

3 Tussen achterban en overheid Strategie bepalen in belangenverenigingen

Dit interessante artikel maakt duidelijk dat onderzoek naar het organiseren van non-profitorganisaties en vrijwilligersorganisaties een grote stap heeft gemaakt. Het zijn niet meer simpele, bijna beschuldigende, artikelen waarin standaard bedrijfskundeverhalen worden vertaald naar non-profitomgevingen. In plaats daarvan ontstaat er een meer specifieke benadering die aansluit bij de inhoud van de organisaties. Kuperus en Van der Pijl gaan een extra uitdaging aan door te kijken naar klassieke belangenorganisaties. Deze organisaties zijn op een aantal punten fundamenteel anders dan dienstverlenende organisaties.

De auteurs beschrijven dat niet alleen externe factoren van belang zijn voor belangenorganisaties, maar ook interne gerichtheid. Een hechte band met de leden en achterban is belangrijk voor succes en vitaliteit van de organisatie. Bestuurders, managers en leden van een belangenorganisatie, en van non-profitorganisaties in het algemeen, zijn gebaat bij zowel een goede interne organisatie als een strategisch beleid voor de toekomst van de organisatie. Strategisch management is waar het in dit artikel om draait. Het gepresenteerde model voor strategieontwikkeling is gestoeld op twee dilemma's waar iedere belangenvereniging mee te kampen heeft: het dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding en het dilemma van representatie en beheersing. Deze worden uitvoerig besproken, waarna de belangenorganisaties worden gepositioneerd in een kwadrant, waarbinnen de belangenvereniging kan kiezen tussen verschillende manieren om strategie te bepalen en de inzet van actieve leden en vrijwilligers te benutten en te sturen. De dilemma's kunnen leiden tot een vicieuze of een virtueuze cirkel. De case helpt de lezer elementen in de eigen organisatie te herkennen, die zouden kunnen leiden tot het ontstaan van een impasse of juist het beperken van conflicten.

Dit artikel is een aanrader voor een ieder die aan de slag gaat met strategisch management, veranderingen, leden en ledenvergadering. Wel moet duidelijk zijn dat de hier beschreven politieke dynamiek niet in alle organisaties zal gelden.

plaatsbepaling

Lucas Meijs en Esther Ten Hoorn,
bijzonder hoogleraar en onderzoeker bij
de Rotterdam School of Management,
Erasmus Universiteit Rotterdam

Tussen achterban en overheid

Strategie bepalen in belangenverenigingen

3

*Marika Kuperus
Kees van der Pijl*

Inleiding

Voor een belangenvereniging is opkomen voor de belangen van je achterban een cruciaal onderdeel van je bestaansrecht. Dat vraagt een uitgekende strategie. Managers en besturen van belangenverenigingen houden zich dan ook dagelijks bezig met strategische vragen, gericht op hun inhoudelijke doelen: 'Welk thema is actueel? Welke plannen van het Ministerie vragen onze reactie?'. Ook de gekozen aanpak vraagt een strategische keus: 'Aan de onderhandelingstafel of liever harde actie?'. Bij het kiezen van de strategie wordt meestal vooral gelet op wat het meest kansrijk wordt gevonden, gezien de houding van en relatie met de tegenpartij.

De ogen van de belangenbehartiger zijn gericht op de buitenwereld. Dat is logisch, maar voor belangenbehartiging zijn niet alleen de externe kansen van belang. Ook de interne verhoudingen zijn bepalend voor wat de juiste strategie is. De hechtheid van de vereniging, in dialoog met de achterban ontwikkelen van verenigingsbeleid en draagvlak verwerven voor de belangenbehartiging zijn voor het uiteindelijke succes van groot belang. Te weinig oog hiervoor kan desastreuze gevolgen hebben voor de vitaliteit van de organisatie.

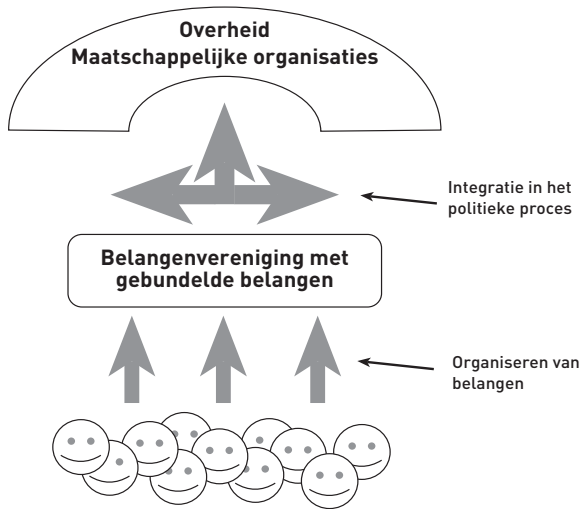
Dit artikel gaat over het strategische management van belangenverenigingen. Daarbij wijzen we op het belang van een afgewogen aandacht voor enerzijds de belangen die de vereniging representeert en anderzijds interne dynamiek van de belangenvereniging. Er wordt een model gepresenteerd voor strategieontwikkeling, gebaseerd op twee cruciale dilemma's voor de belangenvereniging: het dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding en het dilemma tussen representatie en beheersing (Van der Pijl e.a., 2004). Op basis hiervan beschrijven we twee mechanismen van een vicieuze en een virtueuze cirkel (Hampden-Turner 1990, 1994). Het

model voor strategieontwikkeling van belangenverenigingen wordt geïllustreerd aan de hand van een casus van de Federatie van Ouderverenigingen, de belangenvereniging van mensen met een verstandelijke handicap en hun ouders/verwanten. Het blijkt dat het vanuit de theorie beschreven mechanisme van een vicieuze cirkel past op het op de empirie gebaseerde patroon van gebeurtenissen in de FvO-casus over een periode van de jaren '50 tot 2002. De gegevens waarop deze casus is gebaseerd komen voornamelijk van een aantal interne FvO-documenten (FVO, 1993; FvO, 1996; Bos e.a., 2002) en een historische studie van vijftig jaar verstandelijk gehandicaptenzorg, inclusief de ouderverenigingen (Beltman, 2001). Deze gegevens zijn geïnterpreteerd vanuit de ervaringen van de eerste auteur in zijn functie als beleidsmedewerker van de FvO en de VOGG van 1999 tot 2003.

