

In de maatschappelijke sectoren wonen, zorg en onderwijs zijn de afgelopen decennia veel verenigingen omgedoopt tot stichtingen. Met name bij woningbouwcorporaties en zorgorganisaties is er nauwelijks nog een vereniging te vinden. ‘Een vereniging is niet meer van deze tijd’, is de verzuchting. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) deed voor Verus onderzoek naar de betekenis en potentie van de hedendaagse vereniging.

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff en Mark van Twist zetten de bredere vraag centraal hoe het kan dat in maatschappelijke organisaties zo weinig waarde wordt gehecht aan democratische bestuursvormen zoals de vereniging. Zij introduceren een herwaardering van het ‘verenigingsmodel’ als een te verkiezen bestuursvorm én praktijk.

Inderdaad, dit model ‘werkt’ niet altijd lekker. Belangrijker is echter of je de vraag ‘of het werkt’ als eerste moet stellen.

DE VERENIGING IS ZO GEK NOG NIET

Een kwieke man op leeftijd, die oud-bestuurslid en actief lid van een christelijke schoolvereniging is, vertelt hoe de algemene ledenvergadering in de jaren negentig de school redde van een fusie met een andere (grotere) scholengroep. Die fusie, zo bleek, was vooral geënt op de bestuurlijke ambities van de directeur. De directeur had het bestuur van de vereniging ingepalmd en overtuigd, maar een aantal leden van de vereniging roken onraad en staken er een stokje voor in de ledenvergadering. De fusie werd afgeblazen en de directeur moest het veld ruimen. 'Vestia was nooit gebeurd als het gewoon een vereniging was gebleven,' zegt hij onomwonden in het interview. 'Als er een crisis komt, er nood aan de man is, dan heeft zo'n vereniging waarde. De vereniging kan dan wat organiseren, tot besluitvorming komen en recht doen aan wat er bij ouders leeft.' Maar los van een crisis heb je ook gewone reguliere betrokkenheid van ouders bij de school, ook op beleidsniveau, zo stelt hij: 'Dat moet je als bestuur wel voeden, en dat gebeurt bij verenigingen vaak slecht. De vereniging wordt gewoon verwaarloosd. In het verleden hadden we nog weleens thematische ledenvergaderingen, de hamerstukken waren dan een formaliteit, maar toch werd er inhoudelijk gesproken over bijvoorbeeld identiteit of pedagogische visies.' Nu, zo merkt hij op, zijn er helemaal geen inhoudelijke aspecten meer op de

ledenvergadering, alleen maar hamerstukken. Soms wordt zelfs opgemerkt dat de vereniging er niet over mag besluiten – dat vindt hij helemaal een verkeerde houding. De laatste paar keer waren de vergaderingen gewoon gènant, er waren drie of vier leden – waar hij er een van was. 'Dit wordt wel erg mager.'

Het is wel zo dat bestuurders denken dat ouders niet meer geïnteresseerd zijn in beleidsvragen, maar ze doen ook totaal niet hun best om er wat van te maken. Volgens hem wordt de vereniging bestuurlijk afgesneden, verwaarloosd.

Teloorgang van de vereniging?

In de maatschappelijke sectoren wonen, zorg en onderwijs zijn de afgelopen decennia veel verenigingen omgedoopt tot stichtingen. Met name bij woningbouwcorporaties en zorgorganisaties is er nauwelijks nog een vereniging te vinden. Bij scholen, met name in het protestantse primair onderwijs, zijn nog wel aardig wat verenigingen actief, maar dit neemt stevig af.¹ De redenen waarom in verschillende sectoren de vereniging aan belang heeft ingeboet overlappen elkaar in zekere mate. Ze blijken sterk samen te hangen met

