



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Naar passende toezichtarrangementen voor organisatienetwerken in het domein van het sociaal wonen

Patrick Kenis (*Tilburg University*)

Cor van Montfort (*Vrije Universiteit Amsterdam & Tilburg University*)

Berit Lindemann (*Wisselwerkers*)

In samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Aedes, de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) en zeven organisatienetwerken in het domein Sociaal Wonen.

Tilburg University/Vrije Universiteit Amsterdam/Wisselwerkers

Den Haag/Tilburg, Juni 2023

Inhoud

1. Aanleiding	4
2. Doel, onderzoeksvragen en aanpak	7
2.1. Doel	7
2.2. Onderzoeksvragen.....	7
2.3. Aanpak: actie-onderzoek.....	7
3. Deelnemende corporaties, hun organisatienetwerken en de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) ...	9
3.1. De cases in beeld: vraagstuk, partners en toezichthouders	10
3.2. De Autoriteit Woningcorporaties (Aw) in beeld: toezicht op governance en volkshuisvestelijk belang	11
3.2.1. De herziene Woningwet en de rol van de Aw	11
3.2.2. Toezicht op governance van woningcorporaties. Bouwen aan vertrouwen (2017)	11
3.2.3. Gezamenlijk beoordelingskader Autoriteit Woningcorporaties/Waarborgfonds Sociale Woningbouw	12
3.2.4. De Aw en visitaties	13
3.2.5. Toezicht op deelname van de corporatie in <i>verbindingen</i>	14
4. Observaties ('Ist')	16
4.1. Toezicht op en in organisatienetwerken: belangrijk maar niet urgent.....	16
4.2. Fluïde toezicht in een fluïde wereld	16
4.3. Observaties m.b.t. toezicht – per fase van toezicht.....	19
4.3.1. Informatie verzamelen en analyseren.....	19
4.3.2. Oordeelsvorming	20
4.3.3. Interventie	21
4.4. Contingentiefactoren die relevant zijn voor het toezicht	21
4.5. Nog openstaande vragen	24
5. Een redeneerlijn voor innovatieve toezichtarrangementen voor netwerken	25
6. Naar passend toezicht ('Soll')	27
6.1. In de praktijk nog geen duidelijk beeld van de 'Soll'-situatie.....	27
6.2. Drie paden naar passend toezicht.....	28
6.2.1. Pad 1: De eigen organisatie centraal.....	28
6.2.2. Pad 2: Gecombineerde strategie.....	29
6.2.3. Pad 3: Het netwerk centraal.....	30
7. Bouwstenen voor passend toezicht en een toezichtscan	31
7.1. Toezichtarrangementen: <i>bouwstenen voor passend toezicht</i>	31
7.2. Toelichting op de bouwstenen voor passend toezicht	32
7.2.1. Verwerf inzicht in netwerken (1).....	32

7.2.2. Breng niet alleen financiële, maar ook politieke en maatschappelijke risico's en kansen in beeld (2)	33
7.2.3. Borg de balans tussen doelgerichtheid en flexibiliteit (3).....	33
7.2.4. Ontwerp een informatiesysteem (4)	34
7.2.5. Zoek samenwerking en afstemming met andere interne toezichthouders (5)	35
7.2.6. Hanteer als RvC duidelijke beoordelingscriteria voor (deelname in) het netwerk (6).....	36
7.2.7. Zorg voor een duidelijke interventiestrategie (7)	37
7.2.8. Netwerk als object van toezicht (8 en 9).....	38
7.2.9. Toezichtarrangementen als onderdeel van de governance van het netwerk (10)	38
7.2.10. Toezicht door de Autoriteit Woningcorporaties	39
8. Toezichtscan: waar staat u op weg naar passend toezicht op en in netwerken?	42
9. Conclusies: Terug naar de onderzoeksvragen	44
Bijlage 1 Literatuur.....	46

1. Aanleiding

Maatschappelijke opgaven hebben vaak een meervoudig karakter en zijn dus niet vanuit één discipline, domein of beleidssector op te lossen. Denk hierbij aan vraagstukken rondom de kwaliteit van leven (gezondheid, wonen, werk), mobiliteit, armoede, sociale integratie, duurzaamheid, de energietransitie of leefbaarheid. Dit soort opgaven zijn alleen op te lossen als relevante organisaties nauw met elkaar samenwerken. Dit gebeurt steeds vaker in zogeheten *organisatienetwerken* (Provan and Lemaire, 2012; Kenis & Cambré, 2022; Kenis & Raab, 2020)¹. Via effectieve organisatienetwerken kan er gezamenlijk meer maatschappelijke impact – of publieke waarde – gerealiseerd worden dan wanneer deze organisaties afzonderlijk zouden werken.

Toenemende vraag naar toezicht netwerken

Uit eerder onderzoek is al een en ander bekend over verschillende typen netwerken van samenwerkende organisaties, de dynamiek in deze netwerken en de condities waaronder deze optimaal functioneren (zie bijvoorbeeld Raab & Kenis, 2009; Kickert et al., 1997; Huxham & Vangen, 2013; Popp et al., 2014; Van Montfort & Michels, 2020, Provan et.al, 2007; Bryson et al., 2015; Van Schoonhoven et.al., 2022). Maar over het toezicht op en in deze organisatienetwerken² - een essentieel onderdeel van goed bestuur ('good governance') - weten we nog relatief weinig, zowel in praktische als theoretische zin (zie voor de onderwijssector, Ehren e.a. (2017)). De vraag naar rekenschap en transparantie, en daarmee naar toezicht, is in netwerken extra aan de orde. Immers, in deze netwerken zijn verantwoordelijkheden, geldstromen en taken gedeeld en verdeeld over meerdere organisaties, waarbij de baten van de investeringen van afzonderlijke organisaties ook elders kunnen vallen. In dit onderzoek staan de meervoudige maatschappelijke vraagstukken in het domein *Sociaal Wonen* centraal. Het richt zich specifiek op netwerken die gericht zijn op specifieke maatschappelijke vraagstukken en waarin woningcorporaties een belangrijke rol spelen.

Verantwoordelijkheden en rol van de woningcorporaties

Woningcorporaties hebben in de jaren '90 een grotere verantwoordelijkheid van de overheid gekregen. Deze strekte ook uit naar het behoud van de leefbaarheid in wijken en buurten en een grotere betrokkenheid bij het beheer van maatschappelijk vastgoed. Vermogen werd aangewend voor leefbaarheidsinvesteringen en de wijkaanpak in achterstandswijken. De onduidelijkheid en rekbaarheid van grenzen in combinatie met een aantal spraakmakende gevallen van fraude en mismanagement maakte dat de wetgever de handelingsruimte van de woningcorporaties beperkte zodat zij zich meer op hun eigenlijke kerntaak konden richten. De afgelopen jaren neemt deze handelingsruimte of verwachting om buiten hun eigen grenzen te handelen weer toe, bijvoorbeeld als het gaat om leefbaarheid.

De complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken waar corporaties mee te maken hebben is in de loop der jaren echter niet afgenomen. Denk aan de vraagstukken rond de leefbaarheid van wijken

¹ Een organisatienetwerk is een organisatievorm die meerwaarde creëert door de inbreng en combinatie van competenties uit verschillende zelfstandige organisaties die vaak ook uit verschillende domeinen komen (zoals veiligheid, onderwijs, wonen, zorg, gezondheid, industrie, etc.).

² In de Engelstalige literatuur ook wel onder de noemer *accountability* bediscussieerd. De Engelse term *accountability* is niet goed letterlijk te vertalen en verwijst naar iets tussen verantwoorden en toezichhouden in. Waar we hier op doelen is de manier waarop organisatienetwerken ter verantwoording kunnen worden geroepen ('to hold accountable') door een toezichthoudende instantie of een toezichthoudend orgaan.

(gebiedsgerichte aanpak), sociale veiligheid, verduurzaming van woningen, woonlastenaanpak, de energietransitie en het onderdak bieden aan een steeds meer mensen met een zorg- of hulpbehoefte zoals ouderen, statushouders, personen met een lichamelijke of geestelijke beperking of ‘verwarde personen’. Deze multidisciplinaire vraagstukken kunnen alleen in nauwe samenwerking tussen verschillende organisaties worden aangepakt. Dit brengt met zich mee dat de samenwerkingspartners, waaronder woningcorporaties, een deel van hun zeggenschap en handelingsruimte opgeven - partijen in een netwerk zijn wederzijds afhankelijk van elkaar - maar ook dat zij mede-investeren in potentiële baten die mogelijk deels elders vallen.

Onvoldoende toegeruste toezichtarrangementen

Toezicht is een belangrijk onderdeel van de governance van een organisatie of van een netwerk van organisaties (Van Montfort, 2008; Minkman, 2022). Governance verwijst naar het geheel aan afspraken over taken, verantwoordelijkheden, rollen, inzet van middelen, toezicht en verantwoording.

Toezichthouders kunnen verschillende perspectieven in hun toezicht hanteren:

- (1) *Compliance* met wet- en regelgeving,
- (2) *Beheersing van financiële en maatschappelijke risico's*
- (3) *Kwaliteit of doelbereiking* gericht op het volkshuisvestelijk belang, maatschappelijk vraagstukken of beleidsdoelstellingen.

Los van het perspectief kunnen toezichthouders voor een aanpak kiezen die meer of minder op leren, adviseren en verbeteren is gericht.

Klassieke verantwoordings- en toezichtarrangementen zijn tot op heden niet ingericht voor het toezien op en in netwerken waarin intersectoraal wordt gewerkt en waarin organisatiegrenzen diffuser worden, ook niet in de woningcorporatiesector. De Autoriteit Woningcorporaties houdt toezicht op individuele corporaties, niet op de netwerken waarin zij functioneren of op het al dan niet realiseren van publieke waarde door de netwerken. En ook de raden van commissarissen – de interne toezichthouders – kijken veelal primair naar het (financiële) belang van de eigen organisatie. De netwerken zelf leggen als eigenstandige eenheid veelal geen verantwoording af aan een toezichthouder of aan hun belanghebbenden.

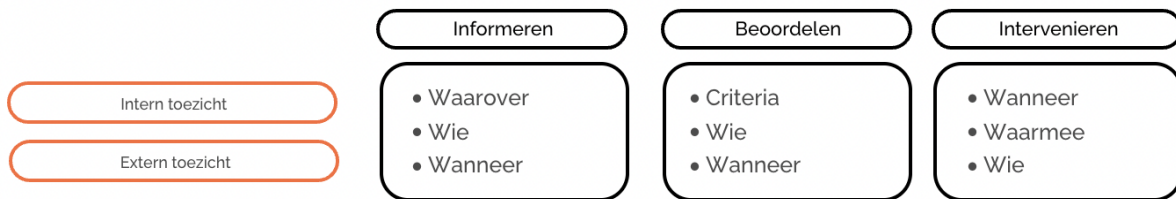
Toezicht is echter een belangrijke contextfactor die van invloed kan zijn op het functioneren van een organisatienetwerk en daarmee op de publieke waarde die het netwerk daadwerkelijk kan creëren. Zo kan toezicht dat zich richt op de belangen van één organisatie in het netwerk op gespannen voet staan met de belangen van het netwerk als geheel. Daarmee kan het de oplossing van het maatschappelijk probleem, waarvoor het netwerk in het leven was geroepen, in de weg zitten. Ook kan het ontbreken van goede *checks and balances* binnen het netwerk – met toezicht en verantwoording als belangrijke elementen – de prestaties van het netwerk negatief beïnvloeden. Dit betekent dat deelname van de woningcorporatie aan organisatienetwerken ook vraagt om aanpassing van de ‘invulling’ van de verschillende toezichtactiviteiten. Daarbij kan het gaan om het aanpassen en/of verbeteren van bestaande toezichtactiviteiten, maar ook het verkennen en initiëren van passende toezichtactiviteiten op en in het netwerk als geheel. Hierbij is van belang dat er geen extra bureaucratie of een verantwoordings-‘overload’ ontstaat, of een nieuwe toezichtlaag wordt opgetuigd. Dat betekent dat nieuwe, op organisatienetwerken toegespitste, toezichtarrangementen

zo zuinig mogelijk zouden moeten worden ingericht en zoveel mogelijk zouden moeten aansluiten bij bestaande toezichthouders en toezichtactiviteiten. In dit onderzoek zijn we samen met zeven netwerken op zoek gegaan naar manieren waarop dit zou kunnen (zie hoofdstuk 6 en 7).

Definitie toezicht

We hanteren een veelgebruikte omschrijving van toezicht waarbij deze bestaat uit (a) het verzamelen en analyseren van informatie, (b) het vormen van een oordeel en sparring tussen bestuurder en toezichthouder en (c) het zo nodig interveniëren (zie o.a. Inspectieraad, 2013, p. 20).

Figuur 1: Toezichtactiviteiten en vragen



Voor een organisatienetwerk zijn de drie elementen van toezicht complexer dan bij 'stand alone' organisaties en vragen dus om aanpassing en aanscherping.

2. Doel, onderzoeksvragen en aanpak

2.1. Doel

Met dit onderzoek willen we een bijdrage leveren aan toezicht- en verantwoordingsarrangementen, die toegesneden zijn op hedendaagse organisatienetwerken. Arrangementen die werkbaar zijn en daadwerkelijk bijdragen aan een goede governance en aan de effectiviteit van het netwerk en die niet leiden tot meer bureaucratie en verantwoordingslast. We hebben op actiegerichte wijze onderzocht welke toezichtarrangementen denkbaar, werkbaar en werkzaam zijn voor organisatienetwerken in het domein van het Sociaal Wonen.

2.2. Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn:

- (a) (Hoe) beïnvloedt de klassieke manier van toezicht houden het functioneren van woningcorporaties in (publiek - private) organisatienetwerken in het domein van het Sociaal Wonen?
- (b) Welke flexibele, responsieve, effectieve en legitieme alternatieve toezicht- en verantwoordingsarrangementen ('accountability arrangements') zijn denkbaar die aansluiten bij de aard, de juridische vormgeving, de samenstelling en de doelstellingen van de organisatienetwerken?
- (c) Wat leveren experimenten op waarbij deze alternatieve toezichtarrangementen worden vormgegeven en uitgeprobeerd?
- (d) (Wat) kunnen we leren van toezicht- en verantwoordingsarrangementen in andere domeinen waarin veel in netwerken wordt samengewerkt, zoals het (middelbaar beroeps) onderwijs, armoedebestrijding, justitie en veiligheid etc.?

In hoofdstuk 9 geven we per onderzoeksvraag kort de antwoorden weer.

2.3. Aanpak: actie-onderzoek

Elke deelnemende woningcorporatie heeft in dit onderzoek een organisatienetwerk of samenwerkingsverband (een casus) ingebracht. Per casus hebben we in de eerste ronde van documentanalyse, gesprekken en bijeenkomsten het bestaande toezicht en de bestaande toezichtvragen in kaart gebracht ('Ist'). In bijlage 1 zijn de toezichtvragen van elke corporatie opgenomen. Deze vragen zijn aan het begin geformuleerd en meestal gaandeweg bijgesteld. De meeste netwerken zaten nog in de fase van bewustwording, vragen stellen en algemene doordenking van het toezicht, en waren nog niet toe aan hele concrete op het specifieke netwerk toegesneden vragen en antwoorden (zie ook figuur 3).

In de tweede ronde hebben de bestuurders, toezichthouders en netwerkpartners onder begeleiding van de onderzoekers in actiegerichte focusgroepen systematisch verkend hoe het toezicht er idealiter uit zou moeten zien ('Soll'). Hierbij werd een onderverdeling gemaakt naar:

- de fasen van ontwikkeling van het netwerk;
- de onderdelen van toezicht (informatie verzamelen, oordelen, interveniëren) en,
- de verschillende objecten en perspectieven van toezicht (zie hoofdstuk 6).

Een aantal corporaties is aan de slag gegaan met het experimenteren met nieuwe of aanvullende vormen van toezicht: zie bijvoorbeeld de commissie maatschappelijk presteren bij WSDH en de

deelname van Zayaz aan het experiment met netwerkvisitatie. Andere corporaties hebben het onderzoek vooral gebruikt om intern het gesprek op gang te brengen tussen bestuur en RvC over de scope, het object en het perspectief van toezicht in de context van organisatienetwerken.

De onderzoekers hebben aan de hand van de ervaringen bij deze zeven woningcorporaties en hun organisatienetwerken een aantal conclusies getrokken en op basis daarvan een 'toolbox' ontwikkeld (zie hoofdstuk 7) die netwerkpartners kan helpen bij het stellen van de juiste vragen bij het inrichten van het toezicht op en in organisatienetwerken. Ook zal aan de hand van de onderzoeksresultaten samen met Aedes en de VTW een trainingsmodule worden ontwikkeld.

3. Deelnemende corporaties, hun organisatienetwerken en de Autoriteit Woningcorporaties (Aw)

In paragraaf 3.1. zijn de deelnemende corporaties en hun netwerken schematisch weergegeven. In bijlage 2 is aangegeven welke vragen de corporaties hadden over toezicht bij aanvang van het onderzoek.

