



# naar het decorum?

*Een onderzoek naar de districtsbestuurslaag  
van de KNVB in een veranderende organisatie*



**Sélène Brinkhof**  
*Mei 2011*

# d naar het decorum?

*Een onderzoek naar de districtsbestuurslaag van de KNVB in een veranderende organisatie*

## **Onderzoek**

Een kwalitatief onderzoek in het kader van de Masteropleiding Sportbeleid en Sportmanagement  
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap

Universiteit Utrecht

## **Begeleiding**

Prof. Dr. Maarten van Bottenburg

Dr. Jan Boessenkool (*tweede lezer*)

## **Contactgegevens auteur**

Sélène Brinkhof

(3165566)

[selenebrinkhof@gmail.com](mailto:selenebrinkhof@gmail.com)

## Voorwoord

---

*“In writing, you must kill your darlings”*

(William Faulkner)

Met een druk op de knop uren werk vernietigen, toch herschrijven wat ‘goed genoeg’ lijkt en op het allerlaatste moment hele paragrafen verplaatsen. Alles om een goed onderzoek en een mooie scriptie te kunnen presenteren als kroon op vijf jaar studeren.

De afgelopen twee jaar stonden in het teken van de master Sportbeleid en Sportmanagement en mijn stage bij de KNVB in Zeist. Twee zeer leerzame jaren, waarin theorie en praktijk samen zijn gekomen. Al jaren wist ik dat ik deze master wilde doen en dat de stage van mijn keuze de KNVB zou zijn. Daar heb ik zeker geen spijt van gehad. Graag wil ik dan ook de KNVB bedanken, in het bijzonder Arno Bendermacher. Arno, je hebt me de kans gegeven mee te draaien in de ‘hoogste regionen’ van het amateurvoetbal. Als student bestuurs- en organisatiewetenschap was de bestuurlijke vernieuwing een geweldige mogelijkheid om beide aandachtsgebieden te combineren. Ik heb erg veel geleerd en met veel plezier samengewerkt. In het traject van bestuurlijke vernieuwing wil ik ook Paul Verweel bedanken voor de leerzame reflecties. Het afgelopen jaar ben ik mij thuis gaan voelen bij de KNVB, mede door de gezelligheid van de collega’s op het secretariaat, de kaarters in de pauze en de OV-lotgenoten in bus 83. Ook jullie bedankt!

Dan van de praktijk naar de theorie. Graag wil ik allereerst Maarten van Bottenburg bedanken voor de kritische en grondige feedback op al mijn ingeleverde concepten. Maarten, je enthousiasme in sport(onderzoek) was een extra motivatie om dit onderzoek, mijn werkzaamheden als student-assistent en de Marathon-estafette met hetzelfde enthousiasme en dezelfde inzet uit te voeren. Daarnaast wil ik mijn studiegenoten bedanken, in het bijzonder Elise. De eindeloze communicatie over en tijdens beide scripties hebben niet alleen de inhoud goed gedaan, het heeft ook voor de nodige afleiding gezorgd om vervolgens nog harder te werken.

De theorie van de master en de praktijk bij de KNVB zijn samengekomen in deze scriptie. Deze zou niet tot stand zijn gekomen zonder de medewerking van de respondenten. Bij deze wil ik alle bestuurders, afgevaardigden en collega’s bedanken die ik heb mogen interviewen. De vanzelfsprekendheid waarmee tijd vrij werd gemaakt voor mijn onderzoek was bewonderenswaardig.

Nu een aantal woorden van dank buiten de studiesfeer. Allereerst wil ik mijn familie bedanken voor het vertrouwen dat zij altijd in mij hebben. Yvonne en Ellen wil ik bovendien bedanken voor de feedback op mijn scriptie en de hulp bij de eindredactie. Daarnaast dank aan mijn vriendinnen die wel erg vaak ‘nee’ hebben moeten horen bij uitnodigingen voor feestjes en etentjes. Tot slot wil ik Rowdy bedanken. Je weet mijn stress altijd te relativiseren en na een lange dag van schrijven en herschrijven was het altijd heel fijn om thuis te komen.

Deze scriptie markeert het einde van mijn studie. De komende tweeënhalve maand zullen in het teken staan van een reis naar China. Terugkijkend op de periode van onderzoek kan ik zeggen dat een ticket de beste deadline is voor een scriptie. Ik heb heel hard gewerkt en ik ben trots op het resultaat dat voor u ligt.

Sélène Brinkhof,  
Utrecht, mei 2011

## Samenvatting

---

### Achtergrond

Dit onderzoek gaat over de districtsbestuurslaag van de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB), sectie amateurvoetbal. Naast het landelijke bestuur in Zeist, het bestuur amateurvoetbal, kent de organisatie van de KNVB zes districten met een eigen 'districtsbestuur', allen bestaande uit vrijwilligers. Tot 1996 hadden de toenmalige afdelingsbesturen (twintig) autonomie in beleid, budget en uitvoering. De huidige districtsbesturen zijn grotendeels gebonden aan de landelijke kaders. De vraag of het districtsbestuur nog wel 'bestuurt' is actueel. Met de beoogde bestuurlijke vernieuwing wil het bestuur amateurvoetbal hier uiting aan geven: het "*landelijk bestuur bestuurt*" en de districtsbesturen zullen worden omgedoopt tot 'districtscolleges'. Wat is de huidige en gewenste rol en positie van de districtsbesturen en -bestuurders? De volgende onderzoeksvraag is leidend in dit onderzoek:

***Welke betekenissen geven vrijwilligers en professionals van de KNVB aan de districtsbestuurslaag in de context van veranderende organisatorische en bestuurlijke verhoudingen binnen de bond?***

### Theoretisch kader

Uit het onderzoeksparadigma – een combinatie van het dialogische en kritische benadering – volgen drie analyseconcepten: context, betekenisgeving en macht. Voor dit onderzoek wordt dit verduidelijkt aan de hand van twee met elkaar samenhangende theorieën. Vanuit de organisatietheorie biedt de institutionele theorie nuttige concepten met betrekking tot het begrijpen van organisatieverandering. Daarnaast biedt de governancetheorie – hier met name gericht op de vraag 'hoe te sturen in interorganisationele netwerken?' (Kjaer, 2004: 5) - inzicht in de consequenties van deze veranderingen op de centrale vraagstukken: sturing, democratie, eigenaarschap, beheersing en verantwoording. Hieruit volgen twee discoursen binnen een sportbond die spanningen met zich meebrengen omdat zij zich beiden voordoen: een verenigingsdiscours en een managementdiscours.

### Methoden

Vanuit de onderzoeksbenadering is dit onderzoek kwalitatief van aard. 20 semigestructureerde interviews met vrijwilligers en professionals en een focusgroep vormen het grootste deel van de data. Daarnaast zijn documenten geanalyseerd en observaties gehouden.

### Resultaten & analyse

Uit de resultaten komt een aantal spanningsvelden naar voren. Ten eerste een spanningsveld betreffende de democratie – een "*schijn democratie*" tegenover "*een rustige bond*" – en eigenaarschap – de vereniging als (mede-)eigenaar of klant? Het tweede en derde spanningsveld gaan over sturingsvraagstukken: uniforme, centrale sturing staat hierbij tegenover decentrale diversiteit en sturing door de arbeidsorganisatie tegenover de verenigingsorganisatie. Tot slot speelt de bestuurlijke vernieuwing altijd mee op de achtergrond en op de wijze waarop de respondenten naar de huidige situatie kijken. De huidige positie en rol van de districtsbestuurslaag is niet los te zien van de veranderende verhoudingen in de gehele organisatie. Dit heeft tot gevolg gehad dat een 'nieuw' type districtsbestuurder beter past binnen de bond. Deze bestuurder kijkt over de grenzen van het eigen district heen en zet zijn netwerk in op districtsniveau om van toegevoegde waarde te zijn voor de totale KNVB. Met de bestuurlijke vernieuwing zou het echter kunnen dat de rol van een (oud-) districtsbestuurder een ceremoniële wordt, wat juist niet past bij het type dat past bij de manier waarop de organisatie zich ontwikkelt.

### Conclusies

Het verenigingsdiscours en managementdiscours doen zich samen voor in de bond en komen ook terug in het traject van bestuurlijke vernieuwing. De veranderingen die de districtsbestuurslaag misschien te wachten staan, hebben in essentie met fundamentele vraagstukken over sturing, democratie en eigenaarschap te maken. De uitdaging voor de KNVB is om de complexiteit en invloeden vanuit beide discoursen te erkennen en hier een goede balans en toegevoegde waarde in te vinden in de huidige en toekomstige organisatie; op het niveau van de structuur, de verschillende geledingen en de individuele vrijwilligers waaronder de districtsbestuurders.

# Inhoud

Voorwoord .....	2
Samenvatting .....	3
1 Inleiding.....	7
1.1    Introductie: De districtsbestuurslaag van de KNVB.....	7
1.2    Achtergrond van het onderzoek: centralisering en professionalisering .....	7
1.2.1    Van afdelingen naar districten: verlies van decentrale autonomie .....	8
1.2.2    De huidige districtsbesturen: bestuurlijk verantwoordelijke adviseurs en uitvoerders .....	8
1.2.3    Bestuurlijke vernieuwing: het landelijk bestuur bestuurt.....	9
1.3    Aanleiding voor het onderzoek .....	10
1.4    Doelstelling en vraagstelling.....	11
1.5    Relevantie.....	12
1.5.1    Maatschappelijke relevantie .....	12
1.5.2    Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.6    Leeswijzer .....	12
2 Organisatorische, maatschappelijke en bestuurlijke context: een complex samenspel.....	13
2.1    De organisatorische context: complexiteit en gelaagdheid in interorganisatorische relaties.....	13
2.2    Maatschappelijke context: invloedrijke ontwikkelingen .....	15
2.3    Bestuurlijke context: Goed sportbestuur: veranderende verhoudingen .....	16
2.4    Bestuurlijke vernieuwing: een oplossing voor complexiteit?.....	16
3 Theoretisch kader: over legitimiteit, sturing en eigenaarschap.....	18
3.1    Het onderzoeksparadigma: ontologie en epistemologie .....	18
3.2    Institutionele processen: het begrijpen van organisatieverandering .....	19
3.2.1    De institutionele theorie: Legitimiteit van processen, ideeën en handelingen .....	19
3.2.2    De structuratietheorie: de wisselwerking met individueel handelen .....	21
3.2.3    Individueel institutioneel perspectief: betekenisconstructie.....	22
3.3    Dilemma's in de governance van sport .....	23
3.3.1    Interorganisatorische relaties: over sturing, eigenaarschap en democratie .....	23
3.3.2    Gedeeld leiderschap .....	25
3.3.3    Dwars door de vraagstukken: Twee discoursen.....	25
3.4    Het theoretisch kader samengevat .....	26
3.5    Methodologische consequenties: een analysekader .....	27
4 Methodologie.....	29
4.1    Methoden van dataverzameling.....	29
4.1.1    Semigestructureerde diepte-interviews.....	29
4.1.2    Focusgroep .....	29
4.1.3    Selectie respondenten.....	30
4.1.4    Documenten.....	30
4.1.5    Observaties.....	30

4.2	Methode van data-analyse.....	30
4.3	De eigen rol als onderzoeker en validiteit.....	30
5	Resultaten .....	32
5.1	Tussen verleden en toekomst: .....	32
5.1.1	De afdelingen als machtseilandjes .....	32
5.1.2	Bestuurlijke vernieuwing: een samenloop van tegenstellingen.....	34
5.1.3	Samenvattend .....	35
5.2	Democratische dilemma's: over vertegenwoordiging en eigenaarschap .....	35
5.2.1	Getrapte vertegenwoordiging: schijndemocratie of stabiele factor?.....	36
5.2.2	Eigenaarschap: de rol van de verenigingen.....	36
5.2.3	Verenigingen en bestuurlijke vernieuwing: verder op afstand? .....	37
5.2.4	Samenvattend .....	38
5.3	Sturing en beheersing: veranderende verhoudingen?.....	39
5.3.1	De impact van 'Goed Sportbestuur' .....	39
5.3.2	Districten – Zeist: uniformiteit of diversiteit? .....	40
5.3.3	Verenigingsorganisatie versus de arbeidsorganisatie .....	41
5.3.4	Samenvattend .....	43
5.4	De districtsbestuurslaag uitgelicht: over waarde, rollen en taken.....	43
5.4.1	Bestuurlijke rol: uitgehold of grote verantwoordelijkheid? .....	44
5.4.2	Representatie: een taak van het districtsbestuur? .....	46
5.4.3	Advisering: slechts een klein denktankje?.....	46
5.4.4	Samenvattend .....	47
5.5	De individuele bestuurder: over types, kwaliteit en status.....	47
5.5.1	Een nieuw type districtsbestuurder? .....	48
5.5.2	Individuele kwaliteiten en invloed .....	49
5.5.3	Drijfveren van vrijwilligheid: inhoud versus status .....	50
5.5.4	Vrijwillig functioneren: Aanspreekcultuur?.....	51
5.5.5	Samenvattend .....	51
5.6	Een blik op de toekomst .....	52
5.6.1	De districtsbestuurders op een kruispunt: naar het 'decorum'? .....	52
5.6.2	Verandering op komst?!.....	53
6	Spanningsvelden en dilemma's: een analyse van de resultaten.....	54
6.1	Een context van beheersing en veranderende instituties.....	54
6.2	Verschillen en overeenkomsten in betekenisgeving .....	55
6.3	Machtspocessen en veranderende verhoudingen .....	58
7	Conclusies.....	62
7.1	De districtsbestuurslaag in de context .....	62
7.2	Interorganisationele relaties: een complex spel van veranderende verhoudingen.....	62
7.3	De districtsbesturen en bestuurders: op een kruispunt.....	63

7.4	Beantwoording hoofdvraag.....	64
8	Discussie & aanknopingspunten KNVB .....	66
	Bijlage 1. Organogram amateurvoetbal .....	71
	Bijlage 2. Formele bepalingen over het districtsbestuur .....	72
	Bijlage 3: Overwegingen bestuurlijke vernieuwing.....	74
	Bijlage 4: Spanningsveld tussen betekenissen aan landelijk bestuur van een sportbond .....	77
	Bijlage 5: Topiclijst interviews .....	78
	Bijlage 6: Codesysteem .....	80

## Lijst van figuren

---

Figuur 1	De positie van het districtsbestuur .....	9
Figuur 2	De wetgevende macht.....	13
Figuur 3	Relaties tussen verenigingsorganisatie en arbeidsorganisatie.....	14
Figuur 4	De beoogde verenigingsorganisatie .....	17
Figuur 5	Dimensies van onderzoek (Deetz, 2000: 137) .....	19
Figuur 6	Proces van institutionalisering (Bewerking van Kikulis, 2000: 299) .....	21
Figuur 7	Spanningsvelden (bewerking van Van 't Verlaat, 2010: 266).....	26
Figuur 8	Het verenigingsdiscours en het managementdiscours .....	57
Figuur 9	Een beknopte analyse van de overwegingen van bestuurlijke vernieuwing .....	67

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Introductie: De districtsbestuurslaag van de KNVB

*“Besluitvorming voor het gehele amateurvoetbal, met inachtneming van districtsverschillen, vindt plaats in het bestuur amateurvoetbal. Er is geen sprake van eigenstandige besluitvorming door districtsbesturen. Districtsbesturen zijn uitvoeringsorganen met discretionaire ruimte.”<sup>1</sup>*

Bovenstaande uitspraak neemt stelling in over de huidige districtsbestuurslaag van de sectie amateurvoetbal<sup>2</sup> van de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB). Naast het landelijke bestuur in Zeist, het bestuur amateurvoetbal (BAV), kent de organisatie van de KNVB zes districten met een eigen ‘districtsbestuur’, allen bestaande uit vrijwilligers. Deze districtsbestuurslaag staat centraal in dit onderzoek. De uitspraak over besluitvorming roept meteen een aantal vragen op. Waarom is er een districtsbestuur als er geen besluitvorming in deze besturen plaatsvindt? Delen de districtsbestuurders deze typering? Hoe verhoudt de decentrale organisatie, de districten, zich tot de centrale organisatie? En als de bestuurlijke vrijwilligers minder ruimte hebben, betekent dit dat de macht verschuift naar betaalde medewerkers, de ‘professionals’<sup>3</sup>?

Bij een grote structuurverandering in 1996 zijn in de KNVB districten en districtbesturen gevormd, maar deze zijn sindsdien volop in ontwikkeling. Bestuurders met een lange bestuurlijke loopbaan zitten zij aan zij met nieuwe bestuurders met andere achtergronden en gewoontes. Traditionele visies op de rollen, taken en bevoegdheden van een vrijwillig decentraal bestuur bestaan naast nieuwe visies. Met veranderingen die in 1996 zijn doorgevoerd zijn de formele verhoudingen veranderd, maar verschillende rolopvattingen, tradities, cultuur- en machtsaspecten beïnvloedden deze veranderingen in meer of mindere mate. Naast veranderingen in het verleden staan de districtsbesturen aan de vooravond van opnieuw een grote structuurverandering. In het traject van bestuurlijke vernieuwing, dat in september 2009 van start is gegaan onder leiding van de vicevoorzitter, wil de KNVB uiting geven aan het gebrek aan eigen besluitvorming op districtsniveau door de districtsbesturen om te dopen tot ‘districtscolleges’. De contouren voor deze verandering staan op papier, worden nog bediscussieerd en over de invulling bestaat nog veel onduidelijkheid, wat de aanleiding vormt voor dit onderzoek. Daarnaast is het in een bredere context opvallend dat de KNVB niet de enige (sport)organisatie is die de decentrale bestuurslaag anders wil inrichten, wat de relevantie van het onderzoek verhoogt.

Nu het districtsbestuur bijna vijftien jaar bestaat en de contouren voor een nieuwe verandering op papier staan kan de balans worden opgemaakt: hoe kijken bestuurders, afgevaardigden en professionals naar de huidige rollen, bevoegdheden en taken van het districtsbestuur en de individuele bestuurders? Hoe hangt dit samen met ontwikkelingen uit het verleden en heden en welke gevolgen heeft dit voor de beoogde nieuwe structuur? En welke spanningen levert dit op met betrekking tot centrale (sport) governancebegrippen zoals democratie, eigenaarschap, sturing, beheersing<sup>4</sup>, effectiviteit/efficiency, legitimiteit, transparantie en verantwoording (Kjaer, 2004)?

## 1.2 Achtergrond van het onderzoek: centralisering en professionalisering

De achtergrond van het onderzoek heeft te maken met de veranderingen waartussen de huidige districtsbesturen zich bevinden en spanningsvelden die hieruit voortkomen. Om de aanleiding en de problematisering van het vraagstuk te kunnen begrijpen, zal in deze paragraaf kort ingegaan worden op het verleden, het heden en de beoogde toekomst van de districtsbestuurslaag. De overige organisatorische context wordt beschreven in hoofdstuk 2.1.

---

<sup>1</sup> Afkomstig uit de contourennotitie bestuurlijke vernieuwing, versie 8, april 2011

<sup>2</sup> De sectie betaald voetbal is in dit onderzoek geheel buiten beschouwing gelaten.

<sup>3</sup> De term professionals wordt hier gebruikt als verzamelnaam voor betaalde medewerkers. Dit wil echter niet zeggen dat de vrijwilligers niet deskundig (kunnen) zijn. De tegenstelling vrijwilliger-professional wordt op deze manier scherp neergezet, maar dit betekent niet dat ‘professionals’ en ‘professionalisering’ klakkeloos als eigenschappen van de arbeidsorganisatie en de betaalde medewerkers worden gezien; ook een vrijwillig bestuurder kan zeer professioneel zijn.

<sup>4</sup> Het Engelse ‘control’



### **1.2.1 Van afdelingen naar districten: verlies van decentrale autonomie**

De KNVB is in 1889 opgericht als de Nederlandschen Voetbal- en Atletischen Bond. Als atletiek en voetbal in 1895 opsplitsen, is het ontstaan van de Nederlandse Voetbalbond een feit. In 1929 kende koningin Wilhelmina de koninklijke status toe, het begin van de KNVB. Bestuur en organisatie waren lange tijd georganiseerd op basis van 20 afdelingen. Deze afdelingen opereerden als eilandjes, met een volledige autonomie in bestuur en budget voor de eigen afdeling. De KNVB in Zeist was een organisatie die op zichzelf stond; in beleid en uitvoering waren de afdelingen en Zeist gescheiden. Wel vormden de voorzitters van afdelingen gezamenlijk het 'Bestuurlijk Advies Orgaan', waarin zij het landelijk bestuur adviseerden, maar vervolgens met het gevormde beleid konden doen wat zij zelf wilden; de afdelingen waren immers autonoom.

Afdelingen verschilden erg in omvang en er waren grote verschillen tussen de financiële middelen die zij ter beschikking hadden. Elke afdeling had een kantoor, geleid door een 'administrateur' (de latere afdelingsmanager), dat ondersteunend was aan het afdelingsbestuur. Afdelingsbestuurders waren leidend in de organisatie en hadden daarmee zeer veel macht. De grote verschillen tussen de afdelingen is een van de redenen dat er al in 1986 nagedacht werd over een structuurverandering. In een onderzoeksrapport in 1992 worden daarnaast maatschappelijke veranderingen aangehaald als noodzaak tot verandering (Andersson, Elffers, Felix, 1992). Het advies dat uit dit onderzoek kwam, was om acht districten van min of meer gelijke omvang te vormen. Een tussenstap van negen nieuwe districten was het hoogst haalbare. Op 1 juli 1996 was de nieuwe districtsorganisatie een feit. Nadeel van de negen districten was dat zij nog steeds erg varieerden in geografische omvang en het aantal aangesloten leden en verenigingen. Deze tussenstap heeft vijf jaar geduurd, waarna in 2001 de huidige zes districten zijn gevormd: Noord, Oost, West I, West II, Zuid I en Zuid II. De voorzitters van elk district zijn sinds 1996 onderdeel van het bestuur amateurvoetbal.

Hoewel het uitgangspunt was dat zo veel mogelijk taken decentraal, dicht bij de verenigingen, werden uitgevoerd, kreeg de landelijke organisatie meer te zeggen. Ook kreeg de betaalde organisatie in 1996 meer taken en verantwoordelijkheden. Dienstverlening kwam hoger op de agenda, wat het nieuw opgerichte beleidsterrein 'Ondersteuning Clubbesturen' (OC) illustreert. In hoofdstuk 5.1.1 zal worden ingegaan op de afdelingsstructuur vanuit de beleving van personen die ook toen al betrokken waren bij de organisatie.

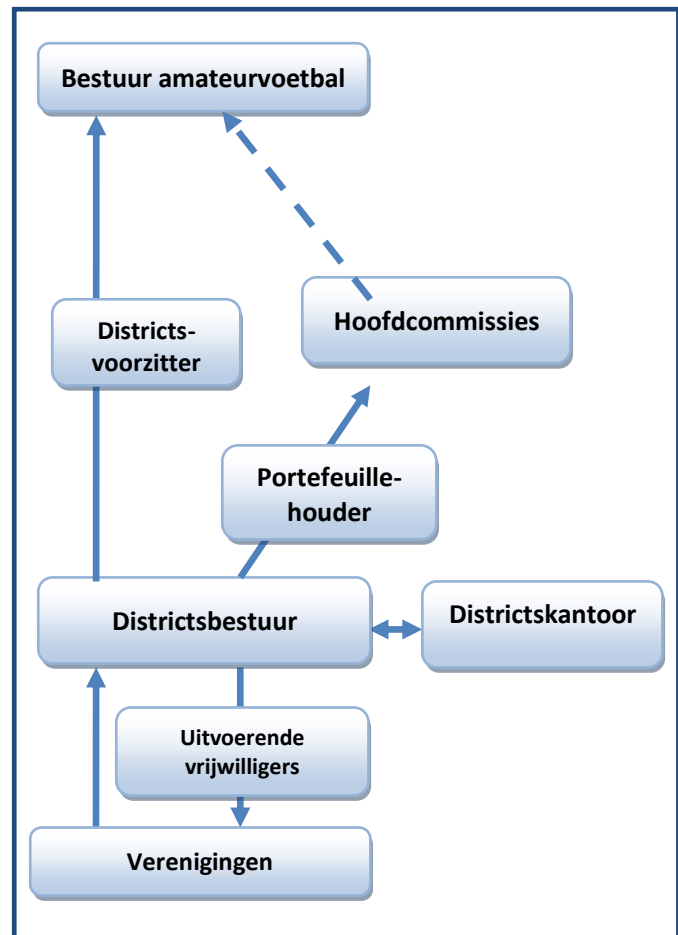
### **1.2.2 De huidige districtsbesturen: bestuurlijk verantwoordelijke adviseurs en uitvoerders**

Na 2001 zijn er geen ingrijpende structuurveranderingen meer geweest. De organisatie van de sectie amateurvoetbal van de KNVB is verdeeld in een verenigingsorganisatie (VO) en een arbeidsorganisatie (AO), beiden zowel op landelijk niveau in Zeist als in de zes districten. In bijlage 1 is de complexe organisatie van de KNVB weergegeven in een organogram. De trias politica is het uitgangspunt van de huidige structuur van de KNVB. De (getrapte) vertegenwoordiging van de verenigingen vormt de wetgevende macht, met als hoogste orgaan de 'algemene vergadering amateurvoetbal' (AVAV). De bestuurlijke kolom vormt samen met de arbeidsorganisatie de uitvoerende macht. De rechtsprekende macht, de tuchtrechtspraak, maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. De tuchtrechtspraak is dusdanig onafhankelijk dat dit niet binnen het onderzoek valt: de veranderingen rondom de districtsbesturen hebben in eerste instantie gevolgen voor de verhoudingen binnen de uitvoerende macht en in relatie tot de wetgevende macht.

In de reglementen (bijlage 2) staat dat het *"districtsbestuur is belast met de organisatie van het voetbalwezen binnen een district, voor zover door het bestuur amateurvoetbal is gedelegeerd."* Daarnaast mogen de districtsbesturen een *"op het district toegesneden beleid formuleren dat is afgestemd op het door het bestuur amateurvoetbal vastgestelde basispakket."* Uit de reglementen blijkt dat de landelijke kaders dominant zijn. De bestuursleden worden voorgedragen vanuit het district en gekozen op de districtsvergadering. Zij dragen vervolgens bestuurlijke verantwoordelijkheid, ook wanneer de taken geheel of gedeeltelijk aan de districtsarbeidsorganisatie zijn gedelegeerd.

De voorzitter van een districtsbestuurslid is ‘portefeuillehouder’ – de verantwoordelijke voor een bepaald aandachtsgebied<sup>5</sup> - in het bestuur amateurvoetbal (BAV), het landelijk bestuur. Deze verdeling in portefeuilles is ook terug te zien op districtsniveau. Naast de voorzitter, vicevoorzitter en penningmeester bestaat een districtsbestuur uit de portefeuillehouders op districtsniveau. Zij zijn voorzitter van een ‘districtscommissie’ met daaronder een structuur van uitvoerende vrijwilligers. Op landelijk niveau vervullen alle bestuursleden een rol: de voorzitters zijn zoals gezegd onderdeel van het bestuur amateurvoetbal, de portefeuillehouders, penningmeesters en vicevoorzitter maken onderdeel uit van ‘hoofdcommissies’, de adviesorganen van het BAV.

In de tien jaar na 2001 is er één ontwikkeling die relevant is voor de districtsbesturen. Zoals gezegd hebben de districtsvoorzitters sinds de districtsvorming zitting in het bestuur amateurvoetbal. De landelijke bestuurstaken lagen voorheen in handen van vier dagelijks bestuurders; met de districtsvoorzitters was slechts de geografische spreiding geborgd. In het najaar van 2007 is overgegaan tot ‘bestuur amateurvoetbal nieuwe stijl’, waarmee een combinatiefunctie voor de districtsvoorzitters ontstond: een verantwoordelijkheid voor een portefeuille, een landelijk aandachtsgebied, alsmede het voorzitterschap van een district. Een voorzitter, vicevoorzitter en penningmeester, het dagelijks bestuur (DB), maken het bestuur compleet. Hiermee werd een groter appèl gedaan op de collectieve verantwoordelijkheid, maar ook op de eigen verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder. De verhoudingen binnen een districtsbestuur zijn echter wel veranderd: de voorzitter is niet langer alleen een vertegenwoordiger van een district, maar in de eerste plaats onderdeel van een landelijk bestuur en moet rekening houden met landelijke belangen en afwegingen. In figuur 1 wordt de positie van het districtsbestuur schematisch weergegeven.



Figuur 1 De positie van het districtsbestuur

### 1.2.3 Bestuurlijke vernieuwing: het landelijk bestuur bestuurt

In september 2009 is binnen het bestuur amateurvoetbal de discussie in gang gezet de huidige verenigingsorganisatie tegen het licht te houden. Sindsdien zijn drie keer bijeenkomsten gehouden met verschillende partijen in elk district, in wisselende samenstellingen<sup>6</sup>. Hoewel tijdens de eerste ronden het onderwerp voor het onderzoek nog niet bekend was, vormen deze bijeenkomsten wel een belangrijke achtergrond voor het onderzoek: zij bieden inzicht in de complexiteit van besturen en organiseren in een sportbond bestaande uit vrijwilligers en professionals<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> De huidige portefeuilles zijn: veldvoetbal, scheidsrechterszaken, voetbaltechnische zaken, ondersteuning clubbesturen en sportiviteit & respect. Zaalvoetbal zal tot en met 2013 een eigen structuur hebben om de tak van sport op de kaart te zetten.

<sup>6</sup> Naast de districtsbestuurders zijn ook de actoren binnen de wetgevende macht (zie hoofdstuk 2.1) aanwezig geweest. De verenigingen zullen in juni 2011 worden uitgenodigd om de contouren te bespreken.

<sup>7</sup> In hoofdstuk 4.3 zal mijn eigen rol in deze bijeenkomsten en de organisatie worden beschreven.

Een eerste open discussie stond in het teken van de vraag: wat moeten worden gewaarborgd en wat kan er beter, sneller en eenvoudiger? Binnen en tussen districten was er overeenstemming dat de huidige structuur niet optimaal is, maar de oplossingen die men daarvoor zag liepen erg uit een. In de districtsbesturen was er brede consensus dat een districtsbestuur de 'couleur locale' aanbrengt in landelijk beleid, maar dat hier geen besluitvorming plaatsvindt. Over het algemeen achten bestuurders en afgevaardigden het wel van belang dat er een orgaan in de bestuurlijke kolom op districtsniveau blijft, maar een 'bestuur' is dit niet. Vanuit de verschillende standpunten is een contourennotitie geschreven, waarin het districtsbestuur een 'districtscollege' wordt genoemd.

De geografische spreiding in het landelijk bestuur blijft gewaarborgd, waarmee de zes voorzitters van het districtscollege zich omringen met een aantal personen om landelijk beleid door te voeren naar het district. 'Grip' krijgen op de complexe omgeving lijkt een belangrijk aspect met betrekking tot de motieven voor bestuurlijke vernieuwing, maar ook sturing binnen de organisatie is een belangrijk vraagstuk. Het amateurvoetbal heeft een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt en de organisatie is meer vraaggestuurd gaan werken met een gevarieerd aanbod. "*Het [landelijk] bestuur bestuurt*" wordt hierin geschetst als oplossing tegen de complexiteit die de ontwikkelingen met zich mee hebben gebracht, om zo daadkracht in de tijdrovende besluitvormingscyclus aan te brengen (Contourennotitie bestuurlijke vernieuwing).

De organisatie rondom de districtsbesturen is vanaf de structuurverandering in 1996 tot de beoogde verandering van de bestuurlijke vernieuwing veranderd. In deze achtergrondschets lag de focus op ontwikkelingen zo dicht mogelijk bij de districtsbestuurslaag. De bredere organisatorische achtergrond, met daarbij de rol van de (districts)arbeidsorganisatie en de verenigingen, zal in hoofdstuk 2.1 worden beschreven. De contouren voor de bestuurlijke vernieuwing staan op papier, maar over de invulling bestaan nog onduidelijkheden. Dit vormt de aanleiding van het onderzoek en zal in de volgende paragraaf uiteen worden gezet.

### **1.3 Aanleiding voor het onderzoek**

Het vooruitzicht van een nieuwe organisatiestructuur en de aanname dat voor het districtsbestuur behalve de naam weinig gaat veranderen, vormen de aanleiding voor dit onderzoek. In de vorige paragraaf is beschreven dat er consensus lijkt te bestaan dat de besluitvormende taken van het districtsbestuur nihil zijn, dat het districtsbestuur een "*uitvoeringsorgaan met discretionaire ruimte*" is en daarmee geen besluitvormend orgaan. Wat er precies verandert voor de huidige districtsbesturen en bestuurders, is tijdens de bijeenkomsten niet uitgebreid bediscussieerd en op het eerste gezicht lijkt er niet veel te veranderen. Er blijft een bestuurlijk orgaan op districtsniveau dat enerzijds betrokken is bij districtspecifieke (uitvoerings)zaken en anderzijds adviserend is richting het bestuur amateurvoetbal. Ook heeft elk district een afvaardiging in het bestuur amateurvoetbal, in de persoon van de voorzitter van het districtscollege.

De vraag die dit oproept, is of de beoogde verandering juist niet zeer ingrijpend voor zowel de bestuurslaag in zijn geheel, als voor de individuele bestuurders is. Hoe belangrijk is de – mogelijk verdwijnende – titel '*bestuurder*' als de praktijk hetzelfde lijkt te blijven? Blijft deze praktijk eigenlijk wel hetzelfde? Wat is de huidige praktijk en in hoeverre wil men op dezelfde manier door in de toekomst? Het paradoxale lijkt, dat er in de bestuurlijke vernieuwingsplannen niets verandert wat betreft de werkzaamheden van het 'bestuurlijk orgaan op districtsniveau', maar dat de gewijzigde status en interne verhoudingen tegelijkertijd zeer grote veranderingen met zich mee kunnen brengen voor de individuele bestuurder, de verenigingsorganisatie en de totale organisatie van de KNVB. Met eenheid van bestuur, het bestaan van slechts één landelijk bestuurlijk orgaan, is het onvermijdelijk dat de formele verhoudingen veranderen.

Daarnaast is de bredere bestuurlijke context van de Nederlandse georganiseerde sport van invloed geweest op de keuze het onderwerp van dit onderzoek. Binnen sportbonden en ook in andere maatschappelijke ledenorganisaties worstelt men met de inrichting van governancevraagstukken, besluitvormingsprocessen en democratische structuren van ledeninvloed en –inspraak. Hoewel het

onderzoek alleen de KNVB betreft geeft dit wel aan dat het niet los te zien is van een bredere context. Zo schrijft ook Van Bottenburg (2010):

*“In veel takken van sport is sprake van een toenemende spanning tussen de betreffende sportbond en de bestaande secundaire bestuurslagen. Verschillende sportbonden trachten deze bestuurslagen te herzien, vereenvoudigen of verwijderen, of zijn hierover in discussie, met als doel om hun bestuurlijke slagkracht te vergroten.”*

## **1.4 Doelstelling en vraagstelling**

Het doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in organisatorische en bestuurlijke spanningsvelden, gerelateerd aan governancethema's als democratie, legitimiteit, effectiviteit, verantwoording, sturing en controle (Kjaer, 2004). In de specifieke context van sport governance leggen auteurs tevens nadruk op een vraagstuk van eigenaarschap. De focus ligt hierbinnen op de krachtenvelden in en rondom de districtsbestuurslaag, in de context van veranderende verhoudingen. Institutionele processen van verandering in en rondom organisaties hebben consequenties voor de manier waarop de governancethema's binnen de organisatie en bestuur worden beoordeeld, beleefd en veranderd. In hoofdstuk 2 en 3 zullen relevante veranderingen, ontwikkelingen en spanningsvelden worden beschreven.

Met de districtsvorming als historische context en het traject van bestuurlijke vernieuwing als beoogde invloedrijke verandering staat de huidige districtsbestuurslaag op een kruispunt. Om inzicht te bieden in hoe personen binnen de KNVB tegen de huidige situatie aankijken en hoe dit samenhangt met het verleden en de toekomst is de volgende hoofdvraag opgesteld:

***Welke betekenissen geven vrijwilligers en professionals van de KNVB aan de districtsbestuurslaag in de context van veranderende organisatorische en bestuurlijke verhoudingen binnen de bond?***

De betekenissen van personen in de verenigings- en arbeidsorganisatie staan centraal in de hoofdvraag. Het begrijpen van de ervaringen van personen met de huidige districtsbestuurslaag en de veranderingen waar deze aan onderhevig is, is essentieel bij het begrijpen van processen in de gehele organisatie. Andersom zijn deze individuen niet te begrijpen zonder inzicht in de veranderlijke organisatorische, maatschappelijke en bestuurlijke context. Deze wisselwerking tussen individueel handelen en structurele organisatiekenmerken, waarbij iedereen altijd een bepaalde macht heeft door vanzelfsprekendheden ter discussie te stellen of hier juist aan vast te houden, wordt uitgebreid behandeld in hoofdstuk 3.

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1. Welke organisatorische, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen vormen de context van het vraagstuk en in hoeverre hangt dit samen met de legitimiteit van de districtsbestuurslaag?*
- 2. Welke betekenissen geven vrijwilligers en professionals aan veranderde en veranderende verhoudingen binnen de KNVB?*
- 3. Welke betekenissen geven vrijwilligers en professionals aan ontwikkeling van de huidige taken, bevoegdheden en rollen binnen de districtsbestuurslaag en hoe zien zij dit in de toekomst?*

In de eerste deelvraag wordt het vraagstuk in een bredere context geplaatst. Veranderingen in de omgeving van de districtsbestuurslaag hebben gevolgen voor de manier waarop de bestuurders zelf en andere actoren binnen de KNVB de waarde van de districtsbesturen ervaren. De districtsbestuurslaag maakt onderdeel uit van een complex netwerk van interorganisatorische relaties (Hoye & Cuskelly, 2007). Veranderingen binnen de KNVB hebben onlosmakelijk gevolgen voor de verhoudingen in deze relaties. Door te kijken naar overeenkomsten, maar vooral ook naar verschillen in betekenissen, kan genuanceerd inzicht geboden worden in de tegenstrijdige percepties van ontwikkelingen binnen de complexe organisatie van de KNVB.

