

---

# Maatschappelijke meerwaarde van toezicht op woningcorporaties

Goos Minderman en Meike Bokhorst<sup>1</sup>

2017

Essay in opdracht van de VTW

---

<sup>1</sup> Meike Bokhorst is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Universiteit Utrecht. Zij heeft eerder meegewerkt aan onderzoek en publicaties op het gebied van toezicht in de semipublieke sector. Goos Minderman is hoogleraar public Governance, initiatiefnemer van de denktank 'The Midfield' en voorzitter van de raad van commissarissen van Parteon (Zaanstreek) en Volkshuisvesting Arnhem. Dit essay is op persoonlijke titel geschreven. Het is tot stand gekomen op basis van gesprekken met toezichthouders en andere deskundigen uit de sectoren wonen en onderwijs. De auteurs zijn iedereen die ervaringen en suggesties hebben gedeeld zeer erkentelijk. De wordingsgeschiedenis in paragraaf 2 en 3 bouwt deels voort op een tekst die Meike Bokhorst schreef vanuit de Universiteit Utrecht in opdracht van de Inspectieraad (Bokhorst, Meike en Judith van Erp 2017 'Van transparantie naar responsiviteit. Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders' Verkenning iov Inspectieraad.)

## Inhoud

<b>Leeswijzer &amp; samenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1 Maatschappelijke meerwaarde creëren voor huurders.....	3
1.2 Positionering van de nieuwe Autoriteit Woningcorporaties .....	4
1.3 Dialoog tussen intern en extern toezicht door te leren van het onderwijs .....	5
<b>2. Ontwikkeling toezicht op woningcorporaties .....</b>	<b>7</b>
2.1 Verzelfstandiging en zelfregulering (1993-2008).....	7
2.2 Vastgelopen zelfregulering (2008-2015) .....	7
2.3 Risicogericht toezicht op prestaties en toezicht op governance (2015-heden) .....	8
<b>3. Ontwikkeling toezicht op het onderwijs.....</b>	<b>11</b>
3.1 Handhavend toezicht (1997-2007): van normnaleving naar meer kwaliteitseisen .....	11
3.2 Risicogericht toezicht (2007-2014): van zwakke naar meer goede en excellente scholen	12
3.3 Gedifferentieerd toezicht (2014-heden): van controlerend naar kansengericht toezicht ..	12
<b>4. Vergelijking tussen toezicht op onderwijs en wonen .....</b>	<b>15</b>
4.1 Verschillende onderwerpen van toezicht .....	15
4.2 Verschillen in ontwikkelingspad en omgevingsgerichtheid .....	16
<b>5. Toezichtpraktijken in wonen en onderwijs .....</b>	<b>18</b>
5.1 Case 1: Toezicht op de (financiële) rechtmatigheid.....	18
5.2 Case 2: Toezicht op kwaliteit.....	20
5.3 Case 3: Gebruikersperspectief (en scheiding markt taken en publieke taken).....	21
5.4 Case 4: Doelmatigheidstoezicht (investeringen) .....	23
5.5 Case 5: Stelseltoezicht: het aanbod in organisatie overstijgende niveau .....	25
<b>6. Conclusies en discussie: Missiegedreven toezicht voorbij de letter van de wet? .....</b>	<b>27</b>

## LEESWIJZER & SAMENVATTING

*Hoe kan de AW – net als de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) – de maatschappelijke taak van de woningcorporatiesector en het belang van de huurder meer centraal stellen in haar toezichttaak? Om te achterhalen of de ontwikkeling van de AW gebaat is bij een responsief, kansengericht toezicht zoals bij de Inspectie van het Onderwijs moeten we eerst goed begrijpen hoe het externe toezicht van beide sectoren eruitziet en of een vergelijking zinvol en mogelijk is. Daarom beschrijven we eerst de wordingsgeschiedenis van beide sectoren. Vervolgens gaan we in op casuïstiek uit de toezichtpraktijk van wonen en onderwijs waarin de maatschappelijke taakuitoefening schuurt tegen de wet- en regelgeving. We laten zien hoe de verschillende toezichthouders de problemen oplossen, tegen welke dilemma's zij aanlopen en wat daarbij overeenkomsten en verschillen zijn. We eindigen ten slotte met een aantal discussiethema's om het gesprek tussen interne en externe toezichthouders te voeden. Kern van de conclusies is dat als de AW in haar afwegingen meer de 'huurder centraal' zet en de doelmatigheid van het handelen van corporaties ter discussie stelt (naast de rechtmatigheid en de rol van de gemeenten) een veel maatschappelijk relevanter dialoog kan ontstaan. Daarmee kan ook meer vertrouwen groeien tussen AW en corporaties.*

### 1. INLEIDING

#### 1.1 Maatschappelijke meerwaarde creëren voor huurders

Maatschappelijke organisaties bieden voorzieningen die maatschappelijke meerwaarde creëren. Corporaties functioneren in een maatschappelijk netwerk: gemeenten, maatschappelijk werk, onderwijs, zorg en bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling. Partners die het welzijn van de stad of het dorp voor ogen hebben moeten goed samenwerken, ieder vanuit zijn eigen expertise en taak. Decentralisaties zoals die bij jeugdzorg en de Participatiewet versterken de lokale maatschappelijke netwerken. Samenwerken betekent dat men interesse toont in elkaars taak en daarbij nagaat (a) wat de partner kan betekenen voor de eigen maatschappelijke taakuitoefening en (b) wat de eigen organisatie kan doen zodat de partners hun taken (beter) kunnen uitvoeren. De consequentie hiervan is dat men 'over het eigen formele mandaat' heen kijkt om tot een beter resultaat te komen.<sup>2</sup> De theorievorming rond de *Public Value Creation* gaat van hetzelfde uit: organisaties in het maatschappelijke veld krijgen alleen draagvlak als de partners overeenstemming bereiken over de maatschappelijke doelstelling en vervolgens goed op elkaar aansluiten en samenwerken.<sup>3</sup>

Het maatschappelijk handelen van corporaties is evident belangrijk. Niet alleen op het gebied van bouwen en verhuren voor mensen met lage inkomens, ook de bredere rol van de corporatie in de samenleving is van belang. In de theorie van de maatschappelijke meerwaarde of het maatschappelijk ondernemerschap is het van belang dat de organisatie (a) in samenwerking met andere partijen (b) draagvlak en legitimatie ontvangt voor (c) de gecreëerde maatschappelijke waarden.<sup>4</sup> De corporaties creëren dus maatschappelijke

<sup>2</sup> Minderman, G.D. e.a., *De school als maatschappelijke onderneming*, VU University Press 2010. Zo ook: Van Eyck e.a., *de Corporatie in transitie*, VU University Press 2012

<sup>3</sup> Moore, M.H., *Creating Public Value*, Harvard 1995; J. Bennington & M.H. Moore, *Public value theory and Practice*, Palgrave Macmillan 2011 en zie bijvoorbeeld J.M. Bryson, B.C. Crosby and L. Bloomberg (eds), *Public Value and Public Administration*, Georgetown University Press 2015.

<sup>4</sup> M.H. Moore, 1995 idem.

meerwaarde indien zij in samenwerking met partners als gemeenten, zorgaanbieders, maatschappelijk werk en marktsector gezamenlijk maatschappelijke vraagstukken zoals woningnood, verstedelijking, vergrijzing en integratie helpen oplossen.<sup>5</sup> Samenwerking tussen sectoren vergt echter flexibiliteit: over elkaars grenzen heen vindt ontkokering plaats waardoor organisaties de maatschappelijke taken gezamenlijk kunnen aanpakken.<sup>6</sup>

Er is in de afgelopen jaren een einde gekomen aan de trend waarbij de corporatie zich opwierp als hoeder van de leefbaarheid van wijken. Het regeringsbeleid is nu veelal gericht op het beperken van de taak en omvang van de corporaties. Burgers zijn meer zelf verantwoordelijk geworden voor hun leefomgeving door de introductie van wijkbudgetten en wijkondernemingen. De gemeenten hebben maar een gedeelte van de uitvoerende taken overgenomen die de woningcorporaties noodgedwongen hebben laten liggen op het gebied van het leefbaar houden van wijken. De meeste gemeenten hebben de afgelopen jaren aanzienlijk bezuinigd op het opbouw- en welzijnswerk in de buurt. Dat betekent dat er wijktaken blijven liggen die niemand meer uitvoert.

In het verleden zijn deze samenwerkingsverbanden, vooral met commerciële partners, bij corporaties uit de hand gelopen. Banken, projectontwikkelaars, financieringsadviseurs en andere partijen in de vastgoedbranche hebben te veel risico's naar de corporaties geschoven, die daar vervolgens te weinig weerstand tegen hebben geboden. Daarbij ging overigens zelden of nooit over de volkshuisvestelijke activiteiten maar veeleer andere activiteiten en financieringskwesties.

Het huidige verbod op taakoverschrijding raakt in de praktijk ook de maatschappelijke partners in het middenveld. En het verbod op het weglekken van maatschappelijk kapitaal beperkt de wijkaanpak. Dat was een karakteristieke activiteit van woningcorporaties, die met kleine subsidies die wijkaanpak mogelijk maakten ten behoeve van hogere gemeenschappelijke doelstelling. Door de juridische belemmeringen en terughoudende opstelling van woningcorporaties komen innovatietrajecten nu niet meer van de grond en staat soms de renovatie van een gehele wijk jarenlang stil.