schaalvergroting en fusies en het daaraan verbonden vermeende belang van professioneel bestuur en toezicht (Goodijk, 2012; Minderman, 2012; Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013).² Al in de jaren zeventig verdwenen veel woningbouwverenigingen nadat de sector verzelfstandigd werd. Nu zijn nog slechts 26 van de 298 woningcorporaties een vereniging.³ Waar in de zorgsector in de jaren zeventig nog flinke debatten waren over democratisering van zorgbestuur, verdween dit in de jaren tachtig geheel achter de sluier van professionalisering en ‘corporate governance’. Er zijn praktisch geen zorginstellingen meer die een verenigingsmodel hanteren.⁴ In het onderwijs zijn er wel verenigingen gebleven, maar ook daar leiden schaalvergroting en fusies tot het opheffen ervan. Het stereotype van de schoolvereniging is een kleinschalige, protestants-christelijke school in het primair onderwijs.⁵ In het voortgezet onderwijs komen verenigingen minder vaak voor, en ook katholieke scholen zijn vaker een stichting. Door een toenemende druk op en noodzaak van samenwerking (bijvoorbeeld in krimpgebieden, naar aanleiding van bezettingsproblematiek van leerkrachten of met betrekking tot het speciaal onderwijs) is kleinschaligheid steeds minder goed vol te houden. In het samenwerken zal de vereniging uiteindelijk snel sneuvelen. Bestuurders en toezichthouders lijken ook geen perspectief te zien, ze kennen eigenlijk geen goede voorbeelden van goed functionerende verenigingen waar ze zich aan op kunnen trekken. ‘Het is niet meer van deze tijd’, is de verzuchting.

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) deed voor Verus onderzoek naar de betekenis en potentie van de vereniging in onze tijd (Den Uijl e.a., 2020). In dit artikel zetten we de bredere vraag centraal hoe het kan dat in maatschappelijke organisaties zo weinig waarde wordt gehecht aan democratische bestuursvormen zoals de vereniging, waarom dat problematisch is, en introduceren we een herwaardering van het ‘verenigingsmodel’. Onze oproep is: de vereniging is wel degelijk een te kiezen bestuursvorm én praktijk, ondanks dat het wellicht niet altijd lekker ‘werkt’. Misschien, zo luidt de belangrijkste opbrengst van onze zoektocht, is de vraag of het ‘werkt’ niet de eerste die we moeten stellen.

De vereniging in onze tijd

De vraag naar de vereniging moet breder opgevat worden dan alleen als een vraag naar een bepaalde bestuursvorm: het gaat niet alleen om de vereniging als *structuur*, maar ook om het verenigen als *praktijk*. Het is de vraag naar de toekomst van de maatschappelijke democratie: naar hoe wij pogingen doen om fatsoenlijk samen te leven, ‘wij’ te zeggen, zo goed en zo kwaad als dat gaat (Schuyt, 2009; Putnam, 2000). Dit is zowel een zorg als een potentie: enerzijds heeft de burger zich teruggetrokken uit het publieke domein, door individualisering enerzijds en professionalisering van bestuur anderzijds – besturen en toezichthouden wordt eerder opgevat als een expertrol dan als een maatschappelijke of politieke rol. Dit heeft bijgedragen aan een terugtrekkende beweging van de burger uit het publieke domein, en daarmee zijn uitoefening van ‘politieke vrijheid’: je actief bemoeien (dat wil zeggen: niet vanaf de zijlijn) met dat wat maatschappelijk en gemeenschappelijk is (Taylor, 1992). Tegelijkertijd moeten we constateren dat er op diverse plekken in het land juist vanuit burgers, buurten en wijken initiatieven zijn om het heft (weer) in handen te nemen. Er wordt wel gesproken over ‘de eeuw van de burger’ en de mogelijkheid van bijvoorbeeld coöperaties om weer tegenwerk te kunnen leveren aan ‘anonimiteit en zakelijkheid’ in maatschappelijke organisaties (Buijs, 2014; Tjeenk Willink, 2018). Alleen hierom is het de moeite waard de vereniging in leven te houden, dan wel leven in te blazen, en is het des te meer zorgelijk dat juist de gevestigde bestuurlijke orde zo wars is van democratische bestuursvormen. De vraag naar de vereniging is ook groter dan slechts een bestuursvorm: het gaat om *praktijken van verenigen*.

