

## Toezicht, verantwoording en organisatienetwerken

Cor van Montfort, Melanie Ehren en Patrick Kenis\*

De toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken vraagt om samenwerking tussen organisaties die over de grenzen van hun eigen domein werken. Voorbeelden van zulke vraagstukken zijn het verzorgen van passend onderwijs voor leerlingen met complexe leer- of gedragsproblematiek of kwetsbare burgers die lastig goede huisvesting kunnen vinden en waarvoor woningcorporaties samen met partners in de wijk een goede sociale leefomgeving moeten organiseren. Het ontstaan en bestaan van deze organisatienetwerken heeft consequenties voor toezicht en verantwoording (*accountability*). Deze zijn van oorsprong vooral gericht op het beoordelen van individuele organisaties. We schetsen een aantal mogelijke routes naar passend toezicht en passende verantwoording op en in organisatienetwerken.

### Inleiding

De toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken vraagt om samenwerking tussen organisaties die over de grenzen van hun eigen domein werken. Voorbeelden vinden we in netwerken rond palliatieve zorg, dementie en ouderenzorg, samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs of netwerken gericht op het veilig maken van de leefomgeving. Het samenwerken in netwerken gaat vaak gepaard met het delen van middelen, mensen, informatie, geld en verantwoordelijkheid.

den. Ook brengt het samenwerken met zich mee dat tijd – en daarmee geld – wordt besteed aan zaken die niet direct met de kerntaak van de eigen organisatie te maken hebben, zoals het faciliteren van het netwerk of van een domeinoverstijgende aanpak. Intensieve samenwerking rond een complex domeinoverstijgend vraagstuk leidt bij bestuurders en interne toezichthouders al snel tot vragen als: ‘Hoe ver kan en wil ik gaan in de samenwerking gezien mijn eigen taakopdracht of gezien de voorwaarden die aan de financiering van mijn organisatie zijn verbonden?’. En voor zowel interne als externe toezichthouders kan intensieve samenwerking leiden tot lastige afwegingen in hun oordeelsvorming over bijvoorbeeld privacy, mededinging, staatssteun, *compliance* en de wettelijke taakuitvoering.

Daarnaast zijn bij domeinoverstijgende samenwerking vaak verschillende toezichthouders betrokken met ieder een eigen ‘toezichtbril’. Bij samenwerkingen tussen zorg en wonen zijn bijvoorbeeld de volgende externe toezichthouders betrokken: de Autoriteit Woningcorporaties (Aw, toezicht op de kerntaak en het financieel beheer van woningcorporaties), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ, toezicht op de kwaliteit van zorgaanbieders en op patiëntenrechten), de Nederlandse Zorg Autoriteit (NZA, toezicht op *compliance* met wet- en regelgeving door zorgverzekeraars en zorgaanbieders) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP, toezicht op de bescherming van persoonsgegevens). Deze veelheid aan toezichthouders met hun eigen beoordelingskaders impliceert een complexe afstemming in de taakuitvoering en verantwoording daarover door de partners in het netwerk. En daarmee komt de, voor de oplossing van het maatschappelijke vraagstuk zo noodzakelijke, samenwerking onder druk te staan.

Het toezicht, en de verantwoording die ten behoeve van dat toezicht moet worden afgelegd, kan door de beperk-

\* Dr. C.J. van Montfort is onderzoeker aan de Vrije Universiteit Amsterdam en research fellow aan Tilburg Universiteit. Prof. dr. M.C.M. Ehren is hoogleraar Educational Governance aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Prof. dr. P.N. Kenis is hoogleraar Public Governance aan Tilburg University.

te en vaak domeingebonden toezichtblik en door de veelheid aan toezichthouders een hinderpaal vormen voor het functioneren en presteren van netwerken en daarmee ook voor de oplossing van complexe maatschappelijke vraagstukken. De vraag die we daarom in dit artikel centraal stellen, is hoe het toezicht op en de verantwoording door organisatienetwerken zo georganiseerd kunnen worden dat zij minimaal de oplossing van het maatschappelijk vraagstuk niet in de weg zitten en liefst ook bijdragen aan de doelbereiking van de organisatienetwerken.

Toezichthouders – intern en extern – weten in de praktijk nog niet goed hoe ze het samenwerken in netwerken en daarmee het grenzen opzoeken, en verantwoordelijkheden en middelen delen, een plek kunnen geven in hun organisatiegerichte toezicht. De situatie verschilt per domein. Zo ontbreekt in de domeinen Wonen en Zorg veelal een toezichtblik die vanuit het maatschappelijk vraagstuk start en vervolgens kijkt naar wat de netwerksamenwerking daaraan bijdraagt. In andere domeinen, zoals Veiligheid (Veiligheidsregio's) en Onderwijs (Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs), is deze netwerkgerichte vorm van toezicht wel wettelijk vastgelegd. Maar ook in dit geformaliseerd netwerktoezicht ontbreekt nog een goed inzicht in welke toezicht- en verantwoordingsarrangementen nu effectief zijn en het beste passen bij de wijze waarop het netwerk is georganiseerd en maatschappelijke problemen probeert op te lossen.

We beschouwen in dit artikel toezicht en verantwoording als twee begrippen die twee kanten van dezelfde medaille zijn: bij toezicht vraagt actor X aan actor Y om iets uit te leggen, voeren beide het gesprek daarover en volgt er eventueel een interventie. Bij verantwoording legt actor Y al dan niet verplicht iets uit aan actor X (bijv. een toezichthouder), voeren beiden daarover een gesprek en volgt er eventueel een interventie. Het Engelse woord 'accountability' incorporeert beide dimensies, terwijl ze in het Nederlandse discours zowel in de theorievorming als in de praktijk vaak uit elkaar worden getrokken.<sup>1</sup>

In dit artikel schetsen we eerst kort wat organisatienetwerken zijn en bespreken we twee varianten (organisch en verplicht) van dit type netwerken. Daarna staan we stil bij de klassieke invullingen van de begrippen 'toezicht' en 'verantwoording' en geven we aan hoe deze knellen als zij worden toegepast op organisatienetwerken. We sluiten af met een aantal mogelijke routes voor toezicht op, en verantwoording in organisatienetwerken.

De empirische onderzoeksvragen en de routes naar passend toezicht die we aan het einde van dit artikel schetsen, zijn gebaseerd op nog lopend onderzoek naar toezicht in en op organisatienetwerken in de domeinen zorg, wonen, onderwijs en veiligheid en op onlangs af-

gerond onderzoek naar toezicht in en op organisatienetwerken in het domein Sociaal Wonen.<sup>2</sup>

## Organisatienetwerken

Kenmerkend voor een organisatienetwerk is dat het een organisatie- of coördinatievorm is die is samengesteld uit verschillende zelfstandige organisaties. Die zelfstandige organisaties zijn bovendien ook nog vaak van 'verschillend pluimage' in termen van sector (publiek, privaat, non-profit), omvang van de organisatie, enzovoort. De reden waarom organisatievormen zijn samengesteld uit vaak erg verschillende partijen heeft te maken met het type maatschappelijke uitdagingen. Om complexe uitdagingen succesvol te kunnen aanpakken is er behoefte aan specifieke competenties. Daarom wordt er beroep gedaan op een verscheidenheid aan partners die de nodige expertise in huis hebben. De meerwaarde van organisatienetwerken is er niet ondanks, maar dankzij de verscheidenheid van de deelnemende partijen.