De dilemma's van een belangenvereniging

Belangenverenigingen zijn complexe organisaties als het gaat om strategie bepalen. De strategieontwikkeling wordt maar deels bepaald door bestuur en management van de organisatie. In de vereniging zijn het ook de leden die op de een of andere manier meebepalen. De belangenbehartiging is voor een belangrijk deel gebaseerd op de opgetelde individuele belangen van de leden. Leden brengen deze belangen, al dan niet actief als vrijwilliger, in als hun visie en ervaringskennis. Die ervaringen moeten gebundeld worden (Lammerts, 2002). Voor de totstandkoming van een collectief standpunt over een bepaald thema is die representatie van leden van groot belang. Dit is het proces van aggregatie van individuele belangen tot een collectief belang en van standpuntbepaling.

Verschillende onderzoeken (Streeck e.a., 1985; Van Waar-



Figuur 1. Twee visies op belangenverenigingen

den, 1989; Doorewaard, 1990; De Vroom, 1990) hebben de dilemma's van belangenverenigingen aan het licht gebracht. Dit onderzoek ging over twee verschillende en met elkaar in verband staande zaken: de manier waarop collectieve belangen in de samenleving zijn georganiseerd en de manier waarop collectieve belangen zijn geïntegreerd in het politieke proces. De corporatisme-opvatting legt daarbij de nadruk op de vervlechting van de belangenvereniging en de overheid, de pluralisme-benadering op de belangenvereniging als representant van burgers naar de overheid (Verhallen e.a., 1980). Deze twee benaderingen kunnen worden geïnterpreteerd als twee dilemma's die typerend zijn voor belangenverenigingen (Streeck e.a., 1985; Van Waarden, 1989; Doorewaard, 1990; De Vroom, 1990; Van Noort e.a., 1995). Het primaire dilemma bevindt zich in het kernproces van deze organisaties: de aggregatie van in-

dividuele belangen naar een collectief belang. Dit is het dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding. Het secundaire dilemma is afgeleid van het primaire dilemma en gaat over de vraag of de strategische kaders primair van bovenaf door het management worden aangegeven of dat de achterban een grote vrijheid heeft een eigen koers te varen. Dit is het dilemma van representatie en beheersing. Krachten van binnen en buiten de vereniging maken dat deze dilemma's voortdurend in beweging zijn. In de volgende paragrafen gaan we op beide dilemma's verder in.

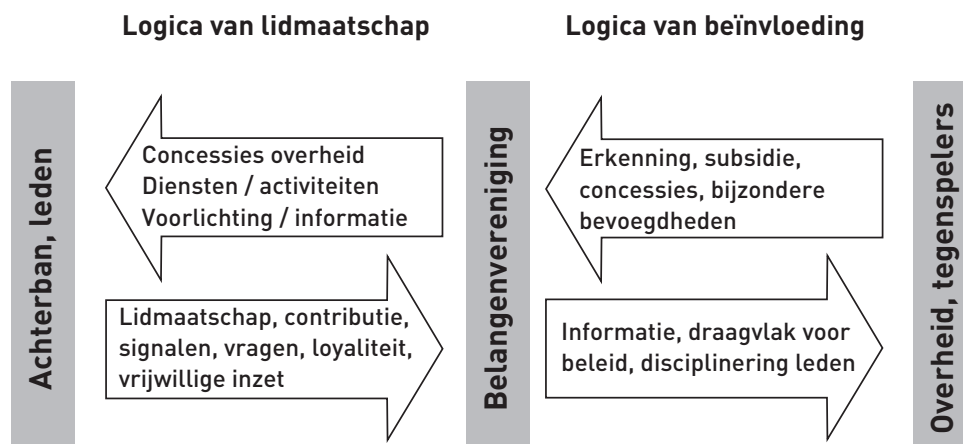
Het primaire dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding

Het primaire dilemma staat voor twee tegenstrijdige en aan elkaar gerelateerde logica's van lidmaatschap en beïnvloeding die een belangenvereniging in zich verenigt. De condities en regels waaronder belangenverenigingen mee kunnen doen in diverse beleidsarena's zijn zo verschillend van de individuele problemen van mensen, dat belangenverenigingen hiervoor twee aparte logica's voor hebben ontwikkeld.

Logica van lidmaatschap

Belangenverenigingen moeten leden aan zich blijven verbinden. Ledenbinding gebeurt door:

- activiteiten die leden ondersteunen bij hun individuele vragen en problemen;
- activiteiten waarin leden als vrijwilliger kunnen participeren;
- acties die leden het gevoel geven dat daadwerkelijk voor hun belangen wordt gestreden in de politieke arena.



