

9 bouwstenen voor intern toezicht

Veel maatschappelijke opgaven kunnen niet worden opgelost vanuit één discipline, domein of beleidssector. Organisaties werken daarom steeds vaker samen in organisatienetwerken. Het ‘klassieke’ toezicht is echter niet ingericht voor het toezien op en in netwerken waarin intersectoraal wordt gewerkt en waarin organisatiegrenzen diffuser worden. Niettemin heeft toezicht impact op het effectief functioneren van een organisatienetwerk en daarmee op de publieke waarde die het netwerk daadwerkelijk kan creëren.

Patrick Kenis en **Cor van Montfort** deden ontwerpgericht actie-onderzoek naar toezicht in en op organisatienetwerken in het domein Sociaal wonen. Dit onderzoek vond plaats samen met BZK, Aedes, VTW en zeven organisatienetwerken waarbij minimaal één woningcorporatie was betrokken. Zij kwamen tot negen bouwstenen om passend toezicht op en in organisatienetwerken vorm te geven.



Patrick Kenis is hoogleraar Public Governance bij TiSEM (Tilburg School of Economics and Management) aan Tilburg University. Hij doceert op het gebied van organisatietheorie, organisatieontwerp en netwerken. Hij doet onderzoek op het gebied van het ontstaan, de werking en de effectiviteit van organisatienetwerken. Recent ontving hij NWO-financiering voor een vierjarig project over intern en extern toezicht op organisatienetwerken.



Cor van Montfort is werkzaam als senioronderzoeker aan de Vrije Universiteit en is als research fellow verbonden aan Tilburg University. Hij is tevens lid van de Onderwijsraad. Hiervoor werkte hij ruim twintig jaar voor de Algemene Rekenkamer. Zijn onderzoek en publicaties richten zich voornamelijk op vraagstukken van goed bestuur en publieke waardecreatie in (publiek-private) samenwerkingsverbanden.

Maatschappelijke vraagstukken vereisen samenwerking in netwerken

Veel maatschappelijke opgaven kunnen niet worden opgelost vanuit één discipline, domein of beleidssector. Denk hierbij aan vraagstukken rondom de kwaliteit van leven (gezondheid, wonen, werk), mobiliteit op maat, preventie en vroegsignalering van een leven in armoede, omschakeling naar duurzaam, koolstofarm en betaalbaar energieverbruik, of het blijvend aantrekken van genoeg goed personeel. Dit soort opgaven zijn alleen op te lossen als relevante organisaties nauw met elkaar samenwerken. Dit gebeurt steeds vaker in zogeheten organisatienetwerken (zie onder andere Kenis & Cambré, 2022). Dat zijn samenwerkingsverbanden van minimaal

drie partijen die elkaar aanvullen omdat zij niet apart in staat zijn om het maatschappelijke vraagstuk op te lossen. Effectieve organisatienetwerken realiseren gezamenlijk meer maatschappelijke impact – of publieke waarde – dan wanneer deze organisaties onafhankelijk van elkaar zouden werken.

Onbekend terrein: toezicht op en in organisatienetwerken

Toeziicht is een belangrijk onderdeel van de governance van elke organisatie en dus ook van een organisatienetwerk. Governance verwijst naar het geheel aan afspraken over taken, verantwoordelijkheden, rollen, inzet van middelen, toezicht en verantwoording (Van Montfort, 2008; Minkman, 2022).

Klassieke verantwoordings- en toezicht-arrangementen zijn tot op heden niet ingericht voor het toezien op en in netwerken waarin intersectoraal wordt gewerkt en waarin organisatiegrenzen diffuser worden.

Toezicht is echter een belangrijke factor die van invloed kan zijn op het effectief 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.

Kader 1 Bouwstenen voor passend toezicht

We lichten de bouwstenen toe die betrekking hebben op het interne toezicht door de raad van commissarissen (voor de bouwstenen die betrekking hebben op de externe toezichthouder, de Autoriteit Woningcorporaties: zie Van Montfort, Kenis en Lindemann, 2023).

1. Verwerf inzicht in netwerken

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/zij periodiek geïnformeerd wil worden door de bestuurder om een vinger aan de pols te houden.

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

Richt het toezicht niet alleen op financiële belangen en risico's, maar betrek ook de maatschappelijke opdracht of maatschappelijke risico's erbij. 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.'

3. Borg de balans tussen doelgerichtheid en flexibiliteit

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.

4. Ontwerp een informatiesysteem

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 et cetera. Idealiter biedt zo'n systeem informatie over output en impact van het netwerk.

5. Zoek samenwerking en afstemming met andere interne toezichthouders

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.
2. Het instellen van een formeel overlegorgaan met toezichthouders.

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

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 er verwacht wordt van (deelname in) het netwerk en waar de bestuurder op aangesproken wordt.

7. Zorg voor een duidelijke interventiestrategie

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. In de interventiefase is het vervolgens zaak daar ook bewust naar te handelen.