In dit artikel gebruiken we de term 'organisatienetwerken' als algemeen label voor deze nieuwe organisatievormen. Hierbij gaat het om groepen van drie of meer organisaties die met elkaar verbonden zijn om een gemeenschappelijk (publiek) doel te bereiken dat alleen door samen te werken bereikt kan worden. Vaak worden andere labels gebruikt om dezelfde of vergelijkbare fenomenen aan te duiden, zoals governancenetwerken, beleidsnetwerken, *purpose-oriented networks*, *collaborative governance regimes*, *service delivery networks*, *new public service*, *community coalitions*, *proposition-based ecosystems*, *networked community governance*, *public value governance*, enzovoort.<sup>3</sup>

De klassieke organisatieliteratuur behandelt vooral de zelfstandige organisatie, zoals bijvoorbeeld geconceptualiseerd in Mintzbergs organisatietypes. Ondertussen hebben de nieuwere organisatievormen overigens wel een plek gekregen in het werk van Mintzberg.<sup>4</sup> Het verschil met deze klassieke typen vinden we vooral in de manier waarop organisatienetwerken functioneren: de locus van productie en dienstverlening wordt verplaatst van de enkele organisatie naar het collectief en de gezamenlijke uitkomst.<sup>5</sup>

1 Zie ook: M. Bovens & T. Schillemans, 'Publieke verantwoording. Begrippen, vormen en beoordelingskaders', in: M. Bovens & T. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Boom Lemma uitgeverij 2009, p. 23.

2 Zie voor het lopende onderzoek: [www.tilburguniversity.edu/nl/onderzoek/instituten-en-researchgroepen/eison/research-project-eison](http://www.tilburguniversity.edu/nl/onderzoek/instituten-en-researchgroepen/eison/research-project-eison); P. Kenis, C. van Montfort & B. Lindemann, *Naar passende toezichtarrangementen voor organisatienetwerken in het domein van het sociaal wonen*, Tilburg University & Vrije Universiteit 2023.

3 B. Nowell & P. Kenis, 'Purpose-oriented networks: The architecture of complexity', *Perspectives on Public Management and Governance* 2019, nr. 3, p. 169-173; B. Nowell & H. Milward, *Apples to apples: A taxonomy of networks in public management and policy*, Cambridge: Cambridge University Press 2022.

4 H. Mintzberg, 'Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design', *Management science* 1980, nr. 3, p. 322-341; H. Mintzberg, *Understanding organizations... Finally!: Structuring in sevens*, Berrett-Koehler Publishers 2023.

5 C. Ansell & A. Gash, 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2008, nr. 4, p. 543-571; J.M. Bryson, B.C. Crosby & M.M. Stone, 'Designing and implementing

Over organisatienetwerken is inmiddels veel geschreven.<sup>6</sup> In deze bijdragen gaat het veelal over het functioneren van de organisatienetwerken en hoe deze verschillen van klassieke organisaties. Een van de belangrijkste aandachtspunten hierbij is de sturing van het netwerk en hoe die goed kan worden ingevuld.<sup>7</sup> Voor toezicht en verantwoording (twee andere belangrijke elementen in de *governance*) is er minder aandacht ondanks het feit dat er aanwijzingen zijn dat deze een belangrijke rol spelen in de mate van functioneren van organisatienetwerken.<sup>8</sup>

## Typen organisatienetwerken: organisch of verplicht

Organisatiewerken kunnen organisch ontstaan of (wettelijk) verplicht zijn. *Organische netwerken* ontstaan doordat een bepaalde organisatie, professional of bur-

cross-sector collaborations: Needed and challenging', *Public Administration Review* 2015, nr. 5, p. 647-663; K. Emerson, T. Nabatchi & S. Balogh (2012), 'An integrative framework for collaborative governance', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2012, nr. 1, p. 1-29; K.G. Provan & P. Kenis, 'Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2008, nr. 2, p. 229-252.

- 6 Zie bijv. R. Peeters, D. Westra, A. van Raak & D. Ruwaard, 'So happy together: a review of the literature on the determinants of effectiveness of purpose-oriented networks in health care', *Medical Care Research and Review* 2023, nr. 3, p. 266-282; G. van der Weert, K. Burzynska & J. Knoben, 'An integrative perspective on interorganizational multilevel healthcare networks: a systematic literature review', *BMC Health Services Research* 2022, nr. 1, p. 1-17; A. Medina, M.D. Siciliano, W. Wang & Q. Hu, 'Network effects research: A systematic review of theoretical mechanisms and measures', *The American Review of Public Administration* 2022, nr. 7, p. 513-528; J.G. Smith, 'Theoretical advances in our understanding of network effectiveness', *Perspectives on Public Management and Governance* 2020, nr. 2, p. 167-182; N. Kapucu, Q. Hu & S. Khosa, 'The state of network research in public administration', *Administration & Society* 2017, nr. 8, p. 1087-1120; B. Gray & J. Purdy, *Collaborating for our future: Multistakeholder partnerships for solving complex problems*, Oxford: Oxford University Press 2018; M. Shumate & K.R. Cooper, *Networks for social impact*, Oxford: Oxford University Press 2022; C. van Montfort & A. Michels (red.), *Partnerships for livable cities*, Palgrave Macmillan 2020; Nowell & Milward 2022.

- 7 Provan & Kenis 2008.

- 8 Voorbeelden van literatuur waarin wel aandacht wordt besteed aan toezicht en verantwoording (accountability) bij organisatienetwerken zijn: S. Lee & S. Ospina, 'A framework for assessing accountability in collaborative governance: A process-based approach', *Perspectives on Public Management and Governance* 2022, p. 1-13; S. Lee, 'When tensions become opportunities: Managing accountability demands in collaborative governance', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2022, nr. 4, p. 641-655; M.C.M. Ehren & D. Godfrey, 'External accountability of collaborative arrangements; a case study of a Multi Academy Trust in England', *Educational Assessment Evaluation and Accountability* 2017, nr. 4, p. 339-362; M. Ehren & J. Perryman, 'Accountability of school networks: Who is accountable to whom and for what?', *Educational Management Administration & Leadership* 2018, nr. 6, p. 942-959; M.C.M. Ehren, F.J.G. Janssens, M. Brown, G. McNamara, J. O'Hara & P. Shevlin, 'Evaluation and decentralised governance: Examples of inspections in polycentric education systems', *Journal of Educational Change* 2017, p. 365-383; M. Brown, G. McNamara, J. O'Hara & P. Shevlin, 'Polycentric inspection: A catalyst for sparking positive interactions in educational networks', *Evaluation* 2020, nr. 1, p. 76-97; J. O'Hara, M. Brown, G. McNamara & P. Shevlin, 'The potential, limitations and evaluation of education networks in a monocentric system', *Rie-Revista de Investigacion Educativa* 2020, nr. 1, p. 33-52.

ger aangeeft dat zich een situatie voordoet die door geen enkele organisatie alleen kan worden opgelost. Het gaat dan om complexe situaties die om het probleemoplossend vermogen van verschillende organisaties of personen vragen. Hun specifieke competenties, bevoegdheden, rollen, enzovoort zijn nodig om die complexe problemen op te lossen. Een tweede cruciaal gegeven (als we de gewenste resultaten willen boeken) is de coördinatie: het is niet voldoende om alleen de juiste partners met de juiste expertise aan te trekken. Daarnaast moeten ook de inzet van kennis, taken, verantwoordelijkheden goed op elkaar afgestemd of gecoördineerd worden en daarvoor is een organisatienetwerk nodig.