## 1.5 Relevantie

### 1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is praktisch relevant voor de KNVB. In het traject van bestuurlijke vernieuwing vormen de contouren voor de veranderingen zich, maar wordt over de precieze invulling van rollen nog volop gediscussieerd. Dit onderzoek kan, als de plannen doorgaan, een basis zijn voor de invulling van het toekomstige 'districtscollege'. Daarnaast bieden de bredere bevindingen op het gebied van governance inzicht in processen die zich in de bond voordoen en de visie van vrijwilligers en werknemers hierop.

Vanuit de meer extern gestuurde aanleiding blijkt tevens een bredere maatschappelijke relevantie. Veel sportbonden worstelen met hun bestuurlijke tussenlaag. In de sterk verweven bestuurlijke context waarbinnen zij opereren hebben zij in bepaalde mate te maken met dezelfde factoren en invloeden als de KNVB. Met Inzicht in de bevindingen binnen de KNVB, zouden andere organisaties hun voordeel kunnen doen. Governance in de georganiseerde sport is door onder andere de Code Goed Sportbestuur en de 13 aanbevelingen die daarin worden gedaan een zeer actueel thema, waar dit onderzoek bij aansluit.

### 1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

De resultaten zullen geïnterpreteerd worden vanuit een theoretisch kader met elementen van de, sterk met elkaar verweven, institutionele theorie en de governancetheorie over interorganisationele relaties. De institutionele theorie richt zich op veranderingsprocessen, gestuurd door externe en interne factoren. In de sportliteratuur is onderzoek naar interne verandering echter schaars (Washington & Patterson, 2011). Kikulis (2000) wijst er op dat sportonderzoek "*need to consider how NSOs [nationale sportbonden] changed their institutional structure of governance and decision making rather than how the institutional environment has changed*" (2000: 300).

In de wetenschappelijke literatuur groeit ook de aandacht voor sport governance. Dit richt zich grotendeels op sturings-, controle-, eigenaarschap-, en verantwoordingsvraagstukken en de relatie tussen vrijwilligers en professionals. Spanningen die hieruit voortkomen zijn echter onderzocht op verenigingsniveau en op landelijk niveau. De regionale bestuurslaag en het complexe samenspel van interorganisationele relaties blijven hierbij echter grotendeels onderbelicht (Hoye & Cuskelly, 2007). Dit onderzoek sluit aan bij bestaand onderzoek op het gebied van sport governance, maar tracht daarnaast juist het wetenschappelijk inzicht in de secundaire bestuurslaag en interorganisationele relaties te vergroten.

## 1.6 Leeswijzer

Het eerste inleidende hoofdstuk heeft de achtergrond, aanleiding, doelstelling, vraagstelling en relevantie van het onderzoek behandeld. In hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op de organisatorische, maatschappelijke en bestuurlijke context van het vraagstuk. Hoofdstuk 3 beschrijft het theoretisch kader, dat uit drie onderdelen bestaat: het onderzoeksparadigma, de institutionele theorie en de governancetheorie. Dit hoofdstuk sluit af met het analysekader voor het analyseren van de resultaten. Hoofdstuk 4 gaat in op de methode van onderzoek en de verantwoording van de verzameling en analyse van data. Deze kwalitatieve data staat centraal in hoofdstuk 5, waar de resultaten van het onderzoek zullen worden beschreven. In hoofdstuk 6 zullen deze aan de hand van het analysekader worden geanalyseerd, om op basis hiervan de deelvragen en de hoofdvraag worden beantwoord in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 zal ten kritisch worden gekeken naar het onderzoek en zal worden gekeken waar dit onderzoek aanknopingspunten biedt voor de KNVB.

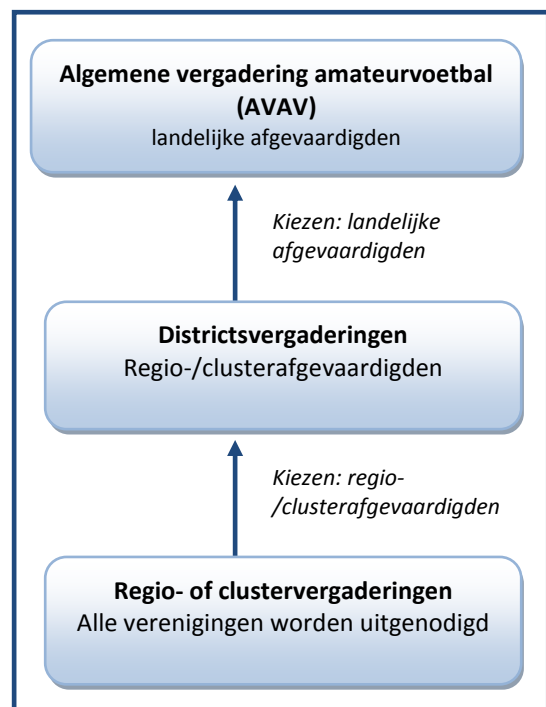
## 2 Organisatorische, maatschappelijke en bestuurlijke context: een complex samenspel

De districtsbestuurslaag van de KNVB staat niet op zichzelf. Zij maakt onderdeel uit van een bredere organisatorische, maatschappelijke en bestuurlijke context. In dit hoofdstuk zal eerst de complexe KNVB organisatie worden beschreven. Vervolgens zal in worden gegaan op maatschappelijke ontwikkelingen die veranderingen in verhoudingen mede hebben beïnvloed. Tot slot vormt de bestuurlijke context een derde omgevingsfactor die van invloed is op de districtsbestuurslaag. De drie contextfactoren tezamen hebben gevolgen voor de bestuurlijke vernieuwingsplannen, waarmee dit hoofdstuk afsluit.

### 2.1 De organisatorische context: complexiteit en gelaagdheid in interorganisationale relaties

In hoofdstuk 1 is beknopt een eerste context van de districtsbestuurslaag geschetst. Om de resultaten te begrijpen en te interpreteren is het echter van belang de bredere organisatiecontext te schetsen door ook de structuur van de wetgevende macht en van de arbeidsorganisatie te beschrijven. Achtereenvolgens zullen de verenigingsdemocratie en de inrichting van sturing en verantwoording op landelijk niveau en districtsniveau worden beschreven. Het hele netwerk van organen en actoren kan worden geduid met de term 'interorganisationale relaties' (Hoye & Cuskelly, 2007)

De KNVB is een vereniging, waar democratie het uitgangspunt is. Met 1,2 miljoen leden en bijna 3300 verenigingen is gekozen voor een getrapte democratie, waarbij de verenigingen indirect worden vertegenwoordigd in het hoogste orgaan: de Algemene Vergadering Amateurvoetbal (AVAV). Dit orgaan kan statuten en reglementen wijzigen, stelt begrotingen en beleidsplannen vast en is via jaarrekening en jaarverslagen de controleur van het bestuur amateurvoetbal. Zonder instemming van de meerderheid van de zestig 'landelijke afgevaardigden', kunnen geen belangrijke voorstellen en wijzigingen niet worden vastgesteld door de AVAV. De algemene vergadering komt twee keer per seizoen bijeen, in de 'voorjaarsvergadering' en in de 'najaarsvergadering'. Omdat voorafgaand aan beide vergaderingen in elk district een 'districtsvergadering' wordt gehouden en meerdere regio- of clustervergaderingen, spreekt men over de 'vergadercyclus'. Zuid I is het enige district dat zich in clusters organiseert, wat kleinschaliger is dan regio's, maar in beide gevallen gaat het om vergaderingen waarvoor alle verenigingen in een bepaald gebied binnen een district worden uitgenodigd.<sup>8</sup>



Figuur 2 De wetgevende macht

De verenigingen in de regio's en clusters worden vertegenwoordigd door een gekozen 'regio- of clusterafgevaardigde' die wat hij heeft gehoord meeneemt naar de districtsvergadering. Vervolgens wordt het standpunt van de districten meegenomen door de landelijke afgevaardigden die in de AVAV zitting hebben; een getrapte vertegenwoordiging, schematisch weergegeven in figuur 2.

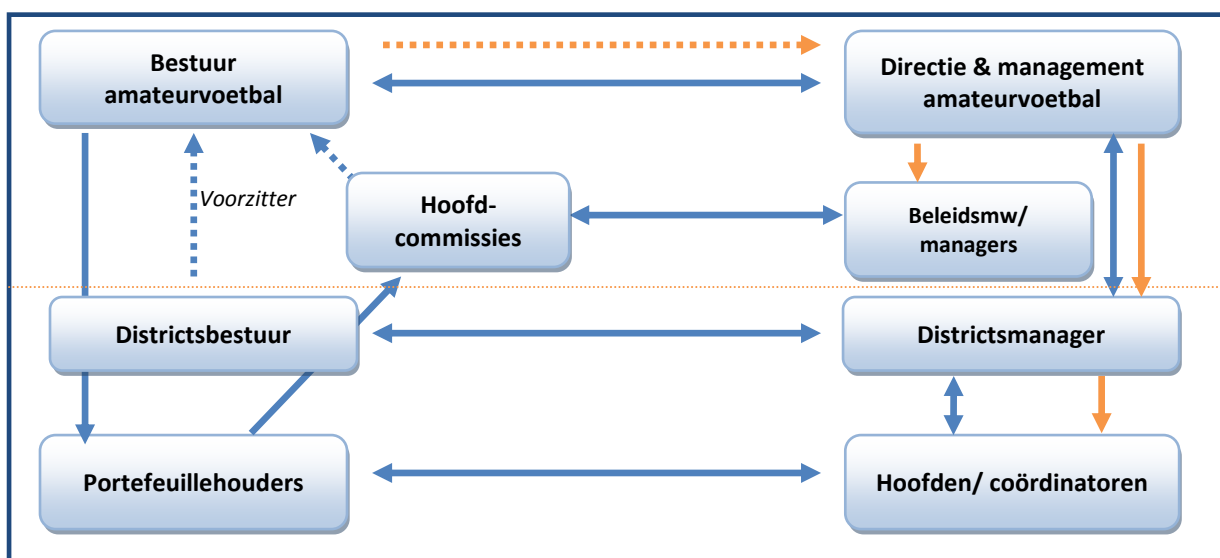
Het bestuur amateurvoetbal (BAV), de zes districtsbesturen en de arbeidsorganisatie in Zeist en de districten, vormen vanuit de trias politica de uitvoerende macht<sup>9</sup>. In het gezamenlijk uitvoeren van beleid

<sup>8</sup> Opkomstpercentages van regio-/clustervergaderingen liggen in de regio's tussen de 13 en 27 procent, in clusters tussen de 35 en 40 procent.



binnen de kaders van en gecontroleerd door de algemene vergadering) is de verhouding tussen de besturen en arbeidsorganisaties van belang. Dit is formeel vastgelegd in een delegatiebesluit. Hierin staan de aan de arbeidsorganisatie gedelegeerde bevoegdheden beschreven, waar de (districts)bestuurder echter wel verantwoordelijk voor is. De professional mag in “standaardzaken met een standaardoplossing”<sup>10</sup> zelf handelen, maar wanneer dit niet het geval is zal de portefeuillehouder erbij worden betrokken. Met betrekking tot deze ‘afwijkende zaken’ is de relatie tussen het landelijk bestuur en de directie, de portefeuillehouder en de beleidsmedewerker of manager op landelijk niveau van belang. Op districtsniveau gaat het om de relatie tussen de districtsvoorzitter en de districtsmanager (DM) en de portefeuillehouders in het district met de leidinggevende medewerkers op het betreffende gebied (een ‘hoofd wedstrijdzaken’, ‘coördinator voetbaltechnische zaken’ en een ‘coördinator ondersteuning clubbesturen’).

In figuur 3 zijn de verschillende relaties schematisch weergegeven. De oranje pijlen geven een hiërarchische verhouding aan. Hoewel er op verschillende momenten en manieren contact is tussen bestuurders en professionals, is de enige die binnen de arbeidsorganisatie door het bestuur kan worden aangesproken (en ontslagen) de directeur amateurvoetbal, die op deze manier verantwoordelijk is voor de gehele arbeidsorganisatie. Sturing en verantwoording binnen de arbeidsorganisatie gebeuren hiermee, net als bij de bestuurders, vanuit landelijke kaders waarbinnen de districten handelen.



**Figuur 3 Relaties tussen verenigingsorganisatie en arbeidsorganisatie**

Waar taken en bevoegdheden in de beleidsuitvoering grotendeels zijn gedelegeerd aan de arbeidsorganisatie, werken bestuurders en professionals bij de beleidsvoorbereiding en –vorming meer samen. Een beleidsvoorstel vormt zich vanuit een samenwerking tussen de bestuurlijke en professionele lijn en dit komt samen in de hoofdcommissie. De directie amateurvoetbal borgt de kwaliteit van de beleidsvorstellen die vanuit de beleidsmedewerkers in samenwerking met een of meerdere hoofdcommissies tot stand zijn gekomen. De desbetreffende hoofdcommissie(s) adviseren het bestuur amateurvoetbal. Als het BAV achter de plannen staat kan het als voorstel in de vergadercyclus worden ingebracht.

Hoe al deze verschillende geledingen van de organisatie van de KNVB zich tot elkaar verhouden staat weergegeven in bijlage 1. De formele structuur vormt een kader voor het begrijpen en interpreteren van de resultaten. Informele verhoudingen en relaties verschillen per individu en per district. Dit maakt de organisatie als geheel nog complexer dan deze op papier al is.

<sup>9</sup> In de uitvoering op lokaal niveau, bij de verenigingen, zijn in deze kolom ook duizenden vrijwilligers actief in uitvoeringszaken. Om het overzichtelijk te houden beperkt deze scriptie zich in de KNVB organisatie tot het districtsniveau en landelijk niveau; dezelfde niveaus als in de arbeidsorganisatie zijn te onderscheiden.

<sup>10</sup> Delegatiebesluit 2010-2011

## 2.2 Maatschappelijke context: invloedrijke ontwikkelingen

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed op de manier waarop sportbonden handelen met betrekking tot governancevraagstukken. Zo zijn bredere processen van (de)centralisatie van belang voor de verhoudingen die rondom de districtsbestuurslaag in ontwikkeling zijn. Met de veranderingen 1996 was het uitgangspunt de uitvoering zo veel mogelijk decentraal te organiseren. De aansturing, het beleid en in de nieuwe plannen ook de besluitvorming, kenmerken zich wel door centralisatie, waarbij de regionale input wordt meegenomen. Sinds 2005 worden alle financiën centraal in Zeist geregeld, wat met name gevolgen heeft gehad voor financiële districtsmedewerkers en de penningmeesters in de districtbesturen, die hun functies zagen verdwijnen of drastisch zagen veranderen.

Een belangrijke factor in de maatschappelijke context is de ontwikkeling rondom automatisering. Dit heeft veel processen onafhankelijk gemaakt van de locatie waarop het uitgevoerd wordt. In 1996 bij de herstructurering is meteen een slag gemaakt in de automatisering. Hoewel de eerste jaren van de districten de veel problemen waren met de automatiseringsprocessen, kan niet worden ontkend dat dit grote invloed heeft gehad op de KNVB. Communicatie binnen de organisatie is veranderd door de automatisering. Daarnaast hebben automatisering en informatisering de dienstverlening, communicatie en informatieverschaffing naar de verenigingen drastisch veranderd, met een verschuiving van vrijwilligers naar de arbeidsorganisaties en voor een groot deel ontwikkeld op centraal niveau.

De verschuiving van aansturing naar betaalde medewerkers wordt vaak onder het bredere maatschappelijke proces van 'professionalisering' geschaard. Dit lijkt de oplossing om de toenemende complexiteit het hoofd te kunnen bieden. Professionalisering is echter geen eenduidig begrip. Naast een toename van betaalde krachten is ook onder vrijwilligers een proces van professionalisering gaande; ook van vrijwilligers verwacht men deskundigheid (Nagtegaal & De Vries). Binnen de KNVB zijn profielen opgesteld voor alle vrijwillige functies, van bestuurder amateurvoetbal tot de uitvoerende vrijwilligers op lokaal niveau. Hieraan is oorspronkelijk een voorstel gekoppeld voor het structureel evalueren, ontwikkelen en beoordelen van vrijwilligers. Dit voorstel heeft uiteindelijk geen draagvlak gekregen binnen de vrijwilligersorganisatie. Ook bij ontwikkelingen rondom de vrijwilligers in de besturen is een proces van professionalisering zichtbaar. De bestuurder draagt de verantwoordelijkheid voor het beleid en kan daarop worden aangesproken door de algemene vergadering of districtsvergadering. De verhoudingen ten opzichte van de arbeidsorganisatie zijn veranderd en zicht houden op wat er gebeurt op een beleidsterrein of in een bepaald gebied vereist bepaalde competenties van een bestuurder. Ook de relatie tussen de vrijwillige bestuurder en de professional wordt complexer op het moment dat de bestuurder hiërarchisch niet de meerdere is; de enige die ontslagen kan worden door het bestuur is de directeur.

Daarnaast is professionalisering terug te zien op verenigingsniveau. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ziet een grote rol weggelegd voor sport als middel bij vraagstukken rondom integratie, gezondheid en normen en waarden. Dit wordt verwoord in onder andere de nota 'Tijd voor Sport' (VWS, 2005) en de beleidsbrief 'De kracht van sport' (VWS, 2008). Het 'professionaliseren' van sportverenigingen, al dan niet door betaalde combinatiefunctionarissen, staat sindsdien niet alleen hoog op de agenda, maar ook ter discussie (Boessenkool & Verweel, 2004; Boessenkool, Van Eekeren, & Lucassen, 2008). Een maatschappelijk proces van 'rationalisering', speelt hier een belangrijke rol. Het effectief en efficiënt inrichten van processen en handelingen, op basis van (schijnbaar) rationele, geobjectiveerde manieren, klinkt hierin door (Ossewaarde, 2004).

Zowel rationalisering als professionalisering komen in zekere mate voort uit een 'beheersingsmotief': een positivistische, bijna mechanische oplossing voor complexe problemen (Ossewaarde, 2004: 208). Dit heeft gevolgen voor de inrichting en aansturing van organisatie; voor de governance in de sport die in de volgende paragraaf beschreven wordt.



### 2.3 Bestuurlijke context: Goed sportbestuur: veranderende verhoudingen

Sturing en verantwoording binnen de georganiseerde sport is een actueel thema (Van 't Verlaat, 2010). Niet alleen binnen de KNVB is dit zichtbaar, maar ook in de directe bestuurlijke context van NOC\*NSF en het ministerie van VWS.

Begin jaren negentig dreigden forse bezuinigingen op het sportbeleid van de overheid. Om dit op te vangen kregen de landelijke sportorganisaties – in het kader van ‘deregulering’ en decentralisatie - meer beleidsvrijheid. De rol van NOC\*NSF werd belangrijker omdat zij een belangrijke adviserende stem kreeg bij subsidieaanvragen door sportbonden. De sportkoepel heeft dit gebruikt om de georganiseerde sport te professionaliseren: zo moeten de sportbonden beschikken over meerjarenbeleidsplannen en plannen op het gebied van topsport en doping (Van der Poel, 2003: 42). Zelf heeft NOC\*NSF ook een meerjarenplan voor de georganiseerde sport: de Sportagenda. De lottofinanciering die de sportbonden vanuit de koepel ontvangen zijn sindsdien rechtstreeks gekoppeld aan de bijdragen van de bond aan de realisatie van de Sportagenda (Van 't Verlaat, 2010). De Sportagenda is vanaf 2005 in grotere mate toegeschreven naar het overheidsbeleid (Van 't Verlaat 2010). De Rijksoverheid heeft hiermee grote invloed op de richting van het totale sportbeleid, maar NOC\*NSF speelt een grote rol in de verdeling van de Lottogelden en het stellen van bepaalde richtlijnen waar bonden zich aan moeten houden.

De Sportagenda 2005-2008 en de huidige Sportagenda 2009-2012 hebben een grote invloed gehad op bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen van de georganiseerde sport. In 2008 heeft NOC\*NSF bijvoorbeeld de sterrensystematiek ingevoerd. Afhankelijk van de bijdrage aan de Sportagenda hebben bonden een, twee of drie sterren op het gebied van topsport en breedtesport. De KNVB is als grootste sportbond een driesterrenbond en wordt hiermee gezien als zeer belangrijke bond:

*“De bonden met drie sterren worden gezien als de kracht van de sport. Zij hebben een voortrekkersrol binnen het collectief. Bij deze bonden zijn bestuurlijk en organisatorisch de zaken goed voor elkaar waardoor het onderlinge vertrouwen tussen NOC\*NSF en de bond zo groot is dat er met meerjaren subsidieaanvragen en -verantwoordingen gewerkt kan worden.”*

(Website NOC\*NSF)

Een belangrijk document dat op dit moment vanuit NOC\*NSF sturend is in de georganiseerde sport, is het rapport van de commissie Loorbach met 13 aanbevelingen voor ‘goed sportbestuur’ (Loorbach, 2005). Oorspronkelijk is de Code Goed sportbestuur bedoeld als handreiking voor sportorganisaties als deze hun bestuur kwalitatief wilden verbeteren. Echter, in de kwaliteitseisen die aan sportbonden worden gesteld worden de aanbevelingen uit de Code Goed Sportbestuur rechtstreeks verbonden aan de verdeling van middelen (Lotto Bestedingsplan 2009-2012). Bij de KNVB heeft met name het invoeren van een maximale zittingstermijn voor bestuurders<sup>11</sup> voor veel opschudding gezorgd. Voor dit onderzoek is echter relevant wat Loorbach (2005) over decentrale bestuurslagen schrijft:

*“Organisaties kennen vaak op afdelings-, regio-, district- of een ander geledingenniveau een tweede bestuurslaag. Deze is vaak statutair (of anderszins reglementair) verankerd met een eigen rechtspositie. [...] Voor de uniformiteit in beleid en het aansturen van één landelijke sportorganisatie is dit in de regel geen wenselijke situatie. Het is belangrijk dat deze bestuurlijke geledingen werken vanuit de kaders van het door de ALV vastgestelde beleid, aanvullend eventueel voorzien van couleur locale.*

(Loorbach, 2005: 24)

### 2.4 Bestuurlijke vernieuwing: een oplossing voor complexiteit?

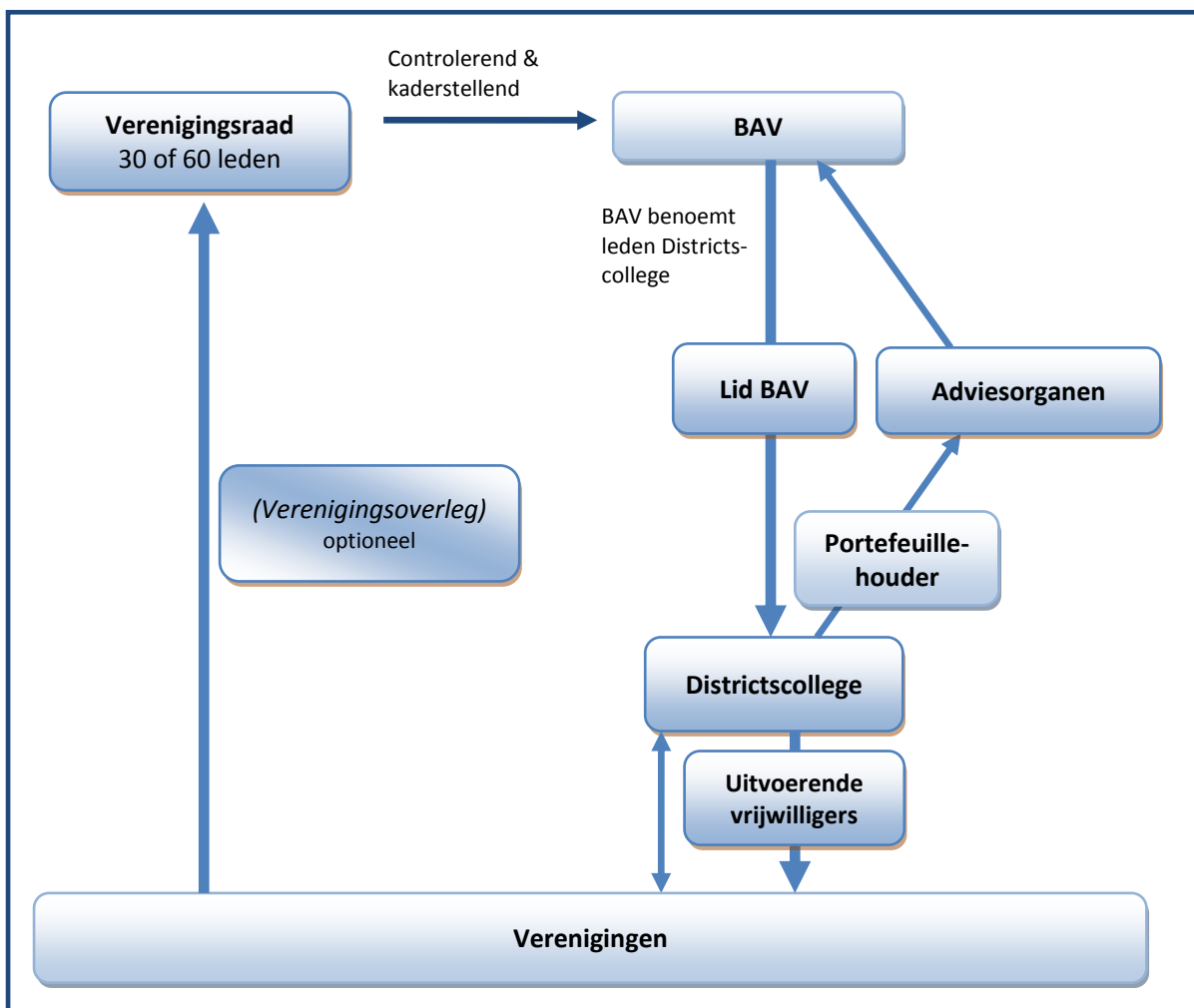
De beoogde bestuurlijke vernieuwing hangt samen met de interne organisatie en de externe maatschappelijke en bestuurlijke context. Deze drie komen ook terug in de aanleiding van het traject van bestuurlijke vernieuwing zoals in de contourennota (bijlage 3) staat beschreven. De bond opereert in een steeds complexere maatschappij. Het bestuur amateurvoetbal beoogd met een transparante, duidelijke structuur, met directe democratie en één bestuur beter om te kunnen gaan met de complexiteit. Wat daarbij wel opvalt, is dat in de aansturing en verantwoording alleen op het landelijk niveau plaatsvindt. In

<sup>11</sup> De overige actoren in de verenigingsorganisatie – waaronder dus de afgevaardigden – hebben deze termijn niet.

het 'districtscollege', het beoogde voormalig districtsbestuur, is de voorzitter wel bestuurlijk verantwoordelijk als lid van het bestuur amateurvoetbal.

De districtsvergadering en regio-/clustervergadering zijn als onderdeel van de besluitvormingscyclus geschrapt. De vele afgevaardigden die in deze kolom zich vrijwillig inzetten, zullen uitvoerende vrijwilligers worden, dicht bij de verenigingen. De beoogde structuur heeft tot doel de efficiëntie te verhogen, de dienstverlening naar de verenigingen te verbeteren en tegelijkertijd een transparante, democratische organisatie te zijn met gedegen toezicht op het landelijk bestuur. In figuur 4 is de beoogde structuur van de verenigingsorganisatie schematisch weergegeven.

De governancevraagstukken waar de KNVB zich middenin bevindt, zijn terugkerende thema's door deze scriptie. Het volgende hoofdstuk, het theoretisch kader zal vanuit de wetenschappelijke literatuur hierop ingaan.



Figuur 4 De beoogde verenigingsorganisatie

### 3 Theoretisch kader: over legitimiteit, sturing en eigenaarschap

---

In de vorige hoofdstukken is het vraagstuk van de districtsbestuurslaag in haar context beschreven. Dat betekenissen van individuen en groepen in hun context centraal staan in dit onderzoek blijkt ook uit de hoofdvraag (hoofdstuk 1.4). Dit komt echter voort uit een perspectief op de werkelijkheid en het onderzoeken van deze werkelijkheid, het wetenschapsfilosofisch perspectief dat in paragraaf 3.1 uiteen zal worden gezet. Dit perspectief heeft gevolgen voor elke stap in het onderzoeksproces, zo ook op de beschrijvingen van theorie en wetenschappelijke literatuur. Samen met het onderzoeksperspectief vormen twee met elkaar samenhangende theorieën het theoretisch kader van dit onderzoek. Vanuit de organisatietheorie biedt de institutionele theorie nuttige concepten met betrekking tot het begrijpen van organisatieverandering (paragraaf 3.2). Daarnaast biedt de governancetheorie – hier met name gericht op de vraag ‘hoe te sturen in interorganisationele netwerken?’ (Kjaer, 2004: 5) - inzicht in de consequenties van deze veranderingen op thema’s als sturing, democratie, beheersing en verantwoording (paragraaf 3.3). Vanuit deze drie onderdelen kan een analysekader voor het interpreteren van de resultaten worden gevormd (paragraaf 3.4).

#### 3.1 Het onderzoeksparadigma: ontologie en epistemologie

Een onderzoeksparadigma is het wetenschappelijke raamwerk waarbinnen verschillende typering van de werkelijkheid, de ontologie, en hoe je deze werkelijk kunt kennen, de epistemologie, met elkaar samenhangen (Glesne, 2006).

*“Ontology is the concern about whether the world exists, and if so, in what form”*

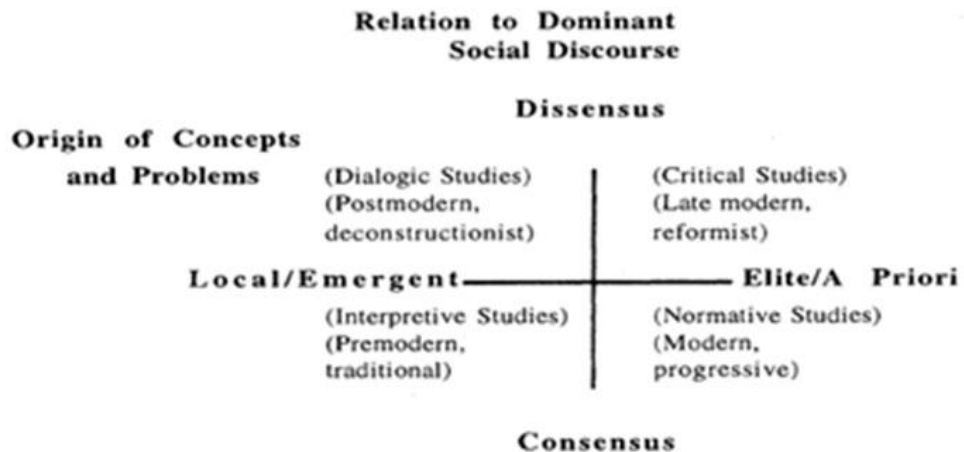
(Potter, 1996, in: Glesne, 2006:5)

Het persoonlijk perspectief van de onderzoeker op de werkelijkheid is van groot belang voor de manier van onderzoeken. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt al dat in dit onderzoek betekenisgeving en context een belangrijke rol speelt. Betekenissen worden geconstrueerd in sociale interactie: de werkelijkheid is vanuit dit perspectief een sociale constructie. Individuen en groepen, in de samenleving en organisaties, handelen niet ‘buiten’ de werkelijkheid. Zij worden gevormd door hun context, maar hebben hier zelf ook invloed op. Motieven zijn niet altijd duidelijk en men doet niet altijd wat van hen wordt verwacht. De betekenissen die personen binnen de KNVB geven aan de districtsbestuurslaag zijn niet eenduidig en worden in grote mate beïnvloed door de individuele achtergrond, positie en omgeving. De werkelijkheid is wat in de ogen van de betrokkenen ‘waar’ is en is continu aan verandering onderhevig. Kwalitatief onderzoek is vanuit deze ontologische benadering de dominante manier om onderzoek te doen (Glesne, 2006).

De epistemologie van kwalitatief onderzoek gaat over de manier waarop je de vele werkelijkheden die er zijn kunt achterhalen. De percepties van de betrokkenen over het vraagstuk staan hierbij centraal. Het is belangrijker inzichten te bieden in het vraagstuk en haar complexiteit, het te begrijpen, dan een eenduidig antwoord te vinden, het te verklaren (Hollis, 1994). De belangrijkste concepten en problemen komen voort uit de empirie. De aanleiding voor het onderzoek is grotendeels gebaseerd op ambigue betekenissen die aan districtsbesturen worden gegeven. De context en het theoretisch kader zijn ondersteunend aan de empirie. Dit komt overeen met de ‘local/emergent-dimensie’ (Deetz, 2000), waarbij concepten en problemen niet van tevoren zijn gesteld om deze vervolgens te toetsen (*elite/a priori*). Toch zitten er wel degelijk ook elite-/a priori elementen in dit onderzoek. De literatuur die van tevoren is bestudeerd, heeft allereerst mede de topics voor de interviews bepaald. Bepaalde dominante visies die de literatuur schetst met betrekking tot de positie van de decentrale onderdelen en het vraagstuk rondom eigenaarschap, hebben wel degelijk een beeld geschetst, dat is bevraagd in de interviews.

Tegenover de local/emergent - elite/a priori dimensie, hangt het onderzoeksparadigma ook af van de positie die de onderzoeker inneemt ten opzichte van de dominante sociale discoursen. Onderzoeksperspectieven die in verre mate meegaan met de dominante structuren rondom kennis, sociale relaties en identiteit vormen een consensusdimensie. Dit staat tegenover de dissensusdimensie,

waarbinnen juist wordt gekeken in hoeverre de dominante structuren kunnen worden doorbroken (Alvesson & Deetz, 2000). In figuur 5 zijn bovenstaande dimensies overzichtelijk weergegeven.



**Figuur 5** Dimensies van onderzoek (Deetz, 2000: 137)

In de relatie tot het dominante discours is het onderzoek gericht op dissensus, op verschillen in betekenissen binnen de KNVB en tussen verschillende groepen met betrekking tot veranderende verhoudingen binnen en rondom de bond en de districtsbestuurslaag in het bijzonder. Dit onderzoek bevat zoals gezegd elementen van zowel de local/emergent als de elite/a priori dimensie. Individuele betekenissen hebben het merendeel van het vraagstuk vorm gegeven. De context en de theorie hebben echter deels van tevoren een kader gevormd, waardoor tevens bepaalde vraagstukken ontstaan zijn uit de literatuur. Het onderzoeksparadigma kan hiermee getypeerd worden als dialogisch met elementen vanuit de kritische studies.

### Drie analyseconcepten

Vanuit het wetenschapsfilosofisch perspectief kunnen drie belangrijke concepten voor het analyseren van de resultaten worden onderscheiden. Ten eerste staan de betekenissen van individuen centraal; zij vormen in interactie de werkelijkheid. Het tweede analyseconcept is de context. De context beïnvloedt betekenissen van individuen en groepen, maar zij beïnvloeden hun eigen omgeving ook. Vanuit het onderzoeksparadigma zijn beide concepten gebaseerd op dissensus: de verschillen in (de invloed van) betekenissen spelen een grote rol net als het uitdagen of veranderen van de dominante discourses. Bij beide is het derde analyseconcept ‘macht’ van grote invloed.

De drie analyseconcepten context, betekenisgeving en macht zijn zeer abstracte begrippen. Aan de hand van de institutionele theorie zullen in de volgende paragraaf processen van organisatieverandering worden beschreven. Literatuur over governance (paragraaf 3.3) biedt daarnaast inzicht in relevante sportgerelateerde vraagstukken. Vanuit de institutionele- en governancetheorie kunnen vervolgens de drie analyseconcepten voor het vraagstuk van de districtsbestuurslaag toegelicht worden (paragraaf 3.4)

## **3.2 Institutionele processen: het begrijpen van organisatieverandering**

Deze paragraaf gaat over institutionele processen die zich voordoen binnen de organisatie en in de directe organisatiecontext. De legitimiteit van processen, ideeën, structuren en handelingen is belangrijk bij organisatieverandering en in hoeverre deze veranderingen mogelijk zijn. Individuele betekenisgeving en het handelen van individuen en groepen zijn belangrijke factoren in het veranderen of in stand houden wat gezien wordt als de structuren van de organisatie. Een wisselwerking tussen structuur (*structure*) en individueel handelen (*agency*) is essentieel in deze scriptie.

### **3.2.1 De institutionele theorie: Legitimiteit van processen, ideeën en handelingen**

De institutionele theorie is misschien wel de dominante wetenschappelijke benadering om organisaties te begrijpen en kent een lange traditie (Greenwood Oliver, Suddaby & Sahlin-Andersson, 2008: 2).

Wetenschappers binnen deze stroming hebben onder andere onderzocht hoe instituties worden gecreëerd, hoe deze evolueren, welke impact zij hebben op (het handelen) van organisaties en de belemmeringen die institutionele processen vormen voor het organiseren (Washington & Patterson, 2011). Essentieel is dat voor vanzelfsprekend aangenomen waarden en ideeën een grote rol spelen bij organisaties in een *'organizational field'*. Meyer en Rowan (1979) spreken in dit kader van een *'gerationaliseerde mythen'*: de belangrijkste drijfveer voor organisaties deze mythen voor waarheid aan te nemen, is het krijgen van legitimiteit van de omgeving (Greenwood et al., 2008: 7); een extern gestuurde legitimiteit.