In paragraaf 3.2. beschrijven we de taak en rol van de Aw en gaan daarbij met name in op de veranderde rol van de Aw na de aanpassing van de Woningwet en op de aandacht die de Aw in haar toezicht heeft voor het thema 'governance' en voor 'verbindingen'. Hiermee schetsen we tevens een beeld van de handelingsruimte van de Aw en van de mogelijkheden die de Aw heeft om in haar toezicht oog en oor te hebben voor netwerken waarin woningcorporaties deelnemen.

3.1. De cases in beeld: vraagstuk, partners en toezichthouders

 Woningstichting Den Helder <i>Financieel Fit</i>	Opgave: armoedebestrijding Netwerkpartners: mix van publieke en private partners in stuurgroep + kernteam van het initiatief Toezi chthouders: stuurgroep, RvC's op afstand, gemeente (maar rol onduidelijk)	 Trivire <i>Warmteplatform energietransitie</i>	Opgave: duurzaamheid (aansluiting tienduizenden woningen op warmtenet) Netwerkpartners: samenwerkingsverband corporaties uit verschillende gemeenten, bestuurdersoverleg. Leverancier warmtenet en bestuurders in stuurgroep. Externe partij begeleidt proces. Toezi chthouders: afzonderlijke RvC's, platform gezamenlijke corporaties, en gezamenlijk huurdersoverleg Dilemma's/vraagstukken: afspraken over output/outcome en toezicht, wanneer is het 'goed'?
 Zayaz <i>Thuis in de wijk</i>	Opgave: beschermd wonen Netwerkpartners: de doelgroep zelf, cliënten, familie, naasten. Woningcorporatie, gemeente, zorg en welzijnsorganisaties, GGD, wijkteam, politie en dagbesteding Toezi chthouders: RvC, gemeente, en een stuurgroep	 Bo-Ex <i>Gasloos Overvecht Noord</i>	Opgave: duurzaamheid (aardgasvrij) Netwerkpartners: gemeente, Stedin, Eneco, woningcorporaties. Onafhankelijk voorzitter is procesbegeleider (betaald door alle deelnemende partijen) Toezi chthouders: gemeente (regierol), onafhankelijke voorzitter (rol onduidelijk nog), en er is bestuurlijk overleg tussen de corporaties energiepartijen en de wethouder
 Wonen Limburg <i>KeentMoesel</i>	Opgave: woon-zorgcombinatie realiseren Netwerkpartners: woningcorporatie, gemeente, plus per deelproject aanvullende partners: zorg, veiligheid & politie, welzijn, onderwijs, verenigingen, bedrijven Toezi chthouders: stuurgroep met corporatie, wethouder en gedeputeerde (vanwege tijdelijke financiering vooraf)	 Rochdale <i>Pact Poelenburg</i>	Opgave: differentiatie woonvoorraad Netwerkpartners: corporatie, gemeente en diverse marktpartijen Toezi chthouders: bewuste keuze om vooralsnog geen stuurgroep (met corporatie, de wethouder en gedeputeerde) te hebben.
 Havensteder <i>Lombardijen</i>	Opgave: actieplan gebiedsontwikkeling Netwerkpartners: in totaal 24 partners, belangrijkste t.a.v. wonen zijn woningcorporaties en gemeente Toezi chthouders: stuurgroep, partneroverleg, dagelijks bestuur, programmaorganisatie. RvC op afstand.		

3.2. De Autoriteit Woningcorporaties (Aw) in beeld: toezicht op governance en volkshuisvestelijk belang

De Autoriteit Woningcorporaties (Aw) maakt een ontwikkeling door als gevolg van wijzigingen in de Woningwet (2020). Deze wet biedt de Aw meer mogelijkheden om risicogericht toezicht te houden, maatwerk te leveren en de lokale context en het volkshuisvestelijk belang te laten meewegen bij haar oordeel. Dit is een actueel en relevant gegeven als individuele woningcorporaties deel uitmaken van lokale en regionale organisatienetwerken.

Daarnaast bepaalt de Woningwet dat de Aw toezicht houdt op de governance van woningcorporaties (het geheel van sturen, beheersen, verantwoorden en toezichthouden).

Een korte omschrijving van het toezicht door de Aw luidt als volgt: het toezicht door de Aw richt zich op de *corporatie* (dus niet op een netwerk of verbinding als geheel), is *risicogericht*, heeft oog voor de *governance* van woningcorporaties, is er in het toezicht *maatwerk* mogelijk door de lokale context en het volkshuisvestelijk belang mee te laten wegen en heeft de Aw *discretionaire ruimte*. Deze taken van de Aw en de manier waarop het toezicht is ingericht bieden mogelijkheden om ook het toezicht op en in netwerken een plek te geven (zie hoofdstuk 7.2.10.).

In de volgende paragrafen gaan we verder in op de Woningwet en de taken van de Aw.

3.2.1. De herziene Woningwet en de rol van de Aw

De herziene Woningwet³ richt zich meer naar principes en minder op detail- en uitvoeringsregels. Hierdoor neemt de discretionaire ruimte voor de Aw toe. De wijzigingen in de wet geven de Aw als toezichthouder meer ruimte om risicogericht toezicht te houden en om de lokale context en het volkshuisvestelijk belang daarin mee te wegen.

In de Memorie van Toelichting bij de nieuwe wet en in de Kamerbrief van 6 juli 2020 geven de termen '*risicogericht*', '*lokale context mee laten wegen*', '*maatwerk*' en '*volkshuisvestelijk belang laten meewegen bij het oordeel van de toezichthouder*' (p. 32) aan wat wordt verwacht van de Aw 'nieuwe stijl'.

Die vraagt, aldus de minister van BZK, om een verandering in het toezicht door de Aw:

"Het wetsvoorstel biedt meer ruimte voor risicogerichte invulling van toezicht en vergunningverlening, en het meewegen van de lokale context in het oordeel van de Aw. Dit komt maatwerk ten goede en geeft flexibiliteit in veranderende omstandigheden, maar vraagt ook van de Aw daarop afgestemde beleidsregels. Door middel van heldere beoordelings- en toetsingskaders wordt duidelijkheid verschaft aan woningcorporaties over de wijze waarop de Aw doorgaans gebruik zal maken van haar bevoegdheden. Een beleidsregel kan namelijk de mogelijkheid bieden om van algemene kaders af te wijken als een specifieke praktijksituatie daarom vraagt. Bijvoorbeeld omdat het volkshuisvestelijk belang ermee gediend is en een afwijking geen of slechts geringe risico's met zich meebrengt. Op deze wijze kan maatwerk geleverd worden."⁴

3.2.2. Toezicht op governance van woningcorporaties. Bouwen aan vertrouwen (2017)

In de Woningwet is in artikel 61.2.b bepaald dat het toezicht zich richt op de governance en de integriteit van beleid en beheer van de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen. In 2017

³ Wijziging van de Woningwet naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Woningwet, Vergaderjaar 2019–2020 35 517, nr. 2.

⁴ Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Betreft Toezeggingen, beleidsregels en informatietraject n.a.v. evaluatie Woningwet, 6 juli 2020.

beschreef de Aw in de publicatie *Toezicht op governance van woningcorporaties. Bouwen aan vertrouwen* waarom en hoe zij toezicht wil houden op de governance van woningcorporaties. In die publicatie gaf de Aw aan dat zij toezicht op governance belangrijk vindt omdat:

“...toezicht op governance aangrijpt op de grondoorzaken van de prestaties van corporaties heeft het vaak meer voorspellende waarde dan toezicht op de prestaties zelf, zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in de financiële staat of de kwaliteit.....De Aw ziet een goed functionerende governance als de belangrijkste waarborg voor goed presteren op de andere toezichtsterreinen (operationele vertaling van art. 61 Woningwet): omvalrisico, risico's realisatie beleid, efficiency, doelmatigheid, rechtmatigheid en integriteit.” (Aw, 2017, p. 9).

In haar toezicht op governance richt de Aw zich op (1) Competenties, (2) Cultuur en gedrag en (3) de kwaliteit van managementsystemen.

Naast een overzicht van de onderwerpen waarover de Aw geïnformeerd wil worden, bevat de publicatie *Toezicht op governance van woningcorporaties. Bouwen aan vertrouwen* ook een uitgebreid beoordelingskader en een handhavingskader. Beide in de vorm van een 'ladder': van lichte naar zware oordelen en interventies. Het uitgangspunt van de Aw is daarbij:

“Toezicht op governance is niet zo zeer een kwestie van hard oordelen in termen van goed en fout, maar vooral een basis om met elkaar de dialoog aan te gaan om verder te verbeteren. Dit gezegd hebbende, zal de Aw ingrijpen daar waar de governance evident tekort schiet.... In gesprekken met het bestuur en intern toezicht zal de werking van de governance in de praktijk worden beoordeeld. Als daaruit geen helder beeld ontstaat of als er aanwijzingen zijn voor een tekortschietende governance zal de Aw verdiepend onderzoek uitvoeren door aanvullende gesprekken in de organisatie en/of met belanghebbenden en het opvragen en beoordelen van aanvullende documenten, zoals kwartaalrapportages.” (Aw, 2017: 15, 16)

3.2.3. Gezamenlijk beoordelingskader Autoriteit Woningcorporaties/Waarborgfonds Sociale Woningbouw

De publicatie *Toezicht op governance van woningcorporaties. Bouwen aan vertrouwen* is in 2022 vervangen door een *Gezamenlijk beoordelingskader Autoriteit Woningcorporaties/Waarborgfonds Sociale Woningbouw* (Autoriteit Woningcorporaties, 2022, versie maart 2022). In het document wordt benadrukt dat de omgeving van de corporatie weliswaar van invloed is op het handelen van de corporatie en in het toezichtonderzoek standaard wordt meegenomen als context, maar geen object van toezicht is: “Het onderzoek is alleen gericht op het functioneren van de corporatie zelf en wat binnen diens eigen invloedsfeer ligt.” (Autoriteit Woningcorporaties, 2022, p. 24)

Ook in het gezamenlijke beoordelingskader wordt het belang van (toezicht op) governance weer benadrukt:

“Goede governance en risicobeheersing voorkomt dat maatschappelijk vermogen wordt ingezet op activiteiten die niet leiden tot de gewenste maatschappelijke resultaten. De corporatie dient zorg te dragen dat de maatschappelijke taakopdracht in beleid en beheer wordt meegewogen. Het gaat erom dat de corporatie in de governance de maatschappelijke opgave van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit heeft geformuleerd, onderbouwd, en verantwoord. Daarbij kan goed functioneren van deze onderdelen zorgen dat tijdig en adequaat wordt ingegrepen bij gewijzigde omstandigheden of problemen bij uitvoering van de strategie.” (Autoriteit Woningcorporaties, 2022, p. 29).

In box 1 is weergegeven welke plek governance momenteel (december 2022) heeft in het toezicht door de Aw.

Box 1: De Autoriteit Woningcorporaties en governance

Bij haar toezicht kijkt de Aw volgens het gezamenlijk beoordelingskader naar de volgende onderdelen:

- *Kwaliteit bestuur en intern toezicht (RvC);*
- *Gedrag en cultuur van en tussen bestuurders, intern toezicht, de organisatie en de omgeving.* Hierbij kijkt de Aw naar leiderschap, besluitvorming, communicatie en de onderliggende groepsdynamiek, denkpatronen;
- *Organisatie en interne beheersing.* De Aw let op de risicogebieden integriteit, volkshuisvestelijk belang, managementsystemen, risicomanagement, controlefunctie en verbindingen;
- *Omgeving.* De Aw beoordeelt de governance vanuit de context waarbinnen een corporatie opereert. Denk hierbij aan rijksprioriteiten, ontwikkelingen op de woningmarkt, belang van huurders, gemeenten, zorgpartijen etc.

De Aw betreft het belang van de volkshuisvesting bij het toezicht op de governance van corporaties. Dit betekent dat de Aw het toezicht zo wil inzetten dat het beleid en beheer van corporaties maximaal bijdraagt aan de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van woningen.

Via [visitaties](#) krijgt de Aw een beeld van de maatschappelijke prestaties van woningcorporaties in de lokale omgeving.

Bron: [www. https://www.ilent.nl/onderwerpen/governance-en-integriteit](https://www.ilent.nl/onderwerpen/governance-en-integriteit) (geraadpleegd 19-12-2022)

3.2.4. De Aw en visitaties

Er is een overlap tussen het toezicht van de Aw en de visitaties. Daarom hebben de Aw en de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) afspraken gemaakt in een samenwerkingsconvenant. Zo beperken zij deze overlap en maken zij gebruik van elkaars informatie.⁵ Met name artikel 5 en 6 geven aan welke informatie wanneer met elkaar wordt gedeeld (zie box 2).

Box 2: Samenwerkingsconvenant tussen SVWN en Aw (2020)

Artikel 5 – Tijdig onderling informeren over initiatieven die elkaars activiteiten raken

5.1 Aw en SVWN spreken af dat zij elkaar tijdig en vooraf informeren over voorgenomen beslissingen, beleid en initiatieven die consequenties kunnen hebben voor het werk van de andere partij. Het kan gaan om een wijziging in de toezichtvisie, het toezichtkader respectievelijk de visitatiemethodiek dan wel pilots en experimenten die op het grensvlak liggen van toezicht en visitatie of waarvoor medewerking van de andere partij nodig of gewenst is.

5.2 Partijen maken jaarlijks nadere afspraken over de bijdrage van SVWN aan de door de Aw op te stellen Staat van de corporatiesector. Die bijdrage kan bestaan uit een analyse van de bevindingen uit visitaties in het afgelopen jaar voor onderwerpen die voor de Staat van de corporatiesector specifiek van belang zijn

Artikel 6 – Partijen maken alleen gebruik van schriftelijke en openbare resultaten

6.1 Partijen delen geen informatie over bevindingen of resultaten van afzonderlijke inspecties respectievelijk visitaties buiten de openbaar beschikbare schriftelijke informatie daarover. Aw vraagt SVWN of een visiterend bureau niet om nadere informatie over (de resultaten van) een visitatie bij een toegelaten instelling die verder gaat dan wat in het openbare visitatierapport is vermeld. SVWN of een visiterend bureau vraagt Aw niet om informatie over een (inspectie bij een) toegelaten instelling die verder gaat dan wat in de openbare toezichtbrief of beoordeling staat vermeld. SVWN deelt laatstgenoemde afspraak met de visiterende bureaus en spant zich ervoor in dat deze door de visiterende bureaus in acht wordt genomen.

⁵ Zie: [Visitaties | Governance en integriteit | Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\) \(ilent.nl\)](#) (geraadpleegd 29-05-2023)

6.2 Aangezien deze samenwerkingsovereenkomst alleen betrekking heeft op schriftelijke en openbare resultaten en bevindingen verwijzen partijen overige personen en organisaties die inzage wensen in deze resultaten en bevindingen naar deze openbare informatie op de respectievelijke websites.

Een voor dit onderzoek belangrijke wijziging in de visitatiemethodiek (zie artikel 5.1.) is de ontwikkeling van *methodiek 7.0*⁶ en het daarbij behorende beoordelingskader. In deze methodiek die per 2023 wordt gebruikt is er meer ruimte voor maatwerk door de visitatoren, staat ‘leren’ centraal en is het gesprek met ‘samenwerkers’ (partijen waarmee wordt samengewerkt) onderdeel van het visitatietraject (zie: visitatieveld ‘maatschappelijke verankering’). Verder wordt in deze methodiek ook bekeken of de organisatie organisatorisch en financieel voldoende is toegerust om de maatschappelijke opgave te realiseren (zie: visitatieveld ‘maatschappelijke capaciteit’). Meer dan in eerdere methodieken is er oog voor de corporatie als samenwerkingspartner. Vanuit het perspectief van dit onderzoek biedt de nieuwe methodiek daarmee een aantal interessante aanknopingspunten voor vernieuwing van het toezicht. Het is wel zo dat ook in de nieuwe methodiek de corporatie, en de rol van de corporatie in het netwerk het object van visitatie vormen en dat dus niet het functioneren en presteren van het netwerk object van visitatie is.⁷ In recente experimenten met *netwerkvisitatie*⁸ werd er overigens *wel* voor gekozen om naast ‘de corporatie in het netwerk’ ook het functioneren en presteren van het netwerk als object van visitatie mee te nemen.⁹

3.2.5. Toezicht op deelname van de corporatie in *verbindingen*

Naast de herziene Woningwet, de toenemende aandacht voor de governance van woningcorporaties en de ontwikkelingen rondom visitatie is er nog een laatste mogelijke aangrijpingspunt voor vernieuwing van het toezicht door de Aw.

De Aw kijkt namelijk ook naar *verbindingen* die woningcorporaties (‘toegelaten instellingen’) aangaan¹⁰. Zij richt zich in haar toezicht op de vraag “in welke mate een corporatie verbindingen heeft en welke liquiditeits-, vermogens- en ondernemingsrisico’s deze bevatten en hoe de corporatie de governance rondom de beheersing van de verbindingen heeft ingericht.” (Autoriteit Woningcorporaties, 2022, p. 93).