De vraag is in hoeverre het externe toezicht op corporaties kan bijdragen aan de verwezenlijking van de maatschappelijke opgave die veel corporaties ervaren en zichzelf hebben opgelegd. Hoe kunnen corporaties hun maatschappelijke taak weer invullen en hoe kan de AW hierin gelijktijdig kansen stimuleren en grenzen bewaken? In hoeverre kan de AW binnen de huidige regels stimulerend toezicht ontwikkelen op de maatschappelijke taak van corporaties? Hoe kan binnen de wetgeving een dynamiek ontstaan tussen AW en corporaties die maatschappelijke waarden creëert en bijdraagt aan wederzijds vertrouwen?

## **1.2 Positionering van de nieuwe Autoriteit Woningcorporaties**

Sinds 1 juli 2015 is de Autoriteit Woningcorporaties (AW) actief als externe toezichthouder in de volkshuisvesting. De AW is ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en voert het integraal risicogericht toezicht op woningcorporaties. De AW bewaakt en beschermt de maatschappelijke middelen van woningcorporaties, zodat deze rechtmatig,

---

<sup>5</sup> K.H van Eyck, *Crafting Spaces*, Amsterdam 2014.

<sup>6</sup> G.D. Minderman e.a., *De school als maatschappelijke onderneming*, VU University Press 2010. En Van Eyck e.a. *De corporatie in transitie*, VU University Press 2012.

effectief en efficiënt worden ingezet in het belang van de volkshuisvesting. Naast toezichthouder is de AW ook vergunningverlener. De AW geeft vergunningen voor de scheiding van DAEB- en niet-DAEB-activiteiten (Diensten van Algemeen Economisch Belang), de zienswijzen geschiktheid en betrouwbaarheid voor bestuurders en commissarissen en de goedkeuring van verkoop van woningen en maatschappelijk vastgoed.<sup>7</sup> De Woningwet 2015 biedt het nieuwe kader voor dit toezicht. Het is een ingrijpende wijziging in de sector:<sup>8</sup>

- a. DAEB: Woningcorporaties verlenen zogeheten diensten van algemeen economisch belang (daeb). Hun kerntaak is het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen. Samen met een aantal andere taken vormen deze diensten het afgebakende gebied van de volkshuisvesting.
  - b. Niet-DAEB: Er kunnen zich situaties voordoen waarbij woningcorporaties niet-daebactiviteiten blijven ontplooiën. Dergelijke activiteiten zijn aan voorwaarden gebonden.
  - c. Bedrijfsvoering: De Woningwet 2015 heeft consequenties voor de bedrijfsvoering van woningcorporaties. Er zijn regels voor het verkopen van vastgoed en voor het beleggingsbeleid, evenals voor de manier waarop de woningcorporatie het huishoudinkomen vaststelt en voor de beoogde aanvang van werkzaamheden door de woningcorporatie.
  - d. Governance: De Woningwet 2015 stelt regels aan de governance en het interne toezicht van woningcorporaties. Er zijn nieuwe regels voor de financiële verantwoording.
  - e. Extern toezicht: Uitgangspunt bij toezicht op woningcorporaties is dat de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording kan afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen. Dus ook over taken en middelen in relatie tot de volkshuisvesting.
  - f. In de lokale driehoek (gemeente, bewonersorganisatie en de woningcorporatie) worden prestatieafspraken gemaakt over de bijdrage van de woningcorporatie aan het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid.
- (...)

De nieuwe externe toezichthouder richt zich op de handhaving van de nieuwe wet. Zoals punt e. hierboven aangeeft is het toezicht gericht op de rol van de minister. De vraag is of het veld die invulling in de sector herkent en welke relatie daardoor tussen toezichthouder en veld ontstaat. Gaat het toezicht alleen om de handhaving van de nieuwe wet? Of is een goede volkshuisvesting ook een expliciet doel van de AW? Gaat het – anders gezegd – om alleen control en compliance of gaat het ook om het belang van huurders en woningzoekenden?

### **1.3 Dialoog tussen intern en extern toezicht door te leren van het onderwijs**

De AW en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) willen allebei een dialoog en een leerproces stimuleren over de maatschappelijke taakuitoefening en de governancevraagstukken in de sector. Zij willen daarbij ook leren van de ervaringen in andere semipublieke sectoren, zoals het onderwijs. Daarom staat in dit essay de vraag centraal: hoe kan in de volkshuisvesting toezicht plaatsvinden dat gericht is op de maatschappelijke taak van de corporaties en welke lessen zijn er te leren vanuit de ervaring met kansengericht toezicht van de Inspectie van het Onderwijs? Het volkshuisvestelijk toezicht worstelt – in een andere context en stelsel – met hetzelfde type vragen als het onderwijstoezicht.

---

<sup>7</sup> ILT (2016) Meerjarenplan ILT 2017 – 2021, p. 49.

<sup>8</sup> [www.woningwet2015.nl](http://www.woningwet2015.nl)

Door verzelfstandiging en schaalvergroting raakten zowel de leerlingen als de huurders uit beeld als vaste gesprekspartners van het bestuur en toezicht. Net als bij woningcorporaties zijn bij scholen verenigingen vervangen door stichtingen, waardoor de leden uit beeld verdwenen. Democratische legitimatie verdween toen gemeentelijke scholen en gemeentelijke woningbedrijven werden verzelfstandigd in stichtingen die op afstand van de gemeenten opereren. Vanuit het bedrijfsleven is het model met een raad van bestuur en een raad van toezicht overgenomen, maar de belanghebbenden hebben nooit de positie van ‘publieke aandeelhouders’ gekregen.<sup>9</sup> Zowel in onderwijs als wonen speelt de discussie in hoeverre de interne toezichthouder aanspreekbaar is op het belanghebbendenperspectief door derden en ook aanspreekbaar is op het publieke belang door de externe toezichthouder.

Niet alleen de interne checks and balances namen af, maar ook de externe checks and balances. Door verzelfstandiging kregen woningcorporaties volop ruimte voor zelfregulering, waarbij verantwoording en toezicht ondersneeuwden. Ook scholen kregen in de jaren negentig grote autonomie, terwijl de Inspectie van het Onderwijs in een juridisch vacuüm opereerde: meer vrijheid van scholen zonder een aanpassing van de toezichtarrangementen van de inspectie. Daarnaast heeft de zogenaamde Schutte-problematiek de relatie tussen overheid en veld ernstig onder druk gezet (door oneigenlijk gebruik van bekostigingsregelingen zoals afwezige buitenlandse studenten, oneigenlijk opknippen van studies en andere acties om de bekostiging te maximeren). Het risicogerichte toezicht verminderde weliswaar het aantal zwakke scholen tot rond de twee procent (basisonderwijs) en vier procent (voortgezet onderwijs)<sup>10</sup>, maar leidde er ook toe dat onderwijsinstellingen en de inspectie met elkaar in een negatieve spiraal terechtkwamen. Die spiraal werd doorbroken door een meer kansengericht toezicht en een responsieve relatie met het veld waarbij de leerling centraal werd gesteld. IvhO en het onderwijsveld hebben de afgelopen jaren gezamenlijk een nieuw toezichtkader ontwikkeld waardoor het gesprek weer gaat over het onderwijs en de leerlingen. Daarmee is de balans tussen de partijen weer hersteld: iedereen is immers aanspreekbaar op de maatschappelijke taak. De vraag is wat de AW en VTW hiervan kunnen leren.

---

<sup>9</sup> WRR (2014) Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke instellingen, Amsterdam: Amsterdam University Press.

<sup>10</sup> <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2016/11/09/arrangementen-september-2016>

## 2. ONTWIKKELING TOEZICHT OP WONINGCORPORATIES

### 2.1 Verzelfstandiging en zelfregulering (1993-2008)

In 1993 kwam de nieuwe Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) waardoor directe overheidssturing plaatsmaakte voor zelfstandig ondernemerschap met intern toezicht en verantwoording en rijkstoezicht achteraf. Woningcorporaties bouwden het systeem van zelfregulering steeds meer uit. In 1998 werd het toezicht op de woningcorporaties overgeheveld van de gemeenten naar het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Deze toezichthouder moest de financiële positie van individuele corporaties beoordelen en maakte ook de staat van de sector op. In de loop der tijd kwamen sommige corporaties in de verleiding om grote risico's te nemen. De gevolgen daarvan konden door het onderlinge waarborgsysteem op de andere corporaties en huurders worden afgewenteld.

De zelfstandige positie van corporaties leidde tot versnelde professionalisering, taakuitbreiding en schaalvergroting als gevolg van fusies. Na de invoering van het Besluit Beheer Sociale Huursector uit 1993 zijn de meeste woningcorporaties overgegaan van de verenigingsvorm naar de stichtingsvorm en kennen ze geen leden meer.<sup>11</sup> Daarnaast werden gemeentelijke woningbedrijven – toegelaten – stichtingen op grote afstand van de – gemeentelijke – overheid. De stichtingsvorm kent veel minder waarborgen voor interne verantwoording en checks and balances. Het gevolg was dat corporaties een eigen verantwoordingscultuur kregen en dat hun bestuurders vrij autonoom konden bepalen hoe zij maatschappelijke middelen zouden besteden.<sup>12</sup> Vaak werd gekozen voor een directiemodel met alle doorzettingsmacht bij één centrale bestuurder. Als de bestuurder onvoldoende wordt tegengesproken, kan die zichzelf gaan overschatten en beleid ontwikkelen dat risicovol en onverantwoord is.<sup>13</sup> Dit grenzeloze bestuur werd mede gefaciliteerd doordat er geen duidelijke taakafbakening was voor de corporaties.<sup>14</sup>

### 2.2 Vastgelopen zelfregulering (2008-2015)

Vanaf 2008 kwam een reeks incidenten met risicovolle activiteiten bij woningcorporaties aan het licht, die de minister dwong tot ingrijpen. De zelfregulering van woningcorporaties is in vijftien jaar tijd vastgelopen door gebrekkige sociale controle en normatieve discussies, zo liet

---

11 Jong, R. de (2013) De balans verstoord, een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de Parlementaire Enquête woningcorporaties, in opdracht van Aedes, p. 40.

