

## Blog 2

### Voorwaarden voor toezicht op en in organisatienetwerken

Cor van Montfort

Dit blog is het tweede in een serie van drie over rekenschap in en door organisatienetwerken. Blog 1 ging over het begrip rekenschap ('accountability'). Dit tweede blog behandelt voorwaarden voor goed toezicht en het derde gaat over interne en horizontale rekenschapsmechanismen.

Dit blog is deels gebaseerd op: Van Montfort, Ehren en Kenis. Toezicht, verantwoording en organisatienetwerken, in: Tijdschrift voor Toezicht, 2024, nr. 2/3, p. 62-72

In het vorige blog beschreef ik dat het vragen en afleggen van 'rekenschap' er toe kan bijdragen dat een organisatienetwerk op koers en op tempo blijft. Ik gaf ook aan dat toezicht een niet vrijblijvende vorm van het vragen van rekenschap is. Als er door verschillende partijen in netwerken wordt samengewerkt zijn er vaak ook verschillende interne en externe toezichthouders betrokken. Toezichthouders richten zich in het algemeen op een enkele organisatie en niet op het samenwerkingsverband of netwerk als geheel. Ze zijn daarbij ook vaak gebonden aan strikte wet- en regelgeving met betrekking tot de doelen waaraan publiek geld mag worden besteed, het uitwisselen van persoonsgegevens of mededinging. In netwerken worden geld, middelen en mensen gedeeld teneinde een collectief resultaat te kunnen boeken. Ook is het niet ongebruikelijk dat netwerkpartners op onderdelen een stukje van hun autonomie afstaan. Verder zijn in veel gevallen rollen en taken diffuus ('the problem of many hands'). Daardoor is het vaststellen van wie verantwoordelijk is voor succes of falen lastig. Tot slot leggen netwerken zelden als geheel verantwoording af. Daar komt nog bij dat samenwerkingsarrangementen in de praktijk moeilijk ter verantwoording te roepen zijn omdat ze vaak ondoorzichtig, gesloten en informeel zijn en niet scherp afgebakend zijn. Dit alles maakt het voor de klassieke toezichthouder lastig zijn werk te doen: wat is het object van toezicht, welke informatie van wie en waarover is noodzakelijk is om tot oordeelsvorming te kunnen komen en wat is bij volatiele netwerken een effectief interventierepertoire? De oordeelsvorming bij het toezicht op netwerken is voor de klassieke toezichthouder lastig. In een netwerk komen en gaan mensen, verschuiven doelstellingen, kennen netwerkpartners hun eigen interne dynamiek die soms interfereert met die van het netwerk etcetera. Dat staat lijnrecht tegenover de toezichthouder die graag duidelijke doelen, termijnen, voortgangsrapportages, effectrapportages ziet en afwijkingen van de rechte lijn die uitlegbaar zijn. Kortom de non lineaire praktijk in een netwerk en de doelrationele blik van de toezichthouder schuren.

Om het toezicht tot een kracht te maken die bijdraagt aan het op tempo en op koers houden van het netwerk zou naar mijn mening aan minimaal vijf voorwaarden moeten worden voldaan:

#### 1. Publiek belang voorop.

Het bredere publieke belang zou in het toezicht voorop moeten en staan en niet enkel de uitvoering van de wettelijke taak van de individuele organisatie (extern toezicht) of de continuïteit van de eigen organisatie (intern toezicht). In andere woorden: het 'ecoperspectief' zou het moeten winnen van het 'egoperspectief'. Dat betekent dat ontgrenzing en onschotting ook voor toezichthouders een belangrijke uitdaging worden.

Tegelijkertijd kan en mag die ontgrenzing zowel aan de kant van de netwerkdeelnemers als aan de kant van de toezichthouder niet onbeperkt zijn. Er zijn in dit opzicht lessen te trekken uit de voorbeelden van ontspoord maatschappelijk ondernemerschap in de jaren negentig van de vorige eeuw en de jaren nul van deze eeuw. Bottom line zou moeten zijn dat het delen van geld, mensen, middelen en verantwoordelijkheden in organisatienetwerken niet ten koste mag gaan van de kerntaak van de eigen organisatie.

## **2. Handelingsruimte**

Goed toezicht in en op organisatienetwerken is alleen mogelijk als de toezichthouders én de netwerkdeelnemers handelingsruimte hebben. Voor de toezichthouders betekent dit dat er mogelijkheden tot maatwerk moeten zijn en zo nodig ook discretionaire bevoegdheden. Als netwerkdeelnemers en toezichthouders een heel nauwe taakopdracht hebben, of zich moeten houden aan een door de wetgever nauw omschreven wettelijk kader zal er van effectieve samenwerking en goed toezicht daarop weinig terechtkomen. De toezichthouder is dan per definitie de partij die alleen maar 'mag niet' kan zeggen en daarmee samenwerking en de oplossing van maatschappelijke problemen blokkeert. Dat valt individuele toezichthouders vaak niet eens kwalijk te nemen. De wetgever is hier uiteindelijk aan zet. Deze zal het mogelijk moeten maken dat organisaties zoals zorginstellingen, woningcorporaties, scholen etc. breder mogen kijken dan hun eigen wettelijke taak en het bredere publieke belang als uitgangspunt mogen nemen bij hun beleid. En de toezichthouder handelt idealiter vanuit een wettelijk toetsingskader dat die brede blik beloont en niet bestraft. Net als bij het vorige punt zal ook bij dit punt in de praktijk een preciaire balans gevonden moeten worden, nl. tussen maatwerk en gelijke behandeling. Maatwerk mag niet leiden tot willekeur en moet altijd uitlegbaar zijn en terug te voeren tot heldere toezichtprincipes en uitgangspunten.

## **3. Ontwikkelingsgericht**

Netwerken zijn beweeglijke verschijningen: partners komen en gaan, doelstellingen verschuiven, netwerkpartners kennen hun eigen interne dynamiek die soms interfereert met die van het netwerk etcetera. Toezichthouders houden niet van beweeglijke doelen. Zij zien bij de onder toezichtstaanden graag duidelijke doelen, termijnen, voortgangsrapportages, effectrapportages en afwijkingen die uitlegbaar zijn. Daarmee zitten netwerk en toezicht elkaar in de weg. Er vanuit gaande dat toezicht (als onderdeel van een breder rekenschapsarrangement, zie blog 1) nuttig en nodig is, zou het toezicht aangepast moeten zijn aan de aard en de dynamiek van het netwerk waarop toezicht wordt gehouden.

Een criterium voor toezicht zou daarom kunnen zijn dat toezicht niet alleen op afrekenen is gericht, maar ook op ontwikkelen: *formatief toezien*. Daarbij zou de lerende functie van toezicht beter tot zijn recht kunnen komen waarbij toezicht, monitoring, evaluatie, dialoog en verantwoording elkaar aanvullen in een ontwikkelingsgerichte aanpak waarbij de effectieve aanpak van een maatschappelijk vraagstuk centraal staat. Voorbeelden zien we in het Toezicht Sociaal Domein (TSD) en de handreiking *Stimulerend toezicht op samenwerking* die is ontwikkeld voor gesprekken met bestuurders over (organisatie- en domeinoverstijgende) samenwerking. Deze handreiking moet bestuurders helpen bij het creëren van deze randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking. TSD spoort de inspecteurs aan zich daarbij als critical friend op te stellen en de methode van Appreciative Inquiry (AI), ook wel waarderende gespreksvoering genoemd, te hanteren.

Er zijn meer inspecties die stimuleren en afrekenen met elkaar proberen te combineren. Het is goed dat inspecties hun ervaring, kennis en kunde benutten om tips en adviezen te geven aan de organisaties waarop zij toezichthouden, maar het gevaar van de slager die zijn eigen vlees keurt,

ligt wel op de loer. Een getrapte benadering zou een uitweg kunnen bieden: streng totdat de basis (in dit geval op het niveau van het netwerk) op orde is, daarna als inspectie een meer ondersteunende rol.

#### **4. Samenwerking en afstemming tussen toezichthouders**

Netwerken waarin partijen samenwerken om een complexe maatschappelijke of persoonlijke vraagstukken aan te pakken zijn vaak sectoroverschrijdend. Denk bijvoorbeeld aan netwerken gericht op individuele vraagstukken rond dakloosheid, armoede of verslaving, of aan netwerken rond collectieve vraagstukken als sociale veiligheid, de energietransitie of wijkontwikkeling. Dat betekent dat er ook toezichthouders en inspecties uit meerdere sectoren bij het netwerk zijn betrokken. Dat geldt overigens vaak ook voor netwerken die binnen 1 domein blijven. Ook daar kan een netwerk te maken krijgen met verschillende toezichthouders voor bijvoorbeeld veiligheid, privacy, taakuitvoering en marktwerking. Voor de het op tempo en op koers houden van het netwerk, en daarmee voor een effectieve aanpak van het individuele of collectieve vraagstuk, is het van belang dat deze toezichthouders elkaar niet in de weg zitten, bijvoorbeeld omdat ze toezichtkaders hanteren die haaks op elkaar staan. Waarbij iets van de ene toezichthouder moet en van de andere niet mag. Samenwerking en afstemming tussen de toezichthouders die bij een netwerk zijn betrokken is daarmee van groot belang voor het slagen van de maatschappelijke missie van het netwerk.

#### **5. Reflexief**

Tot slot zouden betrokken interne en externe toezichthouders van tijd tot tijd met elkaar in gesprek moeten gaan om aan de hand van concrete casuïstiek te bespreken waar in de praktijk het toezicht en daarbij gehanteerde normen en methodieken knellen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gaf daar in 2015 in de Policybrief *Van incident naar preventie. Beperking en versterking van de relatie tussen intern en extern toezicht* al concrete handreikingen voor.