Dominante vertogen

Een belangrijke reden waarom verenigingen verdwijnen is dat onder bestuurders wordt gedacht dat dit een ineffectieve en trage bestuursvorm is. Bovendien zijn moderne burgers nauwelijks nog te porren voor ledenvergaderingen: de publieke betrokkenheid is

Het gaat niet alleen om de vereniging als structuur, maar ook om het verenigen als praktijk

afgenomen, zo wordt gedacht. En inderdaad, in het onderwijs zijn aardig wat ledenvergaderingen waar er meer bestuurders dan leden in de zaal zitten. Dat kan tot bestuurlijke frustratie leiden omdat de ledenvergadering wordt ervaren als een wassen neus, of doordat een klein aantal leden het beleid van de hele organisatie kaapt. In een stichting, of in een BV (zoals in de zorg steeds meer te zien is), is er veel meer bestuurlijke slagkracht. De Raad van Toezicht kan in feite door niemand worden terechtgewezen, geschorst of afgezet. Dit wordt als een voordeel gezien, zelfs als een kwestie van eer: een professionele en maatschappelijk betrokken Raad van Toezicht is afdoende om een bestuur in het gareel te houden. Er zijn grofweg twee vertogen – dominante wijzen van denken en spreken – die de vereniging irrelevant maken: de logica van de burger als klant enerzijds, en de logica van modernisering en professionalisering van bestuur anderzijds.

Burger-klant

In de vereniging is de burger – de bewoner, de ouder of de patiënt of familielid – eigenaar van de organisatie. Dat wil zeggen: het uiteindelijke verantwoordingsorgaan van bestuur en toezicht ligt bij de ledenvergadering.

In de loop van de afgelopen decennia is echter gebleken dat burgers steeds minder betrokken willen zijn bij beleidsvragen van maatschappelijke organisaties. Althans, dat is de veronderstelling. De burger stemt niet meer binnen de vereniging (*voice*), maar met de voeten – als het niet naar de zin is wordt de organisatie verlaten (*exit*). Dit is ook de wijze waarop kwaliteitsverbetering zou moeten plaatsvinden: competitie. Als er iets niet naar de zin is, kijkt men snel naar de schoolleiding of het bestuur. Dat veel organisaties grote bestuurlijke conglomeraten zijn geworden

heeft hieraan bijgedragen: het geeft de suggestie van een professioneel bestuur dat problemen oplost voor de klanten. Het is effectief en efficiënt. De tevredenheidsmonitor en het kwaliteitsmanagement zijn hiervan de grootste instrumenten. Anderzijds is het ook zo dat maatschappelijke organisaties het ingewikkeld vinden om burgers mee te laten doen. Natuurlijk, er zijn alle geijkte inspraakmogelijkheden, maar professionals, managers en bestuurders vinden dit soms eerder lastig dan behulpzaam, en als het er is, liever wel binnen het schema en de kaders die het bestuur stelt. Er is een duidelijke scheiding tussen uitvoering en afnemer, terwijl in het idee van de vereniging deze scheiding ten minste doorzichtig is. We zitten als het ware gevangen in deze dynamiek: de organisatie die het eigenaarschap naar zich toe trekt omdat burgers zich niet meer verbinden met de gemeenschap van de organisatie, en de burgers die het eigenaarschap bij de organisatie laten omdat ze geen ruimte krijgen of ervaren om deel uit te maken van de gemeenschap. Met de burger als klant die het beste wil voor zijn of haar kind, die het mooiste wil wonen, die de beste zorg wil, iets wat ruimschoots voorafgaat aan wat goed is voor de gemeenschap of de samenleving, is de maatschappelijke organisatie eerder een ‘gezelschap’ dan een gemeenschap – een praktijk van verenigen (Tönnies, 1957).