12 Erp, J. Van, W. Huisman, A. Stokman, T. vander Veer (2015), Nog verder van huis, een nadere analyse van fraude bij woningcorporaties, in Tijdschrift voor Toezicht 6, 1, p. 22-37; Graaf, K. de (2013) 'Parlementaire enquête afrekening of nieuwe woningcorporaties: toekomstperspectief? Buildingbusiness maart, p. 41.

13 WRR (2014) Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke instellingen, Amsterdam: Amsterdam University Press.

14 Zie par. 1.2.2 uit rapport van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties [www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/5.\\_hoofdrapport\\_parlementaire\\_enquetecommissie\\_woningcorporaties.pdf](http://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/5._hoofdrapport_parlementaire_enquetecommissie_woningcorporaties.pdf)

AEDES zien in het rapport ‘De balans verstoord’: “(Vermoedens van) misstanden waren soms wel bekend, maar zelden aanleiding voor ingrijpen. Dat gold voor het interne toezicht, voor Aedes en ook voor collega-corporaties. De zelfregulering had hierop geen antwoord.”<sup>15</sup> Het rapport concludeerde dat zelfregulering alleen tot stand kan komen “in de schaduw van de hiërarchie” en steun nodig heeft van onderop en van bovenaf. Woningcorporaties zagen zelfregulering vooral als middel om overheidsbemoeienis tegen te gaan en de overheid was steeds minder bereid om zelfregulering te steunen en voorstellen algemeen verbindend te verklaren. De autonomie van woningcorporaties werd geleidelijk ingeperkt en overheidsregulering werd aangescherpt.

De financiële en maatschappelijke gevolgen van al te daadkrachtig bestuurlijk handelen en falend intern toezicht kunnen aanzienlijk zijn. Het vertrouwen van burgers in het bestuur en de leidinggevendenden van woningcorporaties was in 2013 het laagst in vergelijking met andere sectoren (pensioenfondsen, banken, accountants, enz.). Burgers twifelen volgens onderzoek niet over de inhoudelijke expertise bij corporaties, maar wel over bestuurlijke zaken als houding, gedrag, toezicht en bedrijfscultuur.<sup>16</sup>

De vertrouwenscrisis met de politiek culmineerde in een parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties naar aanleiding van de strop van circa 2 miljard euro na het faillissement van Vestia.<sup>17</sup> Het falende interne en externe toezicht stonden in de beklagdenbank en moesten publiekelijk verantwoording afleggen. De overheid kwam in reactie op de enquête met extra regelgeving om nieuwe incidenten te voorkomen. Woningcorporaties moesten terugkeren naar hun kerntaken en mogen geen risicovolle commerciële activiteiten of maatschappelijke leefbaarheidstaken meer verrichten.

### **2.3 Risicogericht toezicht op prestaties en toezicht op governance (2015-heden)**

De Woningwet 2015 scherpte de taken van woningcorporaties aan, versterkte de positie van de belanghebbende gemeenten en huurders en stelde één externe toezichthouder in. Het CFV ging samen met de afdeling Handhaving Wonen van het ministerie van BZK op in de AW als onderdeel van de Inspectie Leefomgeving en Transport.<sup>18</sup> De AW ziet erop toe dat corporaties hun middelen zo inzetten dat mensen met een laag inkomen kwalitatief goed en betaalbaar wonen. Onderwerp van toezicht zijn de governance, rechtmatigheid, integriteit en bescherming van maatschappelijk gebonden vermogen.<sup>19</sup> De Autoriteit zet vooral in op

---

15 De Jong, R. (2013) De balans verstoord. Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de parlementaire enquête woningcorporaties. In opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties.

16 Twynstra Guddé en Kennedy Van der Laan (2013) eBook Toezicht en Vertrouwen Woningcorporaties. Een verslag van de Round Table Woningcorporaties, 23 mei 2013: 39.

17 Parlementaire enquête Woningcorporaties (2013) Plan van aanpak, Kamerstukken II 2012-2013, 33 606 nr. 2.

18 Ministerie van BZK (2012) Herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting), Kamerstukken I 2011-2012, 32 769, nr. A.

19 Autoriteit woningcorporaties (2017) Jaarverslag 2016 Autoriteit woningcorporaties.



preventief risicogericht toezicht en treedt zo nodig sanctionerend op. Voor interne toezichthouders geldt een meldplicht bij vermoedens van misstanden. De AW houdt ook toezicht op het stelsel door het maken van een jaarlijks sectorbeeld, door thematisch onderzoek en door toezicht op het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Verder is de AW verantwoordelijk voor het verlenen van goedkeuringen, ontheffingen of zienswijzen die corporaties voor een aantal activiteiten en handelingen dienen aan te vragen.<sup>20</sup>

De AW zet het functioneren van de governance van instellingen centraal, omdat de parlementaire enquête dat als hoofdoorzaak van de tekortkomingen zag.<sup>21</sup> De Autoriteit ziet toezicht op governance als middel om vertrouwen in de sector te herstellen.<sup>22</sup> Daarbij kijkt de AW hoe de checks en balances bij de corporaties georganiseerd zijn en hoe het intern toezicht werkt (spreekt men elkaar aan en corrigeert men elkaar).<sup>23</sup> Dit toezicht op goed bestuur is enerzijds gericht op handhaving van wettelijke normen en is anderzijds gericht op het invulling geven aan good governance normen uit het toezichtkader. De autoriteit beoordeelt de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en toezichthouders en kijkt daarbij naar hun integriteit en gedrag. Ook gaat de autoriteit met bestuurders en toezichthouders in gesprek over het functioneren van hun checks and balances.

Naast risicogericht toezicht komt er meer reflectief toezicht gericht op de analyse van governanceproblemen. In 2017 verscheen de strategische nota ‘Toezicht op governance van woningcorporaties. Bouwen aan vertrouwen’ op basis van een dialoog met de sector en corporaties.<sup>24</sup> Daarin kiest de AW voor een responsieve en reflectieve benadering: “Toezicht op governance is niet zo zeer een kwestie van hard oordelen in termen van goed en fout, maar vooral een basis om met elkaar de dialoog aan te gaan om verder te verbeteren. Dit gezegd hebbende, zal de AW ingrijpen daar waar de governance evident tekort schiet.”<sup>25</sup> De AW gaat ervan uit dat er een lerende werking uitgaat van het terugkoppelen van bevindingen.

Vanuit de sector klinkt kritiek op het wantrouwen vanuit de overheid dat leidt tot regeldruk en toezichtlast (zie essays op de website van de VTW). Sinds de schandalen en de enquêtecommissie is de sector in een kramp geraakt. Na een overreactie vanuit de noodzaak om weer ‘in control’ te komen, is er behoefte aan een nieuw evenwicht.<sup>26</sup> In de nota ‘Toezicht op governance’ kiest de AW voor een responsieve werkwijze en een reflectieve benadering. De AW stelt dat onderzoek uitwijst dat er een lerende werking uitgaat van het terugkoppelen van bevindingen over het functioneren van de governance.<sup>27</sup>

---

20 Autoriteit woningcorporaties (2016) Visie Autoriteit woningcorporaties.

21 [www.ilent.nl/onderwerpen/toezicht-autoriteit-woningcorporaties/documenten/formulieren/2016/09/21/contouren-van-het-toezicht-aw](http://www.ilent.nl/onderwerpen/toezicht-autoriteit-woningcorporaties/documenten/formulieren/2016/09/21/contouren-van-het-toezicht-aw)

22 [www.ilent.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/toezicht-op-governance-aw](http://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/toezicht-op-governance-aw)

23 [www.ilent.nl/onderwerpen/toezicht-autoriteit-woningcorporaties](http://www.ilent.nl/onderwerpen/toezicht-autoriteit-woningcorporaties)

24 [www.ilent.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/toezicht-op-governance-aw](http://www.ilent.nl/documenten/publicaties/2017/06/26/toezicht-op-governance-aw)

25 Autoriteit woningcorporaties (2017) Toezicht op governance, p. 15.

26 Jelier, B. (2017) De vertrouwensparadox. Een reflectie op het essay van Frederique Six, VTW 15-03-2017.

27 Autoriteit Woningcorporaties (2017) Toezicht op governance, p. 15.

Kortom, de parlementaire enquête woningcorporaties dwong de sector tot meer verantwoording en de toezichthouder tot strenger toezicht. Het herstel van vertrouwen en het zorgen voor financiële stabiliteit en continuïteit in de corporatiesector heeft prioriteit. Het toezichtbeleid van de AW is gericht op het stimuleren van naleving en bevorderen van *good governance* door het publiceren van signalen en risico's, prestatiegegevens en de casuïstiek van individuele tekortkomingen bij corporaties.<sup>28</sup> Het toezicht op de governance van woningcorporaties ziet de Autoriteit als belangrijkste instrument om vertrouwen te herstellen. De AW is recent begonnen om een reflectieve dialoog met het veld te voeren over de ontwikkeling van de governance. Via themaonderzoek en het jaarlijkse stelselbeeld probeert de AW het gesprek met de sector over risico's te stimuleren.