Onderzoek vanuit de institutionele theorie is zich in de loop der jaren meer gaan richten op veranderingen *binnen* organisaties. Institutionele processen binnen organisaties hebben invloed op de mate van vanzelfsprekendheid van bepaalde waarden, ideeën en handeling. Niet meer ter discussie staande (sociale) aspecten van organisaties, kunnen worden gezien als gevormde instituties Greenwood et al. (2008) definiëren dit als volgt:

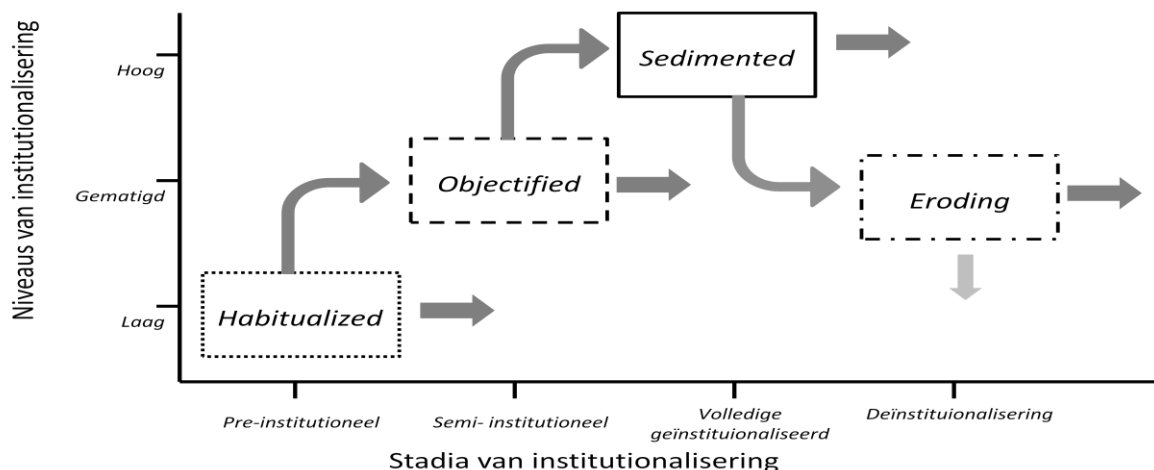
*"More-or-less, taken-for-granted repetitive social behaviour that is underpinned by normative systems and cognitive understandings that give meaning to social exchange and thus enable self-reproducing social order."*

(Greenwood et al., 2008: 6)

Een institutie is in deze definitie niet alleen een organisatie(onderdeel). Ook processen, gedrag, handelingen en ideeën kunnen zich op een manier ontwikkelen dat het vanzelfsprekendheden worden die men reproduceert (Washington & Patterson, 2011: 3). Ook deze vanzelfsprekendheden, factoren van continuïteit, zouden kunnen werken als legitimerende mythes: gewoontes, historie en tradities spelen een zeer belangrijke rol bij het al dan niet veranderen binnen organisaties (Oliver, 1992:563). Deze intern gestuurde legitimiteit volgt uit processen van institutionalisering: processen handelingen en ideeën hebben een bepaalde mate van vanzelfsprekendheid in de organisatie, maar de legitimiteit kan ook afnemen, wat veranderingen met zich meebrengt. Processen van verandering en continuïteit, belicht vanuit de institutionele theorie, zijn belangrijk om veranderende verhoudingen en governance dilemma's te begrijpen.

Institutionalisering is een voortdurend proces dat zich binnen organisaties afspeelt. Voordat een institutie is gevormd, kan in het proces een aantal stadia worden onderscheiden. Tolbert en Zucker (1996) onderscheiden drie stadia binnen dit proces: het pre-institutionele, waarin mensen bekend raken met een nieuw fenomeen (*habitualized*), het semi-institutionele stadium, waarin de vanzelfsprekendheid al groter is (*objectified*) en het volledig geïnstitutionaliseerde stadium, waarin instituties zijn gevormd en verweven in de organisatie (*sedimented*). Deze processen doen zich simultaan voor binnen een organisatie: over een onderwerp kunnen ideeën bestaan die zich in verschillende mate, in een verschillend stadium, manifesteren in de organisatie. Hoe meer processen of ideeën zijn geïnstitutionaliseerd, hoe vanzelfsprekender deze worden en hoe minder zij ter discussie staan.

Waarden, ideeën en handelingen zijn in het stadium van volledige institutionalisering dusdanig volhardend dat zij ook blijven voortbestaan op het moment dat formele structuren en processen veranderen (Cooper, Hinings, Greenwood en Brown, 1996 in: Kikulis, 2000: 297). Hoewel gevormde instituties standvastig zijn, kunnen deze toch veranderen. Kikulis (2000) volgt Oliver (1992) en voegt een aanvullend stadium toe: het stadium van deinstitutionalisering, waarbij de legitimiteit aan erosie onderhevig is. De vier stadia zijn schematisch weergegeven in figuur 6.



**Figuur 6** Proces van institutionalisering (Bewerking van Kikulis, 2000: 299)

Het centrale element in het proces van deinstitutionalisering is een vermindering van de legitimiteit van processen en acties. Voorheen werden deze vanzelfsprekendheden niet bevraagd, zoals Oliver (1992) schetst in haar definitie van deinstitutionalisering:

*“The process by which legitimacy of an established or institutionalized organizational practice erodes or discontinues. Specifically, deinstitutionalization refers to the delegitimation of an established organizational practice or procedure as a result of organizational challenges to or the failure of organizations to reproduce previously legitimated or taken-for-granted organizational actions.”*

(Oliver, 1992: 564)

Kikulis (2000) benoemt vanuit de literatuur twee oorzaken die deinstitutionalisering van institutionele praktijken tot gevolg hebben (2000: 297,298). Ten eerste zijn het individuele organisatieleden die de legitimiteit van vanzelfsprekende processen verwerpen, in twijfel trekken of zelfs openlijk aanvallen (Oliver, 1991, in: Kikulis, 2000: 298). Daarnaast kan dit proces van legitimiteitserosie zich voordoen door druk van de institutionele omgeving, bijvoorbeeld door invloedrijke politieke of sociale ontwikkelingen of ideeën die vanuit andere sectoren zijn intrede doen (Greenwood & Hinings, 1996).

Het proces van institutionalisering biedt aanknopingspunten voor het analyseren van de resultaten. De bestuurlijke en maatschappelijke omgeving (zie hoofdstuk 2) heeft invloed op de legitimiteit van de wijze van bestuur en organisatie van de KNVB. Met betrekking tot de intern gestuurde legitimiteit, is het vanuit het proces van institutionalisering interessant de beoogde veranderingen tegen het licht te houden. In hoeverre zitten elementen van de huidige structuur en cultuur zo verweven in de organisatie dat deze moeilijk te veranderen zijn? En wat verandert er informeel daadwerkelijk na een formele verandering?

Dat er over structuurverandering wordt nagedacht bij de KNVB betekent dat er ruimte voor verandering is. De voorheen dominante opvatting van een decentraal bestuur wordt in meer of mindere mate in twijfel getrokken door organisatieleden. In het veranderen en in stand houden van instituties spelen de organisatieleden een zeer belangrijke rol. Aan de hand van de structuratietheorie (Giddens, 1979, 1984) zal dit proces van individueel handelen in relatie tot ‘dwingende’ dominante structuren worden beschreven.

### 3.2.2 De structuratietheorie: de wisselwerking met individueel handelen

Organisatieleden, individueel of als groep, spelen een grote rol in het herbevestigen of uitdagen van de heersende normen. De structuratietheorie van Giddens (1979, 1984) biedt inzicht in de wijze waarop structuur (*structure*) en individueel handelen (*agency*) samengaan. Al decennia is dit agency/structure dilemma een belangrijk onderwerp in de organisatiewetenschappen (Reed, 2003: 289,290). In dit debat rondom voluntarisme en determinisme is het de vraag in hoeverre een individu of groep de heersende



structuren kan beïnvloeden en vice versa. De structuratietheorie van Giddens (1979) ziet de relatie tussen structuur en (individueel) handelen niet als dichotomie, maar als een dialectische (1979: 53). Anthonissen en Boessenkool (1998) spreken in dit kader van: “[E]en dynamisch proces waarin sociale structuren ontstaan en de condities waaronder deze voortbestaan danwel veranderen of verdwijnen” (1998: 15).

De term ‘dynamisch’ duidt erop dat de tweedeling tussen de structuren die zijn ontstaan en het individueel handelen (het laten voortbestaan, laten verdwijnen of veranderen van structuren) is opgeheven, maar dat sprake is van een tweezijdigheid. Interactie tussen twee of meerdere individuen is hierbij cruciaal. In interactie worden betekenissen gecreëerd en gecommuniceerd. De heersende normen zijn hierbij het uitgangspunt en macht is een essentiële factor: wie bepaalt wat de dominante betekenissen ten opzichte van de normen zijn? Betekenissen, macht(sbronnen) en normen, die Giddens (1979, 1984) *rules and resources* noemt, zijn belangrijke begrippen in de structuratietheorie (Anthonissen & Boessenkool, 1998: 15). Deze begrippen kunnen alleen maar in samenhang met elkaar worden gezien en in de (historische) context waarbinnen individuen en groepen interacteren en handelen (Giddens, 1979: 65).

Structuur en handelen staan in een complexe, dialectische, relatie met elkaar. Hiermee verwerpt Giddens (1979, 1984) niet alleen het dualistische denken, maar ook de notie dat structuren slechts beperkend (*constraining*) werken: structuur kan individuen en groepen ook een bepaalde macht geven (*enabling*) (1979: 69). Dit machtsaspect, relaties van autonomie en afhankelijkheid, hangt in grote mate samen met agency in de structuratietheorie (Giddens, 1979: 89). Macht wordt vaak gezien als de mogelijkheid van actoren om, in interactie met anderen, gewenste uitkomsten te bereiken via besluitvorming, zonder de institutionele context te bestuderen.

Macht in sociale systemen kan worden gezien als gereproduceerde relaties in autonomie en afhankelijkheid in sociale interactie (Giddens, 1979: 93). Een belangrijke notie van Giddens (1979) over macht en agency is dat als gesproken wordt in termen van machtsrelaties er altijd sprake is van tweerichtingsverkeer (*two-way*): al is een actor of partij nog zo autonoom, er is altijd een bepaalde mate van afhankelijkheid. En andersom, zelfs de meest afhankelijke actoren hebben een bepaalde mate van autonomie in een relatie (1979: 93). Deze relatieve autonomie heeft tot gevolg dat (individueel) sociaal handelen afhankelijk is van individuele betekenissen, keuzes en de specifieke maatschappelijke en institutionele context. Hoewel sociale normen in grote mate reproductief zijn, hebben individuen en groepen wel degelijk een bepaalde macht om betekenissen te produceren. Wat het echter lastig maakt is dat sociale systemen vaak als vanzelfsprekend worden aangenomen, als vaststaande gegevens waar men weinig invloed op heeft (Anthonissen & Boessenkool, 1998). Giddens (1984) spreekt in dit kader van een reïficatie van sociale relaties (1984: 25-26).

Individueen kunnen de structuren beïnvloeden, mits zij zich bewust zijn van de structurele eigenschappen van handelen, die bestaande verhoudingen en praktijken reproduceren. Het handelen van het individu staat centraal, maar de context heeft hier grote mate van invloed op. Anthonissen en Boessenkool (1998) spreken hierbij van een actor-in-context benadering (1998: 13-44), een benadering die in dit onderzoek ook wordt gehanteerd om processen van veranderde en veranderende verhoudingen te begrijpen. De individuele betekenisgeving is het uitgangspunt, maar de organisatiecontext beïnvloedt dit. Andersom beïnvloeden individuen en groepen de context en de veranderingen binnen de organisatie.

De concepten vanuit de actor-in-context benadering bieden de mogelijkheid de invloed van individuen en groepen te bestuderen in wisselwerking met de structuren en dominante processen. Om deze processen in organisaties terug te zien, is het van belang inzicht te krijgen in individuele betekenisgeving. De volgende subparagraaf gaat in op het proces van betekenisconstructie (Weick, 1995) en in hoeverre er verschil en samenhang is tussen de individuele betekenissen (Martin, 1992).

### **3.2.3 Individueel institutioneel perspectief: betekenisconstructie**

De individuele betekenissen van de vrijwilligers en professionals in de KNVB staan in deze subparagraaf centraal. Powell en Colyvas (2008) spreken in dit kader over een “micro-motor” om de gerationaliseerde

structuren in de organisatie en de context te interpreteren (2008: 276, 277). Zij stellen zich de vraag hoe organisatieleden de sturende institutionele krachten in stand houden of veranderen (2008:277). Wanneer er binnen de institutionele theorie over individuele invloeden wordt gesproken gaat het vaak om *'change agents'*, om *institutional entrepreneurs*: een bijna heroïsche weergave van een individu die de strijd aan gaat met de door gewoonten en tradities gedreven organisatieleden (Powell & Colyvas, 2008). Institutionele veranderingen zijn echter vaak niet abrupt, maar de veranderingen vinden subtiel plaats over een langere tijdsperiode. De meeste veranderingen die ontstaan vanuit individuele motieven zijn gebaseerd op interpretaties die in de loop der tijd een breed draagvlak krijgen. Pas dan heeft het invloed op de dominante logica's en bestaande identiteiten (Powell & Colyvas, 2008: 277).

Het complexe proces van betekenisconstructie (Weick, 1995) biedt inzicht in de processen die op het niveau van het individu gaande zijn. Interactie is hierbij van essentieel belang. Ook hier is een proces van wederzijdse beïnvloeding te zien: in interactie worden (sociale) betekenissen (het *frame*) gevormd die vervolgens in interactie opnieuw worden aangepast of in stand worden gehouden. Een individu maakt onderdeel uit van zijn omgeving en kan deze ook beïnvloeden. Een belangrijke eigenschap van betekenisconstructie is dat het sterk verweven is met de identiteit van het individu. Ook identiteiten worden geconstrueerd in een proces van interactie en in verschillende interacties kan een persoon een ander deel van de eigen identiteit laten zien. Zo kan een vrijwillige bestuurder de ene keer een gepassioneerd voetbalfan zijn en in een andere rol een keiharde zakenman. Ook de identiteit van de organisatie staat in wisselwerking met de betekenissen die de personen in en om de organisatie geven (Weick, 1995: 18-24). Organisaties en organisatieleden bevinden zich vaak in situaties die gepaard gaan met onzekerheid of ambiguïteit. Ambiguïteit duidt op een overschot aan informatie, onduidelijkheid en een veelzijdigheid aan interpretaties, bij onzekerheid is er juist een tekort aan informatie. In beide gevallen zullen mensen proberen de situatie te definiëren. Aan de hand van nieuwe ervaringen (*cues*) zal men het frame, de manier waarop men tegen de wereld aankijkt, continu bevragen en nieuwe betekenissen toekennen aan de situatie (Weick, 1995).

Het traject van bestuurlijke vernieuwing is bij uitstek een moment voor organisatieleden de bestaande situatie opnieuw te definiëren. De frames, de dominante denkkaders, worden bevraagd vanuit nieuwe aanwijzingen en bestaande (structurele) normen. De invloed van individuele betekenisconstructie op de beoogde veranderingen kent een machtsaspect: de uiteindelijke doorslaggevende betekenissen zijn in een eerder stadium *'bevochten'*, wat Parker (2000) aanduidt met *'contested meaning'*.

### **3.3 Dilemma's in de governance van sport**

In de voorgaande paragraaf is beschreven hoe betekenissen samenhangen met de organisatiecontext en de institutionele context. Institutionele processen bieden inzicht in organisatieveranderingen. Deze veranderingen hebben echter gevolgen op bestuur en organisatie. De relatie tussen governance en de institutionele theorie komt ook naar voren in de brede definitie die Kjaer (2004) geeft van governance: *"the setting of rules, the application of rules and the enforcement of rules."* Governance houdt zich bovendien bezig met de vraag *'hoe te sturen en hoe de verantwoording kan worden verbeterd'*. Het vraagstuk rondom de districtsbestuurslaag kan beter worden begrepen met inzicht in de gevolgen van organisatieverandering op governanceconcepten als democratie, legitimiteit, efficiëntie, beheersing (*'control'*), sturing en verantwoording (Kjaer, 2004). Specifieke thema's die daarbij in een vrijwilligersorganisatie spelen zijn vraagstukken rond eigenaarschap en gedeeld leiderschap (Enroljas, 2009).

#### **3.3.1 Interorganisationele relaties: over sturing, eigenaarschap en democratie**

De vele geledingen binnen de KNVB hebben tot gevolg dat er een complex netwerk van interorganisationele relaties bestaat, waarbinnen vrijwilligers en professionals en centrale en decentrale aspecten een belangrijke rol spelen. Hoye en Cuskelly (2007) lichten deze relatie toe aan de hand van een piramidemetafoor voor sportorganisaties. Simpelweg heeft de georganiseerde sport een piramidestructuur met landelijke, regionale en lokale ledenorganisaties. Deze metafoor doet echter geen recht aan de complexiteit die deze structuur met zich meebrengt. Deze complexiteit uit zich in verschillende governance-issues: structurele ineffectiviteit, de relatie tussen vrijwilligers en professionals,



het naleven van nationale initiatieven, besluitvorming en strategische planning en het tegemoetkomen aan subsidie-eisen van de overheid (2007: 51). Hoye en Cuskelly (2007) onderkennen dat er weinig onderzoek gedaan is naar deze interorganisatorische relaties, zowel in de sport als in de non-profit sector (2007: 52) en gaan daar verder zelf ook niet dieper op in.

Een praktische studie van Shilbury en Kellett (2006), bedoeld als casus voor studenten, zet de voor en nadelen van een structuur van eenheid versus een bepaalde mate van regionale autonomie uiteen (2006: 285-287). De voordelen hebben vooral te maken met vraagstukken rondom uniformiteit, sturing, beheersing en verantwoording, (financiële) effectiviteit en transparantie. Deze zaken zijn gemakkelijker te bereiken of uit te oefenen in een gecentraliseerde structuur, met slechts een kleine ruimte voor regionale verschillen. De nadelen van het systeem van eenheid vanuit landelijke sturing zijn volgens Shilbury en Kellett (2006) meer psychologisch dan praktisch van aard. Verlies van (het gevoel van) participatie op het niveau van besluitvorming heeft zijn weerslag op individuen die dit voorheen wel hadden. Daarnaast kan centralisatie nadelig zijn voor het aantrekken van vrijwilligers. Tot slot kan vanuit de regio's het gevoel opkomen dat het centrale orgaan zich opstelt met een paternalistische houding van 'wij weten wat goed voor jullie is'; een houding die niet positief wordt ontvangen. De tegenargumenten voor centrale sturing hebben allen een raakvlak met een belangrijk thema: het vraagstuk rondom eigenaarschap.

De KNVB is een vereniging, waarbij de leden via de getrapte democratie invloed hebben op het beleid. In een verenigingsorganisatie 'voor leden door leden' zijn de leden eigenaar, een democratisch principe op basis waarvan elke verenigingsorganisatie formeel is georganiseerd. De vraag is in hoeverre dit informeel nog het geval is. Veel organisaties trachten de geografische spreiding in het landelijk bestuur terug te laten komen, zoals de districtsvoorzitters in het landelijk bestuur bij de KNVB. Ferkins en Shilbury (2010) vragen zich af of bonden met deze constructie de 'eigenaren', gekozen door de leden, een plaats geven in het landelijk bestuur of dat zij dit deden om direct inzicht te hebben in de visies van hun 'stakeholders'. In dat laatste geval kun je stellen dat de decentrale onderdelen meer als een van de belanghebbende partijen in de context van een landelijke bond gezien worden in plaats van een rol als mede-eigenaar van de bond (2010: 245-246).

Vanuit een perspectief van eigenaarschap is het echter vreemd dat de traditionele eigenaren zich moeten conformeren aan een hoge mate van landelijke uniformiteit. Ferkins en Shilbury (2010) onderscheiden in hun casestudy de volgende twee perspectieven (2010:246):

- Het landelijk perspectief: de regionale entiteit bestaat om nationale prioriteiten en programma's uit te voeren en de sport 'levend' te houden op regionaal niveau.
- Het decentrale perspectief: het nationale orgaan bestaat om de wensen van de eigenaren van de sport te coördineren. Wat de strategische prioriteiten zijn moet vanuit de decentrale organisaties komen.

Ferkins en Shilbury (2010) concluderen dat eigenaarschap op decentraal niveau een issue is, maar op landelijk niveau niet. De centrale organisatie ziet de voornaamste uitdaging in effectief en efficiënt samenwerken met de decentrale onderdelen om landelijk beleid uit te voeren (2010: 245). De effectiviteit van beleid hangt samen met de legitimiteit ervan. In een vereniging speelt democratie hierbij een belangrijke rol. Kjaer (2004) onderscheidt legitimiteit op basis van democratie, *input-oriented*, en op basis van efficiëntie, *output-oriented* (2004: 12). Bij het eerste is het proces van het verwerven van draagvlak essentieel, bij het tweede is niet het proces, maar het resultaat datgene wat beleid legitimeert. De vraag die Kjaer (2004) stelt, is of het mogelijk is om beide te hebben of dat er een *trade off* optreedt, waarbij het een ten koste gaat van het ander.

Een argument tegen de democratie is soms dat te veel draait om 'praten in plaats van actie', wat ten koste gaat van de efficiëntie in besluitvorming. Dit argument kan echter ook worden omgedraaid, dat zonder het democratische proces de effectiviteit van beleid dusdanig lager is dat dit het tijdsverlies in het

proces te niet doet. Democratie en efficiëntie zijn vanuit deze visie geen tegenstellingen die elkaar in een bepaalde mate uitsluiten, maar vormen in relatie effectief beleid (Kjaer, 2004: 12)<sup>12</sup>.

### 3.3.2 Gedeeld leiderschap

Kikulis (2000) analyseert aan drie onderdelen binnen Canadese sportbonden de hand van de stadia van institutionalisering (paragraaf 3.2.1): het vrijwillig landelijk bestuur, de vrijwillige beheersing en de opkomst van professionals in de organisatie. Ondanks de opkomst van betaalde medewerkers in de sportbonden staat de waarde van een vrijwillig landelijk bestuur niet ter discussie. Waar Greenwood en Hinings (1996) in dit kader wel op wijzen, is een hogere mate van ambiguïteit in visies op wat de 'juiste' wijze is in de verhouding tussen bestuur en directie en management. Betaalde krachten in een voorheen volledig door vrijwilligers gestuurde sportorganisatie hebben wel degelijk veel veranderingen teweeg gebracht, wat spanningen met betrekking tot sturing met zich meebrengt.

Hoewel het bestuur van een sportbond niet ter discussie staat, is de leidende rol van vrijwilligers in organisaties aan erosie onderhevig (Kikulis, 2000). Het bestuur moet in steeds grotere mate het leiderschap delen met de directie, maar blijft de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. De relatie tussen bestuur en directie is een veelbesproken onderwerp in de governanceliteratuur op het gebied van sportorganisaties (onder andere: Hoye, 2003, 2006; Hoye & Cuskelly, 2003; Kikulis, 2000; Sherry & Shilbury 2009; Slack & Hinings, 1994). Hoewel het landelijk bestuur invloedrijk is, wijst Kikulis (2000) er op dat de directie, de professionals, vaak een centrale rol heeft in het aantrekken van subsidie, een belangrijke inkomstenbron voor sportbonden. In onderzoek is het van belang te kijken naar manieren waarop de rol van de professionals wordt gezien, bediscussieerd en uitgedaagd door individuele invloeden en externe ontwikkelingen (Kikulis, 2000: 313).

In de ontwikkelingen die de KNVB heeft doorgemaakt en de voortrekkersrol die de bond heeft binnen de georganiseerde sport (hoofdstuk 1 en 2) kan ook worden gesproken over 'gedeeld leiderschap' (Ferkins, Shilbury & McDonald, 2005: 208) op landelijk niveau. Ook op districts niveau is er een relatie tussen het districtsbestuur en de districtsmanager. Omdat beiden echter binnen landelijke kaders (moeten) handelen is dit wel een andere verhouding. Op welke manier spanningsvelden zich rondom de districtsbestuurslaag voordoen in relatie tot de arbeidsorganisatie zal uit de resultaten moeten blijken.

### 3.3.3 Dwars door de vraagstukken: Twee discoursen

Van 't Verlaat (2010) onderscheidt in haar proefschrift een verenigingsdiscours en een marketingdiscours (2010: 266). Een discours is een "*door mensen gecreëerd systeem dat structuur aanbrengt in de manier waarop een waarheid geïnterpreteerd en geconstrueerd wordt*" (Mills, 2003, in: Van 't Verlaat, 2010: 31) Dat beide discoursen zich binnen een sportbond voordoen, levert spanningen op. In het verlengde van Van 't Verlaat (2010) kunnen ook bij dit onderzoek twee discoursen worden onderscheiden: een verenigingsdiscours – een bewerking van Van 't Verlaat (2010) – en een managementdiscours. De vraagstukken rondom eigenaarschap, (de)centrale sturing en gedeeld leiderschap leiden tot verschillende spanningsvelden.

In verenigingsdiscours staat de traditionele organisatie van de sport centraal, met als motto 'voor leden door leden': de leden zijn de eigenaren, het doel en het 'middel' in de organisatie van sport. Vrijwilligers spelen binnen dit discours een zeer belangrijke rol. De landelijke organisatie legt verantwoording af voor wat zij doet en wat zij doet is wat de verenigingen en vrijwilligers niet zelf kunnen organiseren (Van 't Verlaat, 2010). De legitimiteit van het beleid komt voort uit het democratische proces. Het decentraal perspectief dat Ferkins en Shilbury (2010) benoemen, past binnen dit verenigingsdiscours.

Het landelijk perspectief, waarbij de decentrale organisaties worden gezien als stakeholders, past bij het management discours. Efficiënte en effectieve relaties met de decentrale organisaties staat hierin voorop. De 'klanten', de verenigingen, kunnen gebruik maken van een ruim aanbod aan producten en diensten, maar het gebruik moeten zij verantwoorden. Deze managementinvloeden zijn vooral zichtbaar in de professionele organisatie. Invloeden vanuit een managementgedachte gaan niet gemakkelijk samen met

---

<sup>12</sup> Hoewel Kjaer (2004: 12) dit betreft op de overheid, is het ook toepasbaar op interorganisatiele netwerken

het traditionele verenigingsdiscours, welke dominant is in vrijwillige besluitvorming. Met de intrede van betaalde medewerkers en de nadruk op dienstverlening zijn verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals en de centrale en decentrale organisatie veranderd. Dit is mede gestimuleerd door eisen vanuit de bestuurlijke en maatschappelijke context, zoals de eisen vanuit NOC\*NSF. Vaak worden nieuwe ontwikkelingen wel overgenomen door directie en management en soms ook door (een deel van) het landelijk bestuur. Paradoxaal is het echter dat in de geledingen dichterbij de clubs, in de vertegenwoordiging van clubs en daarmee het hoogste besluitvormend orgaan – de algemene vergadering - het verenigingsdiscours dominant is (Van 't Verlaat, 2010).

De kenmerken van het verenigings- en managementdiscours en de spanningen die ontstaan omdat beide discoursen zich voortdoen in een sportbond zijn weergegeven in figuur 7.

<u>Betekenenissen aan het verenigingsdiscours</u>		<u>Betekenenissen aan het managementdiscours</u>
Doel = eerlijke en goede competities; voor leden, door leden.	<b>Spanningsvelden</b>	Doel = efficiënte en effectieve sturing en verantwoording
Gezamenlijke middelen investeren in eigen verenigingen		Gezamenlijke middelen investeren in dienstverlening en producten
Verantwoording moet naar beneden worden afgelegd (bond → district → vereniging)		Verantwoording moet naar boven worden afgelegd (vereniging → district → bond)
Leden organiseren voor leden (verenigingssolidariteit)		Leden worden klanten (professionalisering)

**Figuur 7 Spanningsvelden (bewerking van Van 't Verlaat, 2010: 266<sup>13</sup>)**

### 3.4 Het theoretisch kader samengevat

De institutionele theorie en de governancetheorie in interorganisationele netwerken, vormen het theoretisch kader van dit onderzoek. Binnen de institutionele theorie speelt legitimiteit een centrale rol. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen extern en intern gestuurde legitimiteit. Bij de eerste is de legitimiteit van de omgeving, verkregen door te handelen volgens de vanzelfsprekendheden die vanuit de externe context op een organisatie afkomen, van belang. Intern gestuurde legitimiteit gaat over gevormde instituties: processen, waarden, handelingen en ideeën zijn zo verweven met de organisatie dat deze niet meer ter discussie staan. De verschillende stadia van (de)institutionalisering bieden inzicht in het ontstaan en het verdwijnen van instituties (figuur 6). Vooral dit laatste is interessant, omdat bij een formele (structuur)verandering de diepgewortelde waarden en ideeën niet vanzelfsprekend ook veranderen.

Ingezoomd op de organisatie en de organisatieleden, is een dialectische relatie zichtbaar tussen structuur en individueel handelen (Giddens, 1978, 1984): De organisatie beïnvloedt individuen en groepen, die op hun beurt de dominante structuren van de organisatie aannemen, bevragen, bekritisieren en veranderen. De betekenissen die in interactie worden gecreëerd, hebben hier grote invloed op (Weick, 1995), waarmee dit onderzoek uitgaat van een 'actor-in-context' benadering (Boessenkool & Anthonissen, 1998). De individuele betekenissen zijn de 'micro-motoren' die het inzicht kunnen bieden voor het begrijpen van de organisatiecontext, maar zonder de organisatiecontext kunnen de individuen en groepen niet begrepen worden.

De tweede paragraaf gaat in op de gevolgen die veranderingsprocessen hebben op de verhoudingen binnen een sportbond. Hieruit volgen een aantal relevante vraagstukken. Allereerst een vraagstuk rondom (de)centrale sturing, eigenaarschap en democratie. Daarnaast ontstaan, met betrekking tot sturing, spanningen gedeeld leiderschap tussen bestuur en directie en management.

<sup>13</sup> Het origineel is bijgevoegd in bijlage 4

Managementinvloeden hebben tot gevolg dat er twee discoursen kunnen worden onderscheiden: het verenigingsdiscours, waar democratie het uitgangspunt is en het managementdiscours, waarbij efficiëntie centraal staat. De rol van de vereniging zou in het eerste discours kunnen worden aangeduid als '(mede-) eigenaar', in het tweede als 'klant'. Dat beide discoursen zich binnen de bond voordoen, levert spanningen op, zeker omdat de besluitvorming vanuit het verenigingsdiscours gebeurt (Van 't Verlaat, 2010)

### **3.5 Methodologische consequenties: een analysekader**

De verschillende theoretische concepten hebben tot doel inzicht te bieden in de complexiteit binnen en in de context van de districtsbestuurslaag. De theoretische concepten vormen een coherent abstract denkkader: de theorie maakt de onderzoeker bewust van de processen, maar biedt geen directe empirische verklaringen (Dom, 2005). De theorie en de contextbeschrijvingen uit hoofdstuk twee vormen echter wel een kader om de resultaten te analyseren. Drie concepten staan hierbij centraal: context, verschillen en overeenkomsten in betekenisgeving en macht.

#### ***Context: extern en intern gestuurde legitimiteit***

Vanuit de actor-in-context benadering staat het individu en de individuele betekenisgeving niet los van de context. In hoofdstuk 2 is de organisatorische, maatschappelijke en bestuurlijke context van de districtsbestuurslaag beschreven. In relatie tot het theoretisch kader vormen invloeden vanuit de laatste twee externe legitimaties voor interne organisatieveranderingen. Binnen de organisatorische context speelt een intern gestuurde legitimiteit van processen, waarden, structuren en handelingen. De verschillende stadia van (de)institutionalisering, die zich tegelijkertijd voordoen in de organisatie bieden handvatten veranderingsprocessen en factoren van continuïteit te analyseren. In relatie tot de governancetheorie is de context een interessant analyseconcept, omdat de legitimaties voor veranderingen gevolgen hebben voor de verhoudingen binnen de bond.

#### ***Verschillen en overeenkomsten in betekenissen***

In het onderzoek naar de districtsbestuurslaag staan de betekenissen van personen uit verschillende geledingen van de organisatie centraal. Draagvlak is van essentieel belang bij de beoogde organisatieverandering. In hoeverre staan 'alle neuzen dezelfde kant op'? Zijn er verschillen tussen vrijwilligers en professionals, tussen de districten onderling en ten opzichte van de landelijke organisatie? Of zijn de verschillen *binnen* deze partijen zo groot dat de samenhang in de organisatie zeer complex en ambigu is? Martin (1992) onderscheidt drie perspectieven, die handvatten bieden om bovenstaande vragen te analyseren. Door achtereenvolgens vanuit integratie-, differentiatie en fragmentatieperspectief naar de betekenissen te kijken kan inzicht worden geboden in de gelaagdheid van een organisatie, in verschillen en overeenkomsten.

Vanuit het integratieperspectief zoekt men consensus en eenduidigheid. De missie en visie van de organisatie worden breed geaccepteerd en uitgedragen. Dit integratieperspectief gaat uit van een topdown benadering van samenhang; eenheid kan worden opgedrongen in elke laag van de organisatie. Vanuit het differentiatieperspectief zijn organisaties plekken zijn waar om macht wordt gestreden, waar competitie tussen leden is en waar conflicten en belangentegenstellingen plaatsvinden (Knoppers & Anthonissen, 2006: 27). Individuen en groepen hebben verschillende belangen en cohesie wordt bereikt wanneer gelijkgestemden elkaar vinden. Organisaties bestaan hiermee uit verschillende subculturen. Binnen deze culturen is eenheid en consensus, maar tussen de subculturen wordt om macht gestreden. Processen van coalitievorming bepalen uiteindelijk de koers van de organisatie (Knoppers & Anthonissen, 2006). Vanuit het fragmentatieperspectief is samenhang onbereikbaar. Daarvoor zijn betekenissen van individuen en groepen te ambigu en complex. Organisatieleden hebben een bepaalde vrijheid in handelen en hebben contacten binnen, maar ook buiten de organisatie. Gedeelde betekenissen fluctueren (zijn *fluid*) en hebben ook te maken met invloeden van buiten de grenzen van de organisatie en het *organizational field* (Knoppers & Anthonissen, 2006).

### **Macht**

In processen in de context van het vraagstuk enerzijds en de verschillen en overeenkomsten in betekenisgeving anderzijds, relateren beiden aan het laatste analyseconcept: macht. De analyse met betrekking tot de organisatorische context, beschrijft de instituties die binnen de huidige organisatie van de KNVB lijken te bestaan of juist aan verandering onderhevig zijn. Om dit proces te begrijpen, is inzicht in aspecten van macht en invloed essentieel. Individuen en groepen zijn de drijvende kracht achter (de)institutionalisering (Kikulis, 2000). Organisatieleden (her)bevestigen de legitimiteit van dominante processen, maar trekken dit soms ook in twijfel of verwerpen dit zelfs. Vanuit de structuratietheorie is niemand machteloos en de vraag is in hoeverre er sprake is van *agency* binnen de formele structuren van de KNVB.

Individuele invloed kan afhangen van persoonlijke factoren, maar ook van coalitievorming en consensus. Er wordt gestreden om macht, om dominante betekenissen, die gevolgen hebben voor de verhoudingen rondom governancevraagstukken over eigenaarschap, verantwoording, democratie en sturing. De institutionele processen en de gevolgen die deze hebben op de governancevraagstukken, zijn bovendien zeer interessant met het oog op de toekomst. Hoe veranderen formele en informele verhoudingen binnen de KNVB en hoe verhoudt dit zich tot de positie en rol van de districtsbestuurslaag?

## 4 Methodologie

---

*“The research methods you choose say something about your views on what qualifies as valuable knowledge”*

(Glesne, 2006: 4)

Het wetenschapsfilosofisch perspectief (hoofdstuk 3.1) beïnvloedt in grote mate de methode van onderzoek, welke in dit hoofdstuk zal worden beschreven. Paragraaf 4.1 beschrijft de methoden van dataverzameling. Vervolgens zal in paragraaf 4.2 de methode van data-analyse worden toegelicht. Tot slot gaat staat de eigen rol als onderzoeker en de validiteit centraal in paragraaf 4.3

### 4.1 Methoden van dataverzameling

De empirische data van het onderzoek is op een aantal manieren verkregen, allen passend bij kwalitatief onderzoek. In deze paragraaf zullen deze methoden worden beschreven. Allereerst is data verkregen door gesprekken met bestuurders, afgevaardigden en professionals, in de vorm van twintig semigestructureerde interviews en één focusgroep. Nadat de keuze voor deze personen is verantwoord zal de dataverzameling via documentenanalyse en observaties aan bod komen.

#### 4.1.1 Semigestructureerde diepte-interviews

Voor het onderzoek zijn twintig diepte-interviews gehouden met KNVB vrijwilligers en professionals uit verschillende geledingen van de organisatie. Rubin en Rubin (2005) noemen dit *“responsive interviewing”* (2005: 30). De personen en hun ervaringen, interesses en gevoelens staan centraal en door verder te vragen kan dieper op de betekenissen rondom het vraagstuk worden ingegaan. Daarnaast is een kenmerk van *responsive interviewing* dat het interview geen statisch gegeven is. Door de inzichten die je tijdens de interviews krijgt kun je aanpassingen doen in de opzet voor het interview, de keuze voor respondenten en de focus van het onderzoek. Dit is tijdens het onderzoeksproces een aantal keren gedaan, onder andere nadat vanuit de eerste interviews verschillende rollen voor districtsbestuurders konden worden gedestilleerd. De topiclijst is vervolgens aangepast voor de latere interviews. De laatste versie van de is bijgevoegd in bijlage 5. De topics zijn opgesteld aan de hand van een verkennende literatuurstudie en mijn eigen ervaringen met de huidige en toekomstige structuur zoals deze zijn opgedaan tijdens onder andere de discussies rondom de bestuurlijke vernieuwing. De structuur van het interview is aan het begin van het onderzoek uitgelegd, maar daarbij is meteen opgemerkt dat het eigen verhaal van de respondent leidend zou zijn.

#### 4.1.2 Focusgroep

Een andere methode van dataverzameling die is gebruikt in dit onderzoek is de focusgroep. Een focusgroep heeft als voordeel dat personen met elkaar in discussie kunnen gaan over een bepaald thema. In dit onderzoek is één focusgroep gehouden met de voltallige directie amateurvoetbal bestaande uit vijf personen en de directiesecretaresse. De keuze voor deze vorm en met deze personen heeft allereerst een inhoudelijk motief. Door de directieleden met elkaar de discussie aan te laten gaan konden zij op elkaar reageren en hun eigen visie verduidelijken. Het doel was om een genuanceerd beeld te krijgen van de visie van de personen in het hoogste orgaan binnen de arbeidsorganisatie, personen die veel met bestuursleden samenwerken. Van tevoren is hen een mail gestuurd met een leidraad voor de discussie. Een andere reden een focusgroep te organiseren was meer praktisch van aard. De directieleden hebben een drukke agenda en op deze manier hebben zij allemaal input kunnen leveren.

Een focusgroep kent ook nadelen. Zo hangt de toegevoegde waarde van de methode in sterke mate af van de interactie binnen de groep. Door de discussievorm kunnen ook grote verschillen optreden in mate waarop elke deelnemer bijdraagt aan de discussie. Hierin kunnen verschillen in hiërarchie en status ook van invloed zijn, wat mede vanwege de kleine hiërarchische verschillen niet speelde in deze focusgroep. Daarnaast is de informatie die uit een focusgroep gehaald wordt minder diepgaand dan bij een een-op-een interview (Glesne, 2006). Tijdens de focusgroep is iedereen in meer of mindere mate aan het woord geweest en is een constructieve discussie gehouden. De voordelen van de discussie en het kunnen spreken van de hele directie hebben hiermee zeker opgewogen tegen de nadelen van een focusgroep.



