

DE VERENIGING IN DE CENTR

door decentralisatie van
de overheid

TEKST FRANS HUIZENGA

De overheid kiest voor decentralisatie. Dit zet belangenorganisaties als branche-, beroeps- en patiëntenverenigingen onder druk. Waar moet je zoeken om een nieuwe samenhang te vinden tussen gedeelde belangen en lokale verschillen?

IFUUGE

#03 De overheid decentraliseert. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die de basis vormt van het stelsel van zorg en welzijn, is daar een voorbeeld van. De wet verplicht gemeenten een Wmo-loket te openen dat de burger toegang verschaft tot alle Wmo-voorzieningen. Een wezenlijk element in het stelsel is dat gemeenten veel beleidsvrijheid hebben om de uitvoering zelf vorm te geven, waardoor de uitvoering per gemeente sterk kan verschillen.

Het huidige kabinet deelt, blijkens het regeerakkoord, dit streven naar decentralisatie: de 'taken van het bestuur worden op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau gelegd' en 'het aantal ambtenaren bij alle bestuurslagen wordt verminderd, onder meer door decentralisatie en taakverschuiving richting provincies en gemeenten.' Wat zijn de effecten van overheidsdecentralisatie op het functioneren van belangenorganisaties, zoals branche-, beroeps- en patiëntenverenigingen? Deze vraag intrigeerde mij steeds meer door ervaringen met verenigingen die volop met de gevolgen van overheidsdecentralisatie worden geconfronteerd. Het antwoord op de vraag is complex en dit artikel is slechts bedoeld als een eerste aanzet die hopelijk bijdragen van andere verenigingsprofessionals uitlokt. In algemene zin kan worden gesteld dat overheidsdecentralisatie druk op belangenverenigingen legt.

STRUCTUUR VAN DE VERENIGING

Om dit te adstrueren, is het dienstig twee soorten verenigingen te onderscheiden, namelijk (1) de 'eenheidsvereniging' die lokale en regionale organen als afdelingen heeft, al dan niet met eigen rechtspersoonlijkheid, en (2) de 'federatieve vereniging' die zelfstandige lokale en regionale verenigingen als leden heeft. Een veelvoorkomende derde variant is dat personen of organisaties zowel lid van een lokale/regionale als een landelijke vereniging zijn. In

strikte zin is dat geen federatie (de landelijke vereniging is immers geen vereniging van lidverenigingen), maar als de landelijke vereniging in een dergelijke constructie feitelijk als koepel functioneert, kan het in deze analyse als federatie worden opgevat.

DRUK OP EENHEIDSVERENIGING

Wanneer de overheid taken in medebewind geeft aan lagere overheden en daarbij ook een behoorlijke beleidsvrijheid laat (de logica van decentralisatie), merken belangenverenigingen dat het steeds lastiger wordt de vereniging te blijven besturen vanuit de gedachte dat afdelingen uitvoeringsorganen zijn die het centraal vastgestelde beleid regionaal en lokaal implementeren (de logica van deconcentratie). Als lagere overheden in hun beleid sterk van elkaar kunnen afwijken is de consequentie immers dat afdelingen in hun lokale en regionale belangenbehartiging tot op zekere hoogte hun eigen weg moeten kiezen. Het centrale beleid vormt dan het beleidskader waarbinnen zij moeten blijven maar fungeert niet meer als het uit te voeren beleidsprogramma, omdat de prioriteiten plaatselijk afwijken van de landelijke. In sommige gevallen is zelfs sprake van unieke dossiers die soms ook nog als speerpunt van het afdelingsbeleid moeten worden aangemerkt. Kortom, voor de eenheidsvereniging brengt overheidsdecentralisatie met zich mee dat regionaal en lokaal beleid belangrijker wordt voor de leden en tegelijkertijd losser komt te staan van het centrale beleid. Deze ontwikkeling heeft drie belangrijke gevolgen.

