

# Het waarderen van wonen

*Een reflectie op het instrument van  
maatschappelijke visitaties  
van woningcorporaties*

Martijn van der Steen

Jorgen Schram

Jorren Scherpenisse

**NSOB**

*Vorm geven aan inhoud*

## Over de auteurs

**prof. dr. Martijn van der Steen** is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

**drs. Jorgen Schram** is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**drs. Jorren Scherpenisse** is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

# Het waarderen van wonen

*Een reflectie op het instrument van  
maatschappelijke visitaties  
van woningcorporaties*

Martijn van der Steen

Jorgen Schram

Jorren Scherpenisse

*De auteurs danken Daniëlle Ploemacher voor haar  
uitstekende ondersteunende werkzaamheden voor dit essay.*

September 2018

ISBN 978-90-75297-83-6

**NSOB** . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

**Vorm geven aan inhoud**

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding: waardering gezocht</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>De ontwikkeling van toezicht en verantwoording bij woningcorporaties</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Theoretische perspectieven voor het waarderen van wonen: terug naar de bedoeling?</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>Het waarderen van wonen in maatschappelijke visitaties</b>	<b>36</b>
<b>5</b>	<b>Conclusie: reliëf brengen in het toezichtlandschap</b>	<b>48</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>58</b>

# 1

## Inleiding: waardering gezocht

### *De balans opmaken*

Het is een spannende dag voor de directeur-bestuurder en zijn collega-directeur van de woningbouwcorporatie. Vandaag komt de visitatiecommissie opnieuw langs. Ze zouden er eigenlijk al moeten zijn. Enkele weken geleden zijn de visitatoren al een keer op bezoek geweest. Nu komt de commissie langs om de bevindingen te bespreken. De directeuren voelen gezonde spanning. De corporatie staat er financieel en op het gebied van governance goed voor. Enkele maanden geleden heeft de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) daar nog positief over gerapporteerd. Maar de spanning zit in iets anders. De afgelopen jaren heeft de corporatie ingezet op het betrekken van “netwerkpartners”. Men ging in gesprek met zorgaanbieders, huurders en de wijkraad over prestatieafspraken. Dit heeft geleid tot een *position paper* dat beschrijft hoe de corporatie naar kwaliteit kijkt en welke keuzes men daarin – in overleg met lokale partijen – maakt. In het *position paper* geeft de corporatie aan hoe zij de komende periode samen met partners wil werken aan beter leefbare wijken. In het eerdere bezoek van de visitatoren is het daar lang over gegaan. In het *position paper* staan veel zaken die niet in de wet staan. Bewoners willen niet alleen een huis om in te wonen, ze willen ook dat de woningcorporatie bijdraagt aan hun buurt. Dat was een belangrijke uitkomst van de gevoerde dialoog. Een aantal huurders noemde de corporatie een partner in het realiseren van dromen: een goed huis en een fijne wijk als uitvalsbasis om dromen in het leven te realiseren. De zorginstelling en de corporatie willen samen kijken hoe ze om kunnen gaan met huurders die zorg behoeven en met huurders die eenzaam zijn. Dat is volgens de huurders die men heeft gesproken een groot probleem. Verder wil men de komende tijd minder investeren in digitale bereikbaarheid en meer investeren in menselijk contact; aan de balie en als het moet bij mensen thuis. Dat gaat geld kosten en het betekent dat de bereikbaarheid in bepaalde opzichten afneemt: niet alle vragen zijn nog 24/7 te beant-

woorden, want er is weer vaker dan eerst een “echte” medewerker nodig. De corporatie heeft bij elk van deze keuzes naar eigen gevoel een goed verhaal. Toch is het spannend hoe de visitatie hierover oordeelt, zeker omdat de criteria niet zo precies vaststaan en de uitkomsten dus moeilijker te voorspellen zijn. Als de telefoon gaat en de receptionist meldt dat “de delegatie” er is kijken de beide directeuren elkaar nog één keer aan: daar gaan we.

### **De maatschappelijke waarde van wonen bepalen door visitatie**

Woningcorporaties leveren maatschappelijke waarde. Om vast te stellen wat die maatschappelijke waarde is, en wat er aan verbeterd kan worden, is in de Nederlandse context een praktijk van visitaties ontwikkeld. Deze visitaties staan naast het reguliere toezicht op woningcorporaties, zoals uitgevoerd door de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw), en naast het toezicht binnen de woningcorporaties zelf in de vorm van een Raad van Commissarissen (RvC). De visitaties hebben in het corporatieveld in Nederland over de jaren heen eigenstandige positie opgebouwd.

Visitaties kennen een lange voorgeschiedenis. Al in 2002 werd door de branchevereniging van woningcorporaties, Aedes, de visitatie-organisatie ‘Raeflex’ opgericht. In eerste instantie waren visitaties vrijwillig, niet openbaar en vooral gericht op de samenwerkingsrelatie met stakeholders. Visitaties hebben daarmee een grote mate van vrijblijvendheid, anders dan bijvoorbeeld in het hoger onderwijs. Hogescholen en universiteiten worden in die periode gevisiteerd door externe, onafhankelijke visitatiecommissies en aan hun oordeel zijn direct maatregelen verbonden. Om het visitatiestelsel in de woningcorporatiesector in eenzelfde richting verder te ontwikkelen neemt in 2005 een groep woningcorporaties, verenigd in het zogeheten “WoonNetwerk”, het initiatief om langzaam naar een systeem toe te werken waarin visitaties een meer verplichtend en openbaar karakter krijgen. Want, zo is de gedachte, een visitatie is pas gezaghebbend als deze door een externe en onafhankelijke commissie wordt uitgevoerd en de resultaten daarvan voor een breed publiek toegankelijk zijn.

Om deze zoektocht naar een nieuw visitatiesysteem te leiden richt het WoonNetwerk een tijdelijke auditraad op: de Auditraad Maatschappelijke Visitatie Woningcorporatie. Zodra het nieuwe visitatiesysteem er is, moet een onafhankelijke stichting de rol van deze tijdelijke auditraad overnemen.

Een jaar later presenteert de Auditraad een nieuw visitatiesysteem. Uitgangspunt is dat het visiteren verder moet gaan dan vrijblijvende zelfregulering, maar tegelijkertijd niet moet doorschieten naar overheids-toezicht. Centraal in de nieuwe visitatiewijze staan de **maatschappelijke prestaties** van woningcorporaties: wat is er van de plannen van een corporatie daadwerkelijk terecht gekomen? Hierbij dienen corporaties te laten zien hoe zij verankerd zijn in de samenleving en in het bijzonder de manier waarop zij hun vermogen daartoe aanwenden. Het centraal stellen van de term 'maatschappelijke visitaties' is een bewuste keuze omdat de maatschappelijke prestaties de kern vormen van de visitatie en hierbij een belangrijke rol voor belanghebbenden gewenst is.

Deze manier van visiteren vormt de basis voor het visitatiestelsel zoals we dat tegenwoordig in de woningcorporatiesector kennen. Doel van de methodiek is het geven van een betrouwbaar beeld van de maatschappelijke prestaties van de corporatie. Een visitatie is een 'meetinstrument', zogezegd een 'waardebepaling', maar ook een leermoment. Visitaties moeten bijdragen aan een systematisch leerproces waarin corporaties meer over zichzelf en van elkaar kunnen leren. Dit is een van de argumenten achter het openbaar maken van de visitatierapporten. Om tot kwalitatief hoogwaardige visitaties te komen is gekozen voor geaccrediteerde bureaus die de visitaties uitvoeren en een onafhankelijke instantie die toeziet op het visitatiestelsel. Dit leidt er toe dat op 1 juli 2009 de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (svwn) wordt opgericht door het ministerie van ww&i (nu onderdeel van het ministerie van BZK), door Aedes, de Nederlandse Woonbond, de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (vtw) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (vng). De svwn ontwikkelt, beheert en borgt een stelsel van visitaties voor woningcorporaties.

Niet alleen de manier van visiteren, maar ook de verhouding van visitaties ten opzichte van het bredere verantwoordings- en toezichtarrangement voor woningcorporaties is in verandering. In de Woningwet 2015 wordt vastgelegd dat woningcorporaties wettelijk verplicht zijn tenminste eens per vier jaar een visitatie te laten plaatsvinden. Dit levert een bijzondere positie op voor de visitaties. Het is geen formeel toezicht (en wil juist ook wegblijven bij die associatie), maar staat ook niet meer buiten het wettelijk kader voor toezicht en verantwoording. Waar de grenzen tussen de verschillende functies liggen is niet altijd duidelijk, ook niet in de praktijk. Zo krijgen woningcorporaties te maken met dubbele informatieverzoeken, omdat een deel van de informatie die de Aw of het wsw nodig hebben,

ook relevant worden geacht voor de visitaties. De doelstellingen zijn dan weliswaar anders, maar de grenzen zijn niet altijd precies af te bakenen. Zeker in een omgeving waarin toezicht, verantwoording en het denken over maatschappelijke prestaties steeds in verandering is.

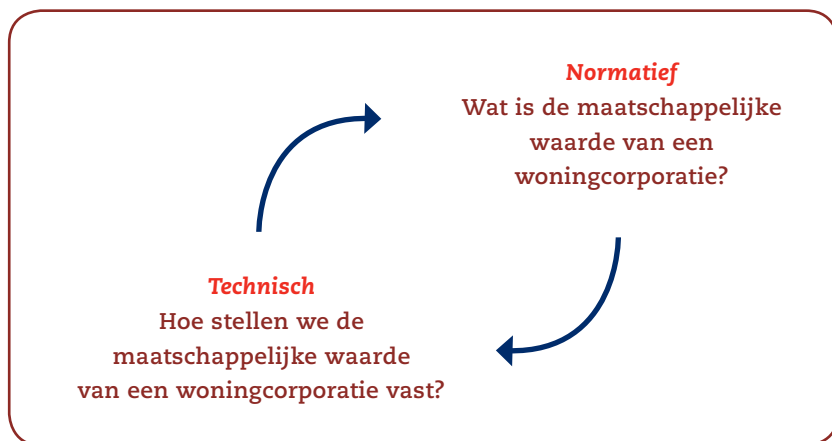
Het onderscheidende van de visitaties is desalniettemin dat ze erop gericht zijn om woningcorporaties een kanaal te bieden om verantwoording af te leggen over, wat zij noemen, maatschappelijke prestaties. Voor een deel is die nadruk op maatschappelijke prestaties bedoeld om de balans op te maken (*hoe doen we het?*), maar het is vooral ook bedoeld om een leerproces in gang te zetten waar voortdurend ruimte is om te verbeteren (*hoe kunnen we het beter doen?*). Daarbij is het nadrukkelijk de ambitie om voorbij 'het papier' te komen en met teams van visitatoren ter plekke kennis te nemen van de praktijk. Het expliciet benoemen van de maatschappelijke opbrengst als onderwerp van de visitaties is een bewuste interventie om visitaties te laten kijken voorbij wat corporaties in minimale zin volgens de wet moeten produceren. De vraag is niet primair of de corporatie de wet goed uitvoert, maar wat de corporatie in termen van maatschappelijke waarde bijdraagt aan de gemeenschap waarin de corporatie zichzelf positioneert. Gaat dat goed en wat kan er beter?

Dit alles leidt tot twee soorten spanningen die we in dit essay zullen benoemen en verkennen. De eerste spanning zit op de *technische dimensie* van het meten van maatschappelijke prestaties. Wat is dat precies? Hoe is maatschappelijke meerwaarde vast te stellen, hoe is deze te waarderen en hoe is de meerwaarde te relateren aan de maatschappelijke kosten ervan? Dat zijn vragen die gaan over het technisch omgaan met het concept maatschappelijke meerwaarde. Dat is een belangrijke vraag, want de corporaties zetten er op in, maken er een strategisch thema van, en dus is het van groot belang dat er adequate methoden en systemen voor verantwoording, controle en leren zijn. Daarvoor is de technische dimensie onmisbaar.

De tweede spanning is van een heel andere orde; dat is de vraag hoe het werken, denken en verantwoorden vanuit maatschappelijke meerwaarde zich verhoudt tot wat er aan kaders, regels, procedures en wettelijke vereisten van corporaties gevraagd wordt. Dit is geen technische maar een *normatieve dimensie*. Welke waarde is voor een woningcorporatie van *meer*-waarde? Niet elke waarde is per se meerwaarde, zo is in ieder geval blootgelegd in de Parlementaire Enquêtecommissie, en in het verlengde daarvan ook in de *Woningwet 2015*. Daarin worden kaders geboden waar-



binnen woningcorporaties zich in hun inzet moeten bewegen en wordt publieke meerwaarde nadrukkelijk afgebakend tot wat de 'kerntaak' wordt genoemd: het bieden van kwalitatief goede betaalbare huurwoningen voor de doelgroep. Het is de vraag hoe maatschappelijke meerwaarde zich tot deze notie van de kerntaak verhoudt. Wat kunnen we zeggen over de meerwaarde die activiteiten boven of naast de kerntaak bieden?



*Figuur 1: twee spanningen rond woningcorporaties, normatief en technisch.*

De directeurs van de corporatie waarmee wij onze beschouwing begonnen waren gespannen over de uitkomsten van de visitatie; hun spanning bevindt zich op deze beide niveaus. Ze vragen zich af of het gelukt is om dat wat ze doen in technische termen te waarderen als maatschappelijke meerwaarde; kan de meerwaarde ervan worden vastgesteld? Maar hun spanning bevindt zich ook op het normatieve vlak; hoe wordt de afwijkende strategie en inzet van deze corporatie gewaardeerd, wetende dat het gaat om thema's die zich diep in het grijze gebied van de wettelijke taak bevinden? Kunnen de visitatoren dat positief waarderen en zien ze er meerwaarde in? Of vinden ze het afleiden van de kerntaak en in dat opzicht eerder ballast dan toegevoegde waarde? Allebei is mogelijk.

In dit essay zullen we deze spanningen uitdiepen en bespreken hoe het instrument van visitaties in deze spanningen past. We laten zien dat beide spanningen niet alleen gelijktijdig aan de orde zijn, maar dat ze ook sterk op elkaar ingrijpen.

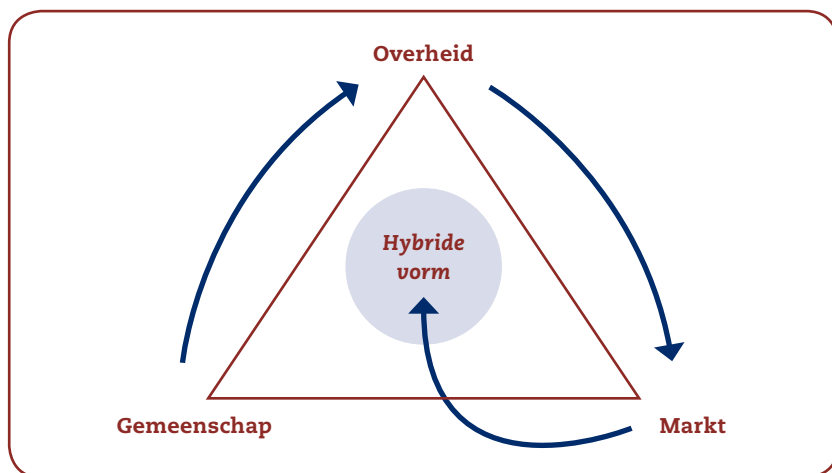
# 2 De ontwikkeling van toezicht en verantwoording bij woningcorporaties

## **Verenigingen voor volkshuisvesting**

Op 21 februari 1852 werd *De Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse te Amsterdam* opgericht. Het was de eerste woningbouwvereniging in Nederland die zonder winst oogmerk betaalbare arbeiderswoningen bouwde, beheerde en verhuurde. De vereniging was een initiatief van een groep rijke burgers die een einde wilde maken aan de slechte woonomstandigheden waar arbeidersgezinnen in Amsterdam in leefden. In die tijd was het zeer slecht gesteld met de woonomstandigheden van lagere-inkomensgroepen. Niet alleen in Amsterdam, maar ook op allerlei andere plaatsen in Nederland. In de stichtingsakte van de woningbouwvereniging enkele maanden eerder in november 1851 werd dan ook nog gesproken over de oprichting van de Vereeniging tot opbeuring van het lot der Arbeidende Klasse. Een duidelijke verwijzing naar de erbarmelijke omstandigheden waarin veel arbeidersgezinnen woonden als gevolg van de snel groeiende bevolking en het gebrek aan huisvesting. De initiatiefnemers stelden zichzelf ten doel om de huisvesting van arme arbeiders te verbeteren.

De bouw van woningen door de Vereeniging betekende de start van wat later de sociale huursector is gaan heten. In navolging van de Vereeniging worden allerlei gelijksoortige woningbouwverenigingen opgericht, als particuliere initiatieven die een maatschappelijke doelstelling willen realiseren, maar ook winst willen maken. Met de invoering van de Woningwet in 1902 verandert dit; de overheid gaat zich nadrukkelijker met de woonvoorziening bemoeien en geeft particuliere initiatiefnemers die sociale huurwoningen bouwen overheidssteun. Een groot aantal nieuwe woningbouwverenigingen wordt opgericht, die echter ook een meer hybride karakter hebben; het private initiatief heeft een overheidsprikkel gekregen. Privaat en publiek geld vermengen en de doelstelling om betaalbare huurwoningen te bouwen raakt meer gecollectiviseerd. In deze eerste jaren van hun bestaan, balanceren de woningbouwverenigingen tussen overheid, markt en gemeenschap. Eigenlijk is het sinds die tijd niet anders geweest,

corporaties blijven in beweging langs drie modellen van het werken aan publieke waarde (Figuur 2). Daardoor verandert eveneens wie bepaalt wat de voornaamste taken van woningcorporaties zijn en hoe de corporaties zich tot andere actoren verhouden. En net zo belangrijk, de positie van de woningcorporaties beïnvloedt ook de passende vorm van toezicht en verantwoording.



Figuur 2: de beweging van woningcorporaties langs drie modellen.