*Opgelegde of verplichte organisatienetwerken* daarentegen ontstaan ten gevolge van verplichte kaders of wetgeving. Dit soort organisatienetwerken is talrijk. Voorbeelden hiervan zijn passend onderwijs, de veiligheidsregio's of samenwerking in de context van het Integrale Zorgakkoord (IZA). Deze vorm van samenwerking vloeit niet noodzakelijkerwijs voort uit de aard van het probleem zoals bij de organische samenwerking, maar is vaak het resultaat van politieke of beleidsmatige keuzes, bijvoorbeeld ten aanzien van veronderstelde efficiencyvoordelen. Deze opgelegde vorm van samenwerking kent in de praktijk specifieke uitdagingen. Zo kan er sprake zijn van een gebrek aan intrinsieke motivatie bij de partijen die verwacht worden samen te werken, legt de overheid soms bepaalde sturingsmechanismen op die niet passend zijn (zoals geconstateerd werd bij 'passend onderwijs'<sup>9</sup>) of worden er monitoring- en verantwoordingseisen gehanteerd die niet passen bij de complexiteit van de problematiek die het organisatiewerk adreseert.

## Uitdagingen voor verantwoording en toezicht

Het samenwerken in organisatienetwerken brengt nieuwe uitdagingen met zich mee met betrekking tot verantwoording en toezicht.<sup>10</sup> Rhodes stelde in zijn artikel 'The new governance: governing without government' in 1996 reeds de vraag hoe de verantwoordingsplicht in deze contexten kan worden gewaarborgd door de institutionele mechanismen van de representatieve democratie.<sup>11</sup> In traditioneel publiek management werken overheidsinstanties relatief onafhankelijk om publieke diensten te leveren, terwijl in nieuwe organisatievoor-

- 9 P. Kenis, A.A. Ottenheim & B. Baanders, 'Het kind staat centraal in het organisatienetwerk: Hybride governance vorm voor Samenwerkingsverband passend primair onderwijs', *Goed Bestuur & Toezicht* 2020, afl. 1, p. 20-28.

- 10 K.P. Kearns, *Managing for accountability: Preserving the public trust in public and nonprofit organizations*, San Francisco: Jossey-Bass 1996; B.S. Romzek & M.J. Dubnick, 'Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy', *Public Administration Review* 1987, nr. 3, p. 227-238.

- 11 R.A.W. Rhodes, 'The new governance: governing without government', *Political Studies* 1996, nr. 4, p. 652-667.

men diverse actoren en burgers betrokken zijn. Dit zorgt voor significante veranderingen in de aard van de verantwoordingsrelatie en -normen, waardoor nieuwe verantwoordingsuitdagingen ontstaan.<sup>12</sup> Toezicht en verantwoording zijn belangrijke pijlers in de (representatieve) democratie. De democratische legitimiteit van organisatienetwerken vereist dan ook inzicht in hun functioneren en mogelijkheden om daarop in te grijpen.<sup>13</sup> Samenwerkingsarrangementen zijn echter notoir moeilijk ter verantwoording te roepen omdat ze gepaard gaan met een zekere mate van ondoorzichtigheid, geslotenheid en informaliteit.<sup>14</sup> Het kan voor een extern publiek moeilijk zijn om de benodigde informatie te verkrijgen over wie waarvoor verantwoordelijk is in het netwerk, en om de processen en uitkomsten van het netwerk kritisch te bekijken en te beoordelen. Rollen en taken zijn vaak diffuus ('the problem of many hands') waardoor het vaststellen van wie verantwoordelijk is voor mislukkingen wordt bemoeilijkt, en er is – zeker bij organische netwerken – geen duidelijke manier om sancties op te leggen aan samenwerkingsnetwerken van zelfbenoemde actoren, met name wanneer deze netwerken informeel zijn en geen duidelijk aanspreekpunt hebben.

De vraag is nu of de traditionele verantwoording, waarbij de diverse netwerkpartners zich ieder aan hun eigen verantwoordingsforum (bijvoorbeeld een toezichthouder) verantwoorden, voldoende is om die maatschappelijke en politieke legitimiteit te krijgen en te behouden, of om het functioneren van het netwerk als geheel te verbeteren. We gaan er daarbij van uit dat het vermijden of verbieden van nieuwe organisatievormen geen optie is en stellen evenmin toezicht en verantwoording ter discussie als belangrijke normatieve pijlers van de representatieve democratie.

Op dit moment lijken de ontwikkeling van nieuwe organisatievormen en de feitelijke verantwoordingsstructuren los van elkaar te bestaan en zich los van elkaar te ontwikkelen. Zo zien we bijvoorbeeld dat lokale overheden weliswaar experimenteren met nieuwe vormen van lokale democratie zoals burgerfora en dat ook organisaties zoals woningcorporaties, welzijnsorganisaties of scholen proberen burgers, cliënten, ouders of eindgebruikers te betrekken bij hun beleid. De beleidsdoelen

van de gemeente respectievelijk het organisatieperspectief blijven daarbij echter dominant. Wat veelal – zeker bij vrijwillige netwerken – ontbreekt, zijn vormen van verantwoording en toezicht waarbij het netwerk als geheel verantwoording aflegt (de 'actor' is) of waarbij het netwerk als geheel het object van toezicht is (toezicht vanuit een 'ecoperspectief').<sup>15</sup>

#### *Ontwikkelingen in toezicht*

De klassieke 'verticale' vormen van verantwoording en toezicht staan al langer ter discussie in een samenleving die 'horizontaliseert' en waar burgers, maatschappelijke organisaties en media steeds intensiever als maatschappelijke waakhonden functioneren naast de klassieke toezichthouders zoals het parlement of rijksinspecties. Toezicht en verantwoording 'vermaatschappelijkten' daarmee. In Nederland mengde overigens een zeer klassiek en 'verticaal denkend' instituut als de Algemene Rekenkamer zich overigens al heel vroeg in deze discussie toen zij in 2004 een rapport uitbracht over *Verbreiding van de publieke verantwoording* en het belang van intern toezicht en maatschappelijke verantwoording door publieke instellingen benadrukte.<sup>16</sup>

Daarnaast wordt de afgelopen decennia ook veel geïnvesteerd in de samenwerking tussen toezichthouders (bijvoorbeeld in ketentoezicht of in Toezicht Sociaal Domein) en samenwerking tussen toezichthouders en ondertoezichtstaanden (bijvoorbeeld in het horizontale toezicht door de Belastingdienst) teneinde het toezicht passender en efficiënter te maken.

