen van één bestuur komen te liggen. Wat behouden moet blijven, is de verbondenheid van leden met

hun oude vereniging. Dit zal in eerste instantie decentraal moeten worden geborgd. De leidende vraag is dan: wat moet centraal en wat kan decentraal?

## WAT MOET CENTRAAL?

Wat het centrale domein betreft, spreekt vanzelf dat alle taken en bevoegdheden die samenhangen met de aanleiding tot de fusie bij het verenigingsbestuur worden neergelegd. Als het doel van de fusie bijvoorbeeld is om een slagvaardiger lobby mogelijk te maken, zal de lobbyfunctie een centrale aangelegenheid dienen te zijn. Uiteraard spelen specialisten uit ledensegmenten daarin soms een (vooraanstaande) rol, maar dat wordt dan geregeld via centrale commissies, onder verantwoordelijkheid van het verenigingsbestuur. Geheel onafhankelijk van de aanleiding tot de fusie, zijn er nog drie omstandigheden die centrale beleidsvoering indiceren: (1) als een zekere coördinatie van het beleid van decentrale organen nodig is (lopende het proces of vooraf door middel van kaderbeleid), (2) als de invloed of de marktmacht van de vereniging daardoor kan worden vergroot, (3) als de efficiëntie of de mate van specialisatie daardoor kan toenemen. Dit samenstel van drie principes wordt door Peter Tack en mijzelf aangeduid als het 'decentralisatiefilter' en als zodanig uitgewerkt in ons boek *Architectuur van Verenigingen* (pag. 97-98). Waar ik nu op wil wijzen, is dat de toedeling van centrale taken en bevoegdheden aan de hand van tevoren overeengekomen principes kan worden gevoerd.

## WAT MOET DECENTRAAL?

Wat het decentrale domein betreft, is vooral van belang dat activiteiten die op een bepaald ledensegment zijn gericht, organisatorisch zo dicht mogelijk bij dat segment te leggen. In de praktijk blijkt dat decentrale organen zeer geschikt zijn om ontmoeting, specialistische kennisuitwisseling en vormen van intervisie te faciliteren. In grotere verenigingen ziet men dat specialistische ledensegmenten zelfs eigen publicaties hebben of hun eigen congressen organiseren. De decentrale organen sturen dan inhoudelijk, terwijl de centrale organisatie met het oog op marktmacht en schaalvoordeel, faciliterend optreedt (gemeenschappelijke inkoop en formats, professionele ondersteuning). Ook het onderhouden van specialistische externe netwerken kan vaak het best aan decentrale organen worden overgelaten, althans zolang het accent op inhoudelijke kwesties ligt en de verenigingsbrede belangenbehartiging daar niet onder lijdt. Veel decentrale organen maken bijvoorbeeld deel uit

van specialistische clusters waar organisaties toe behoren die voor de rest van de vereniging niet interessant zijn, of zij hebben internationale zusterorganisaties die zelfstandige verenigingen zijn en alleen contact willen onderhouden met dat specifieke ledensegment. Uit deze voorbeelden blijkt dat het om taken gaat die leden zeer na aan het hart liggen. Het adagium is dan ook: centraliseer bij een fusie niet noodloos. Als het decentraal kan, doe dat dan ook.

### DRIE BIJZONDERE AANDACHTSPUNTEN

Bij het vinden van de juiste balans tussen centraal en decentraal is een aantal aandachtspunten van belang. Hierna worden deze kort aangestipt.

#### DOMEIN EN TOEZICHT

De eerste is de wijze waarop de beleidsmatige relatie tussen het verenigingsbestuur en de decentrale besturen wordt vormgegeven. Een belangrijk uitgangspunt is dat beide typen besturen hun eigen domein hebben. De centralistische pathologie laat de decentrale organen geen eigen beleidsvormende en -bepalende ruimte, terwijl de federalistische pathologie neerkomt op bemoeienis van decentrale organen met de centrale bestuurstaak. In beide gevallen zijn de domeinen onvoldoende gescheiden. Maar scheiding wil natuurlijk niet zeggen dat er geen toezicht is. Toezicht is noodzakelijk om de eenheid van beleid te bewaken: preventief toezicht in de vorm van heldere beleidskaders waarbinnen de decentrale besturen moeten blijven, en repressief toezicht in de vorm van toetsing achteraf. Wat het repressieve toezicht betreft, is echter van belang dat het zich beperkt tot toetsing aan de algemene beleids- en financiële kaders. Decentralisatie is overlaten, niet overdoen. Het vormgeven van een adequaat toezicht-regime is het eerste aandachtspunt.

#### KOSTENTOEREKENING

Het tweede aandachtspunt is de financiering van de decentrale organen. Als zij een uiteenlopend ambitieniveau hebben, is financiering uit de algemene middelen al snel problematisch. Dit speelt bij fusies als de hoogte van de contributie van de fusiepartners – en daarmee samenhangend de omvang en het niveau van hun dienstverlening – aanmerkelijk verschilt. In dergelijke gevallen is het na de fusie redelijk de kosten toe te rekenen aan de afzonderlijke ledensegmenten en deze de benodigde middelen

zelf te laten opbrengen via segmentspecifieke contributie en retributie. Voor sommige fusiepartners is een dergelijke systematiek even wennen.

#### DE WERKORGANISATIE

De mate waarin de fusiepartners zijn geprofessionaliseerd, dat wil zeggen hun werkorganisatie bij de beleidsvoering betrekken, verschilt bijna altijd onderling. Dat manifesteert zich in uiteenlopende bestuursstijlen. Na de fusie moet op centraal niveau echter voor één bestuursstijl worden gekozen. Daar komt bij dat een decentrale structuur een grotere inbreng van de werkorganisatie vergt. De voornaamste reden hiervoor is dat, als de afbakening van de domeinen op een verstandige manier heeft plaatsgevonden, de beleidsafstemming vooral een procesmatig karakter krijgt (signaleren, agenderen, bewaken) en aan de werkorganisatie toevalt. Voegt men deze twee constatering over de werkorganisatie samen, dan is duidelijk dat een fusie verdere professionalisering vereist. Dit aspect moet nadrukkelijk worden meegenomen, vooral in de implementatiefase, omdat anders het gevaar bestaat dat de fusiepartners met een kleine werkorganisatie en/of een executieve of directieve bestuursstijl de fusievereniging in haar verdere ontwikkeling remmen.

#### TOT SLOT

Als ledensegmenten hun eigen, uiteenlopende verwachtingen hebben van de aan hen te leveren diensten, is decentralisatie van groot belang. Wie ruimte geeft aan onderlinge verschillen versterkt het draagvlak voor een goed ontwikkeld centraal domein. Centralisatie en decentralisatie zijn geen tegengestelde, maar complementaire bewegingen. Dat is één van de paradoxen van een fusie. ←

**Dr. Frans Huizenga** is gelieerd aan Wissenraet Van Spaendonck BrancheAdvies. Zijn persoonlijke gegevens zijn te vinden op [www.franshuizenga.nl](http://www.franshuizenga.nl).