### **Toezicht en verantwoording in het spoor van beleid**

Net als de corporaties heeft ook het toezicht- en verantwoordingsstelsel in de corporatiesector zich in de loop der tijd doorontwikkeld. In de Woningwet 1901 worden particuliere woningbouwverenigingen benoemd als 'toegelaten instellingen'. Ze krijgen daarmee de uitvoeringsverantwoordelijkheid van de publieke volkshuisvestelijke taak; daarmee is een hiërarchische verhouding aangebracht, die er tot dan toe niet was. De overheid bepaalt de taak, corporaties voeren die uit, mits zij als toegelaten instelling voldoen aan de vereisten als door de overheid gesteld. Dat impliceert ook dat als de corporatie niet voldoet, de toelating beëindigd wordt. Voor corporaties heeft toelating voordelen. Het betekent dat ze subsidies, leningen en garantstellingen van de overheid krijgen, wat de financiering van de woningbouw gemakkelijker en goedkoper maakt. Zolang corporaties de kwaliteit leveren die gevraagd is, kunnen ze zich op de sociale huurmarkt begeven. Dat maakt een verdienmodel rondom sociale huur mogelijk. Hiermee is het toezicht in de woningcorporatiesector geboren.

Tot de jaren '80 van de 20<sup>e</sup> eeuw wisselen perioden van intensief en minder intensief toezicht elkaar af. In de jaren '80 komt de idee van liberalisering en herordening van de sector op, grotendeels gedreven door argumenten van efficiency en marktwerking. In de jaren '90 wordt de verzelfstandiging van corporaties in verschillende stappen gerealiseerd met als 'hoogtepunt' de zogeheten bruteringsoperatie. In de bruteringsoperatie werden uitstaande subsidietoezeggingen aan corporaties weggestreept tegen openstaande rijksleningen. De corporatiesector komt meer los van de overheid en dat betekent ook dat het overheidstoezicht deels plaats maakt voor *zelfregulering*. Corporaties moeten hun eigen systemen van toezicht en controle inrichten, onder andere door de instelling van raden van toezicht. Die zelfregulering komt traag op gang, maar is uiteindelijk zichtbaar in de oprichting van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (vtw), de totstandkoming van governancecodes (vanaf 2007) en het instellen van visitaties.

In deze periode is de overheidsverantwoordelijkheid overigens niet 'weg' en ook het overheidstoezicht is niet afwezig. De minister is nog steeds verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht op de sector en het functioneren van de corporaties. Het toezicht richt zich in deze periode op de financiën, de rechtmatigheid van het handelen, de integriteit van bestuurders en de geleverde prestaties. Tegelijkertijd wordt dat toezicht reactief ingevuld, met toezichthouders die vooral reageren op signalen en zelf niet erg actief op pad gaan. Het toezicht is primair een taak van de corporaties zelf en de minister schakelt het toezicht slechts in bijzondere gevallen in.

Corporaties kunnen geen beroep meer doen op de overheid voor (woninggebonden) subsidies voor de bouw van sociale huurwoningen. Daarnaast worden door de stelselwijziging de taken, het werkgebied en de schaal van de woningcorporaties verruimd. Woningcorporaties moeten zich nu ook met zorg en leefbaarheid bezighouden en kunnen ook koopwoningen gaan bouwen. Daarmee veranderen woningcorporaties van traditionele bouwers en beheerders van woningen naar actieve spelers in de ontwikkeling van wijken en in het tot stand brengen van sociale cohesie. Corporaties gaan 'projecten' doen en 'maatschappelijk vastgoed' ontwikkelen, bijvoorbeeld om de leefbaarheid te vergroten. Andere corporaties gaan andersoortige zijpaden bewandelen, om via meer commerciële projecten nieuwe inkomsten te genereren die dan ten gunste komen aan de sociale opgave. Bijvoorbeeld door appartementen te bouwen voor verhuur in de vrije sector en die inkomsten te gebruiken voor sociale huurwoningen.

In deze periode groeien corporaties uit tot invloedrijke spelers in de gemeenschappen waarin ze zich bevinden. Bestuurders krijgen daarmee ook meer dan eerst een gezicht en eigen profiel. Deze activiteiten vallen niet direct helder onder een verantwoordelijkheid van een minister en corporaties hebben daarin veel autonomie. Het is achteraf gezien de periode waarin corporaties de breedste taakopvatting hebben en de meest beperkte vorm van toezicht genieten.

Na de bruteringsoperatie veranderen de meeste corporaties van vereniging of gemeentelijk bedrijf naar stichting, die bovendien vaak worden ingericht naar het model van de governancestructuur van grote vennootschappen in de marktsector. 'Woningbouwverenigingen' veranderen daarmee in de richting van 'maatschappelijke vastgoedondernemingen'. Niet allemaal even snel en even veel, maar het is wel de trend die met de bruteringsoperatie is ingezet. Dat is overigens bewust zo bedoeld, vanuit het idee dat "de corporaties zich als sociaal ondernemer sober en doelmatig zullen richten op het vervullen van hun kerntaak en maximaal zullen presteren op de prestatievelden".<sup>1</sup> Veelal heeft de instelling nu een enkele bestuurder en een raad van commissarissen. De Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (2014) beschrijft dit als 'een samenstelsel van sturingsmechanismen en instituties die richting proberen te geven aan zelfstandige corporaties met veel bestuurlijke en beleidsmatige vrijheid'. Deze hybriditeit is een potentiële bron van kracht, maar brengt ook risico's met zich mee. De vragen 'van wie zijn de corporaties, van wie is het vermogen dat ze beheren en aan wie zijn ze primair verantwoording schuldig' zijn moeilijk eenduidig te beantwoorden.

Vanaf 2009 verandert de context van de woningcorporatiesector ingrijpend als de crisis op de woningmarkt intreedt. Vooral in de koopsector uit zich dat in een forse afname van vraag naar en daarmee de bouw van woningen. De sector heeft het in de jaren die volgen lastig. In 2012 krijgt de sector een tweede grote klap te verduren als er verschillende incidenten rond woningcorporaties aan het licht komen. Er wordt een *Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties* ingesteld, die met stevige aanbevelingen komt om de sector robuuster te maken en het toezicht te verbeteren. De aanbevelingen voor verbeteringen in zowel de sector als het toezicht worden vervolgens uitgewerkt in een nieuwe Woningwet. Zo vormt de crisis op de woningmarkt en de parlementaire enquêtecommissie een volgende wending in de ontwikkeling van woningcorporaties als hybridevorm en de rol van het toezicht daarbij.

<sup>1</sup> Parlementaire Enquête Woningcorporaties, 2014, p. 62-63.

## Stand van zaken: ‘terug naar de basis!’

Met de komst van de Woningwet in 2015 veranderen de regels en het speelveld van de woningcorporatiesector. Centraal punt uit de nieuwe Woningwet is dat corporaties zich vooral weer moeten gaan richten op het bouwen en beheren van huurwoningen voor mensen met lagere inkomens. Hoewel dit altijd al wel de basis van hun werk vormde, wordt dit nu ook wettelijk als *kerntaak* aangemerkt. In de praktijk betekent dit dat woningcorporaties minimaal 80 procent van de vrijkomende sociale huurwoningen (huurprijs tot €710,68 in 2018) toe moeten wijzen aan huishoudens onder een bepaalde inkomensgrens (in 2017 was dat €36.798 in 2018). Hierdoor mogen ze maar beperkt uitgaven doen aan leefbaarheid, omdat dat *buiten* de kerntaak valt. Daarnaast verplicht de Woningwet een scheiding tussen de uitgaven en het bezit in maatschappelijke en commerciële projecten. De maatschappelijke projecten, de diensten van algemeen economische belang (daeb's genoemd), zijn primair het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen als ook het beheer van maatschappelijk vastgoed (denk aan een buurthuis, wijkbibliotheek of opvanghuis) en het investeren in de leefbaarheid van de wijk (maximaal €126,25 per woning in 2017). Commerciële, niet-daeb activiteiten, zijn de ontwikkeling van huurwoningen in de vrije sector, koopwoningen en commercieel vastgoed. Alleen onder strenge voorwaarden, en als uit een markttoets van de gemeente blijkt dat commerciële bedrijven geen interesse hebben, mogen zij worden ondernomen. Voor deze activiteiten geldt tevens geen borging van financiering meer door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw). Deze verplichte scheiding van maatschappelijke (daeb) en commerciële (niet-daeb) activiteiten moet helpen voorkomen dat wanneer onverhoopt commerciële activiteiten misgaan dit ten koste gaat van de huurders. Zo brengt de Woningwet 2015 een strikte scheiding aan tussen wat tot de kerntaak behoort en moet enerzijds, en wat buiten de kerntaak valt en daarom alleen onder voorwaarden kan en mag plaatsvinden anderzijds.

Een andere belangrijke doelstelling van de nieuwe woningwet is meer invloed van gemeenten en huurdersorganisaties op het beleid van de corporaties. Dit gebeurt via zogeheten *prestatieafspraken* waarin bedoelde partijen gezamenlijk afspreken hoe de nieuwbouw van sociale huurwoningen, betaalbaarheid van woningen, huisvesting van specifieke doelgroepen en kwaliteit en duurzaamheid van de woningen en woonomgeving wordt geregeld<sup>2</sup>. Het idee achter deze verandering is om

<sup>2</sup> Rapport VNG-adviescommissie 2013. Gemeenten en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij.

woningcorporaties niet alleen vanuit het Rijk, maar ook vanuit het lokale systeem te disciplineren in het 'doen van de goede dingen'. De gemeente en huurders, als representanten van het lokale systeem, kunnen expliciteren wat zij van de corporatie willen en dan kan de corporatie daartoe een bod doen. Een dergelijk systeem van lokale prestatieafspraken bestond al voor de invoering van de nieuwe woningwet, maar kwam toen niet goed van de grond. Door de Woningwet zijn er juridische verplichtingen ingebouwd en krijgt het geheel veel meer status. Voorafgaand aan het maken van de prestatieafspraken worden (één of meerdere) gemeenten geacht een woonvisie uit te brengen. Een woonvisie is niet verplicht voor gemeenten, maar als deze er is zijn woningcorporaties verplicht om prestatieafspraken te maken. Via de woonvisie en de controle van de uitvoering ervan is zo een nieuwe lijn van sturing, disciplineren en controle van woningcorporaties ontstaan.

De Woningwet van 2015 heeft ook geleid tot veranderingen in het toezicht op woningcorporaties. Een belangrijke verandering is dat het externe toezicht wordt belegd bij de, daarvoor nieuw opgerichte, *Autoriteit Woningcorporaties (Aw)*. De Aw waarborgt dat de verantwoordelijk minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording kan afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen in het corporatiedomein. Hierdoor is het externe toezicht aangescherpt en uitgebreid. Naast de 'decentrale' raden van toezicht en sectorale controles, is er een centrale toezichthouder die namens de minister toezicht houdt op de deugdelijkheid van het opereren van corporaties.

De Woningwet van 2015 zorgt ook voor een verandering in de positie van de maatschappelijke visitaties. In de wet is vastgelegd dat woningcorporaties wettelijk verplicht zijn ten minste eens per vier jaar een visitatie te laten plaatsvinden. Daarmee worden ook de corporaties die zich nog nooit hadden laten visiteren tot een visitatie bewogen. Visitaties zijn niet alleen 'verplicht' op grond van de sectorale governance code, maar nu ook op grond van de wet. Ze vormen zo een schakel in het gehele stelsel van verantwoording en toezicht rond woningcorporaties. De svwn is per 1 juli 2015 aangewezen als onafhankelijke instantie (zoals bedoeld in artikel 53a van de Woningwet) en heeft nu de publieke taak om bureaus te accrediteren die bij de woningcorporaties visitaties mogen uitvoeren. Dat deed de stichting al sinds 2009, maar het heeft nu een wettelijke verankering gekregen. Wat ooit begon als een initiatief vanuit de sector is nu verweven geraakt in het publieke 'stelsel' van toezicht en verantwoording.

## **Helderheid als leidraad: of toch niet?**

Zo is het beleid en het toezicht- en verantwoordingsstelsel ten aanzien van woningcorporaties uitgekomen op een ogenschijnlijk overzichtelijke positie. In de Woningwet is met precisie geformuleerd wat de kerntaak van woningcorporaties is, namelijk het zorgen voor betaalbare kwalitatief goede sociale huurwoningen. Die taak is in woord en daad door de minister gereduceerd tot 'de kern'. Wat niet 'de kern' is, is niet de bedoeling. Dat heeft helderheid gebracht, die vertaald is in systematisch en in belangrijke mate *extern toezicht*. De toevoeging van gemeenten als lokale counterparts voor corporaties, voor het specificeren van de opgave voor de betreffende corporatie, maakt het geheel rond. Corporaties bepalen in samenspraak met gemeenten en huurders de plannen en prioriteiten voor de komende jaren en gemeenten en huurders controleren in periodieke gesprekken de voortgang op de afgesproken punten. Ook hier is disciplineren van de corporaties door middel van externe controle herkenbaar. Zo is de controle van de voortgang van de opgave – bijvoorbeeld het bouwen van voldoende nieuwe huurwoningen of het verbeteren van de kwaliteit in bepaalde wijken – neergelegd in de wisselwerking tussen corporatie en gemeente; de corporatie legt hierover niet alleen verantwoording af aan de eigen Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht, maar ook aan een externe partij.

Tegelijkertijd is de helderheid die is aangebracht op stelselniveau niet hetzelfde als eenvoud in de praktijk. De twee directeuren waarmee we deze tekst begonnen zijn niet voor niets zenuwachtig. Ze doen wat de kerntaak voorschrijft, maar daar blijft het wat hen betreft niet bij. Ze zijn actief in de wijk en spreken met huurders over wat zij nodig menen te hebben. En dan niet de 'officiële huurders' in de huurdersvertegenwoordiging, maar gewone mensen die ze in de wijk dagelijks treffen, met eigen wensen, eisen en initiatieven voor 'hun wijk'. De corporatiedirecteuren zien zich als meer dan alleen een leverancier van 'stenen om in te wonen' of als uitvoerende partij van de gemeentelijke woonvisie. Ze kunnen vanuit die praktijk ook niet zoveel met de vermeende 'kerntaak'. Wat als mensen problematische schulden hebben en de huur niet meer kunnen betalen? Is de corporatie dan wel of geen partner in het saneren van de schulden en het helpen van de huurder om zijn leven en uitgaven weer onder controle te krijgen? Als een huurder aan psychoses lijdt en daarbij behalve zijn eigen gezin ook de burens overlast bezorgt, is dat dan een zaak waar de corporatie zich zorgen over kan maken? Trekt de corporatie dan samen met de zorginstelling en het wijkteam op of niet?



En als de bewoners van een complex graag de buitenruimte willen aanpakken en daar de corporatie in betrekken, kan dat dan of niet? Hoe zit het met de huismeesters en de zorg voor de portieken? Is dat onderdeel van een betaalbare woning of niet? En is de energietransitie nu wel of geen onderwerp waar corporaties zich mee bezig moeten houden? Moeten ze wel of geen gelden vrijmaken om mensen te helpen om van het gas af te gaan, bijvoorbeeld door geplande grootschalige renovaties in de tijd naar voren te halen en daarmee versneld aanpassingen door te voeren. Als de 'business case' daarvoor vanuit het perspectief van beheer negatief is, wat zijn dan de argumenten om het toch te doen? En tellen die mee?

Zo is de helderheid over de 'kerntaak' op centraal niveau, niet hetzelfde als een eenvoudige definitie van wat in de praktijk 'de bedoeling' is (Hart, 2012). De idee van 'terug naar de bedoeling' kan op meer manieren betekenis krijgen. Volgens sommigen is het juist de bedoeling van een maatschappelijke organisatie als een woningcorporatie om er voor dit soort problemen *wel* te zijn. Dat is geen afwijking van de kerntaak, maar dat is juist de bedoeling. En zo zijn er talrijke situaties te noemen waarin de woningcorporatie activiteiten onderneemt die *niet* goed passen binnen de strakke taakomschrijving en het daarop geënte toezicht vanuit de rijksoverheid, maar die *wel* bijdragen aan de maatschappelijke waarde in de gemeenschap waar de corporatie deel van uit maakt. Die geen onderdeel zijn van de kerntaak, maar volgens anderen wel behoren tot de bedoeling van de corporatie. Hoe telt die maatschappelijke waarde mee en hoe is het mogelijk om deze waarde(n) van wonen mee te waarderen in visitaties?

# 3 Theoretische perspectieven voor het waarderen van wonen: terug naar de bedoeling?

In dit hoofdstuk gaan we in op de normatieve vraag van dit essay: wat is de maatschappelijke waarde van een woningcorporatie en wat betekent dit voor visitaties? Wij maken deze analyse aan de hand van een drietal samenhangende theoretische concepten; (1) *public value* theorie, (2) vier perspectieven op *overheidssturing* en (3) *principal-agent* en *stewardship* theorie. Op basis daarvan formuleren wij de volgende stellingen, die uitmonden in een reflectie op de rol van toezicht en verantwoording over de maatschappelijke waarde van woningcorporaties:

- A. *De publieke waarde van woningcorporaties is meervoudig;*
- B. *Woningcorporaties realiseren publieke waarden via verschillende sturingsvormen;*
- C. *Bij verschillende sturingsvormen passen gevarieerde vormen van toezicht en verantwoording.*

## **A. De publieke waarde van woningcorporaties is meervoudig**

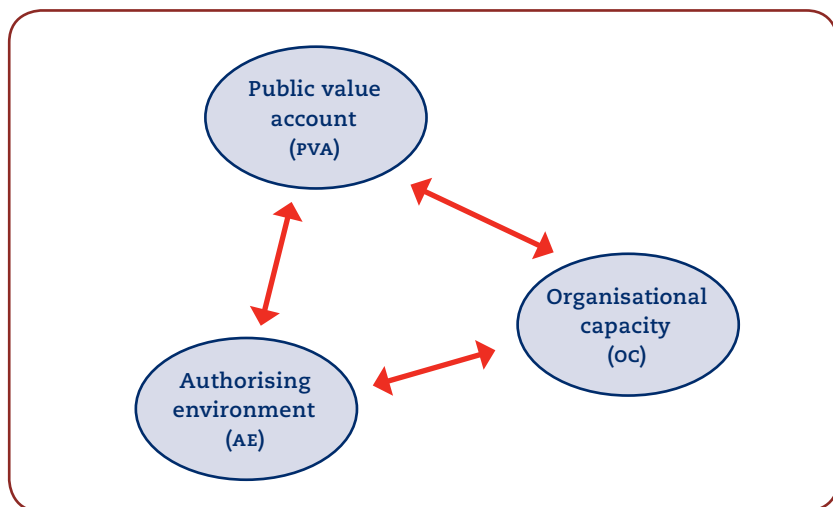
In het boek 'Creating public value' beschrijft Mark Moore (1995) de beslomeringen van een directeur van een lokale gemeentebibliotheek. Tot de schrik van de directeur komt op een gegeven moment elke middag een groep schoolkinderen in de bibliotheek rondhangen. Ze maken lawaai, lenen geen boeken en de directeur krijgt klachten van andere gebruikers die zich ergeren aan de verstoring van de stilte. Hij vraagt zich af wat te doen. In eerste instantie lijkt het antwoord helder: de bibliotheek is weliswaar een publieke plaats waar iedereen naar binnen mag, maar er gelden wel regels. Klanten moeten stil zijn en lezen, of ze moeten op zoek zijn naar boeken om te lenen. Dat is althans zoals de directeur dat in de lokale verordening leest. Hij staat op het punt om de jongeren de bibliotheek uit te zetten als hij toch nog eens in gesprek gaat met hen: waarom zijn ze eigenlijk in de bibliotheek, en waar komen ze vandaan? De jongeren leggen uit dat de school de huiswerkbegeleiding heeft gestopt, dat de ouders van de kinderen werken en dat de BSO er ook niet meer is. Omdat het weer slecht is en ze geen plek hebben om naartoe te gaan komen ze maar hier-

heen. Het is de enige plek die open is. Ze willen op zich wel huiswerk maken in de bibliotheek, maar daar is niet echt een ruimte voor. En de ouderen die nu in de leeszaal zitten sturen de kinderen steeds weg; die moeten niets van hen hebben. Daarom hangen ze tussen de rekken met boeken voor de uitleen.