Ook heeft een aantal inspecties naast hun toezichthoudende taak op instellingen een taak gekregen in het 'stelseltoezicht', 'systeemtoezicht' of 'metatoezicht'. In dit kader brengt bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks de Staat van het Onderwijs uit en publiceert de Autoriteit Woningcorporaties jaarlijks de Staat van de Corporatiesector.

Met de groei van – vaak vrijwillige en niet scherp afgegrensde – organisatienetwerken is er weer een nieuwe en tevens heel fundamentele uitdaging ontstaan voor de klassieke toezichthouders. Deze uitdaging is wezenlijk anders dan de hiervoor genoemde omdat het object van hun toezicht als het ware voor de ogen van de toezichthouder oplost.

- 12 J.M. Bryson, B.C. Crosby & L. Bloomberg, 'Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management', *Public Administration Review* 2014, nr. 4, p. 445-456; J. Forrer, J.E. Kee, K.E. Newcomer & E. Boyer, 'Public-private partnerships and the public accountability question', *Public Administration Review* 2010, nr. 3, p. 475-484; T. Willems & W. van Dooren, 'Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability paradox', *International Review of Administrative Sciences* 2011, nr. 3, p. 505-530; C.J. Koliba, R.M. Mills & A. Zia, 'Accountability in governance networks: An assessment of public, private, and nonprofit emergency management practices following Hurricane Katrina', *Public Administration Review* 2011, nr. 2, p. 210-220.
- 13 R.D. Behn, *Rethinking democratic accountability*, Washington, DC: Brookings Institution Press 2001; M.E. Warren, 'Accountability and democracy', in: M. Bovens, R. Goodin & Th. Schillemans (red.), *The Oxford handbook of public accountability*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 39-54.
- 14 E.H. Klijn & J.F. Koppenjan, 'Accountable networks', in: M. Bovens, R. Goodin & Th. Schillemans (red.), *The Oxford handbook of public accountability*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 242-257.

De grootste uitdaging voor toezichthouders in het organiseren van een evaluatie of beoordeling van een organisatienetwerk is dat een duidelijk 'object van toezicht' ontbreekt. In organisatienetwerken worden immers ta-

15 Kenis, Van Montfort & Lindemann 2023.

16 Algemene Rekenkamer, *Verbreiding van de publieke verantwoording*, Den Haag 2004.

ken, verantwoordelijkheden en middelen gedeeld en wordt autonomie deels opgegeven. Toezichthouders (en de wetgever) worden door deze zich opdringende werkelijkheid gedwongen te reflecteren op hun eigen toezichtkaders en hun onderlinge samenwerking. Als zij dit niet doen, zullen ze op termijn een hinderpaal worden voor samenwerking en daarmee voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. In dat geval zou de toezichthouder onderdeel van het probleem gaan worden in plaats van onderdeel van de oplossing. En dit zal zeker op den duur gepaard gaan met een afbrokkeling van legitimiteit en gezag. De inspecties en toezichtautoriteiten ervaren dit zelf ook als een urgent en wezenlijk vraagstuk dat de kern van hun werk raakt.<sup>17</sup>

In de volgende paragrafen geven we een korte schets van de begrippen toezicht en verantwoording (samen ‘*accountability*’) en geven vervolgens aan tot welke onderzoeksvragen en uitdagingen voor toezicht op en verantwoording in en door organisatienetwerken dit leidt.

### Toezicht

Sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw is in Nederland de meest gehanteerde opvatting van toezicht er een waarin toezicht bestaat uit drie onderdelen: informatie verzamelen (en analyseren), het vormen van een oordeel over die informatie en het al dan niet interveniëren op basis van dit oordeel. Toezicht is ‘het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’.<sup>18</sup> Deze definitie is instrumenteel van aard en zegt niets over de functies en het object van toezicht.

De functies van toezicht kunnen variëren: het waarborgen van *compliance* met wet- en regelgeving, het goed laten functioneren van markten, het borgen van kwaliteit (of toezien op kwaliteitsborging door de onder toezicht staande organisaties) of het via toezicht bijdragen aan het lerend vermogen. Dit onderscheid wordt ook wel samengevat in de termen nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht of kwaliteitstoezicht en markttoezicht.<sup>19</sup> Het object van toezicht is in de praktijk veelal een bestuurder, (het bestuur van) een organisatie en in een enkel geval een samenwerkingsverband (bijvoorbeeld de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs of de Veiligheidsregio’s).

Ook het onderscheid tussen intern en extern toezicht is relevant. Extern toezicht is in de publieke sector belegd bij Rijksinspecties en autoriteiten en het interne toezicht is belegd bij raden van toezicht. Deze laatste heb-

ben een werkgeversrol, een toezichtrol en een rol als sparringpartners van het bestuur waarbij zij de taak hebben om toe te zien op de taakuitvoering, de continuïteit van de instelling en steeds vaker ook het toezien op de realisatie van het bredere publieke belang.<sup>20</sup>

### Verantwoording

De meest gehanteerde definitie van verantwoording is die van Bovens:

‘Er is sprake van verantwoording wanneer er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor.’<sup>21</sup>

In deze definitie zien we de *principle-agent*-benadering terug. Een meer relationele, maar wel op Bovens gebaseerde definitie is die van Tran:<sup>22</sup>

‘Accountability refers to the diverse relationships between parties involved in, or affected by a programme/action, in which each party has an obligation to explain and justify his/her or their conduct, and other parties can pose questions and pass judgement and the party may face [positive or negative] consequences.’

Net als bij de definitie van toezicht zien we in beide definities van verantwoording de driedeling tussen informatie verzamelen, oordeel vormen en interveniëren terug. In de definitie van Tran wordt echter het object van toezicht verbreed naar programma’s en acties en de samenwerking van partijen die een rol hebben in het realiseren hiervan, of de consequenties ondervinden van de realisatie van die programma’s of acties.

### Het klassieke model onder druk

Bovens en Schillemans stellen dat de actor die zich verantwoordt een individu of een organisatie kan zijn.<sup>23</sup> Dat sluit aan bij de praktijk waar toezichthouders zich richten op personen of individuele organisaties en waarin ook de verantwoording binnen deze relatie is georganiseerd. Dit verhoudt zich echter slecht tot een praktijk waarin maatschappelijke vraagstukken alleen effectief kunnen worden aangepakt als organisaties nauw met elkaar samenwerken en mensen, middelen en geld delen, en daarbij zelfs deels hun autonomie opgeven. Zowel het huidige toezicht als de huidige verantwoordingspraktijken – de ‘*accountability*’ (toezicht én verantwoording) – zijn niet toegesneden op deze werkelijkheid waarin organisatiegrenzen vervagen.