Figuur 2. Logica van lidmaatschap en beïnvloeding (naar Van Waarden, 1989)

Centraal in de logica van lidmaatschap staan de hoogst individuele redenen en overtuigingen om lid te worden. Deze redenen volgen globaal twee motivaties: solidariteit en marktwerking.

Solidariteit is gebaseerd op uitgestelde ruil of reciprociteit (Pessers, 1999). Doordat belangenverenigingen een collectief belang organiseren dat uitstijgt boven het directe individuele belang van leden, worden relaties in belangenverenigingen gekenmerkt door uitgestelde reciprociteit. "Tegenover de prestatie of inzet van de ene partij staat geen direct aanwijsbare tegenprestatie van de andere partij. De tegenprestatie is onzeker, veelal niet helder omschreven en niet noodzakelijkerwijs in evenwicht met de initiële prestatie" (Van Munster e.a., 1996, 12). Het voordeel van het lidmaatschap blijkt daardoor niet direct, maar soms veel later. Solidariteit komt voort uit het bewustzijn van saamhorigheid en de bereidheid daarvan de consequenties te dragen. Deze saamhorigheid houdt in dat leden hun identiteit verbinden met andere leden die een vergelijkbare eigenschap, belang of maatschappelijk doelstelling nastreven, vanuit de idee dat gedeelde strijd, gedeelde inzet meer opbrengst biedt (Kuperus, 2002). Marktwerking gaat voornamelijk om directe reciprociteit: de ruilrelaties tussen mensen. Voor de vereniging betekent marktwerking dat het voordeel van het lidmaatschap direct teruggevoerd kan/moet worden op het individu (Van Uffort e.a., 1998). Marktwerking wordt als motief steeds belangrijker voor belangenverenigingen en verdrijft daarmee deels solidariteit als reden voor het lidmaatschap. Door marktwerking krijgen leden te kampen met het 'what's in it for me'-syndroom dat het engagement en de solidariteit verdrijft.

Logica van beïnvloeding

Tegenover de logica van lidmaatschap staat de logica van beïnvloeding. Voor het succes van de belangenorganisatie is het van belang om duurzaam invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid en dat van andere tegenspelers. Deze logica wordt bepaald door twee ordeningsprincipes: hiërarchie en onderhandelend bestuur. Hiërarchie is het traditionele ordeningsprincipe van de overheid (Grant, 1995; Streeck e.a., 1995; Van Waarden, 1989; Doorewaard, 1990; De Vroom, 1990). Vanouds werd belangenbehartiging gekenmerkt door formele publieke pleitbezorging in de richting van bestuurlijke macht. Het is gericht op de totstandkoming van wet- en regelgeving. Tegenwoordig is onderhandelend bestuur als ordeningsprincipe grotendeels hier-

voor in de plaats gekomen. Belangenbehartiging heeft een zakelijk, gelijkwaardig karakter gekregen. "Van onderhandelend bestuur is sprake wanneer de overheid of overheidsorganen het algemene belang behartigen door in overleg met derden het overheidsbeleid voor te bereiden, vast te stellen en uit te voeren" (Pessers, 1999, 227). Bij onderhandelend bestuur wordt het eigen perspectief verlaten voor een nieuw perspectief, gebaseerd op gedeelde meerwaarde en consensus met alle belanghebbenden. Als gevolg daarvan raken belangenverenigingen verstrengeld met overheidsbeleid. Door deze verschuiving naar onderhandeling als beïnvloedingsmethode loopt de belangenvereniging risico zélf geïdentificeerd te worden met het overheidsbeleid en haar geloofwaardigheid naar de achterban te ondermijnen. Bovendien maakt dit medeverantwoordelijk worden voor overheidsbeleid het kritisch volgen daarvan moeilijk. Er is weinig ruimte om publiekelijk luidkeels de eigen strijdpunten te verkondigen, als later de relatie aan de onderhandelingstafel telt. De relatie met de achterban - die zich daarmee niet erkend en gehoord voelt - komt daardoor onder druk te staan.

Voor de belangenorganisatie betekent dit dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding dat er een continue afweging is tussen enerzijds de druk vanuit de leden om zich helemaal met hun collectieve belangen te vereenzelvigen, en anderzijds de druk vanuit de overlegpartners om mee te denken en vroegtijdig aan te schuiven aan de onderhandelingstafel. Beide zijden van dit continuüm hebben hun eigen strategieën en tactieken die het management van de belangenorganisatie kan inzetten.

Het secundaire dilemma van representatie en beheersing

Het primaire dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding leidt tot het secundaire dilemma van representatie en beheersing. Het gaat om de vraag of strategie bepalen plaatsvindt door een beweging van onderop of van bovenaf (Van Noort e.a., 1995).

Beheersing gaat uit van de maakbaarheid van de belangenvereniging door het management. De belangenorganisatie is voor haar organisatiesucces gebaat bij een eenduidig beeld naar buiten. Wil de belangenorganisatie door haar gesprekspartners serieus genomen worden in het beleidsproces, dan is het van groot belang dat de hele vereniging betrouwbaar is in uitspraken, in de kwaliteit en een vergelijkbaar profiel heeft. Daarvoor lijkt een top down-benadering door het manage-