### **4.1.3 Selectie respondenten**

Voor het onderzoek zijn zoals gezegd twintig diepte-interviews en een focusgroep gehouden, om inzicht te krijgen in de betekenissen die worden gegeven aan de districtsbestuurslaag in de context van organisatieverandering en veranderende verhoudingen. De meeste respondenten behoren tot de districtsbestuurslaag, maar ook uit andere geledingen van de KNVB zijn personen geïnterviewd. Binnen de verenigingsorganisatie gaat het hierbij om een landelijke afgevaardigde en drie regio-/clusterafgevaardigden. In de arbeidsorganisatie zijn interviews gehouden met twee managers en twee beleidsmedewerkers alsmede de focusgroep met de directie. Hierbij is ten eerste gelet op een goede geografische spreiding binnen de totale groep respondenten. Ook is het aantal (vrijwillige) dienstjaren, leeftijd en de portefeuilleverdeling meegenomen. Opvallend is de ondervertegenwoordiging van vrouwen onder de respondenten, in totaal drie van de 26 personen (inclusief de individuele deelnemers van de focusgroep): twee bestuurders en de directiesecretaresse. Echter, op basis van het totaal aantal bestuurders, rond de vijftig, zijn de vrouwen oververtegenwoordigd: er zijn slechts drie vrouwelijke bestuurders, van wie er zoals gezegd twee geïnterviewd zijn voor het onderzoek. Vanuit het dissensusperspectief, dat op zoek is naar verschillen, is hier bewust voor gekozen, omdat zij vanuit een minderheid in de organisatie spreken.

### **4.1.4 Documenten**

De historische context speelt een belangrijke rol in het onderzoek. De respondenten kunnen hierover vertellen, maar ook de verslaglegging is hierbij van belang. De grootste verandering in de structuur van de KNVB was in 1996, nu vijftien jaar geleden. Om ook de aanloop naar dat proces mee te nemen zijn de jaarverslagen vanaf 1986/1987 bestudeerd. Ter verdere ondersteuning van het toenmalige veranderingsproces is een onderzoeksrapport uit 1992 bestudeerd. Daarnaast zijn de verschillende beleidsplannen meegenomen in het onderzoek. Tot slot is tijdens het proces van bestuurlijke vernieuwing een aantal nota's verschenen, die niet alleen over de toekomst maar ook over de huidige situatie gaan.

### **4.1.5 Observaties**

De laatste methode van dataverzameling heeft te maken met het proces van bestuurlijke vernieuwing. Vanaf september 2009 is een aantal discussierondes door het land gehouden, waarbij bestuurders en afgevaardigden meedachten over bestuurlijke vernieuwingsplannen. Zelf ben ik bij veel van deze avonden aanwezig geweest en was nauw betrokken bij het analyseren van de discussies en het meedenken over vervolgstappen. Tijdens deze avonden werd ik voorgesteld als medewerker, niet als onderzoeker. In de resultaten zullen deze observaties, die alleen informeel zijn vastgelegd, worden meegenomen indien ik het nodig acht dat wat de respondenten hebben gezegd te verduidelijken of dit in een breder perspectief te plaatsen.

## **4.2 Methode van data-analyse**

De interviews en de focusgroep zijn opgenomen en volledig getranscribeerd. Tijdens het proces van transcriberen kwamen op deze manier niet alleen illustrerende uitspraken naar voren, maar is ook input vergaard voor de daaropvolgende interviews. Daarnaast konden na een aantal interviews al relevante analyseconcepten worden herkend, een eerste stap in het analyseren van de ruwe data (Rubin & Rubin, 2005: 207). Vervolgens zijn aan de hand van de topiclijsten en aanvullingen vanuit de interviews hoofdcodes voor analyse gedefinieerd. Alle interviews zijn vervolgens geanalyseerd en met behulp van MAXQDA gecodeerd. Met het coderen zijn verschillende subcodes toegevoegd, waarna alle transcripten hier nogmaals op zijn gescand. Tijdens het schrijven van de onderzoeksresultaten is in steeds grotere mate het bereik van het onderzoek duidelijk geworden. Het gevolg hiervan is dat de focus meer is komen te liggen op organisatorische processen enerzijds en governance- en bestuurlijke vraagstukken anderzijds.

## **4.3 De eigen rol als onderzoeker en validiteit**

Ten tijde van de start van het onderzoek was ik al meer dan een jaar als stagiair werkzaam bij de KNVB, met taken binnen het traject van bestuurlijke vernieuwing als voornaamste werkzaamheden. Dit heeft voordelen en nadelen gehad tijdens het onderzoeksproces. Het belangrijkste voordeel was dat de afspraken voor interviews snel gemaakt konden worden, de toegang tot documenten geen problemen

opleverde, dat ik de complexe organisatie van de KNVB redelijk begreep en dat de avonden voor bestuurlijke vernieuwing de structuren levendig maakten. Daar staat tegenover echter dat je door deze kennis en ervaring met de organisatie te weinig als onderzoeker zou kunnen handelen. Mijn eigen subjectiviteit is, ook vanuit het wetenschapsfilosofisch perspectief, niet weg te denken bij het onderzoek, maar ik heb getracht hier zo bewust mogelijk mee om te gaan. Ik zou er te snel van uit kunnen gaan dat de respondent mijn betekenissen aan de huidige en toekomstige structuur zou delen. Andersom zou de respondent ook aan kunnen nemen dat ik zijn betekenissen zou delen. Hier is zoveel mogelijk geprobeerd rekening mee te houden door mijn eigen aannames te bekritisieren en in interviews door te vragen.

Met betrekking tot de validiteit van onderzoek, de '*geldigheid van interpretatie*' (Hox, 2005:162), onderscheidt Yin (2009) drie soorten validiteit: constructvaliditeit, interne validiteit en externe validiteit (2009: 40-44). De constructvaliditeit heeft betrekking op de verzameling van data en het operationaliseren van het vraagstuk. Een manier om de validiteit te verhogen is in dit kader het gebruiken van meerdere methoden, zoals dit ook in dit onderzoek gebeurt. De interne validiteit heeft betrekking op de interpretatie bij het analyseren van de data. Vanuit mijn wetenschapsfilosofisch perspectief ben ik niet op zoek naar causale verbanden, juist de complexiteit wil ik in beeld brengen. Door de data-analyse te structureren (bijlage 6) is getracht de interne validiteit te verhogen. Tot slot gaat de externe validiteit in op de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Kwalitatief onderzoek gaat uit van 'analytische generalisatie'. Dat wil zeggen dat de onderzoeksresultaten te generaliseren zijn op basis van de relatie tot de bredere literatuur en theorie in tegenstelling tot 'statistische generalisatie', waarbij uitkomsten vanuit statistisch onderzoek ook buiten het gehouden onderzoek representatief zijn. Het onderzoek naar de districtsbestuurslaag is analytisch generaliseerbaar door de aansluiting op theorieën over (sport) governance en verhoogt daarmee de validiteit.

Daarnaast is het bij kwalitatief onderzoek van belang dat de respondenten open kunnen spreken in het interview. Hoewel je dit als onderzoeker niet helemaal in de hand hebt, heb ik allereerst de vertrouwelijkheid van tevoren gegarandeerd. In het onderzoek is ervoor gekozen uitspraken neutraal (een bestuurder, een manager, een afgevaardigde) weer te geven. Hierbij is gekozen altijd in de 'hij-vorm' te spreken, vanwege de anonimiteit van de vrouwelijke respondenten. Van tevoren zijn de resultaten door een persoon in de arbeidsorganisatie gelezen met in het achterhoofd de vraag: "Schaadt dit iemand?", het '*do no harm* principe' (Glesne, 2006).



## 5 Resultaten

---

Dit hoofdstuk beschrijft aan de hand van thema's dat wat uit de interviews, de focusgroep en de documentenanalyse naar voren is gekomen. Het hoofdstuk begint met een historische, empirische context over het heden, het verleden en de toekomst. Vervolgens zullen interorganisationele relaties, governancethema's, vanuit de betekenissen van de respondenten<sup>14</sup>, worden beschreven. De volgende paragrafen gaan in op: de districtsbesturen en hun waarde, taken en rollen. Vervolgens staat de individuele districtsbestuurder centraal. Dit hoofdstuk eindigt met een blik op de toekomst: in hoeverre zorgt de bestuurlijke vernieuwing voor verandering?

### 5.1 Tussen verleden en toekomst:

*“De KNVB is niet uit te leggen, dat is net België.”*

(Beleidsmedewerker)

Bovenstaande quote typeert de complexiteit van de organisatie van de KNVB. Een bestuurder omschrijft de KNVB als *“heel veel macht”*, zeker in de verenigingsorganisatie, maar ook in de arbeidsorganisatie. De respondenten zien veel politieke processen in de organisatie. Bestuurders en medewerkers die nieuw zijn in de organisatie moeten hier erg aan wennen. Ook na twee jaar verwondert een bestuurder zich nog over de *“aparte wereld”* die de KNVB in zijn ogen is. De bestuurder wijst op een bijzondere tegenstelling binnen de organisatie tussen aan de ene kant sterke professionalisering en aan de andere kant een *“kneuterigheid en gedoe”*. Een respondent omschrijft de organisatie als volgt:

*“Sterk verweven eenheden waar mensen een deel van hun identiteit aan ontlenen, maar waarvan aan de buitenkant niet precies duidelijk is hoe de hazen lopen. Een naar binnen gekeerde cultuur [...]. Mensen ontlenen een deel van hun zijn aan waar ze bijhoren. [...] Dit is soms een slangenkuil, maar op een ander moment toch ook wel weer gaaf dat je daar rond loopt en dat je daar bij hoort.”*

(Districtsmanager)

Het erbij horen, de aantrekkingskracht van de organisatie KNVB, is ook een onderwerp dat vaak door respondenten wordt aangehaald. Voetbal is de populairste sport van het land en de KNVB de grootste sportbond. Vrijwilligers, bestuurders en werknemers vinden het mooi dat ze bezig zijn met de sport waar ze veel van houden. Het machtsproces, de politieke elementen en de 'slangenkuil' die de organisatie kan zijn, zijn echter onlosmakelijk verbonden met bestuur en organisatie van de KNVB. Deze complexiteit maakt het dat veranderingen binnen de bond niet altijd even snel gaan, zoals een bestuurder verwoordt:

*“De KNVB is een zeer logge olietanker die bij wijze van spreken voordat hij bij Hoek van Holland aankomt al twee dagen van tevoren begint met remmen.”*

De afdelingsstructuur en de districtsvorming van het verleden en de beoogde bestuurlijke vernieuwing zullen in de volgende subparagrafen worden beschreven.

#### 5.1.1 De afdelingen als machtseilandjes

*“We waren niet gewend om als KNVB te werken.”*

(Landelijke afgevaardigde)

In voorgaande hoofdstukken is de oude afdelingsstructuur en de districtsvorming al een aantal keer genoemd als belangrijke verandering in de historie van de KNVB. In deze paragraaf staat de beleving van bestuursleden en medewerkers over de oude situatie en de veranderingen centraal. Sommige

---

<sup>14</sup> In verband met de anonimiteit zullen uitspraken worden aangeduid met 'hij', 'hem' en 'zijn', ook als dit door een vrouwelijke bestuurder is gezegd.

respondenten hebben de afdelingssituatie zelf meegemaakt. Anderen hebben hiervan gehoord of merken het in samenwerking met oud-afdelingsbestuurders<sup>15</sup>.

Terugkijkend op de afdelingsbesturen typeren respondenten hen als “*regentenclub*”. Bestuurders waren “*de notabelen*” in de dorpen of steden, personen die bij hun omgeving in hoog aanzien stonden. Zij waren “*doe-bestuurders*” die alle touwtjes binnen een afdeling in handen hadden. Een respondent merkt op dat de afdelingsvoorzitters zeer machtig waren. Hun medebestuurders hadden weinig te vertellen en de medewerkers al helemaal niet. De verschillen tussen de afdelingen waren groot, qua omvang, maar ook organisatorisch en financieel gezien. Ook de mate van professionaliteit en de rolverdeling daarin tussen het bestuur en het kantoor verschilde erg. Sommige afdelingen waren bijna familiebedrijfjes of ouder dan de KNVB zelf. Het organiseren van voetbal als gemeenschappelijk doel was eigenlijk het enige dat overeen kwam. Een manager zag de “*aloude sportwet*” als enige legitimatie van het de landelijke organisatie: als je kampioen bent van je stad, wil je dat ook van de regio, de provincie, het land en uiteindelijk van de wereld zijn.

Ten opzichte van centraal beleid waren de afdelingsbesturen zeer behoudend, omdat het in hun ogen met machtverlies gepaard ging. De besluitvorming op landelijk niveau kenmerkte zich volgens een beleidsmedewerker door grote tegenstellingen en een gebrek aan vertrouwen tussen afgevaardigden, bestuur en de afdelingen. De landelijke arbeidsorganisatie zat middenin dit spanningsveld en moest met iedereen samenwerken. Vergaderingen “*waar de asbakken over tafel vlogen*”, schelden en tieren wanneer alles ‘in Zeist’ op tafel werd gegooid en een groot informeel circuit op basis van achterkamertjespolitiek waren aan de orde van de dag:

*“Het was meer vechten tegen elkaar dan denken wat goed is voor de clubs, dat kwam nooit aan de orde. Het is puur wie heeft de meeste macht, wie heeft het voor het zeggen.”*

(Beleidsmedewerker)

Vanaf seizoen 1986-1987 wordt in de jaarverslagen gesteld dat de discussie over de structuur en de afdelingen aangezwengeld moest worden. Tien jaar later was de nieuwe structuur pas een feit. Toen eenmaal besloten was dat er negen districten gevormd zouden worden, moesten er onder andere ook nieuwe besturen gevormd worden. Dit ging niet overal zonder slag of stoot. Een eerlijke verdeling tussen bestuurders uit de samengevoegde afdelingen stond voorop. Bestuurders moesten wennen aan de verschillende culturen, achtergronden en werkwijzen die ineens samenkwamen. Dit alles maakt dat sommige districtsbesturen een “*valse start*” maakten, waarbij persoonlijke en politieke belangen de boventoon voerden.

Tegelijkertijd zijn met de reorganisatie de verhoudingen tussen de besturen en de arbeidsorganisatie veranderd. In de ogen van een beleidsmedewerker was de arbeidsorganisatie in de tijd van de afdelingen “*doodgeknuppeld*”, omdat je als medewerker geen initiatief hoefde te nemen. Een beleidsmedewerker heeft in de arbeidsorganisatie ervaren dat de medewerkers zich ervan bewust waren dat hun positie ten opzichte van de bestuurders was versterkt vanaf dat moment. De veranderingen hadden tot doel meer dienstverlenend te kunnen zijn naar de verenigingen. Mede door de grote problemen met de automatisering – met de districtsvorming was een heel nieuw systeem ingevoerd - was ten tijde van de veranderingen de focus van de organisatie erg naar binnen gekeerd. Ook in de arbeidsorganisatie wordt gesproken van een “*valse start*”. De afstand tussen de clubs en de KNVB werd hierdoor groter, wat voer was voor tegenstanders van de reorganisatie. Toch kregen verenigingen er ook wat voor terug, zoals een districtsmanager verwoord:

*“Ik denk dat toch al vrij snel voor verenigingen ook duidelijk werd dat met het maken van die slag het er wel wat bedrijfszekerder aan toe ging. [...] Het persoonlijk contact werd minder voor veel mensen, maar de opvolging van zaken en de snelheid van zaken, en daarmee ook de professionaliteit werd groter.”*

---

<sup>15</sup> Een kanttekening die hierbij wel gemaakt moet worden is dat niemand is geïnterviewd die ten tijde van de districtsvorming *geen* nieuwe functie heeft gekregen. Het beeld van de afdelingen is hiermee eenzijdig, vanuit de beleving van personen die meegegroeid zijn in de ontwikkelingen van de organisatie.

De districtsvorming heeft er ondanks de opstartproblemen volgens een beleidsmedewerker voor gezorgd dat men veel meer het gevoel heeft dat er één KNVB is. Een nadeel van de professionalisering en de daarmee veranderende verhoudingen tussen bestuurders en medewerkers merkt hij wel op: soms slaat het door naar de andere kant, dat medewerkers vinden dat bestuurders zich er niet mee moeten ‘bemoeien’.

De samenwerking tussen bestuurder en medewerker zal in paragraaf 5.3.3.2 worden beschreven. De veranderingen die sinds 1996 zijn doorgevoerd hebben zoals hierboven geschetst gevolgen gehad voor de machtsverhoudingen. Hoewel de districten inmiddels 15 jaar oud zijn, kijken sommigen in de verenigingsorganisatie nog met weemoed terug op de verhoudingen in het afdelingsstelsel:

*“Ik hoor nu nog afgevaardigden zeggen: dat is de grootste fout die we gemaakt hebben, die professionals hebben veel te veel macht gekregen.”*

(Landelijke afgevaardigde)

### **5.1.2 Bestuurlijke vernieuwing: een samenloop van tegenstellingen**

De invloeden van de veranderingen in het verleden klinken nog door in de huidige organisatie, maar tegelijkertijd is deze volop in ontwikkeling. De vraag of de in 1996 gevormde structuur in de huidige maatschappij en de sport nog wel de juiste is, heeft tot het traject van bestuurlijke vernieuwing geleid. Voor een bestuurder is de huidige structuur van de verenigingsorganisatie een doorn in het oog:

*“Als je nu een bond of een vereniging met één miljoen leden met een arbeidsorganisatie en een vrijwilligersorganisatie moet gaan neerzetten en je laat even al die oude emotie achter je. [...] Dan zul je nooit tot een bestuurlijke verenigingsorganisatie komen in de vorm waarin we die nu hebben, dat maak je mij niet wijs. Dus ik zeg, opheffen. Rücksichtslos.”*

(Districtsbestuurder)

Als alle bestuurders en afgevaardigden tegen de bestuurlijke vernieuwing aan zouden kijken als hierboven is geschetst dan zou het geen discussie opleveren. In de ogen van een districtsmanager is het proces echter zo complex door een “samenloop van tegenstellingen”. Over de uitvoerende vrijwilligers bestaat geen twijfel dat die ook in een nieuwe structuur nodig zijn, maar over districtsbestuurders, afgevaardigden en in een enkel geval ook het bestuur amateurvoetbal, zijn de meningen verdeeld. Dit blijkt uit de interviews, maar vooral ook uit de bijeenkomsten over bestuurlijke vernieuwing, waar de respondenten vaak naar verwijzen. De tegenstellingen waar de manager over spreekt heeft in eerste instantie te maken met verschillen tussen districten en binnen districten over de dilemma’s die vanuit de governancetheorie naar voren komen: hoe verhoudt centrale sturing zich tot decentrale sturing, vrijwilligers tot professionals, efficiency tot democratie en wie legt verantwoording af aan wie?

Het eerste wat in het oog springt als de respondenten wijzen op de bestuurlijke vernieuwing, zijn de verschillen tussen de districten en de manier waarop men deze typeert. Vanuit de arbeidsorganisatie wordt vaak het verschil gemaakt tussen de twee Westelijke districten en de overige vier. Een beleidsmedewerker ziet tegenstelling tussen vooruitstrevend – het Westen – en behoudend – de overige districten – zonder dit direct goed of fout te vinden. Bij ‘behoudend’ doelt hij vooral op een bestuur dat dichter op de arbeidsorganisatie zit en het prominenter aanwezig zijn van de districtsvisie. Van de ‘behoudende districten’ valt Zuid I in het bijzonder op, ook in de discussieavonden van bestuurlijke vernieuwing. Zowel de afgevaardigden als de bestuurders hebben in dit district moeite met de beoogde veranderingen. De gesproken personen uit dit district duiden de districtsvisie min of meer hetzelfde: het is niet dat zij tegen veranderingen zijn, maar de vraag is of dit met een hele nieuwe structuur moet. Door sommige andere districtsbestuurders wordt dit gezien als conservatief en als remmende factor in het vernieuwingsproces, wat tegengesproken wordt door een bestuurder:

*“Lastpakken’ en niet veranderingsbereid wordt vaak neergezet als conservatief. Maar ik denk dat we juist heel progressief zijn. En ik denk dat we met de huidige vorm en structuur op een andere wijze kunnen sturen.”*

De tegenstelling conservatief-progressief dekt volgens respondenten uit Zuid I de lading niet. Vanuit de observatie tijdens de bijeenkomst over de verandering, lijkt de positie van de vereniging en van het eigen district binnen de KNVB organisatie het belangrijkste argument om niet mee te gaan in de plannen. Zeker de eigen clustervergaderingen wordt hierbij als argument aangehaald: de opkomst is relatief hoog en de verenigingen zijn volgens de aanwezigen zeer tevreden. Maar ook de positie van het districtsbestuur en daarmee samenhangend de sterker wordende positie van het landelijk bestuur en de relatie tussen bestuur en controleurs stonden ter discussie. Wat betreft de argumenten als snelheid en efficiëntie overheerst het idee dat ook in het huidige systeem processen sneller kunnen gaan en dat er in de praktijk altijd wel oplossingen te vinden zijn. Het 'Cruiffiaans' gezegde *"elk voordeel heeft zijn nadeel"* kan ook hier van toepassing zijn: *"De snelheid en de transparantie waar we nu stappen in willen zetten zou wel eens zijn weerslag kunnen hebben op het element manageability."*

Ook in de districten zijn sterke verschillen aanwezig, tussen afgevaardigden en bestuur en binnen deze groepen. Bovendien domineerden slechts een aantal personen de discussies, waardoor de 'groepsvisie' lastig te duiden is. Een manager wijst er op dat het makkelijker is om tegen de vernieuwingsplannen te zijn dan voor: tegenstanders hoeven niet dezelfde argumenten te hebben om elkaar te vinden. Het organiseren van het 'tegen' kan de vernieuwingsplannen van de KNVB sterk beïnvloeden. Bovendien heeft de uniforme wijze waarop 'de rondjes' – de bijeenkomsten in elk district – zijn vormgegeven volgens een respondent zich meer gericht op de districten die toch al voor waren. De wijze van communicatie en presentatie waren in elk district gelijk. Volgens een respondent zullen de tegenstanders door deze *"eenheidsworst"* alleen maar meer tegen zijn: top-down gestuurde uniformiteit in organiseren en communiceren is nu juist wat zij niet willen.

Over het algemeen lijken de bestuurders meer open te staan voor de beoogde verandering dan de afgevaardigden. Zo vroegen bijvoorbeeld de afgevaardigden zich af waarom het districtsbestuur ter discussie stond. Een regioafgevaardigde heeft ook niet het idee dat de bestuurlijke rol van het districtsbestuur slechts uitvoering binnen de landelijke marges is, terwijl de meeste bestuurders hun eigen rol wel zo typeerden.

### 5.1.3 Samenvattend

De huidige organisatie van de KNVB staat tussen twee ingrijpende structuurveranderingen. Het afdelingstelsel van voor 1996 wordt als zeer negatief ervaren door alle respondenten. Op decentraal niveau vanwege de grote verschillen tussen afdelingen en de grote macht van met name de afdelingsvoorzitter. Op landelijk niveau werd vooral gerefereerd aan de tegenstellingen tussen bestuur en controleurs die de besluitvorming kenmerkten. Sinds de districtsvorming zijn de verhoudingen meer verschoven van decentraal naar landelijk beleid en sturing en is een verschuiving van meer taken en bevoegdheden naar professionals zichtbaar. De organisatie en de verhoudingen die met de districtsvorming zijn ontstaan, zijn gedurende de jaren die volgden volop in ontwikkeling geweest. De vraag of deze structuur nog past bij de huidige organisatie en de omgeving heeft geleid tot het traject bestuurlijke vernieuwing. Een aantal respondenten is een groot voorstander van een verregaande verandering, waarbij de vrijwillige besturen volledig worden opgeheven. De meesten zien dit echter complexer. Zij zien tussen en binnen geledingen en districten verschillen, die soms worden getypeerd als conservatief tegenover progressief. District Zuid I valt het meest op wanneer gekeken wordt naar de bestuurlijke vernieuwing: in dat district overheerst de mening dat ook binnen de huidige structuur van getrapte vertegenwoordiging en gelaagde organisatie aanpassingen gedaan kunnen worden om de snelheid te verhogen. De volgende paragraaf gaat in op de visies van de respondenten op de huidige democratische organisatie.

## 5.2 Democratische dilemma's: over vertegenwoordiging en eigenaarschap

*"Dat is het dilemma ook van een democratie. Het is natuurlijk prachtig dat het een democratische organisatie is. En dat moet het in principe ook wel blijven, maar het is wel een lange weg en het is soms een vervelende weg."*

(Clusterafgevaardigde)

In deze paragraaf zal ingegaan worden op hoe de respondenten de democratie binnen de KNVB ervaren. Het getrapte systeem van vertegenwoordiging heeft in hun ogen voor en nadelen. Deze visies hangen onlosmakelijk samen met de rol en positie die zij de verenigingen toedichten in de organisatie, nu en in de toekomst.

### 5.2.1 Getrapte vertegenwoordiging: schijndemocratie of stabiele factor?

*“De stem van de verenigingen dat is echt een soort van ruisje dat je nog ergens op de achtergrond hoort”*  
(Beleidsmedewerker)

De verenigingsdemocratie van de KNVB is volgens veel respondenten een ‘schijndemocratie’, omdat de verenigingen en leden door de getrapte vertegenwoordiging niet altijd doorklinken in de algemene vergadering amateurvoetbal. Vooral de getrapte vertegenwoordiging is een doorn in het oog van vele respondenten. De regio-/cluster- en districtsvergaderingen worden door een bestuurder afgeschilderd als *“toneelspel”* en als *“circus”*. Ook over de landelijke afgevaardigden zijn een aantal bestuurders en professionals niet te spreken. Zo zegt een bestuurder dat hij twintig jaar geleden al vond dat de landelijke afgevaardigden als groep een *“instituut is dat zichzelf hoort op te heffen”* en zijn mening is niet veranderd. Een beleidsmedewerker wijst er op dat het ‘algemene’ in de algemene ledenvergadering ver te zoeken is. Hij noemt de landelijke afgevaardigden een *“exclusief clubje dat voor eigen eer en glorie gewoon die voorstellen kan afkeuren of goedkeuren”*.

Een ander nadeel van de getrapte vertegenwoordiging is dat de regio-/clusterafgevaardigde verantwoording af moet leggen voor een besluit dat landelijk, door andere personen, is genomen. Een gesproken clusterafgevaardigde ervaart dit soms als lastig. Een regioafgevaardigde spreekt hier over het *“verschuileffect”*: de regio-/clusterafgevaardigde kan zich verschuilen achter het feit dat hij niet degene is die een besluit wel of niet heeft genomen. Door de nadelen pleit een aantal respondenten voor een directe democratie door alle verenigingen bij elkaar te brengen als hoogste orgaan. Dat dit met 3300 verenigingen lastig is in de uitvoering, erkennen zij, maar door het invoeren van bijvoorbeeld digitale referenda zou de directe invloed van verenigingen al meer worden geborgd.

Naast bezwaren ziet men ook voordelen in de getrapte democratie en het proces van besluitvorming waar dit onderdeel van uitmaakt. Een voordeel van het huidige systeem is dat het redelijk voorspelbaar is, dat de structuur de processen *“depolitiseert”*. Deze geluiden zijn vooral vanuit district Zuid I te horen, maar ook een beleidsmedewerker vindt het interessant hoe iedereen zijn weg heeft gevonden in het systeem, dat hij als machine omschrijft. De KNVB is hiermee een relatief rustige bond; een bestuurder omschrijft de algemene vergadering zelfs als *“Chinees volksparlement”*, als positieve typering voor de formaliteit die de algemene vergadering lijkt te zijn. Door de stroperigheid zijn volgens hem de angels er al uitgehaald, waardoor besluiten niet elke keer een andere kant opgaan. Een directielid typeert dit *“fijnmazige systeem”* echter als *“imperfect”*: geluiden van de achterban kunnen al vroeg worden afgetast, in de *“haarvaten”* van de organisatiestructuur. De typering imperfect licht een ander directielid toe door te stellen dat *“de haarvaten van het systeem voor negentig procent verstopt zijn.”*

De negatieve aspecten van de getrapte vertegenwoordiging overheerste bij veel vrijwilligers en professionals, zoals een bestuurder het omschrijft:

*“Ze zeggen dat het democratisch is. Als je goed kijkt is het ook democratisch, maar in de praktijk is het niet democratisch. Want degene die het uiteindelijk eigenlijk vormen [de verenigingen] die zeggen er niks meer over. Degenen die er iets over zeggen zijn regioafgevaardigden, afgevaardigden en besturen. Dus dat is een ‘inner crowd’ in het voetbal die er iets van zegt.”*

### 5.2.2 Eigenaarschap: de rol van de verenigingen

*“Het begint bij de club, het gebeurt bij de clubs en de clubs die zijn de KNVB.”*

(Districtsmanager)

In bovenstaande uitspraak stelt de betreffende manager de verenigingen centraal. Maar wat betekent het eigenlijk als 'de clubs de KNVB zijn'. De vraag van wie het voetbal is, is volgens de respondenten niet altijd eenduidig te beantwoorden. De meeste respondenten beschouwen de verenigingen in theorie als eigenaar, maar zien dit in de praktijk niet terug, mede door de 'schijndemocratie' die zij ervaren. Een voorzitter geeft aan dat er verenigingen zijn die in de eigen beleving de eigenaar van de KNVB zijn: *"de KNVB is van ons en die moet maar doen wat wij willen"*. Zelf gaat dit hem te ver en ziet de vereniging als mede-eigenaar. Een directielid deelt dit standpunt en vindt dat noch de KNVB, noch de verenigingen kunnen zeggen dat het voetbal van hen is.

Als de positie en rol van de vereniging niet die van eigenaar is, wat dan wel? Bestuurders, afgevaardigden en professionals zien dienstverlening als steeds belangrijker onderdeel van de KNVB. In het verlengde van dienstverlening, van service, is de 'vereniging als klant' een veelgehoorde typering. Een bestuurder maakt de combinatie van eigenaar en klant, door te stellen dat de club zijn eigen winkel bestiert, daar koopt, maar weet dat wat hij koopt goed is omdat hier voor anderen wordt gezorgd. Veel bestuurders zien de verenigingen zich ook als klant gedragen. Enerzijds zien zij hiervoor een oorzaak in het feit dat het besturen van een vereniging al lastig en tijdrovend genoeg is om van hun democratische recht binnen de KNVB gebruik kunnen maken. Anderzijds ziet een aantal bestuurders dit als positieve ontwikkeling, omdat bestuurders zich ook anders op moeten stellen:

*"Verenigingen zijn gewoon ook kritische consumenten. [...] Als je de insteek hebt van dat je zegt: "dit is goed voor u" dan red je het niet meer. Je moet echt luisteren naar clubs, je moet luisteren naar mensen, je moet uitleggen. Maar je moet niet steeds aan die kant zitten van vertellen wat goed voor u is. Dat is een hele omslag want dat zit in oude bestuurders nog veel hoor."*

(Districtsbestuurder)

In de beleving van de vereniging als klant kan niet iedereen zich vinden. Een aantal bestuurders, afgevaardigden en professionals vindt dit te zakelijk: *"de Albert Heijn heeft klanten, wij hebben leden"*. Een beleidsmedewerker stelt dat de verenigingen zelf juist in een rol van klant zijn gaan zitten, maar dat dit mede te wijten is aan het gebrek aan transparantie van de besluitvorming. Hij heeft het idee dat de verenigingen soms cynisch zijn richting de KNVB, dat de organisatie toch wel doet wat ze zelf wil. Hij zou de vereniging graag uit die rol van klant halen, juist door de verenigingen te ondersteunen:

*"Wij moeten richting die verenigingen om te kijken hoe we ze kunnen vitaliseren, ze kunnen helpen, waar hun wensen liggen. Dat is een ontwikkeling die wel gaande is en die heel belangrijk is. Maar ik hoop dat we daarmee juist die verenigingen een beetje uit die rol van klant kunnen krijgen en juist een rol kunnen krijgen als meedenker, als mede-eigenaar van het voetbal en niet als een afnemer van het product voetbal."*

Het is opvallend dat hij de houding van de verenigingen ten opzichte van de KNVB als 'cynisch' beschouwd, omdat veel respondenten juist aangeven dat het imago van de KNVB sterk is verbeterd de afgelopen jaren. Een regioafgevaardigde heeft in dit proces een belangrijke rol gezien voor het eigen districtsbestuur. De bestuurders hebben de verenigingen duidelijk gemaakt dat zij degenen zijn die aan kunnen geven welke koers de organisatie kan varen, dat zij daar invloed op hebben. Hoewel dit niet langs de formele weg gebeurt, via regiovergaderingen, maar bijvoorbeeld op themabijeenkomsten, ziet hij dit als een zeer positieve ontwikkeling waarbij de KNVB dichter bij de verenigingen staat. Meerdere bestuurders en professionals uit verschillende districten beamen dit, maar niet iedereen is positief. Sommige bestuurders en afgevaardigden vinden de afstand tot de verenigingen te groot en vrezen dat dit alleen maar groter wordt als de bestuurlijke vernieuwing doorgaat.

### **5.2.3 Verenigingen en bestuurlijke vernieuwing: verder op afstand?**

*"Als die laag er niet zou zijn dan heeft die club alleen maar te maken met de AO. Dat is toch wel wat anders."*

De clusterafgevaardigde die bovenstaande uitspraak heeft gedaan hecht een grote waarde aan bestuurders en afgevaardigden die rechtstreeks contact hebben met de verenigingen. Deze laatste komt



niet meer in de oude vorm terug in de bestuurlijke vernieuwingsplannen. Een bestuurder ziet de functie van regio-/clusterafgevaardigde als overbodig, voornamelijk door de opkomst van ondersteuning clubbesturen, vanuit de arbeidsorganisatie en de bestuurlijke kolom:

*“De enige taak die je als regioafgevaardigde nog hebt is over de agenda een beslissing nemen en het doorgeven aan de landelijke afgevaardigde. En de enige taak die je nog te doen hebt, namelijk verantwoording afleggen, doe je niet.”*

De gesproken clusterafgevaardigde ziet dit anders. Hij is weliswaar niet meer de eerst aangewezen persoon om een probleem op te lossen, maar vormt een schakelfunctie om de verenigingen te wijzen op de mogelijkheden die zij hebben in ondersteuning vanuit de KNVB. Deze vrijwilligers als *“gezicht van de KNVB”* vindt hij een groot goed. Dit geldt zeker ook voor de districtsbestuurders, iets wat wordt gedeeld door veel bestuurders en ook door een professional:

*“Ze hebben beter zicht op wat die mensen meemaken als bestuurder omdat ze zelf ook bestuurder zijn. Volgens mij zijn de meeste districtsbestuurders of actief geweest bij een vereniging of nog steeds actief bij een vereniging, dus die hebben daar wel begrip voor.”*

Met de beoogde bestuurlijke vernieuwing zien zelfs de grootste voorstanders voor het afschaffen van de gehele bestuurlijke kolom een gevaar:

*“De uitdaging wordt hoe houd je de verenigingen betrokken. Maar dat moet wat mij betreft een zo rechtstreeks mogelijke lijn zijn. Absoluut niet meer via een getrapte weg. Dat levert alleen maar politiek op waar je niet op zit te wachten.”*

In de visie op de betrokkenheid van verenigingen zit bij de respondenten een verschil van beleving, samenhangend met hun visie op de rol en positie van de vereniging binnen de KNVB. De vraag is hierbij vaak of het om invloed gaat of meer om inspraak, om meedenken. Bij beide zien een landelijke afgevaardigde en een bestuurder een rol weggelegd voor digitale middelen, voor bijvoorbeeld referenda. Anderen zien meer in inhoudelijke bijeenkomsten en niet meer de (formele) vergaderingen waar sommige bestuurders voorstellen *“woordelijk voorlezen”*.

Veel respondenten zien dat de vereniging helemaal niets heeft met de besluitvorming, dat het gevoel van *“ze doen maar”* en *“ver van mijn bed show”* overheerst, mede doordat de besluitvorming zo ondoorzichtig is. Daarnaast vragen meerdere bestuurders zich af of invloed uitoefenen wel kan met de huidige complexiteit die op verenigingsbestuurders af komt:

*“Ze hebben hele andere zaken aan hun kop. Het is al bewerkelijk genoeg om die vereniging draaiende te houden.”*

Een beleidsmedewerker vindt niet dat dit als excuus gebruikt moet worden, dat alles getoetst moet worden aan de verenigingen. Hij heeft het idee dat - ondanks de meer directe vertegenwoordiging – de *“verenigingen nog minder te zeggen krijgen”*.

#### **5.2.4 Samenvattend**

In deze paragraaf zijn democratie en eigenaarschap en verantwoording als belangrijke thema's uit de governancetheorie besproken. De democratie in de KNVB, de invloed van verenigingen op het hoogste niveau, is via een getrapte vertegenwoordiging georganiseerd. Voor veel respondenten is dit een doorn in het oog: de verenigingen hebben geen rechtstreekse stem in de besluitvorming en de verantwoording naar beneden gebeurt niet omdat regio-/clusterafgevaardigden zich kunnen verschuilen achter het feit dat anderen, de landelijke afgevaardigden, wel of niet hebben ingestemd met een voorstel. Deze landelijke afgevaardigden, die gezamenlijk de algemene vergadering amateurvoetbal vormen, staan bij veel bestuurders en ook bij een professional als zeer negatief te boek. Toch ziet een aantal respondenten ook positieve kanten van de getrapte wijze van besluitvorming: de structuren halen de angel uit gevoelige onderwerpen en maken van de KNVB een stabiele bond.

De getrapte structuur en de visie hierop hangt samen met de manier waarop naar de positie van de voetbalverenigingen wordt gekeken: zijn zij eigenaren, leden of klanten van de KNVB, of meerdere tegelijk? Mede-eigenaar en klant zijn beide veelgehoorde begrippen. Hoewel klant in de ogen van sommigen een te commerciële connotatie heeft, gedragen ze zich wel zo volgens respondenten uit alle geledingen. Enerzijds ziet men hier een meer kritische houding, dat de KNVB dienstverlenend moet zijn in wat 'de klant' wil, anderzijds wordt dit gezien als 'cynisch': bij gebrek aan invloed nemen zij slechts een product af. Met betrekking tot democratie en eigenaarschap is het de vraag wat de gevolgen van de bestuurlijke vernieuwing zijn voor de verenigingen: biedt directe democratie hen een sterkere positie of komen zij verder op afstand te staan door een verschuiving naar landelijke actoren.