Naast het vervagen van organisatiegrenzen zien we dat ook op het punt van de oordeelsvorming het klassieke

17 Dat dit vraagstuk ook de Rijksinspecties en autoriteiten bezighoudt, mag blijken uit het feit dat zij in het kader van het Programma *Vernieuwing van toezicht*, samen met NWO, optreden als financier van een vierjarig onderzoek naar toezicht in en op organisatienetwerken (EISON), zie: ‘De drie winnende onderzoeksprogramma’s voor Vernieuwing van Toezicht zijn bekend’, Nieuwsbericht 16 juli 2021, [www.rijksinspecties.nl](http://www.rijksinspecties.nl). De drie auteurs van deze bijdrage zijn betrokken bij dat onderzoek.

18 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijksstoezicht*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

19 WRR 2013, p. 31.

20 De governancecode woningcorporaties spreekt van: ‘Het realiseren van maatschappelijke waarde op lange termijn’. Zie: Aedes-VTW, *De Governancecode woningcorporaties 2020* (herziene versie 2022).

21 Zie o.a. Bovens & Schillemans 2009, p. 20.

22 T. Tran, *Accountability for refugee resettlement in New Zealand* (diss.), Hengra Waka-Victoria University of Wellington 2021, p. 21.

23 Bovens & Schillemans 2009, p. 20.

toezicht gaat knellen. Eerder onderzoek laat bijvoorbeeld een spanning zien tussen de non-lineaire praktijk in een netwerk en de doelrationele blik van de toezichthouder.<sup>24</sup> Hiermee bedoelen we dat de manier van werken in een netwerk vaak wat diffuus, informeel en beperkt gestandaardiseerd is: mensen komen en gaan, doelstellingen verschuiven, netwerkpartners kennen hun eigen interne dynamiek die soms interfereert met die van het netwerk, enzovoort. De toezichthouder ziet daarentegen graag duidelijke doelen, termijnen, voortgangsrapportages, effectrapportages en afwijkingen die uitlegbaar zijn.

Een meer non-lineaire manier van werken is echter nodig in het netwerk om een gezamenlijke uitkomst te bereiken; het gaat immers niet meer om organisaties afrekenen op individuele geplande en gerealiseerde prestaties alleen, maar om continu leren en bijstellen met het oog op de gezamenlijke uitkomst. Dat betekent ook voor het toezicht een ander paradigma: toezicht als een gezamenlijke opdracht en functie, ingevuld vanuit wederzijdse relaties (tussen netwerk, netwerkpartners en toezicht) en een collectieve opdracht, passend bij de relationele definitie van Tran. Binnen dit paradigma past ook een vorm van toezicht die, zoals Acar en Robertson beschrijven, niet wordt ingericht als een periodieke toets, maar als een dynamisch en continu proces:

‘That is accountability in these settings needs to be conceived of as a dynamic and ongoing process, starting with the very first talks about forming a partnership and continuing throughout different phases of that partnership. Conceiving of accountability as a continuous, dynamic process would allow partners to account for and accommodate the likely changes in both the players and expectations over different phases of a partnership.’<sup>25</sup>

In het toezicht op netwerken is dus een wijziging nodig in het object van toezicht en zou het toezicht minder een momentopname moeten zijn. En dat impliceert vervolgens ook een wijziging voor de klassieke fora en functies voor verantwoording zoals we hieronder uitlegen.

### Verantwoordingsfora

Bovens en Schillemans onderscheiden vijf soorten en fora van verantwoording:<sup>26</sup>

- politieke verantwoording: verantwoording aan politieke fora zoals de gemeenteraad of de Tweede Kamer;
- juridische verantwoording: verantwoording aan juridische fora zoals de rechter;
- administratieve verantwoording: verantwoording aan toezichthouders, autoriteiten of accountants;

- professionele verantwoording: verantwoording aan vakgenoten;
- maatschappelijke verantwoording: verantwoording aan belangengroepen, burgers en andere belanghebbenden.

Bij het klassieke – op organisaties – gerichte toezicht en bij de klassieke verantwoording zijn met name de politieke en de administratieve verantwoording dominant. Bij organisatienetwerken zijn deze politieke en de administratieve verantwoording echter in veel gevallen juist problematisch geworden omdat bijvoorbeeld de verschillende netwerkdeelnemers onder verschillende toezichthouders vallen (administratieve verantwoording) of omdat een aantal – bijvoorbeeld private – netwerkdeelnemers niet rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan politieke fora (politieke verantwoording). Innovatie van toezicht en verantwoording zou in dat geval kunnen betekenen dat we op zoek gaan naar:

- a. nieuwe vormen van verantwoording aan de politieke fora of nieuwe vormen van toezicht door die politieke fora (gemeenteraad, parlement);
- b. nieuwe taken en rollen voor bestaande toezichthouders of nieuwe toezichthouders die toezicht op het netwerk houden;<sup>27</sup>
- c. een andere balans tussen de hierboven genoemde soorten verantwoording waarbij de juridische, professionele of maatschappelijke verantwoording meer in beeld komen.

### Functies van verantwoording

Ook in de vier functies van verantwoording (democratisch, rechtsstatelijk, cybernetisch, bestuurlijk), zoals beschreven door Bovens en Schillemans verwachten we heroriëntatie wanneer we het functioneren van netwerken centraal stellen.<sup>28</sup> Als organisaties gaan samenwerken in organisatienetwerken zullen alle vier de functies opnieuw doordacht moeten worden:

- *democratisch*: hoe kan democratische controle worden georganiseerd als gemeente of het Rijk taken, geld en middelen gaan delen met private partijen? Wat is in dat geval de rol van de gemeenteraad of het parlement?
- *rechtsstatelijk*: welke *checks and balances* zijn passend bij samenwerking in netwerken? Voldoet het raad van toezichtmodel nog wel of zijn er meer maatschappelijke *checks and balances* nodig?
- *bestuurlijk*: gaan toezicht en verantwoording wel over de goede dingen en zeggen zij bijvoorbeeld iets over de opbrengsten, kansen en risico's van de netwerksamenwerking?
- *cybernetisch*: hoe kunnen toezicht en verantwoording zo worden vormgegeven dat zij geen beren op de weg zijn, maar bijdragen aan het lerend en probleemoplossend vermogen van de netwerken?

24 Kenis, Van Montfort & Lindemann 2023.

25 M. Acar & P. Robertson, 'Accountability challenges in networks and partnerships: evidence from educational partnerships in the United States', *International Review of Administrative Sciences* 2004, nr. 2, p. 331-344.

26 Bovens & Schillemans 2009, p. 26-27.

27 Zie de drie paden voor passend toezicht in Kenis, Van Montfort & Lindemann 2023.

28 Bovens & Schillemans 2009, p. 29-33.

## Empirische onderzoeksvragen

Hiervoor schetsten we hoe de klassieke vormen, fora en functies van *accountability* (toezicht en verantwoording)

niet goed passen bij het fenomeen van organisatienetwerken. Dat roept een aantal vragen die in verder onderzoek empirisch en aan de hand van concrete cases beantwoord zouden moeten worden, zie tabel 1.