---

<sup>28</sup> Autoriteit Woningcorporaties (2016) Integrale beoordeling woningcorporaties 2016. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Volkshuisvesting (2017) De staat van de volkshuisvesting, p. 87.

### 3. ONTWIKKELING TOEZICHT OP HET ONDERWIJS

#### 3.1 Handhavend toezicht (1997-2007): van normnaleving naar meer kwaliteitseisen

Het onderwijs was in de jaren zeventig een dicht gereguleerd veld met weinig vrijheidsgraden en geen eigen kwaliteitsstandaarden. In de jaren tachtig was er de grote fusieoperatie ‘schaalvergroting, taakverdeling en concentratie’ en kwamen er grote scholengemeenschappen. Vanaf de jaren negentig vond bekostiging – eerst in het hoger onderwijs en langzaamaan ook in beroeps- en funderend onderwijs – plaats door middel van ‘lumpsumfinanciering’. Daarnaast decentraliseerde de huisvestingsverantwoordelijkheid naar besturen en gemeenten. Dit werd vervolgens gevolgd door de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden en de deregulering ten aanzien van de inrichting van het onderwijs zelf (inclusief de afschaffing van de maandelijks verschijnende zogenaamde ‘gele katern’, het officiële publicatieblad waarin de minister van OCW gedetailleerd aangaf hoe het onderwijs moest worden vormgegeven). Scholen kregen meer autonomie en vrijheid en de overheid trok zich terug. Het toezicht bevond zich in een juridisch vacuüm: de scholen kregen steeds meer bevoegdheden maar de bevoegdheden van de inspectie werden niet aangepast aan de nieuwe situatie.<sup>29</sup> Keerpunt vormde het Schaapman-arrest in 1997 waarbij de gemeente Amsterdam het latere gemeenteraadslid Karina Schaapman een schadevergoeding moest betalen. Haar kinderen hadden dure bijlessen nodig omdat ze een leerachterstand hadden opgelopen als gevolg van slecht Montessori-onderwijs en falend toezicht. Er kwam meer media-aandacht voor onderwijskwaliteit. Zo deed het Dagblad Trouw in 1997 een beroep op de Wet openbaarheid bestuur voor het openbaar maken van gegevens van de Inspectie van het Onderwijs. In 2002 kwam de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), waardoor het openbaar maken van de inspectiegegevens wettelijk verankerd is.

Ook de Inspectie van het Onderwijs worstelt al decennia met haar rol. In de jaren van de eeuwwisseling tot aan 2005 werd de relatie tussen onderwijsveld en overheid gedomineerd door de zogenaamde Schutte-problematiek: op forse schaal bleken scholen opportunistisch om te gaan met leerlingen- en studentengegevens.<sup>30</sup> Outputbekostiging leidde in het beroepsonderwijs tot een grote onbalans tussen wat de scholen aanboden en waarvoor zij door de minister bekostigd werden. In enkele gevallen was er sprake van dermate veel onrechtmatigheid dat de overheid de ‘fraude’ aan de rechter heeft voorgelegd. De commissie Schutte heeft bij alle instellingen alle administraties onderzocht en geschoond met een terugwerkende kracht van tien jaar. Te veel uitgekeerde bekostiging werd teruggevorderd en de betrokken bestuurders werden publiekelijk aan de kaak gesteld. De daaruit voortvloeiende vertrouwenscrisis tussen minister en veld heeft diepe wonden geslagen, maar is in de daarop volgende jaren omgezet in een positief kritische dynamiek tussen inspectie en veld. De IvHO

---

29 Presentatie Jos Verkroost voor de UU-IR bijeenkomst met inspectiestrategen op 12 oktober 2016.

30 Commissie Schutte (2004) Eerlijk delen. Onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het Hoger onderwijs en het Middelbaar beroepsonderwijs.

stond aanvankelijk buiten deze processen, maar is sindsdien verantwoordelijk voor het financiële toezicht op de sector en is versterkt met de zogenaamde directie ‘Rekenschap’.

### **3.2 Risicogericht toezicht (2007-2014): van zwakke naar meer goede en excellente scholen**

Vanaf 2007 koos de inspectie voor meer risicogericht toezicht en kwam de focus op de kwalitatief zwakkere scholen te liggen. Mede als gevolg van bezuinigingen ging de inspectie zich steeds meer richten op het bewaken van het minimumkwaliteitsniveau in het onderwijs. Onder invloed van financiële en bestuurlijke incidenten, zoals bij Amarantis, InHolland en Ibn Ghaldoun, kwam er de Wet versterking bestuurskracht. Vanaf 2008 werd het financieel toezicht onderdeel van de inspectie. Geleidelijk aan klonk er vanuit leraren en schoolbestuurders steeds meer kritiek op het uitdijende toezichtkader, de afvinklijsten, doorgeschooten verantwoordingscultuur en toezichtlasten. Ook de inhoud van de prestatie-indicatoren stond ter discussie. Niet alles is meetbaar of wordt gemeten, zoals sociaal-culturele aspecten (sfeer, personeelsbeleid, sociale ontwikkeling) en de relatieve vooruitgang die scholen boeken met zwakke leerlingen (dyslectische of migrantenkinderen). Vanaf 2012 klonk er een roep om kwaliteitsverhoging in het onderwijs en kregen ook de gemiddelde en bovengemiddelde scholen meer aandacht van de IvhO. De intentie was om scholen te stimuleren tot verbetering van prestaties. De beste scholen kunnen het predicaat ‘excellente school’ verdienen.

Het risicogerichte toezicht is effectief gebleken, want er zijn veel minder zeer zwakke scholen.<sup>31</sup> Maar de prestaties van de rest van het spectrum van scholen veranderde nauwelijks. Het beleid van naming and shaming, de controlecultuur, de uitholling van de adviesfunctie en het beeld van de inspecteur als boeman zetten de vertrouwensrelatie met de school onder druk. Het risicogerichte toezicht leidde ook tot strategisch gedrag. Sommige scholen gingen bedenken hoe ze de inspectie om de tuin konden leiden, bijvoorbeeld door zwakke leerlingen ziek te melden bij de Cito-toets. De inspectie ervoer een negatieve spiraal in de relatie met scholen. Inspecteurs merkten dat het bestaande toezicht uitgewerkt raakte en dat ze ‘bijziend’ werden van het eigen toezichtkader.<sup>32</sup>

### **3.3 Gedifferentieerd toezicht (2014-heden): van controlerend naar kansengericht toezicht**

Om incidenten te voorkomen en het toezicht te vernieuwen, heeft de inspectie een verschuiving gemaakt in de richting van een governance-benadering, waarbij schoolbesturen zelf kwaliteitsnormen ontwikkelen en zichzelf evalueren. Doel was om bestuurders meer zeggenschap te geven over de kwaliteit van het onderwijs en om de inspecteurs met een bredere blik buiten het normenkader te laten kijken. De politiek-maatschappelijke kritiek op de inspectie als ‘boeman’ en de druk om de kwaliteitsverbetering aan de bovenkant te stimuleren, leidden tot kanteling van de toezichtvisie.

---

<sup>31</sup> OCW (2014)

<sup>32</sup> Analyse op basis van gesprekken met inspecteurs van de IvhO.

In 2014 publiceerde de minister van OCW de nota 'Toezicht in transitie' waarin de inspectie de opdracht kreeg om niet langer alleen 'risicogericht' toezicht uit te oefenen, maar in de toekomst ook 'kansengericht' toezicht te houden. Dat betekent dat de inspectie niet alleen gericht is op het bewaken van de minimumkwaliteit, maar ook kwaliteitsprofielen opstelt om scholen te stimuleren om te werken aan een kwaliteitscultuur. Scholen kunnen mede op basis van een zelfevaluatie en gesprekken met stakeholders het inspectieoordeel 'goed' verwerven. De vraag is natuurlijk wel of er objectieve criteria te geven zijn voor wat een 'goede school' is. Hoewel het traject om het oordeel 'goede school' te krijgen vrijwillig is en de criteria voor een deugdelijke zelfevaluatie open zijn, zal de neiging tot conformering aan veld- of inspectienormen toch groot zijn door de concurrentie tussen scholen en het sterke effect van een publiek inspectieoordeel.

In 2014 versterkte de Tweede Kamer met de initiatiefwet Bisschop ('Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht') de autonomie van de scholen ten opzichte van de inspectie.<sup>33</sup> Naar aanleiding van de wet ging de inspectie duidelijker onderscheid maken tussen het waarborgen van deugdelijkheidseisen en het stimuleren van kwaliteitsaspecten.<sup>34</sup> De toezichtindicatoren zijn vervangen door een lijst met breder geformuleerde kwaliteitsgebieden en standaarden. En naast handhaving richt de inspectie zich ook weer nadrukkelijker op kwaliteitsverbetering door de interne reflectie op scholen te stimuleren. Verder laat de inspectie schoolleiders of leraren meelopen met de inspecteur, die niet alleen rapporteert maar ook met scholen in gesprek gaat over voorlopige bevindingen en adviezen. Ook spreekt de inspecteur meer met leerlingen en ouders.