Figuur 3. Keuze tussen beheersing en representatiebenadering

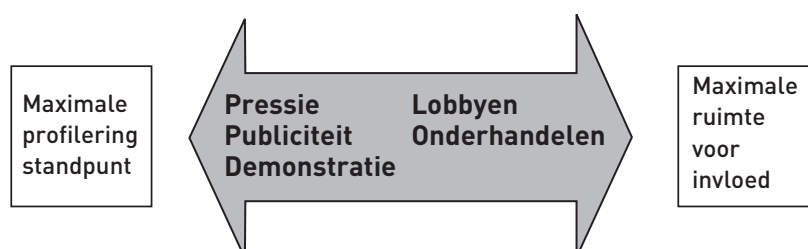
ment het meest efficiënt. Op basis van de kennis en expertise van het management wordt voor de hele vereniging en alle vrijwilligers en actieve leden (meer of minder in detail) uitgewerkt welke standpunten en activiteiten opportuun zijn. Om effectief deze belangen te kunnen behartigen legt beheersing daarom de nadruk op homogeniteit van belangen. Daarvoor is het noodzakelijk (kader)leden te disciplineren door min of meer voor te schrijven wat de belangen zijn die inzet zijn van onderhandeling met de overheid en andere maatschappelijke organisaties. Aan de beheersingskant van het secundaire dilemma kan het management kiezen voor het mobiliseren van de leden voor collectieve actie. Vrijwillige inzet wordt daarmee vooral van bovenaf ingezet. Vooral volgens het principe van programmamanagement zoals Meijs (2004) dat beschrijft. Representatie gaat uit van de eigen dynamiek van de organisatie, waarop het management weinig vat heeft. Deze benadering legt de nadruk op de heterogeniteit van belangen. Om zich goed te positioneren moet de vereniging de persoonlijke belangen van de leden kennen en deze kunnen representeren (Grant, 1995; Streeck e.a., 1995; Van Waarden, 1989). Deze activiteiten hebben tegelijk een ordenende en richtinggevende werking. Hierbij spelen eigen initiatieven van leden een grote rol. Vrijwillige inzet in deze lijn gaat meer volgens de principes van ledenmanagement (Meijs, 2004).

Positionering van de belangenvereniging

De twee dilemma's samen vormen een kwadrant waar-

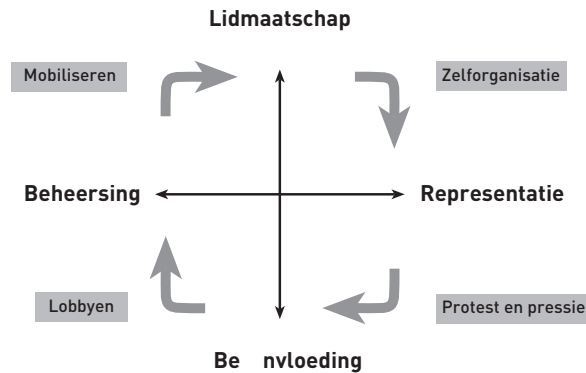
binnen de belangenvereniging kan kiezen tussen verschillende manieren om strategie te bepalen en de inzet van actieve leden en vrijwilligers te benutten en te sturen. Daarmee kan een belangenvereniging zich op verschillende manieren positioneren. Aan de lidmaatschapskant van het primaire dilemma gaat het om het bieden van diensten aan de leden, zoals informatie en advies, trainingen, educatie of het faciliteren van bepaalde subgroepen (Valkenburg, 1995). Aan de beheersingskant van het secundaire dilemma kan het management kiezen voor het mobiliseren van de leden voor collectieve actie, of aan de representatiekant voor het mogelijk maken van zelforganisatie van leden: het faciliteren van initiatieven van de leden.

Aan de beïnvloedingskant van het primaire dilemma staan belangenverenigingen globaal twee benaderingen ter beschikking. Aan de beheersingskant van het secundaire dilemma kan een belangenvereniging kiezen voor een lobbystrategie (Berry, 1977; Bennis e.a., 1992; Van Schendelen, 1998); aan de representatiekant voor actiegerichte vormen van beïnvloeding van protest door demonstreren, procederen en contesteren en het creëren van pressie door bijvoorbeeld het beïnvloeden van een publieke opinie of door het publiceren van onderzoek (Van Noort e.a., 1987). Welke opties voor de belangenvereniging aangewezen zijn, hangt mede af van de fase waarin het overheidsbeleid zich bevindt, de mate waarin een overheid een belangenvereniging medeverantwoordelijk maakt voor publiek beleid en de mate van eenheid van de achterban over



Figuur 4. Keuze tussen actiegerichte beïnvloeding en onderhandelend bestuur

een bepaald belang (Grant, 1995). Actiegerichte vormen van belangenbehartiging kunnen dienen om een lobby te ondersteunen door massa te creëren en tegelijk de eigen organisatie te profileren (Nederland e.a., 2004).



Figuur 5. Model voor strategie bepalen van belangenverenigingen

Vicieuze en virtuele cirkels

Dilemma's, zoals hiervoor beschreven, maken onderdeel uit van organisaties. Volgens Hamden-Turner (1994) kunnen uit dilemma's in organisaties twee verschillende processen van vicieuze en virtuele cirkels ontstaan. In het geval van virtuele cirkels leidt de contradictie van het dilemma tot een creatieve spanning. De afzonderlijke logica's van het dilemma houden elkaar op een wederkerige wijze in bedwang. De cirkel heeft een dynamisch evenwicht dat zichzelf corrigeert (Pascale, 1990; Mastenbroek, 1996). Hoe werkt dat concreet uit bij het dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding en bij het dilemma van representatie en beheersing? In een periode van relatieve rust in de achterban en een toegankelijke tegenpartij kan de belangenvereniging zich meer concentreren op de beïnvloeding in een sterke positie als expert en vertegenwoordiger aan de politieke arena. Als door maatschappelijke ontwikkelingen of vernieuwd overheidsbeleid de positie van de achterban vervolgens in de knel lijkt te komen, zal door interne druk weer meer publieke weerwerk van de vereniging worden gevraagd. Een gezonde vereniging heeft voldoende voelhoorns om op basis van de ontwikkelingen tussen de verschillende velden te kunnen schuiven. Er is dan sprake van een virtuele cirkel.