Tabel 1 Empirische onderzoeksvragen

	Toezicht en verantwoording ('accountability')	Empirische vragen
1	Vormen	<ul style="list-style-type: none"><li>– (Hoe) zijn op dit moment de verschillende onderdelen van toezicht en verantwoording – informatie verzamelen, oordeel vormen en interveniëren – ingericht bij netwerken?</li><li>– Zitten het interne en het externe toezicht het functioneren en presteren van het netwerk in de weg met betrekking tot informatie verzamelen, oordeelsvorming en interventie?</li><li>– Zijn het interne en externe toezicht gericht op afzonderlijke organisaties (egocentrische blik) of ook op het netwerk als geheel (ecocentrische blik)?</li></ul>
2	Fora	<ul style="list-style-type: none"><li>– Welke fora die toezichhouden of waaraan verantwoording wordt afgelegd zijn dominant bij netwerken: de politiek, de rechter, de toezichthouder, de vakgenoten of de belanghebbenden?</li><li>– Zitten er spanningen tussen beoordelingskaders van deze fora?<sup>29</sup></li></ul>
3	Functies	<ul style="list-style-type: none"><li>– Hoe zijn controle, <i>checks and balances</i>, leren en legitimeren geregeld in het netwerk?</li><li>– Wie stelt vast of het netwerk naar behoren functioneert en presteert?</li></ul>

<sup>29</sup> Zie ook Lee 2022.

## Voorbeelden van toezicht in een netwerk omgeving

68 Aan de ene kant is nog veel empirisch onderzoek nodig om te kunnen bepalen welke arrangementen voor toezicht en verantwoording het beste passen bij welk type organisatienetwerk. Aan de andere kant zien we in de praktijk al verschillende voorbeelden van dergelijke nieuwe vormen en arrangementen:

- *Netwerkvisitaties in de corporatiesector*. In de corporatiesector wordt bijvoorbeeld geëxperimenteerd met netwerkvisitatie waarbij de informatieverzameling en oordeelsvorming ligt bij een extern visitatiebureau, terwijl de interventie ligt bij het netwerk als geheel en de netwerkpartners afzonderlijk.<sup>29</sup>
- *Toezicht Sociaal Domein*. In het Toezicht Sociaal Domein (TSD) werken vier Rijksinspecties samen: de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Inspectie van het Onderwijs (IvO), de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) en de Nederlandse Arbeidsinspectie. TSD houdt toezicht op de werking van het stelsel van zorg en ondersteuning in het sociaal domein en kijkt naar maatschappelijke problemen rond onderwijs, jeugd, zorg, welzijn, wonen, veiligheid, werk en inkomen. TSD stimuleert domeinoverstijgend werken en werkt aan deze domeinoverstijgende vraagstukken met medewerkers die vanuit de deelnemende inspecties zijn gedetacheerd (zie het voorbeeld van de onderwijszorgarrangementen in het kader hieronder).

### Onderwijszorgarrangementen

De afgelopen jaren zijn veel onderwijszorgarrangementen (oza's) ontstaan in het onderwijs en de zorg met de bedoeling om kinderen en jongeren de ruimte en begeleiding te bieden om zich te ontwikkelen en zo mogelijk hun schoolloopbaan voort te kunnen zetten. De IvO en de IGJ willen meer gaan samenwerken in het uitvoeren van toezicht op plekken waar zowel onderwijs als jeugdzorg wordt geboden. Directe aanleiding hiervoor zijn de voorgenomen experimenten voor onderwijs en zorg die in 2023 van start gaan. Deze experimenten moeten leiden tot betere wet- en regelgeving voor onderwijszorgarrangementen. Gedurende deze experimenten willen de beide inspecties het toezicht op het onderwijszorgarrangement in gezamenlijkheid ontwikkelen. Dit toezicht levert op dat inspecteurs zijn toegerust om in het toezicht de afstemming tussen zorg en onderwijs mee te nemen en draagt bij aan borging en/of verbetering van de kwaliteit van zorg en onderwijs.<sup>30</sup>

- *Toezicht op Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs*. In een samenwerkingsverband Passend Onderwijs werken gewone scholen en scholen uit het speciaal onderwijs samen. Binnen het samenwerkingsverband maken zij afspraken over een dekkend aanbod van voorzieningen voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. Zij leggen deze af-

<sup>29</sup> Zie <https://visitaties.nl/netwerkvisitatie>.

<sup>30</sup> Toezicht Sociaal Domein Werkagenda 2023-2024, december 2022, p. 2.

spraken vast in een ondersteuningsplan. De Inspectie van het Onderwijs is de belangrijkste externe toezichthouder op het samenwerkingsverband als geheel en op elk deelnemend schoolbestuur. Daarnaast heeft elk samenwerkingsverband en elk deelnemend bestuur een eigen intern toezichthoudend orgaan. Ook is de medezeggenschap van medewerkers en ouders op zowel het niveau van het schoolbestuur als dat van het samenwerkingsverband wettelijk geregeld.

- *Toezicht op en in de Veiligheidsregio's*. Een vierde voorbeeld vormen de veiligheidsregio's waarin wordt samenwerkt door verschillende besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweerbijstand, rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening en handhaving van de openbare orde en veiligheid met als doel zorg te dragen voor een veilige samenleving voor inwoners en bezoekers. De veiligheidsregio's kennen zowel intern toezicht (de gemeenteraden en het algemeen bestuur bestaande uit alle burgemeesters in de betreffende veiligheidsregio) als extern toezicht (de minister van Justitie en Veiligheid, de Tweede Kamer en de Inspectie JenV).

In bovenstaande voorbeelden is sprake van enige vorm van toezicht waarin het *netwerkperspectief* een plek heeft. Dat wil niet zeggen dat de praktijk van deze toezichtvoorbeelden helemaal is uitgekristalliseerd en er geen vragen meer resteren: Wie heeft wanneer interventiemacht? Hoe verhoudt intern en extern toezicht zich tot elkaar? Is er voldoende inzicht in het presteren en functioneren van het netwerk? Hoe verhoudt het normenkader van de inspectie zich tot de dynamiek in het netwerk? Is er sprake van rolvermenging van de netwerkdeelnemers (denk aan de rol van schoolbesturen in veel samenwerkingsverbanden passend onderwijs die eigenaar, toezichthouder en afnemer tegelijk zijn)? Enzovoort.