Door middel van pilots is het vernieuwde toezicht uitgebreid in de praktijk getest. De inspectie heeft draagvlak gezocht door veldraadplegingen en internetconsultaties te houden over het vernieuwde toezichtkader.<sup>35</sup> Daaruit blijkt dat besturen, scholen en leraren overwegend positief zijn over het nieuwe toezichtkader en de aangepaste toezichtstijl.<sup>36</sup> Wetenschappelijk onderzoek levert steun voor de beleidstheorie achter de nieuwe toezichtfilosofie dat een hoge mate van autonomie voor scholen in combinatie met het afleggen van publieke verantwoording leidt tot goede onderwijsresultaten.<sup>37</sup> Daarom werken

---

33 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 862, nr. 1.

34 Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 862, nr. 24.

35 Min OCW 2014:14. In het toezichtkader staat hoe de inspectie werkt, wat zij beoordeelt en van welke kwaliteit het onderwijs is. Toezichtkaders van de inspectie bevatten de werkwijze die de inspectie bij haar toezicht hanteert en de kwaliteitsaspecten en indicatoren (het waarderingskader) waarop scholen worden beoordeeld. De invoering van gedifferentieerd toezicht betekent dat bepaald moet worden wanneer een school uiteindelijk het oordeel 'voldoende', 'goed', of 'excellent' zal krijgen. De wetgever bepaalt welke aspecten van kwaliteit van belang zijn en de inspectie operationaliseert dit en legt dit vast in een toezichtkader. Deze toezichtkaders worden ter consultatie voorgelegd en op een aantal formele momenten besproken met de sectoren. Na vaststelling door de inspecteur-generaal keurt uiteindelijk de minister het toezichtkader goed.

36 Inspectie van het Onderwijs (2016) Naar vernieuwd toezicht. Afsluitende rapportage pilots en raadplegingen stimulerend en gedifferentieerd toezicht.

37 Webbink, D, Wolf, I., Woessmann, L., Elk, R.van, Minne, B. en M. van der Steeg, 2009, Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie, CPB Document 187, oECD (2011), Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD Publishing.

het ministerie van Onderwijs en de inspectie aan “een verbetercultuur die door alle betrokkenen intrinsiek wordt beleefd”.<sup>38</sup> Het vernieuwde toezicht is per 1 augustus 2017 ingevoerd, dus is het nog te vroeg om de gevolgen in beeld te brengen.

---

38 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 905, nr. 1, 1.

## 4. VERGELIJKING TUSSEN TOEZICHT OP ONDERWIJS EN WONEN

### 4.1 Verschillende onderwerpen van toezicht

De onderwerpen van toezicht verschillen sterk per toezichthouder en zijn ook heel verschillend belegd. De inrichting van het externe toezicht is ontstaan door de hierboven beknopt beschreven specifieke bestuurlijke geschiedenis van de twee sectoren. Ondanks pogingen in het verleden om tot een harmonisering van taken en bevoegdheden te komen, is er niet of nauwelijks sprake van een geïntegreerde visie op toezicht op zelfstandige non-profitorganisatie door de centrale overheid.<sup>39</sup> Dat komt omdat de toezichthouders werken in verschillende stelsels met verschillende taken en rollen.

Het volkshuisvestelijk toezicht is in de Woningwet 2015 decentraal belegd bij huurders en gemeenten, die afspraken maken met corporaties. De AW is er vooral voor het financiële toezicht en hanteert ook een smal, financieel perspectief op doelmatigheid<sup>40</sup>, waarbij niet naar doeltreffendheid wordt gekeken. Het toezicht op de governance was belegd bij BZK, maar is na de parlementaire enquête overgeheveld naar de AW. Daarbij kijkt de AW naar de interne checks and balances en de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland naar de externe checks and balances. De AW maakt wel een sectorbeeld op van de financiële positie en prestaties van woningcorporaties, maar het ministerie van BZK maakt de staat van de volkshuisvesting op, waarin bredere ontwikkelingen en ook de eigen visie van de minister staan.

De Inspectie van het Onderwijs heeft een eigen wet, waarin het toezicht op onderwijskwaliteit centraal staat. Sinds 2008 heeft de inspectie ook het financiële toezicht toegewezen gekregen, waardoor het integraal toezicht kan houden. Ook in het onderwijs zijn de gemeenten steeds vaker samenwerkingspartners voor de toezichthouder, vooral op het gebied van financiële continuïteit. De IvhO heeft dus een veel ruimer mandaat dan de AW. De vergelijking tussen de twee toezichthouders gaat op voor de semipublieke taak, maar niet voor de inrichting van het stelsel.

---

<sup>39</sup> Het kabinet Rutte II heeft in het regeerakkoord als doel gesteld om tot een samenhangende aanpak te komen op het terrein van ordening, sturing en toezicht om de prestaties van semipublieke instellingen te vergroten. De ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen voert dat uit door het wegnemen van onberedeneerde verschillen tussen sectoren in de vormgeving van de bestuursstructuur. De werkzaamheden van de ministeriële commissie zijn inmiddels afgerond, maar van een samenhangende aanpak en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van het interne en externe toezicht lijkt nog geen sprake.

<sup>40</sup> Er zijn veel debatten mogelijk over de definitie van doelmatigheid. In de benadering van de IvhO is doeltreffendheid (de offers om een bepaalde doelstelling te behalen onderdeel van een brede opvatting over doelmatigheid (maximale output met minimale input). Omdat deze discussie in de praktijk door elkaar lopen en ook in onze benadering niet van elkaar te scheiden zijn in de onderhavige vraagstelling, verstaan we onder doelmatigheid dus ook het beperktere doeltreffendheid.

	<b>Volkshuisvesting (Woningwet 2015)</b>	<b>Onderwijs (Wet op het onderwijstoezicht)</b>
Financieel toezicht rechtmatigheid	AW (artikel 61, lid 2a)	IvhO en OCW (artikel 1 a en b)
Financieel toezicht doelmatigheid	AW (artikel 61, lid 2d)	IvhO (in combi met gemeenten) (artikel 1 c)
Financiële continuïteit	AW (artikel 61, lid 2c)	IvhO (artikel 1 c)
Kwaliteit vd dienstverlening (technisch/objectief/benchmark)	Gemeenten	IvhO (artikel 1,b ten eerste)
Kwaliteit van governance (bestuur/toezicht/stakeholders)	AW (artikel 61, lid 2b)	IvhO (artikel 1 b ten eerste)
Stelsel (reflectief, “de staat van het veld”)	BZK + AW (artikel 61, lid 3c)	IvhO (artikel 1 lid b ten eerste)
Gebruikersperspectief (leerling, huurder of patiënt centraal)	-	IvhO (artikel 11 lid 2)

Uit deze tabel blijkt vooralsnog dat in de sector van de volkshuisvesting geen of beperkt toezicht is waarin de doelmatigheidsvragen en het gebruikersperspectief aan de orde komen. Anders gezegd: de belangen van de overheid worden geborgd in het externe toezicht (rechtmatigheid, algehele kwaliteit, stelsel), maar niet de afwegingen in het maatschappelijk verkeer van de corporaties in het veld. Maatschappelijke onderwerpen zoals kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid van woningen komen wel aan de orde in de benchmark van de brancheorganisatie AEDES.

#### **4.2 Verschillen in ontwikkelingspad en omgevingsgerichtheid**

De AW en de IvhO bevinden zich beide in verschillende fases van ontwikkeling. De AW is als nieuwe fusieorganisatie zelf nog relatief sterk in ontwikkeling. Ze is bezig met een inhaalslag door alle corporaties te bezoeken. Bij sommige corporaties was twintig jaar geen extern toezicht geweest. De AW zit in de fase van het risicogerichte toezicht. Bij één op de zes corporaties is extra toezicht nodig, maar ook bij de corporaties die het goed doen wil de toezichthouder periodiek langs blijven komen. De AW werkt daarbij wel meer samen met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland voor het gecoördineerd afleggen van bezoeken en het ontwikkelen van toezichtinstrumenten en -kaders. De autoriteit is vooral gericht op transparantie van financiële prestaties en stimuleert een cultuur van openbaarheid. Om het vertrouwen in de sector te herstellen zet de AW sinds 2017 in op een reflectieve dialoog met de sector over governance.

Het toezicht van de IvhO heeft zich sinds de jaren negentig, mede onder druk van burgers en media, ontwikkeld richting actieve openbaarmaking van prestaties. Vervolgens moesten de zwakke scholen, maar ook de inspectie zelf zich publiek verantwoorden voor de resultaten. Er kwam meer risicogericht toezicht, maar ook meer wederzijds wantrouwen. Daarna probeerde de inspectie met behulp van een meer responsieve toezichtstijl de balans tussen controleren en stimuleren te vinden. Naast normnaleving en ‘naming and shaming’ is er nu ook oog voor stimulering van kwaliteit en ‘naming and faming’. Het vernieuwde instellingstoezicht en stelseltoezicht zijn sinds 2014 meer gericht op het responsief samenwerken met instellingen,



betrokkenen en belanghebbenden om de onderwijskwaliteit te verbeteren en problemen op te lossen.

De IvhO en de AW buigen zich sinds kort allebei over de vraag hoe ze het bestuur, het interne toezicht en de governance van instellingen kunnen beoordelen en stimuleren.<sup>41</sup> De IvhO richt zich daarbij minder op de governance, maar meer op het bestuur als verantwoordelijke partij. De inspectie spreekt besturen rechtstreeks aan op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de financiën. Als de kwaliteitszorg van het bestuur als voldoende of goed wordt beoordeeld, krijgt het bestuur een grotere verantwoordelijkheid bij het eventuele vervolgtoezicht en is de bemoeienis van de inspectie minder. Daarbij sluit de IvhO aan bij een bredere ontwikkeling naar toezicht op goed bestuur bij toezichthouders, zoals de IGZ en NZA.

De AW en IvhO laten opvallende verschillen zien in de gerichtheid op organisaties, burgers en belanghebbenden. De AW richt zich sterk op de woningcorporaties, maar niet of nauwelijks op andere stakeholders, zoals gemeenten, media, huurders of burgers. Zo voert de AW wel gesprekken over governancevraagstukken met de corporaties, maar niet met de huurders. De IvhO is zich expliciet gaan richten op het perspectief van leerlingen en belanghebbenden. Zo nodigt de IvhO leerlingen, ouders, schoolleiders, leraren en andere betrokkenen uit om jaarlijks hun eigen staat van het onderwijs op te maken. Ook heeft de inspectie het vernieuwde toezichtkader maatschappelijk gelegitimeerd door het uitgebreid betrekken van uiteenlopende stakeholders in de ontwikkel-, consultatie- en pilotfase.

---

41 WRR (2014) Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne *checks and balances* bij semipublieke instellingen, p. 77.

## 5. TOEZICHTPRAKTIJKEN IN WONEN EN ONDERWIJS

In deze paragraaf worden enkele specifieke toezichtpraktijken (casestudies) beschreven die zich voordoen in de sector volkshuisvesting en waarin de maatschappelijke taak van de corporaties centraal staat. Deze cases hebben niet tot doel om aan te geven waar de corporatie of de toezichthouder ‘fouten’ maakt, maar geven de spanningen weer die zich voordoen bij het vinden van de goede verhouding tussen beide partijen. De cases zijn ontleend aan de praktijk maar zijn vervolgens sterk ‘gestileerd’, aangescherpt en heel beknopt beschreven: de nuance van de realiteit is daardoor soms wat verloren gegaan.<sup>42</sup> Kortom, de cases dienen vooral als illustraties in het onderzoek en als kapstok voor het gesprek. De cases in de corporatiesector zijn – voor zover de onderzoekers weten – nog niet afgehandeld. De onderwijscases stammen uit het recente verleden en zijn veelal al wel opgelost: de oplossingsrichting van de inspectie is erbij vermeld.

### 5.1 Case 1: Toezicht op de (financiële) rechtmatigheid

Het is zowel in het onderwijs als in de volkshuisvesting – in verschillende bewoordingen – verboden om geld dat voor de maatschappelijke taak bestemd is, te laten weglekken naar de particuliere sector of te besteden aan activiteiten die buiten de taak van de instelling vallen.

#### *Volkshuisvesting*

Klachtenfunctionarissen van de corporaties komen achter de voordeur, bijvoorbeeld wanneer omwonenden – ook huurders – klagen over stank en geluidsoverlast van een medehuurder. Meestal is dat uiteindelijk een reden tot uitzetting. Als de klachtenfunctionaris gaat praten wordt veelal duidelijk dat het gaat om mensen die uit de GGZ zijn ‘gestroomd’ en nu onvoldoende begeleiding lijken te krijgen. Na soms een half leven in instellingen te hebben gewoond, wonen zij nu weer zelfstandig, maar zijn onvoldoende in staat om voor zichzelf te zorgen en hebbengeen dag-en-nachtritme. De GGZ kan er niet zoveel mee: de vergoeding ging van residentiële zorg naar ambulante zorg (1x per week of per veertien dagen). De instelling voor maatschappelijk werk geeft ook niet thuis: zij werken alleen nog op indicatie van de persoon zelf of de directe familie. De corporatie moet bij gegronde klachten van burens overgaan tot het opzeggen van de huur en zo nodig uitzetting. Dat gaat echter in tegen het maatschappelijke verantwoordelijkheidsgevoel van de corporatie. De oplossing ligt in intensief communiceren, arrangementen organiseren met de maatschappelijke partners en als die niet kunnen of willen acteren: zelf doen. De corporatie neemt een maatschappelijk werker in dienst om de gaten te vullen die anderen laten vallen. Deze uitgaven vallen buiten de toegestane reikwijdte van de Woningwet en leveren dus een discussie op met de AW. Als de AW deze uitgaven weigert goed te keuren, lijkt uitzetting het enige alternatief, hetgeen zal leiden tot veel hogere maatschappelijke kosten.

---

<sup>42</sup> De cases zijn in gesprekken met interne en externe toezichthouders naar voren gekomen: er heeft geen documentenonderzoek plaatsgevonden en de complexiteit is teruggebracht tot een enkele vraagformulering. Niet iedere overeenkomst met de werkelijkheid is echter toevallig.

## *Onderwijs*

Ook in het onderwijs verrichten instellingen activiteiten die ingaan tegen een duidelijk wettelijk voorschrift. Het is bijvoorbeeld expliciet verboden om leerlingen onder verantwoordelijkheid van twee of meer scholen les te geven. De rationale achter deze regel is dat één onderwijsinstelling verantwoordelijk is voor de leerling. In het kader van passend onderwijs worden echter programma's ontwikkeld en uitgevoerd die juist een gezamenlijk aanbod beogen: samenloop tussen speciaal onderwijs en basisonderwijs en de bijzondere arrangementen die men aan (groepen van) leerlingen aanbiedt. In samengestelde groepen krijgen die les van samengestelde groepen docenten, onder verantwoordelijkheid van meerdere besturen. Mengten mag echter niet: juist hiervoor is het construct van het samenwerkingsverband gecreëerd. De school ervaart echter dat zij met een samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid uit handen geeft, hetgeen reden is om zelf een 'arrangement' rond de eigen leerling te ontwikkelen. Maar het mag niet.

## *Aanpak AW en IvhO*

Woningcorporaties mogen in beginsel slechts een beperkte bijdrage leveren aan woonmaatschappelijk werk. Het gaat dan bijvoorbeeld om betrokkenheid bij de aanpak van meervoudige problemen achter de voordeur. Ook mogen woningcorporaties een huismeester in dienst hebben. De corporatie mag echter geen substantiële uitgaven doen om mensen te ondersteunen en mag geen subsidies geven aan instellingen om die activiteiten voor de corporatie te verrichten. Als de corporatie maatschappelijk werk inhuurt of zelf aanstelt om mensen te begeleiden naar goed huurderschap, zal de AW deze uitgaven hoogstwaarschijnlijk meenemen in de jaarlijkse brief over het presteren van de corporatie, waarbij zij zich op het standpunt stelt dat deze uitgaven onrechtmatig zijn. Zij stelt de corporatie vervolgens in staat om zich schriftelijk te verdedigen. Als deze verdediging niet overtuigend is zal de AW de uitgaven weigeren goed te keuren.

De IvhO handhaaft de regelgeving ook, maar het proces is meer gericht op dialoog. In eerste instantie gaat men in gesprek om de ambities en visies van het bestuur te weten te komen, de lijn die in het nieuwe inspectiekader als belangrijkste invalshoek is geformuleerd (maar ook met succes in de afgelopen jaren is toegepast). Waarom kiest het betreffende bestuur hiervoor en heeft er een goede afweging plaatsgevonden? Uiteindelijk wordt het handelen veelal alsnog verboden, zij het dat het bestuur een redelijke termijn krijgt om het aanbod zo goed mogelijk te regelen met andere partners of in andere constructies. Het kind kan immers niet op straat worden gezet. Tot die tijd worden de onrechtmatige uitgaven feitelijk gedoogd. Tegelijkertijd is het wel een onderwerp van overleg van de inspecteurs met de beleidsmakers en wetgevingsambtenaren op het ministerie van OCW: moeten we hier niet iets mee? Bij herhaalde of voortdurende overschrijding worden bekostigingsmiddelen teruggevorderd en wordt het gesprek harder en zakelijker.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> De overheidssubsidie voor leerlingen in het speciaal onderwijs zijn hoger en kunnen niet vermengd worden/blijven met de reguliere bekostigingsregelingen van het basisonderwijs.

## 5.2 Case 2: Toezicht op kwaliteit

Het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening in de volkshuisvesting en het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs zijn zeer verschillend belegd. In het onderwijs is het kwaliteitstoezicht expliciet de kerntaak van de IvhO. Het nieuwe inspectiekader expliciteert dat de kwaliteit van het onderwijs in de eigen context de verantwoordelijkheid is van de onderwijsinstellingen: “Het eigenaarschap van de onderwijskwaliteit ligt bij besturen en hun opleidingen.”<sup>44</sup> In de volkshuisvesting is de kwaliteitszorg opgedragen aan de driehoek van corporatie, gemeentebestuur en huurdersvertegenwoordiging in de jaarlijkse prestatieafspraken. Het optreden van de AW kan echter wel direct consequenties hebben voor de kwaliteitseisen en dus heeft de AW hier – marginaal? – wel rekening te houden met de consequenties van het eigen handelen voor de kwaliteit.