Een dilemma kan ook een strategisch probleem veroorzaken, dat zich manifesteert als een vicieuze cirkel. In een vicieuze cirkel zijn de tegengestelde logica's van

het dilemma niet meer met elkaar verbonden. De wederkerige en voortdurende beïnvloeding door het spanningsveld van het dilemma is verdwenen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot polarisatie; de organisatie verliest de mogelijkheid te leren en te ontwikkelen. Oorzaak kan zijn: niet onderkennen van het dilemma, vast zitten in een ideologie, of bijvoorbeeld decennia lang een stabiele situatie van rust met daarbij behorende warme relaties met de gesprekspartners. Door een vicieuze cirkel komt de organisatie in een impasse terecht. Het gaat bij de aanpak van een vicieuze cirkel niet om het zoeken naar oplossing, maar om het formuleren van een benadering van een dilemma.

Belangenverenigingen met hun ingebouwde dilemma's lopen het risico in een vicieuze cirkel terecht te komen. Vooral wanneer bestuur en directie teveel in beslag genomen worden door externe contacten en (als gevolg daarvan) het functioneren van de interne organisatie en de gevoelens van vrijwilligers en actieve leden worden verwaarloosd. Gezien de twee dilemma's van lidmaatschap en beïnvloeding en van representatie en beheersing, heeft de structuur van de organisatie van een belangenvereniging zorgvuldige aandacht nodig om een proces van een virtuele cirkel te bevorderen en het proces van een vicieuze cirkel te voorkomen. Een belangenvereniging die zo functioneert dat confrontatie plaatsvindt langs de twee dilemma's behoudt de mogelijkheid te leren en ontwikkelen. Een belangenvereniging die vooral gericht is op beleidsbeïnvloeding en zijn leden 'vergeet', wordt vroeg of laat een lege jas. Een belangenvereniging die alleen vanuit de ledenpositie denkt, mist beïnvloedingskansen en loopt het risico te versplinteren in deelbelangen en deelinitiatieven.

Toepassen in de praktijk

Wat kan bestuur en management van een belangenvereniging met dit concept van de dilemma's? Het belangrijkste is:

- bewust zijn van het bestaan ervan;
- voor de eigen vereniging in kaart brengen op welk vlak de activiteiten van de vereniging zich voornamelijk bevinden.

Dit is vooral van belang als er op de een of andere manier signalen zijn vanuit de achterban (vrijwilligers en leden), dat men zich afvraagt waarvoor er contributie wordt betaald: "Wat doet dat bureau/die bond eigenlijk voor ons?" De kopstukken van de belangenorganisatie

worden niet meer vertrouwd, maar er door de achterban van verdacht veel deel uit te maken van de 'overkant': "Ach, al die gestudeerde mensen, dat is toch een vriendjeskliek die elkaar de bal toespeelt." De vraagstukken en standpunten in de verenigingsdemocratie zijn niet meer interessant voor de aangesloten leden. Zij willen zich niet meer actief inzetten en ook niet meer hun inbreng geven.

In veel belangenorganisaties spelen dergelijke sentimenten en zijn leden niet meer echt betrokken bij de inbreng van hun eigen kwesties en vragen. Werven van kaderbestuurders en andere vrijwilligers wordt dan snel moeizamer en de vereniging gaat een proces van institutionaliseren en verstenen tegemoet. Ook is er risico op afsplitsing. Door bewust als management in een vroeg stadium experimenten te starten die passen in de representatie en lidmaatschapbenadering, kan je zorgen dat je als organisatie kunt blijven bewegen tussen de verschillende kwadranten. Al naar gelang de omgeving de tegenpartij en de achterban dat vraagt.

De Federatie van Ouderverenigingen in een vicieuze cirkel

De Federatie van Ouderverenigingen (FvO) is een belangenorganisatie van ouders van mensen met een verstandelijke handicap die in 1964 werd opgericht als een samenwerkingsverband van drie zuilgebonden verenigingen: 'Helpt Elkander', 'Philadelphia' en 'Voor Het Zorgenkind'. In 1976 werd gewerkt aan een fusie van de ouderverenigingen, maar alleen 'Helpt Elkander' en 'Voor Het Zorgenkind' gingen samen op in de VOGG. 'Philadelphia' trok zich terug onder druk van een conservatieve stroming in haar achterban. Later traden nog: 'Dit Koningskind', het WOI en 'Helpende Handen' toe tot de FvO.