Modernisering en professionalisering van bestuur

Er is sprake van de vraag naar ‘kip en ei’, een onduidelijke relatie tussen oorzaak en gevolg: zijn verenigingen tandoeloo doordat burgers niet meer geïnteresseerd zijn, of zijn die bestuurlijk buitenspel gezet? Misschien is het voor een deel wel zo dat burgers minder betrokken zijn geraakt door de wijze waarop

besturen van maatschappelijke organisaties zeggenschap hebben onttrokken aan burgers. Dit is een argument dat in bestuurlijke kringen weinig te horen is, maar waar in de literatuur best wat weerklank voor te vinden is (zie bijvoorbeeld De Tocqueville, 2011; Schachter, 2011; ROB, 2017; Stavrides, 2018). Kort gezegd komt het erop neer dat de ‘bestuurlijke elite’ steeds meer macht naar zich heeft toegetrokken, en burgers heeft afgescheept met een soort schijnzeggenschap. De opkomst van ‘medezeggenschap’ gaat gepaard met een neergang van democratisch eigenaarschap. Dit gegeven wordt vervolgens gemaskeerd door een stortvloed aan prachtige morele taal, gevat in kernwaarden, visies en missies, maatschappelijke betrokkenheid, professionaliteit en wat dies meer zij (Den Uijl & Van Twist, 2018). Tegelijkertijd is er door schaalvergroting sprake van een steeds grotere afstand tussen het bestuur en de alledaagse praktijk. Het vraagstuk van een tekort aan draagvlak in verenigingen kan enerzijds te maken hebben met maatschappelijke ontwikkelingen, maar het kan eveneens zo zijn dat het door bestuurlijke ontwikkelingen steeds minder aantrekkelijk is geworden voor burgers om zich actief in de vereniging op te stellen.

In ons onderzoek bij schoolverenigingen kwam het volgende vertoog naar voren: het besturen van onderwijsorganisaties is een complex en organisatiekundig vraagstuk. Dit vereist professionele bestuurders en toezichthouders. Het ‘oude’ vrijwilligersbestuur moet daarom worden vervangen door een professioneel bestuur. Om de onafhankelijkheid beter te borgen wordt de voorkeur gegeven aan een duaal bestuur; het Raad van Toezicht-model met een College van Bestuur als bevoegd gezag en een groot mandaat. Dit wordt ook van overheidswege gestimuleerd. In de tussentijd worden scholen bestuurlijk steeds groter door allerlei fusies en samenwerkingen, vaak vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit, zekerheid van personele bezetting, maar ook het meer abstracte idee van ‘bestuurlijke slagkracht’. Soms is het misschien ook zo dat bestuurders graag het imperium uitbreiden. De Raad van Toezicht moet in deze schaalvergroting ook verder professionaliseren, zo luidt het vertoog. Verschillende expertises moeten zijn vertegenwoordigd en er moet

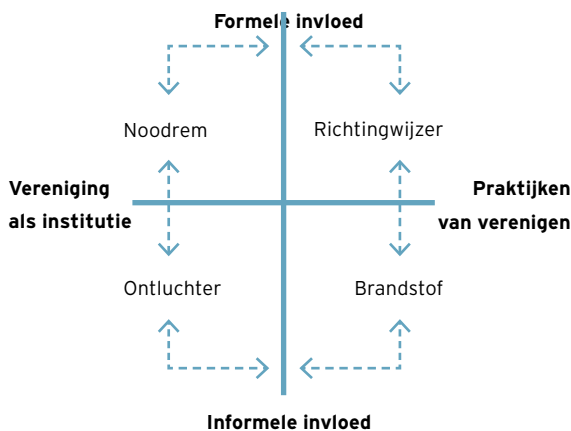
een open en kritisch gesprek zijn. Via de Wet medezeggenschap op scholen (2006) en de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen (2017) hebben medezeggenschapsorganen meer invloed gekregen op de Raad van Toezicht en het bestuur. Op deze manier moeten *checks and balances* geborgd zijn. Nu dit allemaal in orde is, lijkt het slechts een kwestie van tijd voor de vereniging wordt opgeheven en de stichting wordt ingericht. De vereniging is volgens dit perspectief immers niet meer van deze tijd, er zijn voldoende alternatieven voor *checks en balances*, er is geen animo voor en het levert alleen maar gedoe op.