### 5.3 Sturing en beheersing: veranderende verhoudingen?

Deze paragraaf gaat verder in op de centrale governancethema's van dit onderzoek: sturing en beheersing. Kort zal worden ingegaan hoe de bestuurlijke context doorwerkt in de KNVB aan de hand van visies op het document 'Goed Sportbestuur'. Vervolgens zal beschreven worden hoe de verhoudingen rondom districten – landelijke en vrijwillig bestuur – professionals gezien worden.

#### 5.3.1 De impact van 'Goed Sportbestuur'

Wanneer binnen de bestuurlijke organisatie van de KNVB wordt gesproken over de gevolgen van de aanbevelingen uit Goed Sportbestuur (Loorbach, 2005), is het eerste wat ter sprake komt de maximale zittingstermijn. Bestuurders kunnen sinds het najaar van 2009 maximaal vier termijnen van drie jaar in dezelfde functie actief zijn. In het verleden, zeker in de afdelingen, zaten sommige bestuurders volgens een districtsmanager *"er voor het leven, die kreeg je niet weg"*. De gesproken bestuurders hebben niet zo zeer problemen met de gedachten achter de maximale zittingstermijnen, zoals doorstroming en vernieuwing, maar plaatsen wel kanttekeningen bij dit beleid dat volgens een bestuurder *"dringend, dwingend is voorgeschreven"* door NOC\*NSF.

Een zeer belangrijk kritiekpunt is dat de afgevaardigden deze zittingstermijn niet hebben. Een districtsbestuurder heeft het idee dat het districtsbestuur met deze maatregel is geslachtofferd voor subsidie, terwijl zij het enige orgaan zijn dat op het gebied van besluitvorming slechts bestuurlijk adviseur is; *"een tandeloze stakeholder"* met de woorden van een andere districtsbestuurder. Binnenkort bereiken veel bestuurders in korte tijd hun maximale termijn, waarover een bestuurder het volgende zegt:

*"Goed, ze hebben aan de voorwaarden voldaan, iedereen tevreden. Maar ga je inhoudelijk kijken naar wat dat betekent voor de districtsbesturen: rigoureuus en desastreus. Er gaat geweldig veel expertise verloren op een heel snel tempo"*

Het argument van expertise vindt een manager een *"non-argument"*, omdat hij zegt dat de kennis ook wel in de arbeidsorganisatie te vinden is. Een districtsbestuurder ziet de tegenstand tegen de zittingstermijn puur als machtsaspect:

*"Het argument is dan kennisoverdracht. Een grote farce. Want waar komt als op een gegeven moment de hoogste macht komt kijken dan gaat het om zo lang mogelijk te blijven zitten. Je hebt het over kennisoverdracht. Worden de mensen nu opgeleid lopen zij alvast mee? Nee."*

Andere eisen die vanuit Goed Sportbestuur aan de bonden zijn gesteld lijken minder impact te hebben op de respondenten. Volgens een districtsmanager komt dit omdat veel van de aanbevelingen bij de KNVB al waren ingevoerd. Wat wel als groot verbeterpunt naar voren komt, vooral bij de voorzitters en professionals, is de transparantie van de organisatie en de invulling van bepaalde besluitvormingsprocessen. Het gebrek aan transparantie ervaart een beleidsmedewerker als *"grote tekortkoming"* van de KNVB. Een districtsbestuurder vindt dat op het gebied van 'Good Governance' nog wel een slag te maken valt:

*"Als je kijkt hoe bepaalde werkprocessen zijn ingericht, besluitvormingsprocessen zijn ingericht, die zijn niet overal goed. [...] Dat zit hem in de relatie tussen Zeist en de districtskantoren en dat zit hem in Zeist ten opzichte van de verenigingsorganisatie."*



In de volgende subparagrafen komen achtereenvolgens de visies van respondenten op relaties tussen de districten en Zeist en de verhouding tussen de arbeidsorganisatie en verenigingsorganisatie aan de orde.

### 5.3.2 Districten – Zeist: uniformiteit of diversiteit?

*“Ik ben heel erg voor landelijk beleid, voor helderheid en duidelijkheid in je beleid en je uitvoering. Maar ik vind wel dat je het op de goede manier moet communiceren [...]. En communicatie is een zwak punt van de KNVB. Dat doen we niet altijd even goed en daar valt of staat vaak draagvlak mee. Acceptatie en draagvlak hebben alles te maken met het proces en communicatie.”*

(Districtsvoorzitter)

Wanneer respondenten spreken over de relatie tussen de zes districten en de landelijke organisatie in Zeist spreken zij allereerst over de verhouding tussen uniformiteit en diversiteit. De meeste respondenten hechten een grote waarde aan uniformiteit, maar wijzen er allemaal op dat Zeeland niet hetzelfde is als Groningen en de grote steden niet te vergelijken zijn met het platteland. De districtsvoorzitter die wordt aangehaald in bovenstaande quote, benadrukt het belang van communicatie. Deze bestuurder vindt dat uniform beleid en uniforme uitvoering het uitgangspunt is, maar ziet een probleem in dat men het ook in de communicatie voor elk district op dezelfde wijze aanpakt. Een landelijk bestuurder vindt in de uitvoering efficiëntie in dienstverlening het belangrijkste, wat vaak samenhangt met landelijke sturing.

Een andere bestuurder vindt niet dat een district zich *“moet profileren als een andere KNVB binnen de KNVB”*, maar hij benadrukt dat als je te veel centraal aanstuurt, dat districten het gevoel krijgen dat ze *“van alles moeten”*. Juist hierdoor kunnen wij-zij gevoelens ontstaan, die volgens de meeste respondenten de laatste jaren wel minder zijn geworden door de veranderde rol van de districtsvoorzitter in het bestuur amateurvoetbal:

*“Er is veel meer het gevoel van ‘wij zijn dat met zijn allen’ en het bestuur amateurvoetbal is ook met zijn allen. En bij ons [...] zie je ook een goede terugkoppeling naar ons toe en andersom ook. Dus dat je dat veel meer ziet als ‘wij als KNVB’.”*

(Districtsbestuurder)

De veranderende wij-zij gevoelens, of *“hullie-zullie”* zoals een bestuurder het omschrijft, hangt samen met de manier waarop de KNVB als totale organisatie wordt gezien. Het als een KNVB profileren is makkelijker gezegd dan gedaan. Een regioafgevaardigde heeft het gevoel dat er zeven organisaties zijn en dat *“degene die het slimste is, en het handigst is daar ook het meeste in realiseert”*. De landelijke organisatie heeft soms het imago van een *“ivoren toren”*, van *“ze in het Zeister bos doen maar”*. Sommige bestuurders hebben het gevoel dat de districten meer als *“aanhangsel”* worden gezien vanuit Zeist. Terwijl zij vinden dat voeding landelijk beleid vanuit de districten moet komen, juist om te waken voor een ivoren toren. In zowel het zorgen voor ‘voeding’ als het verkleinen van de afstand tussen de verenigingen en de KNVB, spelen districtsbesturen in de ogen van veel respondenten een belangrijke rol. Een clusterafgevaardigde benadrukt dit als volgt:

*“Zij moeten hun gezicht laten zien. Zij moeten op een plezierige manier daar tussenin staan. Kijk, die wedstrijdsecretaris of het bestuur [van een vereniging] heeft wel genoeg contact tegenwoordig met de arbeidsorganisatie. Maar daar tussenin zit het bestuur en dat is ook een vrijwilligersorganisatie, dus die moeten zich laten zien. [...] Dat moet je niet wegwerken, dat moet je niet zakelijk maken, of te formeel. Dat is helemaal fout, je moet juist dat contact houden, het gezicht.”*

Over de rol van de districtsbesturen om input te leveren aan landelijk beleid bestaan verschillende visies. Sommige bestuurders hechten veel waarde aan de vrijwilligheid van bestuurders, anderen vinden dat dit via de arbeidsorganisatie voldoende gebeurt. Ook in de professionele lijn treedt echter een spanningsveld op tussen de districten en Zeist, zoals een beleidsmedewerker schetst:

*“Ik heb wel het idee dat er in de districten wat weezin is tegen Zeist, want alles wat je hier naartoe haalt dat vinden ze toch altijd wel pijnlijk en dat vinden ze moeilijk. Zij zitten zelf heel erg dicht op de praktijk en ze hebben ook in elk district een bepaalde modus gevonden die net iets anders is, maar die wel goed past bij hun eigen cultuur en hun eigen achterban. Dus dat is vanuit Zeist heel moeilijk daaraan relateren.”*

(Beleidsmedewerker)

Tot slot merkt een aantal respondenten op dat in beleid en uitvoering gedacht wordt in districten en in districtsstandpunten, terwijl binnen de districten grote verschillen zijn. De verdeling is niet gekoppeld aan politiek-bestuurlijke grenzen en sommige regio's hebben meer overeenkomsten met regio's uit het naburig district dan met de andere uithoek van het eigen district. Regionale input stellen zij niet ter discussie, maar wel de manier waarop dit in zes decentrale organisaties is samengevoegd:

*“Een district zegt voor mij niks. Zelf vind ik het helemaal niet belangrijk om een districtsmening te hebben. Ik vind het politiek-bestuurlijk een beetje gekunsteld.”*

(Districtsbestuurder)

### 5.3.3 Verenigingsorganisatie versus de arbeidsorganisatie

*“Het professionele deel is hard gegaan. En dan zie je dat de verenigingsorganisatie daar dan wat problemen mee heeft.”*

(Landelijke afgevaardigde)

De ontwikkeling van de arbeidsorganisatie en de veranderende rol voor de nieuwe districtsbesturen in 1996, hebben de verhoudingen tussen de vrijwilligers en de professionals veranderd. Zowel op districtsniveau als op het niveau van het bestuur amateurvoetbal en de hoofdcommissies bestaat een relatie tussen bestuurders en medewerkers, wat bepaalde spanningen met zich meebrengt.

#### 5.3.3.1 Een spel van schuivende panelen

*“Je ziet een soort van conjuncturele ontwikkeling waarbij voor 1996 heel veel door vrijwilligers werd gedaan in de uitvoering en werd beslist in besturen. Vervolgens zie je een lijn waarin er minder door vrijwilligers wordt gedaan in de uitvoering, want dat doen we hier op kantoor, en minder wordt besloten in besturen. En je ziet daar nu dat er een knik is gekomen waarin ze op een gegeven moment zeggen van nu hebben we wat teveel gegeven in die lijn en met name de bestuurlijke lijn. [...] Maar we zijn niet meer zover terug als we in 1996 zaten dus het is een soort van conjuncturele lijn met een lineaire beweging omhoog.”*

(Districtsmanager)

Bovenstaande uitspraak schetst een ontwikkeling die door meer respondenten wordt gezien, zowel op districtsniveau als landelijk niveau. Het gaat hierbij om de vraag wie leidend is binnen de organisatie. Landelijk, in het bestuur amateurvoetbal en in de hoofdcommissies, was de arbeidsorganisatie na 1996 steeds meer “leading” op bepaalde onderwerpen, mede door de ruimte die zij van het bestuur kreeg. Met een aantal wisselingen in het landelijk bestuur en de toegenomen collegialiteit in het BAV, hebben de bestuurders en de directie het gevoel dat dit veranderd is, dat “het bestuur de zaak weer naar zich toe heeft gehaald”. De landelijke bestuurders geven de voorkeur aan de laatste vorm, waarbij het bestuur de strategische lijnen vooraf uitzet. Zowel in de relatie van het bestuur amateurvoetbal met de directie als op het niveau van de hoofdcommissies met de beleidsmedewerkers worden hierbij kanttekeningen gemaakt:

*“Ze zeggen eigenlijk voortdurend we hebben die rol niet, namelijk met meedenken aan de voorkant. Feitelijk hebben ze dat wel, op het moment dat ze die krijgen pakken ze het niet en op het moment dat wij denken nu is het niet aan de orde pakken ze hem wel”*

(Focusgroep directie)

*“Het wordt op meerdere ingangen al klaar gespeeld. De coördinatoren die met hun portefeuillehouder in het district al bekokstoven wat er moet gebeuren. Een districtsmanager die met zijn voorzitter en met zijn vicevoorzitter schakelt. Dus vaak is het werk al gedaan en dan kom je samen en dan wordt het geaccordeerd. [...] Het is nu meer een verplicht nummertje. Je zou nu kunnen zeggen dat het [de hoofdcommissie] vaak een formaliteit is.”*

(Beleidsmedewerker)

Een landelijk bestuurder is een groot voorstander van meer bestuurlijke betrokkenheid ‘aan de voorkant’, maar erkent wel dat het voor beleidsmedewerkers soms lastig is. Hij beseft “dat er heel veel gezeur op ze

afkomt". Hij vindt het hierbij belangrijk dat er daadkracht wordt getoond in het omgaan met de verschillende dilemma's die op de beleidsmedewerkers afkomt. Maar hij benadrukt hierbij dat de communicatie te allen tijden goed moet zijn, wat niet altijd het geval is. Dat de communicatie tussen bestuurder en professional een verbeterpunt is bij de KNVB, zijn meerdere respondenten het over eens. In de samenwerking ervaren een aantal bestuurders dat hun inbreng of werkwijze beleefd kan worden als bemoeienis of dat een kritische bestuurder al snel als lastig wordt gezien. Geen goede zaak volgens een landelijk bestuurder:

*"Dat vind ik nu compleet verkeerd aan hoe het nu gaat. Nu wordt het echt als bemoeienis vanuit de vrijwilligersorganisatie [ten opzichte van de arbeidsorganisatie] ervaren, zonder dat men het ook ziet als instrument om met de organisatie stappen vooruit te maken."*

### **5.3.3.2 Spanningen op districtsniveau: besturen op afstand?**

*"Wij krijgen de verslagen van de districtsbesturen daar word ik niet vrolijk van. Dan moet je dus echt op de uitvoering gericht zijn, maar dan kom je steeds tegen die professional aan te zitten want die is ook uitvoeringgericht. Nou en wat is dan de taakverdeling nog tussen de mensen die daar actief zijn."*

(Landelijk afgevaardigde)

Bovenstaande uitspraak laat zien dat de relatie tussen de bestuurder en de professional op districtsniveau misschien nog wel complexer is dan op landelijk niveau. Omdat er meer is gedelegeerd aan de arbeidsorganisatie zijn de besturen volgens de respondenten meer op afstand komen te staan, maar niet elke bestuurder gaat daar hetzelfde mee om. Vaste, historisch gegroeide, patronen botsen volgens een voorzitter soms met *"een veranderende omgeving waar je met die vaste patronen niet mee verder kunt"*. In de samenwerking tussen de districtsbestuurder en de coördinator spreken de bestuurders over *"een wisselwerking"* en *"dat moet één op één zijn."* Formeel zijn de verhoudingen vastgelegd in een delegatie- en mandaatbesluit. Volgens een manager is dit in de dagelijkse praktijk diffuser en gaat het er in eerste instantie om gaat dat *"je met elkaar door één deur kan."*

Een bestuurder die van zichzelf zegt op afstand te besturen vindt het zeer belangrijk dat er vertrouwen is in de arbeidsorganisatie, dat je kunt delegeren. Hij merkt echter op dat sommige andere bestuurders hier een bepaalde angst voor hebben. Andersom merkt een aantal respondenten dat de professionals soms worstelen met de rol die zij ten opzichte van de bestuurder innemen. Ten eerste omdat de, vaak jongere, professionals nog geen *"gevoel voor bestuurlijke verhoudingen"* hebben ontwikkeld. Hiermee samenhangend is het ten tweede voor de medewerkers soms moeilijk om zich te positioneren ten opzichte van enerzijds de portefeuillehouder en anderzijds de districtsmanager die formeel de leidinggevende is. Sommige respondenten hebben het gevoel dat districtsbestuurders niet altijd serieus worden genomen, dat de medewerkers hun aanwezigheid als bemoeienis ervaren. Dit heeft volgens een landelijk bestuurder vooral net na de districtsvorming tot veel conflicten geleid. Communicatie is opnieuw essentieel, zoals een bestuurder benadrukt:

*"Alles waar trubbelingen in ontstaan heeft te maken met communicatie [...] Ik ga niet op de stoel van de arbeidsorganisatie zitten, maar ik wil wel geïnformeerd worden. Het is besturen op afstand, maar ik wil wel geïnformeerd worden."*

De invulling van de typering 'bestuur op afstand' is erg districtsafhankelijk. Een bestuurder uit district Oost ervaart een grote betrokkenheid van het eigen bestuur met alles wat er speelt. Maandelijks komen zij bijeen, terwijl hij geluiden opving dat bijvoorbeeld West I maar vier keer per jaar bij elkaar komt, waarmee de zaak in zijn ogen helemaal verschuift naar de arbeidsorganisatie. Een bepaalde mate van uniformiteit in besturen vindt hij belangrijk en stelt zich de vraag: *"Gebeurt het daar dan niet goed en hier wel goed, of doen we hier te veel en daar... ja zeg het maar?"* De werkwijze van district West I wordt door meerdere respondenten als een uitzondering gezien. Hoewel de directieleden zeggen dat dit voor een arbeidsorganisatie de fijnste werkverhouding is, stelt een van hen wel vraagtekens bij de mate waarop dit past bij een vereniging: *"Ik denk dat West I een district is dat heel klinisch zegt "dat is niet van ons." Ik vraag me af of je het daar op de lange termijn mee redt."*

Het besturen op afstand is volgens meerdere respondenten vooral lastig wanneer bestuurders op bezoek gaan bij verenigingen: *“Je moet geen toezeggingen doen en dat willen bijna alle bestuurders als ze bij een vereniging zijn.”* Een bestuurder merkt hierbij op dat de clubs zich hier bewust van zijn, dat zij er gebruik van maken. Hij is sceptisch als hij in het eigen district en de andere districten naar de verhouding tussen bestuur en districtsmedewerkers kijkt:

*“Er zijn mensen die besturen op afstand met de mond belijden en verder niet. Als ik kijk wat sommige mensen opragen aan details en waar ze zich mee willen bemoeien dan denk ik sodemieter op.”*

#### **5.3.4 Samenvattend**

Governance en ‘Goed Sportbestuur’ wordt door bijna alle respondenten direct gekoppeld aan de maximale zittingstermijn voor bestuurders. Tegenstanders of sceptici van deze termijnen wijzen op de ‘dwingende’ manier waarop NOC\*NSF dit heeft beïnvloed door het te koppelen aan subsidie. Een aantal respondenten ziet governancevraagstukken juist terugkomen in twee, met elkaar samenhangende, spanningsvelden: districten – Zeist en vrijwillig bestuur – professional.

Uniformiteit, met hier en daar een ‘couleur locale’ is wat de meeste respondenten nastreven. Met de veranderde rol van districtsvoorzitters in het bestuur amateurvoetbal, hebben de meeste respondenten het gevoel dat er meer vanuit een eenheidsgedachte wordt bestuurd. Echter, een wij-zij gevoel en het gevoel met zeven organisaties te zijn, hebben sommige respondenten nog steeds, mede door de eenheid die ook in communicatie wordt gehanteerd. Voeding vanuit de districten voor landelijk beleid is van essentieel belang, ook vanuit de vrijwilligers, om het idee van een ‘ivoren toren’ in Zeist te voorkomen. In de uitvoering streeft een aantal respondenten efficiëntie na, wat vaak landelijke sturing betekent, maar vanuit de districten kan dit nog wel negatief worden ervaren. Tot slot hebben een aantal bestuurders en beleidsmedewerkers niets met de verdeling in districten, vanwege onder andere de onlogische grenzen.

Spanningen tussen vrijwillige bestuurders en professionals spelen hiernaast zowel op districtsniveau als op landelijk niveau. De landelijke bestuurders vinden dat zij meer ‘aan de voorkant’ betrokken zouden moeten worden bij beleid, om zo niet geconfronteerd te hoeven worden met een stuk waar zij slechts in de marge op bij kunnen sturen. Ook hier speelt een goede communicatie tussen directie, managers en beleidsmedewerkers en de bestuurders een grote rol: in de samenwerking wordt de rol van de bestuurder soms als bemoeienis gezien. Andersom hebben gesproken professionals het idee dat de bestuurders de ruimte krijgen voor deze rol, maar deze niet pakken.

Op districtsniveau zien de respondenten de VO-AO relatie als nog complexer. ‘Besturen op afstand’ is wat van de districtsbestuurders wordt verwacht, maar dit credo wordt zeer uiteenlopend ingevuld. Communicatie is hier opnieuw een punt van verbetering in de ogen van respondenten, maar ook de lastige positie waarin medewerkers zitten wordt als oorzaak genoemd: formeel moeten zij zich verantwoorden aan de districtsmanager, informeel kan de portefeuillehouder veel invloed hebben.

### **5.4 De districtsbestuurslaag uitgelicht: over waarde, rollen en taken**

De ontwikkelingen die de districtsbesturen hebben meegemaakt, maakt dat er in de huidige situatie verschillend gekeken wordt naar de rol, positie en functie van een districtsbestuur in het eigen district en in de landelijke organisatie van de KNVB. Een districtsvoorzitter heeft de rol van het bestuur zien veranderen van een bestuur *“dat dacht dat ze overal van waren”* tot een vergelijking met het koninklijk huis in een rol van enerzijds de *“lintenknippers”* en anderzijds een adviescomponent.

De meeste respondenten zijn het er over eens dat op districtsniveau niet wordt bestuurd, hooguit worden landelijke onderwerpen in de marge aangepast. De districtsbesturen staan in de ogen van een vicevoorzitter meer *“aan de zijlijn”*. Voor een aantal respondenten is dit een reden de gehele bestuurlijke organisatie af te schaffen en te gaan werken met een raad van toezicht. Voor anderen is het wel belangrijk dat er een decentraal ‘bestuurlijk’ orgaan is, of het nou bestuur heet of niet:

*“Het is legitiem dat het orgaan er is: hoe meer mensen in de organisatie zichtbaar en bereikbaar zijn hoe beter”*

(Regioafgevaardigde)

Daar zit echter wel een knelpunt, want juist ook de titel bestuurder heeft een bepaalde connotatie, bij verenigingen en gemeenten en andere stakeholders waarmee de KNVB te maken heeft. De titel van bestuurder kan bepaalde deuren openen en het systeem dat er is kan je daarbij helpen:

*“Doordat we dit systeem hebben, doordat we met een voorzitter werken, wordt iemand gezien als voorzitter. Hij mag zich voorzitter noemen, hij heeft die statuur, dus als hij wat zegt dan heeft dat waarde en kan ik hem dus gebruiken in die waarde. Als hij niet die statuur zou hebben, dan zou hij niet die positie hebben, kan ik hem minder gebruiken. Dus dat is wel een raar element, een bijkomende zaak in het systeem. Dat door het te formaliseren, door het te structureren, dat je het ook positioneert. En dus ook een waarde creëert die je weer kan gebruiken.”*

(Districtsmanager)

Meerdere respondenten erkennen het belang van de titel ‘bestuurder’ Verenigingen vinden het volgens hen fijn als er *“van bestuurder op bestuurder”* wordt gesproken De vraag die bij sommigen rijst is wel of de verenigingen het wel zo belangrijk vinden of er een bestuurder komt of een andere KNVB-vertegenwoordiger, vrijwillig of betaald. Dat vrijwilligers worden geëerd, onderscheidingen worden uitgereikt en kampioenschappen worden gevierd in aanwezigheid van een persoon van de KNVB hoort bij de cultuur van de organisatie. Maar of dit een bestuurder moet zijn, een vrijwilliger of een professional, daar zijn de meningen over verdeeld. Ook nu wordt, zeker in de drukke laatste maanden van het seizoen, al gebruik gemaakt van *“een heel legertje aan vrijwilligers”* voor deze taken.

Een belangrijk aspect van de rol van de besturen is dat zij vanuit een andere achtergrond dan de arbeidsorganisatie met verenigingen in contact komen. Bovendien komen bestuurders zelf ook uit het district. Zij komen via een andere lijn in contact met de clubs, hun achterban en worden op een andere manier gevoed, zoals een districtsvoorzitter beschrijft:

*“Wij zijn de bestuurder, hebben iets meer levenservaring, komen op meerdere verenigingen. Niet alleen om te voetballen, maar ook om met mensen te praten, we beleven het dieper. We komen niet alleen om over het spelletje te praten, we zitten ook bij alle randverschijnselen die ermee te maken hebben”*

Het kennen van het eigen district maakt dat elk districtsbestuur anders is. Een directielid zegt over de huidige districtsbesturen het volgende:

*“Als ik kijk naar de afspiegeling, waar zit je lokaal, welke verenigingen heb je en welk bestuur past daar het beste bij, dan zou je kunnen zeggen dat elk bestuur past bij zijn eigen omgeving.”*

Uit bovenstaande tekst komt een aantal rollen naar voren die het districtsbestuur in meer of mindere mate vervuld, vooral de (minimale) bestuurlijke rol en de representatieve rol. Het borgen of bewaken van de districtseigen cultuur speelt in beide rollen mee. Uit de gesprekken en het relatiepatroon van de districtsbestuurders blijkt dat de landelijke advisering aan het bestuur amateurvoetbal in de hoofdcommissies een belangrijke rol is. De bestuurlijke, representatieve en adviserende rol zullen achtereenvolgens worden beschreven in de volgende paragrafen.

#### **5.4.1 Bestuurlijke rol: uitgehold of grote verantwoordelijkheid?**

*“Waar praten wij over? We doen heel belangrijk maar het stelt natuurlijk niks voor, wat wij bespreken is helemaal niks. Het stelt geen mallemoer voor.”*

(Districtsbestuurder)

De bestuurlijke rol van het bestuur op districtsniveau is in de ogen van de meeste respondenten volledig verdwenen. Het begon met de rol van de penningmeester. Sinds de financiën in 2005 zijn gecentraliseerd is de rol van districtspenningmeester een holle portefeuille, waarbij hoogstens wordt gekeken of bepaalde uitgaven te verantwoorden zijn. De gesproken penningmeesters vinden deze centralisatie een goede zaak,

maar het maakt de functie op districtsniveau minder uitdagend en interessant. De districtsvoorzitters beamen de veelal uitvoerende rol van het districtsbestuur en benadrukken dat zij op het landelijk niveau wél het idee hebben te besturen.

De uitholling van de bestuurlijke rol van het districtsbestuur in zijn geheel heeft ertoe geleid dat men in West I de bestuursvergadering heeft afgeschaft en in plaats daarvan themabijeenkomsten organiseert. Hiermee trachten zij in een vroeg stadium de geluiden die de bestuurders en de medewerkers oppikken vanuit de verenigingen proactief op te pakken. En andersom, de ontwikkelingen die landelijk spelen op een goede manier binnen het district te communiceren, zoals de (inmiddels oud-)districtsmanager zegt:

*“Het barst van de veranderingen binnen een district. Dan moet je op z'n minst weten dat het gaat gebeuren en wat die verandering betekent voor ons district. En dat je erover mee kan praten”*

Het doorvertalen van landelijk beleid en de wijze waarop een district hiermee omgaat wordt door een relatief nieuwe bestuurder als een van de belangrijkste bestuurlijke taken gezien. Een bestuurder kan hierin misschien ook een schakel zijn tussen de arbeidsorganisatie en bijvoorbeeld wethouders, die zij vanuit hun betaalde baan kennen. De vraag is wel in hoeverre een formeel bestuur binnen een dergelijke organisatie past of dat dit anders kan.

Een andere reden dat de bestuurslaag voor sommigen overbodig is, is de rol van bestuurders in de besluitvorming. Technisch gezien heeft het districtsbestuur geen rol in de besluitvorming. Een afgevaardigde wijst er op dat een districtsbestuur soms zelfs bijna stelling neemt tegen een landelijk bestuurlijk standpunt op een districtsvergadering, terwijl zij een advies hebben uitgebracht aan het bestuur amateurvoetbal. Bij het nemen van bepaalde beslissingen op districtsniveau speelt de arbeidsorganisatie een veel grotere rol of wordt het gestuurd door landelijke afspraken. Dat een districtsmanager in zijn ogen in principe zijn bestuur niet nodig heeft om beslissingen te nemen, maar hoogstens om tot de beslissing te komen en vervolgens draagvlak te verkrijgen ziet hij als paradoxaal: het bestuur heeft juist het idee dat zij op dat moment de beslissing nemen.

### Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Ondanks dat er veel veranderd is in de verhouding tussen landelijk bestuur en districtsbestuur en arbeidsorganisatie en verenigingsorganisatie, wordt de bestuurlijke rol in een district formeel gekenmerkt door bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een districtsbestuurder legt verantwoording af aan de districtsvergadering; hij is bestuurlijk verantwoordelijk voor wat de arbeidsorganisatie op zijn portefeuille doet. Dat dit in de veranderende organisatie een complex thema is illustreert de volgende quote:

*“De verleiding om te zeggen van “ach, professionals regelen het wel” is groot misschien.” Maar dan word je weer geconfronteerd met het feit dat je wel verantwoordelijkheid draagt en verantwoording moet afleggen.”*

(Landelijke afgevaardigde)

De ene bestuurder geeft de arbeidsorganisatie meer ruimte dan de ander, maar de vraag “wie is hier nou de baas?” is niet eenduidig te beantwoorden op districtsniveau en op landelijk niveau. Een districtsbestuurder ziet binnen zijn portefeuille dat de arbeidsorganisatie alleen rekening houdt met zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid als dat zo uitkomt: “als zij [de AO] een ander gedachtegoed hebben, gaat het ook niet gebeuren”. De bestuurlijke verantwoordelijkheid is in de ogen van een beleidsmedewerker technisch aanwezig, maar in de praktijk niet. Hij heeft niet het idee dat er bestuurders zijn afgezet vanwege wanbeleid: “er heerst niet echt een afrekencultuur”.

In het aspect van bestuurlijke verantwoordelijkheid zit ook een mate van controle ten opzichte van de arbeidsorganisatie. De ene bestuurder ervaart dit sterker dan de ander: “de vrijwilligers controleren de betaalbaren” of: “een bestuur zou een stukje controlerend kunnen zijn, kijken of ze [de AO] het goed doen”. In de ogen van een landelijke afgevaardigde is dit geen rol van het bestuur, omdat de controlerende taak immers bij de wetgevende macht, de afgevaardigden ligt.



## 5.4.2 Representatie: een taak van het districtsbestuur?

*“Mensen stralen, zijn daar echt waanzinnig gelukkig van, die zie je glimmen van trots. Hun dag is fantastisch.”*

(Districtsbestuurder)

Alle respondenten erkennen het belang van representatie van de KNVB bij bijzondere gelegenheden van clubs. Zelf vinden zij het niet allemaal even belangrijk, maar het zit in de cultuur van de KNVB om verenigingen bij onderscheidingen, kampioenschappen, recepties en jubilea te bezoeken. De vraag die veel respondenten opwerpen is of de districtsbestuurders dit voor hun rekening moeten nemen. De representatieve rol is een tijdrovende. Bestuurders die nog volop werken hebben hier weinig tijd voor, zeker in de drukke periode aan het einde van het seizoen. Daarnaast zien sommige bestuursleden het echt als een last, iets waar zij hun ei totaal niet in kwijt kunnen. Eén bestuurder zegt zelfs dat hij geen districtsbestuurder was geworden als hij had geweten dat de representatie zoveel tijd zou kosten. Vaak worden deze bestuurders deels ontzien in de onderlinge verdeling van verenigingsbezoek. Het is zeker een dilemma of bestuurders de representatie op zich moeten nemen. In de ogen van de meeste respondenten is het voor de verenigingen belangrijk dat er “een KNVB’er” aanwezig is, maar dat dit niet uitmaakt of dit bestuurders zijn, andere vrijwilligers of iemand uit de arbeidsorganisatie. Al zien sommigen wel dat in de ogen van de verenigingen een bestuur een hoge status heeft:

*“Het heeft nog steeds wel status als je zegt de voorzitter van het district is er. Dat heeft meer cachet dan dat het Hoofd Wedstrijdzaken er staat.”*

(Beleidsmedewerker)

Respondenten denken ook wel dat het afhankelijk is van de streek en de cultuur van de streek in hoeverre verenigingen een groot belang hechten aan de manier van representatie. Een bestuurder in district Oost kenmerkt het eigen district als een waar het amateurvoetbal heel erg leeft en een grote traditie kent. Het bezoeken van de verenigingen bij feestelijkheden door bestuurders wordt in zijn ogen als zeer belangrijk en waardevol ervaren in de regio’s. Die rol moet vanuit deze visie echt in stand worden gehouden.

Tijdens de focusgroep met de directie wordt hier een kanttekening bij gemaakt. Zij zagen dat het idee dat “vrijwillige bestuursleden lokaal een bestuurder willen treffen” langzaam de organisatie in is geslopen. In de ogen van een bestuurder is het ook maar net hoe je het als organisatie insteekt, als je deze rol niet bij bestuurders wil leggen:

*“Dan moet je dus andere mensen belangrijk maken. Net de keuze die je wilt maken. Wil je op de inhoud gaan zitten binnen de huidige structuren, dan kan dat. Maar dan moet je andere functies creëren.”*

(Districtsbestuurder)

## 5.4.3 Advisering: slechts een klein denktankje?

Bij de KNVB is het zo georganiseerd dat de portefeuillehouders vanuit de districten samenkomen in Zeist om, in samenwerking met de landelijke portefeuillehouder en beleidsmedewerker op dat terrein, het bestuur te adviseren. Op elk beleidsterrein is voor het onderzoek een of meerdere betrokkenen gesproken. De betekenissen die de bestuurders geven aan de adviserende rol hangt mede af van de ervaringen die zij in de huidige situatie hebben met de eigen hoofdcommissie.

Opvallend is allereerst dat de regio-/clusterafgevaardigden geen zicht hebben op wat er in de adviserende zin gebeurt. Onder de gesproken bestuursleden verschillen de meningen: de adviesrol vindt iedereen zeer belangrijk, maar over de huidige invulling bestaan verschillende visies. Een bestuurder van ondersteuning clubbesturen vindt de adviserende rol van de bestuursleden marginaal. Hij beschrijft een hoofdcommissie als “een klein denktankje”. De penningmeesters hechten over het algemeen veel waarde aan de hoofdcommissie, mede omdat hun functie op districtsniveau naar eigen zeggen is uitgehold. Een voorzitter van een district en dus ook van een hoofdcommissie, ziet de beleving van adviserende rol veranderen. Hij merkt dat bestuurders meer over de grenzen van hun eigen district heen kijken en daardoor meer belang hechten aan het adviseren van het bestuur amateurvoetbal. Voor sommige



bestuurders is dit echter lastig, omdat zij zodra ze samenkomen in Zeist niet meer 'bestuurder' zijn, maar 'adviseur'. Dit vereist een andere rol.

De vraag die bij een aantal respondenten rijst, is in hoeverre de regionale kennis de toegevoegde waarde moet zijn ten opzichte van de maatschappelijke kennis en ervaring. Input vanuit de regio's komt immers ook via de arbeidsorganisatie en ook in de controlerende lijn zit deze afspiegeling.

*“Nu wordt dat [de advisering] erg gedaan vanuit de districten, dat je een soort districtvertegenwoordiger bent. Ik denk dat daar best een verandering kan komen in de toekomst. Dat je veel meer doet op met name expertise, affiniteit. Of ik dan in district A woon of in B, dat zou mij een worst wezen. [...] Het beleid is toch eigenlijk heel landelijk geworden en uniformer.”*

(Districtsbestuurder)

Andere bestuurders houden wel graag vast aan de regionale input, maar zien de adviserende rol wel graag veranderd. Zij willen meer strategisch kijken naar de toekomst, wat zij op het voetbal en het beleidsterrein af zien komen door maatschappelijke ontwikkelingen en hoe daar mee om te gaan. Van tevoren een visie hebben en de grote lijnen uitstippelen vanuit de bestuurders wordt hierbij heel belangrijk gevonden. Anders ligt er vanuit de arbeidsorganisatie een stuk wat hooguit een *“beetje naar links of naar rechts kan”*. Het initiatief heeft op het landelijk niveau de laatste jaren veel bij de arbeidsorganisatie gelegen en een aantal bestuurders, vooral de landelijke bestuurders, wil hier graag verandering in brengen. Wat een directielid echter opmerkt, is dat wanneer een beroep wordt gedaan op bestuurders om *“strategisch te denken, om visionair te zijn, zij vluchten in het operationele”*.

Hoewel aan de adviserende rol waarde wordt gehecht door de meeste districtsbestuurders, zien zij dit vaak meer in potentie dan in het huidige systeem.

#### **5.4.4 Samenvattend**

De huidige positie en rol van de districtsbesturen zien veel respondenten als uitvoerend, met districtsaanpassingen in de marges. Voor sommigen is dit een reden het districtsbestuur volledig af te schaffen. Voor de contacten met de verenigingen, vanuit de eigen districtscultuur en met een andere invalshoek dan de professionals, wordt een decentraal orgaan in de bestuurlijke kolom over het algemeen echter wel zeer gewaardeerd.

Vanuit de empirie zijn drie rollen onderscheiden die de huidige districtsbestuurders vervullen: de bestuurlijke, de representatieve en de adviserende. Wat betreft de bestuurlijke rol is verschil zichtbaar tussen hoe verschillende personen de term 'besturen' definiëren en hoe zij de bestuurlijke verantwoordelijkheid zien. Deze verantwoordelijkheid wordt niet door alle bestuurders op dezelfde manier ervaren en een professional merkt op dat in de praktijk bestuurders nauwelijks op deze verantwoordelijkheid worden aangesproken, laat staan worden afgerekend op wanbeleid.

Aanwezigheid van de KNVB bij feestelijkheden van verenigingen ziet men als onderdeel van de cultuur, als zeer belangrijk. Of dit tot de representatieve taken van de districtsbestuurder moet horen blijft een dilemma. Veel gesproken bestuurders zien deze tijdrovende werkzaamheden bijna als een last. Veel bestuurders zouden graag de nadruk leggen op advisering, op landelijk niveau en in de districten. Sommigen, vooral penningmeesters en voorzitters, zien de beleving van de adviserende rol veranderen, omdat er meer naar landelijk belang wordt gekeken. Anderen zouden dit op hun eigen terrein graag nog verbeterd zien; in potentie is voor hen de adviserende rol een zeer belangrijke, misschien wel de belangrijkste.