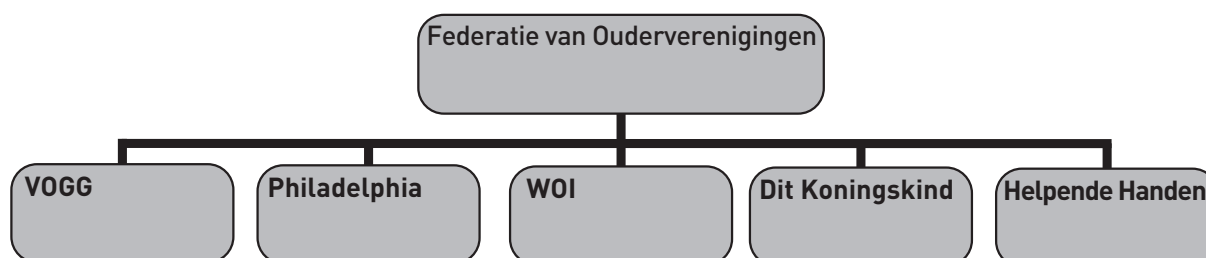
In 2002 was de FvO enerzijds een succesvolle belangenvereniging die erin was geslaagd mensen met een verstandelijke handicap hoog op de politieke agenda te plaatsen. Anderzijds was de FvO een belangenvereni-

ging in een crisis met een dalend ledenaantal van de lidverenigingen, wisselend (interim-)management en verkerend op de rand van een financiële afgrond. Het proces van de integratie van de ouderverenigingen was in een impasse geraakt. De FvO was in een vicieuze cirkel terecht gekomen, waarin het volledige zicht op het dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding was verdwenen.

De dilemma's van de FvO

Als iedere andere belangenvereniging had de FvO te maken met de twee dilemma's van lidmaatschap en beïnvloeding, en van representatie en beheersing. De beïnvloedingskant van het primaire dilemma ontwikkelde zich onder invloed van het beleid van de overheid naar onderhandelend bestuur. Dit maakte een integratie van activiteiten noodzakelijk. In 1977 besloten de ouderverenigingen de krachten te bundelen en werd een FvO-bureau gevormd. De directeurs van de ouderverenigingen kregen de gezamenlijke taak van de aansturing van dit bureau. In de jaren tachtig werden alle activiteiten van de collectieve belangenbehartiging ondergebracht bij de FvO. De FvO werd een actieve lobby-organisatie. Het FvO-bureau maakte een materiële groei door. De overheid wilde via subsidieverlening de integratie van de ouderverenigingen bevorderen om één krachtige tegenspeler en gesprekspartner namens ouders en mensen met een verstandelijke handicap te hebben.

De lidmaatschapskant van het primaire dilemma was ook aan verandering onderhevig. Oorspronkelijk speelde bij het lidmaatschap van een oudervereniging emancipatie van ouders een rol: het uitkomen voor je ouderschap van een gehandicapt kind. Het onderlinge contact en de uitwisseling van ervaringen maakten het ouders gemakkelijker om met hun situatie om te gaan in een afwerende en afwijzende samenleving. Langzamerhand verdween emancipatie als reden voor het lidmaatschap. De ontzuiling maakte dat ouders niet lan-



Figuur 6. De FvO en lidorganisaties

ger vanwege een bepaalde religieuze identiteit kozen voor het lidmaatschap van een oudervereniging. Daarvoor in de plaats kwam een behoefte aan informatie en kennis over specifieke handicaps en syndromen. In de jaren tachtig ontstonden er verschillende concurrerende verenigingen op basis van een bepaald syndroom. Een voorbeeld is de Stichting Downsyndroom.

Verdergaande integratie van de ouderverenigingen

In de jaren negentig werden verschillende pogingen gedaan tot aanpassing van de structuur van de FvO-organisatie aan het veranderende dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding. De ingrepen in de organisatiestructuur waren gericht op de verdergaande integratie van de ouderverenigingen.

In 1993 werden drie plannen ingevoerd. Het eerste plan was de instelling van werkgroepen met een beleidsvoorbereidende taak waarin ouders participeerden in de lobbyactiviteiten naar de overheid. Het tweede was de vorming van netwerken van specifieke informatie, gegroepeerd rond een bepaald syndroom. Beide waren verenigingsoverstijgend en werden ondergebracht bij de FvO. Het derde plan betrof de samenwerking van de afdelingen van de ouderverenigingen in de Regionale Federaties van Ouderverenigingen. In de RFvO's werd de belangenbehartiging op regionaal niveau gebundeld. Drie jaar later werd besloten tot een herschikking van menskracht en middelen met als doel de krachten maximaal te bundelen, om vanuit een sterke positie het overheidsbeleid te beïnvloeden. Dat betekende dat de ouderverenigingen een gedeelte van hun staf onderbrachten bij het FvO-bureau.

De representatie van ouders

De informatienetwerken sloten aan op de veranderende behoeften van ouders aan informatie en uitwisseling over de specifieke handicaps van hun kinderen. Solidariteit en emancipatie als reden voor het lidmaatschap raakte op de achtergrond. De logica van lidmaatschap verschoof van solidariteit naar marktwerking. Ouders gingen de FvO en haar lidorganisaties zien als een service-organisatie. De informatienetwerken werden de manier waarop ouders gerepresenteerd wilden worden en representatie georganiseerd moest worden. De bestuurders en andere vrijwilligers, actief in de verenigingen, bleven echter meer georiënteerd op de maatschappelijke en religieuze wortels van de ouderverenigingen. Deze vrijwilligers waren actief in afdelingen en

RFvO's en vormden de ledenraden van de verenigingen. Zij hadden daardoor de formele macht in hun oudervereniging en daardoor ook in de FvO, omdat het bestuur van de FvO was opgebouwd uit bestuurders van de lidverenigingen. Zij representeerden echter niet de ouders, actief in de informatienetwerken.

Stilstand

Deze veranderingen gaven spanningen en conflicten, op zichzelf een voorwaarde voor leren en ontwikkeling. Deze conflicten belemmerden echter de verdere ontwikkeling van de organisatie en leidden uiteindelijk tot stilstand. De belangrijkste oorzaak lag in de geïsoleerde positie van de ouders in de informatienetwerken. Deze waren niet verankerd in de verenigingsorganisaties, hadden geen invloed op het beleid en waren in feite concurrerend naar de ouderverenigingen. Bovendien raakten de afdelingen van de ouderverenigingen steeds meer vervreemd van de achterban.