Het NSOB-verenigingsmodel

Als tegenhanger van deze dominante logica's introduceren we het NSOB-verenigingsmodel, zoals hieronder weergegeven. Kern daarvan is dat een herwaardering van de vereniging twee aspecten moet omvatten, namelijk de herwaardering van *de vereniging als institutionele vorm van tegenmacht*, en *verenigen als praktijk*. Hierbinnen zijn vervolgens een formele en informele dimensie onderscheiden, die elk een belangrijke functie vervullen. Van belang is om de kwadranten van het model in samenhang te zien. Het is niet een kwestie van kiezen wat uitkomt, de onderscheiden kwadranten hebben elkaar nodig, beïnvloeden elkaar, lopen in elkaar over, en zijn in werkelijkheid lang niet altijd helder te onderscheiden. Het punt is dat verenigen als praktijk de basis is voor iedere maatschappelijke organisatie, maar dat voor een goede geleiding hiervan dit ook institutionele vormen moet krijgen.

De functie van **noodrem** duidt het belang van een ledenvergadering om vanuit een positie van eigenaarschap een bestuur te mandateren, besluiten goed, dan wel af te keuren. Hoewel het in de praktijk vaak zo zal zijn dat de noodrem niet wordt gebruikt of gelukkig (nog) niet echt nodig is, is het toch een onmisbaar element in een maatschappelijke organisatie.

De functie van **ontluchter** past bij het beeld van de vereniging als institutionele tegenmacht die kan bijdragen aan de kwaliteit van (potentieel) conflict.



Een goed werkende vereniging kan een conflict kanaliseren zonder het te bagatelliseren. Verenigen gaat nu eenmaal niet zonder onenigheid, en dit moet juist een plek krijgen in plaats van onderdrukt te worden. Dit ontlichten kan er voorts aan bijdragen dat de noodrem niet gebruikt hoeft te worden.

De functie van **richtingwijzer** duidt op een formeel aspect van verenigen als praktijk. Dit hebben we vooral gemunt in het kader van medezeggenschap (op verschillende niveaus). Het is van belang medezeggenschap scherp te onderscheiden van de vereniging als tegenmacht, omdat ze een heel verschillende werking hebben. Medezeggenschap is vaak alledaagser, en alleen al het feit dat burgers en professionals met elkaar aan tafel zitten in een poging ergens uit te komen, is al een praktijk van verenigen. In het ene geval functioneert dit echter veel beter dan in andere gevallen, omdat medezeggenschap soms wordt ervaren als een lege huls: als het erop aankomt hebben ze maar weinig in te brengen, is alles al voorgekookt of, misschien wel daardoor, het is moeilijk om burgers en professionals er enthousiast voor te krijgen.

Het meest fundamentele aspect van verenigen, of de organisatie nu georganiseerd is als stichting of als vereniging, is samen dingen doen en voor elkaar krijgen: de functie van **brandstof**. Men kan formeel en institutioneel alles mooi regelen, het komt er uitein-

delijk op aan samen de maatschappelijke organisatie te dragen: ouders, leerlingen, bewoners, familieleden, patiënten, vrijwilligers, bedrijven, professionals, medewerkers, managers en bestuurders. Dit is heel alledaags en praktisch: het gaat over koffie schenken in het verpleeghuis, huiswerkhulp regelen onder ouders, of een speeltuin voor elkaar krijgen met de buurt. Samenleven, verenigen, komt uiteindelijk hierop neer: ondanks de altijd aanwezige mogelijkheid van conflict en onenigheid toch dingen samen voor elkaar krijgen.

Je weet pas wat je mist...

Als een vereniging wordt ontbonden, wordt in wezen de noodrem eraf gehaald. Dit levert weinig problemen op zolang er weinig aan de hand is en er niets misgaat. Maar op het moment dat de school uit de bocht dreigt te vliegen, of daar in ieder geval verschillende meningen over zijn, dan is de noodrem een welkome (maar ook harde en ingewikkelde) voorziening. In het kader van risicomanagement is een vereniging daarmee te verkiezen boven een stichting: het geeft waarborgen van hindermacht en voorkomt machtsconcentratie, vooral als het erop aan komt. De vereniging is daarmee verre van perfect, maar dat is het hele idee van een democratie, van samenleven.