De directeur gaat op onderzoek uit, belt de school, vraagt na bij enkele ouders, en heeft een gesprek met de wijkagent. Hij ontdekt dat de kinderen inderdaad weinig andere plekken hebben om heen te gaan. Hij hoort ook dat de ouders, school en wijkagent blij zijn dat de jongeren zo'n fijne plek in de bibliotheek hebben gevonden. Ze bedanken de directeur voor wat hij doet en geven aan dat ze altijd bereid zijn om ondersteuning te bieden. De ouderen zijn minder toegankelijk: zij eisen dat de directeur de orde in "hun leesruimte" bewaakt. Dat roept de vraag op waar de bibliotheek eigenlijk van is: wat is de publieke waarde van een bibliotheek? Is dat het uitleenen van boeken en het faciliteren van een stille leesruimte? Is het ook een verblijfplaats waar jongeren die na school niet veel anders kunnen ook welkom zijn? Voor wie is de leesruimte eigenlijk? Van ouderen die daar in stilte willen lezen, of ook van jongeren die huiswerk willen maken? Wie de verordening van de bibliotheek en de taakomschrijving van de directeur leest neigt naar het volgende antwoord: de jongeren lenen geen boeken en horen dus niet in de bibliotheek. En de leeszaal is bedoeld voor lezen, dus huiswerk maken mag niet.

Maar wie anders kijkt komt tot een andere conclusie. Lezen en lenen zijn 'opgaven' van de bibliotheek, maar zijn zeker niet het enige wat de gemeenschap wil. Ouders, kinderen, de school, de wijkagent zijn juist blij met de opvang die de bibliotheek biedt. Sterker nog, ze bieden ondersteuning aan. De directeur kan de jongeren naar buiten sturen, maar dat roept ook de vraag op wat lezen en lenen in juridische zin is: wat als de jongeren voor de vorm een boek uit de kast halen en zeggen een boek te willen lenen? Is de grens dan nog steeds zo hard? Dat is wel op te lossen overigens, namelijk door de leesruimte te sluiten. Zonder verblijfruimte is het eenvoudig om de jongeren de toegang te ontzeggen, los van wat ze precies aan het doen zijn. Lenen duurt geen hele middag. Maar als de directeur dat doet, dan zijn ook de ouderen 'hun' leesruimte kwijt. Dat is op zich geen probleem zou je zeggen, want lezen kan ook thuis. Maar dat is niet waarom ze er zitten. Thuis zijn ze eenzaam en daarom zoeken ze een plek waar ze anderen treffen. Het sluiten van de leesruimte ontnemt hen die mogelijkheid.

De directeur doet hiermee een ontdekking, die de basis vormt voor het boek en de *public value theory* van Mark Moore: publieke waarde is niet gefixeerd, maar is afhankelijk van de partijen waaraan je het vraagt. Publieke waarde is lastig te reduceren tot een papieren kerntaak, maar omvat tal van omliggende, vaak meer betekenisvolle waardevolle elementen, die dringend gevoeld worden door bepaalde groepen betrokkenen. Dat leidt tot onderstaande ‘strategische driehoek’ voor het bepalen van publieke waarde (zie [figuur 3](#)).



*Figuur 3: de publieke waarde theorie van Mark Moore (1995).*

De ‘public value’ theorie van Moore werkt als volgt; een directeur, manager of bestuurder vraagt zich af wat de *maatschappelijke meerwaarde* van zijn of haar dienst, organisatie of voorziening is. Het antwoord op die vraag is geen puur inhoudelijk of objectieve ‘rekensom’, maar is een product van gesprek tussen betrokkenen. Dat is waar de *autoriserende omgeving* in beeld komt; dat zijn partijen die meepraten in het benoemen van de *public value account*. Het voorbeeld met de bibliotheek laat al zien dat het sterk uitmaakt wie onderdeel zijn van de authorising environment. Als de directeur zich beperkt tot de taakopdracht die hij van de gemeente heeft gekregen – vastgelegd in de taakomschrijving en een prestatiecontract – dan is de ‘public value account’ (“dit is de publieke waarde die wij creëren”) eenvoudig: het uitlenen van boeken en het bieden van gelegenheid om oriënterend te lezen (een beperkte leesruimte in het gebouw). Wanneer hij

het echter aan een bredere kring betrokkenen vraagt dan verandert het antwoord: een plaats om te lezen en te ontmoeten, een plek om na school huiswerk te kunnen maken, een veilige plek voor kinderen, een plek om boeken te lezen, de mogelijkheid voor de school om te bezuinigen op de eigen personeelsbezetting en een alternatief voor de BSO die de gemeente net heeft gesloten. Als deze personen meepraten over de publieke meerwaarde van de bibliotheek dan komt een heel andere public value account (“dit is de publieke waarde die wij creëren”) uit het gesprek naar voren.

Hier komt ook de derde hoek in beeld: een ander verhaal over de te leveren publieke waarde betekent ook de noodzaak van een andere organisatie, met aanpassingen in het gebouw, de systemen, het personeel, de financiële systematiek en ook de te meten en de te verantwoorde prestaties. In de smalle benadering van publieke waarde kan de directeur als indicator voor de prestaties van ‘zijn’ bibliotheek het aantal uitgeleende boeken (uit te lezen in het leensysteem) en het aantal bezoekers (een driepoortje bij de ingang) opgeven. Hij kan bijvoorbeeld plannen dat hij per jaar 4400 bezoekers ontvangt: 20 bezoekers per dag, 220 dagen per jaar open. En die bezoekers lenen per bezoek 5 boeken, dus 22.000 boeken per jaar. Daarin zijn nog splitsingen te maken naar categorie, bijvoorbeeld in literatuur, educatieve boeken, sleutelromannetjes en reisboeken. De eerste twee categorieën tellen mee in de ‘verheffende’ functie van de bibliotheek, de derde en vierde categorie gelden meer als recreatief en voor algemene bevordering van het lezen. Het zou dan bijvoorbeeld kunnen om het uitlenen van verheffende boeken te waarderen met een bonus, om zodoende via een kleine multiplier de bibliotheek te belonen voor de verheffende werking die een belangrijke gemeentelijke prioriteit is. Het gebouw dat daarvoor nodig is, is vooral een zaal met kasten en een goed zoek- en verwijssysteem, naast een goede uitleenregistratie en een boetesysteem om de boeken weer terug te krijgen.

Voor de meer brede opvatting van publieke waarde is een ander soort gebouw, ander soort organisatie en ander soort systeem nodig. Hoe is vast te stellen of ouderen hun ‘publieke waarde’ van meer sociaal contact en minder eenzaamheid in de bibliotheek terug zien? En hoe kan de directeur inzichtelijk maken dat jongeren er tijd aan hun huiswerk besteden? Hoe is zichtbaar te maken dat de ouders het fijn vinden dat ze weten dat hun kinderen op een veilige plek zijn in de tijd tussen het einde van de schooldag en hun eigen thuiskomst van werk? Hoe maakt de directeur de bijdrage van zijn voorzieningen aan de rust en orde op straat zichtbaar?

De wijkagent is daar blij mee, maar hoe is de relatie met de inspanning van de bibliotheek en de directeur te maken?

Dit vormt de essentie van het public value denken; een *public value account* is de centrale eenheid in de inrichting van een voorziening, maar deze is niet gegeven. Welke *autoriserende omgeving* wordt meegenomen, met wie vindt het gesprek over maatschappelijke meerwaarde plaats? En wat betekent het publieke waarde-verhaal dat daaruit voortkomt voor de *inrichting van de organisatie*, inclusief de inrichting van het meten van prestaties en de systematiek voor verantwoording van de inzet van middelen. **Wat is de publieke waarde, volgens wie, en hoe is deze zichtbaar en inzichtelijk te maken?**

Deze vragen vormen volgens Moore de kernvragen van strategisch management in de publieke sector en ze zouden in de cyclus van beleid, strategie, planning en controle voortdurend aan de orde moeten zijn. In bibliotheken zoals in de klassieke casus van “The Librarian”, maar ook in de dagelijkse praktijk van woningcorporaties: wat zijn we, wat is onze maatschappelijke meerwaarde, volgens en voor wie, en hoe is deze zichtbaar en inzichtelijk te maken?

#### *Toepassing: meervoudige publieke waarde van woningcorporaties*

Wat is de publieke waarde van een woningcorporatie? Net als in het verhaal over de bibliotheek hangt het antwoord er maar net vanaf aan wie je dat vraagt. De bestuurder van een woningcorporatie kan kijken naar de Woningwet en daar de kerntaken uit halen. Maar de woningcorporatie moet ook een bod doen op de woonvisie van de gemeente, die wellicht al andere opvattingen heeft. Daarnaast heeft de woningcorporatie te maken met een gevarieerde groep stakeholders (bewoners, zorginstellingen, politie, brandweer, daklozenopvang, etc.) die ieder een eigen beeld hebben van de maatschappelijke meerwaarde van de woningcorporatie. Huurders willen misschien vooral voldoende beschikbare en betaalbare woningen, maar wensen ook dat de corporatie bijdraagt aan het zorgen voor een veilige buurt. Moeders vinden het fijn dat de woningcorporatie een project ondersteunt dat probeert om hun puberzoon van straat te houden. De politie waardeert het als de corporatie op het energieverbruik let om zo het verbouwen van drugs te signaleren. Zorgpartijen vinden het belangrijk dat de corporatie zoveel mogelijk woningen realiseert die geschikt zijn voor ouderen of mensen met specifieke zorgvragen. Daarnaast verwachten ze dat de corporatie in die buurten meewerkt aan het versterken van de sociale cohesie door bijvoorbeeld een buurtcentrum te ontwikkelen.

En voor de meeste van de gemeenten is het belangrijk dat sociale huurwoningen duurzamer worden en ze brengen duurzaamheid dan ook vaak in bij de gesprekken over prestatieafspraken. In de *authorizing environment* van de woningcorporatie zijn er dus gevarieerde – en tegenstrijdige – opvattingen over wat een woningcorporatie moet betekenen voor de maatschappij. Wat de publieke waarde is, is afhankelijk van de partijen aan wie het wordt gevraagd. Kortom, de maatschappelijke meerwaarde van woningcorporaties is *meervoudig*.

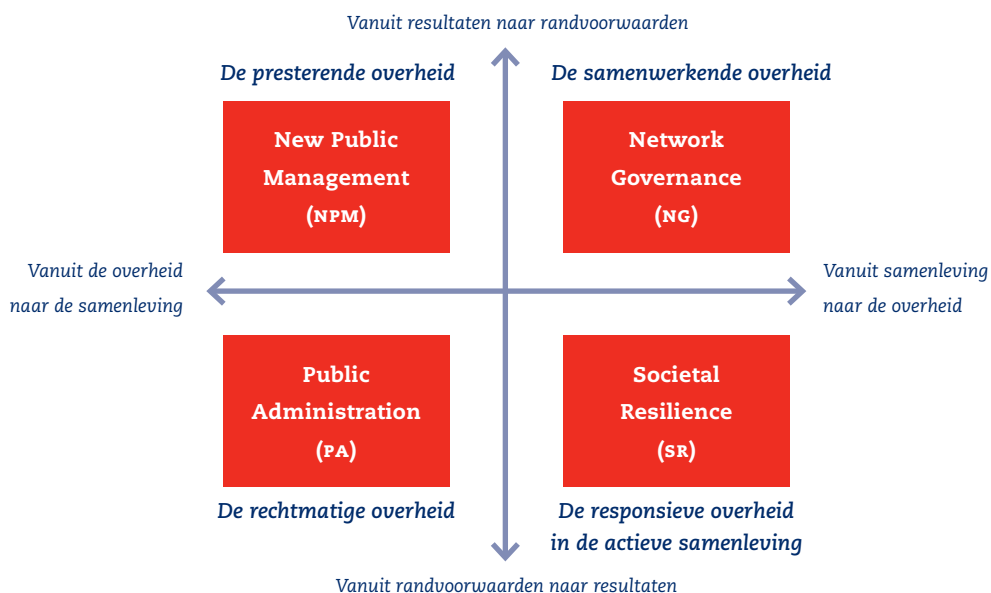
## **B. Woningcorporaties realiseren publieke waarden via verschillende sturingsvormen**

Als de maatschappelijke waarde van woningcorporaties meervoudig is, dan zijn er ook verschillende activiteiten en partijen nodig om die waarden te realiseren. Bij de vraag naar passend toezicht en verantwoording moet dus niet alleen nagedacht worden over wat de publieke waarde van een woningcorporatie is, maar ook *hoe* publieke waarden door woningcorporaties gerealiseerd worden. In deze paragraaf laten we zien hoe we dit in beeld krijgen aan de hand van vier verschillende sturingsperspectieven. Ieder perspectief belicht een ander deel van het werken aan maatschappelijke waarde door woningcorporaties.

Wij maken daarbij gebruik van een conceptueel model waarin vier zogeheten ‘sturingsperspectieven’ worden onderscheiden (Van der Steen et al., 2015). Dit model schetst vier perspectieven op overheidssturing die ieder een onderscheidende route bieden om publieke waarde te realiseren. In ieder perspectief staan andere waarden centraal en zijn er andere deelnemers aan het gesprek en vormen van organisatie nodig. We lichten eerst het model toe en gaan dan in op de verbinding met het onderwerp van deze beschouwing.

Het realiseren van publieke waarde kan op verschillende manieren gebeuren. Hierbij is een onderscheid te maken op basis van twee variabelen. De eerste variabele gaat over de vraag of de nadruk in de sturing ligt op het realiseren van concrete resultaten (boven) of op het zorgen voor bepaalde randvoorwaarden (onder). Op beide manieren kan gestuurd worden op het realiseren van publieke waarde. De tweede variabele gaat over de vraag of sturing tot stand komt door ‘van binnen naar buiten’ te werken (waarbij de overheid zelf de doelen en kaders vaststelt en van daaruit stuurt) of ‘van buiten naar binnen’ (waarbij de maatschappelijke dynamiek in georganiseerde of ongeorganiseerde netwerkverbanden leidend is voor

de sturing vanuit de overheid). Op basis van deze twee assen onderscheiden we vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing opleveren (Bourgon, 2011; Van der Steen et al., 2015, Van der Steen & Van Buuren, 2017). Ieder kwadrant heeft eigen kenmerken en biedt een ander perspectief op waarden en sturing. We bespreken ze hieronder kort.



**Figuur 4:** vier perspectieven op sturing, die ieder andere waarden centraal stellen (Van der Steen et al., 2015).

**Public administration: de rechtmatige overheid (linksonder)**

Vanuit het perspectief van een rechtmatige overheid (Weber, Wilson) is verankering in het democratisch systeem en het recht de basis voor alles wat overheidsorganisaties doen (Frissen, 2010). Rechtmatigheid en rechts-gelijkheid – rechtsstatelijkheid – vormen de basis van bestuur (Bovens et al, 2012). Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt die legitimiteit en rechtmatigheid centraal. De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten, die als maatschappelijke ordening fungeren.

Als we vanuit dit perspectief kijken naar een woningcorporatie dan doet deze het goed als de wet deugdelijk en zorgvuldig wordt uitgevoerd en als



de corporatie met hetzelfde oog voor rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid met zijn eigen beleidsregels en statutaire uitgangspunten omgaat. De Autoriteit Woningcorporaties focust een groot deel van haar toezicht hierop. Bijvoorbeeld door te controleren of de Raad van Commissarissen voldoende tegenkracht biedt. Denk bijvoorbeeld ook aan de plaatsing van een nieuwe huurder: als iemand volgens de regels niet in aanmerking komt, dan komt hij of zij écht niet in aanmerking. Een uitzondering is pas mogelijk wanneer daarvoor een afgesproken procedure is doorlopen en bijvoorbeeld het bestuur van de corporatie met verwijzing naar een regel of artikel in het statuut de mogelijkheid daartoe biedt. De corporatie doet het vanuit dit perspectief goed wanneer het handelt naar de letter van de wet en de taak rechtmatig en zorgvuldig uitvoert.

### *New public management: de presterende overheid (linksboven)*

In het perspectief van de presterende overheid gaat overheidssturing primair om het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de vooraf afgesproken resultaten. De overheid is zelf verantwoordelijk voor het doelmatig realiseren van afgesproken prestaties. Dit perspectief komt voort uit het denken over *New Public Management* (NPM), dat sinds de jaren '90 in publieke organisaties is geïntroduceerd (Pollit & Bouckaert, 2011). Vanuit dit perspectief bezien ontleent de overheid zijn legitimiteit aan het vermogen om te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist (rechtmatig), maar ook efficiënt en effectief (doelmatig). Het gaat hier voornamelijk om outputs: meetbare prestaties die vooraf zijn afgesproken.