In de werkgroepen gingen vooral landelijke bestuurders participeren en niet ouders uit de achterban. Ouders hadden weinig belangstelling voor de werkgroepen, zij waren meer geïnteresseerd in specifieke handicaps. Daardoor gingen de werkgroepen fungeren als een extra bestuurslaag. Ze werden na enkele jaren weer opgeheven. De professionele staf was voornamelijk actief in de lobby van de FvO, maar werd niet gevoed vanuit de ouders van de netwerken of werkgroepen. Hoewel zeer deskundig op allerlei politieke beleidskwesties, vonden ze daarvoor weinig weerklank bij ouders.

Verdergaande integratie in een impasse

In 2001 was weer een reorganisatie aan de orde, gericht op de verdergaande integratie van de ouderverenigingen. Het plan was een geïntegreerd werkplan van FvO en lidverenigingen, het onderbrengen van de gehele staf in één organisatie en het ontwikkelen van een gezamenlijke managementstructuur voor de FvO en lidorganisaties. Indien deze maatregelen waren ingevoerd, hadden ze kunnen leiden tot de integratie van de ouderverenigingen. Het zou de ouders in de netwerken weer terug kunnen brengen in de organisatie, en hun belang van lidmaatschap en representatie.

De invoering faalde doordat het werd overgelaten aan de oude structuur van bestuurders van de lidverenigingen. Zij vulden het machtsvacuüm dat ontstond nadat twee verenigingsdirecteuren kort na elkaar vertrokken. Zij hadden de afgelopen twintig jaar de leidende

coalitie van de FvO gevormd. Het geïntegreerde werkplan kwam niet van de grond, de gesprekken tussen bestuurders en medewerkers over een gezamenlijke organisatie liepen in het honderd over het punt van een nieuwe managementstructuur voor de FvO. De ouderverenigingen wilden vasthouden aan hun identiteit en hun autonomie niet opgeven.

Vicieuze cirkel

De vicieuze cirkel waarbij de beïnvloedingskant geen verbinding meer heeft met de lidmaatschapskant van het dilemma, kwam tot uitdrukking in een conflict over hoe beheersing en representatie moest worden vormgegeven. Het tastte de levensvatbaarheid van de organisatie fundamenteel aan. Een poging door een tijdelijke FvO-directeur om het proces van integratie verder te brengen faalde in 2002 vanwege verdeeldheid onder de besturen van de ouderverenigingen. Nadien kwamen en gingen nog twee interim-managers. Mismanagement maakte dat de FvO langs de financiële afgrond ging. Sinds 2004 heeft de FvO een nieuwe directeur. Momenteel benadrukken de lidverenigingen hun autonomie en minimaliseren hun samenwerking in de FvO.

Conclusie

Voor succesvolle belangenbehartiging door een belangenvereniging zijn goede relaties met de omgeving essentieel. Minstens zo belangrijk voor de levensvatbaarheid op de lange termijn is de manier waarop de belangenvereniging intern is georganiseerd, en hoe ze intern omgaat met de dilemma's van lidmaatschap versus beïnvloeding en van representatie versus beheersing. Dilemma's maken onderdeel uit van organisaties en kunnen leiden tot een vicieuze of een virtueuze cirkel. In het geval van een virtueuze cirkel houden de tegengestelde logica's van het dilemma elkaar in balans en voeden een creatieve spanning. Gevolg daarvan is dat de belangenvereniging de mogelijkheid heeft te leren en te veranderen. Wanneer de tegengestelde logica's zich niet meer in een dynamische spanning tot elkaar verhouden, verdwijnt de mogelijkheid van wederzijdse beïnvloeding en komt de organisatie terecht in een vicieuze cirkel.

De casus van de FvO laat zien hoe de specifieke manier waarop een belangenvereniging is georganiseerd de situatie kan verergeren, waardoor de belangenvereniging in een crisis terechtkomt, met als gevolg een vici-

euze cirkel. De FvO had een situatie gecreëerd waarbij de tegenkracht van de behoeften van de ouders aan de lidmaatschaps- en representatiekant niet in evenwicht waren met de beïnvloeding en beheersingskant van de dilemma's. De beïnvloeding en belangenbehartiging werden de focus van de FvO, met een conflict dat zich ontwikkelde aan de lidmaatschapskant over de integratie van de ouderverenigingen, dat niet werd aangepakt. Doordat iedereen zich concentreerde op zijn eigen prioriteiten, kon men het probleem eerst nog laten liggen. Op de lange termijn echter kon het conflict niet meer ontkend worden en moesten oplossingen worden gezocht voor een andere manier van representatie van ouders in de organisatie dan op basis van de identiteiten van de lidverenigingen. Uiteindelijk kwam de organisatie in een patstelling, waaruit ontsnappen niet mogelijk lijkt. Een oplossing zou kunnen zijn om direct lidmaatschap en daarmee representatie in de FvO te herintroduceren. Daarmee verdwijnen de getrapte lijnen en kan het dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding weer centraal komen te staan.