### *Volkshuisvesting*

In de gemeente X staan 120 naoorlogse woningen: lange rijen woningen die danig aan onderhoud toe zijn. Circa 80% van de woningen is corporatie-eigendom. De overige 20% is als gevolg van eerder verkoopbeleid nu in handen van particulieren. De woningen zijn gebouwd op palen die op hun beurt weer lange horizontale balken ondersteunen waarop de rijen van de woningen – soms wel twintig op een rij – zijn gebouwd. Op die balken rust dus zowel particulier als corporatie-eigendom. De balken zijn aan het rotten: ze zijn niet overal even slecht maar op sommige plaatsen is het ernstig. Dit zal op den duur leiden tot ernstige verzakkingen van het geheel. De corporatie moet de horizontale balken vervangen op basis van haar onderhoudsplicht jegens de huurders, maar heeft daarvoor de medewerking van de particulieren nodig: iedereen woont tenslotte op dezelfde balk. De particulieren voelen de noodzaak nog niet zo erg en zien niet in waarom zij nú grote bedragen zouden moeten investeren. Omdat de corporatie dat ineens wil? De eigenaren van deze woningen hebben over het algemeen een kleine beurs en zijn natuurlijk als eigenaar zelf verantwoordelijk. Om de vervanging toch mogelijk te maken, wil de corporatie hun financieel tegemoetkomen. Dat levert echter een geldstroom op van maatschappelijk kapitaal naar de particuliere sector. De gemeente zal op haar beurt een aanschrijving laten uitgaan: de corporatie komt haar verplichting jegens de huurders niet na. De corporatie stelt dat zij haar wettelijke taak als verhuurder niet kan uitvoeren.

### *Onderwijs*

Bij een ROC is in een vorig inspectieonderzoek vastgesteld dat een aantal ICT-opleidingen onder de maat is: ze hebben het predicaat onvoldoende en zwak. Het ROC is zich van deze situatie bewust en zoekt samenwerking met omliggende aanbieders en het bedrijfsleven. Het ROC is gelegen in een stedelijke omgeving maar trekt studenten uit de wijde regio, niet extreem sociaal zwakker dan de gemiddelde ROC-populatie. Het ROC pakt de verbetering aan met de middelen die zij heeft, maar slaagt er niet in om alle opleidingen op het niveau te krijgen dat wenselijk of zelfs maar voldoende is. Er wordt een tweede slag ingezet om opnieuw een poging te doen. Bij het vierjaarlijkse onderzoek van de IvhO wordt een

---

<sup>44</sup> IvhO (2017) Onderzoekskader middelbaar beroepsonderwijs; Versie 1 juni 2017, p. 9

onderzoek ingesteld naar de kwaliteitszorg van de instelling en de resultaten. De resultaten lijken wederom tegen te vallen: de kwaliteit van het ICT-onderwijs is nog steeds onder de maat.

### *Aanpak AW en IvhO*

De Woningwet kent geen heldere of expliciete opdracht tot kwaliteitstoezicht voor de AW. De kwaliteit van de huurwoningen lijkt daarmee buiten de scope van de AW te vallen. De AW staat echter geen transactie met de particuliere bewoners toe, ook niet als die de kwaliteit van de woningen verbetert. In dit geval betreft het weglekken van maatschappelijk vermogen naar particulieren en dat is expliciet niet toegestaan. AW en corporatie overleggen en de vraag wordt vervolgens aan de interne juridische afdeling voorgelegd, die eveneens ongeoorloofd weglekken van maatschappelijk kapitaal constateert. Vooral nog wordt gezocht naar een oplossing.

De insteek van de IvhO is een andere, getuige het nieuwe toezichtkader:

“We geven ruimte aan opleidingen om hun visie en ambities en de wijze waarop zij deze op eigen wijze vertalen in hun onderwijspraktijk bij aanvang van het onderzoek te presenteren. Na afronding van het onderzoek organiseren we zogenoemde feedbackgesprekken. Daarmee krijgen opleidingen en besturen aan de hand van eigen casuïstiek meer inzicht in onze oordeelsvorming en dit biedt hen concrete aanknopingspunten voor verbeteringen. Tot slot komt onze stimuleringsfunctie tot uiting in onze rapporten.”

(...)

“Goed onderwijs is de ambitie; met ons toezicht willen we bijdragen aan continue kwaliteitsverbetering op alle scholen en opleidingen. In ons werk stellen we de leerling/student en het leerproces centraal. We willen alle scholen en opleidingen in Nederland stimuleren zichzelf te verbeteren; op het niveau van besturen en hun scholen/opleidingen en op het niveau van het stelsel. We gaan er daarbij van uit dat verbeteringen de klas moeten bereiken. We werken vanuit verdiend vertrouwen, namens de overheid en samenleving. Beter onderwijs is het publieke belang dat wij centraal stellen in ons toezicht. Effectief zijn we, als we eraan bijdragen dat het onderwijs in Nederland beter wordt.”<sup>45</sup>

In dat gepubliceerde kader staat het gesprek omtrent de eigen ambities van het bestuur centraal: de kwaliteitsnorm is dus niet (meer) het landelijk gehanteerde normenkader, maar de geformuleerde ambities van het bestuur. De inspectie beziet of dit ambitieniveau passend is en de wijze waarop zij dit bij een onderzoek binnen de instelling aantreft. Wordt het goed geïmplementeerd? In de case bleken er geen redenen te zijn om de onvoldoende kwaliteit te billijken: de toon van het rapport en de hersteltermijn (i.c. één jaar) worden zakelijker. In de gesprekken met het bestuur en de raad van toezicht wordt dit punt goed onder de aandacht gebracht. Langzaam maar zeker wordt de toon harder en kan de inspectie directiever escaleren..

### **5.3 Case 3: Gebruikersperspectief (en scheiding markt taken en publieke taken)**

Vrijwel alle betrokkenen geven aan dat het uiteindelijk gaat om de belangen van de gebruiker voor wie de dienstverlening is bedoeld. De leerling staat expliciet centraal in het onderzoekstoezicht. Datzelfde geldt bij de Inspectie voor de Gezondheid ten aanzien van de

---

<sup>45</sup> Onderzoekskader 2017, Inspectie van het Onderwijs, aangehaald: Meerjarenbeleidsplan Inspectie van het Onderwijs, 2015-2020

patiënt.<sup>46</sup> In de formuleringen van de Woningwet, noch in het kader van de AW is het perspectief van de gebruiker of de belanghebbenden terug te vinden.

### *Volkshuisvesting*

De corporatie Y heeft een zorgflat verhuurd aan een zorginstelling die intensieve verzorging van ouderen aanbiedt: intramuraal en dus DAEB (= publieke taak, geen marktactiviteit). De huur is hierbij niet van belang, want die is vervat in het zorgarrangement en past dus in de zorgverzekeringswetgeving. Omdat er onvoldoende belangstelling is verhuurt men de flats ook aan andere ouderen, tegen een huur boven de grens van de sociale woningbouw. Dit betreffen zogenaamde niet-DAEB-taken, dus marktactiviteiten. In de jaarlijkse vaststelling van het DAEB- en niet-DAEB-gedeelte van de corporatie heeft deze verhouding dus betekenis. In dit geval betekent het ook dat ouderen die eerst alleen huren en vervolgens slechter worden ‘verhuizen’ van extramuraal naar intramuraal en dus van niet-DAEB naar DAEB. In theorie kan dit ook omgekeerd plaatsvinden indien de ouderen weer opknappen. Bij overlijden is niet helder tot welke segment de woning behoort. De scheiding tussen publieke taken en markttaken is dus afhankelijk van de beoordeling van de zorg voor de betreffende ouderen. De accountant geeft aan dat er geen heldere scheiding is en kan de verdeling tussen DAEB en niet-DAEB daardoor niet goedkeuren.

### *Onderwijs*

Bij een onderzoek van leerplichtambtenaren in R kwam naar voren dat de administratie van de verzuimmeldingen niet op orde was. Zonder een goede administratie van de meldingen kan de leerplichtambtenaar zijn werk niet doen, daarom willen zij eerder en dieper gaan kijken naar de problematiek van schoolverzuim. Dat leidt tot een rechtszaak waarbij één van de onderwijsinstellingen gelijk krijgt op basis van de privacy-wetgeving: het is de leerplichtambtenaar niet toegestaan om alle gegevens van de leerlingen te ontvangen. Dat is echter in de visie van de leerplichtambtenaren schadelijk voor de leerling: er zijn allerlei voorzieningen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen waar de betreffende leerling gebruik van kan maken. Het is derhalve juist van groot belang om alle gegevens van de leerling tijdig in bezit te hebben, vanuit het belang van de leerling en ook vanuit het belang van de maatschappij.

Omdat hier zowel het cliëntbelang alsook de scheiding DAEB/niet-DAEB door elkaar speelt, geven we ook nog een voorbeeld over de samenloop van publiek en privaat handelen in het onderwijs. In een regio zijn twee ROC's actief waarvan er één financieel gezond is en het ander er een stuk minder florissant voorstaat. De ROC's werken samen, maar van fusie willen geen van beide weten vanwege de verschillen in het aanbod en de denominatie. Het armlastige ROC heeft onderwijsruimte nodig en de twee bedenken een oplossing: het rijke ROC stelt ruimte beschikbaar en treedt daarmee op als verhuurder. Deze activiteit geldt als marktactiviteit en leidt mogelijk tot het weglekken van maatschappelijk vermogen. De reden hiervoor is de strikte definitie van ongeoorloofde marktactiviteiten: verhuur van ruimte die niet bijdraagt aan het eigen onderwijsaanbod is niet toegestaan. In dit geval gaat het niet om het eigen, maar om andermans onderwijsdoel.