Praktische aanbevelingen

In het licht van bovenstaande overwegingen hebben we een beperkt aantal praktische aanbevelingen die, naar ons idee, het proberen waard zijn om een vereniging in leven te houden.

We hebben een aantal mogelijkheden ontwikkeld die de vereniging een nieuwe gestalte kunnen geven:

- Draag er zorg voor dat alle afnemers automatisch lid worden van de vereniging bij aanmelding;
- Haal alle financiële drempels weg om lid te worden;
- Zorg voor stukken in alledaagse taal en informatie die niet slechts vanuit bestuurlijk oogpunt relevant is;
- Richt de vereniging in op afroep, in plaats van, of

naast, jaarlijkse vergaderingen die voelen als verplicht nummer;

- Laat betrokken burgers (ouders, familieleden, bewoners) plaatsnemen in het toezichthoudend orgaan.

Bronnen en literatuur

- Buijs, G.J. 2014. Van wie is de school? Christelijk onderwijs tussen staat, markt en samenleving. In: Dick den Bakker & Rens Rottier (red.), *Van deze tijd. Maatschappelijke veranderingen en christelijk onderwijs*. Woerden: Stichting Steunfonds Christelijk Onderwijs, pp. 18-23.
- Commissie Behoorlijk Bestuur. 2013. *Een Lastig Gesprek*, Den Haag: Commissie Behoorlijk Bestuur.
- Den Uijl, H., Van Delden, M., Ophoff, P. & Van Twist, M. 2020. *Onderzoek alles, behoud het goede. Herwaardering van het verenigingsmodel*. Den Haag: NSOB.
- Den Uijl, H. & Van Twist, M. 2018. Het Moreel Teveel, in: *M&O*, 4/5 (2018), 36-46.
- Goodijk, R. 2012. *Falend Toezicht in Semipublieke Organisaties? Zoeken Naar Verklaringen*. Assen: Van Gorcum.
- Minderman, G.D. 2012. *Waar Is de Raad van Toezicht? Deel I. Het Interne Toezicht in Nederlandse Non-Profitorganisaties*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Putnam, R.D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- ROB. 2017. *Democratie Is Méér Dan Politiek Alleen - Burgers Aan Het Roer in Hun Leefwereld*, Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur.
- Schachter, H.L. 2011. Reflections on Political Engagement and Voluntary Association Governance, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40.4, 703-19.
- Schuyt, C. 2009. *Over het recht om 'wij' te zeggen: groepstegenstellingen en de democratische gemeenschap*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stavrides, S. 2018. Common Space: Die Stadt Als Gemeingut', in: *Arch+*, 132, 14-19.
- Taylor, C. 1992. *The Ethics of Authenticity*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Tjeenk Willink, H. 2018. *Groter Denken, Kleiner Doen*, Amsterdam: Prometheus.
- Tocqueville, A. de. 2011. *Over de democratie in Amerika*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Tönnies, F. 1957. *Community and Association*. Michigan: Michigan State University.

Voetnoten

1. Zie de achtergrondstudie bij het essay 'Onderzoek alles, behoud het goede'. Zie literatuur.
2. In ons onderzoek bleek dat hoe groter de school (of scholengroep), hoe minder vaak men een verenigingsmodel hanteert.
3. Gegevens via VTW (Vereniging voor Toezichthouders van Woningcorporaties).
4. Volgens Marius Buiting, directeur NVTZ (Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn).
5. Volgens de achtergrondstudie bij het essay 'Onderzoek alles, behoud het goede'.

Over de auteur

Henk den Uijl is onderzoeker bij de NSOB en als buitenpromovendus in de filosofie verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij is filosoof en bedrijfskundige en was voorheen verbonden aan NVTZ.

Myrthe van Delden is onderzoeker en opleidingsmanager bij de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten. Zij is Bestuurs- en Organisatiewetenschapper met een master Management of Governance Networks.

Petra Ophoff is onderzoeker en opleidingsmanager bij de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingsstrajecten. Zij studeerde aan de Universiteit Utrecht, research master Bestuurskunde.

Prof. dr. **Mark van Twist** is decaan en bestuurder van de NSOB. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding internal auditing & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