Als we vanuit dit perspectief kijken naar de woningcorporatie dan gaat het om het realiseren van de vooraf overeengekomen prestaties, met strategische nadruk op het incasseren van de incentives die er zijn. Dus als er in het beleid indicatoren worden gegeven voor goede kwaliteit, bijvoorbeeld voor telefonische bereikbaarheid en digitale toegang, dan zijn dat belangrijke inrichtingsprincipes voor het werk. Het halen van de prestatietargets, en het kunnen meten en verantwoorden daarvan, staat hier centraal. Dat gebeurt vanuit dit perspectief bezien grotendeels vanuit een financieel perspectief: aan indicatoren zijn financiële incentives gekoppeld en de systemen zijn zo ingericht dat ze deze financiële prikkels volgen. De corporatie maakt strategische afwegingen als kosten-baten afwegingen, waarbij steeds wordt gekeken of de te maken kosten te relateren zijn aan de (aan te tonen en in kpi's uitgedrukte) prestaties. Als het in meetbare en aan incentives gekoppelde prestaties bijdraagt dan is een actie lonend, als dat niet zo is dan is het geen interessante actie. Hier is de logica er dus één

van effectiviteit en efficiency; het maximaal en zo doelmatig mogelijk realiseren van de 'geïncentiveerde' prestaties.

Dit is een principieel andere logica dan de voorgaande. Denk bijvoorbeeld aan een aan de corporatie opgelegd percentage nieuw te ontwikkelen sociale huurwoningen. In het perspectief van de presterende overheid gaat de corporatie hiermee aan de slag, omdat er aan de kpi een incentive is gekoppeld en er daarmee door het realiseren van deze prestatie een winst te boeken is – of een verlies te vermijden valt. Dat betekent ook dat het project van de nieuwbouw zo ingericht wordt dat het marginale nut het grootst is: dus de inspanning zo organiseren dat de kpi gehaald wordt. Als het 'omkatten' van bestaande woningen naar sociale woningen voldoende is dan kan het heel goed zijn dat de corporatie daarvoor kiest. Vanuit het perspectief van de rechtmatige overheid is het argument om aan de slag te gaan met sociale huurwoningen anders; omdat het in de wet of in het overeengekomen beleid – in het voor de corporatie relevante regulatieve kader – zo staat, is het per definitie een taak die de corporatie gaat uitvoeren. De corporatie gaat aan de slag, omdat de beleidsmaker het zegt: de corporatie volgt de wet, omdat deze wil voldoen aan de wet. Dat kan overigens ook betekenen dat gezocht wordt naar manieren om met beperkte inspanning aan de wet te voldoen. En inspanningen die niet passen binnen het wettelijk kader hebben lagere prioriteit. Hier is het ook minder belangrijk of er wel of geen financiële incentive aan de orde is: de corporatie handelt niet vanuit het primaire doel om de doelen te realiseren, maar om aan de regels en kaders te voldoen.

### *Network governance: de samenwerkende overheid (rechtsboven)*

Bij de netwerkende overheid staat het principe centraal dat doelen vaak worden bereikt in de samenwerking met anderen (Klijn & Koppenjan, 2012). Om de eigen doelen te realiseren, moet de organisatie de weg naar buiten kunnen bewandelen. Ze gaat op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan die doelen, omdat ze dezelfde, gelijksoortige of deels overlappende belangen en doelen hebben. Het bij elkaar brengen van die uiteenlopende belangen vormt de kern van het perspectief van de netwerkende overheid. Dat gaat om het formeren van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen.

In de context van de corporatie betekent dit dat men op zoek gaat naar interessante partners om de gewenste prestaties samen mee te realiseren. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat men een partnerschap aangaat met

de gemeente, met een andere corporatie in dezelfde regio, met een zorginstelling, een school en een bewonersvertegenwoordiging over de ontwikkeling van een complex. Elke partij brengt iets in dat bijdraagt aan het project en gezamenlijk vergroten partijen zodoende de kans op het realiseren van de prestatie die ze alleen niet zouden kunnen volbrengen. Dat betekent ook het deels opgeven van eigen individuele voorkeuren en het zoeken naar projecten die voor alle betrokkenen iets opleveren. Partijen doen hieraan mee omdat ze dat willen, omdat ze een opbrengst zien in het meedoen. Als ze die opbrengsten niet zien haken ze al snel af. Vaak gaat dit ook om partijen met een min of meer formeel karakter: dat wil zeggen, om partijen die als rechtspersoon opereren, die belangen vertegenwoordigen en die in ieder geval 'voor hun handtekening staan'. Dat is in dit perspectief belangrijk, omdat het hier vaak gaat om een afspraak in de vorm van een convenant, een pact, een akkoord of een overeenkomst. De corporatie trekt daarin samen met anderen op, tekent mee, en accepteert daarmee ook dat de corporatie niet eigenstandig kan sturen. Het realiseren van publieke waarde is hier altijd een vorm van samenwerken.

### *Societal resilience: de participerende overheid (rechtsonder)*

In het perspectief van de participerende overheid staat maatschappelijke energie centraal (PBL, 2011; Van der Steen et al, 2014). Publieke waarde wordt niet alleen door de overheid 'gemaakt', maar komt net zo goed van anderen. Op de manier die zij willen, vanuit de doelen die zij zichzelf stellen (ROB, 2012; Van der Lans & De Boer, 2012). De overheid gaat niet naar buiten om daar bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met maatschappelijke dynamiek die er al is. Soms is dat een initiatief dat aansluit bij de eigen agenda en dat past binnen kaders die de overheid hanteert. Vaak zijn het initiatieven die gedeeltelijk passen binnen de doelen en kaders van de overheid. De vraag is dan hoe om te gaan met praktijken die niet helemaal passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen. Dat vereist politieke afweging: soms betekent het 'gewoon niets doen en laten bestaan', soms is de uitkomst dat het initiatief moet stoppen, omdat het andere belangen schaadt.

In de context van de corporatie kan dit verschillende dingen betekenen. Sommigen zeggen dat de corporatie zelf een vorm van 'maatschappelijke veerkracht' is. Het is een maatschappelijke kracht die indertijd maakte dat een gevoeld maatschappelijk probleem werd aangepakt en dat is doorontwikkeld tot wat we vandaag 'woningcorporaties' noemen. Als we het

kwadrantenmodel lezen vanuit het perspectief van het ministerie die volkshuisvesting in zijn portefeuille heeft, dan is het goed mogelijk om de woningcorporatie te zien als een partij in het vierde kwadrant, die daar in ieder geval zijn oorsprong in heeft.

Maar hier kijken we meer vanuit het perspectief van de corporatie zelf. En dan is er eveneens een heel interessante en actieve maatschappelijke omgeving die dynamisch is en die zelf initiatieven ontplooit om publieke waarde te realiseren. Bijvoorbeeld door in wijken en buurten van alles te organiseren dat bijdraagt aan de leefbaarheid van de wijk en het woon-  
genot van huurders. En dat is meer dan alleen maar 'leuk voor erbij'. Het gaat ook om veiligheid, om buurtbewoners die naar elkaar omkijken en zodoende maken dat de sociale huurwoning niet alleen 'kwalitatief goed en betaalbaar' is, maar ook prettig, veilig en geborgen voelt. Kwaliteit is niet alleen een energielabel, maar ook het gevoel dat het in deze wijk, straat of in dit portiek wel goed zit. Dat de veiligheid niet begint achter de voordeur als de drie sloten dicht zijn, maar al wanneer de huurder de straat in fietst, bij de brievenbussen de post pakt, het trappenhuis in omhoog loopt en in de schemering bij de voordeur even moet zoeken naar de sleutels. Dat is veiligheid en geborgenheid die deels komt uit wat de corporatie of overheidsorganisaties doen, maar die ook komt uit hoe bewoners elkaar bejegenen en het sociaal kapitaal dat zij in de buurt met elkaar creëren. Een woningcorporatie kan dergelijke kracht niet verordenen of als een renovatieproject over de wijk uitrollen, maar het is wel mogelijk om in houding en gedrag deze dynamiek te versterken, te stimuleren en wellicht tot op zekere hoogte 'te maken'. Bijvoorbeeld door in de wijk 'buurtcoaches' te laten rondlopen die actief zoeken naar interessante initiatieven en ideeën van bewoners, om die een zetje te geven en tot wasdom te helpen komen. Dat zijn kleine maar betekenisvolle handelingen die kunnen bijdragen aan een goede leefomgeving en een goede corporatie; als waarde die er voor de corporatie wel toe doet, maar die de corporatie niet zelf 'maakt'.

### *Toepassing: waarde van wonen realiseren*

Wat bovenstaande theoretische invalshoeken laten zien, is dat corporaties verschillende strategieën kunnen kiezen om tot publieke waarde te komen. Ze kunnen er voor kiezen om hun public value account 'smal' te formuleren en te koersen op de in de wet vastgelegde of in meetbare kpi's verankerde prestaties te sturen. Als ze dat doen, dan ligt het voor de hand om de strategie en de processen vooral in te richten volgens de perspectieven van de linkerkant van het schema (*rechtmatig en presterend*).

Ze kunnen er ook voor kiezen om de eigen publieke waarde meer te situeren in een bredere opvatting over wat er nodig is en daarvoor partnerschappen aangaan. Dat kan op de manier van ‘rechtsboven’ (*netwerkend*) door met partners en stakeholders in gesprek te gaan en te kijken waar partijen elkaar vinden en versterken. Dat betekent wel dat de strategische agenda mede bepaald wordt door – of afgestemd wordt op – anderen dan de corporatie zelf.

Het bredere perspectief op de waarde van wonen kan ook tot stand komen via een strategie die meer geënt is op ‘rechtsonder’ (*responsief*), door in te spelen op wat er in de buurten en wijken gebeurt, op de initiatieven die mensen nemen en op wat er letterlijk vanuit het gebied opkomt. Daarvoor is geen convenant of akkoord nodig, eerder het vermogen om te signaleren wat er leeft, wat mensen in de wijken doen en daar responsief mee omgaan. Soms een ruimte bieden, soms misschien geld beschikbaar stellen, dan weer een regel tijdelijk door de vingers zien. Vaak is het ook ‘simpelweg’ het geven van aandacht: de bestuurder die langsgaat en uitsprekt dat het interessant is, of het huurdersmagazine dat een artikel publiceert over het initiatief. Sturen en strategie kunnen letterlijk van alles betekenen vanuit dit perspectief.

Zo leggen deze vier sturingsperspectieven ieder andere delen van de (potentiële) publieke waarderealiserende door woningcorporaties bloot. De woningcorporatie kan publieke waarde realiseren door op rechtmatige en rechtsgelijke wijze uitvoering te geven aan de publieke taak zoals vastgelegd in de wet (rechtmatige sturing); het effectief en efficiënt realiseren van meetbare prestatieafspraken (presterende sturing); het afstemmen van activiteiten en prioriteiten in samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld gemeenten, politie en zorgorganisaties (*netwerkende sturing*); en door de eigen rol aan te passen aan de wensen en activiteiten van bewoners en door lokale initiatieven te stimuleren en faciliteren (*responsieve sturing*). Vaak doen woningcorporaties, in meer of mindere mate, aan alle vier de vormen van sturing.

Het betekent ook dat de ‘maatschappelijke prestaties’ waar de visitaties zich op richten, slechts betrekking hebben op een deel van de publieke waarden die woningcorporaties realiseren. Namelijk dat deel van de activiteiten dat in samenwerking en samspraak met andere partijen en bewoners plaatsvindt. Het voldoen aan de rechtmatige en presterende verplichtingen en indicatoren die niet in de visitaties aan de orde komen

(al is er in de praktijk ook sprake van overlap), maar wel in het toezicht van de Aw of het wsw, gaat óók om publieke waarde. Het zijn echter wel ander type activiteiten waar ook een andere vorm van toezicht en verantwoording bij past, zo bespreken we in de volgende paragraaf. Beter past dan eigenlijk het begrip ‘*maatschappelijke meerwaarde*’: namelijk datgene wat een woningcorporatie méér doet voor, en met, de samenleving dan volgens de minimale eisen die van bovenaf worden opgelegd verplicht is.

De perspectieven zijn niet bedoeld als raamwerk waarbinnen de corporatie voor eens, altijd en alles ‘de rol’ of ‘de sturingsbenadering’ moet kiezen. Integendeel: het is een taal om steeds het gesprek te voeren over welke publieke waarde op welke manier het best tot stand komt. En het is daarmee ook een taal om het gesprek over de vraag wie bepaalt wat de publieke waarde van een corporatie is te voeren. Dat gesprek kan uitkomen op de wettelijke taak als primair ankerpunt voor het bepalen van de publieke waarde; met daarna een gesprek over het perspectief dat het beste past bij het realiseren van die publieke waarde. Dat gesprek kan ook uitkomen op een veel breder netwerk van betrokkenen en de idee dat publieke waarde van wonen is wat een pallet aan betrokkenen er gezamenlijk van maakt. Of dat waarde van wonen is wat mensen in de wijken en buurten er zelf blijkbaar van maken; wat zij vinden dat belangrijk is, wat van waarde is en wat ze in zekere zin zelf ook in hun handelen al waar aan het maken zijn. Dat zijn andere opvattingen – andere routes – om tot publieke waarde te komen, waarbij de formulering en de realisatie ervan steeds met elkaar vervlochten zijn. Het model met de perspectieven neemt die vervlechting niet weg, maar maakt deze juist expliciet en reikt taal aan om deze hanteerbaar te maken. Als we een ‘linker formulering’ kiezen van de publieke waarde van de corporatie, welke route past dan? En wat gebeurt er als we die waarde meer volgens de manier van ‘rechts’ formuleren en hoe realiseren we dan de waarde(n) die we benoemen, en met wie? Maar ook: als we kiezen voor links, wie vergeten we dan mogelijk en welke waarde(n) blijven buiten beeld? En andersom: als we kiezen voor een meer ‘rechter’ benadering voor de formulering van publieke waarde, hoe verhouden we ons dan tot de wettelijke taak, tot de regels en kaders die er zijn, en tot de financieringsstromen die er ook ‘gewoon’ zijn? Op die manier lost het model van de perspectieven de spanningen in het formuleren en realiseren van publieke waarde van en door corporaties niet op, maar het maakt deze wel bespreekbaar en hanteerbaar.

### **C. Bij verschillende sturingsvormen passen gevarieerde vormen van toezicht en verantwoording**

Dat brengt ons bij de laatste slag in de redenering, namelijk bij de vraag of toezicht en verantwoording zijn in te richten op een manier die past bij de meervoudige manier waarop de publieke waarde van woningcorporaties is geformuleerd en gerealiseerd. Dat lijkt op het eerste gezicht een niet zo ingewikkelde vraag: 'gewoon de publieke waarden omzetten in indicatoren en die opnemen in een stelsel van toezicht en verantwoording'. Maar dat suggereert dat er één partij is die controleert en één andere partij die verantwoording aflegt: dat er één eigenaar of ultieme verantwoordelijke is voor de publieke waarde in kwestie en voor de middelen die daarvoor zijn ingezet, en dat er sprake is van een protocol dat aan die hiërarchische verhouding recht doet. Dat is goed te doen voor een invulling van publieke waarde vanuit de meer 'linker perspectieven', met een specifieke relatie met de autoriserende omgeving. Maar het is veel ingewikkelder voor het deel van de publieke waarde dat een coproductie is van veel verschillende partijen, in de formulering ervan en in de realisatie. Als veel verschillende partijen samen een leefbare wijk tot stand brengen en dat gezamenlijk van belang vinden, hoe loopt dan de lijn voor verantwoording: welke meet-eenheden en instrumenten passen daarbij en hoe is de relatie tussen partijen te kenmerken?

Ons uitgangspunt is dan ook dat bij de gevarieerde manieren waarop woningcorporaties sturen om publieke waarde te realiseren, ook gevarieerde vormen van toezicht en verantwoording passen. Om deze gevarieerde vormen van toezicht te verkennen kijken we naar twee perspectieven op verantwoording die in de literatuur over publieke verantwoording aan bod komen; de 'principal-agent' theorie en de 'stewardship' theorie.

#### ***Verantwoording vanuit het principal-agent-perspectief***

In het traditionele denken over controle en verantwoording staat het principaal-agent perspectief centraal (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997; Schillemans et al., 2014). De agent is de actor die verantwoording aflegt (de onder toezicht gestelde) en de principaal is de actor die om verantwoording vraagt (de toezichthouder). Om ervoor te zorgen dat de agent handelt naar de overeengekomen opdrachten met de principaal, worden er hele specifieke afspraken gemaakt over prijzen, producten en processen. Zo kunnen principalen de agenten nauwgezet controleren. De agent moet daarnaast actief verantwoording afleggen aan de principaal. De agent wordt daarbij beoordeeld aan de hand van controleerbare indicatoren,

met een sterke focus op outputs of targets, op basis van de afspraken die zijn gemaakt.

De toezichthouder heeft in dit perspectief een duidelijke hiërarchische rol ten opzichte van de onder toezicht gestelde (Slyke, 2006). De assumptie die hieraan ten grondslag ligt is dat de belangen van de principaal en agent verschillen en ze allebei primair hun eigen belang nastreven (Schillemans, 2013); de principaal wil ‘waar voor zijn geld’ en de agent wil met minimale inspanning weg komen; de agent heeft daarbij het voordeel van nabijheid en kennis van hoe het in de praktijk gaat, terwijl de principaal alleen zicht heeft op grote lijnen en van afstand moet toekijken. Dat zorgt voor *informatie-asymmetrie*. Om die te overkomen vraagt de principaal aan een speciaal daartoe aangestelde partij of organisatieonderdeel om namens hem te kijken naar wat de agent werkelijk doet. Dat kan in de vorm van een inspectie, via de accountant, een auditor, een speciale commissie, of een informatiesysteem. Steeds gaat het er om dat de principaal een middel zoekt om er achter te komen wat een agent – waarvan verondersteld wordt dat deze zich minimaal zal inspannen – werkelijk tot productie komt. Met als bijbehorende toepassing dat de principaal via dergelijke instrumenten de agent zo nodig tot productie kan dwingen. Als de agent zich niet houdt aan de afspraken, zal die daar op afgerekend worden.