VRIJHEID Het eerste gevolg betreft de inrichting en interne werkwijze van de vereniging. Als het gebiedsgebonden beleid een eigen dynamiek krijgt zal de vereniging intern moeten decentraliseren, ook in formele zin. Verenigingen met een sterk centralistische stijl die is gebaseerd op de gedachte dat alle beleid centraal moet worden ontwik-

keld en vastgesteld, hebben hier moeite mee. Zij werken wel met commissies die adviseren inzake het centrale beleid, maar kennen geen decentrale organen met eigen beleidsruimte. In dergelijke verenigingen bestaat vaak de vrees dat interne decentralisatie langs geografische lijnen de eenheid van beleid ondergraaft en het uiteenvallen van de vereniging bevordert. De realiteit is echter dat het vasthouden aan centraal gestuurd gebiedsgebonden beleid in toenemende mate ineffectief is als het overheidsbeleid in de verschillende gebieden wezenlijk verschilt. Decentrale vrijheid moet dan worden gecombineerd met heldere centrale kaders en daarop gebaseerd toezicht.

BESTUUR Het tweede gevolg betreft de vormgeving van het decentrale bestuur. Naarmate de regionale en lokale beleidskeuzen zwaarwegender en controversieler worden zal de behoefte van leden toenemen om zich met gebiedsspecifiek beleid te bemoeien. Dat vraagt om een toezichtsvorm waarin het afdelingsbestuur verantwoording aflegt aan de afdelingsvergadering. Verenigingen die intern niet zijn gedecentraliseerd of decentraal lichtere bestuurlijke vormen kennen (regionale of lokale netwerken, platforms of kringen waarin het gaat om deelname en niet om toezicht), zien zich genoodzaakt ook op decentraal niveau te democratiseren en de decentrale bestuursvorm te herijken.

ONDERSTEUNEN Het derde gevolg is beleidsmatig van aard. Als de regionale en lokale belangenbehartiging grote verscheidenheid te zien geeft, is het ondoenlijk om naast de Haagse (en soms de Europese) lobby ook de uiteenlopende regionale en lokale lobby's te regisseren. De taak van het centrale deel van de vereniging verschuift dan van directe betrokkenheid naar ondersteuning. Het accent komt te liggen op versterking van de eigen belangenbehartiging van gebiedsgebonden organen, onder meer door het aanbieden van opleidingen en trainingen, het

verschaffen van informatie en het organiseren van kennisuitwisseling. Deze verschuiving vindt overigens ook plaats in de relatie tussen regionale en lokale afdelingen. In grote verenigingen met een traditie van regionaal bestuur leidt de toenemende beleidsvrijheid van lokale overheden ertoe dat regionale afdelingen zich in de lobby beperken tot enkele prioritaire dossiers en zich daarnaast meer gaan toelagen op de ondersteuning van lokale afdelingen.

DRUK OP FEDERATIE

Voor de federatieve vereniging brengt overheidsdecentralisatie met zich mee dat de noodzaak van centrale samenwerking ter discussie komt te staan. Wanneer de overheid taken in medebewind geeft aan lagere overheden en daarbij ook een behoorlijke beleidsvrijheid laat, voedt dit de gedachte bij de lokale en regionale verenigingen dat de federatie weinig toegevoegde waarde heeft. In mijn ervaring kenmerken lokale en regionale verenigingen zich vaak door een sterk gebiedsgebonden oriëntatie en een 'hands-on'-bestuursstijl die typerend is voor vrijwilligersverenigingen met een lage graad van professionalisering. Het gezamenlijke belang komt dan in de verdrinking. De regionale en lokale dossiers en beleidsarena's domineren de geest; de landelijke (en Europese) lobby is onbekend en onbemind, evenals de landelijke sectorontwikkeling (denk bijvoorbeeld aan imagobevordering), en free-riding wordt als een aantrekkelijke optie gezien. Als de belangrijkste netwerken bovendien gebiedsgebonden zijn, wordt een Alleingang erg verleidelijk. Kortom, overheidsdecentralisatie versterkt de tendens van regionale en lokale verenigingen zich los te maken van het landelijke overkoepelende verband. Deze ontwikkeling heeft drie belangrijke gevolgen voor de federatie.