### **5.5 De individuele bestuurder: over types, kwaliteit en status**

De verschillende rollen van de districtsbestuurders hangen samen met individuele eigenschappen, en de doorwerking van veranderingen op het niveau van de individuele bestuurder. Achtereenvolgens zullen in deze paragraaf typen bestuurders, individuele kwaliteiten en invloed, drijfveren en het vrijwillig functioneren worden beschreven.

### 5.5.1 Een nieuw type districtsbestuurder?

*“We hebben natuurlijk als organisatie een hele ontwikkeling doorgemaakt en niet al die bestuursleden zijn daarin of op goede wijze meegenomen of in meegegroeid, en blijven hangen in die oude rollen die zij hadden.”*

(Focusgroep directie)

Met de ontwikkelingen die zich vanaf de veranderingen in 1996 hebben voltrokken, is de rol van een districtsbestuurder veranderd. Veel respondenten spreken over een verschil tussen het ‘oude’ en het ‘nieuwe’ type bestuurder. Deze tegenstelling is moeilijk te duiden. De beschrijvingen van het oude type bestuurder legt vaak de link met tradities: een traditionele bestuurder die zoals de quote omschrijft de oude rol nog inneemt. Een negatieve connotatie die de ‘oude bestuurder’ kan hebben heeft te maken met het *“regenteske, het machtsdenken, het statusdenken”* in plaats van denken vanuit de inhoud. Een positievere typering van de ‘oude bestuurders’ is dat zij meer denken als vertegenwoordiger van de vereniging en het district. De belangen van de ene vereniging, zijn soms echter tegenstrijdig met de belangen van alle andere verenigingen; de belangen van een district met die van de vijf andere districten. Hoewel elke bestuurder vanuit het belang van de vereniging moet kijken, is het ook belangrijk een afweging kunnen maken in naam van de gehele KNVB, iets wat volgens een bestuurder lastig is voor de mensen die bestuurder zijn vanuit het verenigingsperspectief.

Vaak wordt de tegenstelling oud-nieuw in eerste instantie beschreven als een tegenstelling tussen oud en jong in leeftijd. Naarmate de gesprekken vorderden werd dit vaak echter genuanceerd: *“het gaat om het typetje dat je aantrekt”*, een bepaald type rol en gedrag. Leeftijd is daarbij niet de belangrijkste factor. Leeftijd speelt echter wel een grote rol in het denken over de districtsbesturen, die vaak getypeerd worden als *“Old boys networks”*. Een hoge gemiddelde leeftijd en weinig diversiteit kenmerken de meeste besturen, al zien respondenten daar langzaam verandering in komen. Diversiteit en verjonging zijn belangrijke vraagstukken, waar de respondenten in het kader van een veranderend districtsbestuur over nadenken.

#### Uitdagingen rondom verjonging

*“Het is niet altijd eerlijk om te zeggen: “al die bestuurders zijn grijze eminenten”, want daar zijn we zelf debet aan.”*

(Districtsmanager)

Bovenstaande quote heeft betrekking op het werven van nieuwe bestuursleden. Vertrouwenscommissies die de aanmeldingen behandelen bevinden zich in een dilemma: enerzijds willen zij nieuwe gezichten en ideeën, anderzijds is bestuurlijke en maatschappelijke ervaring vaak een belangrijke voorwaarde. Los van deze kanttekening ziet een beleidsmedewerker de generatie onder de veertig meer als *“brengers dan halers richting een organisatie”*, een duidelijk verschil met de typering van de regenteske ‘oude bestuurders’. Deze generatie wil en kan in zijn ogen geen dertig uur meer besteden aan een bestuursfunctie, maar hebben zeker een grote mate van betrokkenheid. Zij zullen dit bijvoorbeeld met een groepje mensen organiseren, niet meer in een vast vergaderstramien.

Verjonging wordt niet door iedereen gezien als een doorslaggevende factor in vernieuwing: *“het gaat om de competenties, de opvattingen.”* Leeftijd is echter wel belangrijk wanneer je kijkt naar de ‘old boys network-cultuur’. Het is voor jongeren, ook met bestuurlijke en maatschappelijke ervaring, niet gemakkelijk tot een hecht bestuur toe te treden:

*“Dan komt er zo’n jonkie binnen dan moet hij een beetje aan proberen te sluiten. En als die dan zijn mond opentrekt wordt het helemaal ingewikkeld. Het kan wel hoor, maar dat ligt ook aan de mensen zelf. Je moet er wel een plekje in vechten.”*

(Districtsbestuurder)

Een relatief jonge bestuurder heeft de weerstand ook ervaren, hoewel dit niet rechtstreeks tegen hem is gezegd. De groep inkomen was gemakkelijk, maar zijn manier van opereren was voor veel bestuurders

nieuw. Een andere jonge bestuurder probeert vooral zichzelf te blijven in het bestuur, maar heeft vooral van buiten het eigen bestuur gehoord dat er met argusogen naar hem werd gekeken. Hierin vond hij juist steun bij zijn medebestuurders.

Het profiel van een nieuw type bestuurder verwacht dat deze midden in het arbeidsproces zit. Dit is een bijkomende complicerende factor. De combinatie van een vrijwillige bestuursfunctie met een drukke betaalde baan en vaak ook nog een gezin, vormt een grote belasting. Veel vergaderingen in Zeist vinden aan het einde van de middag plaats. Bestuurders vanuit het hele land worden verwacht bijeen te komen, wat niet altijd gemakkelijk is zoals een bestuurder illustreert:

*“Bovendien constateer ik dat het steeds moeilijker gemaakt wordt voor mensen in het arbeidsproces, ik merk het zelf. Ik moet straks invallen in Zeist en ik moet verlof pakken. En dat kun je niet ongebreideld doen. Mensen die niet meer in het arbeidsproces zitten die vinden dat fijn, een dagje naar Zeist en ik zit de stressen om daar te komen. [...] Dat merk ik nu bij onze nieuwe bestuurders, dat is bijna niet te doen. Die haken af. We hebben nieuwe bestuurders, ik ben benieuwd of die bestuurder blijven. Die houden dat niet vol.”*

Een bestuurder vindt dat je op deze manier jonge mensen niet eens kunt vragen, omdat je van hen verlangt op momenten te kiezen tussen hun vrijwillige functie en hun werkgever. Dit kan hen in een lastig pakket brengen. Hij stelt dat als de KNVB bestuurlijke vrijwilligers belangrijk vindt, dat het zo geregeld moet worden dat de mensen in het arbeidsproces de kans moeten krijgen de functie uit te oefenen. Een regioafgevaardigde is van mening dat, zeker in het landelijk bestuur, afgestapt moet worden van de vrijwilligheid: een functie met dusdanige verantwoordelijkheid en tijdsbeslag mag in zijn ogen best een betaalde functie zijn, ook als dit uit ledencontributie komt.

### 5.5.2 Individuele kwaliteiten en invloed

*“Ja, er is heel veel knowhow waar je heel zuinig op moet zijn. Je kunt veel over districtsbestuurders zeggen, maar die zijn over het algemeen... die weten we waar ze het over hebben. Soms dichter op de uitvoering dan met bestuurlijke kwaliteiten. [...]. Bestuurlijke kwaliteit is wat anders [...] Maar er zit absoluut veel knowhow in en daar zou ik gewoon gebruik van maken”*

(Landelijke afgevaardigde)

De meeste respondenten vinden dat de bestuurders met de kennis en ervaring die zij binnen en buiten het voetbal hebben opgedaan, van grote toegevoegde waarde kunnen zijn voor de KNVB. Veel respondenten vinden dat de kwaliteit van bestuurlijke vrijwilligers omhoog gaat, mede door duidelijkere profielen en eisen. Er gaat echter veel kwaliteit verloren in de ogen van een aantal bestuurders omdat de KNVB de kwaliteiten van mensen niet of op een verkeerde manier benut:

*“En dat vind ik dus slecht aan het functioneren van de KNVB. De expertise van de diverse besturen is aanwezig. Meer dan dat men, denk ik, onderkent. Men zit alleen nog enorm te worstelen hoe ze al die expertise kunnen inzetten zodat je het als totale organisatie beter gaat doen.”*

(Districtsvoorzitter)

Volgens een aantal bestuurders betekent het op de juiste plek inzetten van kwaliteiten dat er nog beter gekeken kan worden naar het dagelijks werk van de bestuurder en het netwerk dat hij heeft. De ervaringen die de vrijwilligers in de praktijk buiten het voetbal meemaken moeten gezien worden als een toevoeging, niet als een bedreiging van de personen op hetzelfde terrein in de arbeidsorganisatie. Ook worden bepaalde nevenactiviteiten in de ogen van een bestuurder soms als onwenselijk gezien:

*“Ik ben een visitekaartje voor de KNVB, dus zet mij dan ook zo neer. Nu wordt vaak gezegd: “blijf maar binnen, anders krijg je conflicten””*

Wat samenhangt met individuele kwaliteiten is individuele invloed. Op districtsniveau hebben sommige bestuurders het gevoel veranderingen te kunnen initiëren. Zo heeft een gesproken bestuurder in de vrijwillige organisatie in samenwerking met de arbeidsorganisatie gekeken naar waar elke individuele

vrijwilliger het beste op zijn plek was met zijn kwaliteiten. Ook in de communicatie binnen het bestuur en tussen bestuur en arbeidsorganisatie hebben (nieuwe) bestuurders invloed:

*“Of ik nou vicevoorzitter ben of voorzitter of bestuurslid, ik wil daar gewoon overzicht in hebben. En ik vind dat wij bezig moeten zijn met de dingen waarmee we ook bezig moeten zijn en niet met allerlei gedoe eromheen.”*

Er zijn ook andere geluiden te horen op districtsniveau. De persoonlijke invloed is een bestuurder erg tegengevallen:

*“Je hebt een bepaald voornemen en ik dacht van ‘ja, goed ik ben bestuurder, dus dan heb ik ook wat in te brengen’. Nee, zo werkt het helaas niet, daar wordt je door schade en schande wel wijzer van. Kijk, de AO bepaalt in heel grote mate het beleid.”*

Ook naar de invloed van bestuurders op landelijk niveau wordt wisselend gekeken. Een penningmeester zou opstappen als hij het gevoel had geen invloed te hebben of dat er niet geluisterd zou worden. Ook in andere hoofdcommissies ervaren de bestuurders een bepaalde mate van invloed. Een beleidsmedewerker ziet dit anders. Hij heeft het idee dat door de behandeling in de lijn van de arbeidsorganisatie de invloed van bestuurders zeer marginaal is. Een landelijk bestuurder heeft zeker het gevoel dat hij invloed heeft, maar dat dit ook samenhangt met zijn persoonlijkheid:

*“Ik heb wel mijn stem laten horen en ja goed het was misschien ook wel zonder mijn aanwezigheid gebeurd, [...] maar daarin ben ik denk ik wel leidend”*

### **5.5.3 Drijfveren van vrijwilligheid: inhoud versus status**

Het zijn van districtsbestuurder kost veel tijd, wat de vraag oproept: waarom doen deze mensen dit in hun vrije tijd, vaak naast een drukke baan? Hoewel er geluiden opgaan dat de motivatie puur zit in statusaspecten als een maatpak van de KNVB en bij interlands kunnen zeggen bestuurder te zijn, is allereerst de inhoud de belangrijkste drijfveer volgens de respondenten. Bestuurders zijn *‘echt gek van de sport’* en passie is hierbij veel genoemd; Een intrinsieke motivatie om vanaf een relatief invloedrijke positie de *“Voetbal leuker, makkelijker, toegankelijker en aantrekkelijker”* te maken. De achtergrond als verenigingsbestuurder, die vrijwel alle bestuurders hadden, speelt hierbij een belangrijke rol. Ook een specifiek onderdeel van het voetbal kan de drijfveer vormen, zoals de arbitrage of het voetbalontwikkeling bij de jeugd.

Naast deze voetbalinhoudelijke, soms zelfs ideologische motieven, noemt een aantal bestuurders *“het spel van politiek en macht”*. Van een bestuurder is het zelfs openlijk een leerdoel om beter te worden in het begrijpen en beïnvloeden van politieke processen. Voormalig bondsvoorzitter, wijlen Jeu Sprengers, heeft zelfs ooit gezegd dat hij meer kan genieten van een goede vergadering dan een goede voetbalwedstrijd, een mening die een bestuurder deelt. Individuele ontwikkeling, doorgroeien en ambitie in besturen met tegelijkertijd passie voor het aandachtsgebied, zijn genoemd als belangrijk binnen de vrijwillige functie.

Ten derde zijn er extrinsieke motieven voor een bestuursfunctie bij de KNVB. Status is in dat kader een veel genoemd aspect, hoewel dit vaak wordt ontkend als het gevraagd wordt. Eén bestuurder zei dat dit voor hem wel degelijk belangrijk is:

*“Nee, maar die status, zeker, zeker, voor mij geldt dat wel. Ja. En anderen zeggen allemaal van nee, maar ik geloof daar geen zak van.”*

Volgens een andere bestuurder zijn de meesten het stadium dat ze merken dat ze gevoelig zijn voor status al lang gepasseerd. Hij spreekt hierbij met name over de ‘traditionele bestuurder’. Deze vrijwilligers doen alles met de beste bedoelingen, maar zijn inmiddels *“onbewust bekwaam”* in het ontkennen dat status een grote rol speelt. Het is niet de intentie de bestuursfunctie te bekleden om de status, maar men geniet wel van het aanzien dat ze hebben, wat in de ogen van deze bestuurder ook heel menselijk is. Status in deze zin wordt ook niet per se gezien als een negatieve factor. Negatief wordt het pas als men

het heeft over “bobo-gedrag” en “pluche”. Binnen de eigen besturen of hoofdcommissies zien de respondenten wel bestuurders die hiernaar neigen, die zo lang mogelijk blijven zitten waar ze zitten, om eigen gewin. Een bestuurder spreekt in dit kader van “het pluche is erg sticky”.

Tot slot vormt het opbouwen van een netwerk een motief voor het districtsbestuursschap. Als bestuurder kom je bij verenigen en gemeenten over de vloer en werk je samen met veel verschillende vrijwilligers, die zelf ook weer hun netwerk hebben. Een bestuurder die voor de districtsvorming al meeliep zegt hierover: “Het heeft mij ook gewoon veel gebracht.”

#### 5.5.4 Vrijwillig functioneren: Aanspreekcultuur?

*“En als er hier wordt gezegd er is een aanspreekcultuur, nee. En het feit dat we benoemen dat er een aanspreekcultuur is dat is het grootste bewijs dat die er niet is.”*

(Districtsmanager)

Een belangrijk element in de verhouding tussen de besturen en de arbeidsorganisaties is het element van vrijwilligheid. Hoewel iedereen aangeeft dat een vrijwillige functie niet vrijblijvend is, zijn er verschillende visies op hoe ‘zakelijk’ de vrijwilligers, zeker bestuurders, hun functie (moeten) benaderen. De zelfbenoemde ‘aanspreekcultuur’ heeft geleid tot een project om de vrijwilligers structureel te evalueren en beoordelen. Dit is uiteindelijk niet doorgegaan, tot spijt van sommige bestuurders. De directie amateurvoetbal heeft de indruk dat het “not done is in vrijwilligersland elkaar te ver- en beoordelen”. Een clusterafgevaardigde vindt dat dit ook niet past bij een sportbond, waar de vrijwilligers “de kurk zijn waar je op drijft”. Die vrijwilligers moet je koesteren in zijn ogen en geen “moeilijke dingen” opleggen. Hoewel elke respondent de grote waarde van vrijwilligers onderschrijft, vinden sommige bestuurders dat de omgang met vrijwilligers en de relatie tussen vrijwilligers best zakelijker kan, zoals deze districtsvoorzitter aangeeft:

*“Ik vind dat het bij de tijd hoort waarin wij leven. Ik snap wel dat je niet altijd zo zakelijk aan kan pakken als dat je in het bedrijfsleven doet, maar tegelijkertijd vind ik dat je wel dingen tegen elkaar moet durven zeggen in plaats van het maar laten rommelen.[...] Mensen die het niet in kunnen zien, vanwege hun beperktheid of capaciteitsgebrek of gewoontegedrag, die niet te corrigeren zijn, die je niet meekrijgt in een proces wat noodzakelijk is, daar zou je afscheid van moeten nemen, dat moet. Zo open moet je met elkaar kunnen zijn.”*

Een ander element gekoppeld aan vrijwilligheid is dat het een hobby voor de vrijwilligers is. Het feit dat het een hobby is legitimeert volgens een manager niet dat je niets aan die hobby mag veranderen. Wel ziet een andere manager een opvallend gevolg van het bedrijven van een bestuursfunctie als hobby. Hij heeft het gevoel dat zodra mensen iets doen als hobby, dat zij zichzelf toestaan om emotioneler te zijn. Zij tonen in hun dagelijks werk aan dat zij betrekkelijk rationeel de belangen af kunnen wegen, maar “als het pak uitgaat dan mag de verhouding tussen wat je denkt en wat je voelt opeens een heel andere worden.” Dit ziet hij als complicerende factor voor de samenwerking tussen arbeidsorganisatie en verenigingsorganisatie, maar ook als belangrijke kracht die beeldvorming en besluitvorming rondom de bestuurlijke vernieuwing beïnvloedt.

#### 5.5.5 Samenvattend

Op het niveau van de individuele bestuurder is het allereerst opvallend dat wordt gesproken over een ‘nieuw type bestuurder’. Het ‘oude type’ heeft allereerst een negatieve connotatie, een van de ‘regenteske’ bestuurder die macht en status belangrijker vindt dan inhoud. Een positievere visie op de ‘oude bestuurder’, is dat deze veel waarde hecht aan traditie en zichzelf meer ziet als vertegenwoordiger van de verenigingen of van een district. Dit hangt niet per se samen met een verschil in leeftijd.

Verjonging en het verhogen van de diversiteit is volgens de respondenten wel een manier om de kwaliteit te verbeteren, maar dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Het zijn van districtsbesturen combineren met een betaalde baan en andere nevenfuncties is niet gemakkelijk en binnenkomen en –blijven in het old boys network ook niet. Tegelijkertijd is het hebben van een goede (maatschappelijke) baan en nevenfuncties juist een belangrijke toegevoegde waarde van een bestuurder. Op districtsniveau door

kennis van en netwerken in de regio en op landelijk niveau in de advisering van het bestuur. Dit wordt nog niet altijd op waarde geschat, een tekortkoming van de organisatie in de ogen van respondenten. De inhoud van de functie, in combinatie met een grote passie voor het voetbal, is de voornaamste drijfveer. Ook worden in dit kader bestuurlijke ervaring en ‘het houden van het spel van politiek en macht’ genoemd. Een bepaalde mate van invloed speelt hierin mee. De invloed van een individuele bestuurder hangt sterk samen met de individuele kwaliteiten, vooral ook in communicatie en argumentatie.

Tot slot ziet men aan de ene kant een zakelijke benadering van vrijwilligers, waarbij iedereen aangeeft dat dit zeker niet vrijblijvend is. Sommigen hebben geen probleem medebestuurders of andere vrijwilligers aan te spreken op hun taken en verantwoordelijkheden, maar over het algemeen is de ‘aanspreekcultuur’ niet aanwezig. Aan de andere kant merken respondenten op dat er een verschil is in de manier waarop vrijwilligers hun functie benaderen wanneer het een ‘hobby’ is.

## 5.6 Een blik op de toekomst

In de visies van de respondenten op de KNVB, op governancevraagstukken, op de districtsbesturen en de bestuurders, spelen door het hoofdstuk heen elementen van een naderende verandering mee. Deze laatste paragraaf licht hier de toekomstige rol van de individuele bestuurder uit en zal vervolgens afsluiten met een blik op het veranderingsproces. Hoe zien de respondenten het traject van bestuurlijke vernieuwing aflopen, met alle complexe thema’s en visies die hierin meespelen?

### 5.6.1 De districtsbestuurders op een kruispunt: naar het ‘decorum’?

Het ‘decorum’ uit de titel verwijst naar een uitspraak van een directielid. Een mogelijke keuze, de gewenste keuze van dit directielid, is dat de nadruk gelegd zal worden op de representatieve taken van bestuurders. Voor veel gesproken districtsbestuurders is dit een vooruitzicht waar ze niet blij mee zijn:

*“Als het inderdaad verwordt tot een soort ceremoniële functie dan zeg ik, en trouwens dat verwacht ik dan ook dat heel veel districtsbestuurders zeggen, van je zoekt voor mij maar een ander, dit hoeft voor mij niet. Dit heeft geen inhoud meer.”*

Een ander directielid denkt ook dat een bestuurder die de representatieve taken als belangrijkste ziet, een ander type bestuurder is dan degenen die meer op de inhoud zitten. Veel bestuurders halen juist hun voldoening uit de adviserende rol, die zij graag versterkt zouden willen. Ook voorstanders van een organisatie vanuit meer professionele en landelijke sturing, zien het belang in van vrijwillige deskundige input, zoals een bestuurder stelt:

*“Dan kan het gevaar ontstaan dat je toch een soort in jezelf gekeerde organisatie wordt met allemaal professionals die het allemaal wel doen en allemaal wel weten terwijl het ook belangrijk is dat er andere mensen inzitten met een andere blik, een andere kijk. We zijn wel de grootste maatschappelijke organisatie in Nederland natuurlijk. En je moet wel oppassen dat je daar niet je, ja, het contact met die achterban als het ware verliest.”*

Bestuurders spreken over een klankbordfunctie, zowel op districtsniveau als landelijk en ook meer op ad hoc basis, waarvoor je geen ‘bestuurder’ hoeft te zijn. Ook een districtsmanager ziet wel iets in een deskundig vrijwillig klankbord. Zij stellen ter discussie of dit nog wel op basis van districten zou moeten, of dit niet gewoon landelijk zou kunnen. Opvallend is wel dat dit hoofdzakelijk wordt gezegd door districtsvoorzitters, die op het landelijk niveau de hoofdcommissie voorzitten, en door penningmeesters, die hun rol op districtsniveau uitgehold hebben zien worden. Verandering in het type bestuurder is hierbij essentieel volgens een districtsvoorzitter:

*“Als je blijft geloven in de belangrijkheid van de bestuurder als persoon, als je blijft volharden in de dingen te doen die je altijd al hebt gedaan, dan hoor je niet meer in deze organisatie in mijn beleving.”*

Met de contouren van de bestuurlijke vernieuwing op papier, is wat betreft de invulling van het ‘districtscollege’ nog van alles mogelijk. Sommige bestuurders kijken echter sceptisch aan tegen het veranderingsproces.



## 5.6.2 Verandering op komst?!

*“Eigenlijk gaan die afgevaardigden over hun eigen opheffen stemmen. [...] Zet daar wat quasipsychologische analyses tegenover, dan kun je denk ik een redelijke voorspelling doen of dat wel of niet binnen één of twee jaar gaat lukken. Daar zitten bij uitstek over het algemeen mensen die niks anders meer te doen hebben, gepensioneerd, die gaan zichzelf hun eigen speeltje toch niet wegstemmen.”*

Een aantal bestuurders, vanuit verschillende districten en met een zeer uiteenlopend aantal ‘dienstjaren’, is zeer sceptisch tegenover het veranderingsproces en de mogelijke uitkomst. Een penningmeester spreekt in dit kader, voordat de contouren op papier stonden zijn angst uit voor *“een gedrocht van een compromisoplossing”* en een ander over *“oude wijn in nieuwe zakken”*. Eén bestuurder heeft het gebrek aan verandergezindheid in de verenigingsorganisatie, wat in zijn visie het geval is, verbonden aan het besluit zich niet meer verkiesbaar te stellen bij het aflopen van zijn termijn. Een aantal bestuurders en professionals heeft het idee dat het eigenbelang belangrijker is dan het algemene belang, dat mensen hun eigen functie niet ter discussie stellen:

*“Dan heb je een kar die op weg is naar het doel dan heb je een paar mensen die erachter hangen, die eigenlijk alleen maar de boel aan het tegenhouden zijn. Dat alles het liefst hetzelfde moet blijven als vroeger.”*

Een landelijke afgevaardigde erkent dat veranderingen langzaam gaan, zeker in de ‘eigen’ kolom. Bij veranderingen binnen de KNVB ziet een directielid een probleem in het gegeven dat de posities veranderen, maar de mensen niet. Hij noemt dit *“De kracht en de zwakte”*, omdat het enerzijds een mate van continuïteit borgt, maar anderzijds is dit lastig voor een zuivere opvatting. Ook de sturing zou makkelijker zijn als er mensen gezocht worden die bij een nieuw model, een nieuwe rol passen.

Een districtsvoorzitter heeft het idee dat de laatste jaren binnen de huidige structuren de vernieuwing volop in gang is, maar dat er zowel binnen de verenigingsorganisatie als de arbeidsorganisatie slagen gemaakt kunnen worden:

*“Niemand is onmisbaar, niemand doet het perfect, op geen enkele functie. We moeten nog een aantal slagen maken, maar ik ben er van overtuigd dat we het kunnen.”*



## 6 Spanningsvelden en dilemma's: een analyse van de resultaten

---

De resultaten zullen in dit hoofdstuk aan de hand van het in hoofdstuk 3.5 beschreven analysekader worden geïnterpreteerd. Met de institutionele theorie kunnen veranderingen, gestuurd door externe en interne ontwikkelingen, worden begrepen. Daarnaast biedt het proces van institutionalisering handvatten om factoren van continuïteit te begrijpen. Deze institutionele processen hebben gevolgen voor de verhoudingen en de vraagstukken die vanuit de governanceliteratuur naar voren zijn gekomen. Aan de hand van de analyseconcepten context, betekenisgeving en macht, zullen de resultaten worden geanalyseerd. Beide onderdelen van het theoretisch kader, de institutionele theorie en de governancetheorie, komen hierin terug. Deze analyses vormen de basis voor het beantwoorden van de deelvragen en de hoofdvraag.

### 6.1 Een context van beheersing en veranderende instituties

De resultaten zijn te plaatsen in organisatorisch, bestuurlijke en maatschappelijke contextfactoren, die in hoofdstuk 2 en 3 zijn beschreven. In de institutionele- en governancetheorie is de context belangrijk om veranderingen te begrijpen. De context van de organisatie bepaalt mede of (veranderingen in) processen en handelingen legitiem zijn, ook als deze niet effectief zijn. In het laatste geval spreken Meyer en Rowan (1977) over een 'gerationaliseerde mythe'.

Een proces van rationalisering vanuit een 'beheersingsmotief' is vanuit de maatschappelijke context een belangrijke ontwikkeling die zich breed in de samenleving heeft voorgedaan. Beheersing heeft alles te maken met grip krijgen op de complexiteit van een organisatie. Dit speelt duidelijk een rol in de motieven voor de bestuurlijke vernieuwing (bijlage 3). Uit de empirie komt dit vooral naar voren in de sturingsdilemma's: eenheid in beleid en bestuur en daarmee centrale sturing geeft hieraan uiting, niet tot ieders tevredenheid. Centralisering van processen is mede mogelijk gemaakt door andere maatschappelijke ontwikkelingen met betrekking tot automatisering en informatisering. In dit onderzoek komt dit het duidelijkst naar voren in de centralisatie van de financiën, wat rechtstreeks gevolg heeft gehad voor de functie van de penningmeesters in de districtsbesturen.

Shilbury en Kellett (2006) stellen dat argumenten van tegenstanders van centrale sturing vaak eerder psychologisch dan praktisch van aard zijn. Echter, vanuit de resultaten lijkt een ideologisch argument de belangrijkste. Vanuit de traditie van een sportbond zijn deze gevoelens niet vreemd: het regionale perspectief waarbij het nationaal orgaan bestaat om de wensen van de regio's uit te voeren is lange tijd het dominante perspectief geweest (Ferkins & Shilbury, 2010: 246). Kijkend naar de resultaten in relatie tot de organisatorische context is het omgekeerde, het landelijk perspectief, echter dominant en na de bestuurlijke vernieuwing waarschijnlijk nog dominanter. Uniformiteit in beleid en uitvoering, met een 'couleur locale' in de marge is bij velen de norm geworden.

Vanuit de bestuurlijke context wordt dit beheersingsmotief gelegitimeerd: eenheid van bestuur en beleid staat letterlijk beschreven in het document 'Goed Sportbestuur' (Loorbach, 2005) en is hiermee gekoppeld aan subsidie. Hoewel binnen de KNVB meestal gesproken wordt over de maximale zittingstermijn als het over goed sportbestuur gaat, is dit slechts een detail. De ontwikkelingen in de bestuurlijke context en de eisen die daardoor aan de KNVB worden gesteld – er wordt hier gesproken over een dwingende rol van NOC\*NSF – hebben ook gevolgen voor de verhouding tussen het vrijwillige bestuur en directie en management van de bond: in het aantrekken van subsidie spelen juist de professionals een belangrijke rol (Kikulis, 2000). Het document 'Goed Sportbestuur' (Loorbach, 2005) lijkt een institutie op zichzelf: de aanbevelingen worden daadwerkelijk gezien als dé manier om governancevraagstukken aan te pakken.

#### Invloeden binnen de organisatiecontext

Contextfactoren en legitimaties binnen de KNVB zijn op verschillende niveaus van invloed: allereerst in het interorganisatorische netwerk van de verschillende organen en geledingen. Ten tweede op het niveau van de districtsbesturen en –bestuurders. De processen, handelingen en waarden die in meer of mindere

mate verweven zitten in de organisatie zullen in deze paragraaf vanuit de resultaten worden benoemd aan de hand van het proces van institutionalisering (figuur 6).

Een algemene ledenvergadering als hoogste orgaan hoort bij een sportbond en staat als institutie niet ter discussie. Met de getrapte vertegenwoordiging kan men echter niet spreken over 'algemeen'. Bovendien lijkt met de lage opkomst de vanzelfsprekendheid van democratische invloed van verenigingen af te nemen. De positie van de vereniging als (mede-)eigenaar lijkt aan erosie onderhevig: de vereniging als klant is een veelgehoord begrip.

Vanuit de literatuur is het landelijk bestuur een geïnstitutionaliseerd orgaan (Kikulis, 2000). Dit is in grote mate ook terug te zien bij de KNVB. Hoewel een enkele bestuurder de gehele bestuurlijke kolom zou willen afschaffen, heeft dit geen draagvlak. De verwevenheid van de institutie 'bestuur amateurvoetbal' met de organisatie, uit zich onder andere in de sterke positie die de districtsvoorzitters innemen ten opzichte van de overige districtsbestuurders. Dit onderzoek komt rechtstreeks voort uit de veranderende positie van de districtsbesturen. Organisatielieden bediscussiëren de rol, positie en waarde van de districtsbestuurslaag; het districtsbestuur is hiermee aan erosie onderhevig.

De veranderende positie van het districtsbestuur heeft ook gevolgen voor de relatie tussen bestuur en arbeidsorganisatie op districtsniveau. Wat de 'juiste' verhouding tussen bestuur en management en directie is, wordt volgens Greenwood en Hinings (1996) op verschillende manieren ingevuld. Bestuurders en professionals zien dat de medewerkers soms in een moeilijk pakket zitten in de relatie met enerzijds de leidinggevende – de districtsmanager – en anderzijds de bestuurder. Hierbij ervaren bestuurders dat hun inbreng vaak als bemoeienis wordt gezien, in plaats van als toegevoegde waarde. Het 'besturen op afstand' is een begrip dat men veel gebruikt, maar zeer wisselend wordt ingevuld. Op landelijk niveau is op dit moment een proces gaande waarbij het bestuur meer aan de voorkant de lijnen uit wil zetten; in voorgaande jaren is de verhouding naar de arbeidsorganisatie geschoven.

Niet alleen het op afstand besturen beleven de bestuurders verschillend, ook de invulling aan de term 'besturen' is niet eenduidig. De persoonlijke achtergronden en ervaringen van de districtsbestuurders beïnvloeden hoe zij aankijken tegen de eigen functie en rol. De 'traditionele' invulling van besturen lijkt door de geringe beleidsvrijheid niet van toepassing op districtsniveau, maar het 'bestuur' en de titel 'bestuurder' behouden wel een bepaalde status. Deze termen zitten meer verweven in de organisatie, maar zeker ook in het contact met de verenigingen, gemeenten en andere partijen.

De verschillen en overeenkomsten in betekenisgeving aan de interne relaties en de districtsbesturen en – bestuurders, zullen in de volgende paragraaf worden geanalyseerd. Zowel de legitimaties vanuit de context als gevormde en veranderende instituties hebben daarnaast gevolgen voor de verhoudingen. De machtsprocessen die hier onvermijdelijk mee gepaard gaan, staan centraal in paragraaf 6.3.

## **6.2 Verschillen en overeenkomsten in betekenisgeving**

Deze paragraaf gebruikt het integratie-, differentiatie- en fragmentatieperspectief (Martin, 1992; paragraaf 3.5) om de resultaten te analyseren. Dit biedt inzicht in enerzijds de samenhang en anderzijds de grote mate van verschil binnen de organisatie. Na een beschrijving van deze analyse zal gekeken worden wat de consequenties zijn voor het vraagstuk van dit onderzoek: het districtsbestuur in de context van veranderende verhoudingen.

### **Het integratieperspectief: top-down sturing van eenheid**

Het integratieperspectief gaat uit van consensus. Bij de analyse van de resultaten valt op dat de aantrekkingskracht van de KNVB groot is. Het 'erbij horen' speelt mee bij vrijwilligers en professionals. De ondoorzichtigheid van de organisatie van de buitenkant, kan dit zelfs versterken. Voetbal is voor veel vrijwilligers en professionals een heel belangrijk deel van het leven en zij identificeren zich met de sport en ook met de KNVB. Vanuit deze visie bestaat de bond weliswaar uit verschillende geledingen, maar allen zijn duidelijk onderdeel van de gehele KNVB en met hetzelfde doel bezig.

Daarnaast hangt een integratieperspectief samen met het door Shilbury en Ferkins (2009) beschreven landelijk perspectief, waarbij de organisatie vanuit landelijke kaders, top-down gestuurd, opereert. De spanningen die ontstaan tussen uniformiteit en diversiteit, zijn vanuit dit perspectief niet aanwezig: elke laag van de organisatie kan immers hetzelfde worden gestuurd. Met de verandering in het bestuur amateurvoetbal – de districtsvoorzitters zijn in de eerste plaats landelijk portefeuillehouder – komt dit ook terug in de bestuurlijke kolom. De kanttekening die een voorstander van uniformiteit maakt bij de wijze van communiceren – zonder oog voor cultuurverschillen – wordt vanuit dit perspectief ook over het hoofd gezien. De verwijten die ‘Zeist’ krijgt hebben vaak te maken met besturen en organiseren vanuit een consensusgedachte.

Dit eenheidsdenken is ook terug te zien in het proces van bestuurlijke vernieuwing. De bijeenkomsten in de districten zijn op uniforme wijze vormgegeven, juist om alle betrokkenen op dezelfde manier te benaderen. Dit kan echter het nadeel hebben dat de tegenstanders, die in de minderheid lijken, het gevoel hebben dat er in de plannen, die gevormd zijn op basis van consensus, geen rekening met hen is gehouden. In de contourennotitie wordt benadrukt dat districten hun ‘couleur locale’ kunnen aanbrengen aan het beleid. Toch zal dit volgens velen met de beoogde vernieuwing nog meer centraal aangestuurd worden. De vraag die dit oproept is hoe deze eigen districtsruimte ingevuld mag en kan worden: hoeveel ruimte voor verschillen biedt een top-down sturing van eenheid en consensus?

#### Het differentiatieperspectief: groepsdenken?

Vanuit het differentiatieperspectief wordt gekeken naar consensus binnen partijen of subculturen in een organisatie. De relevantie hiervan voor dit onderzoek, is dat bij verandering coalities gevormd zullen gaan worden. In de resultaten is steeds gesproken over de groepen afgevaardigden, bestuurders en professionals, al dan niet in een district of op een bepaald terrein. Ook worden de afzonderlijke districten als eenheden benoemd. Men praat, zeker over anderen, aan de hand van een indeling in deze formele groepen. Maar in hoeverre is er in de praktijk eenheid *binnen* deze groepen? Bovendien hebben individuele (districts)bestuurders, in de gelaagde organisatie die de KNVB is, meerdere rollen. Zo zijn zij onderdeel van een district, van de verenigingsorganisatie en op landelijk niveau nemen zij deel aan een hoofdcommissie of zitten zij deze voor. De districtsvoorzitters zijn bovendien lid van het bestuur amateurvoetbal.

De meest in het oog springende groep die kan worden onderscheiden zijn de penningmeesters. Deze districtsbestuurders hebben hun rol op districtsniveau uitgehold zien worden en hechten veel belang aan de adviserende rol op landelijk niveau. Hoewel ook verschillen zichtbaar zijn tussen de gesproken penningmeesters, lijken zij minder waarde te hechten aan het districtsdenken en daarmee ook het districtsbestuur. Aangezien hun rol op districtsniveau is ‘uitgehold’, is dit een begrijpelijke houding, maar vanuit andere portefeuilles wordt dit niet zo stellig beweerd. Ook de betekenissen die de districtsvoorzitters aan governancethema’s, de organisatie en de districtsbestuurslaag geven kenmerken zich door een grote mate van consensus. Op landelijk niveau voelen zij zich echt ‘bestuurder’, op districtsniveau voeren zij de genomen besluiten uit.

De resultaten hebben geen duidelijke subculturen aan de hand van de districtsgrenzen naar voren gebracht. Zo zitten in districten die als ‘behoudend’ worden beschreven personen met eigenschappen die dezelfde mensen juist als ‘vooruitstrevend’ zouden typeren en andersom. Vanuit landelijk perspectief en wanneer districten over elkaar spreken, worden zij vaak wel omschreven als zes eenheden en de landelijke organisatie als zevende. De districtscultuur is blijkbaar niet zo eenduidig als de meesten soms (willen) denken. Hetzelfde is te zien als in wij-zij termen gesproken wordt over de vrijwillige bestuurders tegenover de professionals. Hoewel deze tegenstelling, zeker op districtsniveau, spanningen met zich meebrengt, is ook hier veel verschil zichtbaar.