De FvO-casus maakt duidelijk hoe de desintegratie van het dilemma van lidmaatschap en beïnvloeding heeft geleid tot een vicieuze cirkel, waardoor de organisatie in een impasse raakte. Deze casus diende om het theoretische model te toetsen en te illustreren. Kan vanuit deze casus iets gezegd worden over alle belangenverenigingen? Een beperking is dat deze casus geen materiaal heeft opgeleverd over het mechanisme van een virtueuze cirkel. Desondanks kan wel de conclusie getrokken worden dat belangenverenigingen op een zodanige manier georganiseerd moeten worden dat de dilemma's van deze organisaties onderdeel zijn van alle lagen en onderdelen van de organisatie. Bovendien, dat aandacht voor de interne werking van de organisatie minstens even belangrijk is als de behartiging van de belangen waar de organisatie voor staat. Ontkenning hiervan is een potentiële bedreiging voor de vitaliteit van de belangenvereniging.

Het geschetste model voor strategiebeoordeling is goed in te zetten voor een belangenvereniging die haar huidige werkwijze wil analyseren op de rol en inzet van de achterban. Zowel de werking van de virtueuze cirkel als de vraag hoe je als organisatie uit een vicieuze en naar een virtueuze cirkel kunt komen, verdient nog verder onderzoek.

Referenties

- Beltman, H. (2001). Een schets van de Nederlandse verstandelijk gehandicaptenzorg 1945-2000. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Bennis, W.J., B.M.J. Pauw, M.P.C.M. van Schendelen (red.) (1992). *Lobbyen, hoe werkt't?* Den Haag: Sdu.
- Berry, J.M. (1977). *Lobbying for the People. The Political Behaviour of Public Interest Groups*. Princeton: University Press.
- Bos, B., R. Gijsbertsen (2002). *Met de haven in zicht. Analyse van het veranderingsproces tot verdergaande samenwerking van de lidverenigingen binnen de FvO (1998-2002) en aanbevelingen voor een vervolproces*. Utrecht: FvO/ IBAS consultancy.
- Doorewaard, M.E.M. (1990). *Milieuwetgeving en het bedrijfsleven; de paradoxale rol van belangenorganisaties*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Federatie van Ouderverenigingen (1993). *Samenwerkende ouderverenigingen in de jaren '90*. Utrecht: FvO.
- Federatie van Ouderverenigingen (1996). *Veelkleurige samenwerking*. Utrecht: FvO.
- Grant, W. (1995). *Pressure groups, politics and democracy in Britain - second edition*. London: Harvester Wheat sheaf.
- Hampden-Turner, C. (1990). *Charting the corporate mind. From dilemma to strategy*. Oxford: The Free Press.
- Hampden-Turner, C. (1994). *Corporate culture. How to generate organisational strength and lasting commercial advantage. From vicious to virtuous circles*. London: Piatkus.
- Huberts, L.W., W.J. van Noort (red.) (1989). *Sociale bewegingen in de jaren negentig. Stand van zaken en vooruitblik*. Leiden: DSWO.
- Kuperus, M. (2002). In relatie tot de achterban. *Vrijwilligerswerk in Nederland en Vlaanderen. Proceedings van de onderzoeksbijeenkomst maart 2002*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Mastenbroek, W.F.G. (1996). *Conflicthantering en organisatieontwikkeling. Verandermanagement door betere sturing en meer zelforganisatie. Organisatievernieuwing als het managen van interdependenties. Vierde herziene editie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Meijs, L. (2004). Campaigningorganisaties in verandering: Van ledenmanagement naar programmamanagement. *Vrijwillige Inzet Onderzocht* 1(1), 35-43.
- Munster, O. van, E.J.T. van den Berg, A. van der Veen (1996). *De toekomst van het middenveld*. Den Haag: Delwel / Berenschot Fundatie.
- Nederland, T., J.W. Duijvendak, M. Brugman (2004). *Belangenbehartiging door de patiënten- en cliëntenweging. De theorie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Noort, W.J. van, L.W. Huberts, L. Rademaker (1987). *Protest en pressie, een systematische analyse van collectieve actie*. Assen: Van Gorcum.
- Noort, W.J. van, C.J. Lammers (red.) (1995). *De tussenorganisatie. Verkenningen in het maatschappelijke middenveld der interorganisatiebetrekkingen*. Leiden: DSWO / RUL.
- Pascale, R. (1990). *Managing on the edge. How successful companies use conflict to stay ahead*. London: Penguin Group.
- Pessers, D.W.J.M. (1999). *Liefde, solidariteit en recht. Een interdisciplinair onderzoek naar het wederkerigheidsbeginsel*. Amsterdam: Faculteit der Rechtsgeleerdheid, UvA.
- Pijl, K. van der, H. Sminia (2004). Strategic Management of Public Interest Organizations. *Voluntas* 15(2), 137-155.
- Schendelen, M.P.C.M. van (1998). *Lobbyen in Nederland. Professie en praktijk*. Den Haag: Sdu.
- Streeck, W., P.C. Schmitter (1985). *Private interest government. Beyond market and state*, London: Sage.
- Uffort, P.Q. van, F. Thomése, B. Verbeek (red.) (1998). *De ideologie van de markt. De koopman tussen staat en burger*. Bussum: Coutinho.
- Valkenburg, B. (1995). *Participatie in sociale bewegingen. Een bijdrage aan de theorievorming over participatie, emancipatie en sociale bewegingen*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Verhallen, H.J.G., R. Fernhout, P.E. Visser (red.) (1980). *Corporatisme in Nederland. Belangengroepen en democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Vroom, B. de (1990). *Verenigde fabrikanten. Ondernemersverenigingen van de voeding- en geneesmiddelenindustrie; tussen achterban en overheid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Waarden, F. van (1989). *Organisatiemacht van belangenverenigingen. De ondernemersorganisaties in de bouwnijverheid als voorbeeld*. Amersfoort: Acco.