Die combinatie van toezicht, controle en sanctionering heeft gevolgen voor het gedrag van de agent. De agent heeft er belang bij om niet alles zomaar te laten zien; als de agent weet dat fouten of tekorten negatief worden gewaardeerd, en worden afgestraft, dan is er geen reden om die zomaar te melden. Zo ontstaat een spel tussen toezichthouder en onder toezichtgestelde in het achterhalen van de waarheid over wat er in de praktijk gebeurt en of dat conform de afspraken is (zie: Ten Heuvelhof, 2016). Het is daarmee ook geen wonder dat dit systeem niet vanzelfsprekend leidt tot een relatie op basis van *vertrouwen*: daarover wordt wel veel gesproken, maar het principaal-agent model dat aan de basis van de meeste arrangementen van toezicht en verantwoording ligt is de basis op wantrouwen gebouwd.

### *Verantwoording vanuit het stewardship-perspectief*

Tot nu toe zijn de meeste arrangementen voor verantwoording in varianten op dit principaal-agent model ingericht. Tegelijkertijd is er in de literatuur ook sprake van een interessant alternatief model, benoemd als het ‘stewardship’ perspectief (Davis et al., 1997; Schillemans, 2013). Alle par-



tijen die betrokken zijn bij publieke waarde zijn ‘steward’ en zijn intrinsiek gemotiveerd om het goede voor het publieke belang te doen. Dat is het vertrekpunt van dit model. Rijk, corporatie en gemeente zijn niet hetzelfde en hebben niet hetzelfde belang, maar uiteindelijk is het ze in essentie wel allemaal om goede woonvoorzieningen te doen. Dat vormt de basis voor hun onderlinge verantwoordingsrelatie en dat is het uitgangspunt voor het inrichten ervan (Davis et al., 1997).

Dat betekent dat de onderlinge verhouding er een is van *wederzijdse afhankelijkheid* en *samenwerking*; de partijen staan naast elkaar, ze delen hetzelfde belang. Er is in de verantwoordingsrelatie vertrouwen dat de partij die verantwoording aflegt zo goed mogelijk probeert de gemeenschappelijke belangen te dienen, omdat hij hetzelfde resultaat nastreeft als diegene die verantwoording vraagt (Davis et al., 1997). Daardoor is er minder sprake van een continue focus op controle en verantwoording en meer op leren en doorontwikkelen. Partijen dragen een zelf gevoelde eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging; ze zien het als een logische eigen taak om in kwaliteit te investeren en te laten zien wat ze doen, zodat verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Beide partijen willen ook dat de prestaties zo goed mogelijk zijn. Verantwoording gaat daarom meer om verbeteren en dus om leren; samen op zoek gaan naar de punten waar het nog beter kan.

Dat betekent niet dat toezicht- en verantwoording in een stewardship benadering niet kritisch is, beoordeling op basis van harde maatstaven kan ook in dit perspectief prima plaatsvinden. Gelijken kunnen ook prima teleurgesteld zijn in elkaars prestaties en elkaar daarop aanspreken. Het verschil is niet dat vanuit het stewardship-perspectief alles voortdurend en vanzelfsprekend koek en ei is; het verschil is dat in een principaal-agentbenadering de maatstaven die worden beoordeeld van bovenaf worden vastgelegd en objectief worden geformuleerd, terwijl in een stewardship benadering de normen en kaders gedeeld tot stand komen en de eigen beleving van de betrokken partijen centraal staat. Van daaruit zijn heel goed kritische gesprekken en eventueel ook sanctionering mogelijk, maar de basis van waaruit die tot stand komen is een principiële andere. De stewardship-benadering betekent ook niet dat prestaties alleen in ‘gesprekken over het goede gevoel’ kunnen worden gevat; meetbare prestaties kunnen prima in dat perspectief passen, bijvoorbeeld door samen met betrokkenen af te spreken hoe ‘goede zorg voor huurders’, ‘een fijne woonomgeving’ of ‘ruimte voor eigen initiatief van bewoners’ te meten en te tellen is. En welke normen daarvoor zouden kunnen tellen. Dergelijke

methoden zijn in dit perspectief niet weg of ongepast, ze komen alleen op een andere manier tot stand en worden anders benut. Toezicht, verantwoording en controle komen in het stewardship-perspectief vanuit een op basis van nevenschikking ingericht systeem tot stand.

	Principaal-agent	Stewardship
<i>Belangen</i>	Verschillend	Congruent
<i>Normen</i>	Van bovenaf vastgestelde maatstaven	Gedeelde, in het netwerk beleefde maatstaven
<i>Verhouding</i>	Hiërarchisch	Gelijkwaardig
<i>Relatie</i>	Wantrouwen	Vertrouwen
<i>Primair doel</i>	Beoordelen of aan (minimum-) eisen wordt voldaan, met sancties als mogelijke interventie.	Leren, doorontwikkelen, stimuleren, maar ook verantwoorden.

### *Toepassing op woningcorporaties: principal-agent én stewardship*

Het principaal-agent perspectief is in het denken over publieke verantwoording altijd dominant geweest. Het vormt de basis van hoe verantwoording en toezicht in de meeste overheidssystemen zijn ingericht. Vreemd genoeg gaat het in de ‘leefwereld’ vaak even vanzelfsprekend heel anders. In meer informele organisaties – en in sommige bedrijven – worden complexe en voor alle betrokkenen belangrijke activiteiten vaak logisch vanuit een stewardship-benadering ingericht. Zonder dat het vaak zo heet overigens. Waar in de formele organisatie en de systeemwereld de principaal-agent relatie bijna buiten discussie staat is dat in de leefwereld precies zo in de stewardship-benadering. Dat wijst er op dat de principaal-agent benadering geen wetmatigheid is, maar eerder een ingesloten patroon dat zijn eigen vanzelfsprekendheid oproept. Het bekende werk van Power (1999) over *The Audit Society* werkt dit patroon nader uit; vanwege de systematiek van vanuit principaal-agent ingerichte audits gaan organisaties zich meer als ‘auditable items’ gedragen; ze richten zich steeds meer in op de manier die de audit vraagt. Daarmee wordt een principaal-agent verhouding de normaaltoestand, in ieder geval in de sfeer van verantwoording en controle. Niet omdat het zo is, maar omdat iedereen het inmiddels zo doet. Schillemans (2016) wijst daarom op het belang van het opnieuw balanceren van verantwoordingsarrangementen; of beter gezegd, op het opnieuw op elkaar afstemmen van het soort taak of prestatie dat aan

de orde is, het netwerk van betrokkenen waarbinnen die activiteit speelt, en het daarbij *matchen* van de best passende vorm van verantwoording. Dat kan een sterk langs de lijn van principaal-agent ingericht systeem zijn, maar ook een meer volgens de stewardship benadering opgebouwd arrangement. En het woord 'of' is daarbij verwarrend; even goed mogelijk is een gemengd systeem, waarin verschillende activiteiten binnen één systeem op verschillende manieren gecontroleerd en verantwoord worden.

Als we kijken naar de meervoudige maatschappelijke waarden van woningcorporaties en de verschillende vormen van sturing om die te realiseren, dan ligt een dergelijk gemengd arrangement zeer voor de hand. Daarover later meer. Een deel van de taken is goed te vatten in een principal-agent benadering en die benadering past ook goed bij de bedoelde verhoudingen in het systeem. Het gaat dan om dat deel van de waardenrealisatie waarbij er heldere prestatiecriteria en eenduidige eisen gelden voor alle woningcorporatie, ongeacht de context waarin ze opereren. En die spelen in een duidelijk hiërarchische relatie, waar bijvoorbeeld de rijksoverheid vanuit verantwoordelijkheid voor het systeem daadwerkelijk de deugdelijkheid, houdbaarheid en integriteit van corporaties wil controleren.

Een voorbeeld van zo'n criterium is dat minimaal 80 procent van de woningen toegewezen wordt aan de mensen die daar volgens de wet recht op hebben. Een ander voorbeeld: het voldoen aan de eisen van solvabiliteit, continuïteit en bijvoorbeeld de normen voor de loan to value ratio. Het zijn criteria die opgesteld zijn vanuit de logica van een rechtmatige en/of presterende overheid. Oftewel: ze zijn vastgesteld door de principaal (de minister van BZK) en de agenten (woningcorporaties) moeten hier verantwoording over afleggen. In het toezicht van de Autoriteit Woningcorporaties en de rol van het Waarborgfonds komen veel van deze criteria terug. Hier past een principaal-agent benadering van toezicht en verantwoording: op basis van heldere, objectieve en algemeen geldende criteria. De basisrelatie is wantrouwend: de woningcorporatie moet aantonen dat het aan de eisen voldoet. Weliswaar wordt ook in de visitaties naar informatie over deze onderwerpen gekeken, maar met een andere bedoeling dan die van de Autoriteit en het Waarborgfonds.

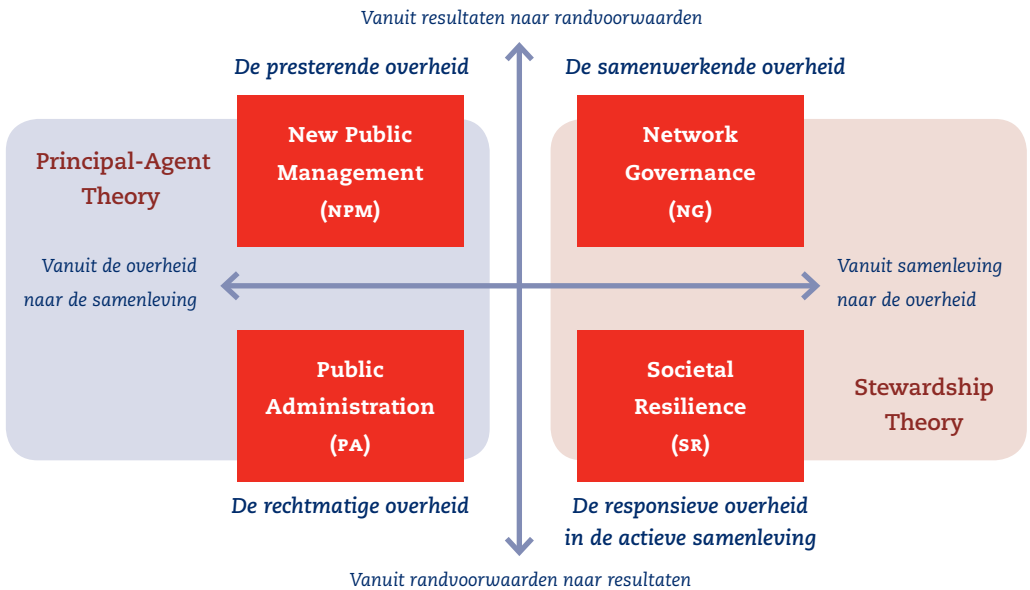
Daarnaast is er ook een deel van de maatschappelijke waarde die in (lokale) netwerken wordt bepaald en daar primair tot stand wordt gebracht. Let wel, dat gaat niet alleen om de productie ervan, maar ook om de prioritering, om de bepaling *wat van waarde* is voor deze corporatie, voor deze doel-

groep, in deze lokale omstandigheden, gegeven deze voorgeschiedenis. Dit betekent dus dat de maatschappelijke meerwaarde ook gezamenlijk wordt bepaald door partijen zoals de corporatie, gemeenten, zorginstellingen, politie, maatschappelijke initiatieven en huurders. Daar horen nog steeds methoden van verantwoording bij, maar een meer op stewardship gebaseerd arrangement lijkt daar beter te passen. Er is geen werkelijke principaal die deze voor alle woningcorporaties kan vaststellen, want de normen worden bepaald door de beleving en uitwerking in specifieke lokale netwerken. In toezicht en verantwoording vormen deze het uitgangspunt, en zodoende past hier een stewardship benadering om dat deel van de maatschappelijke prestaties in beeld te krijgen.

In een gemengd arrangement zou dit het deel kunnen zijn waar maatschappelijke visitaties goed passen: de maatschappelijke meerwaarde zoals die wordt gezien en gecreëerd in het samenspel (of tegenspel) van lokale netwerken waarin de woningcorporatie één van de partijen is. Wat er verantwoord moet worden, is dan afhankelijk van de beleving en belangen van de betrokken partijen en de vraagstukken die in die specifieke omgeving aan de orde zijn. Het is een vorm van *responsief toezicht* (passend in de benadering van de 'stewardship' theorie), waarin vanuit de samenleving naar het werk van woningcorporaties wordt gekeken en de kaders meebewegen met de praktijkvraagstukken.

Ingewikkelder wordt het bij de inrichting van de *prestatieafspraken* die corporaties maken met gemeenten en huurders. Die zouden ingericht kunnen worden vanuit het perspectief van principaal-agent, waarbij de woningcorporatie vanuit een ondergeschikte positie moet aantonen dat het de bekostiging waar heeft weten te maken, conform de vooraf daarvoor gestelde vereisten. De invulling wordt nu in de praktijk vanuit gelijkwaardigheid ingericht, waarbij partijen in dialoog overeenkomen wat de komende periode nodig is, hoe dat zichtbaar te maken is en onderweg elkaar op de hoogte brengen van hoe het gaat en waar het mogelijk anders moet. Mogelijk is zelfs ook dat partijen binnen één arrangement andere beelden hebben van wat het perspectief is van waaruit het arrangement werkt; de ene partij denkt als een stewardship-partner te werken, de andere ziet zichzelf als principaal en roept langs die lijn de agent ter verantwoording. Dezelfde kengetallen of verantwoordingsinstrumenten kunnen via andere perspectieven een andere invulling krijgen; verantwoording is deels de formele inrichting van systematiek, maar het gaat ook om de houding van waaruit die systemen invulling krijgen.

Strikt genomen is hetzelfde te zeggen over visitaties. Waar dat in beginsel een arrangement is dat het beste past binnen het perspectief van stewardship, kan het door partijen ook als instrument in een principaal-agent relatie worden gebruikt. De visitatie is dan de ogen en oren die voor de principaal ter plekke controleren of de agent voldoet aan zijn verplichtingen; dat kan dan zelfs een heel effectief middel zijn, omdat in plaats van via systemen en onpersoonlijke informatie de visitatoren hierbij zelf ter plaatse kunnen waarnemen en letterlijk namens de principaal kunnen observeren. En ook gevisiteerde organisaties kunnen zich in dat frame persen; bijvoorbeeld door niet de oprechte dilemma's te delen, maar de opgeschoonde versie te laten zien.



*Figuur 5: vertrouwensrelaties toezichthouder en onder toezicht gestelde.*

# 4 Het waarderen van wonen in maatschappelijke visitaties

## **Bewuste variëteit in sturing en toezicht**

In het vorige hoofdstuk hebben we geconcludeerd dat de maatschappelijke waarde van woningcorporaties meervoudig is; corporaties realiseren niet één specifieke waarde, er zijn er meer. Die waarden kunnen per corporatie en per onderdeel sterk verschillen. Daarbij geldt ook dat waarden in hun invulling niet gegeven zijn, maar dat andere keuzes over de autoriserende omgeving en perspectieven op sturing erg uitmaken voor wat de waarde in de praktijk betekent.

De waarde van een 'goede betaalbare huurwoning' kan op verschillende manieren ingevuld worden; door in een wet de kenmerken van een goed betaalbare huurwoning en de minimale beschikbaarheid daarvan vast te leggen en in het land toe te zien op de naleving van die wet. En als corporaties om redenen afwijken, dan worden die redenen langs de lat van rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid gelegd; waarom wijkt een corporatie af van een geldende wettelijke norm? Vanuit het perspectief van New Public Management gaat het om prestatie-indicatoren waar corporaties aan moeten voldoen en die ze moeten realiseren om financiering te ontvangen. Betaalbare huurwoningen worden dan omgezet in telbare eenheden en via een systeem van prestatiesturing en output-indicatoren houdt de principaal toezicht op de 'performance' van de agent.

In deze beide voorbeelden wordt de 'public value account' opgesteld in een beperkte en hiërarchisch ingerichte autoriserende omgeving; de rijksoverheid, en als we het prestatiecontract tussen gemeenten, huurders en corporatie hier ook onder scharen, dan bepalen ook deze partijen wat de corporatie moet doen, aan welke normen zij moet voldoen, hoe succes er uit ziet en welk grenswaarden niet overtreden mogen worden. Van daaruit wordt een organisatie-systeem (organisational capacity) ingericht dat bij deze invulling past en op deze manier verantwoording inricht en invulling geeft. Daarin zijn corporaties 'agents', die niet zomaar vertrouwd worden, en die in vooraf vastgestelde normen en indicatoren letterlijk moeten laten zien dat zij de financiering en de toelating op de markt waard zijn. Zelfs het

eigen interne toezicht van de corporatie wordt langs deze weg ingericht; kan van de bestuurders en de interne toezichthouders verwacht worden dat zij zich in deze lijn zullen voegen – zijn zij in dat opzicht ‘fit and proper’?

Maar zoals we in het voorbeeld van de bibliothecaris al zagen; er zijn andere manieren om een waarde invulling te geven en te laden. Als de autoriserende omgeving breder wordt opgevat, dan komen ineens meer netwerkende aanpakken voor de bepaling van waarde en de realisatie ervan in beeld. Dan ligt het ineens voor de hand om met maatschappelijke partners in gesprek te gaan over wat een goede betaalbare huurwoning is en welke beschikbaarheid nodig is. Wat is betaalbaarheid, voor wie, en hoe zien belanghebbenden dat zelf? Waar zien zij de grens van de woning en welk deel van de publieke ruimte vinden zij een relevant terrein voor de corporatie? Wat is de gewenste balans tussen fysieke en sociale activiteiten van de corporatie; is de corporatie een beheerder van vastgoed, of een ‘partner in het leven in de buurt’?

En hoe zit het met initiatieven die er zijn? Misschien zijn er in het domein van de corporatie al anderen die zelf de publieke waarde invullen, zich melden en vervolgens van de corporatie een reactie verwachten; doe je mee of niet? Ondersteun je of niet? Als de corporatie een dergelijke bredere opvatting van de autoriserende omgeving kiest en van daaruit ook tot een bredere invulling van maatschappelijke meerwaarde komt, dan ziet ook de verantwoording er logischerwijs anders uit. Dan voldoet het niet om eenheden, wachttijden en telefonische of digitale bereikbaarheid ‘te tellen’, of juridische normen strikt toe te passen op grillige praktijken. Dan past het beter om verantwoording in te richten op een manier waar partijen naast elkaar staan en vanuit die nevenschikking tot verantwoording komen, die én controleert of de basiskwaliteit goed is – zoals onderling afgesproken – én welke lessen er nog voor betrokkenen te trekken zijn.

Zo staat de inrichting van het toezicht en de verantwoording niet op zichzelf – en is het ook geen op zichzelf staande ideologische voorkeur; ‘ik houd van strak toezicht’ – maar is het een afgeleide van de manier waarop publieke waarde invulling krijgt. Ook voor wat betreft de invulling van publieke waarde gaat het om variëteit. Vaak worden discussies over toezicht en verantwoording gevoerd in termen van of-of, waarbij het toezicht of geheel vanuit (bijvoorbeeld) rijksinspecties of geheel maatschappelijk in ‘wijkcomités’ of cliëntraden invulling krijgt. Dat is niet nodig; veel logischer om de publieke waarde(n) van woningcorporaties systematischer als

meervoud te zien en voor verschillende waarden scherper te kiezen welke aanpak bij die waarde past; dan kan het nog steeds zijn dat financiële continuïteit, solvabiliteit en de bijdrage in de bouwopgave strak volgens ‘linker’ sturingsperspectieven worden ingericht, om enkele voorbeelden te noemen. Maar dat zou goed kunnen gaan met de erkenning dat maatschappelijke positie, kwaliteit van woningen, rol in de gemeente en de gemeenschap en de bijdrage in maatschappelijk vastgoed meer in netwerkende verbanden, met een brede autoriserende omgeving, en een nevenschikt arrangement voor verantwoording worden ingericht. Dat vereist vervolgens ook een strategisch beeld van het geheel; hoe komen deze verschillende invullingen samen en gaan ze in de praktijk ook goed samen?

In het vervolg van dit essay gaan we daarom nog op twee kwesties in: (1) welke keuzes liggen er bij het inrichten van een maatschappelijke vorm van verantwoording voor en (2) hoe kunnen we strategisch kijken naar het geheel van de gevarieerde verantwoording die als gevolg van ons pleidooi voor maatwerk ontstaat? Op de eerste vraag gaan we in het vervolg van dit hoofdstuk in. De tweede vraag bespreken we in de concluderende paragraaf van dit essay.

### **Maatschappelijke verantwoording; keuzes om een arrangement op maat te ontwikkelen**

Bij het inrichten van een maatschappelijk arrangement voor verantwoording ligt een aantal ontwerpkeuzes voor. Deze gelden in bredere zin altijd, bij elke vorm van maatschappelijke verantwoording, maar we bespreken deze hier specifiek in de context van visitaties. De ontwerpkeuzes zijn te zien als ‘schuifjes’ die gebruikt kunnen worden om de eigen vorm van verantwoording in te richten, of in de context van dit essay, om de accenten bij de inrichting van visitaties te bepalen. Het gaat om (1) keuzes bij het proces, (2) de relatie tussen visitatiecommissie en woningcorporatie, (3) de richting van verantwoording, (4) de betrokken partijen en (5) de setting van het verantwoordingsgesprek.



## I. Proces: tijdens, niet erna

### **Voortdurend verantwoord**

Hoe zorg je ervoor dat verantwoording ook echt een levendig proces is, waar belanghebbenden meer dan een symbolische rol hebben tijdens een incidenteel verantwoordingsgesprek? Het is een vraag waar veel woningcorporaties zich mee bezighouden. Om die reden heeft woningcorporatie Stadgenoot uit Amsterdam een 'Maatschappijraad' in het leven geroepen. In deze raad zitten mensen vanuit verschillende achtergronden, die ieder op hun eigen manier nauw bij de corporatie zijn betrokken. Als medewerker bij een zorginstelling, als adviseur bij een bank, als trekker van lokale initiatieven of als inwoner die gebruik maakt van de woonfaciliteiten. Vanuit die verschillende perspectieven proberen ze relevante maatschappelijke ontwikkelingen te verbinden met de inspanningen van Stadgenoot. Vier keer per jaar komt de Maatschappijraad bijeen en benoemen ze gezamenlijk een maatschappelijke onderwerp waar zij de corporatie op toetsen: hoe gaat de corporatie met dit onderwerp om? Zo functioneert de raad als een maatschappelijk klankbord voor de corporatie. Onafhankelijk geven zij gevraagd, maar ook ongevraagd advies. Op die manier verwordt de maatschappelijke verantwoording van de corporatie veel meer tot een levend proces. Gedurende het jaar kijken zij als 'betrokken buitenstaanders' mee hoe de corporatie haar maatschappelijke rol in de lokale context vervult en denken mee waar ruimte is voor verbetering door de corporatie daartoe te inspireren en te stimuleren.

De eerste keuze bij de inrichting van de maatschappelijke visitaties richt zich op het proces van verantwoording. In het denken vanuit overheidstoezicht staat de idee centraal van duidelijke toezichtcriteria die 'vooraf' worden vastgesteld. Vervolgens vindt er uitvoering plaats en wordt er 'achteraf' verantwoord over wat er is bereikt. Het toezicht vindt dan altijd plaats nadat activiteiten hebben plaatsgevonden en op basis van de resultaten die dan zijn opgeleverd.

In een netwerkende aanpak van waardenrealisatie (en bepaling) is het onderscheid tussen 'vooraf' en 'achteraf' lastiger te maken. Partijen bepalen in een doorlopende interactie wat ze belangrijk vinden en hoe ze dat tot stand brengen – en in welke hoeveelheden. Er wordt wel van alles gedaan, maar niet in afgebakende perioden, met een helder begin- en eindpunt.

Het is een proces dat veel meer wordt gekenmerkt door een incrementele manier van werken, met iedere keer kleine stappen (Lindblom, 1959). Daarin maken partijen gaandeweg keuzes, geven betekenis, stemmen af en gaan weer verder. Er is geen natuurlijk eindpunt van de samenwerking, waarna 'de verantwoording' plaatsvindt.

Dat betekent voor de verantwoording dat er meer aan procesverantwoording dan aan resultaatverantwoording kan worden gedaan. Of beter gezegd, dat de resultaten in het proces in beeld komen en gaandeweg het proces eenheden voor prestatiemeting geëxpliciteerd raken. Een ontwerpvrage voor verantwoording is of en hoe er ruimte is voor dergelijk voortschrijdend inzicht én voor het onderweg in onderlinge afstemming nader bepalen van de te verantwoorde opbrengsten? Dat is niet hetzelfde als 'veel of weinig verantwoording'. Continue verantwoording kan intensiever zijn dan eens in de vier jaar een audit uitvoeren; de meeteenheden onderweg bepalen kan betekenen dat er intense en spanningsvolle gesprekken plaats moeten vinden over wat wel en wat niet belangrijk is. Dat gaat gepaard met veel inzet en nabije interactie gepaard – en is 'veel werk'.

## II. *Relatie: ernaast, niet erboven*

Een tweede ontwerpkeuze bij de inrichting van een verantwoording is de relatie tussen de betrokken partijen. Wat is in de specifieke context van de visitatie bijvoorbeeld de relatie tussen de visitatiecommissie en het corporatiebestuur? Hoe verhouden de partij die verantwoording aflegt (de actor) en de om verantwoording vragende partij (het forum) zich tot elkaar in het verantwoordingsarrangement? In het vorige hoofdstuk spraken we in dat kader van het verschil bij toezicht- en verantwoordingsconstructies tussen de "principal-agent" en de "stewardship" benadering. De meer klassieke verantwoordingsvormen, die veelal geënt zijn op de ideologie van het "principal-agent" model, hebben een meer defensief karakter, wat mede komt door de hiërarchische, verticale en formele relatie tussen actor en forum. Een verhouding die de kans op wederzijds wantrouwen vergroot. Dit in tegenstelling tot meer recente verantwoordingsvormen die juist een meer open karakter hebben, met een meer gelijkwaardige, horizontale relatie tussen actor en forum.

Om het vertrouwen te vergroten dient er aandacht te zijn voor de relationele verhoudingen. Bij klassieke verantwoordingsmodellen is de afstand tussen actor en forum letterlijk groot. Iets wat vanuit een toezichtmodel gebaseerd op het "principal-agent" model weliswaar logisch en ook nodig

is om onafhankelijk en scherp toezicht uit te oefenen, maar bij het werken vanuit het gedachtegoed van het “stewardship” model juist in de weg zit. Hier is een andere benadering nodig, een waar de lijntjes korter zijn, de verhoudingen anders liggen en waar geen vraag-antwoord relatie de boven- toon voert, maar ruimte is voor een echt gesprek. Een manier van werken waarin het forum veel meer de rol van “critical friend” inneemt dan die van afstandelijke beoordelaar.

Om een dergelijke rol te vervullen plaatst de visitatiecommissie zich meer ‘naast’ de directeuren. Er is geen duidelijke hiërarchie. Ze stellen zich meestal kritisch en meedenkend op om zo de directeuren aan te moedigen op het functioneren te reflecteren. De sfeer is meestal niet gespannen, omdat er geen gevoel van afrekenen heerst. Dit past in de eerder beschreven ‘stewardship benadering’ en zijn belangrijke waarborgen voor het leren bij de corporaties. Toch is er formeel ook iets voor de directeuren veranderd. Dit is voor hen de eerste visitatie sinds er nadrukkelijk is besloten dat de Autoriteit de visitatierapporten gaat gebruiken voor haar toezicht. Hierdoor is er wel de mogelijkheid dat de visitatie indirect leidt tot formeel toezicht en interventies. Het vanuit nevenschikking ontwikkelde en ingezette instrument komt zo toch in de schaduw van een hiërarchische relatie te staan. Partijen weten dat zij later met de binnen de context van nevenschikking gedeelde inzichten vanuit een hiërarchische relatie kunnen worden aangesproken. Het is de vraag of dat een gelukkige keuze in het procesontwerp is.

### III. *Richting: leren, niet afrekenen*

#### *Het verhaal achter de cijfers*

Hoe leg je op een verantwoorde manier verantwoording af, op een manier die recht doet aan de inspanning van de corporatie en de vraagstukken die spelen in de lokale context? Vanuit die vraag heeft Woningstichting Leusden samen met visitatiebureau Cognitum een experiment uitgevoerd getiteld ‘Maatschappelijk gesprek’. Hierin is onder andere een extra verdiepend gesprek gevoerd over de verwachtingen en verbeteringen van de samenwerking tussen gemeente, huurders en de corporatie. De lokale driehoek staat daarin centraal, mét een blik op de toekomst. Ook is er minder nadruk gelegd op cijfers. De cijfers zijn in de recensie vervangen door een beoordeling in woorden en er is een zogeheten ‘ontwikkelkaart’ toegevoegd, die de ontwikkeling van de corporatie als een beweging in de tijd laat zien. Een rood vlak betekent

bijvoorbeeld dat er ontwikkeling vereist is, een oranje vak dat er ontwikkeling mogelijk is en een groen vlak dat er een goede balans is tussen wat er zou moeten en wat er daadwerkelijk gebeurt. Doordat er geen cijfers worden gegeven, maar ontwikkelpotenties, leidt dit bij de corporaties minder tot een gevoel van 'afrekenen'. Het gesprek gaat dan ook niet om de vraag wat de gegeven 6 of 7 als cijfer betekent, maar waar de ontwikkelruimte zit. Zo wordt de nadruk in visitaties nog meer gelegd op leren, ontwikkelen en verbeteren, en biedt het meer ruimte om corporaties op een positieve manier te prikkelen de lat hoger te leggen.

De derde ontwerpkeuze heeft betrekking op de *richting* van de verantwoording; wat is de bedoeling van verantwoording? Wat willen partijen er mee bereiken? Verantwoording heeft altijd meer functies; het gaat om het controleren, maar ook om leren en mogelijk bijstellen. Waar ligt bij 'deze verantwoording' het accent? De drie functies zijn allemaal relevant, maar dat betekent niet dat ze eenvoudig te combineren zijn. De Bruijn (2009) laat zien dat verantwoording eenvoudig kan leiden tot ongewenste gedragseffecten, zoals bureaucratische verdikking en overdreven controleren. Het kan leerprocessen aanjagen, maar net zo goed innovatie in de kiem smoren; sterker nog, De Bruijn betoogt dat dat laatste eerder regel dan uitzondering is. Uit verantwoording wordt amper geleerd.

Zo is de richting waarin verantwoording gebruikt gaat worden een belangrijk onderwerp om in het ontwerp expliciet bij stil te staan. Is dit primair controle – met mogelijk leereffecten en bijstelling vanuit controle – of is het toch vooral een leerproces, dat ook vanuit leren tot bijstelling kan leiden en waarin ook elementen van controle plaatsvinden. Verantwoordingsgesprekken kunnen onderdeel uitmaken van een cyclus die is ingesteld op controle en beoordeling, waarbij een conclusie wordt verbonden aan de handelswijze van de organisatie of de professional. Op basis daarvan vindt vervolgens afrekening of beloning plaats (zie onder meer Muller, 1995). Maar precies hetzelfde gesprek kan ook onderdeel zijn van een bedoeld leerproces, waarin het vertoog van de professional over hoe het er in de praktijk aan toe gaat gebruikt wordt om lessen te trekken. Hetzelfde gesprek kan verschillende richtingen op gaan en dat zijn geen vrijblijvende afslagen. Ze hebben gevolgen voor de betrokkenen bij verantwoording en die zullen er een scherpe intuïtie voor ontwikkelen. Al voordat het team visitatoren de voordeur door is hebben betrokkenen hun inschatting gemaakt en zullen ze hun handelen aanpassen.

Ook hier geldt dat vermengen natuurlijk kan, maar nooit zonder gevolgen is. Denk aan een fictief visitatieproces waarin bewust een 'knip' in het protocol is ingebouwd; het team begint met een open en gelijkwaardig startgesprek, waarin men verbinding probeert te maken met het bestuur en open en eerlijk de belangrijkste thema's *met elkaar* op tafel probeert te krijgen; "waar zou het over moeten gaan, waar zijn jullie mee geholpen, over welke kwetsbaarheden gaat het dan?". Dat gesprek verloopt in een prettige sfeer en iedereen heeft het gevoel dat er goed gesproken is. Dan komt het team terug voor het tweede gesprek, waarin 'de controle' ineens begonnen is; dan heeft men op basis van deskresearch op de eerder in de open sfeer geïnventariseerde thema's uitgezocht hoe de organisatie scoort, hoe deze in de benchmark staat en waar de tekorten liggen; met vervolgens de vraag wat het bestuur hiervoor als verklaring heeft en wat men er aan gaat doen? En als op die vraag niet al te voortvarend wordt geantwoord, dan noteert men zichtbaar voor de bestuurders een 'min', omdat 'het bestuur laat zien niet in control te zijn'. Let wel, dit is een fictieve casus. In de praktijk van de visitaties staat het vragen naar keuzes en achterliggende beweegredenen veel meer centraal dan het afvinken van scores. Het geeft echter wel aan hoe dun de grens tussen controle en leren kan zijn, met hele andere gedragseffecten als gevolg.

Visitaties hebben veel potentie om het leren aan te jagen. In het geval van de visitaties bij woningcorporaties, zit het leereffect op verschillende niveaus. Allereerst leren bestuurders veel doordat ze worden aangemoedigd op zichzelf te reflecteren. Dit gebeurt met name in de gesprekken met de visitatiecommissie, maar ook doordat ze voorafgaand aan het gesprek een position paper moeten schrijven. Daarnaast krijgen ze rond visitaties brede feedback vanuit de omgeving: de meeste belanghebbenden beoordelen de corporatie en formuleren enkele verbeterpunten. Dat levert niet alleen nieuwe informatie op, maar mogelijk ook een ander gesprek met de omgeving, dat bij kan dragen aan de relaties met andere partijen. De richting in de visitaties zoals ze nu ontwikkeld zijn is dus nadrukkelijk leren; het is de vraag wat er met die richting gebeurt als – zoals goed zou kunnen – visitaties ook meer nadrukkelijk ingezet gaan worden als instrument voor controle en bijstelling. Daarvoor is het instrument in potentie zeer goed geschikt, zeker als het gaat om waarden die in netwerken tot stand komen, met een bredere autoriserende omgeving. Tegelijkertijd doemt dan wel de vraag op wat dat betekent voor de leerfunctie. Kort gezegd; leidt een meer op controle gerichte evaluatie niet uiteindelijk tot een verlies van het leereffect, en daarmee ook nog maar beperkte controlerende kracht. Immers,

wat voor controle aantrekkelijk is aan visitaties is dat partijen een zekere openheid en eerlijkheid aan de dag leggen, waardoor de informatie veel nadrukkelijker op tafel komt. Lukt het om die kracht te behouden in een meer op controle gericht arrangement van visitatie?

#### iv. Partijen: gezamenlijk ontwikkelen, of centraal sturen

##### **Belanghebbenden betrekken**

Hoe zorg je er nu voor dat ook echt iedereen bij visitaties is betrokken, niet alleen de partijen die al vaak met de corporatie om tafel zitten maar alle belanghebbenden? Om die vraag te beantwoorden zijn twee woningcorporaties uit Noord-Brabant (Zayaz uit 's-Hertogenbosch en Tiwos uit Tilburg) visitatie-experimenten gestart onder de noemer 'Doen wat écht nodig is'. Doel van die experimenten is om meer recht te doen aan de lokale omstandigheden, door meer vanuit de leefwereld en minder vanuit de systeemwereld te redeneren. Pentascope, de visitatie-organisatie die bij deze experimenten betrokken is, heeft daartoe een zeer brede groep mensen betrokken bij de visitatie. Naast de reeds bekende actoren ("the usual suspects") werden ook andere actoren gevraagd mee te denken met de corporatie. Actoren die normaliter buiten beschouwing worden gelaten, hoewel zij ook een belangrijke bron van informatie vormen voor visitaties, zoals de timmerman die namens de corporatie bij mensen over de vloer komt. Idee hierachter is dat uiteindelijk samen met de belanghebbenden en medewerkers besloten wordt welke onderwerpen belangrijk zijn om de corporatie op te beoordelen. Zo zijn de waarderingsvelden en het beoordelingskader voor het perspectief 'presteren volgens belanghebbenden' gezamenlijk vastgesteld. Het rapport laat zich daardoor misschien iets minder goed vergelijken, maar sluit wel veel beter aan bij wat de omgeving écht belangrijk vindt, dat wat zij gezamenlijk als de publieke waarden van de corporatie zien.

De vierde categorie richt zich op de wijze waarop verantwoording invulling krijgt. Welke autoriserende omgeving krijgt in het arrangement een plaats en op welke manier? Welke partijen zijn in beeld en wat is hun rol in de verantwoording? Ook hier geldt dat keuzes ten aanzien van de partijen die wel of niet meegenomen worden grote inhoudelijke gevolgen heeft. Samen bepalen ze immers de publieke waarde. Andersom is het ook goed mogelijk om de verantwoording in te richten vanuit een heel specifieke set

partijen, die de invulling van waarden niet ter bespreking voorleggen, maar van bovenaf aan het systeem opleggen. Dat doen ze dan vanuit de invulling die zij geven aan de waarde van een corporatie en het soort criteria die zij daarvoor willen gebruiken. Dat kan nog steeds de basis zijn voor een als visitatie ingerichte verantwoording, maar de accenten daarin zijn dan uiteraard anders.

Het kan interessant zijn om nader te verkennen hoe de verantwoording vanuit een heel breed scala aan partijen ingericht kan worden. Dat kan ook goed naast een reeks nationale kaders, als invulling van de lokale of regionale prioriteiten van de corporatie. Dit gezamenlijk bepalen waarop de corporatie op beoordeeld wordt tijdens een visitatie gebeurt deels al door de toetsing aan de prestatieafspraken; maar dat gebeurt dan wel in een gesloten en smal geformuleerde driehoek van partijen, in een heel specifieke uitsnede van de autoriserende omgeving. Hier geldt wel het principe van het met een aantal partijen bepalen van de prioriteiten en het met die partijen verantwoorden wat er is gebeurd, maar in een specifieke constellatie; zowel wat betreft de partijen die meepraten als de verhouding tussen die partijen. Het laat ook zien hoe nauw het spreken in termen van partijen luistert en hoe het gerelateerd is aan de vier sturingsperspectieven die we eerder bespraken. De rol van huurders is vanuit de verschillende kwadranten een heel andere; huurderscommissies zijn 'vertegenwoordigingen' van huurders die goed passen in de linker kwadranten, waarin ze 'namens een groep' spreken en 'tekenbevoegd zijn'. Maar tegelijkertijd zijn er ook allerlei 'gewone mensen', de échte huurders, mensen die in wijken rondlopen en de corporatie aanspreken of die activiteiten ondernemen en daarin relaties met de corporatie aangaan. Zij zien zich niet direct vertegenwoordigd in een huurderscommissie, zoals veel mensen die werken zich door vakbonden niet in 'de polder' vertegenwoordigd voelen. De huurder kan als partij op veel verschillende manieren aan tafel worden gebracht en het is een cruciale ontwerp vraag bij de inrichting van een verantwoordingsarrangement.

Interessant is ook de vraag hoe vergaand partijen ingezet worden bij verantwoording. De neiging bestaat nogal eens om naarmate de relevantie van de onderwerpen kleiner wordt geacht de rol van een breed scala aan partijen groter te laten. Voor wat als de kern gezien wordt houdt men de betrokkenheid van partijen beperkt. Visitaties worden nu al benut om een brede set betrokkenen te vragen wat zij belangrijk vinden en hoe zij de corporatie op een brede range kwaliteiten beoordelen. Maar het is even-

zeer mogelijk om dat gesprek te verdiepen en hen ook te vragen hoe ze de corporatie in hun kerntaak zien opereren – of de kernwaarde van de corporatie goed voorzien wordt en hoe zij die kerntaak eigenlijk zien. Een dergelijke brede set partijen doet dan mee in de visitatie, rondom een veel scherper thema. Dat is ‘technisch’ goed mogelijk, maar het is tevens een ontwerpkeuze die gevolgen heeft voor de inrichting van andere delen van het verantwoordingsarrangement.

v. *Setting: doorleven of informatie uitwisselen*

**Perspectiefwissel**

Hoe zorg je er voor dat de aanbevelingen van de visitatiecommissie zo goed mogelijk aansluiting vinden bij de praktijk van de corporatie? Het is een vraag die bij veel corporaties rondzingt als het gaat om het instrument van maatschappelijke visitaties. Visitatoren verdiepen zich weliswaar grondig in de praktijk van corporaties, maar op eenzelfde manier als de corporatie de praktijk ervaren doen zij niet; de beleving is anders. Voor woningcorporatie woCom uit regio Helmond reden om deze vraag als uitgangspunt te nemen voor de experimenteeruimte die de svwn biedt. Samen met visitatiebureau Raeflex is onder de noemer ‘Participerend visiteren’ gekeken hoe hier verandering in is te brengen en visitatoren de corporatiepraktijk intenser (zoals de corporatie) kunnen ervaren. Zo werden visitatoren uitgenodigd om als toehoorder en observator deel te nemen aan vergaderingen en werden zij gevraagd om het netwerk te observeren en de samenwerking binnen de aanwezige netwerken nader te bekijken. Idee hierachter is dat de visitatiecommissie zo niet alleen een scherper en getrouwer beeld krijgt van de corporatie en haar functioneren in diverse netwerken, maar ook meer beeld én gevoel krijgt van de specifieke lokale context waarin de corporatie opereert. De maatschappelijke vraagstukken in een stad als Rotterdam zijn immers anders dan die van een dorp in Drenthe of Zeeland, wat ook voor de corporatie bepaalt hoe zij hun maatschappelijke meerwaarde definiëren. Het experiment leverde twee interessante inzichten op: het aansluitend gesprek met de visitatiecommissie ging veel dieper omdat de vragen en discussie konden worden toegesneden op de specifieke lokale context en de aanbevelingen van de commissie vervolgens ook op een groter draagvlak konden rekenen omdat belanghebbenden zich erin herkenden.



Tenslotte liggen er belangrijke ontwerpkeuzes bij de *vormgeving* van de verantwoording. Hierbij gaat het om de fysieke en symbolische setting van de verantwoording: *waar* vindt het gesprek plaats, hoe ziet de omgeving er uit, en welke verhoudingen en relaties spreken daar uit? Hoewel dit klinkt als een logistieke vraag – of ontwerp van een heel andere order – gaat er grote betekenis achter schuil.

Vaak wordt de relatie tussen een visitatiecommissie en een corporatiebestuur benoemd als ‘niet hiërarchisch’, als nauw betrokken en meedenkend; de visitatiecommissie als een ‘critical friend’. Daar hoort echter wel een setting bij die dat ook uitstraalt. Dat gaat om keuzes voor de locatie waar het gesprek plaatsvindt, de zaalindeling, de tafelschikking en de ruimte. Iedere keuze creëert een andere dynamiek. Vindt het gesprek plaats op kantoor van de woningcorporatie of ergens op een locatie in de wijk? Zitten actor en forum tegenover elkaar of naast elkaar? En wordt er gebruik gemaakt van een vierkante of een ronde tafel?

En zo maakt het ook verschil waarmee verantwoording gevoed wordt; op basis van documenten en statistieken, of langs de verhalen, beelden en ervaringen die typerend zijn voor wat de corporatie doet. ‘De wijk in’ is niet alleen een wisseling van vergaderplek – hoewel dat ook nuttig kan zijn; het is ook een gelegenheid om niet via cijfers en gegevens kennis te nemen van wat er gebeurt, maar om maatschappelijk effect te ervaren; te ruiken, voelen en proeven. Dat roept meteen ook weer vragen op, want hoe representatief is zo’n ervaring? Het is maar net wie je spreekt, wat je ziet, of welk gemoed je die dag had. Dat zijn terechte vragen, die in sterk op beleving gerichte vormen van verantwoording beantwoord moeten komen. Maar dat kan wel. Ook hier is de oproep niet om blind te kiezen voor werkbezoeken in plaats van documenten, maar om bij maatschappelijke verantwoording bewuste keuzes te maken over het soort informatie dat meegenomen wordt.

Dat geldt ook voor de symbolische settings die bij verantwoording horen. Denk aan de jaarlijkse *Verantwoordingsdag*, maar ook aan kleine gebaren, zoals het bieden van ruimte aan partijen die niet formeel onderdeel uitmaken van het verantwoordingsproces. In andere sectoren, zoals het onderwijs en de jeugdzorg, zijn hier al voorbeelden van terug te vinden (zie onder meer Schram et al., 2015). Verantwoording gaat ook om het gevoel dat er recht gedaan is, dat de praktijk is gezien, dat partijen hun stem hebben kunnen laten horen, en dat de verantwoording gevoel heeft ontwikkeld om ‘waar het echt om ging’.

# 5 Conclusie: reliëf brengen in het toezichtlandschap

## **Meervoudig kijken naar woningcorporaties**

In dit essay hebben we de vraag willen beantwoorden hoe maatschappelijke visitaties kunnen bijdragen aan het waarderen van de maatschappelijke meerwaarde van woningcorporaties. Beantwoording van deze vraag vereist verdieping langs twee lijnen. Ten eerste is er de meer fundamentele vraag wat de maatschappelijke meerwaarde van een corporatie eigenlijk is; wat verstaan we daaronder en wie bepaalt dat? Ten tweede is er de meer praktische vraag op welke wijze maatschappelijke meerwaarde door inzet van het middel maatschappelijke visitaties is vast te stellen en waar visitaties zich dan vooral op zouden moeten richten.

Voor beide vragen geldt dat er geen eenduidig antwoord bestaat. Vanuit verschillende perspectieven op de realisatie van publieke waarde komen verschillende antwoorden op de vraag naar maatschappelijke waarde in beeld. We hebben laten zien dat de literatuur over sturing en besturing verschillende perspectieven onderscheidt in de manier waarop publieke waarde tot stand komt (figuur 4). Vanuit het perspectief van Public Administration (linksonder) gaat het bij het vaststellen van de publieke waarde van een woningcorporatie 'gewoon' om het naleven van de wet; het is goed als de corporatie de relevante wet(ten) naleeft. Vanuit het perspectief van New Public Management (linksboven) gaat het voor een woningcorporatie 'gewoon' om het op efficiënte wijze meetbaar realiseren van de afgesproken prestaties; de corporatie doet het goed als het de afgesproken targets realiseert en binnen de gestelde grenswaarden voor bedrijfsvoering, financiële positie en andere indicatoren voor efficiëntie en effectiviteit beweegt.

Vanuit het perspectief van Network Governance (rechtsboven) gaat het bij de waarde van een corporatie om het realiseren van de met maatschappelijke stakeholders afgesproken prestaties, binnen de daartoe onderling overeengekomen randvoorwaarden; de waarde van een corporatie is het vermogen om te realiseren wat met een geselecteerde groep stakeholders

is afgesproken, inclusief het vermogen om tot dergelijke afspraken te komen. De doelstellingen komen dan in interactie met de omgeving tot stand. Ten vierde is ook nog het perspectief van Societal Resilience, of maatschappelijke veerkracht (rechtsonder), waarin de maatschappelijke waarde is uit te drukken als de ervaring in de omgeving die de inzet van de corporatie partijen in de samenleving heeft geholpen om zelf maatschappelijke waarde te creëren, die er zonder de inzet van de corporatie niet, minder of moeizamer was geweest. De maatschappelijke waarde is zichtbaar in wat er rondom de corporatie gebeurt, in belangrijke mate door anderen, waarbij de corporatie zelf-georganiseerde maatschappelijke waarde mogelijk maakt. Zo ziet de waarde van een woningcorporatie er vanuit verschillende perspectieven bezien op vanzelfsprekende wijze steeds heel verschillend uit (zie [figuur 4](#)).



*Figuur 4: de publieke waarde(n) van woningcorporaties.*

We bespreken de verschillende mogelijke waarden van een woningcorporatie nu als alternatieven, alsof het gaat om de ene of de andere waarde. Dat is niet de bedoeling van het onderscheid; de verschillende waarden zijn allemaal aan de orde, allemaal evenzeer 'waar', het is veeleer de vraag welke van de perspectieven de woningcorporatie centraal stelt. Of welke combinatie van waarden, en de hiërarchie daarbinnen, wordt gehanteerd. Wie primair kijkt vanuit de twee 'linker' perspectieven legt de nadruk op andere waarden dan wie vanuit de rechter perspectieven kijkt. En daarbij ligt het vervolgens voor de hand om andere meetinstrumenten te kiezen.

Een toets op de rechtmatigheid verloopt anders dan een vaststelling van de met inzet van de corporatie door de samenleving zelfgeproduceerde publieke waarde. Zo is het voor de vaststelling van de waarde van een woningcorporatie nodig om steeds expliciet te maken vanuit welk perspectief, of in welke combinatie van perspectieven, wordt gekeken.

Volgens ons zijn alle perspectieven voor het bepalen en meten van de maatschappelijke meerwaarde van een woningcorporatie van belang. Een goed functionerende woningcorporatie 'doet' elk van de vier elementen goed. Het zou vreemd zijn om te bepleiten dat de regulatieve dimensie of efficiënte productie niet van belang zouden zijn. Maar het is ook vreemd om te werken vanuit de premisse dat de maatschappelijke meerwaarde zoals die in de gemeenschap beleefd wordt er niet of veel minder toe doet. Of om te zeggen dat de tevredenheid van netwerkpartners maar beperkt belangrijk is. Elk van de invalshoeken is van belang en zou idealiter moeten optellen tot een overall-waardering voor het presteren van een woningcorporatie. Zonder dat er sprake is van een hiërarchie in de verschillende waarden, waarbij de 'rechter' waarden pas belangrijk worden als de linker waarden zijn gewaarborgd.

Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. De combinatie van perspectieven leidt inherent tot spanningen. Het kan goed zijn dat het realiseren van maatschappelijke waarde met en door partners of bewoners leidt tot spanning met wettelijke taken. En andersom geldt hetzelfde. Elk van de vier perspectieven is belangrijk, maar ze kunnen nooit allemaal gerealiseerd worden zonder dat er óók onderlinge spanning ontstaat. Het instrumentarium voor het meten en beoordelen van de waarde van een woningcorporatie moet die spanning zichtbaar maken.

In de praktijk van het bestuur van woningcorporaties gebeurt die combinatie van perspectieven al. Bestuurders handelen vanuit de wet, willen efficiënt opereren in hun taakuitvoering, doen hun best om de samen met gemeenten en huurders afgesproken prestaties te realiseren, én ze willen er zijn voor de lokale gemeenschap als die de corporatie nodig heeft. Ze beseffen dat hier spanningen optreden, maar zorgen ervoor dat die in hun processen invulling krijgen. Ze regelen het goed. Dat is een belangrijke kwaliteit van corporatiebestuurders, maar het is tevens van belang om de variëteit – en spanning – van waarden ook in het toezichtlandschap invulling te geven. Door het toezichtlandschap zo in te richten dat het in staat – en bereid – is om elk van de vier mogelijke waarden te waarderen.

En dan het liefst ook nog op een manier die de corporatie helpt om te verbeteren, systematisch te leren en zich te onderscheiden. Dat vereist toezicht dat meervoudig kijkt naar het presteren van corporaties, dat op een meervoudige manier waardeert, op een manier die de corporatie en maatschappelijke partners ondersteunt in het leren en verbeteren. Als de publieke waarde van een woningcorporatie meervoudig is, dan moet ook het toezicht dat zijn.

We doen hierna enkele voorstellen voor hoe een dergelijk toezichtland-schap kan ontstaan.

### **Breng meervoudigheid aan in de autoriserende omgeving(en)**

Meervoudig kijken naar publieke waarde en toezicht vereist allereerst meervoudigheid in de *autoriserende omgeving*; of beter gezegd, de *autoriserende omgevingen*. Elk van de perspectieven uit [figuur 4](#) legt de nadruk op een andere autoriserende omgeving. De autoriserende omgeving van een corporatie is vanuit het perspectief van linksonder eerst en vooral ‘de Woningwet’, als uitdrukking van een in het parlement bekrachtigde publieke waarde. Vanuit het presterende perspectief bezien is er daarnaast veel oog voor het financieel beheer. Maar daar blijft het niet bij. Bezien van het perspectief van maatschappelijke waarde zijn bewoners de belangrijkste autoriserende omgeving; een goede corporatie luistert naar wat zij nodig hebben en past zich aan wat er in het dagelijks leven in de wijk nodig is aan. Dat is weer net niet hetzelfde als het georganiseerd overleg met huurdersvertegenwoordigers. Vanuit het perspectief van samenwerking (rechtsboven) vormen de partijen die samen prestatieafspraken maken de autoriserende omgeving; gemeente en huurders zijn dan een belangrijke omgeving voor de corporatie.

Ook hier gaat het om scherpte in het definiëren van de autoriserende omgeving voor de verschillende elementen in de taakuitoefening van een corporatie en het doorzien van de variëteit daarin; voldoen aan de Woningwet, efficiënte besteding van middelen en deugdelijk financieel beheer, goed opereren in de lokale of regionale driehoek, én tevredenheid van de lokale gemeenschap. De publieke waarde van een woningcorporatie en de autoriserende omgeving zijn meervoudig: het gaat om *waarden*, die vanuit heel verschillende omgevingen *gewaardeerd* worden. Die variëteit in waarden en omgevingen zou in de inrichting van het toezicht ook invulling moeten krijgen.

## **Toezicht vanuit principaal-agent én stewardship**

Om de meervoudigheid in waarden en in de autoriserende omgevingen recht te doen is *gevarieerd toezicht* nodig. Dat vereist reflectie op de inrichting van de toezichtrelaties. We benoemden daarvoor eerder het principaal-agent model en het stewardship-model. We hebben aangeduid dat het stewardship-model het beste past bij de meer extern gerichte perspectieven, waarin goed presteren een zaak is van coproductie en niet van hiërarchie. Partijen stellen gezamenlijk doelen en dat vereist toezicht dat de gezamenlijkheid in de verhoudingen weerspiegelt. Partijen nemen gezamenlijk verantwoordelijkheid om toe te zien op, en te laten zien dat ze de goede inspanningen hebben geleverd en dat de gewenste resultaten tot stand zijn gebracht. Een hiërarchische opstelling van één van de deelnemende partijen in een dergelijk arrangement werkt verstoring, omdat hiërarchie in het toezicht doorwerkt in de samenwerking in de uitvoering.

Werken volgens de stewardship-benadering vereist doordacht ontwerp. Vaak wordt gedeeld toezicht verward met ‘geen toezicht’. Of met op consensus gericht toezicht, waarin niet bijgestuurd wordt en essentiële bevindingen omwille van de samenwerking niet gedeeld worden. Dat zijn begrijpelijke zorgen, maar het zijn geen kwesties die onlosmakelijk aan toezicht volgens de stewardship-benadering zijn verbonden. Met gerichte ontwerpkeuzes, zoals beschreven in dit essay, kunnen betrokkenen deze problemen tegemoet treden. Dat betekent wel dat bij coproductie van publieke waarde ook altijd een goed gesprek hoort over de manier waarop toezicht en verantwoording zullen plaatsvinden, wie daarvoor verantwoordelijk is of zijn, en hoe de processen er dan concreet uit komen te zien.

De perspectieven op sturing aan de linkerkant van het schema gaan meer uit van hiërarchie in de relatie; hier lijkt een principaal-agent verhouding goed te passen. Principaal-agent is in het bijzonder passend omdat er hier sprake is van ongelijke krachtsverhoudingen, of zelfs afwezigheid van verhoudingen, tussen de woningcorporatie en belanghebbenden. Denk bijvoorbeeld aan de financiële deugdelijkheid van een corporatie; financiële problemen hebben majeure problemen voor alle direct betrokkenen bij de corporatie, maar zij hebben zonder extern toezicht nauwelijks middelen om inzicht op te bouwen of invloed uit te oefenen. Dan is het goed dat er goed functionerend volgens een principaal-agent principe ingericht Rijkstoezicht is.

Een gevarieerd toezichtlandschap omvat toezicht dat bewust is ingericht vanuit een principaal-agent relatie én omvat delen die vanuit een stewardship-benadering zijn ingericht. Met daarbij rekenschap van de wisselwerking tussen deze beide methoden, die niet vanzelfsprekend goed in elkaar overlopen.

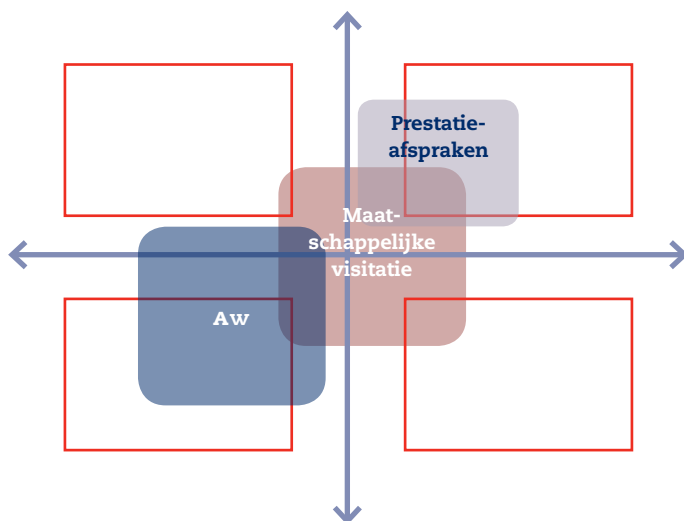
### **Een gevarieerd toezichtlandschap voor woningcorporaties**

We hebben in onderstaande figuur eerst de kenmerken van het huidige toezicht- en verantwoordingslandschap afgebeeld. Het toezicht vanuit de Aw en het wsw (in groen) kijkt primair naar rechtmatigheid en doelmatigheid. Daarnaast zijn er de prestatie-afspraken tussen gemeenten, huurders en corporaties, waar partijen kijken naar de mate waarin afgesproken prestaties daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Ook dat is een vorm van checks en balances in het systeem. We hebben deze in de figuur blauw gekleurd. De invulling van het onderlinge toezicht en de verantwoording rond de prestatieafspraken is volgens ons sterk gericht op de aard van de onderlinge samenwerking, de manier waarop partijen elkaar weten te vinden, en de mate waarin het lukt om samen tot uitvoering van de gedeelde woonvisies te komen. Het 'presterende perspectief' is hier nog niet sterk ontwikkeld, het zijn eerder 'procesafspraken'.

De rol van visitaties bevindt zich nu tussen de verschillende velden in. Visitatie is ontworpen als integraal instrument waarin maatschappelijke prestaties centraal staan, maar steeds in verband worden gebracht met doelmatige inzet van het corporatievermogen (linksboven), afspraken met gemeenten en bijvoorbeeld zorgpartijen (rechtsboven), wensen van huurders (rechtsonder) en, onder invloed van de governancecode uit de sector, het functioneren van bestuur en raad van commissarissen (links-onder). De visitaties kijken breed, maar overlappen daardoor met het toezicht van de Aw dat door de herziene Woningwet is uitgebreid. In mindere mate is die overlap er ook met het overleg in de lokale driehoek rond de prestatie-afspraken. Het is belangrijk dat visitatie voldoende onderscheidend blijft en toegevoegde waarde behoudt, ook voor corporaties die inmiddels voor de tweede of zelfs derde keer worden gevisiteerd.

Belangrijk is ook dat in dit landschap het risico bestaat dat niet alle maatschappelijke inspanningen van een corporatie gezien worden. Aw en wsw richten zich op bestuurlijke en financiële risico's en de 'lokale driehoek' richt zich meestal op een beperkt aantal prestatieafspraken. De visitatiecommissie kijkt breed, maar ook hier bestaat de kans dat een deel van de

waarde van corporaties ongezien en zonder waardering blijft; dat was ook de angst van de bestuurders aan het begin van onze beschouwing. Zij vragen zich af of de inspanningen die ze hebben geleverd gewaardeerd zullen worden; laat de maatschappelijke visitatie voldoende zien wat er in maatschappelijke zin door de corporatie is gepresteerd?



*Figuur 5: een duiding van het huidige landschap van sturing en verantwoording.*

Als we vanuit een gevarieerd perspectief op publieke waarde kijken, met een bredere autoriserende omgeving die daarin een rol speelt, dan is het landschap ook op een andere manier in te richten (zie [figuur 6](#)). Concreet heeft dat een aantal gevolgen.

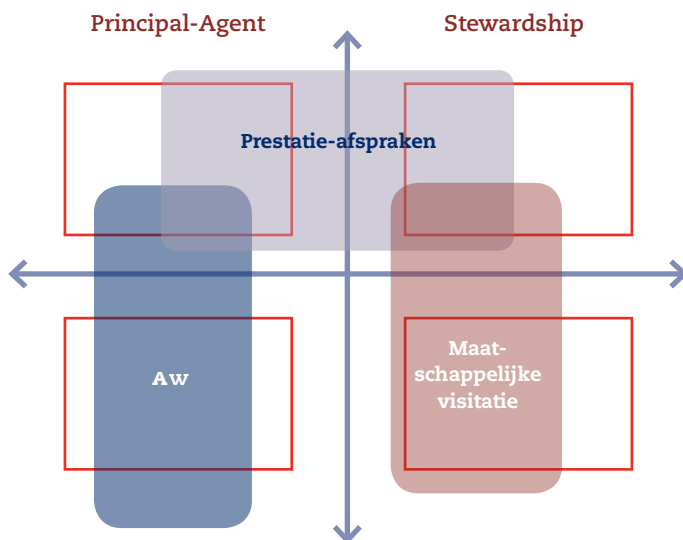
Ten eerste ligt het voor de hand dat het toezicht van de **Autoriteit woningcorporaties** zich onverminderd richt op de linker kwadranten, en dat het principaal-agent karakter daarin behouden blijft. Cruciaal is wel dat men oog houdt voor wie hier de autoriserende omgeving is die de publieke waarde bepaalt. De inrichting van het arrangement van sturing en toezicht in het domein van de woningcorporatie draagt nog sterk de kleur en toon van het debat van kort na de grote schandalen. Is dat nog steeds de bedoeling van het arrangement en leidt het tot de bedoelde uitkomsten? Dit is temeer belangrijk omdat woningcorporaties meer betrokken raken in andere maatschappelijke taken, zoals bijvoorbeeld rond de energietransitie. Hoe passen die in het deel van het toezichtarrangement dat nu 'links' is belegd? Daar ligt een belangrijke vraag voor de Aw.



Ten tweede is het nodig om te bezien of de constructie met de *prestatie-afspraken* tussen gemeente, huurders en corporaties werkt op de manier zoals bedoeld. We zien een sterk accent op een meer netwerkende aanpak van de prestatie-afspraken, die op de korte termijn de onderlinge samenwerking versterkt; het voelt goed als partijen elkaar nog niet te zeer dwars zitten met verantwoordingsvragen. Tegelijkertijd is voor een robuust arrangement nodig dat er inzicht is in de geleverde prestaties. Hier zou het presterende perspectief meer ingebracht kunnen worden, zodat partijen aan elkaar en aan hun omgeving laten zien wat ze hebben bereikt. Wij stellen voor dat de prestatie-afspraken zich meer bewegen in een *combinatie* van het presterende en het samenwerkende perspectief, waarvoor de inrichtingsprincipes van de stewardship-benadering als uitgangspunt kunnen dienen. Dat vraagt om evenwichtskunst: de verantwoording moet blijven passen bij de geest van samenwerken, maar daarbij niet de scherpte verliezen. Dat vereist gericht gezamenlijk ontwerp. Uiteindelijk moeten de prestatieafspraken bewegen naar een gedeelde verantwoordelijkheid, die gepaard gaat met gedeelde vormen van verantwoording. Die verantwoording moet scherp zijn, en kan ook consequenties hebben, maar moet vanuit gelijke uitgangspunten worden ingericht. De stewardship-benadering biedt daarvoor volgens ons de beste mogelijkheden.

Vervolgens is het de vraag welke rol *maatschappelijke visitaties* in dit geheel hebben. Visitaties kunnen zich volgens ons vooral richten op wat we maatschappelijke meerwaarde hebben benoemd, langs het principe van maatschappelijke veerkracht. Wat draagt de corporatie bij aan de publieke waarde in de gemeenschap? Dat vereist een visitatie-instrument dat zich richt op de maatschappelijke inzet en opbrengsten, zonder dat de visitatie zaken mee moet nemen die feitelijk onderdeel zijn van het reguliere toezicht. Door de visitatie los te koppelen van het formele toezicht, en daarmee ook de principaal-agent elementen uit de visitatie te halen, kan het instrument meer een lerende rol vervullen. Corporaties kunnen zich vanuit een zekere kwetsbaarheid laten onderzoeken en lessen trekken over hun maatschappelijke meerwaarde. Zo verdwijnt de ‘shadow of hierarchy’ uit het instrument en kan het leereffect toenemen. Dat is een cruciaal ander perspectief dan de prestatie-afspraken, waarin georganiseerd overleg tussen vertegenwoordigende organen (huurdersvertegenwoordiging, gemeente) de basis vormt. Maatschappelijke visitatie hanteert in de door ons bedoelde vorm een breder beeld van de maatschappelijke omgeving, met oog voor de activiteiten van individuele bewoners of groepen, informele verbanden, en vooraf onverwachte ontwikkelingen en activiteiten.

Als deze en de voorgaande stappen invulling krijgen, dan ligt het ook voor de hand om de visitaties meer te verbinden met de gezamenlijke verantwoording in de lokale driehoek van gemeente, corporatie en huurders-vertegenwoordiging. Dat is een kleine stap, want nu al spreken visitatie-commissie uitvoerig met gemeente, huurders en andere belanghebbenden. Een maatschappelijke visitatie kan een vanuit stewardship ingerichte verantwoording van de prestatiecontracten voeden, waarbij de omgeving uitvoerig en zonder vooraf aangebrachte begrenzing of prioritering kan inbrengen welke inzet en waarde van de corporatie men het meest waardeert, wat er goed gaat, en waar het beter kan. In beeld ziet dat alles er als volgt uit (zie **figuur 6**), waarbij we aantekenen dat het voor het toezicht en verantwoording op de prestatiecontracten nog de vraag is waar de balans in regio's naar doorslaat. Onze aanbeveling is dat hier gewerkt wordt vanuit de principes van stewardship, maar wij realiseren ons dat lokale keuzes, vaak ook het gevolg van lokale factoren en voorgeschiedenis, medebepalend zijn. Uiteindelijk is dit geen inrichtingsvraag op systeemniveau, maar een balans die betrokkenen in de driehoek samen moeten zien te vinden. We nemen hem daarom als open vraag in onze figuur op.



**Figuur 6:** een duiding van een mogelijk alternatief landschap van sturing en verantwoording.

### **Lerend én scherp: het waarderen van wonen**

In dit essay hebben we gekeken naar de manier waarop de waarde van woningcorporaties kan worden vastgesteld. We hebben laten zien dat het waarderen van wonen niet los gezien kan worden van de vraag wat een corporatie eigenlijk is en doet, en voor wie. Die vraag is niet eenduidig te beantwoorden: de woningcorporatie bedient een gevarieerd publiek en borgt verschillende waarden en belangen. Bij de inrichting van het toezicht en de verantwoording is het nodig om die meervoudigheid invulling te geven. Het toezicht op woningcorporaties moet even meervoudig zijn als de prestaties van de corporatie.

Om dit te bereiken is *gevarieerd toezicht* nodig, dat langs *verschillende perspectieven* kijkt. Dat heeft als paradoxaal gevolg dat hoewel er in het toezicht vaak wordt gesproken over het belang van 'één inspectie', wij hier bewust kiezen voor een combinatie van vormen van toezicht. Nodig is niet één inspectie die vanuit één perspectief kijkt naar alles, maar een variëteit aan vormen van toezicht en verantwoording. Waarbij elke vorm van toezicht zich richt op een element van de taakuitvoering van een corporatie. Soms in een arrangement dat is ingericht vanuit de principes van het principaal-agent model, elders ingericht volgens de principes van stewardship. Dat betekent voor maatschappelijke visitaties dat de focus zich nog meer kan en moet richten op de maatschappelijke waarde van de corporatie, als input voor een proces van *leren en verbeteren* door de corporatie. Daarmee keert de maatschappelijke visitatie terug naar wat oorspronkelijk de bedoeling ervan was.

## Literatuur

- Alford, J., & O'Flynn. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32, 171-191.
- Beekers, W. (2012). *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Bovens, M., & Schillemans, M. (red.) (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Bruijn, J.A. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Davis, J.H., Schoorman, F.D., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.
- Gains, F., & Stoker, G. (2009). Delivering 'Public Value': Implications for Accountability and Legitimacy. *Parliamentary Affairs*, 62(3), 438-455.
- Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe? *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 87-96.
- Hart, W. (2012). *Verdraaide organisaties*. Deventer: Kluwer.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685.
- Korsten, A. (2004). Visiteren van gemeentebesturen. *Bestuurswetenschappen*, 58, 305-323.
- Mashaw, J. L. (2014). *Accountability and Time*. In: Bovens, M., Goodin, R.E. & Schillemans, T. (red.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Muller, E.R. (1994). *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid. Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.
- Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties Tweede Kamer (2014-2015), 33 606. Den Haag: Tweede Kamer.
- Scherpenisse, J., Chin-A-Fat, N., Steen, M., van der & Van Twist, M. (2014). *Woningcorporaties onder de loep: reflecties op het debat*. Working paper van de NSOB Denktank.

- Schillemans, T. (2009). Visitaties als vorm van verantwoording. In M. Bovens & T. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 161-181). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Schillemans, T. (2013). Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541-562.
- Schillemans, T. (2016). Combining Agency and Stewardship: Welfare reforms and accountability. In: T. Christensen & P. Lægreid (red.), *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe* (pp. 45-58). Londen: Routledge.
- Schram, J.M., Steen, M.A. van der, Twist, M.J.W. van & T. van Yperen (2015). *Vormgeven aan verantwoording. Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: Een handboek voor praktische houvast*. Vlaardingen: Studio Vuur en Vlam.
- Slyke, D.M. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17, 157-187.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid*. Den Haag: SCP.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Van de Noort, M., Douglas, S., & Van der Torre, L. (2017). Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners. *Bestuurswetenschappen*, 71(2), 5-21.
- Van der Woud, A. (2010). *Koninkrijk vol sloppen: achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

## Eerder in deze reeks verschenen:

2018

- **Participeren in partnerships**

*Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld*  
Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen,  
Paul Frissen, Martijn van der Steen

- **Regie voeren?**

*Beweging brengen als partner én principaal*  
Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen,  
Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat

- **Tussen fasen**

*Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma Leren Loont!*  
Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

- **Gepast geregeld**

*Tijdig financieren in netwerken*  
Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

- **Innoveren met waarden**

*Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale Commissie  
Rijksvastgoed*  
Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram

- **Een blik van buiten**

*Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording*  
Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Tijd voor de Rivier**

*Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma*  
Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

- **Een pact voor de kust**

*Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact*  
Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong

- **Zweven en zwoegen op Zuid**

*Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid*  
Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

- **Voortgang en versnelling**

*Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie*  
Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

**2017**

- **Weten wat er speelt**

*Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk*  
Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

- **Ondertussen in de Spaanse polder**

*Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit*  
Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram

- **Vernieuwing onder ogen**

*Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst*  
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski

- **Volhouden en doorgaan**

*Escalatie van commitment in het openbaar bestuur*  
Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers

- **Werken met City Deals**

*Invulling geven aan multi-temporal governance*  
Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

- **Patronen van politiek**

*De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*  
Paul Frissen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Ilsa de Jong

- **Thuis en zitten**

*Eigenheid in het thuiszittersbeleid*  
Martin Schulz, Daphne Bressers, Mark van Twist, Martijn van der Steen

- **Strategie (z)onder spanning**

*Anders werken aan bereikbaarheid*

Martijn van der Steen, Ilsa de Jong, Mark van Twist

- **Politieke fragmentatie**

*Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit*

Martin Schulz, Paul Frissen

## 2016

- **De som en de delen**

*In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist

- **Systematisch maatwerk**

*Green Deals als vorm van strategische netwerksturing*

Martin Schulz, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **Bewegende verhoudingen**

*Een discoursanalyse van overheidssturing in het MBO-veld*

Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen, Ilsa de Jong

- **Tijd, toezicht en techniek**

*Temporele uitdagingen van digitalisering voor de NVWA*

Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Mark van Twist

- **Speltechnieken in beleid**

*Een verkenning van gamification in de woningmarkt*

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram,

Bastiaan Staffhorst

- **Beweging brengen in de bouw**

*Stroomversnelling als innovatiemethode*

Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong, Mark van Twist

- **Zien, lezen, helpen**

*Over het bereiken van jongeren buiten beeld*

Daphne Bressers, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)



## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

[info@nsob.nl](mailto:info@nsob.nl)