#### Fundamentele tegenstellingen: Twee discoursen

Welke groepen zijn dan wel te onderscheiden vanuit de individuele betekenissen in de resultaten? Inhoudelijk is zeker een aantal partijen met overeenkomstige betekenissen te onderscheiden, die dwars door de verschillende geleidingen heenlopen. Dit vertoont samenhang met het onderscheid tussen het

verenigingsdiscours en het managementdiscours. Zeer belangrijk is de positie die men de vereniging toedicht in de organisatie van de KNVB. Gechargeerd kan dit in twee uitersten worden geschetst. Enerzijds de vereniging als eigenaar, die altijd invloed moet hebben op het beleid, dat in bottom-up tot stand moet worden gebracht. Anderzijds de visie van de vereniging puur als klant, waarbij de KNVB dienstverlenend moet zijn. De vereniging heeft hier zeker inspraak – als het aanbod niet is afgestemd op de vraag is de dienstverlening immers slecht – maar de ontwikkeling van ‘producten’ gebeurt op landelijk niveau. Opvallend is hierbij dat ook binnen de landelijke professionals beide visies zijn terug te zien.

Ook de inhoudelijke discussies over decentraal denken tegenover centraal denken en de rol en positie van vrijwillige bestuurders daarin, maken onderscheid mogelijk. Met het oog op de bestuurlijke vernieuwing is de te varen koers sterk afhankelijk van het vormen van coalities om de meerderheid te krijgen. Hoewel de districten meestal als eenheid stemmen, is het van belang dat juist op inhoudelijke, vaak zelfs principiële thema’s de overeenstemming gezocht moet worden. Daarbij is het zeker mogelijk dat tegenstanders zich verenigen, terwijl zij vanuit andere inhoudelijke of cultuurgerelateerde achtergronden hun mening hebben gevormd. De als ‘behoudend’ of ‘traditioneel’ getypeerde standpunten, passen vaak echter wel binnen het verenigingsdiscours. De spanningen volgen uit een botsing met visies van een topdown, op efficiëntie gericht managementdiscours. Figuur 8 geeft een overzicht van verschillende aspecten van beide discoursen, die uit de resultaten naar voren zijn gekomen. De spanningen die hieruit voortkomen, zullen in paragraaf 6.3 bij het thema macht worden beschreven.

<b>Verenigingsdiscours</b>	<b>Managementdiscours</b>
<b><u>Interorganisationeel</u></b>	
Democratie	Efficiëntie “Snel, slagvaardig, inzichtelijk”
De vereniging als (mede-)eigenaar	De vereniging als klant
Districten als vertegenwoordigers van eigenaar	Districten als stakeholders
Diversiteit als uitgangspunt voor uniformiteit (verschillen worden niet gezien als probleem)	Uniformiteit als uitgangspunt voor diversiteit (‘couleur locale’)
Be- en veroordelen vrijwilligers not done	“aanspreekcultuur”
Face-to-face contact	Digitale communicatie
<b><u>Individueel</u></b>	
De ‘gemoedelijke’ vrijwilliger	De ‘zakelijke’ vrijwilliger
Het oude type bestuurder	Het nieuwe type bestuurder
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanuit de verenigingen – op basis van ervaringen bij de verenigingen</li> <li>• Vanuit de districten</li> <li>• Hecht veel waarde aan de term en status van bestuurder</li> <li>• Een meer uitvoerende rol</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanuit inhoudelijke interesses – op basis van maatschappelijke ervaringen</li> <li>• Vanuit een landelijk perspectief</li> <li>• Zou graag meer op hoofdlijnen adviseren</li> <li>• Een meer toezichhoudende rol</li> </ul>

**Figuur 8** Het verenigingsdiscours en het managementdiscours

### **Fragmentatie: geen eenduidigheid**

De complexiteit van de organisatie maakt de analyse van individuele betekenisgeving ook complex; overeenkomsten zijn immers niet verbonden met bepaalde groepen of achtergronden. Men spreekt echter wel constant over de verschillende formeel te onderscheiden partijen of subculturen – op basis van district of positie. De complexiteit die hierachter schuilt, is vanuit het fragmentatie perspectief wel waar te nemen. Individuele achtergrond, competenties, denkbeelden, ervaringen et cetera lijken als het ware genegeerd door de formele verdelingen. Kijkend naar de resultaten, blijkt echter dat dit in grote mate de betekenissen beïnvloedt en soms zelfs grotendeels bepaalt.

Respondenten geven verschillend betekenis aan de term ‘besturen’, aan de organisatie in districten, aan de relatie tussen de vrijwilligers en professionals, tussen Zeist en de districten, tussen de controleurs en de besturen. Dezelfde personen wisselen keiharde zakelijke visies af met argumenten gebaseerd op

emotie. Zelfs in de vanuit managementvisies georganiseerde arbeidsorganisaties zijn elementen van het 'verenigingsdiscours' terug te vinden. De verschillende tegenstellingen die een aantal respondenten beschrijft – conservatief-progressief, traditioneel- 'nieuw' en jong-oud – worden net zo snel door henzelf en door anderen weerlegd. Kortom, ambiguïteit alom. Het traject van bestuurlijke vernieuwing is mede door deze complexiteit die in de organisatie zit verweven zo complex, wat een respondent ook opmerkte.

#### De gevolgen voor het vraagstuk

De drie perspectieven zijn niet los te zien van elkaar, zij maken deel uit van dezelfde werkelijkheid van de KNVB. Het eenheidsdenken vanuit het integratieperspectief hangt sterk samen met de discussie over decentrale en centrale perspectieven. De formele partijen die een rol spelen bij het vormen en uitvoeren van beleid en bij de besluitvormingscyclus, worden als eenduidige groepen gezien. Dat de verschillen binnen deze groepen enorm zijn, laat de analyse vanuit het differentiatie en fragmentatieperspectief zien. Achter de versimpelde indelingen, zijn de relaties en visies zeer complex. Dit heeft tot gevolg dat de vraagstelling geen eenduidig antwoord kent, maar dat juist inzicht in de complexiteit van belang is.

De volgende paragraaf betreft invloeden vanuit de context en het gegeven van de complexiteit in betekenisgeving op het thema macht. Hoe beïnvloeden de formele machtsverhoudingen de individuen en groepen in de organisatie en andersom? Wat zijn de gevolgen voor de huidige veranderende verhoudingen? Tot slot zal de bestuurlijke vernieuwing als strijd om dominante betekenisgeving worden uitgelicht: de ontwikkelingen in het verleden en de huidige organisatie vergroten het begrip in de beoogde veranderingen binnen posities, rollen en verhoudingen.

### **6.3 Machtsprocessen en veranderende verhoudingen**

Machtsprocessen doen zich voor op verschillende niveaus. Met ondersteuning van de literatuur zullen allereerst de machtsinvloeden vanuit de externe en interne context (paragraaf 6.1) op de interorganisationale verhoudingen worden beschreven. Vervolgens zal dit worden toegespitst op het districtsbestuur en de –bestuurders. Deze topdown processen vormen de *structure* van de structuratietheorie. De invloed van het handelen van individuen en groepen zal daarna worden geanalyseerd. Tot slot heeft dit alles gevolgen voor het traject van bestuurlijke vernieuwing en de uitkomst.

De KNVB heeft een sterke positie in de georganiseerde sport in Nederland. Volgens de respondenten kan de bond redelijk autonoom opereren. Toch is de bestuurlijke context van invloed op bestuur en organisatie binnen de KNVB, terug te zien in de eisen van goed sportbestuur. De externe contextfactoren legitimeren bepaalde veranderingen. Het landelijk bestuur en de top van de arbeidsorganisatie spelen een grote rol met betrekking tot het doorvoeren van deze veranderingen en het aantrekken van subsidie (Kikulis, 2000; Van 't Verlaat 2010). 'Goed Sportbestuur' lijkt binnen de bond niet ter discussie te staan. Het doorvoeren van eenheid in bestuur en beleid is weliswaar beïnvloed door de bestuurlijke en maatschappelijke context, maar vanuit de landelijke organisatie kan dit ook strategisch ingezet worden als legitimatie voor veranderingen.

Deze verschuiving van eenheid in bestuur en beleid is al sinds 1996 aan de gang, nadat de afdelingen en de afdelingsbesturen de autonomie hebben verloren. De veranderde verhoudingen hebben spanningen met zich meegebracht op het gebied van sturing. Twee spanningsvelden zijn hier specifiek in te onderscheiden: decentraal – centraal en vrijwillig bestuurder – professional. Zeker op districtsniveau lijkt het vanuit de resultaten dat de arbeidsorganisatie op veel terreinen leidend is, al verschilt dit per portefeuille(houder) en district. Dat de relatie vrijwilliger – professional meer spanningen oplevert op districtsniveau hangt samen met de positie van de districtsbestuurslaag: er is onduidelijkheid over de invulling over 'bestuur op afstand' en bovendien staat de bestuurlijke rol ter discussie.

Op landelijk niveau is een verschuiving zichtbaar waarbij het bestuur een meer leidende rol krijgt. Het bestaan van het bestuur amateurvoetbal zit dusdanig verweven in de organisatie dat zij een sterke positie hebben in het veranderen van de verhoudingen. Ook in de relatie tussen de districten en 'Zeist' speelt een

machtsvraagstuk. Ferkins & Shilbury (2010) onderscheiden een centraal en decentraal perspectief. Vanuit het eerste zijn de districten er om landelijk beleid uit te voeren, vanuit het tweede is de landelijke organisatie er om te coördineren gestuurd door de strategische wensen van de districten. Het eerste perspectief lijkt dominant bij de landelijke respondenten, maar ook bij het 'nieuwe type' districtsbestuurder. Toch zien zij ook verbeterpunten, met name in diversiteit in communicatie. Daarnaast heeft men soms nog te veel het gevoel dat de districten als een van de vele stakeholders worden gezien.

### Verantwoording, eigenaarschap en democratie

Met veranderende verhoudingen komen ook spanningen naar voren met betrekking tot verantwoording. Bij verantwoording binnen de KNVB is het interessant om te kijken naar figuur 7 waarin een verenigingsdiscours tegenover een managementdiscours wordt gezet. Efficiëntie in sturing en verantwoording staat centraal in het managementdiscours, waarbij in de relatie tot de vereniging dienstverlening voorop staat. Om tot een goede dienstverlening te komen, is het essentieel dat de verenigingen inspraak hebben, dat zij meedenken. Vrijwilligers die de geluiden opvangen zijn hierbij van zeer grote waarde, maar deze output-georiënteerde legitimatie van beleid (Kjaer, 2004) levert spanningen op met de traditionele democratie uit het verenigingsdiscours. Opvallend is dat door een gebrek aan transparantie en invloed, de verenigingen zelf volgens een respondent meer in de klanrol zijn gaan zitten. Hier treedt een paradox op: de complexiteit in het vanuit het verenigingsdiscours voor leden, door leden principe versterkt de legitimiteit van principes binnen het managementdiscours.

Het spanningsveld dat Kjaer (2004) onderscheidt tussen democratie en efficiëntie, hangt samen met de vraag op welke manier verantwoording plaatsvindt. In de huidige organisatie van de KNVB (hoofdstuk 2.1) wordt de verantwoording in de besluitvorming formeel naar beneden afgelegd, via de getrapte vertegenwoordiging. Uit de resultaten blijkt echter dat de respondenten deze verantwoording niet of nauwelijks terugzien, omdat de regio-/clusterafgevaardigden die de clubs treffen de besluiten niet hebben genomen. De respondenten die voordelen in het huidige systeem zien, wijzen erop dat wat leeft in de verenigingen in een vroeg stadium worden meegenomen en dat de bond een grote stabiliteit kent. Het doorlopen van het hele besluitvormingsproces wordt vanuit deze visie niet per se gezien als een gebrek aan efficiëntie, omdat juist door het proces de uitkomst wel eens effectiever kan zijn dan wanneer dit niet doorlopen was.

### De individuele districtsbestuurder: een professionaliseringsparadox

Eenheid van bestuur en beleid en het veranderen van de 'traditionele' bestuurlijke rol in een district, heeft gevolgen voor het type bestuurder dat past in de veranderende organisatie. Op het niveau van de individuele districtsbestuurder is duidelijk een proces van professionalisering terug te zien. Van 'nieuwe type' bestuurders wordt verwacht over de districtsgrenzen en –belangen heen te kijken en midden in de maatschappij te staan. Deze bestuurders gebruiken zakelijke ervaringen in hun vrijwillige rol. Het aantrekken van bestuurders die nog volop in het arbeidsleven staan en daarnaast vaak nog andere (bestuurlijke of maatschappelijke) nevenfuncties vervullen is echter lastig te combineren met vooral de representatieve taken van het districtsbestuursschap.

Als de districtsbestuurders – in de huidige of nieuwe organisatie – meer richting het 'decorum' zouden gaan, dan past dit niet bij het type bestuurder dat wordt aangetrokken. Een mogelijke verschuiving richting de representatie, en de beoogde naamsverandering, heeft nog een interessante tegenstelling tot gevolg: gaat de status van de bestuurder verloren of is het statusaspect juist het enige dat overblijft?

### Structure – agency: het strategisch individu

Individuele actoren en groepen spelen een belangrijke rol in het bevestigen en uitdagen van de heersende normen en vanzelfsprekendheden. In hoeverre bieden de structuren en de cultuur de ruimte aan individuen en groepen om deze te veranderen? Vanuit de structuratietheorie (Giddens, 1979;1984) beïnvloeden *structure* en *agency* elkaar wederzijds en heeft iedereen een bepaalde mate van macht. Dit blijkt ook in de resultaten. De structuur en de cultuur van de KNVB wordt gezien als zeer bepalend, maar rondom de formele patronen is tegelijkertijd veel ruimte voor machtsprocessen en individuele invloed. In het politieke spel binnen de organisatie kan het op de voorgrond treden, al dan niet gesteund door



ervaringen uit een andere context (werk, nevenfuncties), veranderingen teweeg brengen. Het 'strategisch individu' weet zijn wegen binnen de huidige structuur goed te vinden, wat de respondenten soms als negatief, maar ook als positief duiden. Hiermee geeft juist de structuur individuen en groepen een bepaalde macht (Giddens, 1979): als bestuurder of professional kan de complexiteit van de structuur ook gebruikt worden om doelen te bereiken.

### **Bestuurlijke vernieuwing: veranderende verhoudingen en de kracht van continuïteit**

Onzekere of ambigue situaties vormen een aanleiding voor betekenisconstructie. Door een tekort of overschot aan informatie zullen mensen de situatie opnieuw proberen te definiëren (Weick, 1995). De bestuurlijke vernieuwing is een goed voorbeeld van een situatie die wordt gekenmerkt door zowel ambigüiteit als onzekerheid: er is veel informatie gegenereerd vanuit de bijeenkomsten, maar tegelijkertijd is er weinig informatie over de precieze invulling van de nieuwe structuur. De onzekerheid en ambigüiteit zorgen er wel voor dat men nadenkt over de eigen positie en rol, maar ook over de organisatie en governance van de KNVB.

De eenheid van bestuur heeft tot gevolg dat het bestuur amateurvoetbal een nog belangrijkere positie krijgt; zonder districtsbestuur is er immers geen bestuurlijke verantwoordelijkheid op districtsniveau – of dit nu in de praktijk wordt ingezet of niet. Ook is het opvallend dat het bestuur amateurvoetbal het enige orgaan is dat niet van naam zal veranderen. Bovendien verschuift zonder de regio-/clustervergaderingen en de districtsvergaderingen ook binnen de wetgevende macht de balans naar een landelijk niveau, al zien tegelijkertijd veel bestuurders het nut niet van de huidige vergadercyclus.

De rechtstreekse vertegenwoordiging en verantwoording kunnen een oplossing zijn voor de 'schijndemocratie'. Echter, als de verenigingen nog steeds geen betrokkenheid tonen, waar men sceptisch over is, is de vraag in hoeverre zij daadwerkelijk nog invloed hebben en verantwoording aan hen wordt afgelegd. Het lijkt er op dat door invloeden vanuit de bestuurlijke en maatschappelijke context een verdere verschuiving plaats gaat vinden richting bestuur en organisatie vanuit een managementdiscours als de bestuurlijke vernieuwing doorzet. Output-georiënteerde legitimiteit lijkt hierbij de overhand te hebben. Wat een respondent echter opmerkt is dat de snelheid en transparantie waar de bestuurlijke vernieuwing op inzet zijn weerslag kan hebben op de '*manageability*', omdat men binnen de huidige structuur ook oplossingen vindt voor problemen. Dit is een vreemde paradox: het bij uitstek op efficiëntie gerichte managementdiscours zou processen minder goed te managen maken.

Met de centralisatieprocessen zal de '*inner crowd*' van personen met invloed (formeel) kleiner worden dan deze nu al is. Hoewel men in de huidige organisatie het gevoel heeft dat er beter naar verenigingen geluisterd wordt, dat men meer organiseert wat zij willen, blijft de vraag in hoeverre zij daadwerkelijk invloed (zullen) kunnen uitoefenen. Met de beoogde bestuurlijke vernieuwing zullen in de wetgevende macht de decentrale, formele vergaderingen<sup>16</sup> worden vervangen voor optionele, informele bijeenkomsten. De vraag is of de verenigingen daarmee meer rechtstreekse invloed hebben of slechts inspraak.

Op het niveau van de individuele districtsbestuurder is een opvallend proces aan de gang. Enerzijds wordt erkend dat de bestuurders weinig bestuurlijke bevoegdheden hebben, een legitimatie voor een naamsverandering van dit orgaan. Anderzijds heeft de titel 'districtsbestuurder' nog een bepaalde status bij verenigingen, bij vrijwilligers, maar ook bij gemeenten en andere actoren in een district. Met de beoogde benaming 'districtscollege' is het de vraag in hoeverre dit hetzelfde effect heeft. Een op status gerichte bestuurder wordt vaak in de hoek van 'traditioneel' geschoven, maar de status van de term bestuurder wordt door velen erkend. Het statusaspect zelf is daarbij eveneens lastig te duiden, maar het lijkt erop dat juist de personen die denken vanuit een managementdiscours de 'ouderwetse bestuurders' toedichten meer vanuit statusmotieven dan inhoudelijke motieven te opereren. De uiteindelijke dominante visie zal moeten gaan uitwijzen in hoeverre deze individuele aspecten verweven zit in de cultuur van de organisatie.

---

<sup>16</sup> De regio-/clustervergaderingen en de districtsvergaderingen



Het nieuwe type bestuurder dat beter past bij deze veranderende organisatie, is een bestuurder die enerzijds zijn specifieke netwerk en ervaring in een district inzet en anderzijds over de districtsgrenzen heen kan kijken. In de huidige structuur rondom de advisering van het bestuur amateurvoetbal heeft men niet altijd het idee dat hierin de kwaliteiten optimaal worden benut. De hoofdcommissie lijkt soms een formaliteit. Een veranderende, meer flexibele en strategische, adviserende rol zouden veel bestuurders graag zien, maar de vraag die wel opkomt is: kunnen dezelfde personen in een nieuwe structuur een andere rol vervullen, zeker wanneer zij niet in het profiel passen van het 'nieuwe type'?

De sceptici van de bestuurlijke vernieuwing hebben niet het idee dat er veel zal veranderen. Drie factoren die de beoogde veranderingen hierbij beïnvloeden kunnen worden onderscheiden. Ten eerste een traditionele visie op bestuur en organisatie van sport, zoals in het verenigingsdiscours (figuur 7), wordt beschreven. De beoogde veranderingen zetten in op efficiëntie en eenheid van bestuur, waarmee uniformiteit en landelijke sturing nog belangrijker lijken te worden. Ten tweede spelen elementen van individuele macht en status een grote rol in de mate van verandering. Stemmen over het opgeven of veranderen van de eigen positie wordt gezien als een grote uitdaging in het vernieuwingsproces. Tot slot is de vraag in hoeverre er daadwerkelijk veranderingen optreden als de structuur verandert. De waarden, ideeën en handelingen die in de huidige organisatie zitten verweven zullen voor een deel blijven voortbestaan als de organisatie verandert.

## 7 Conclusies

---

De analyse vormt de achtergrond voor het beantwoorden van de deelvragen en de hoofdvraag. Uit het hele onderzoek blijkt dat de districtsbestuurslaag zo verweven zit met de rest van de organisatie dat het onmogelijk is deze los te belichten. De deelvragen zijn daarom van breed, de context, naar smal, de districtsbesturen en bestuurders opgesteld. Met het beantwoorden van deze drie vragen kan de hoofdvraag worden beantwoord:

*Welke betekenissen geven vrijwilligers en professionals van de KNVB aan de districtsbestuurslaag in de context van veranderende organisatorische en bestuurlijke verhoudingen?*

### 7.1 De districtsbestuurslaag in de context

*Welke organisatorische, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen vormen de context van het vraagstuk en in hoeverre hangt dit samen met de legitimiteit van de districtsbestuurslaag?*

De organisatorische en bestuurlijke ontwikkelingen bij de KNVB worden beïnvloed door motieven van beheersing vanuit de maatschappelijke en bestuurlijke context. 'Goed sportbestuur' van de commissie Loorbach (2005), lijkt een legitimerend karakter te hebben in veranderingen binnen de bond. Landelijke sturing en beleid staan hierbij centraal en door de subsidie aan eisen te verbinden wordt ook de positie van directie en management versterkt. Ook vanuit deze bestuurlijke context wordt de rol van de districtsbestuurslaag gezien als een uitvoerende: het aanbrengen van couleur locale binnen de marges van landelijk uitgezette lijnen.

De samenhang met de legitimiteit van de districtsbestuurslaag kan als tweeledig gezien worden. Enerzijds staat de vanzelfsprekendheid van de districtsbestuurslaag ter discussie. Deze deïstitutionalisering heeft een vermindering van de legitimiteit van de districtsbesturen tot gevolg. Anderzijds zijn de districtsbesturen onderdeel van de democratie, wat hen een bepaalde mate van inputgeoriënteerde legitimiteit biedt. Districtsbestuurders worden in de huidige organisatie democratisch gekozen en leggen formeel verantwoording af aan de districtsvergadering. De respondenten spreken wel over het belang van het tweede, over het feit dat zij democratisch zijn gekozen spreken zij nauwelijks; vaak zijn er geen tegenkandidaten. In de beoogde bestuurlijke organisatie zijn echter beide elementen verdwenen, waarmee naast de legitimiteit op basis van de institutionele theorie ook de legitimiteit op basis van democratie afneemt.

### 7.2 Interorganisatorische relaties: een complex spel van veranderende verhoudingen

*Welke betekenissen geven vrijwilligers en professionals aan veranderde en veranderende verhoudingen binnen de KNVB?*

Veranderende verhoudingen hebben betrekking op het gehele complexe netwerk van relaties binnen de KNVB; van leden en verenigingen tot het bestuur amateurvoetbal en de directie en alles wat daartussen zit. De verandering die in 1996 heeft plaatsgevonden met de districtsvorming wordt breed positief beoordeeld, vooral omdat het de eenheid binnen de KNVB heeft vergroot. Met het verdwijnen van decentrale autonomie zijn de machtsverhoudingen echter wel verschoven. Enerzijds heeft de landelijke organisatie meer taken en bevoegdheden gekregen, anderzijds is veel verschoven naar de arbeidsorganisatie. Op dit moment voltrekt zich echter een ontwikkeling waarbij de bestuurders, vooral op het landelijk niveau, meer aan de voorkant betrokken willen worden.

De arbeidsorganisatie neemt wel een belangrijke positie in als het gaat om aansturen van dienstverlening en het ontwikkelen van producten. Dit heeft weliswaar volgens veel respondenten het imago van de KNVB verbeterd: in plaats van de houding 'wij weten wat goed voor u is' wordt veel meer gekeken naar wat nodig is. Echter, de positie van de vereniging is hiermee wel veranderd. Zij hebben meer een klant-rol

gekregen vanuit de organisatie, een visie die valt binnen een managementdiscours. Deze verschuiving bevestigt de gedachten van degenen die vanuit ditzelfde discours handelen, maar komt voor een deel voort uit het huidige getrapte systeem. Juist over de getrapte vertegenwoordiging zijn negatieve geluiden te horen over ondoorzichtbaarheid en een gebrek aan verantwoording. In de kolom waaruit het (mede-)eigenaarschap van de verenigingen naar voren moet komen, is de stem van de vereniging slechts ruis. Met de directe democratie die men voor ogen heeft kan de rol als (mede-)eigenaar worden versterkt, maar alleen bij betrokkenheid bij de besluitvorming: zonder betrokkenheid heeft de vereniging slechts inspraak.

Het vraagstuk van eigenaarschap hangt nauw samen met een decentrale visie op het organiseren binnen een sportbond: het districtsbelang staat vanuit dit perspectief voorop. Tegelijkertijd komen er veel nieuwe bestuurders de organisatie in, die een meer landelijke visie aanhangen en uniformiteit nastreven. Op districtsniveau zijn hiermee twee vraagstukken van belang: de verhouding tussen bestuur en arbeidsorganisatie en de verhouding tussen 'Zeist' en de districten. Hoewel dit twee centrale governancethema's zijn in dit onderzoek, brengen de respondenten de term governance altijd in relatie met de maximale zittingsduur.

Met betrekking tot de beoogde veranderingen in de toekomst is een aantal respondenten sceptisch. Allereerst zijn sommigen terughoudend over de veranderingen, omdat de KNVB met de huidige structuur een zeer rustige bond is. Daarnaast hebben de respondenten die graag veel veranderingen zouden zien, een hard hoofd in de uitkomst. Men twijfelt vooral aan de landelijke afgevaardigden die over hun eigen opheffen zullen moeten stemmen; die macht op moeten geven. Bovendien is de vraag in hoeverre binnen de nieuwe formele structuren de informele verhoudingen zullen veranderen; veel nieuwe posities zullen door dezelfde mensen worden bekleed.

Tot slot is het met betrekking tot veranderende verhoudingen interessant op te merken dat binnen de KNVB gesproken wordt over 'de districten', 'Zeist', 'het districtsbestuur van Noord, Oost et cetera', 'de afgevaardigden' en ga zo maar door. De werelden van verschil die achter deze versimpelde, formele, typeringen schuilgaan, maken de organisatie nog complexer dan deze op papier al is.

### **7.3 De districtsbesturen en bestuurders: op een kruispunt**

*Welke betekenissen geven vrijwilligers en professionals aan ontwikkeling van de huidige taken, bevoegdheden en rollen binnen de districtsbestuurslaag en hoe zien zij dit in de toekomst?*

Sinds de districtvorming in 1996 kent de KNVB geen autonoom decentraal bestuur meer. De nieuw gevormde districtsbesturen werden geacht binnen de landelijke kaders te handelen. De bestuurlijke rol van het huidige districtsbestuur is hiermee volgens velen verdwenen en een uitvoerende geworden. Echter, deze nieuwe rol van landelijk beleid doorvertalen naar districtsspecifieke situaties, ziet een aantal relatief nieuwe bestuurders ook als 'besturen'. Bovendien draagt het districtsbestuur verantwoordelijkheid over de uitvoering van arbeidsorganisatie. Hoewel men dit zelden terugziet, is het een uiting van de bestuurlijke rol en voor een deel een borgende rol: het bestuur bewaakt de cultuur van het district.

De nieuwe werkwijze van het landelijk bestuur, waar de districtsvoorzitters portefeuillehouders zijn, heeft een visie van uniformiteit versterkt. Van voorzitters, maar ook van portefeuillehouders in de hoofdcommissies, wordt verwacht dat zij over de districtsgrenzen heen kunnen kijken in het landelijk belang. Deze nieuwe stijl van besturen, vraagt om een ander type bestuurder; een bestuurder die op districtsniveau een groot netwerk heeft vanuit zijn betaalde baan, maar die wel denkt in het KNVB-belang. Dit wringt vooral op het gebied van tijdsbeslag. Een dergelijke bestuurder zal bijvoorbeeld minder tijd hebben voor de representatie bij de vereniging, maar liever strategisch mee willen denken. Bovendien is het in old boys network niet altijd gemakkelijk om geaccepteerd te worden als nieuwe, soms jonge en andersdenkende bestuurder. Omdat aan de ene kant de omgeving vraagt om een 'professionele

bestuurder', terwijl het zijn van bestuurder in combinatie met een baan en nevenactiviteiten lastig is, is dit in de analyse een 'professionaliseringsparadox' genoemd.

Het lijkt er op dat dit nieuwe type bestuurder meer gericht is op de inhoud; vanuit voetbalinhoudelijke motieven, soms ondersteund door een voorliefde voor besturen en politiek. Deze bestuurders zouden in de toekomst graag de nadruk meer op de adviserende rol zien, waarbij districtsgrenzen niet per se uitmaken. Veel respondenten koppelen een motief op basis van status in negatieve zin aan een 'oud' type bestuurder. Met de invulling van het 'districtscollege' in de bestuurlijke vernieuwing, is het de vraag of het zwaartepunt van de oud-bestuurders op de adviserende rol of de representatieve rol komt te liggen. Als dit laatste het geval is, past dit ten eerste niet bij het 'nieuwe' type bestuurder. Ten tweede is de vraag: is status datgene wat overblijft, of juist datgene wat verdwijnt? Tot slot is de vraag hoe het netwerk en de kwaliteiten van de (voormalig) bestuurder op een goede manier ingezet kunnen worden om in samenwerking met de arbeidsorganisatie van toegevoegde waarde te zijn in plaats van de bemoeienis zoals men het nu typeert.

## 7.4 Beantwoording hoofdvraag

### *Welke betekenissen geven vrijwilligers en professionals van de KNVB aan de districtsbestuurslaag in de context van veranderende organisatorische en bestuurlijke verhoudingen?*

De districtsbestuurslaag is niet los te zien van de complexe organisatorische en bestuurlijke relaties die de KNVB kenmerken. Bovendien staan de veranderingen bij de bond ook niet op zichzelf. Invloeden maatschappelijke en bestuurlijke context hebben gevolgen voor de wijze van organiseren en de interorganisatorische verhoudingen. Vanuit een beheersingsmotief, een maatschappelijke ontwikkeling, is centrale sturing een 'oplossing' om met de complexiteit om te gaan. Eenheid van bestuur, waarbinnen de decentrale besturen binnen de landelijke kaders opereren, is tevens een van de eisen van 'Goed Sportbestuur' en daarmee direct gekoppeld aan subsidie. Deze externe invloeden legitimeren de veranderende verhoudingen binnen de bond en lijken ook zo te worden ingezet in het traject van bestuurlijke vernieuwing.

Deze externe invloeden verzwakken de positie van de districtsbesturen; de bestuurlijke rol is zeer beperkt binnen deze landelijke kaders. Het landelijke perspectief, een consensusgedachte, lijkt aan terrein te winnen, zeker in het landelijk bestuur. Dit vraagt om een ander type bestuurder, een bestuurder die op het terrein van advisering over de districtsgrenzen heen kijkt, maar tegelijkertijd binnen een district zijn netwerk inschakelt ten behoeve van de KNVB. Tegelijkertijd worden de 'oude' type bestuurders soms negatief neergezet als op status en (eigen) macht belust, of positiever: denkend puur vanuit de verenigingen en het district. Deze districtsvisie past binnen het verenigingsdiscours en de discussie over invloed en eigenaarschap.

Denken vanuit een managementdiscours lijkt dominanter te worden, wat botst met de traditionele uitgangspunten van een vereniging. De verschillen *binnen* de geledingen van de organisatie zijn zeer echter zeer groot. Het verenigingsdiscours en managementdiscours doen zich samen voor in elke laag van de organisatie. De complexiteit en de samenloop van tegenstellingen zijn voor een groot deel terug te voeren op de beide discoursen. Onbewust koppelen vrijwilligers en professionals van de KNVB hier echter een waardeoordeel aan. Vanuit het managementdiscours zijn elementen uit het verenigingsdiscours conservatief. De kritiek van het verenigingsdiscours op organiseren en besturen vanuit een managementdiscours is meer ideologisch van aard: waarom zouden verschillen slecht zijn? En is efficiëntie wel een doel van een sportbond? Gaat het niet meer over menselijk contact, over goedmoedigheid, gezelligheid en gezamenlijkheid.

Het inzicht in de complexiteit en de tegenstellingen die dit onderzoek biedt, is van belang bij de beoogde bestuurlijke vernieuwing. De verhoudingen binnen de organisatie veranderen met de vernieuwing misschien wel meer dan sommige sceptici vermoeden. Achter de eenheid die de KNVB uitstraalt, gaat een wereld aan complexiteit schuil, van verandering en traditie, van nieuw en oud. Het

mogelijk verdwijnen van de formele districtsbestuurslaag is – hoewel uiteindelijk afhankelijk van de invulling – meer dan slechts een naamsverandering. De verschillende opvattingen hebben in essentie te maken met fundamentele discussies over (de)centrale sturing en verantwoording binnen een sportbond, over democratie en de positie van de verenigingen.

De uitdaging voor de KNVB en de personen in de organisatie is om te accepteren dat beide discourses verweven zijn met de organisatie en dit als toegevoegde waarde te zien. De maatschappij is te complex om te organiseren en besturen vanuit principes die in de afdelingsstructuur vanzelfsprekend waren. Door managementprincipes heeft de bond veel processen en diensten kunnen professionaliseren, wat de verenigingen ook veel heeft opgeleverd. Tegelijkertijd blijven verenigingen en vrijwilligers de basis van de KNVB, waardoor elementen uit het verenigingsdiscours niet verloren moeten gaan. Met een nieuwe balans tussen de visies vanuit beide discourses, kan worden gezocht naar manieren waarop deze elkaar versterken.

De bestuurlijke vernieuwing is een uitgelezen mogelijkheid om ook in de districtsbestuurslaag – of de ‘districtscolleges’- een nieuwe balans te vinden. Concreet betekent dit dat de individuele (oud-) bestuurder ingezet moet worden daar waar de organisatie als geheel sterker van wordt. Bij de een zal de nadruk in dat geval meer liggen op de representatie, bij de ander op de advisering, op het zijn van een deskundig klankbord voor de KNVB – landelijk en op districtsniveau. De kwaliteiten zijn aanwezig in de organisatie, maar structuren, formaliteiten, communicatie en samenwerking belemmeren dit in meer of mindere mate. De bestuurlijke rol van het districtsbestuur is uitgehold, maar de bestuurders en hun specifieke kwaliteiten kunnen van grote toegevoegde waarde zijn voor de KNVB, juist in het zoeken naar balans tussen elementen uit het verenigingsdiscours en het managementdiscours. De KNVB heeft vanuit alle hoeken van de samenleving vrijwilligers die met expertise hun bijdrage leveren aan de bond. De districtsbestuurders naar het decorum verschuiven zou afbreuk doen aan deze bijdrage.

## 8 Discussie & aanknopingspunten KNVB

---

Dit onderzoek biedt inzicht in de complexiteit binnen de districtsbestuurslaag in zijn organisatorische, maatschappelijke en bestuurlijke context. In deze paragraaf zal ik kritisch kijken naar het onderzoeksproces en de uitkomsten. Vervolgens zullen een aantal aandachtspunten voor de KNVB worden geformuleerd. Vanuit de doelstellingen om inzicht te bieden in het vraagstuk en mijn perspectief op de werkelijkheid zijn concrete aanbevelingen niet mogelijk, maar dit onderzoek geeft aanknopingspunten voor de invulling van de beoogde structuur.

### Het onderzoek in de bestuurlijke context

De aanleiding van het onderzoek was mede extern gestuurd vanwege de relevantie van het vraagstuk in de gehele georganiseerde sport. In hoeverre kunnen deze resultaten in de bestuurlijke context van de KNVB worden gebruikt? Wat dit onderzoek bovenal wil benadrukken is dat achter de formele structuren en geledingen binnen een sportbond een wereld aan complexiteit schuil gaat. De spanningsvelden die bij de KNVB zijn onderscheiden spelen elders ook. Het document “13 aanbevelingen Goed Sportbestuur” (Loorbach, 2005) lijkt een legitimatie te zijn voor bestuurlijke veranderingen en deze aanbevelingen lijken als vanzelfsprekend te worden aangenomen. Organisatieleden die vanuit het vrijwilligersdiscours handelen, hebben moeite met deze veranderingen.

### Kritische kanttekeningen

Allereerst een kritische blik op de uitkomsten van het onderzoek. Een belangrijke conclusie is dat het nieuwe type bestuurder een andere rol wil binnen de organisatie. De vraag is echter wanneer dit daadwerkelijk van hen wordt gevraagd, of zij deze rol dan nemen. Daarnaast is het de vraag wat de bestuurders doen als zij het niet met de gekozen weg in de bestuurlijke vernieuwing eens zijn. Wat betreft de besluitvorming over hun eigen positie kunnen zij slechts politieke invloed uitoefenen; de “*tandeloze stakeholder*” in de woorden van een bestuurder. Hoewel de plannen voor een aantal personen niet ver genoeg gaan, heeft tot nu toe slechts een bestuurder hier consequenties aan verbonden. Hij heeft gekozen de organisatie te gaan verlaten (*exit*), terwijl anderen zich vooral laten horen (*voice*). Blijkbaar is de loyaliteit (*loyalty*) aan de organisatie groot, wat in relatie tot de aantrekkingskracht van de KNVB niet vreemd is (Hirschman, 1970).

Het element status is gerelateerd aan de aantrekkingskracht van de organisatie. ‘In de wandelgangen’ (van de arbeidsorganisatie) wordt status gezien als de belangrijkste drijfveer van veel bestuurders. Ook privileges als het bijwonen van interlands zouden belangrijker zijn dan inhoudelijke argumenten. Status speelt zeker mee bij de veranderingen, maar dit is zeer lastig te onderzoeken en een focus op dit aspect zou geen recht doen aan de achterliggende, meer fundamentele discussie.

Een andere kanttekening bij de resultaten heeft te maken met het niveau van de organisatie waarbinnen ik dit onderzoek heb uitgevoerd. Ik heb de keuze gemaakt het merendeel van de interviews met districtsbestuurders te houden en personen in hun directe omgeving die bijna allemaal hoog in de hiërarchie staan. De regio-/clusterafgevaardigden stonden dicht bij de vereniging, maar de verenigingsbestuurders zelf zijn niet aan het woord geweest. Ook de medewerkers op districtsniveau hadden een extra dimensie toe kunnen voegen aan het onderzoek. Dit zou echter te omvangrijk worden, maar voor een vervolgonderzoek is dit zeer interessant. De spanningsvelden decentraal – centraal en vrijwillig – professional is in dit onderzoek zeer breed onderzocht, maar deze zouden onderzoeken op zich kunnen zijn, zowel in de VO als de AO.

Wat samenhangt met de kritische blik op de uitkomsten is een kritische blik op de verzameling van de data. Hoewel rekening is gehouden met een bepaalde spreiding in district, portefeuille en leeftijd, is slechts een beperkt aantal districtsbestuurders gesproken. Een van de conclusies van het onderzoek is dat zowel binnen als tussen besturen grote verschillen zijn te onderscheiden in de betekenissen die zij geven aan de huidige en toekomstige organisatie. Bovendien zijn – behalve met de focusgroep in de directie – de respondenten individueel geïnterviewd. Groepsprocessen, processen van coalitievorming, van draagvlak en van dynamiek in de discussies bepalen voor een groot deel de huidige en toekomstige

organisatieprocessen. De individuele betekenissen van de bestuurders, afgevaardigden en professionals, hebben echter wel het gebrek aan eenduidigheid binnen de eenheid KNVB laten zien. In groepsprocessen zou dit misschien verloren gaan, maar het is wel belangrijk om op te merken.

### De discourses en de bestuurlijke vernieuwing: een korte analyse

Uit de theoretische verdieping en de resultaten van het onderzoek zijn een verenigings- en managementdiscours onderscheiden. Taal speelt een belangrijke rol binnen discourses en een analyse aan de hand van taalgebruik kan zeer nuttig zijn bij het onderzoeken van discourses. In de lijn van het onderzoek paste dit echter niet. Een verkennende analyse van de overwegingen in de contourennota (bijlage 3), kan echter wel verduidelijken hoe de beide discourses in de bestuurlijke vernieuwing doorwerken. Met uitgangspunten als 'snel en slagvaardig' lijkt de contourennota geschreven vanuit een managementdiscours. In figuur 9 kijk ik waar dit wel of geen aanknopingspunten biedt voor personen die vanuit een verenigingsdiscours denken en handelen. Hoewel dit een beknopte analyse is, biedt het inzicht in met name de argumenten van tegenstanders van de vernieuwing: sommige keuzes zijn vanuit het verenigingsdiscours moeilijk te verenigen met de uitgangspunten van een sportbond.

Overwegingen ( <i>vanuit een managementdiscours</i> )	Aanknopingspunten verenigingsdiscours	Keerzijde
<u>Externe overwegingen</u>		
<i>Snel, slagvaardig en inzichtelijk</i>	<i>Directe democratie: meer invloed</i>	<i>Grotere afstand bij gebrek aan betrokkenheid</i>
<i>Eisen stellen aan deskundigheid en competenties vrijwilligers in besluitvormende organen</i>	<i>Past niet bij de 'gemoedelijke' vrijwilliger</i>	-
<i>Geen vrijwilligers aan het verenigingsniveau onttrekken → Minder actoren in besluitvormingsproces.</i>	<i>Meer vrijwilligers binnen de verenigingen en in de directe context van de vereniging</i>	<i>'Inner crowd' wordt nog kleiner</i>
<i>Digitale input van de achterban bij besluitvorming en communicatie</i>	<i>Past niet bij face-to-face contact</i>	-
	<i>Rationalisering als negatief proces in een sportbond</i>	<i>Staat dit niet haaks op de uitgangspunten van efficiëntie?</i>
<u>Goed Sportbestuur</u>		
<i>Bestuurlijke daadkracht</i>	<i>Verantwoording naar beneden afleggen</i>	<i>Verantwoording achteraf: in hoeverre kan hier nog invloed op worden uitgeoefend?</i>
<u>Interne overwegingen</u>		
<i>Onderscheid maken tussen voor vereniging belangrijke zaken en algemene zaken</i>	<i>Alles moet getoetst worden bij de verenigingen</i>	-
<i>Snel reageren op wensen en verwachtingen van verenigingen</i>	<i>Goed uitgangspunt, maar <b>decentraal</b> organiseren</i>	<i>Verdere centralisatie</i>

Figuur 9 Een beknopte analyse van de overwegingen van bestuurlijke vernieuwing



### Aanknopingspunten KNVB

Dit onderzoek heeft – samenhangend met onderzoeksperspectief – niet tot doel concrete aanbevelingen te doen aan de KNVB. Ik kan echter wel een aantal aanknopingspunten geven met betrekking tot de districtsbestuurslaag en de KNVB.

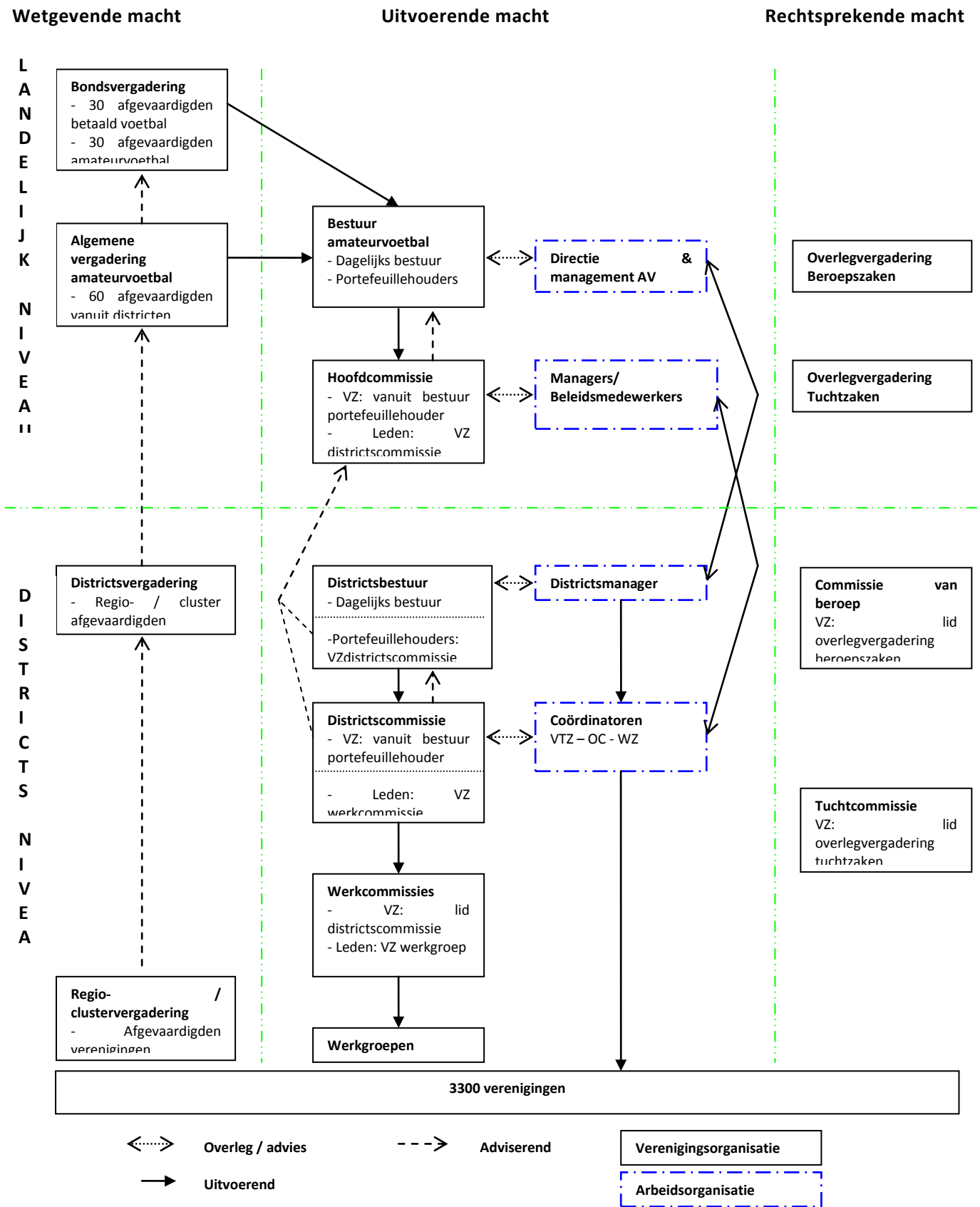
- Achter de formele structuren en organen zit een veelvoud aan meningen, visies en tegenstellingen. Verschillende betekenissen worden gegeven aan dezelfde termen en woorden. Vanuit dit onderzoek valt met name de onduidelijkheid rondom de term 'besturen' en het 'besturen op afstand' op.
- Vanuit een discussie decentraal-centraal ontstaat de vraag in hoeverre verschillen moeten worden vermeden. Hoe er ook gehandeld wordt, bewust zijn van de 'andere visie' is altijd van belang. Het in de resultaten genoemde 'uniformiteit in beleid en diversiteit in communicatie' zou hierin een keuze kunnen zijn.
- Met betrekking tot de bestuurlijke vernieuwing verwijs ik allereerst naar figuur 9. Opnieuw is 'bewust zijn' belangrijk: hoe komt het over bij achterban die verschillende visies aanhangt.
- Balans is een woord dat al eerder is gevallen. Zoek in deze balans naar de toegevoegde waarde: de toegevoegde waarde van het bestaan van beide discourses; de toegevoegde waarde van de individuele vrijwilliger.
- Tot slot nog een opmerking die al eerder is gemaakt: houd met het traject van bestuurlijke vernieuwing rekening met het gegeven dat tegenstanders elkaar makkelijker kunnen vinden dan voorstanders. Zij hoeven immers geen overeenstemming te hebben *waarom en waarover* zij tegen zijn.

## Literatuurlijst

- Alvesson, M. & Deetz, S. (2000), *Doing Critical Management Research*. London: Sage Publications.
- Andersson, Elffers & Felix b.v. (1992). *Op de Keper Beschouwd. Structuur-onderzoek KNVB amateurvoetbal*. Utrecht.
- Anthonissen, A., & Boessenkool, J. (1998). *Betekeningen van Besturen*. Utrecht: ISOR.
- Boessenkool, J. & Verweel, P. (2004). Stop professionaliseren, red de sportvereniging; Van, voor en door vrijwilligers! *ViO -Vrijwillige Inzet Onderzocht, Wetenschappelijk Tijdschrift voor Onderzoek naar Vrijwilligerswerk*, 1(2), 1-10.
- Boessenkool, J., Eekeren, F. van & Lucassen, J. (2008). Moderniseren en professionaliseren van sportverenigingen: met gevoel voor realiteit graag! *SportKnowhow*, April 2008.
- Bottenburg, M. van (2010). 'Governance-vraagstukken in de sport: beleidsambities en implementatieproblemen'. *Niet gepubliceerd*
- Deetz, S. (2000). 'Describing differences in approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy'. In P.J. Frost, A.Y. Lewin & R.L. Daft, *Talking about Organization science* (pp. 123-152). London: Sage Publications,
- Dom, L. (2005). Het Nut van Giddens' Structuratietheorie voor Empirisch Onderzoek in de Sociale Wetenschappen. *Mens & Maatschappij*, 80(1), 69-91.
- Enroljas, B. (2009). A Governance-Structure Approach to Voluntary Organizations, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(5), 761-783.
- Ferkins, L., & Shilbury, D. (2010). Developing Board Strategic Capability in Sport Organizations: The National – Regional Governance Relationship, *Sport Management Review*, 13(1), 235-254.
- Giddens, A. (1979). *Central Problems in Social Theory - Action, Sstructure and Contradiction in Social Analysis*, London: Macmillan.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society – Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Glesne, C. (2006). *Becoming qualitative researchers. An introduction*. Boston: Pearson AB
- Greenwood, R. & Hinings, B. (1996). Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism, *Academy of Management Review*, 21(4), 1022-1054.
- Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R., & Sahlin-Andersson, K. (2008). Introduction. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson (Eds.), *Handbook of organization institutionalism* (pp. 1–46). London, England: Sage Publications.
- Hoye, R. & Cuskelly, G. (2003). Board–Executive Relationships within Voluntary Sport Organisations. *Sport Management Review* 6(1), 53–74.
- Hoye, R. (2004), Leader-member exchanges and board performance of voluntary sport organisations. *Nonprofit Management and Leadership*, 15(1), 55-70.
- Hoye, R., & Cuskelly, G. (2007). *Sport Governance*. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Hox, J. (2005). Operationaliseren, Betrouwbaarheid & Validiteit. In H. Boeije, H. 't Hart & J. Hox (Eds.), *Onderzoeksmethoden*. (pp. 149-176 ) Den Haag: Boom Lemma
- Kikulis, L.M. (2000). Continuity and Change in Governance and Decision Making in National Sport Organizations: Institutional Explanations, *Journal of Sport Management*, 14(4), 293-320.
- Kjaer, A. M. (2004) . *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Knoppers, A. & A. Anthonissen (2006), Making Sense of Diversity in Organizing Sport. Oxford: Meyer & Meyer Sport (UK).
- KNVB (1987). *Jaarverslag 1986-1987*. Zeist: KNVB.
- KNVB (1997). *Jaarverslag 1996-1997*. Zeist: KNVB.
- KNVB (1998) *Jaarverslag 1997-1998*. Zeist: KNVB.
- Loorbach, J. (2005). *De 13 Aanbevelingen voor Goed Sportbestuur - Pas toe of leg uit*, Arnhem: NOC\*NSF.
- Martin, J. (1992). *Cultures in Organizations: Three Perspectives*. Oxford: University Press.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1997). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *The American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Nagtegaal, K. & Vries, J. de (2007). *Besturen als Sport; een Onderzoek naar Competenties van Besturen in de Nederlandse Sportsector*. Leiden/Den Haag: Universiteit Leiden/Campus den Haag.

- NOC\*NSF (2008). *Lotto Bestedingsplan 2009-2012*. Arnhem: NOC\*NSF.
- NOC\*NSF: Website NOC\*NSF: <http://www.nocnsf.nl/cms/showpage.aspx?id=1189>. (Geraadpleegd op 29 mei 2011).
- Ossewaarde, R. (2004). *Maatschappelijke Organisaties: een Sociologische Inleiding*. Amsterdam: Boom onderwijs.
- Parker, M. (2000) *Organizational Culture and Identity*. London: Sage Publications.
- Poel, H. van der (2003). Ontwikkelingen in het Sportbeleid, In K. Breedveld (Ed.), *Rapportage Sport 2003* (pp. 35-69). Den Haag: SCP.
- Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization, *Organization Studies*, 13, 563-588.
- Powell, W. W. & Colyvas, J. A. (2008). Microfoundations of Institutional Theory. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersson (Eds.), *Handbook of organization institutionalism* (pp. 276-299). London, England: Sage Publications.
- Sherry, E. & Shilbury, D. (2008) Board Directors and Conflict of Interest: A Study of a Sport League. *European Sport Management Quarterly*, 9(1),47-62.
- Shilbury , D. & Kellett, P. (2006). Reviewing Organizational Structure and Governance: the Australian Touch Association. *Sport Management Review*, 9(6), 271-317.
- Slack, T., & Hinings, B. (1994). Institutional Pressures and Isomorphic Change: An Empirical Test, *Organization Studies*, 15(6), 803-827.
- Van 't Verlaat, M. N. (2010) *Marktgerichte Sportbonden: een Paradox?* Oisterwijk: Boxpress.
- Washington, M. & Patterson, K.D.W. (2011). Hostile Takeover or Joint Venture: Connections between Institutional Theory and Sport Management Research, *Sport Management Review*, 14(1), 1-12.

# Bijlage 1. Organogram amateurvoetbal



## Bijlage 2. Formele bepalingen over het districtsbestuur

---

Bron: Reglementen amateurvoetbal 2010-2011

### Artikel 7 - Districtsbestuur

1.
  - a. Een districtsbestuur bestaat uit ten minste zeven en ten hoogste tien leden, te weten:
    1. drie leden, zijnde het dagelijks bestuur;
    2. vier tot zeven algemene leden.
  - b. Uitbreiding van het districtsbestuur tot ten hoogste tien dan wel inkrimping tot ten minste zeven leden kan alleen geschieden na goedkeuring van de desbetreffende districtsvergadering.
  - c. Het dagelijks bestuur van een district bestaat uit een voorzitter, een vice-voorzitter en een penningmeester.
  - d. Het districtsbestuur verdeelt onderling de portefeuilles.
  - e. Een portefeuillehouder is tevens voorzitter van de met zijn portefeuille corresponderende districtscommissie.
2. De voorzitter van een districtsbestuur wordt schriftelijk kandidaat gesteld door
  - ten minste vijf onder het district ressorterende leden, genoemd in artikel 6 lid 2 onder a van de Statuten en/of
  - ten minste vijf regio- of clusterafgevaardigden.en wordt in functie gekozen door de stemgerechtigde leden van een districtsvergadering.
3.
  - a. De overige leden van een districtsbestuur worden schriftelijk kandidaat gesteld door
    - het districtsbestuur en/of
    - ten minste vijf onder het district ressorterende leden, genoemd in artikel 6 lid 2 onder a van de Statuten en/of
    - ten minste vijf regio- of clusterafgevaardigden.
  - b. Zij worden gekozen door de stemgerechtigde leden van de districtsvergadering van hun district, waarvan de vice-voorzitter en de penningmeester in functie.
4. Een districtsbestuur wordt ambtelijk bijgestaan door een districtsmanager.

### Artikel 8 - Taken en bevoegdheden districtsbestuur

1. Een districtsbestuur is belast met het besturen van zijn district met inachtneming van het bepaalde omtrent zijn bevoegdheden in de Statuten en in het Algemeen Reglement.
2. Een districtsbestuur verdeelt het district in regio's of clusters.
3. Een districtsbestuur verdeelt het district in regio's indien het een geografische indeling betreft van:
  - a. minimaal vier en maximaal tien regio's veldvoetbal en;
  - b. minimaal één en maximaal drie regio's zaalvoetbal.
4. Een districtsbestuur verdeelt het district in clusters indien het:
  - a. een geografische indeling betreft in
    - meer dan tien clusters veldvoetbal en;
    - meer dan drie clusters zaalvoetbal, of Reglementen seizoen 2010/'11 Reglementen amateurvoetbal
  - b. een indeling betreft op grond van een ander dan geografisch verband tussen de verenigingen. In dit geval gelden dezelfde minimale aantallen als genoemd onder a van dit artikellid.
5. Indien een districtsbestuur het district verdeelt in clusters als genoemd in artikel 1 lid 3 van dit reglement, doet het districtsbestuur onverwijld mededeling aan de natuurlijke personen als genoemd in artikel 6 lid 2 onder e van de Statuten die onder het district ressorteren van:
  - a. het aantal clusters,
  - b. het verband waar de clusters op zijn gebaseerd en
  - c. de termijn waarbinnen en de wijze waarop zij hun keuze voor aansluiting bij een van de clusters aan het districtsbestuur kenbaar dienen te maken.

6. Een districtsbestuur verdeelt het aantal regio- of clusterafgevaardigden zoals vastgesteld door de districtsvergadering overeenkomstig artikel 18 lid 1 onder b van dit reglement over de regio's of de clusters van het district.
7. Een districtsbestuur is voor de gang van zaken binnen het district verantwoording verschuldigd aan de districtsvergadering van het district.
8. Een districtsbestuur is bevoegd:
  - a. een op het district toegesneden beleid te formuleren dat is afgestemd op het door het bestuur amateurvoetbal vastgestelde basispakket;
  - b. districtscommissieleden te benoemen;
  - c. vertegenwoordigende elftallen/teams samen te stellen, zulks na goedkeuring van het bestuur amateurvoetbal;
  - d. om ten behoeve van de onder het district ressorterende zaalvoetbalverenigingen als huurder van accommodaties op te treden.
9. Een districtsbestuur is belast met de uitvoering van de door de districtsvergadering genomen besluiten, met inachtneming van de geldende reglementaire bepalingen.
10.
  - a. Een districtsbestuur is belast met de organisatie van het voetbalwezen binnen een district, voor zover door het bestuur amateurvoetbal gedelegeerd.
  - b. Een districtsbestuur voert de uit de onder a genoemde delegatie voortvloeiende werkzaamheden uit binnen de door het bestuur amateurvoetbal vastgestelde landelijk geldende voorschriften.
11. Een districtsbestuur kan zijn taken geheel of gedeeltelijk delegeren aan de arbeidsorganisatie. Het bestuur blijft verantwoordelijk.



## Bijlage 3: Overwegingen bestuurlijke vernieuwing

Bron: contourennota versie 8, april 2011

### Onze overwegingen

Het streven naar bestuurlijke vernieuwing kent meerdere oorzaken. We moeten inspelen op interne en externe invloeden op (de toekomst van) besturen. Daarnaast levert een kritische blik op de kenmerken van de bestaande structuur en processen stof op tot nadenken. Deze noodzaak is de duwende kracht achter verandering (paragrafen 2.1 tot en met 2.3).

Aan de andere kant ligt er een beleidsplan Voetbal, met ambities voor de toekomst. Dat vraagt om een eigentijdse organisatie waarin snel en slagvaardig maar ook op inzichtelijke wijze tot besluitvorming wordt gekomen en de communicatie van en naar verenigingen en leden via directe, korte lijnen verloopt. Deze aspiraties vormen een trekkende kracht en daarmee een stevige impuls in de richting van een vernieuwde structuur (paragrafen 2.4 en 2.5).

### Externe overwegingen: invloeden op de toekomst van besturen

Bestuurlijke vernieuwing is het gevolg van en van belang om in de toekomst beter te kunnen inspelen op veranderde maatschappelijke omgevingsfactoren:

- Professionalisering in sportorganisaties is in volle gang. Dit hangt samen met de grote verantwoordelijkheden van bestuurders, het grote tijdsbeslag en de complexiteit van bestuur. Een verschuiving is merkbaar van vrijwilligerswerk naar het inzetten van professionals. De KNVB is en blijft uit principe een vereniging met (bestuurlijke) vrijwilligers. Om de kwaliteit van het hedendaags besturen te waarborgen wordt het steeds belangrijker *eisen te stellen aan de deskundigheid en competenties van vrijwilligers in de besluitvormende organen.*
- De hedendaagse (club)vrijwilliger besteedt minder tijd aan vrijwilligerswerk. Dit geeft te denken over de *mate waarin wij KNVB vrijwilligers aan het verenigingsniveau onttrekken* om te participeren in beraadslaging en besluitvorming.
- Mensen hebben steeds meer de drang om zelf keuzes te maken in hun vrijetijdsbesteding, hetgeen leidt tot segmentering van het aanbod. Doelgroepbepaling en –benadering worden steeds complexer. Men is bereid meer voor sport te betalen maar verwacht dan een compleet pakket, professioneel opgezet en van hoge kwaliteit. *Dit vraagt voor leden en bestuurders om een eenvoudige en flexibele organisatie.*
- Vrijwilligers in clubs en de eigen organisatie vinden het steeds vanzelfsprekender om te communiceren via internet en digitaal rechtstreeks meningen te uiten en inspraak te leveren. *Dit biedt ruimere mogelijkheden om besluitvorming te baseren op directe input van de achterban en het tempo te verhogen. Tegelijkertijd opent het de mogelijkheid voor verenigingen om rechtstreeks vragen te stellen aan de KNVB en antwoorden te krijgen.*
- De trend van rationalisering heeft geleid tot organisaties die zich kenmerken door een streven naar effectiviteit en efficiency, naar een hoge mate van voorspelbaarheid en het vastleggen van veel regels. Ook de KNVB functioneert vanuit een steeds meer berekend en weloverwogen samenstel van beleidskeuzes en een gelaagdheid in de besluitvorming. Regels en procedures lijken dan steeds meer doel dan middel te worden. Dit soort organisaties dreigt vaak uit het oog te verliezen wat zich werkelijk aan de basis afspeelt. Dit vraagt om een verandering waardoor de *organisatie directe relaties heeft met de basis bij besluitvorming en beleidsuitvoering.*
- Vanuit koepels als NOC\*NSF maar ook de UEFA en FIFA wordt in het kader van Goed Sportbestuur aangedrongen op een transparante bestuursstructuur. *Het ligt voor de hand de bestaande structuren en processen, inclusief aspecten als bestuurssamenstelling, zittingsduur, transparantie en dergelijke tegen het licht te houden.*
- In de maatschappelijke positie van het voetbal onderhoudt de KNVB relaties met de rijksoverheid, gemeenten en provincies. De daarvoor benodigde wijze van besluitvorming loopt veelal niet gelijk met de huidige wijze van besluitvorming binnen de KNVB. Daarnaast leidt dit tot een breed pallet aan

samenwerking, met voor elk samenwerkingsverband vaak eigen verwachtingen. Hetzelfde geldt voor de uiteenlopende afspraken vanuit sponsorpakketten van de KNVB.

*Willen we snel en kordaat kansen benutten en verwachtingen waarmaken, dan vraagt dat om meer bestuurlijke daadkracht en verantwoording achteraf aan de leden.*

#### Interne overwegingen: invloeden op besturen

- Het amateurvoetbal heeft de afgelopen decennia een stormachtige ontwikkeling meegemaakt:
  - nadrukkelijker wordt vanuit een visie en strategie gewerkt
  - de organisatie richt zich steeds meer naar buiten
  - het producten- en dienstenpakket is uitgebreid en steeds meer vraaggestuurd
  - de KNVB is een betrokken partner van de overheid en actief speler op het maatschappelijk middenveld.

*Dit vraagt om heroverweging van de bestuurlijke verhoudingen waarbij het bestuur bestuurt en het controlerend orgaan controleert. Democratische controle blijft daarbij het uitgangspunt bij de vereniging KNVB. Taken en verantwoordelijkheden op het gebied van beleidsvorming en beleidscontrole moeten helder afgebakend worden.*

- De opkomst van verenigingen bij regio- en clustervergaderingen en de betrokkenheid bij de besluitvorming is zeer uiteenlopend in de districten (13-27 % in de regio's en 35-40 % in clusters). Verenigingen zijn veelal geïnteresseerd in de concrete dienstverlening en hebben belangstelling in de eigen verenigingszaken en de organisatie van hun wedstrijden. Ze zijn sneller bereid om het afhandelen van KNVB brede onderwerpen aan ter zake deskundige vertegenwoordigers over te laten en vinden makkelijker hun weg naar een districtskantoor.

*Aansluiten op deze ontwikkeling betekent een wijze van besluitvorming waarin we onderscheid maken tussen direct voor de verenigingen belangrijke en meer algemene besluiten, bijvoorbeeld door een verdergaande mandatering door de besluitvormende vergadering en bestuur.*

- Verenigingen en leden hebben toenemende mate veranderende wensen en verwachtingen. De huidige cyclus van beraadslaging en besluitvorming is lang en intensief.  
*Snel reageren op vragen van verenigingen en inspelen op ontwikkelingen, wensen en verwachtingen vergt aanpassing van structuur en processen.*

#### Overwegingen ten aanzien van de huidige organisatie

- Het huidige proces van besluitvorming in voor- en najaar is tijds- en arbeidsintensief. Wanneer besluiten genomen moeten worden, gaat een voorstel eerst 'van top tot teen' de organisatie door voordat de knoop in de algemene vergadering amateurvoetbal doorgelicht kan worden. Gedurende deze cyclus wordt met veel organen over het voorstel overlegd en onderhandeld.  
*Een slagvaardigere, minder gelaagde organisatie van dit proces kan tijd en arbeid besparen, die dan elders inzetbaar is.*
- Het besluitvormingsproces kent onvoldoende onderscheid in keuzes op hoofdlijnen en voorstellen op detailniveau. Voorstellen met een operationeel gehalte - besluiten en reglementswijzigingen over concrete producten en diensten voor verenigingen en leden - moeten vaak de complete cyclus door. Van een pure scheiding tussen de wetgevende/controlerende organen en uitvoerende organen is geen sprake. Rolvervuiling en verstrengeling van verantwoordelijkheden worden waargenomen. Naast de formele structuur kent de KNVB een Amateurvoetbal Parlement en een kamerstelsel. De manier waarop organen vanuit dit stelsel posities innemen, is ondoorzichtig voor verenigingen en leden. Kamers bewegen zich op het vlak van het bestuur en op momenten in de adviesrol van een hoofdcommissie.  
*De verschillen in beleidsstrategische keuzes en controle aan de ene kant en de vele beleidstactische en operationele besluiten aan de andere kant moeten eenduidig tot uitdrukking komen in de rolverdeling tussen bestuurlijke en controlerende organen.*
- De huidige besluitvorming is diffuus. De indirecte vertegenwoordiging – clubs kiezen een aantal afgevaardigden en die kiezen op hun beurt weer andere afgevaardigden – leidt tot een afstand: verenigingen raken het spoor van besluitvorming bijster en hebben geen directe binding met afgevaardigden, die uiteindelijk de besluiten nemen.

*De KNVB wil een organisatie zijn die veel waarde hecht aan een directe vertegenwoordiging, het afleggen van verantwoordelijkheid voor besluitvorming en communicatie hierover.*

- Het democratische gehalte van besluitvorming vertoont slijtage, al is dit regionaal verschillend. De opkomstpercentages van regio-/clustervergaderingen variëren van 13-27% in de regio's tot 35-40% in de clusters.  
*De geringe deelname en betrokkenheid roept vragen op naar de wenselijkheid van de huidige en toekomstige vormen van beraadslaging en inbreng door verenigingen.  
De besluitvorming zou aan kracht kunnen winnen als we het democratisch gehalte hoog houden door directe raadpleging en directe vertegenwoordiging.*
- Besluitvorming voor het gehele amateurvoetbal, met inachtneming van districtsverschillen, vindt plaats in het bestuur amateurvoetbal. Er is geen sprake van eigenstandige besluitvorming door districtsbesturen. Districtsbesturen zijn uitvoeringsorganen met discretionaire ruimte.  
*Eén besluitvormend orgaan in het amateurvoetbal volstaat, waarbij bestuurlijke vertegenwoordiging op districtsniveau van belang blijft.  
Daar waar geen bestuursbesluiten op districtsniveau meer worden genomen, ontvalt de basis voor het bestaan van districtscommissies als adviserende organen. Uitvoerende taken op commissieniveau krijgen gestalte in werkcommissies en werkgroepen.*

### Visie op de toekomst

De KNVB bevordert de actieve en passieve voetbalbeleving van en voor iedereen, op een maatschappelijk verantwoorde wijze, en wil daarbij dé toonaangevende sportorganisatie zijn. Het amateurvoetbal staat voor kernwaarden als passie, servicegerichtheid, professionaliteit, verantwoordelijkheid nemen en leidend zijn.

Achter deze kernwoorden schuilt een wereld aan ambitieuze beleidvoornemens. De KNVB wil de verbindende factor in de voetbalsport zijn en streeft naar een leidende functie als grootste sportbond in Nederland. Als rode draad in het beleidsplan staat het verhogen van de service: meer gemak en mogelijk voor clubs. Voorbeelden hiervan zijn digitalisering, meer kleinschalige en themagerichte bijeenkomsten over voetbal. Ook het online meten van tevredenheid en het onder KNVB leden verzamelen van suggesties voor verbeteringen worden als doelen gesteld.

*Het voldoen aan de doelstellingen van het beleidsplan voetbal 2009-2014 stelt nieuwe eisen aan en vraagt om versterking van de KNVB organisatie. Openstaan voor verandering is het motto van verenigings- en arbeidsorganisatie. Bestuurlijke vernieuwing biedt mogelijkheden om de gewenste doelstellingen te bereiken.*

### Dynamiek van organiseren en communiceren

De KNVB van de toekomst streeft naar een imago van een voetbalbond die er is voor zijn verenigingen en leden en samen met hen het voetbal in Nederland vorm geeft. Een organisatie met zo'n ambitie wil voldoen aan kenmerken als:

- Een open dialoog met verenigingen, op allerlei manieren, waardoor we weten wat er leeft en wat de verenigingen willen en dat omzetten in praktijk
  - Overzichtelijke en snelle besluitvorming over zaken die voor verenigingen ertoe doen
- We moeten goed kijken naar de omvang en inrichting van de structuur en de organen daarbinnen, door wie wordt geadviseerd en wie de besluiten neemt. Vraagstukken op operationeel vlak moeten we dicht bij verenigingen organiseren en overlaten aan de districtsorganisatie (vrijwilligers en arbeidsorganisatie), die daarop ook nu al door de verenigingen wordt aangesproken.*

Het is essentieel om kansen vanuit de landelijke overheid, gemeenten en sponsors, zeker als die een katalyserende werking hebben op het succes van het KNVB beleid, snel te pakken.

*Snel en alert handelen is een vereiste in een organisatie van de toekomst.*

## Bijlage 4: Spanningsveld tussen betekenissen aan landelijk bestuur van een sportbond

---

Bron: Van 't Verlaat (2010:266)

### Betekenen marketingvertoog

Doel = zoveel mogelijk leden

Gezamenlijke middelen investeren in bereiken nieuwe doelgroepen

Verantwoording moet naar boven afgelegd worden (vereniging → regio → bond)

Leden worden klanten (commercialisering)

Spanningsvelden

### Betekenen verenigingsvertoog

Doel = competitiecoördinatie en verenigingsservice

Gezamenlijke middelen investeren in eigen verenigingen

Verantwoording moet naar beneden afgelegd worden (bond → regio → vereniging)

Leden organiseren voor leden (verenigingssolidariteit)

## Bijlage 5: Topiclijst interviews

---

### Algemeen

- Danken voor de tijd
- Doel van het interview: 'officieel' gesteld, inzicht geven in de maatschappelijke en wetenschappelijke krachtenvelden in en rondom een secundaire bestuurslaag.
- Sportbeleid & Sportmanagement; USBO
- Anonimiteit
- Goedkeuring voor opname: voor de betrouwbaarheid van het onderzoek; vertrouwelijk behandeld.

Het interview bestaat uit 4 onderdelen. Het eerste gaat over uw persoonlijke ervaringen en achtergrond als [functie]. Het tweede deel van het interview gaat over het (eigen) districtsbestuur. In het derde deel staat de KNVB als bond centraal. Tot slot gaat het vierde gedeelte nog een stap verder. Dit gaat namelijk in op ontwikkelingen in de hele georganiseerde sportsector in Nederland. Dit is om het onderzoek in een bredere context te kunnen plaatsen.

Deze onderdelen wil ik allemaal behandeld hebben, maar het belangrijkste uw verhaal is leidend. Dus het kan ook door elkaar lopen.

### Individu – micro

*Kunt u uzelf even kort voorstellen?*

- *Hoe lang bent u al [functie]?*
- *Heeft u daarvoor ander vrijwilligerswerk binnen de KNVB gedaan?*
- *Hoe heeft de functie zich ontwikkeld sinds u deze bekleedt? In hoeverre heeft u deze zelf veranderd?*
- *Wat vindt u het belangrijkste aan het zijn van [functie]*
  - *Agency: op welke manier heeft u invloed en hoe heeft u hier gebruik van gemaakt in het verleden?*
- *Wat is uw drive*
- *Helpt uw betaalde baan [indien van toepassing] het uitvoeren van de functie*
- *Wat betekent het zijn van [functie] voor u buiten de context van de KNVB?*
  - *Trots*
  - *Interesse van anderen (partner, familieleden)*
  - *Contacten / netwerken?*
  - *Status?*
- *Zou u een andere (vrijwillige) functie binnen de KNVB willen vervullen? [Ambitie bijvoorbeeld districtsvoorzitter?]*

## (Eigen)districtsbestuur – meso

*Hoe heeft u het districtsbestuur zien ontwikkelen sinds u bij de KNVB bent? Hoe heeft u deze ontwikkeling ervaren?*

- *Wat is volgens u de grootste waarde van het districtsbestuur voor uw district?*
- *Wat zou de ideale rol/taak/functie van het districtsbestuur zijn in uw ogen?*
- Relatie AO-VO op districtsniveau
- Relatie districtsbestuur-hoofdbestuur
- Regionale eigenheid → tradities

Rol districtsbestuurders:

- Adviserend (hoofdcommissies!), representatief, bestuurlijk, controlerend/borgend?

## De organisatie KNVB – meso

In dit blokje zal het gaan over de hele bestuurslaag en de organisatie van de KNVB daaromheen.

*Hoe zou u de bond KNVB omschrijven?*

- **Waarde** van de bond in de samenleving
- Tradities, symbolen

*Van wie is de KNVB?*

- Invloed eigenaren?
- Rol van districten [gezien vanuit Zeist]: eigenaren of stakeholders?
- Clubs: klant, lid, eigenaar, ambassadeurs projecten?

*Wie bepaalt de richting van de KNVB?*

- Hoofdcommissies: ontwikkelingen, belang en rol
- Naast hoofdcommissies andere rollen voor districtsbesturen?
- AO-VO
- Governance

## Institutioneel – macro

Dit onderdeel gaat over de hele georganiseerde sportsector in Nederland. Over het totale plaatje van sportbonden. Over de relatie tussen sportbonden en NOC\*NSF, de overheid en de markt. In dit onderdeel zal op een iets abstracter niveau gekeken worden naar het vraagstuk

- *Hoe zou u 'een sportbond' omschrijven?* [Mythes]
- Organizational logics:
  - Kernwaarden, principes
  - Professionalisering vs. democratie
- *In hoeverre denkt u dat een sportbond de macht heeft zelf zijn koers te bepalen?*
  - NOC\*NSF
  - VWS'
  - Markt

### **Tot slot**

*Heeft u zelf nog toevoegingen?*

- Wat nu?
- Indien nodig: contact per mail of telefoon; bedanken, afronden.



## Bijlage 6: Codesysteem

Code System			
Code System	Verenigingen		
		Imago	
		Communicatie verenigingen	
		rol/positie verenigingen	
	Institutioneel		
	KNVB als organisatie		
		Waarde in de samenleving & uitstraling	Inhoud
			Projecten
		Districten - relatie zeist	
		AO-VO	Regionale eigenheid
			Kwaliteit AO
			AO-VO districtsniveau
			BAV
			Hoofdcommissie
		Good governance	
		Sturing & mandatering, delegatie	
		Cultuur	Traditie
			Emotie
			Verandervermogen KNVB
			Vrijwilliger zijn / aanspreekcultuur
	Structuur & besluitvormingscyclus		
		Democratie	
		getrapte vertegenwoordiging	
		Afgevaardigden - bestuur - ao	
Districtsbestuur			
	Type bestuurder - traditie		
	Autonomie		
	Rollen van het districtsbestuur		
		Individuele kwaliteiten	
		Representatief	
		Bestuurlijk	
		Adviserend	
		Controlerend, borgend	
	Bestuurlijke verantwoordelijkheid		
	Regionale waarde		
Individuele aspecten			
	Arbeidsleven		
		Diversiteit	
		Tijdsbeslag	
	Individuele invloed		
	Motivatie		
	Status & Eer		
Verleden			
Bestuurlijke vernieuwing	2009-		
2011			