In haar toezicht met betrekking tot verbindingen beoordeelt de Aw ook governance-aspecten:

“De onderzoeksvragen aan de corporatie om risico’s te duiden kunnen gaan over:

- o Inrichting van de governance
 - o Kwaliteit van het intern toezicht op verbindingen
 - o Rol, opdracht en opmerkingen van de accountant m.b.t. verbindingen.
 - o PDCA/Risicomanagement m.b.t. verbindingen
 - o In hoeverre betreft de controlefunctie de verbindingen in zijn/haar werkzaamheden en welke bevindingen/aanbevelingen volgen daaruit?
 - o Is de integriteitscode ook van toepassing voor de verbindingen?”
- (Autoriteit Woningcorporaties, 2022, p. 94).

⁶ https://visitaties.nl/data/media/files/SVWN_%20Methodiek%207 ONLINE.pdf.

⁷ In hoofdstuk 5, figuur 2 zijn dat de kwadranten 1 en 3 (het object is de corporatie en het perspectief kan zowel ‘eco’ als ‘ego’ zijn).

⁸ Het ging om de netwerken *Pact-West* (Tiwos) en *Thuis in de Wijk* (Zayaz). Zie: <https://visitaties.nl/netwerkvisitatie>

⁹ In hoofdstuk 5, figuur 2 is dat het kwadrant 4 (het object is het netwerk en het perspectief is ‘eco’).

¹⁰ “Corporaties gebruiken verbindingen voor uiteenlopende activiteiten van verschillende omvang. De impact van verbindingen op de TI kan afhankelijk van de activiteiten en omvang substantieel zijn. Verbindingen verrichten activiteiten binnen het wettelijk vastgestelde werkdomein die niet tot de DAEB behoren. Daarvoor geldt het uitgangspunt dat zij geen risico mogen vormen voor het maatschappelijk kapitaal van de corporatie. De corporatie heeft daarom inzicht in de risico’s, de werkzaamheden van de verbinding en de risicobeheersing is op orde.” (Autoriteit Woningcorporaties, 2022, p. 93).

Als een corporatie een te hoog risico loopt uit hoofde van verbindingen, dan kan de Aw maatregelen opleggen en interventies plegen. Deze hebben betrekking op de corporatie en/of een eventuele dochteronderneming, en dus niet op de verbinding zelf. Een voorbeeld van z'n interventie is dat de Aw de corporatie kan opdragen om een verbeterplan of herstelplan te maken of om de activiteiten in de verbinding af te bouwen, te verkopen of onder te brengen in de corporatie. (Autoriteit Woningcorporaties, 2022, p. 94).

De manier waarop het toezicht op corporatie die verbindingen zijn aangegaan biedt aanknopingspunten voor de manier waarop de Aw haar toezicht met betrekking tot samenwerkingsverbanden en netwerken zou kunnen inrichten (zie paragraaf 7.2.10.).

4. Observaties ('Ist')

De literatuurstudie, actiegerichtte focusgroepen en interviews hebben tot een aantal algemene observaties geleid. In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens:

- het belang dat aan het thema 'toezicht in en op netwerken' wordt toegekend (paragraaf 4.1.);
- de fluïditeit van zowel toezicht als de wereld waarop toezicht gehouden moet worden (paragraaf 4.2.);
- onderzoeksbevindingen per onderdeel van toezicht (informatie verzamelen en analyseren, oordelen en sparren, en interveniëren) (paragraaf 4.3.);
- contingentiefactoren die relevant zijn voor het toezicht (paragraaf 4.4.);
- een aantal 'losse eindjes', thema's die nog volop in ontwikkeling zijn (paragraaf 4.5.).

4.1. Toezicht op en in organisatienetwerken: belangrijk maar niet urgent

De noodzaak en de ambitie om maatschappelijke opgaven via samenwerking aan te pakken, komt in alle cases overduidelijk terug.

"Organisaties kunnen niets alleen zelf, zij moeten altijd samenwerken. En daar moet je goed in worden" (Zayaz)

De deelnemers aan het onderzoek vinden toezicht op netwerken een belangrijk onderwerp, maar kunnen het waarom niet altijd expliciteren. Men ziet het niet altijd als een heel urgent onderwerp zolang 'er niets aan de hand is' of de risico's (financieel, maatschappelijk, politiek) beperkt zijn.

Bij de onderzochte cases is het netwerk nauwelijks in beeld als object van toezicht bij bestaande toezichthouders. Het object van zowel intern als extern toezicht is in de onderzochte cases primair de bestuurder van de afzonderlijke netwerkdeelnemers.

"Wat we niet hebben, is toezicht op het netwerk als geheel. Het zou interessant en goed zijn, merkt iemand op, om te kijken wanneer we – onder welke omstandigheden / in welke situatie – zoiets willen organiseren. Hoe willen we dat toezicht op het netwerk als geheel inrichten?" (Trivire)

4.2. Fluïde toezicht in een fluïde wereld

Het houden van toezicht zou overzichtelijk en eenvoudig zijn in een imaginaire wereld waarin de rol van toezicht duidelijk is, waarin taken, bevoegdheden, rollen, verantwoordelijkheden en doelen bij de onder toezichtstaande helder zijn, waarbij er een rechte en in tijd afgebakende lijn bestaat tussen de beleidsdoelstellingen en de uitvoering van beleid, waarin duidelijk is wat maatschappelijk presteren precies is en waarin wet- en regelgeving handhaafbaar zijn.

De echte wereld, en zeker de wereld samenwerkingsverbanden en organisatienetwerken is echter 'rommeliger', ofwel *bewegend* en *diffuus*. Daarmee ontstaat onduidelijkheid en onzekerheid over het object van toezicht en de inrichting van het toezicht. We zagen in de onderzochte cases minstens zeven factoren die dit illustreren.

- De netwerkgrenzen zijn in de praktijk vaak niet scherp afgebakend
Welke partijen vormen het netwerk? In de praktijk zijn er naast een kerngroep van enkele die met elkaar uitgangspunten of een werkwijze vastlegt vaak sprake van een kring van andere partijen die op basis van specifieke casuïstiek de ene keer wel en andere keer niet betrokken worden. De cliënt- of probleemgerichte benadering die met name bij de netwerken in het sociaal domein (armoede, zorg-woonproblematiek) is per definitie een werkwijze waarbij telkens van

geval tot geval wordt bekeken welke partijen met elkaar moeten samenwerken om tegemoet te komen aan de hulpvraag of om het specifieke maatschappelijk vraagstuk aan te pakken. Netwerkgrenzen en daarmee het object van toezicht zijn daarmee heel diffuus geworden. Bij netwerken in het fysieke domein (gebiedsontwikkeling, aardgasvrij malen van wijken etc.) lijken de netwerkgrenzen op het eerste oog scherper afgebakend omdat er vaak sprake is van formele contracten waarin verantwoordelijkheden en verplichtingen van de betrokken partijen worden vastgelegd. Maar in de praktijk krijgen ook deze partijen te maken met een kring van betrokkenen, bijvoorbeeld burgers of gemeenten, waarmee een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie bestaat en daarmee wordt ook bij deze samenwerkingsverbanden de netwerkgrens diffuus.

- *Ook de toezichtfunctie is in de praktijk vaak niet scherp afgebakend.* Dat roept de vraag op welke gremia wel en niet tot toezicht gerekend kunnen worden. Gaat het om toezichthouders of om toezichthouden? De functie van toezicht houden hoeft immers in een netwerk niet persé bij een toezichthouder in de klassieke zin belegd te zijn, maar kan in een specifiek samenwerkingsverband ook berusten bij bijvoorbeeld een stuurgroep. In de onderzochte cases zijn er verschillende gremia met 'toezichtachtige' functies, zoals: een stuurgroep, een bestuurlijk overleg, een partneroverleg, het college van B&W, de gemeenteraad, de bestuurder van de woningcorporatie, een ('Gezamenlijke') Raad van Commissarissen, een gebiedscommissie, de huurdersvereniging of een externe visitatie. Ook vervullen bestuurders soms gezamenlijk een toezichthoudende rol richting netwerk. Door de gelaagdheid van sommige netwerken zijn rollen en verwachtingen ten aanzien van de 'toezichtachtigen' niet altijd helder.

Toezichtachtige gremia – voorbeelden

Verschillende typen actoren oefenen verschillende soorten 'toezichthoudende functies' uit in/op een organisatienetwerk, bijvoorbeeld:

- Bij Warmtenet (Trivire) zijn dat de afzonderlijke RvC's, een platform gezamenlijke corporaties (PRED), en het gezamenlijke huurdersoverleg.
- Bij Aardgasvrij (BO-EX) zijn dat de gemeente (regierol), een onafhankelijke voorzitter (rol nog onduidelijk), en is er bestuurlijk overleg tussen de corporaties, de energiepartijen en de wethouder.
- De netwerken 'Thuis in de wijk' (Zayaz) en 'Keent en Moesel' (Wonen Limburg) kennen een stuurgroep. Bij Wonen Limburg zitten de corporatie, de wethouder en de gedeputeerde in de stuurgroep.

- *Verschillende petten van de gemeente.* In een aantal netwerken in ons onderzoek zien we dat de gemeente verschillende petten op heeft: toezichthouder, beleidsmaker, regisseur en/of financier.

- Voorbeeld Den Helder: daar is de gemeente beleidsmaker (armoedebeleid), hulpverlener (schuldhulp), schuldeiser (schulden bij gemeentelijke belastingen) en regisseur van het netwerk.

Deze gelijktijdige uitvoering van verschillende rollen maakt toezichthouden extra ingewikkeld en versnipperd.

- *Verschillende perspectieven en belangen van de netwerkpartners (asymmetrie).* In de praktijk is binnen netwerken vaak sprake van een asymmetrie tussen de deelnemers. Van asymmetrie is sprake als motieven en belangen tussen deelnemers verschillen. In een van de cases is het netwerk voor de zorgpartij een heel klein project in de regio waar men wel graag aan meedoet,

voor de gemeente in politiek opzicht heel belangrijk, voor de deelnemende bank belangrijk in het kader van de profilering als maatschappelijk ondernemer en voor de corporatie belangrijk omdat het project kan leiden tot minder probleemhuurders. Het netwerk is dus voor de meeste partijen (op de zorgpartij na) weliswaar belangrijk, maar op andere gronden. Daardoor is sprake van asymmetrie. Deze asymmetrie leidt ook bij de toezichthouders van de deelnemende partijen tot verschillen in informatiebehoefte en beoordelingscriteria.

- *Niet scherp afgebakende handelingsruimte.* De wil en de noodzaak om het maatschappelijk probleem centraal te stellen en de samenwerking op te zoeken zorgt ervoor dat samenwerkingspartners zoals gemeenten en woningcorporaties, regelmatig genooddaakt zijn de vraag te stellen: “wie is waarvan en gaat waarover?” ofwel “waar zijn we wel en waar zijn we niet van?” Een van de gesprekspartners verwoordde het als volgt: “*In een netwerk kun je niet veel met principiële. Je moet over de grenzen van je eigen domein heen kunnen en willen denken en handelen.*” In de praktijk blijkt het nog niet eenvoudig te zijn om tot een goed gesprek tussen bestuurder en toezichthouder te komen over de balans tussen grenzen stellen en grensoverstijgend samenwerken. De bestuurder heeft handelingspeelruimte nodig in het netwerk en moet tegelijkertijd de sensitiviteit hebben om aan te voelen op welk moment hij naar de RvC moet. In organisatienetwerken kan het voorkomen dat netwerkpartners daar in het gesprek tussen bestuurder en toezichthouder verschillende keuzes in maken. Dit kan ertoe leiden dat er bestuurders met veel en bestuurders met weinig handelingsruimte in het netwerk zitten. In dit onderzoek hebben we niet in detail onderzocht in hoeverre dit voorkomt in de onderzochte netwerken. We hebben wel gezien dat er verschillen bestaan in de mate waarin toezichthouders ‘hun’ bestuurders aansporen de grenzen van de wet op te zoeken. Ook hebben we gezien dat zowel bestuurders als intern toezichthouders zich soms geremd voelen door de externe toezichthouder - de Autoriteit Woningcorporaties - om te doen wat ze denken dat nodig is vanuit het volkshuisvestelijk belang. Toch blijkt men daar in de praktijk wel uit te komen na een gesprek met de Aw ofwel door creatieve oplossingen te verzinnen.
- *Verhouding bestuurder – RvC niet altijd scherp afgebakend.* De precieze rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van toezicht in/op een organisatienetwerk is niet altijd helder afgebakend en/of is niet bij iedereen duidelijk: wie houdt op welk moment waarop toezicht? Soms verricht de bestuurder toezichthoudende activiteiten richting het netwerk. Dat kan bijv. als hij lid is van een overkoepelende stuurgroep die de voortgang van deelprojecten bewaakt. De RvC houdt vervolgens toezicht op de bestuurder, maar niet direct op het netwerk. Ook zien we dat de RvC soms in de spagaat zit tussen compliance (regel als uitgangspunt, ‘wat mag?’) en volkshuisvestelijk belang (maatschappelijk probleem als uitgangspunt, ‘wat is nodig?’). Het is belangrijk dat de RvC duidelijk is over hoe hij om gaat met dit soort dilemma’s zodat voor de bestuurder en het netwerk als geheel duidelijk is hoe groot hun handelingsruimte is.
- *Grillige ontwikkelingsgang van netwerken.* De organisatienetwerken ontwikkelen zich vaak niet lineair, maar ‘ontvouwen’ zich langzaam, ‘dingen staan niet op voorhand vast’. Dat wil zeggen dat ambities, resultaten en aanpak van het organisatienetwerk soms gaandeweg concreet worden gemaakt en ook van tijd tot tijd worden bijgesteld. Wijkontwikkelingsprojecten die soms 20 tot 30 jaar duren zijn voorbeelden van zulke projecten. Maar ook netwerken rondom armoedepreventie en -bestrijding, zijn voorbeelden van projecten waarbij een globale doelstelling vaststaat (terugdringen armoede) en waarop iedereen zich committeert, maar die ‘al doende’ meer concreet wordt gemaakt (bijvoorbeeld: x procent gezinnen onder armoedegrens of x procent minder financiële huurproblematiek). Toezichthouders moeten in dat soort netwerken bereid en in staat zijn mee te bewegen in de verschillende ontwikkelfasen van het

netwerk. Ook in de fase dat er nog geen sprake is van een formeel project is wel al commitment van bestuurders en toezichthouders vereist en moeten zij risico's durven nemen. Het is belangrijk om in de beginfase met elkaar het speelveld en de handelingsruimte te bepalen waarbij de richting wordt vastgelegd maar de uitvoering nog niet wordt 'dichtgetimmerd'. Zeker in de beginfase is flexibiliteit van de toezichthouder nodig, maar in een volgende fase gaat het ook om meer concrete en heldere afspraken. Tijdens het onderzoek kwamen twee vragen rond dit thema naar voren:

- (a) hoe houd je als RvC toezicht in de beginfase als partijen nog zoekend zijn? Heb je dan wel een rol of moet je de bestuurder vooral vrij laten?
- (b) hoe houd je zicht op de interne dynamiek van het netwerk, moet je van tijd tot tijd in gesprek met de netwerkdeelnemers of moet je je blijven richten op de eigen bestuurder?

4.3. Observaties m.b.t. toezicht – per fase van toezicht

In de vorige paragraaf bespraken we zeven factoren die de onzekerheid en onduidelijkheid over het object en de inrichting van het toezicht illustreren. In deze paragraaf beschrijven we een aantal observaties uit het onderzoek, uitgesplitst naar de verschillende stappen in het toezicht.

Een algemene constatering is dat de Aw bij de door ons onderzochte netwerken grotendeels buiten beeld is en alleen als het gaat om compliance op de achtergrond een rol lijkt te spelen. Een enkele keer wordt er vanuit de corporatie contact gezocht met de Aw als de grenzen van de wet worden opgezocht. Ook maakt de Aw gebruik van de visitatierapporten van de corporaties (zie paragraaf 3.2.4.), maar deze gaan niet over het functioneren van de netwerken waarin de betreffende corporatie deelneemt, of de rol van de corporatie(bestuurder) in die netwerken.

Toezicht bestaat, volgens sinds een midden jaren negentig veel gebruikte omschrijving uit drie stappen: (1) informatie verzamelen en analyseren, (2) een oordeel vormen en (3) zo nodig interveniëren (zie o.a. Inspectieraad, 2013, p. 20; zie ook de kritiek van Ruimschotel op deze definitie, Ruimschotel, 2014). Als we inzoomen op deze drie fasen van toezicht dan valt het volgende op.

4.3.1. Informatie verzamelen en analyseren

In het onderzoek hoorden we uitspraken als 'ik weet niet wat mijn toezichthouder nodig heeft', 'ik kan prima mijn klassieke toezichtstaken uitvoeren', 'we komen niet aan het betekenisvolle gesprek toe', 'we kijken vooral naar financiën (i.v.m. grenzen), minder naar maatschappelijke of imago kansen en risico's'.

Het is belangrijk om behoeften te verkennen en ideeën te ontwikkelen om het toezicht op organisatienetwerken op een werkbare en betekenisvolle manier te organiseren. Dit vraagt om een goed gesprek en goede afspraken tussen de bestuurder en de RvC op dit thema. We constateren dat de meeste van de onderzochte cases hier nog een pril ontwikkelingsstadium verkeren (de 'snuffelfase', zie ook paragraaf 6.1. figuur 3).

Tijdens de actiegerichte sessies die we als onderzoeksteam hebben gehad met de verschillende deelnemers hebben we deze gesprekken gefaciliteerd. Er is veel variatie in de mate waarin, door wie en waarover toezichthouders geïnformeerd willen worden als het gaat om informatie over netwerken. Doorgaans geldt wel, hoe groter het financieel belang en de financiële risico's hoe eerder en meer men geïnformeerd wil worden.

We zien dat wat fase 1 – het verzamelen en analyseren van informatie – betreft er veel outputinformatie is, bijvoorbeeld in de vorm van voortgangsrapportages. Wat veelal ontbreekt is informatie over de outcome en impact van de gezamenlijke activiteiten, dat wil zeggen informatie over de vraag of het netwerk de gewenste en beoogde effecten oplevert: draagt het netwerk echt bij aan vermindering van armoede, een leefbare wijk, betaalbaar wonen of zorg op maat?

4.3.2. Oordeelsvorming

Wat betreft fase 2, de oordeelsvorming, zien we dat veelal een duidelijk toetsings- of beoordelingskader ontbreekt: ‘Wanneer functioneert en presteert het netwerk goed?’ en ‘Wanneer vinden we als interne en externe toezichthouder dat de bestuurder het goed doet in het netwerk c.q. bij het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk?’

Daarnaast zijn netwerkdoelen waaraan kan worden getoetst soms wel (enigszins) omschreven, maar blijven nog wel eens algemeen of ‘vaag’. Denk bijvoorbeeld aan een van de cases waarin wordt samengewerkt rond het thema armoedebestrijding: wat is armoede, hoe definiëren we dat, welke interventies pleeg je, en hoe meet je dan vervolgens of het werkt, is een daling van het aantal gezinnen in armoede voldoende of wordt ook een breder effect beoogd, bijvoorbeeld met betrekking tot werk, gezondheid of eenzaamheid?

Juridische kaders zijn in de praktijk leidend bij dit onderdeel van toezicht. Denk daarbij aan wet- en regelgeving rondom privacy, aansprakelijkheid en mededinging.

Voorbeelden daarvan zijn:

- Het ‘testen’ van regels en toezicht van de Aw: door te kijken of een corporatie wel “(...) *binnen de lijntjes kleurt*” (zie bv. Trivire).
- Via andere partijen oplossingen realiseren, zoals een vliegticket regelen voor een Surinaamse vrouw via de Bossche Bond (Wonen Limburg).
- Door andere framing budgetten loskrijgen van andere partijen, zoals bij Keent-Moesel, waar er vanuit het schoolbudget ook middelen zijn vrijgespeeld: “*We moeten ook wat los zien te krijgen uit de fysieke budgetten nu we er voor hebben gekozen om op sociaal gebied zo langdurig actief te zijn (15-20 jaar). Daarom kijken we nu bijvoorbeeld ook naar schoolbudgetten en om dingen te doen met leerlingen. Het schoolbestuur kan prima middelen vrijmaken vanuit het budget als het om zaken gaat die over langere tijd lopen. Zo wordt het ook een groter wijkverhaal.*”

Verder is er het besef dat wetgeving en regels waar het (extern) toezicht op is gebaseerd vrijwel altijd achterlopen op de praktijk en dat dat in de praktijk leidt tot het opzoeken van de grenzen van de wet:

Voorbeeld: “*Ze houden ook toezicht op regels die er nu zijn. De wetgeving hobbelt er altijd wat achteraan. Tegelijk staat de praktijk niet stil. De Aw kan niet het primaat van de wetgever vervangen. En dan zit je dus in een soort politieke spagaat. Je bent al snel een paar jaar verder als je wetgeving wil veranderen. Ondertussen wil je wel wat kunnen doen, dus dan zoek je de grenzen op en je werkt samen met verschillende partners in het netwerk. Je moet verder met elkaar, daar zit natuurlijk wel een soort grijs gebied.*” (Rochdale)

Tegelijkertijd worden er in diezelfde praktijk ook altijd wel ‘praktische oplossingen’ (*coping mechanisms*) gevonden: men zoekt de grenzen van de wet op bij het realiseren van de maatschappelijke opgave. Toezichthouders (en bestuurders) zoeken naar hun rol en verantwoordelijkheid hierbij. We zien dat de RvC daarbij soms in de spagaat zit tussen compliance (regel als uitgangspunt, ‘wat mag?’) en het volkshuisvestelijk belang (maatschappelijk probleem als uitgangspunt, ‘wat is nodig?’).

In paragraaf 4.2. kwam ter sprake dat organisatienetwerken veelal een grillige ontwikkelingsgang kennen en dat dat specifieke eisen stelt aan toezichthouders. Zij moeten beschikken over de nodige flexibiliteit, aanpassingsvermogen en lerend vermogen. Zij moeten, zoals een van de gesprekspartners het uitdrukte, kunnen ‘stretchen’ en ‘meebewegen’.

Voorbeeld verhouding extern toezicht: *“Maar de Aw moet ook leren. Bijvoorbeeld over de vraag wat de hoogte zou moeten zijn van de aansluitkosten van de woningen op het warmtenet. Of over de vraag waar de HVC de leidingen aanlegt en waar wij als corporaties aanleggen. Dat zijn voorbeelden van vragen die met externe toezichthouders worden besproken.”* (Trivire)

Zeker bij langjarige en/of sectoroverschrijdende projecten is van alle partijen commitment op hoofdlijnen en uitgangspunten vereist maar zal binnen elk deelproject of om de zoveel jaar dat commitment omgezet moeten worden in concrete afspraken over bijvoorbeeld geld, mensen, verantwoordelijkheden en activiteiten. Het toetsingskader van de toezichthouder richt zich dus enerzijds op de intenties en uitgangspunten, maar ook op het naleven van de concrete werkafspraken en het beweegt zo nodig mee in de tijd.

4.3.3. Interventie

Wat betreft fase 3, de interventie, is het in de onderzochte cases niet duidelijk wie mag en kan interveniëren als het netwerk niet naar tevredenheid functioneert en presteert. Een bewuste strategie ten aanzien van *exit*, *voice* of *loyalty* ontbreekt. Dat wil zeggen dat deelnemers aan het netwerk niet vooraf nadenken over wanneer ze uit het netwerk stappen, hun stem laat horen, of loyaal blijven aan het netwerk ook al is men het niet helemaal eens met de koers of de gang van zaken. Interventie komt wel van de gemeenteraad bij het vaststellen en bijstellen van (budgetten en scope van) projecten waar de gemeente bij is betrokken. In procesafspraken en de verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden kunnen concrete afspraken worden gemaakt over wie wanneer kan en mag interveniëren (zie een vergelijkbare discussie over de aansprakelijkheid van netwerken in Zegveld, 2018). We zijn in ons onderzoek geen voorbeelden tegengekomen van RvC's die direct hebben ingegrepen bij een van de betrokken netwerken. Wel zijn zij in de meeste gevallen aan het begin van het project akkoord gegaan met een langjarig commitment.

4.4. Contingentiefactoren die relevant zijn voor het toezicht

Er zijn factoren waar zowel de individuele corporatie als het netwerk als geheel geen invloed op kan uitoefenen maar die wel van belang zijn voor de inrichting en de reikwijdte van het toezicht. Tijdens het onderzoek werd een aantal van deze zogeheten ‘contingentiefactoren’ zichtbaar.

(a) Financiering

“Er is wel gezamenlijkheid in wat je wil, maar als geld in beeld komt wordt het ingewikkeld.” (Zayaz)

Financieringsmodaliteiten, financieringsvoorwaarden en financiële afspraken blijken in de praktijk heel sturend te zijn voor hoe toezicht en verantwoording (kunnen) worden ingevuld.

Vier voorbeelden:

(I) Voor de toezichthouder is van belang of externe financiering tijdelijk of structureel is, in welke vorm financiering plaatsvindt (bijvoorbeeld subsidie, lumpsum, doelfinanciering, cofinanciering etc.) en of de financiering aan een of meerdere netwerkpartners wordt verstrekt dan wel aan het netwerk als geheel.

(II) De interne toezichthouders moeten keuzes moeten maken die worden begrensd door het normenkader van externe toezichthouders (wat mag wel en wat mag niet van de diverse inspecties en autoriteiten?).

(III) Ook de financiële afspraken die netwerkpartners onderling maken, bijvoorbeeld door geld in een gezamenlijk fonds te stoppen of juist geldstromen gescheiden te houden zijn, vereisen maatwerk in toezicht. In het laatste geval – de onderlinge afspraken – is overigens geen sprake van contingentiefactoren omdat de netwerkpartners hierover zelf beslissingen nemen.

Een voorbeeld:

Verschillende partners brengen verschillende middelen in, wat mag wel/ niet gecombineerd worden ten behoeve van de opgave die de corporatie met partners wil realiseren? Voorbeeld, business case Trivire waar investering per woning € 3000 zou bedragen maar € 8000 werd betaald om de businesscase voor Warmtenet Drechtsteden (totale netwerk) haalbaar te maken. Overigens is op 1 mei 2020 de RVO de subsidieregeling geopend voor aansluiting op warmtenetten die aansluiting op het warmtenet ook voor armere en kleinere corporaties haalbaar maakt.

(IV) Bij sectoroverstijgende samenwerking kunnen sectorgebonden financieringsmodaliteiten zoals subsidievoorwaarden of specifieke criteria voor doelsubsidiëring de samenwerking in de weg zitten. Een voorbeeld: cliëntgebonden financiering voor zorg hangt vast aan indicatiestellingen en is persoonsgebonden, dus niet onderdeel van een ‘pot’ waaruit wonen, zorg, welzijn etc. gefinancierd kunnen. Interne en externe toezichthouders zien toe of dit geld volgens de regels van de doelsubsidie wordt besteed, dus niet of het ‘integrale probleem’ wordt opgelost.

(b) Politiek-bestuurlijk krachtenveld

Het omgaan met de politieke dynamiek is voor zowel bestuurders als toezichthouders een uitdaging. De vier jaartermijn van de politiek staat op gespannen voet met het lange termijn perspectief van het netwerk. Daarom is het belangrijk om, zoals een van de gesprekspartners het uitdrukte *“te weten hoe de ambtenaren in de film hangen.”* Wat vanuit het perspectief van de corporaties en de bewoners prioriteit heeft, hoeft niet altijd prioriteit bij de politiek te hebben en andersom (zie bijvoorbeeld de wijkontwikkelingsprojecten of projecten waarbij hele wijken ‘van het gas af’ moeten). Dat stelt toezichthouders voor de vraag waar ze aan (moeten) toetsen: of de corporatie zijn eigen doelstellingen behaalt dan wel of de corporatie voldoende bijdraagt aan de doelstellingen van een andere partij, in dit geval de gemeente.

Twee voorbeelden:

Bij de *casus van Wonen Limburg* werd gewezen op het belang van de politieke dynamiek: *“de politieke agenda’s zijn wendbaarder dan de agenda’s van de RvC’s”*. Gemeenteraadsverkiezingen kunnen de arena veranderen (andere beleidsprioriteiten, andere mensen) en dat kan van grote invloed zijn op het verloop van het project. De toezichthouder zal hierin mee moeten gaan.

Bij *Trivire* merkt men vooral dat het tempo bij de politiek soms wat langzamer is. Continuïteit is vooral belangrijk. Wisselende politieke kleuren en wethouders kunnen continuïteit van het programma t.a.v. warmtenet eventueel in gevaar brengen. Tegelijkertijd is dit niet per se de verwachting gezien de klimaatafspraken. Hier past wel de kanttekening bij dat als de politiek zich teveel en te lang bindt dat een te forse inbreuk op het budgetrecht van de gemeenteraad kan betekenen en dat kan de democratische controle en legitimiteit ondermijnen. Het blijft nodig om de nodige flexibiliteit (tussentijdse herbezinning) in de samenwerking in te bouwen. In de casus Trivire gebeurt dat ook omdat de samenwerkingsovereenkomst (SOK) om de twee jaar wordt geëvalueerd: wisselingen van de

wacht, maar ook nieuwe technologische ontwikkelingen kunnen tot nieuwe inzichten en andere keuzes leiden.

(c) ‘beleidsconcurrentie’: aanwezigheid van andere actoren en initiatieven die ongeveer hetzelfde doen

Een samenwerkingsverband opereert niet in een vacuüm. Soms is er sprake van concurrerende initiatieven die ongeveer hetzelfde doel hebben. De toezichthouder van de woningcorporatie zal dan een duidelijke antwoord moeten hebben op de vraag waarom het juist de corporatie is die het vraagstuk moet oppakken.

Een voorbeeld:

Wonen Limburg: de Albert Heijn in de buurt is al een plek waar toevallige ontmoetingen ontstaan en waar zicht op eenzaamheid is, iets wat ook de ambitie van ‘wijkorganisatie Keent-Moesel’ is. Er is ook een ‘concurrerende’ zorgaanbieder (Zorggroep) naast de zorgaanbieder Land van Horne (partner in het samenwerkingsverband) in beeld: via informele relaties lopen de contacten goed.

(d) verschil in kennis en dynamiek tussen en binnen netwerkdeelnemers

Het verschil in dynamiek speelt niet alleen tussen woningcorporatie en gemeente, maar ook tussen woningcorporatie en private partijen. Ook hier is een verschil in dynamiek dat de toezichthouder voor lastige vragen kan stellen.

Een voorbeeld:

Havensteder: de private partijen willen snelheid. De gemeente voelt zich daardoor onder druk gezet (‘we dreigen de regie kwijt te raken’). Gemeente en Havensteder gaan ‘langzamer’ dan de private partijen. Bij de gemeente: bezuinigingen op personeel, uitbesteden van onderzoek en advies (stedenbouwkundig plan), veel ‘schijven’. De gemeente wil nog geen intentieovereenkomst tekenen omdat men in dit stadium de uitvoering niet wil (mag?) gunnen aan één private partij. Voorlopige oplossing: de private partij brengt bij de ontwikkeling kennis en kunde in, maar krijgt niet per definitie ook de hele uitvoering (de bouw).

(e) wet- en regelgeving & toetsingskader Aw

Twee van de belangrijkste contingentiefactoren zijn de wet- en regelgeving en het toetsingskader van de Aw. Samenwerking leidt vaak tot het (ver)delen van verantwoordelijkheden, kosten, risico’s en resources waarbij de grenzen van wat mag worden opgezocht ten behoeve van de samenwerking en daarmee het maatschappelijk vraagstuk.

Voorbeelden:

- *de AVG*: beperkt en bemoeilijkt het delen en gebruiken van data (Casus Zayaz, Wonen Limburg, WSDH)
- *wet- en regelgeving rondom de kerntaken van een corporatie*: in hoeverre kun je en mag je (van de toezichthouder) als corporatie zaken oppakken die niet onder de core business vallen. Mag je investeren in roerende zaken? In de casus van Bo-Ex worden bijvoorbeeld nieuwe pannen e.d. gekocht voor particulieren die van het gas af gaan.
- *mededingingswetgeving*: hoever mag je in welk stadium gaan met het aangaan van overeenkomsten met (‘gunnen aan’) een private partij?
- *Aw regelgeving omtrent taakoverstijgend handelen en ‘mengen’ financiële stromen* (Trivire). Trivire: het zou goed zijn om bij de Aw al in een vroeg stadium de ‘what if’-vraag aan de orde te stellen: stel dat je als corporatie risico’s en kosten moet gaan delen, wat vindt de Aw daar van? Of: mag de corporatie van de Aw in de toekomst een eigen bijdrage gaan vragen van particulieren? Ook de Aw wil

‘terug naar de bedoeling’, maar wat betekent dat voor verantwoording en risicobeheersing zonder in regeltjes te vervallen?
- *Rechtmatigheidseisen* (Rochdale). De Aw zou leefbaarheidsuitgaven zonder prestatieafspraken onrechtmatig moeten verklaren. In de praktijk gebeurde dat niet. Hoe groot is de bewegingsruimte van de Aw¹¹?

(f) Fase van ontwikkeling

Bij een aantal netwerken in het onderzoek verandert het toezicht al naar gelang de fase van ontwikkeling. Bij een van de cases (Trivire, aansluiting warmtenet) vond de samenwerking in het begin plaats op basis van ‘ruimte en vertrouwen’ in plaats van op basis van klassieke toezichtkaders. Pas later werd er een meer ‘juridisch geformaliseerde’ samenwerkingsovereenkomst getekend.

4.5. Nog openstaande vragen

Tijdens de gesprekken en bijeenkomsten met de bestuurders, toezichthouders en netwerkpartners kwamen verschillende vragen en behoeften naar voren die aan het einde van het onderzoek nog niet zijn beantwoord of bevredigd. Het is een illustratie van het feit dat het veld zich nog in de fase van bewustwording en verkenning en bevindt.

Voorbeelden van dit type thema's:

- *Normeren of waarderen?* Een beweging van traditioneel toezicht naar toezicht dat beter aansluit bij de netwerkaanpak van maatschappelijke opgaven vraagt onder andere van toezichthouders om minder in termen van *normeren en beoordelen* en meer in termen van *waarderen en wegen* te spreken. Dit is het geval omdat doelen veelal niet heel scherp zijn gedefinieerd en door de tijd heen verschuiven, en actoren sterk van elkaar afhankelijk zijn in een netwerk. Daarmee zijn individuele actoren in een netwerk door een toezichthouder niet afzonderlijk te beoordelen op het bereiken van duidelijk gedefinieerde doelstellingen.
- *Schaalgrootte.* De ‘schaalvraag’: hoe is de grootte van het werkgebied van corporaties van invloed op de toezichthoudende functie in/op organisatienetwerken? Als een corporatie actief is in een relatief groot gebied en heeft te maken met veel verschillende gemeenten en ‘netwerkcontexten’ zal de raad van commissarissen per netwerk moeten bepalen hoe, wanneer en waarover hij geïnformeerd wil worden. Alleen al het inzicht in de netwerken waarin de corporatie actief is ontbreekt veelal. De stap naar een systematische afweging over de aard en de mate van informatievoorziening richting raad van toezicht wordt door de corporaties die in het onderzoek waren betrokken nog niet gezet.
- *Competenties en verantwoordelijkheden.* Opereren in netwerken vraagt om bestuurders en toezichthouders die kunnen schakelen: schakelen tussen eigen organisatie en de focus op kerntaken (*‘shrinking core’*) en organisatiebelang aan de ene kant en netwerkbelang c.q. maatschappelijk belang aan de andere kant (*‘expanding periphery’*) (zie Gulati en Kletter, 2005). Samenwerken in netwerken betekent ook dat er sterke wederzijdse afhankelijkheden zijn en een deel van de autonomie van de eigen organisatie verdwijnt. Omdat alle partijen van elkaar afhankelijk zijn, kan dat vanuit het perspectief van de corporatie leiden tot suboptimale prestaties of tot kosten waar geen baten voor de corporatie tegenover staan. Waar kan de RvC de bestuurder dan verantwoordelijk voor houden?

¹¹ Inmiddels hebben corporaties al meer vrijheid gekregen om leefbaarheidsuitgaven te doen.

5. Een redeneerlijn voor innovatieve toezichtarrangementen voor netwerken

De basisredenering van dit onderzoek is dat er (1) complexe maatschappelijke vraagstukken zijn die (2) alleen kunnen worden aangepakt via samenwerking in netwerken en dat (3) het intern en extern toezicht (binnen de wettelijke vereisten t.a.v. kwaliteit én compliance) geen hindermacht zouden moeten zijn voor het functioneren van de netwerken en daarmee voor het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk. Toezicht zou idealiter moeten bijdragen aan het lerend vermogen van een netwerk en daarmee aan de oplossing van het maatschappelijk probleem.

Drie toezichthoudende organen

Er zijn in feite maar drie toezichthoudende organen die – op basis van hun wettelijke taken en bevoegdheden – bindende beslissingen kunnen nemen c.q. interventies kunnen plegen of dwingend een kader kunnen opleggen: de RvC, de gemeenteraad en de Aw (namens de rijksoverheid). Daarnaast zijn er allerlei hulpconstructies en instrumenten die de RvC en/of de gemeenteraad van extra informatie kunnen voorzien: RvC's die samenwerken, afstemmen of zich gezamenlijk laten informeren tijdens locatiebezoeken, (netwerk)visitatie, monitoringinformatie via dashboards, prestatiekaarten en voortgangsrapportages, etc.

Toezicht op organisaties of op netwerken

Alle drie de toezichthouders kunnen in feite als object van hun toezicht ofwel de organisatie, ofwel het netwerk hebben. In geen enkel geval wordt in de door ons onderzochte cases toezicht op het niveau van het netwerk gehouden. Er is dus op dit moment geen *direct* toezicht op de netwerken. Voor zover het functioneren en presteren van de netwerken in het toezicht wordt meegenomen is dat *indirect* als achtergrondinformatie voor het beoordelen van resp. de bestuurder (RvC), de wethouder (gemeenteraad) of de corporatie (Aw).

Analyseschema

In het onderzoek maken we een onderscheid naar objecten en perspectieven van toezicht:

- het *object* van toezicht kan de eigen organisatie of het netwerk zijn;
- het *perspectief* van toezicht kan *egocentrisch* of *ecocentrisch* zijn (vergelijk Provan & Lemaire, 2012, egocentrisch perspectief versus netwerkperspectief). Bij een egocentrisch perspectief wordt er in de eerste plaats vanuit het belang van de eigen organisatie gekeken, bij een ecocentrisch perspectief wordt er in de eerste plaats vanuit het belang van het organisatienetwerk gekeken. Daarmee ontstaan vier varianten. Deze zijn in figuur 2 weergegeven.

Figuur 2: Toezicht - perspectieven en objecten

		Object	
		Organisatie	Netwerk
Perspectief	Egocentrisch	1 Levert deelname aan het netwerk meerwaarde op voor de eigen organisatie: 'What is in it for me?' Toezicht is gericht op <i>meerwaarde</i> en <i>risico's</i> van deelname aan het netwerk voor de eigen organisatie.	2 Past deelname aan het netwerk binnen strategie/ belang van de eigen organisatie? Toezicht is gericht op <i>passendheid</i> van deelname aan het netwerk binnen de eigen strategie.
	Ecocentrisch	3 Draagt de organisatie bij aan het functioneren en presteren van het netwerk? Toezicht is gericht op de <i>bijdrage</i> van de eigen organisatie aan de netwerkdoelstelling.	4 Levert het netwerk resultaten op? Draagt het bij aan het oplossen van het maatschappelijk probleem? Toezicht is gericht op <i>waarderen</i> van het netwerk. Mogelijke varianten: • Gezamenlijke vorm van toezicht op netwerk • Apart orgaan • Netwerkvisitatie.

Grof gezegd komen uit het onderzoek drie soorten toezicht of toezichtachtige activiteiten naar voren:

- Klassiek toezicht op organisaties, niet op netwerken (kwadrant 1)
- Toezicht op netwerken via bestuurders (kwadrant 2 en 3)
- Toezicht – of toezichtachtige activiteiten (zie par. 4.2.) – op netwerken door toezichthouders (zoals gemeenschappelijk overleg tussen RvC's, locatiebezoeken, netwerkvisitatie) (kwadrant 4)

In de onderzochte cases is in de praktijk van toezicht het egocentrisch perspectief (kwadrant 1 en 2) dominant. Daarbij blijkt dat men binnen dat perspectief nog niet altijd de informatie krijgt die men nodig heeft om goed toezicht te kunnen houden. Een interessante ontwikkeling in kwadrant 4 (ecocentrisch, netwerkgericht) zijn de experimenten met netwerkvisitatie die hebben plaatsgevonden bij twee netwerken waarin corporaties deelnemen (zie: <https://visitaties.nl/netwerkvisitatie>).

6. Naar passend toezicht ('Soll')

6.1. In de praktijk nog geen duidelijk beeld van de 'Soll'-situatie

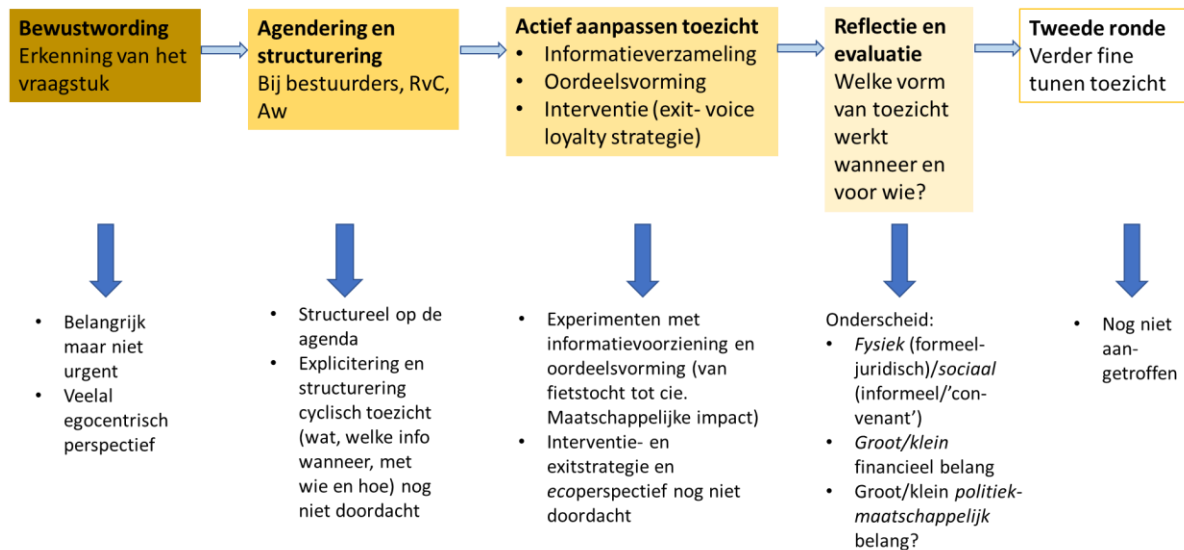
Onderdeel van dit onderzoek is een zogeheten 'gap-analyse', dat wil zeggen een analyse waarin de huidige stand van zaken met betrekking tot toezicht in en op netwerken ('Ist') wordt vergeleken met de gewenste situatie. Dat veronderstelt dat er een duidelijk beeld is van wat de gewenste situatie is ('Soll').

Zoals in de hoofdstukken hiervoor al ter sprake kwam zitten de onderzochte corporaties nog in de fase van 'bewustwording'. Men realiseert zich dat door de veelvuldige deelname van de corporatie in netwerken het toezicht op een informatieachterstand kan komen te staan en dat dat risico's met zich meebrengt. Overigens gaat het initiatief om de participatie in netwerken op de agenda van de toezichthouder te plaatsen in de praktijk bij de onderzochte cases vaker uit van de bestuurders dan van de raden van commissarissen zelf. Ook gaven corporaties tijdens de groepssessies die voor dit onderzoek werden georganiseerd aan, dat deelname aan dit onderzoek de bewustwording van de problematiek (verder) heeft bevorderd.

Deze bewustwordingsfase waarin het vraagstuk van toezicht in en op netwerken als 'belangrijk maar niet als urgent' wordt beschouwd betekent in de praktijk dat bij de deelnemende corporaties het thema van toezicht op en in netwerken nog niet structureel op de agenda staat. Ook is veelal nog niet vastgelegd wie, wanneer, welke informatie moet krijgen. Hier zien we overigens wel een verschil tussen de infrastructurele projecten die veelal gebaseerd zijn op formele samenwerkingsovereenkomsten en contracten (voorbeelden 'Lombardijen', 'Pact Poelenburg' en 'Warmteplatform Energietransitie') en de meer informele samenwerkingsverbanden in het sociale domein (voorbeelden 'Thuis in de Wijk' en 'Financieel Fit') waarin doelen en verantwoordelijkheden minder scherp zijn afgebakend. Bij de eerste groep is het door de formele structuur en de afspraken in een samenwerkingsovereenkomst eenvoudiger 'een vinger aan de pols te houden' dan bij de laatste groep.

In figuur 3 is de ontwikkel- en leercyclus weergegeven die netwerken en corporaties in netwerken door zouden kunnen maken op weg naar passend toezicht in en op netwerken: van bewustwording via agendering en aanpassing van het toezicht naar reflectie en evaluatie en tot slot verdere fine tuning van het toezicht. Zoals gezegd verkeren de onderzochte netwerken en corporatie nog in de fase van bewustwording met her en der elementen uit de daarop volgende fasen van agendering (bijv. bij participatie in een netwerk met een groot financieel belang) en aanpassing (bijv. gezamenlijke actie door RvC's of een commissie Maatschappelijke Impact). Een systematische reflectie op de vraag welk soort toezicht werkt voor welk soort netwerk en daaropvolgend een fine tuning van het toezicht vond in de onderzoeksperiode bij de onderzochte netwerken en corporaties nog niet plaats.

Figuur 3: De ontwikkel- en leercyclus



6.2. Drie paden naar passend toezicht

In de voorgaande paragrafen beschreven we dat het huidige – interne en externe – toezicht, in ieder geval in het domein sociaal wonen, nog niet is toegesneden op het werken in organisatienetwerken.

In deze paragraaf beschrijven we drie mogelijke paden naar passend toezicht. Wat passend is is afhankelijk van het risico-/kansprofiel dat een specifieke context met zich meebrengt en van de strategische beslissingen van de netwerkpartners. Er is geen 'voorkeurspad', maar de basisgedachte (zie redeneerschema in hoofdstuk 5) in dit project is wel dat het toezicht geen hindermacht zou moeten vormen voor het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk en idealiter zou bijdragen aan het lerend vermogen van een netwerk en daarmee aan de oplossing van het maatschappelijk vraagstuk.

6.2.1. Pad 1: De eigen organisatie centraal

Bij dit pad staan de belangen en de strategie van de eigen organisatie centraal (egocentrisch perspectief, kwadrant 1 en/of 2). Dit sluit het meest aan bij de huidige praktijk en de fase waarin het toezicht zich op dit moment bevindt.

Vanuit het belang of de strategie van de eigen organisatie wordt elk onderdeel van toezicht aangepast met data uit het netwerk zodat een beter zicht ontstaat op risico's en kansen voor de eigen organisatie in het netwerk.

Bij informatievoorziening – het eerste onderdeel van toezicht – betekent dat bijvoorbeeld dat de interne toezichthouder zich de vraag stelt wanneer hij, hoe en over welke netwerken geïnformeerd wil worden.

Als we kijken naar de oordeelsvorming – het tweede element van toezicht – dan heeft de interne toezichthouder duidelijke beoordelingscriteria voor de verwachte bijdrage van het netwerk aan de eigen doelstellingen en missie en bevraagt de bestuurder daarop. Het expliciet maken van strategische overwegingen voor deelname in netwerken en de eigen rol en verantwoordelijkheden daarin vormen de basis voor de oordeelsvorming door de toezichthouder. Voor de *externe* toezichthouder, in dit geval de Autoriteit Woningcorporaties kan het in deze route interessant zijn

om het handelen van de bestuurder en RvC bij deelname in netwerken met een groot financieel en maatschappelijk belang en risico op te nemen in zijn beoordelingskader (zie Box 1, onderdeel 'omgeving').

Voor de interventiefase – het derde onderdeel van toezicht – kiest de toezichthouder op dit pad voor (1) duidelijke tussenstappen ('points of return') in het project, (2) een expliciete exit, voice of loyalty strategie en (3) een interventieladder richting bestuurder.

6.2.2. Pad 2: Gecombineerde strategie

Ook het tweede pad blijft binnen bestaande institutionele kaders, maar zet daarbij in op indirect en bindend toezicht op netwerken. Dit is een gecombineerde strategie waarbij het egocentrisch perspectief wordt aangevuld met informatie uit en over het netwerk (ecocentrisch perspectief). De toezichthouder maakt vervolgens in de beoordelings- en interventiefase een afweging tussen netwerkbelang en organisatiebelang en tussen ego- en ecocentrisch perspectief en spreekt op basis daarvan de bestuurder van de eigen organisatie aan. In termen van de kwadranten in figuur 2 bevindt deze variant zich op het snijvlak van kwadrant 1, 2 en 3.

Interne toezichthouders (i.c. de raden van commissarissen) kijken in deze variant zowel naar hun eigen bestuurder en belangen van de eigen organisaties als naar de maatschappelijke doelrealisatie door de netwerken. In hun oordeelsvorming maken zij een afweging tussen de organisatiebelangen en de bredere belangen van het netwerk en doelen waarvoor dat netwerk staat.

Ook de externe toezichthouder, de Aw, neemt in deze variant in het kader van haar toezicht informatie tot zich die iets zegt over het functioneren en presteren van een aantal belangrijke netwerken waar in de corporatie participeert. Dat kan bijvoorbeeld een indicatie geven of de tijd, het geld en de middelen die de corporatie investeert in de deelname aan netwerken in verhouding staan tot de opbrengsten. Dit past bij de ontwikkeling die de Aw doormaakt en waarin de governance van de corporatie en het volkshuisvestelijk belang een prominente rol spelen (zie paragraaf 3.2.).

We spreken hier van een gecombineerde strategie omdat het toezicht niet rechtstreeks op en in netwerken wordt georganiseerd, maar loopt via de informatievoorziening over het netwerk door de bestuurder. Deze gecombineerde strategie past goed bij de intenties van de Woningwet zoals verwoord in Artikel 31 lid 1: "Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de toegelaten instelling en de door haar in stand gehouden onderneming, naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de betrokken belanghebbenden."

In twee cases in ons onderzoek heeft de Raad van Commissarissen een Commissie Maatschappelijke Impact waarin ook aan de orde komt of en hoe netwerken waarin de corporatie deelneemt de beoogde maatschappelijke impact opleveren. Deze constructie is een voorbeeld van hoe in pad 2 de gecombineerde toezichtstrategie kan worden vormgegeven.

In de toezichtvisies van de RvC's van de woningcorporaties die in dit onderzoek zijn betrokken, worden 'dialogue met de omgeving' en 'samenwerking' als belangrijk bestempeld, maar een systematische visie op hoe vanuit de toezichthoudende rol om te gaan met netwerken, ontbreekt nog. De RvC van Trivire is het meest expliciet: *"We ontwikkelen een visie over hoe we toezicht houden*

op en in netwerken. Daarbij houden we rekening met het feit dat het maatschappelijk belang soms het stichtingsbelang kan overstijgen.”¹²

We zien dat in de cases in ons onderzoek met name de informatievoorziening en het beoordelingskader nog niet voldoende zijn ontwikkeld om deze gecombineerde strategie voldoende vorm te kunnen geven. Zo is bijvoorbeeld informatie over outcome en impact van het netwerk zeer beperkt aanwezig en zijn er nog geen toezichtkaders waarin zowel het organisatieperspectief als het netwerkperspectief is verwerkt.

Een lichte vorm informatievoorziening die behulpzaam kan zijn bij het vormgeven van de gecombineerde toezichtstrategie is de ‘expeditie’ waarin toezichthouders van de organisaties die in een netwerk zijn deelnemen, samen op pad gaan, zich (laten) informeren over de stand van zaken in het netwerk en gezamenlijk reflecteren op de gang van zaken in het netwerk. Ze nemen die informatie vervolgens mee naar hun eigen bestuurder en betrekken die informatie ook in hun beoordeling van de bestuurder. De expeditie (het zien, proeven en laten informeren) wint aan waarde als de waarnemingen en ervaringen worden aangevuld met (harde) informatie over de prestaties van het netwerk en het gesprek hierover op gang komt.

6.2.3. Pad 3: Het netwerk centraal

Bij het derde pad staat het ecocentrisch perspectief met het netwerk als object van toezicht centraal (kwadrant 4 in figuur 2). Dat kan door (a) een toezichthouder in te stellen die toezicht op het netwerk houdt, zoals het geval is in de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs. In de onderwijssector is zowel het interne als externe toezicht op en in samenwerkingsverbanden wettelijk geregeld.

Zeker bij kleinschaliger en informelere samenwerkingsverbanden, is het instellen van een aparte toezichthouder een te zwaar middel. In zo’n geval is het beter om (b) toezicht expliciet onderdeel te maken van de governancestructuur en de governancecyclus van het netwerk. Dat wil zeggen dat de drie doelen van toezicht – borgen van compliance, bijdragen aan checks and balances en het stimuleren van kwaliteit – expliciet worden meegenomen in de inrichting van het netwerk.

Een interessante ontwikkeling binnen dit pad is de ontwikkeling van (c) het instrument *netwerkvisitatie*. Daarbij analyseert een onafhankelijke visitatiecommissie het functioneren en presteren van een netwerk. De resultaten worden aan alle netwerkdeelnemers teruggekoppeld (zie: <https://visitaties.nl/netwerkvisitatie>).

¹² Uit: Visie op bestuur en toezicht van Trivire. Vastgesteld tijdens de vergadering van de Raad van Commissarissen op 24 november 2021, p. 3.

7. Bouwstenen voor passend toezicht en een toezichtscan

7.1. Toezichtarrangementen: *bouwstenen voor passend toezicht*

In de interviews en de werksessies die in het kader van dit onderzoek werden georganiseerd hebben bestuurders, toezichthouders uitgebreid met elkaar gesproken over hoe de drie onderdelen van toezicht (informatie verzamelen en analyseren, oordelen en interveniëren) er idealiter uit zouden zien ('soll'). We hebben daaruit drie paden naar passend toezicht gedestilleerd (zie hoofdstuk 6).

In figuur 4 zijn bouwstenen weergegeven voor het vormgeven van passend toezicht op en in organisatienetwerken.

Als bij de inrichting van het toezicht wordt gekozen voor **pad 1** ('eigen organisatie centraal') **of pad 2** ('gecombineerde strategie') dan zullen vooral de bouwstenen die op de RvC betrekking hebben van belang zijn (**bouwsteen 1 t/m 7**).

Als wordt gekozen voor **pad 3** ('netwerk centraal') dan zijn vooral **bouwsteen 8 en 9** van belang.

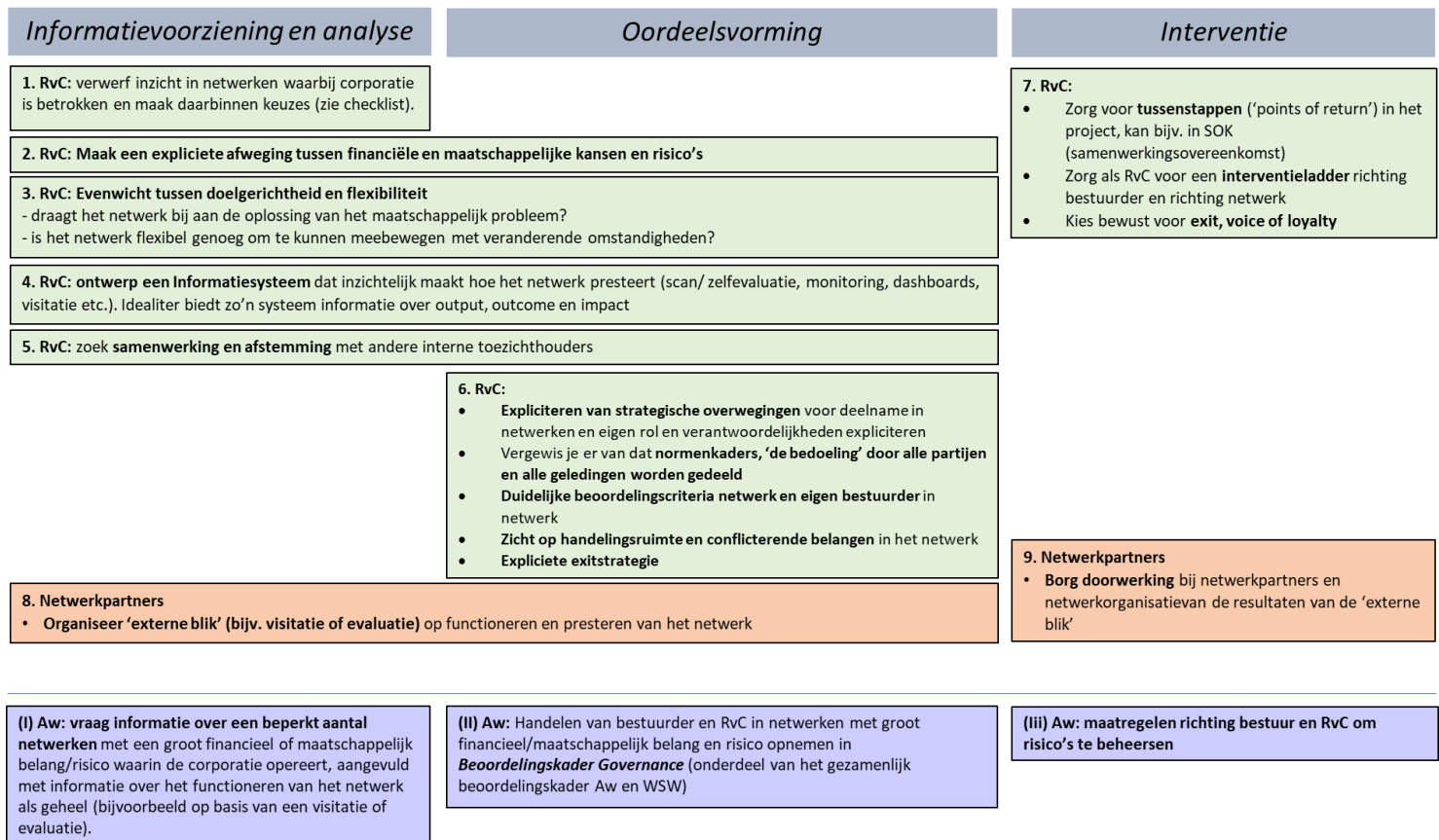
Het model met de bouwstenen gaat er vanuit dat er géén aparte toezichthouder is voor het toezicht op netwerken zoals bijvoorbeeld in de onderwijssector bij Passend Onderwijs het geval is.

De **Aw** is als externe toezichthouder met een afgebakende wettelijke taak gebonden aan het perspectief van de organisatie (pad 1 en 2)¹³. Zij kan wel in haar toezicht – net zoals bij het toezicht rond 'verbonden partijen' – rekening houden met de risico's die een corporatie loopt bij participatie in bepaalde netwerken (**bouwsteen i t/m iii** in figuur 4).

¹³ Deze situatie is heel anders in de onderwijssector. Daar zijn samenwerkingsverbanden Passend onderwijs object van extern toezicht voor de Inspectie van het Onderwijs (IvHO). Ook hebben zij een eigen interne toezichthouder. De IvHO kijkt naar de samenwerkingsverbanden als ware het organisaties, met als verschil dat er:

(a) (rondetafel)gesprekken worden gevoerd met belanghouders bij het samenwerkingsverband om ervaringen en eventuele knelpunten op te halen, en
(b) wordt vastgesteld of de onderzochte afspraken uit het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband door de aangesloten scholen worden nageleefd.

Figuur 4: Bouwstenen voor passend toezicht



In de volgende paragrafen lichten we deze bouwstenen toe.

7.2. Toelichting op de bouwstenen voor passend toezicht

7.2.1. Verwerf inzicht in netwerken (1)

Het is belangrijk dat de RvC inzicht heeft in de netwerken waar de corporatie deel van uitmaakt. Uit dat totaal zal de RvC een keuze moeten maken over welke netwerken – bijvoorbeeld die met het grootste financiële, politieke of maatschappelijk belang of risico – hij periodiek geïnformeerd wil worden door de bestuurder om een vinger aan de pols te houden.

In Box 3 is een checklist opgenomen met een aantal situaties die een aanleiding kunnen zijn om de RvC te informeren over een samenwerkingsverband.

Box 3: Wanneer is een taakoverstijgende samenwerking relevant voor RvC?

1. *Als er buiten de wettelijke kaders wordt getreden*
 - Buiten de eigen kaders, maar wel bijdragend aan de maatschappelijke opgave/ speerpunten van de corporatie.
 - Potentiële risico's die het buiten de eigen wettelijke kaders treden met zich meebrengt: financieel, maatschappelijk. Maak scenario's met risico en (potentiële) opbrengst.
 2. *Als er onduidelijkheid bestaat over doel, route, verantwoordelijkheden en risico's en als samenwerking gaat leiden tot acties die je van te voren niet kunt overzien (traject met veel onzekerheden)*
 - Je moet kunnen uitleggen waarom je ondanks de onduidelijkheden toch wil meedoen.
 - In de verkennende fase omtrent doelen, route en risico's van samenwerking: vooraankondigen en agenderen door de bestuurder bij de RvC.
 3. *Als er een impact is op de bedrijfsvoering.*
 - Wanneer samenwerking vraagt om af te wijken van gebruikelijke wijzen van werken. Bijvoorbeeld omdat er andere typen afwegingen gemaakt moeten worden, of omdat er meer capaciteit ingezet moet worden in de verkennende fase met het netwerk. Dergelijke samenwerkingen vragen mogelijk ook inbedding in c.q. aanpassing van bedrijfsvoeringsprocessen.
 4. *Als er een financiële en juridische impact is.*
 - Als er investeringen (geld, bezit, mankracht, kennis en kunde) gedaan moeten worden in ander werkveld.
 - Onafhankelijk laten toetsen of je als RvC laten informeren over wat mag en kan.
 5. *Als er een impact is op het imago of als er een maatschappelijk risico is.*
 - Breng afbreukrisico's in kaart.
 - Heb scherp voor ogen wat de (mogelijke) impact van deelname aan het netwerk kan zijn op de beeldvorming en welke maatschappelijke risico's er zijn voor de corporatie.
- De bottom line is: Samenwerkingen mogen niet tot verrassingen voor de RvC leiden. Dit vereist een goede informatievoorziening over afspraken, goede soft controls én politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij bestuurders en medewerkers.

7.2.2. Breng niet alleen financiële, maar ook politieke en maatschappelijke risico's en kansen in beeld (2)

Richt het toezicht niet alleen op financiële belangen en risico's, maar betrek ook de maatschappelijke opdracht of maatschappelijke risico's in het toezicht. Een klein financieel belang kan toch een groot maatschappelijk belang of risico vertegenwoordigen (bijvoorbeeld 'armoede' of 'sociale veiligheid'). De interne toezichthouder heeft de verantwoordelijkheid om ook dat grotere maatschappelijke belang in beeld te houden. Dat betekent dat het perspectief niet alleen bij de belangen en risico's van de eigen organisatie mag liggen. Dit sluit aan bij principe 1 uit de Governancecode woningcorporaties: *"Leden van bestuur en RvC hanteren waarden en normen die passen bij de maatschappelijke opdracht."*

7.2.3. Borg de balans tussen doelgerichtheid en flexibiliteit (3)

In de netwerken komen de belangen en logica's van individuele organisaties en van het netwerk als geheel samen. Dat maakt uitkomsten onvoorspelbaar. Die onvoorspelbaarheid wordt versterkt door de externe druk en afhankelijkheid vanuit partijen die niet of maar beperkt in het netwerk vertegenwoordigd zijn.

De onderlinge afhankelijkheid van de netwerkpartijen van elkaar en van anderen buiten het netwerk kan het handelingsvermogen en de flexibiliteit van de afzonderlijke partijen en van het netwerk als geheel beperken. Als bestuurders en toezichthouders individueel iets van autonomie moeten inleveren is het nog belangrijker dat zij proberen op twee punten voldoende zekerheid te krijgen:

- draagt het netwerk bij aan de oplossing van het maatschappelijk vraagstuk waar wij medeverantwoordelijkheid voor dragen?
- is het netwerk flexibel genoeg om te kunnen meebewegen met veranderende omstandigheden en duw- en trekkrachten vanuit de omgeving?

7.2.4. Ontwerp een informatiesysteem (4)

Veelal ontbreekt nu nog een informatiesysteem dat inzichtelijk maakt hoe het netwerk presteert. Zo'n informatiesysteem kan op allerlei manieren worden ingericht, bijvoorbeeld via zelfevaluatie, monitoring, dashboards, netwerkvisitatie etc. Idealiter biedt zo'n systeem informatie over output en impact van het netwerk.

Als pad 1 (eigen organisatie centraal) of 2 (gecombineerde strategie) gevolgd wordt zou de RvC minimaal de volgende zes informatievragen moeten stellen. Bij elke vraag is een aantal subvragen of tips geformuleerd.

I. Wat is het doel van het netwerk en wat is de relatie met de eigen strategie?

- Wat is het doel van het samenwerkingsverband?
- (Hoe) past dit netwerkdoel bij de strategie, koers en missie van de eigen organisatie?
- Hoe zorgen we dat het doel en 'de bedoeling' in beeld blijven bij het netwerk en bij het toezicht door de RvC?
- Waarom doen we mee in het samenwerkingsverband?
- Wat willen we er voor onze doelgroep uit halen?
- Is duidelijk wat welke netwerkpartner zou moeten doen om de doelstelling van het netwerk te behalen, welke taken liggen bij de eigen organisatie?

II. Is de governance van het netwerk goed geregeld (bestaan, opzet en werking)?

- Is het duidelijk hoe de interne governance (dit is het geheel van sturing, bedrijfsvoering, verantwoording en toezicht) van het samenwerkingsverband is geregeld en in de praktijk vorm krijgt?
- Zijn er duidelijke afspraken over hoe de RvC betrokken wil zijn gedurende het samenwerkingstraject?

III. Is er inzicht in de voorwaarden voor succes en is aan die voorwaarden in voldoende mate voldaan?

- Is er inzicht in de voorwaarden waaraan voldaan zou moeten zijn om het samenwerkingsverband tot een succes te maken?
- Zijn de feitelijke condities voldoende om het netwerk goed te laten functioneren, of zijn er 'beren op de weg'?
- Zijn er goede afspraken met de bestuurder(s) over situaties waarin tegen de grenzen van de wet aan wordt gewerkt: wanneer en waarover is vooraf toestemming nodig van de RvC? Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de bestuurder in het netwerk andere (doel)groepen wil gaan bedienen dan de wettelijke doelgroep van de corporatie.
- Geef als RvC duidelijk aan wat het mandaat c.q. de handelingsruimte is voor de bestuurder.
- Is er voldoende informatie in het netwerk en over het netwerk om de doelstelling te kunnen bereiken?