Ook in het buitenland zijn gevallen bekend van toezicht op en in netwerken, zoals *place-based scrutiny* in Schotland en *area-based inspections* in Noord-Ierland.<sup>31</sup> In het eerste voorbeeld werken toezichthouders samen om een holistisch beeld te krijgen van de knelpunten die kinderen en jongvolwassenen (en hun ouders) ervaren in het opgroeien en naar school gaan in een regio, en hoe organisaties beter zouden moeten samenwerken. Een van de evaluaties liet bijvoorbeeld zien dat de tijdstippen voor opvang door de gemeente niet aansluiten bij schooltijden waardoor alleenstaande moeders in de knel komen bij het organiseren van betaald werk. De *area-based inspections* in Noord-Ierland richtten zich vooral op de samenwerking tussen kinderopvang, primair, voortgezet en beroepsopleiding en hoe zij samen uitval van leerlingen en lage prestaties adresseren, bijvoorbeeld door het

ontwikkelen van doorlopende leerlijnen en goede transitie tussen schoolfasen.<sup>32</sup> Het toezicht functioneert in deze voorbeelden vooral als regisseur in het monitoren van de doelen die partners in het netwerk gezamenlijk hebben opgesteld, het delen van informatie en individuele organisaties bevragen en aanspreken op hun bijdrage aan dit collectieve doel. In de evaluatieliteratuur wordt dit ook wel beschreven als *contribution analysis*.<sup>33</sup>

## Mogelijke routes naar passend toezicht en een passende verantwoording

In de zoektocht naar passende arrangementen voor toezicht en verantwoording zien we op basis van eerste (literatuur)verkenningen in lopend onderzoek en eerder onderzoek een aantal mogelijke routes waarlangs de komende jaren experimenten in gang gezet zouden kunnen worden.<sup>34</sup>

### 1. Systematisch nadenken over informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie op netwerkniveau

Het organiseren van toezicht en verantwoording op en in organisatienetwerken vereist niet alleen dat er wordt nagedacht over nieuwe vormen, fora en functies van toezicht en verantwoording (zie tabel 1). Het betekent ook dat er toezicht- en verantwoordingsarrangementen ontwikkeld zullen moeten worden die gebruikmaken van nieuwe vormen van informatie verzamelen, oordeelsvorming en interventie. Een interessante aanzet om deze drie onderdelen van toezicht en verantwoording aan te passen aan netwerken bieden bijvoorbeeld Lee en Ospina met het *Framework for assessing accountability in collaborative governance*.<sup>35</sup> Dit framework is in tabel 2 weergegeven.

31 F.J.G. Janssens & M.C.M. Ehren, 'Toward a model of school inspections in a polycentric system', *Evaluation and Program Planning* 2016, p. 88-98; Brown 2020.

32 Brown 2020.

33 A. Ebrahim, *Measuring social change: Performance and accountability in a complex world*, Stanford University Press 2019.

34 Kenis, Van Montfort & Lindemann 2023.

35 Lee & Ospina 2022, p. 12.



Tabel 2 A framework for assessing accountability in collaborative governance: A process-based approach

Process dimension	Components	Sample indicator	Accountability deficit examples	Tensions and paradoxes
<i>Information:</i> Extent to which collaborators share information frequently and inclusively among collaborators and with the public	Identification of the account-giving actor and account-holding forum	Documentation of membership Network map or organizational chart representing flows of information and participants' roles and responsibilities	Lack of clarity about membership and member roles Information gaps across organizations/sectors/industries Lack of communication platforms and interaction rules	Efficiency vs. inclusiveness Vertical/formal vs. horizontal/informal accountability
	Communication and information-sharing	Joint meetings, newsletters, online data sharing platforms Standardized process for information provision		
<i>Discussion:</i> Extent to which collaborators evaluate their collaborative work and make adjustments based on evaluation results	Performance assessment	Performance measures at different levels and their alignment Consensus around performance indicators Theory of change	Lack of agreement on collaborative performance measures Misalignment of performance indicators at different levels Lack of public disclosure of performance data Little follow up on performance results	Process vs. outcomes Short-term vs. long-term outcomes Equity vs. effectiveness Goal attainment vs. network relations
	Feedback systems	Meetings to discuss collaborative adaptation and learning Corrections and rectifications		
<i>Consequences:</i> Extent to which collaboration has the capacity to use and implements rewards or sanctions based on collaborative decisions	Rewards	The availability and actual use of rewards such as favors, monetary benefits, reputational benefits, future collaborations, advance notice of opportunities, public recognition	Insufficient resources/power to provide rewards/sanctions Little execution of sanctions available	Sanctioning vs. cultivating long-term relationships
	Sanctions	The availability and actual use of sanctions such as warnings, financial penalties, reputational harm, loss of opportunities, exclusion from information networks, barring from future collaboration		

Een vergelijkbaar framework is te vinden in Kenis, Van Montfort en Lindemann<sup>36</sup> in de vorm van bouwstenen voor passend toezicht en de toezichtscan.<sup>37</sup>

Dit type frameworks kan netwerkdeelnemers, interne en externe toezichthouders helpen om de goede vragen aan elkaar te stellen: Is duidelijk welke informatie over het netwerk over welke onderwerpen wie op welk moment nodig heeft? Hoe en door wie worden opbrengsten van het netwerk vastgesteld en beoordeeld? Wie kan wanneer ingrijpen als het nodig is? Welke open einden, knelpunten of dilemma's zitten er in de toezicht- en verantwoordingsarrangementen waar het netwerk mee te maken heeft? Enzovoort.

## 2. Afstemmen interne en externe verantwoording en toezicht

Daar waar er een spanning bestaat tussen het perspectief van interne toezichthouders van de netwerkpartners en dat van de externe inspecteurs kan dat het functioneren en presteren van de netwerken in de weg zitten en daarmee ook de oplossing van het maatschappelijke vraagstuk frustreren. Een tweede route naar passend toezicht is daarom om na te gaan of en hoe extern en intern toezicht en de interne en externe verantwoording over het functioneren en presteren van het netwerk op elkaar moeten worden afgestemd. Daarmee is overigens niet gezegd dat het perspectief van intern en dat van extern toezicht volledig zouden moeten samenvallen: beide hebben hun eigen taken, rollen en verantwoordelijkheden.

## 3. Ruimte voor maatwerk

Enige handelingsruimte van betrokken actoren – dus zowel van de netwerkdeelnemers als de externe toezichthouder(s) – lijkt essentieel om maatwerk te kunnen leveren en toezicht te kunnen houden dat ertoe leidt dat maatschappelijke opgaven effectief kunnen worden aangepakt zoals Lee ook aangeeft:

‘(...) participants can use their discretion to actively respond to their collaborators’ requests, even when they are not required to do so by formal authority. This is consistent with regulatory enforcement research suggesting that street-level bureaucrats’ discretion results in effective case-processing and problem solving.’<sup>38</sup>

Dat betekent dat ook toezichthouders handelingsruimte nodig hebben en de wettelijke ruimte die ze hiervoor hebben ook moeten benutten. Als door het interne en externe toezicht de bestuurders die met elkaar moeten samenwerken te veel bekneeld zitten in een te enge wettelijke opdracht of compliandedenken zal er van samenwerken in netwerken en het effectief oppakken van maatschappelijke opgaven niet veel terecht komen. Het is daarom ook belangrijk dat inspecties en andere toezichthouders de handelingsruimte die ze wettelijk soms al hebben in de praktijk ook benutten. Relevant in dit verband is dan ook de Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 juli 2020 waarin verwachtingen werden geformuleerd over de Autoriteit Woningcorporaties ‘nieuwe stijl’:

‘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. (...) 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 er mee gediend is en een afwijking geen of slechts geringe risico's met zich meebrengt. Op deze wijze kan maatwerk geleverd worden.’<sup>39</sup>

36 Kenis, Van Montfort & Lindemann 2023, hoofdstuk 7 en 8.  
37 Kenis, Van Montfort & Lindemann 2023.

38 Lee 2022, p. 652.  
39 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Brief betreffende Toezeggingen, beleidsregels en informatietraject n.a.v. evaluatie Woningwet*, 6 juli 2020, p. 32.