8. Netwerk als object van toezicht

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 netwerkvisite, een externe evaluatie, een doorlichting of een monitorsysteem. Om een externe blik 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.

Deze bouwsteen is vooral van belang als voor pad 2 of pad 3 gekozen wordt bij het inrichten van het toezichtarrangement (zie pagina 26).

9. Toezichtarrangementen als onderdeel van de governance van het netwerk

De toezichtarrangementen die tot dusverre zijn besproken 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). Dat wil dus zeggen dat deze drie functies in dit toezichtarrangement *in* het netwerk zijn belegd.

Deze bouwsteen is vooral van belang als voor pad 3 gekozen wordt bij het inrichten van het toezichtarrangement (zie pagina 26).

In juni 2023 hebben de auteurs een onderzoek afgerond naar toezicht in en op organisatienetwerken in het domein Sociaal wonen. Dit onderzoek vond plaats samen met BZK, Aedes, VTW en zeven organisatienetwerken waarbij minimaal 1 woningcorporatie was betrokken. Via ontwerpgericht actie-onderzoek kwamen we tot een aantal bouwstenen om passend toezicht op en in organisatienetwerken vorm te geven (Van Montfort, Kenis & Lindemann, 2023).

In de interviews en de werksessies die in het kader van dit onderzoek werden georganiseerd hebben bestuurders en 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').

Op basis daarvan zijn bouwstenen ontwikkeld voor het vormgeven van passend toezicht op en in organisatienetwerken (zie voor een uitgebreide toelichting op deze bouwstenen: Van Montfort, Kenis en Lindemann, 2023). Het model met de bouwstenen gaat ervan uit dat er géén aparte toezichthouder is voor het toezicht op netwerken, zoals in de onderwijssector bij Passend Onderwijs het geval is.

Redeneerlijn voor innovatieve toezichtarrangementen voor netwerken

De basisredenering is dat het intern en extern toezicht (binnen de wettelijke vereisten ten aanzien van 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.

We hanteren daartoe een onderscheid naar objecten en perspectieven van toezicht:

- het *object* van toezicht kan de eigen organisatie of het organisatienetwerk 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. In elke variant kan het toezicht op en in het netwerk versterkt worden door een aantal van de bouwstenen te gebruiken. Hiervoor is een indeling gemaakt die het organisaties mogelijk maakt zichzelf te positioneren in een van de kwadranten en op basis daarvan een pad naar passend toezicht te kiezen.

In de huidige toezichtpraktijk is het egocentrisch perspectief (kwadrant 1 en 2) dominant. Daarbij blijkt dat men binnen dat perspectief nog niet altijd de informatie krijgt die nodig is om goed toezicht te kunnen houden. Een interessante ontwik-

'Richt het toezicht niet alleen op financiële belangen en risico's, maar betrek ook de maatschappelijke opdracht of maatschappelijke risico's erbij'

Figuur 2: Toezicht - perspectieven en objecten

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

keling in kwadrant 4 (ecocentrisch, netwerkgericht) zijn de experimenten met netwerkvisitatie die hebben plaatsgevonden bij twee netwerken waarin corporaties deelnemen (zie: <https://visitaties.nl/> netwerkvisitatie).

Paden naar passend toezicht

Het huidige – interne en externe – toezicht is, in ieder geval in het domein sociaal wonen, nog niet toegesneden op het werken in organisatienetwerken. We beschrijven 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’.

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.

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 1 bevindt deze variant zich op het snijvlak van kwadrant 1, 2 en 3.

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 tot en met 7).

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 1). Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld:

- a. door 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;
- b. door 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;

- c. via *netwerkvisitatie*. Daarbij analyseert een onafhankelijke visitatiecommissie het functioneren en presteren van een netwerk. De resultaten worden aan alle netwerkdeelnemers teruggekoppeld (zie voor recente experimenten met dit instrument: <https://visitaties.nl/netwerk-visitatie>).

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

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

De set van bouwstenen voor goed toezicht 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 daarachter te komen hebben we de *toezichtscan* ontwikkeld (de toezichtscan en het rapport zijn op te vragen bij Cor van Montfort, c.j.van.montfort@vu.nl). Door de toezichtscan in te vullen kunnen bestuurders, toezichthouders en netwerkpartners eenvoudig voor zichzelf nagaan hoever ze zijn in bij het inrichten van passend toezicht. De scan bevat dezelfde bouwstenen die hier kort zijn beschreven, maar dan in de vorm van een scoretabel. Als de scan door verschillende geledingen binnen een netwerk wordt ingevuld, wordt

‘Het is van belang dat bestuurders, toezicht-houders en netwerk-partners voor ogen hebben waar ze staan op weg naar passend toezicht: wat gaat goed en wat kan beter?’

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.



Literatuur

- 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, Kenis, P. & Lindemann, B. (2023). Paden naar passend toezicht op en in organisatienetwerken, in: Minkman, Janssen et.al., *Toezen op samenwerken: naar een verantwoord samenspel*. Mediawerf, pp. 128-139.
- 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.