IV. Is er inzicht in de risico's voor het netwerk en voor de eigen organisatie?

- Is duidelijk of er (imago, financiële, afbreuk-)risico's voor de eigen organisatie er zijn? Dat kan bijvoorbeeld als er verplichtingen vanuit het netwerk worden aangegaan en waar de corporatie vervolgens aan vast zit. Zo ja, hoe worden deze risico's beheerst?
- Als de bijdrage aan het netwerk substantieel is: is er inzicht in hoeveel tijd en geld deelname kost?
- Is bij de RvC bekend wie er zijn betrokken bij het netwerk en of dat betrouwbare partijen zijn?

V. Is er inzicht in de opbrengsten van het samenwerkingsverband?

- Maak goede afspraken met de bestuurder over wat je wil bereiken met het netwerk en zorg voor goede informatievoorziening daarover aan de RvC.
- Formuleer een informatievraag: *wat* wil je wanneer weten over het betreffende project en daarnaast een visie op *hoe* je die informatie tot je wilt krijgen.
- Welke vragen moeten worden gesteld om zicht te krijgen op wat er binnen het netwerk gebeurt en welke partijen mogelijk dreigen af te haken?
- Organiseer als netwerkpartners een zelfevaluatie en/of een netwerkvisitatie die als bron van informatie kan dienen voor de RvC
- Zorg ervoor dat je als RvC een volledig beeld van het functioneren en presteren van het netwerk krijgt en dus niet alleen het geformaliseerde deel, de prestatie-afspraken, de financiële afspraken of het perspectief en belang van de eigen bestuurder en van de eigen organisatie. Dat volledige beeld bevat ook cultuur- en gedragsaspecten zoals een indruk van de sfeer, de mate waarin informatie gedeeld wordt, de mate waarin zaken die niet goed gaan bespreekbaar zijn etc. (zie ook VI).
- Streef naar een lichtvoetige manier van verantwoorden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen via 'prestatiekaarten' waarop globaal is aangegeven welke partijen meedoen, wat ze willen bereiken, wat ze van elkaar nodig hebben, hoe groot 'de risk appetite' bij de netwerkpartners is en wat het tijdpad is waarop resultaten en effecten zichtbaar moeten zijn.

VI. Dragen gedrag en cultuur van de netwerkdeelnemers bij aan het goed functioneren en presteren van het netwerk?

- Zorg dat je als RvC goed bent geïnformeerd over de inhoud en gang van zaken van de samenwerking in het netwerk (dat kan bijvoorbeeld via werkbezoeken, gezamenlijke meetings en 'fietstochten').
- Om te weten wat er speelt en om de prestaties van het netwerk goed in beeld te krijgen zijn mensen nodig die in en met de wijk bekend zijn en relevante van niet relevante signalen weten te onderscheiden. Continuïteit, persoonlijke relaties en het opbouwen van vertrouwen zijn daarbij cruciaal. Deze informatie komt in eerste instantie bij de netwerkpartners terecht, maar kan in voorkomende gevallen ook relevant zijn voor de RvC.
- Er wordt veel politiek-bestuurlijke sensitiviteit van de bestuurder gevraagd als het gaat om informatievoorziening aan de RvC. Het is goed af en toe een rollenspel te doen om begrip voor elkaars positie te krijgen.

7.2.5. Zoek samenwerking en afstemming met andere interne toezichthouders (5)

Zonder meteen zware structuren op te tuigen of nieuwe toezichthouders in het leven te roepen is het wel verstandig om als toezichthouders van de partijen die samenwerken in een netwerk van

elkaar te weten wat je verwacht van het netwerk, welk beeld je hebt van kansen en risico's, en van de zaken waar je je eigen bestuurder op aanspreekt.

Tijdens het onderzoek zijn verschillende manieren aan de orde gekomen waarop toezichthouders in een netwerk elkaar kunnen treffen en informatie kunnen delen:

1. Eenmaal per jaar gezamenlijk werkbezoek en evaluatie

Spreek af dat de toezichthouders elkaar eenmaal per jaar een dag(deel) treffen en maak dan een programma met een fysiek deel en inhoudelijk evaluatief deel. Daarbij kunnen ze gezamenlijk een locatiebezoek brengen, gevolgd door een evaluatief deel waarin gereflecteerd wordt op het functioneren en presteren van het netwerk. In box 4 is bij wijze van voorbeeld aangegeven hoe zo'n gezamenlijk werkbezoek er uit zou kunnen zien.

Box 4: Voorbeeld van de inrichting van een gezamenlijk werkbezoek

Deel 1: Locatiebezoek met een fysieke waarneming bij een project (bijv. via werkbezoek, gezamenlijke fietstocht etc.). Het doel van zo'n locatiebezoek is om het project tastbaar en voelbaar te maken, zodat de toezichthouders een gevoel krijgen bij het project en de ervaren impact op bijvoorbeeld de omgeving. Bij dit werkbezoek zou een rol moeten zijn weggelegd voor de eindgebruikers, i.c. de bewoners.

Deel 2: Een gezamenlijke (tussentijdse) evaluatie van het netwerk. Met als doelen:

- Voortgang, realisatie en kwaliteit van de samenwerking in beeld krijgen. Met oog voor zowel inhoud en proces als gedrag en cultuur.
- Verkennen en delen van ontwikkelingen, belemmeringen en uitdagingen voor de deelnemende organisaties en het netwerk als geheel. Hier kan een diversiteit aan thema's aan de orde komen, zoals de impact van wettelijke kaders, maar ook de dynamiek binnen een netwerk.
- Benoemen van knelpunten, uitdagingen en actiepunten voor de afzonderlijke bestuurders of voor de sturing van het netwerk als geheel.
- Verkennen of en hoe RvC's hier mogelijk een rol in (kunnen) spelen.

2. Formeel overlegorgaan met toezichthouders

Een andere variant van samenwerking en afstemming tussen toezichthouders die in een van de cases aan de orde kwam, is de variant van een gezamenlijk overlegorgaan waarin toezichthouders van de deelnemende partijen periodiek samenkomen om met elkaar af te stemmen over de ontwikkelingen, kansen en risico's in het netwerk. De aard van zo'n overlegorgaan kan variëren van een platform waarin alleen informatie wordt gedeeld, tot een echt toezichtorgaan waarin ook 'oordeelsvorming' en 'interventie' een plek hebben.

7.2.6. Hanteer als RvC duidelijke beoordelingscriteria voor (deelname in) het netwerk (6)

Het is belangrijk dat de RvC voor (deelname in) een aantal geselecteerde netwerken met een groot financieel, politiek of maatschappelijk belang, duidelijk voor ogen heeft wat hij verwacht van (deelname in) het netwerk en waar hij de bestuurder op aanspreekt.

1. Expliciteer de strategische overwegingen voor deelname in netwerken en expliciteer de rol en verantwoordelijkheden van de corporatie in het netwerk:

- Welke strategische overwegingen maakt de organisatie alvorens in te stappen?
- Bepaal als corporatie waar je wel en niet van bent, m.a.w. hoe ver je gaat met input in het netwerk.
- Wat moet deelname aan het netwerk op de lange termijn opleveren voor de corporatie en voor de samenleving?
- Wat heeft de corporatie vanuit haar eigen strategie het netwerk te bieden?

- Wees als toezichthouder bereid en in staat om 'mee te bewegen' en te 'stretchen', m.a.w. pas van tijd tot tijd het toetsingskader aan (bijv. naarmate het netwerk 'volwassener wordt' zou het toezicht meer op hoofdlijnen kunnen plaatsvinden).
- Houd als RvC in je oordeelsvorming rekening met maatschappelijke dynamiek waarin een netwerk zich ontwikkelt.

2. *Hanteer als RvC duidelijke beoordelingscriteria voor netwerk en de eigen bestuurder in het netwerk:*

- Heb een duidelijk beeld van wat het netwerk wanneer en voor wie moet opleveren en spreek daar de bestuurder op aan.
- Vergewis je er als RvC van dat normenkaders, 'de bedoeling' door alle partijen en alle geledingen in het netwerk worden gedeeld ('verticale coördinatie').
- Zoek elkaar als toezichthouders op en ontwikkel een gemeenschappelijk framework dat als toetsingskader kan worden gebruikt (zie paragraaf 7.2.5.).
- Wees duidelijk over situaties waarbij 'op safe spelen' wordt verlangd van de bestuurder en waar hij risico's mag/moet nemen, en situaties waar de grenzen van de wet mogen worden opgezocht/overschreden. Waar dat niet op voorhand is te bepalen kan een procesafpraak worden gemaakt met betrekking tot het vooraf informeren door de bestuurder van de RvC die dan vervolgens aangeeft welk gedrag van de bestuurder wordt verlangd.
- Wees duidelijk op welke rolinvulling de RvC de bestuurder toetst: samenwerken, belangen eigen organisatie behartigen, publieke waarde creëren, de grenzen opzoekenetc.
- Wees duidelijk wat er van de bestuurder als actor in het netwerk wordt verwacht, ofwel wees duidelijk waar hij/zij op zal worden beoordeeld.
- Schep duidelijkheid over of er sprake is van 'waarderend toezien' (gericht op verbeteren) of van 'oordelend toezien' (gericht op oordelen).
- Zorg er voor dat de bestuurder handelingsruimte houdt en zich gedekt voelt door de RvC.

3. *Verwerf inzicht in handelingsruimte en wederzijdse belangen en afhankelijkheden:*

- Breng als netwerkpartner wederzijdse belangen en afhankelijkheden in het netwerk in kaart en daarmee de handelingsruimte van de eigen bestuurder en de andere deelnemers in het netwerk.
- Probeer scherp te krijgen waar compliance en doelbereiking elkaar in de weg zitten. Voer het gesprek met de bestuurder over waar het netwerkbelang (het maatschappelijke vraagstuk) en organisatiebelang op gespannen voet met elkaar staan en hoe daarmee om te gaan. Het onderscheid tussen netwerkbelang en belang van de eigen organisatie is in de praktijk overigens niet altijd scherp te maken, zie bijv. het onderwerp 'leefbaarheid', of 'gebiedsontwikkeling'.

4. *Denk na over een strategie ten aanzien van 'exit, voice of loyalty':*

- Bepaal als RvC in samenspraak met de bestuurder tot hoever de loyaliteit aan het netwerk reikt ('loyalty'), wanneer je wanneer je stem verheft binnen het netwerk ('voice') en in welke situaties je uit het netwerk zult stappen ('exit'). Kortom bepaal waar voor de corporatie de grens aan deelname aan het netwerk ligt.

7.2.7. Zorg voor een duidelijke interventiestrategie (7)

De laatste stap in het toezicht is de interventie. De eerdere stappen – informatieverzameling en oordeelsvorming – zullen in sommige gevallen leiden tot actieve interventie door de RvC richting

bestuurder waar het zijn of haar optreden in het netwerk betreft. Voor die situaties waarin interventie wel aan de orde is zijn vier elementen van belang:

- Zorg voor tussenstappen ('points of return') in het samenwerkingsproject. Daar kunnen bijvoorbeeld in een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) afspraken over worden gemaakt.
- Zorg als RvC voor een interventieladder richting bestuurder en eventueel richting netwerk.
- Kies bewust voor feitelijke exit, voice of loyalty. Bij het opstellen van het beoordelingskader is het van belang om goed na te denken over wanneer exit, voice of loyalty aan de orde is (Zie ook 7.2.6. punt 4). In de interventiefase is het vervolgens zaak daar ook bewust naar te handelen.

7.2.8. Netwerk als object van toezicht (8 en 9)

Zowel de RvC van de woningcorporatie, de Aw of een andere externe toezichthouder, de afzonderlijke netwerkpartners als de netwerkorganisatie zelf kunnen worden 'gevoed' door onafhankelijke informatie die door externe partijen over het netwerk wordt gegeneerd. Dat kan bijvoorbeeld door een netwerkvisitatie, een externe evaluatie, een doorlichting of een monitorsysteem.

Deze *externe blik* op het netwerk kan – al naar gelang de afspraken die de netwerkpartners met elkaar maken – tal van aspecten bevatten zoals input, proces, output, outcome, risico's, cultuur, legitimatie, conflictregulering, het voorkomen van collectieve actieproblemen etc.

Bij recente experimenten met netwerkvisitatie werd een waarderingskader gebruikt dat de volgende onderdelen bevat¹⁴:

- opdracht van het netwerk;
- doelen en resultaten van het netwerk;
- organisatie van het netwerk;
- samenwerking en cultuur in het netwerk;
- governance en legitimering van het netwerk;
- de corporatie in het netwerk.

Het betreft hier een eerste aanzet tot een waarderingskader dat in het eerste kwartaal van 2023 is geëvalueerd (<https://visitaties.nl/netwerkvisitatie>).

Om een externe blik, zoals een netwerkvisitatie, werkelijk van waarde te laten zijn zullen ook afspraken moeten worden gemaakt over het borgen van de resultaten en zal er het commitment moeten zijn dat verbeterpunten ook zullen worden opgepakt (onderdeel 9 in figuur 4).

Dit element uit de toolbox is vooral van belang als voor pad 2 (paragraaf 6.2.2.) of pad 3 (paragraaf 6.2.3.) gekozen wordt bij het inrichten van het toezichtarrangement.

7.2.9. Toezichtarrangementen als onderdeel van de governance van het netwerk (10)

Het organiseren van een 'externe blik' kan plaatsvinden ten behoeve van de netwerkdeelnemers of toezichthouders (zie paragraaf 7.2.8). In de weging van de resultaten kunnen zij vervolgens in meer of mindere mate kiezen voor de belangen van de eigen organisatie of die van het netwerk. Het toezichtarrangement bevindt zich dan op pad 1 of pad 2 (paragraaf 6.2.1. en 6.2.2.).

¹⁴ Zie: <https://www.tiwos.nl/wp-content/uploads/2022/09/visitatierapport-Tiwos-2018-2022-compleet.pdf>

Als gekozen wordt voor een toezichtarrangement in pad 3 (paragraaf 6.2.3., ‘het netwerk centraal’), dan is zo’n externe blik vooral dienend aan de netwerkorganisatie zelf en onderdeel van de governancestructuur en de governancecyclus van het netwerk.

De toezichtarrangementen die tot dusverre zijn behandeld beleggen het toezicht primair bij de RvC (in samenspraak met de bestuurder) of andere interne toezichthouders van netwerkpartners. In dit toezichtarrangement is het toezicht echter *in* het netwerk zelf belegd. Zoals gezegd dient toezicht drie doelen: borgen van compliance, bijdragen aan checks and balances en het borgen en stimuleren van kwaliteit (maatschappelijke waardecreatie) (zie hoofdstuk 1). Dat wil dus zeggen dat deze drie functies in dit toezichtarrangement *in* het netwerk zijn belegd. Duidelijke functiescheidingen met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden kunnen daarbij behulpzaam zijn. In kleinschalige informele samenwerkingsverbanden zal het eerder gaan om niet strak vastgelegde taken en rollen die verschillende personen in het samenwerkingsverband spelen, maar dat doet niets af aan het belang van compliance, checks and balances en kwaliteitszorg.

Dit element uit de toolbox is vooral van belang als voor pad 3 (paragraaf 6.2.3.) gekozen wordt bij het inrichten van het toezichtarrangement.

7.2.10. Toezicht door de Autoriteit Woningcorporaties

In paragraaf 3.2. gaven we aan dat het toezicht door de Aw zich richt op de *corporatie* (dus niet op een netwerk of verbinding als geheel), *risicogericht* is, oog heeft voor de *governance* van woningcorporaties, dat er in het toezicht *maatwerk* mogelijk is door de lokale context en het volkshuisvestelijk belang mee te laten wegen en dat de Aw daarbij over *discretionaire ruimte* beschikt.

Deze taken van de Aw en de manier waarop het toezicht is ingericht bieden in principe mogelijkheden om ook het toezicht op en in netwerken een plek te geven. Net als bij haar toezicht op verbindingen (paragraaf 3.2.5.) waarbij de Aw ook governance-aspecten beoordeelt, zou de Aw dit ook voor risicovolle samenwerkingsverbanden kunnen doen. Het Gezamenlijk beoordelingskader (Autoriteit Woningcorporaties, 2022, p. 93) parafraserend zou dat betekenen dat zij zich in haar toezicht richt op de vraag ‘in welke mate een corporatie betrokken is bij samenwerkingsverbanden die financiële risico’s of risico’s voor de taakuitvoering met zich mee kunnen brengen, en hoe de governance rondom de beheersing van de samenwerkingsverbanden heeft ingericht.”