#### 4. Meer ontwikkelen dan afrekenen

Een vierde mogelijke route naar passende vormen van toezicht en verantwoording zou kunnen zijn dat beide meer op *ontwikkelen* dan (alleen) op *afrekenen* worden ingericht: formatief toezien en verantwoorden. Daarbij zou de lerende functie van verantwoording en toezicht (zie boven) 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, zie boven) en de handreiking *Stimulerend toezicht op samenwerking* die is ontwikkeld voor gesprekken met bestuurders over (organisatie- en domeinoverstijgende) samenwerking.<sup>40</sup> Deze handreiking is gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over succesfactoren voor samenwerking en 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.

#### 5. Organiseer een externe blik op het netwerk

We weten uit eerder onderzoek dat samenwerking in een netwerk wordt bemoeilijkt wanneer de individuele organisaties vooral op hun eigen prestaties en functioneren worden beoordeeld.<sup>41</sup> Een vorm van extern toezicht op het collectief, bijvoorbeeld door middel van een netwerkvisitatie of doorlichting, kan deze dynamiek doorbreken. Zo'n *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, enzovoort.

Met deze aanpak zijn interessante ervaringen opgedaan in de experimenten met netwerkvisitatie die hebben plaatsgevonden bij twee netwerken waarin corporaties deelnemen.<sup>42</sup> Daarbij analyseerde een onafhankelijke visitatiecommissie het functioneren en presteren van een netwerk. De resultaten werden aan alle netwerkdeelnemers teruggekoppeld.

Bij deze route is het essentieel dat netwerkpartners zich committeren aan de uitkomsten van de visitatie en

daarmee ook daadwerkelijk aan de slag gaan. Verder is het van belang om de stem van de eindgebruiker (de bewoner, cliënt, leerling, ouder) te borgen in het visitatieproces. Ook moet worden voorkomen dat er een extra toezichtlaag gaat ontstaan en zullen kosten en baten van het organiseren van een externe blik op het netwerk goed tegen elkaar moeten worden afgewogen.

#### 6. Maak toezicht en verantwoording onderdeel van de netwerk-governance

Een laatste route zou zich kunnen richten op experimenten waarbij toezicht en verantwoording expliciet onderdeel zijn van de governancestructuur van het netwerk, dat wil zeggen dat het netwerk een eigen governancecyclus heeft waarin sturing, verantwoording, beheersing (bedrijfsvoering) en toezicht hun plek hebben. Netwerken zouden toezicht en verantwoording moeten incorporeren in hun eigen manier van werken: met elkaar van tijd tot tijd bespreken of iedereen doet wat er verwacht wordt, of het netwerk nog op koers ligt, of er voldoende resultaten worden geboekt, enzovoort. De lessen die uit deze reflecties en evaluaties worden getrokken worden dan vervolgens meegenomen in eventuele aanpassingen in de manier van werken of in de organisatie (sturing en bedrijfsvoering).

Welke mogelijke routes naar innovatie het meest succesvol zijn hangt af van een aantal factoren, zoals:

a) Is het netwerk wettelijk verplicht en/of formeel of informeel? Bij een wettelijk verplicht netwerk zoals de Veiligheidsregio of de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs is ook het toezicht op die netwerken gebonden aan wettelijke eisen, en daarmee is de experimenteerruimte beperkt. Wel kan de wetgever zoals hiervoor werd besproken, zorgen voor voldoende handelingsruimte bij de toezichthouder waarmee maatwerk mogelijk wordt. Bij informele, *bottom up* netwerken is het toezicht in en op deze netwerken geen gegeven, maar zal het zichzelf moeten uitvinden. Daarbij is er een breed scala aan mogelijkheden (zie hiervoor).

b) Welke contingentiefactoren spelen een rol? Contingentiefactoren zijn factoren waar zowel de individuele netwerkdeelnemer als het netwerk als geheel geen invloed op heeft maar die wel van belang zijn voor de manier waarop toezicht en verantwoording vorm (kunnen) krijgen.<sup>43</sup> Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan financieringsvoorwaarden, wet- en regelgeving, de invloed van het politiek-bestuurlijk krachtenveld (streven naar kortetermijnresultaat), of het verschil in kennis en dynamiek tussen en binnen netwerkdeelnemers.

c) In welke fase van ontwikkeling bevindt het netwerk zich? De manier waarop toezicht en verantwoording een vruchtbare vorm en invulling kunnen krijgen, kan verschillen al naar gelang de fase van ontwikkeling. Bij een 'volwassen' netwerk zijn rollen en verantwoordelijkheden meer uitgekristalliseerd, evenals vormen van informatie-uitwisseling en besluitvorming. In volwassen netwerken is het doel van de samenwerking verder uitgewerkt en kunnen toezicht en verantwoording aanslui-

40 Toezicht Sociaal Domein, *Stimulerend toezicht op samenwerking*, Handreiking voor gesprekken met bestuurders over (organisatie- en domeinoverstijgende) samenwerking, Utrecht 2023.

41 Ehren & Godfrey 2017.

42 Zie <https://visitaties.nl/netwerkvisitatie>.

43 Zie ook Kenis, Van Montfort & Lindemann 2023.

ten bij de bestaande informatiestromen en zich richten op doorontwikkeling van het netwerk. In de beginfase van een netwerk kunnen toezicht en verantwoording juist bijdragen aan de inrichting van die informatiestromen en aan het borgen van de basiskwaliteit.

## Wie is aan zet?

Tot slot willen we ook de vraag stellen over wie er nu aan zet is in het inrichten van toezicht en verantwoording van/op/in netwerken. In de eerste plaats hebben organisatienetwerken zelf, los van wat de wetgever vraagt, de maatschappelijke plicht om te laten zien of publieke middelen goed worden besteed en of beoogde doelen door het netwerk worden bereikt. En toezichthouders (bijvoorbeeld de Autoriteit Woningcorporaties en de Inspectie van het Onderwijs) hebben veelal al de wettelijke handelingsruimte om daar goed op toe te zien. Nu is het van belang deze handelingsruimte in de praktijk zo goed mogelijk te benutten. Daarnaast zijn ook de interne toezichthouders aan zet. Zij richten zich vaak sterk op de eigen organisatie, terwijl governancecodes nadrukkelijk verlangen dat ze breder kijken en ook het bredere maatschappelijk belang laten meewegen in de oordeelsvorming. Tot slot wijzen we ook op de rol van de politiek en de wetgever. Zij zijn vooral aan zet wanneer bestaande vormen van toezicht, verantwoordingsverplichtingen en wet- en regelgeving een belemmering vormen voor het samenwerken in een netwerk en daarmee voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven.