



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 verantwoordeden en toezichthouden 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.

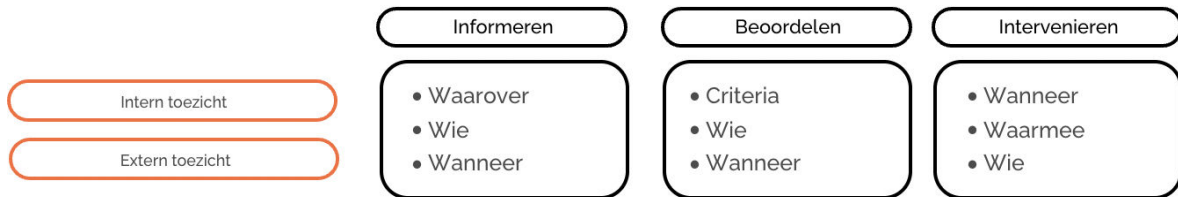
Toezicht is echter een belangrijke contextfactor die van invloed kan zijn op het functioneren van een organisatienetwerk en daarmee op de publieke waarde die het netwerk daadwerkelijk kan creëren. Zo kan toezicht dat zich richt op de belangen van één organisatie in het netwerk op gespannen voet staan 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.