LEERVERMOGEN Allereerst zijn er beleidsmatige gevolgen. Hoewel de verscheidenheid in regionale en lokale belangenbehartiging toeneemt, is de ervaring over het algemeen dat betrokkenen veel baat blijven hebben bij uitwisseling van ervaringen en kennis, onder meer in de vorm van best practices, en soms ook worst practices. Dit vereist een zekere schaal (voldoende verscheidenheid) en een centrale speler die structuur aan de uitwisseling kan geven. Om tegenwicht te kunnen bieden aan de macht van lagere overheden en andere territoriaal sterk georganiseerde stakeholders, is het noodzakelijk dat de federatie het gezamenlijk leervermogen versterkt, en dat de aangesloten verenigingen de federatieve samenwerking daartoe ook benutten. Behalve onderlinge uitwisseling (horizontale synergie) is daarnaast ook behoefte aan beïnvloeding van de landelijke belangenbehartiging. Regionale en lokale ervaringen leiden immers tot inzichten over de bestaande landelijke kaders en daaruit kunnen ook wensen voortvloeien met betrekking tot wijzigingen in wet- en regelgeving (verticale synergie). Als het beleid is gericht op het versterken van deze twee vormen van synergie hebben regionale en lokale verenigingen baat bij een goede landelijke inbedding.

**INBEDDING IN
NIEUWE REGIONALE
SAMENWERKINGSVERBANDEN
KAN ALS PRIMAIR WORDEN
ERVAREN EN DE RELATIE TOT
DE 'SECTORALE' LANDELIJKE
FEDERATIE ALS SECUNDAIR**

ACHTERBAN VERSUS GEBIED Het tweede gevolg betreft rivaliserende samenwerkingsverbanden. Naarmate regionale en lokale beleidskeuzen zwaarwegender worden, neemt het belang van lokale en regionale samenwerking toe. De gebiedsgebonden verenigingen en afdelingen gaan nauwer samenwerken in regionale en lokale platforms, raden, netwerken en dergelijke, die 'sector' overschrijdend zijn. (De term 'sector' gebruik ik losjes: deze verwijst in dit verband naar de respectievelijke achterbannen van de samenwerkende organisaties). Dat kan ertoe leiden dat de inbedding in deze nieuwe verbanden als primair wordt ervaren en de relatie tot de 'sectorale' landelijke federatie als secundair. De oprichting van een landelijke koepel van WMO-raden is een voorbeeld van een dergelijke logica; een vingerwijzing naar een kanteling die zou kunnen doorzetten. Als versterking van sectoroverschrijdende regionale en lokale samenwerking niet wordt gecombineerd met het aanhalen van sectorale banden binnen de federatie, kan dat op termijn tot verzwakking van de positie van de leden leiden. Zo wordt het imago van een branche, beroep of patiëntengroep vooral landelijk bepaald. Verenigingen uit een minder invloedrijke sector doen er dus goed aan naast hun ondergeschikte rol in territoriale samenwerkingsverbanden op landelijk niveau gezamenlijk een sterke sectorale aanwezigheid te cultiveren.

CONTINUÏTEIT Het derde gevolg is van organisatorische aard. Regionale en lokale verenigingen zijn vaak kwetsbaar omdat ze sterk op vrijwilligers drijven. Continuïteit is een belangrijk punt van aandacht, vooral in kwalitatieve zin. Bij veel verenigingen slagen lokale afdelingen er maar moeilijk in boven het niveau van de sociëteit uit te komen waarbij de ontmoetingsfunctie centraal staat. Dat is nuttig voor ledenbinding, maar bij verdergaande overheidsdecentralisatie komen er andere kerntaken bij, in het bijzonder belangenbehartiging. En daarbij geldt dat het één ding is om – met veel inspanning – lobbyvermogen op te bouwen, maar dat het heel iets anders is om in een vrijwilligersvereniging dat vermogen vast te houden bij een wisseling van de wacht. Dat doet de noodzaak van verenigingsinterne scholing en training toenemen. Veel grote verenigingen kennen het fenomeen van een Bestuursacademie al, maar de behoefte daaraan neemt bij overheidsdecentralisatie toe. Ook hiervoor is een zekere schaal nodig en dus is er een belangrijke rol weggelegd voor de federatie.

FRAGMENTATIE

Overheidsdecentralisatie vergt van een eenheidsvereniging dat zij ruimte geeft aan regionale en lokale afdelingen. Slaagt zij hier niet in dan blijven invloedsmogelijkheden bij lagere overheden onbenut en leidt dat op termijn tot afnemende ledenbinding en het ontstaan van nieuwe belangenorganisaties. Overheidsdecentralisatie vergt van regionale en lokale verenigingen dat zij de band met de federatie weten vast te houden. Slagen zij hier niet in dan verliezen zij alle daarmee samenhangende schaalvoordelen en boeten ze op termijn zelf aan kracht in. Bovendien

ontnemen zij zichzelf de mogelijkheid het landelijk beleid te beïnvloeden. Kortom, als verenigingen niet bij de les blijven, werkt overheidsdecentralisatie als een centrifugale kracht die de sector fragmenteert.

Dit proces van fragmentatie verloopt overigens niet alleen langs de lijn van overheidsdecentralisatie. De analyse kan verbreed worden naar andere aanjagers van gebiedsgerelateerde fragmentatie, zoals behandelcentra (voor patiëntenorganisaties), zorgkantoren of opleidingsinstellingen. Ook subsidieverstrekkers, zoals goeddoelenfondsen, kunnen een dergelijke centrifugale invloed hebben. Het beeld varieert sterk per sector.

PARADOX VAN BETROKKENHEID

In de organisatiesociologie is vaak gewezen op het fenomeen van 'institutionele isomorfie': organisaties gaan na verloop van tijd in hun inrichting en werkwijze op elkaar lijken. Bij belangenbehartiging is dat in elk geval te zien. Als de overheid decentraliseert, moeten verenigingen daarop inspelen en gaan zij een vergelijkbare organisatorische gelaagdheid vertonen. Het probleem is alleen dat het decentralisatiespel voor verenigingen moeilijker is te spelen. Zij zijn immers voor een groot deel aangewezen op vrijwilligers (de leden), en het is in veel sectoren niet eenvoudig vrijwillige betrokkenheid op verschillende bestuursniveaus te combineren met interne cohesie. Voor belangenverenigingen is het daardoor vaak lastig op meerdere bestuurslagen tegelijk een sterke aanwezigheid te ontwikkelen.

Dat brengt mij op een paradox van het decentralisatiebeleid van de overheid. Vanuit één invalshoek is het lovenswaardig dat 'taken van het bestuur [...] op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau [worden] gelegd' (regeerakkoord), want dat maakt het voor individuele burgers mogelijk zich op kleine schaal te organiseren, letterlijk dicht bij huis. Maar als dat beleid tegelijkertijd tot fragmentatie van het middenveld leidt, en dus tot verzwakking van de 'infrastructuur' van maatschappelijke betrokkenheid, is het de vraag of de samenleving er per saldo op vooruitgaat. Gelukkig is deze verzwakking slechts een reëel gevaar en geen wetmatigheid. Het is aan verenigingsbestuurders en -professionals dit gevaar te onderkennen en effectieve strategieën te ontwikkelen en met elkaar te delen die belangenverenigingen door het tijdperk van overheidsdecentralisatie kunnen loodsen. ←

Frans Huizenga is bestuurskundige, gespecialiseerd in verenigingen. www.franshuizenga.nl.



De overheid kiest steeds meer voor decentralisatie van beleid. Belangenorganisaties staan onder druk om lokaal op te komen voor belangen van leden zonder de samenhang te verliezen.