Uitgesplitst naar de fasen van toezicht betekent dat (zie ook figuur 4) het volgende:

Informatie verzamelen

Het verzamelen van informatie kan binnen de huidige taakopdracht van de Aw betekenen dat ook informatie gevraagd wordt over een beperkt aantal netwerken met een groot financieel of maatschappelijk belang/risico waarin de corporatie opereert, aangevuld met informatie over het functioneren van deze netwerk als geheel (bijvoorbeeld op basis van een visitatie of evaluatie). Dit zou passen binnen de risicogerichte aanpak van de Aw. Zo’n risicogerichte aanpak impliceert wel dat de externe toezichthouder er niet voor kiest om expliciet bij te dragen aan het leren en verbeteren van de corporatie in het netwerk of van het netwerk als geheel. Dit is inherent aan het egocentrische perspectief, vanuit governancetoezicht zoals afgebakend in artikel 61 van de Woningwet. Dat artikel regelt het toezicht op de toegelaten instellingen en de dochtermaatschappijen. Het instrument van netwerkvisitatie (zie paragraaf 7.2.8. en hoofdstuk 9) en de nieuwe visitatiemethodiek 7.0 (zie paragraaf 3.2.4.) kan hier wel in meewegen. Deze methodieken geven namelijk explicieter inzicht in of en hoe de corporatie in een samenwerkingsverband handelt in het maatschappelijk belang.

Vanuit het volkshuisvestelijk belang zou dit voor de Aw aanleiding kunnen zijn om hierover met de corporatie in gesprek te gaan, maar strikt genomen houdt Aw toezicht op de woningcorporatie ('de toegelaten instelling') en haar deelnemingen. Samenwerkingsverbanden die geen deelneming zijn vallen hier dus strikt genomen buiten.

Oordeelsvorming

Bij de beoordeling zou ook meegenomen kunnen worden hoe de bestuurder en toezichthouders 'acteren' in een geselecteerd aantal netwerken met een groot financieel of maatschappelijk belang/risico waarin de corporatie opereert. Pakken zij hun rol, maken ze hun verantwoordelijkheid waar, gaan ze op een verantwoorde wijze om met risico's, wegen de baten – voor de samenleving én voor de corporatie – van deelname aan het netwerk tegen de kosten op?

Interventie

Een interventie door de Aw zou in dit toezichtarrangement ook gebaseerd kunnen zijn op de beoordeling van gedrag en cultuur bij bestuurders en toezichthouders in een beperkt aantal netwerken met een groot financieel of maatschappelijk belang/risico waarin de corporatie opereert.

Deze invulling zou in principe kunnen passen in wat we eerder in paragraaf 6.2.2. hebben getypeerd als pad 2, een *gecombineerde strategie*. Daarbij wordt het egocentrisch perspectief aangevuld met informatie uit en over het netwerk (ecocentrisch perspectief). De Aw heeft daarbij binnen haar wettelijke kaders een zekere discretionaire ruimte om op basis van volkshuisvestelijke argumenten en lokale omstandigheden een afweging te maken tussen netwerkbelang en organisatiebelang.

Theoretisch gezien zou de Aw een rol kunnen hebben als toezichthouder op netwerken die zich richten volkshuisvestelijke vraagstukken (pad 3, *het netwerk centraal*). Los van de vraag of dit wenselijk zou zijn, is dit in de gegeven context van de huidige Woningwet niet mogelijk.

Overigens zijn er ook samenwerkingsverbanden waarbij een of meerdere corporaties zijn betrokken die (gedeeltelijk) buiten beeld blijven bij de Aw zoals de Regio Deals, woon-zorgvisies (binnenkort: volkshuisvestingsprogramma's) of de prestatieafspraken met de gemeente. Met name de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening krijgen met betrekking tot naleving en interventie een grotere rol.

In figuur 5 is het voorgaande samengevat in een stappenplan naar passend toezicht geordend naar pad 1 (eigen organisatie centraal), pad 2 (gecombineerde strategie) en pad 3 (netwerk centraal). Figuur 5 is inhoudelijk hetzelfde als figuur 4, maar anders – naar 'pad' – geordend en iets verder uitgewerkt.

Figuur 5: Stappenplan voor passend toezicht



8. Toezichtscan: waar staat u op weg naar passend toezicht op en in netwerken?

De set van bouwstenen voor goed toezicht (hoofdstuk 7) geeft aan welke punten goed geregeld zouden moeten zijn bij het inrichten van een toezichtarrangement (afhankelijk van het pad dat wordt gekozen). Daarnaast is het van belang dat bestuurders, toezichthouders en netwerkpartners voor ogen hebben waar ze staan op weg naar passend toezicht: wat gaat goed en wat kan beter? Om daar achter te komen hebben we *de toezichtscan* ontwikkeld.

Door de toezichtscan in te vullen kunnen bestuurders, toezichthouders en netwerkpartners eenvoudig voor zichzelf nagaan hoe ver ze zijn in bij het inrichten van passend toezicht. De scan bevat dezelfde bouwstenen die in hoofdstuk 7 zijn beschreven, maar dan in de vorm van een scoretabel. Als de scan door verschillende geledingen binnen een netwerk wordt ingevuld wordt ook zichtbaar op welke onderdelen verschillend wordt gedacht over zowel het belang als over de stand van zaken met betrekking tot het betreffende onderdeel.

De uitkomst van de scan kan de basis zijn voor een betekenisvol gesprek over de inrichting van het toezicht: op welke onderdelen is het voldoende en waar zijn verbeterpunten mogelijk?

In figuur 6 is de toezichtscan weergegeven.

Figuur 6: Toezichtscan



Egocentrisch perspectief



Informatie verzamelen
(Hoe en waarover geïnformeerd)

1. We weten waarom en met welk(e) doel(en) we deelnemen aan het netwerk.
2. Het netwerk draagt potentieel bij aan onze organisatiedoelstellingen.
3. We hebben zicht op financiële en maatschappelijke risico's die deelname voor onze organisatie met zich meebrengt.
4. We weten wat deelname ons oplevert: impact, outcomes en outputs.
5. We ontvangen de relevante informatie via onze bestuurder.



Oordeel vormen
(Vormen van oordeel met welke criteria)

1. We vormen ons een oordeel over de vraag of deelname in het onze organisatie voldoende oplevert.
2. We hebben voldoende zicht op de impact van deelname aan het netwerk op onze organisatie en huurders.
3. We hebben een beoordelingskader voor het beoordelen van het functioneren van onze bestuurder t.a.v. deelname aan het netwerk, zowel op inhoud als proces.
4. Het kader bevat heldere toetsstenen/ criteria op basis waarvan wij de bestuurder bevragen en beoordelen.
5. We weten wat onze speelruimte is op basis van de kaders van de AW en waar bewegingsruimte zit indien nodig.



Interveniëren
(Wie intervenieert wanneer, welk instrumentarium)

1. We hebben een interventieladder: we weten wanneer we als RvC welke interventie-instrumenten inzetten richting bestuurder.
2. We weten wanneer wij als organisatie kiezen voor exit (uitstappen), voice (actief en constructief escaleren) en loyalty (afwachten en accepteren).
3. Beoordelingskader en interventieladder zijn ook helder voor onze bestuurder.



Ecocentrisch perspectief

1. We weten waarom en met welke doelen partners deelnemen aan het netwerk: we hebben zicht op verschillende belangen en posities.
2. We hebben zicht op de stabiliteit en professionaliteit van het netwerk.
3. We weten of het netwerk bijdraagt aan een oplossing voor de maatschappelijke opgave.
4. Er is een (gezamenlijke) risicoanalyse: zicht op financiële, politieke, maatschappelijke, juridische en proces risico's.
5. We weten hoe het netwerk presteert: impact, outcomes en outputs.
6. We ontvangen de relevante informatie via onze bestuurder en/of via het netwerk.

1. We vormen ons een oordeel over de vraag of het netwerk voldoende oplevert.
2. We hebben zicht op de impact van het netwerk op de maatschappelijke opgaven en ons eigen aandeel daar in.
3. Er is een gedeeld beoordelingskader voor het beoordelen van het functioneren van het netwerk, zowel op inhoud als proces.
4. Het kader bevat heldere toetsstenen/ criteria op basis waarvan wij (onze bestuurder) bevragen en beoordelen.
5. Er is afstemming met andere RvC's over het presteren van het netwerk.
6. In het netwerk is duidelijk wat de handelingsruimte van de netwerkdeelnemers is en hoe hier juist en pragmatisch invulling aan kan worden gegeven.

1. Er is een interventieladder: we weten welke interventiemogelijkheden er zijn, wie ze toepast en wanneer het netwerk stopt.
2. We weten wat de consequenties zijn en wat ze doen als een deelnemer besluit zich terug te trekken uit het netwerk
3. Het netwerk heeft (zelf) voldoende corrigerende mechanismen in haar interne governance georganiseerd.

9. Conclusies: Terug naar de onderzoeksvragen

In deze paragraaf komen we terug op de onderzoeksvragen waarmee we het onderzoek, of beter de ‘gezamenlijke ontdekkingsstocht’ begonnen:

- *(Hoe) beïnvloedt de klassieke manier van toezicht houden het functioneren van woningcorporaties in (publiek - private) organisatienetwerken in het domein van het Sociaal Wonen?*

In dit traject hebben we vooral kunnen vaststellen dat organisatienetwerken in het domein van het Sociaal Wonen nog nauwelijks in beeld zijn bij interne en externe toezichthouders. In paragraaf 6.1. gaven we dat er in de praktijk nog geen duidelijk beeld bestaat van de ‘Soll’-situatie. Dat wil zeggen dat interne en externe toezichthouders nog geen uitgekristalliseerd beeld hebben van goed hoe goed toezicht in en op organisatienetwerken er uit zou moeten zien. Wel wordt het belang van het toezichtvraagstuk onderkend, maar sneeuwt het in de praktijk van alledag – zolang zich geen evidente crises voordoen – ook weer onder te midden van vele andere actuele kwesties. We hebben geen situaties aangetroffen waarin de toezichthouder een ‘beer op de weg’ is die noodzakelijke actie om een maatschappelijk vraagstuk aan te pakken definitief tegenhoudt. In paragraaf 4.3.2. en 4.4. (punt e) beschreven we hoe wet- en regelgeving en het toetsingskader van de Aw door corporaties in de netwerken soms als een hinderpaal worden gezien om ‘te doen wat er gedaan moet worden’ maar ook dat er tegelijkertijd in de netwerken die in dit onderzoek waren betrokken, ook altijd wel ‘praktische oplossingen’ (coping mechanisms) worden gevonden.

We zagen ook dat zowel de RvC’s als de Aw in principe over voldoende handelingsruimte beschikken om het functioneren en presteren van netwerken in hun toezicht te betrekken.

Zo legt de Woningwet de RvC’s op om niet alleen naar het eigen organisatiebelang te kijken, maar ook “naar het te behartigen maatschappelijke belang en naar het belang van de betrokken belanghebbenden.” (zie ook par. 6.2.2., gecombineerde strategie).

In paragraaf 3.2. beschreven we dat de Aw blijft gebonden aan de egocentrische blik waarbij de corporatie centraal staat, maar ook de ruimte heeft om maatwerk in het toezicht te leveren waarbij bijvoorbeeld kan worden gekeken naar de (risico’s van) de deelname van de corporatie in netwerken. De wijzigingen in de Woningwet geven de Aw als toezichthouder meer ruimte om risicogericht toezicht te houden en om de lokale context en het volkshuisvestelijk belang daarin mee te wegen.

- *Welke flexibele, responsieve, effectieve en legitieme alternatieve toezicht- en verantwoordingsarrangementen (‘accountability arrangements’) zijn denkbaar die aansluiten bij de aard, de juridische vormgeving, de samenstelling en de doelstellingen van de organisatienetwerken?*
- *Wat leveren experimenten op waarbij deze alternatieve toezichtarrangementen worden vormgegeven en uitgeprobeerd?*

Aangezien de meeste netwerken wat betreft het toezichtvraagstuk nog in de ontwikkelfase zitten heeft dit onderzoek door de ontwerpessies waarin de ‘ist’ en de ‘soll’- situatie (zie hoofdstukken 4 en 6) aan de orde kwamen, vooral bijgedragen aan verdere bewustwording.

Daarnaast zijn er eerste – kleine – stappen gezet richting vernieuwing van het toezicht. Zo hebben als onderdeel van dit onderzoek in een aantal netwerken de interne toezichthouders elkaar voor (soms voor het eerst) ontmoet en met elkaar nagedacht over hun informatiebehoefte, beoordelingskader en mogelijke interventiestrategie.

De RvC’s bij twee corporaties hebben een Commissie Maatschappelijke Impact ingericht waarin de opbrengst van (deelname aan) netwerken aan de orde kan komen. Deze commissies zijn van recente datum en we hebben tijdens het onderzoek niet kunnen vaststellen wat zij betekenen voor het toezicht in en op netwerken.

De ervaringen die zijn opgedaan in een aan dit onderzoek parallel lopend traject rondom netwerkvisitaties (<https://visitaties.nl/netwerkvisitatie>) kunnen in de toekomst bijdragen aan de doorontwikkeling van het 'ecoperspectief' op toezicht (zie hoofdstuk 5).

De werksessies met alle betrokken netwerken hebben tot een paar belangrijke opbrengsten geleid:

- een redeneerlijn voor toezicht waarin een onderscheid wordt gemaakt naar perspectief en object van toezicht (hoofdstuk 5);

- de drie paden voor passend toezicht (hoofdstuk 6) waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen 'eigen organisatie centraal', 'gecombineerde strategie' en 'netwerk centraal';

- per pad een aantal concrete bouwstenen (hoofdstuk 7);

- een toezichtscan waarmee bestuurders, toezichthouders en netwerkpartners eenvoudig voor zichzelf kunnen nagaan hoe ver ze zijn in bij het inrichten van passend toezicht (hoofdstuk 8).

- *(Wat) kunnen we leren van toezicht- en verantwoordingsarrangementen in andere domeinen waarin veel in netwerken wordt samengewerkt, zoals het (middelbaar beroeps) onderwijs, armoedebestrijding, justitie en veiligheid etc.?*

Deze vraag is in dit onderzoek niet systematisch aan de orde geweest, wel is geput uit een parallel en nog lopend onderzoek naar toezicht in en op organisatienetwerken in de domeinen Onderwijs, Sociaal Wonen, Veiligheid en Zorg.¹⁵ Dit onderzoek laat zien dat ook in deze sectoren de zoektocht naar de juiste scope van het toezicht in en op netwerken nog in volle gang is.

¹⁵ EISON-onderzoek, gefinancierd door NWO en Inspectieraad in het kader van de Nationale wetenschapsagenda (<https://www.nwo.nl/nieuws/nwo-financiert-drie-nwa-onderzoeken-naar-toezichthouden-een-veranderende-maatschappij>).

Bijlage 1 Literatuur

- Autoriteit Woningcorporaties (2017). *Toezicht op governance van woningcorporaties. Bouwen aan vertrouwen*. Inspectie Leefomgeving en Transport, Den Haag.
- Autoriteit Woningcorporaties (2022). *Gezamenlijk beoordelingskader Autoriteit Woningcorporaties/Waarborgfonds Sociale Woningbouw*. Versie – maart 2022. Inspectie Leefomgeving en Transport, Den Haag.
- Ehren, M. C., Janssens, F. J. G., Brown, M., McNamara, G., O'Hara, J., & Shevlin, P. (2017). Evaluation and decentralised governance: Examples of inspections in polycentric education systems. *Journal of Educational Change*, 18(3), 365-383.
- Gulati, R., & Kletter, D. (2005). Shrinking core, expanding periphery: The relational architecture of high-performing organizations. *California Management Review*, 47(3), 77-104.
- Inspectieraad (2013). *Begrippenkader Rijksinspecties*. Rob Velders & Meindert Brunia. Den Haag.
- Kenis, P., & Cambré, B. (2022). *Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst*. Pelckmans Pro, Kalmthout.
- Minkman, M. (2022). Slowing Down to Accelerate: The Innovation of the Fundamentals of Integrated Care Governance. *International Journal of Integrated Care*, 2022; 22(1): 24, 1–4. DOI: <https://doi.org/10.5334/ijic.6548>
- Montfort, C., van & Michels, A. (2020). *Partnerships for livable cities*. Palgrave, London/New York
- Montfort, C., van (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Boom, Den Haag.
- Provan, K.G., & Lemaire, R.H. (2012). Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review*. Vol. 72, Iss. 5, pp. 638–648.
- Raab, J., & Kenis, P. (2009). Heading toward a society of networks: Empirical developments and theoretical challenges. *Journal of management inquiry*, 18(3), 198-210.
- Ruimschotel, D. (2014). *Goed toezicht. Principes van professionaliteit, democratie en good governance*. Mediawerf Uitgevers, Amsterdam.
- Schoonhoven, R. van, De Graaf, D., Van Montfort, C., De Vijlder, F., Bergman, W., Bisschop, P., Doeve, T., Gomes, C., Rietdijk, W. & Pepers, A. (2022). *Verduurzaming van publieke waarde door samenwerking in het MBO. Eindrapport*. Vrije Universiteit, HAN, SEO. Amsterdam.
- Zegveld, C. (2018). *Netwerkaansprakelijkheid voor gebrekkige samenhangende zorg*. Prisma Print, Tilburg.