---

<sup>46</sup> [www.igz.nl/actueel/nieuws/zorg-verandert-toezicht-verandert-mee.aspx](http://www.igz.nl/actueel/nieuws/zorg-verandert-toezicht-verandert-mee.aspx)

### *Aanpak AW en IvhO*

De vraag is wat de AW in deze case waarbij de patiënten/huurders zeer gediend zijn met de flexibiliteit van het zorgaanbod gaat doen. De aanpak van de AW is niet nog duidelijk, omdat de case formeel nog niet is voorgelegd. Het dilemma is echter duidelijk: de verplichte scheiding tussen DEAB en niet-DAEB moet helder zijn, maar schuurt met het belang van de huurder/patiënt. De AW kan een zogenaamd negatief advies geven over de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB en daarmee de corporatie dwingen om met de zorgaanbieder tot een ander arrangement te komen waarbij er geen wisselingen plaatsvinden. De vraag is echter welk maatschappelijk doel hiermee gediend is. Een dergelijke actie maakt de flat als geheel waarschijnlijk niet of minder exploitabel.

De inspectie kan in beginsel acteren op basis van een melding van de leerplichtambtenaar, maar doet dat alleen in de uiterste gevallen. Door een uitspraak van de rechter – op basis van privacywetgeving – is het de leerplichtambtenaren niet langer toegestaan om persoonlijke gegevens van de leerlingen op te vragen. De inspectie heeft in dit geval actief meegewerkt aan het sluiten van een convenant waardoor leerplichtambtenaren, scholen en de inspectie nu – buiten de rechterlijke uitspraak om – toch vroegtijdig over de gegevens beschikken. De IvhO gaat eerder in het proces samenwerken en beschikt dus eerder in het proces over de noodzakelijke gegevens. Dit is een soort bypass om een rechterlijke uitspraak heen, die het werk van de leerplichtambtenaren – in het belang van de leerling – weer mogelijk maakt. Om grotere maatschappelijke kosten te voorkomen en in het belang van het kind.

Ten aanzien van het voorbeeld van de twee ROC's: De IvhO handhaaft de regelgeving, maar beziet de kwestie ook vanuit de achtergrond van de wetgeving. Die gaat in het geval van de twee ROC's wellicht in strikte zin over deze kwestie, maar men kan ook redeneren dat het hier uitwisseling van maatschappelijk vermogen betreft tussen twee instellingen. Die situatie is in de wetgeving niet voorzien. De IvhO formuleert de randvoorwaarden waarbinnen de laatste redenering kan worden gekozen. De inspectie is uiteindelijk akkoord gegaan onder de voorwaarden dat (a) een integrale kostprijs wordt gevraagd (b) een langlopend contract van 30 jaar wordt overeengekomen en (c) een samenwerkingsovereenkomst in het onderwijs wordt afgesloten zodat bij eventueel faillissement de leerlingen gemakkelijk kunnen overstappen naar het rijke ROC.

### **5.4 Case 4: Doelmatigheidstoezicht (investerings)**

In beide sectoren komen verkeerde beslissingen voor: besturen die risico's nemen die vanuit de verantwoordelijkheid van de toezichthouder onverantwoord zijn of objectief ondoelmatig. Binnen de publieke sector geldt in zijn algemeenheid dat men met publiek geld doelmatig moet omgaan en datzelfde geldt ook voor de vermogens van de corporaties (die weliswaar geen overheidssubsidies kennen, maar wel tot hetzelfde maatschappelijke vermogen worden gerekend). In de onderwijssector heeft de IvhO een expliciete opdracht om toe te zien op de doelmatigheid van het toezicht. In de Woningwet ontbreekt een expliciete bevoegdheid voor de AW, al is het moeilijk voor te stellen dat men het toezicht op financiën, de continuïteit,

solvabiliteit en het maatschappelijk vermogen uitvoert zonder in doelmatigheidsdiscussies terecht te komen.<sup>47</sup>

### *Volkshuisvesting*

In Noord-Oost Groningen moet de NAM vergoedingen uitkeren bij scheuren in corporatiewoningen. De corporaties zitten in een afhankelijke positie ten opzichte van de NAM en kunnen geen beroep doen op een onafhankelijke instantie. Sommige woningen worden voor meer dan 80.000 euro versterkt, terwijl het gaat om huizen in gebieden met leegloop. Vanuit een breder publiek belang signaleert de AW deze situatie en wil de discussie aangaan of de route feitelijk doelmatig is, of dat dit een ondoelmatige besteding van middelen betreft. Zou het niet zinvoller zijn om voor deze bedragen elders nieuwbouw te plegen? De gemeenten, woningcorporaties en huurders zullen deze kwestie niet agenderen, aangezien ze deelbelanghebbenden zijn.

### *Onderwijs*

Bij een kleine vakschool wordt een veel te groot schoolgebouw gebouwd. Het bestuur wil op een derde van het oppervlak allerlei bedrijven huisvesten die met de specifieke sector te maken hebben. Voor vakscholen bestaat er een grotere vrijheid van interactie met de bedrijvensector, aangezien opleiding en bedrijf sterk met elkaar verwant zijn. Sterker nog: het is feitelijk een vereiste dat de vakscholen een goede en intensieve samenwerking hebben met de bedrijvensector. De bouw vordert en de inspectie komt achter de overcapaciteit tijdens een regulier onderzoek. Men veronderstelt dat de risico's die worden genomen te groot zijn: wie loopt het verhuurdersrisico en kan de kleine vakschool dit wel aan?

### *Aanpak AW en IvhO*

In de benadering van het huidige stelsel is er geen plaats voor een initiërende rol van de AW op het gebied van de afwegingen als deze. Met de renovatie – deel van een arrangement waarbij andere overheden betrokken zijn – is geen wettelijke regel geschonden. Artikel 61 stelt wel dat de AW kijkt naar de financiële continuïteit, maar het is de vraag of door renovatie die continuïteit in het geding komt. Toch kan men zich op het standpunt stellen dat renovatie niet doelmatig is als men deze afzet tegen nieuwbouw.

De IvhO heeft wel een expliciete taak op het terrein van het doelmatigheidstoezicht.<sup>48</sup> De IvhO grijpt in deze casus aan op de discussie publiek – privaat en de risico's die daarbij aan

---

<sup>47</sup> Een deel van dit gemis wordt periodiek opgevangen door visitaties: de vraag is of dit als een vorm van onderling of extern toezicht wordt ervaren. In ieder geval betreft het geen bevoegdheid van de AW.

<sup>48</sup> Het financieel toezicht concentreert zich op de volgende vragen: Is de financiële positie voldoende om goed onderwijs te blijven verzorgen? (continuïteit van het onderwijs). Krijgen instellingen de onderwijsmiddelen waarop zij recht hebben en geven zij die middelen uit aan de juiste zaken? (de rechtmatigheid van de verkrijging en besteding van onderwijsmiddelen). Is de besteding wel voldoende doel- en kostenbewust? (de doelmatigheid van de besteding). Bron: website onderwijsinspectie.nl.



de orde zouden kunnen zijn. In het MBO voert men naar aanleiding van deze situaties ‘ernstige gesprekken’.

Niet zelden wordt in deze gevallen – met hulp van de beleidsambtenaren – gezocht naar een mogelijke (onvrijwillige) fusie met een sterke, betrouwbare partner in de regio. Inmiddels is het informatiekader van schoolbesturen aangescherpt: van investeringen wordt een planning gevraagd met vijf jaar vooruit, inclusief een raming van balans, winst-en-verliesrekening en cash flow voor 5 jaar. Er is veel aandacht voor de risicoparagraaf van de instellingen en de wijze van mitigeren van risico's. Hoofdpijn is dat publiek geld aan publieke taken moet worden besteed. Belangrijk criterium bij het toestaan van investeringen in publiek – privaat-modellen is – indien het financieel verantwoord is – het belang van de leerling/student. Maar dat mag de continuïteit niet in gevaar brengen.

Rechtmatigheid en continuïteit worden beoordeeld en kunnen leiden tot intensiever toezicht en tot handavingsmaatregelen. Als er onrechtmatig is gehandeld kan men middelen terugvorderen, zowel van de instelling als – in geval van wanbeheer – bij bestuurders en toezichthouders.

### **5.5 Case 5: Stelseltoezicht: het aanbod op overstijgende niveau**

Het stelseltoezicht betreft primair het toezicht op de werking van het wettelijke stelsel en de monitoring daarvan door bijvoorbeeld de ‘staat van het onderwijs’ of de ‘staat van de volkshuisvesting’ uit te brengen. Tussen de landelijke overheid en de organisaties in het veld is ook regionale afstemming van belang. Regionale spreiding of aanwezigheid van dienstverlening is evenzeer een stelselverantwoordelijkheid. Toegankelijkheid van de voorzieningen voor wie het nodig heeft is een stelselstelling van beide sectoren.

#### *Volkshuisvesting*

Wie investeert er in de Rotterdamse woningmarkt nu woningcorporatie Vestia nog 30 jaar failliet blijft? Op de Rotterdamse woningmarkt is dringend behoefte aan investeringen. De kwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid van de woningen kan veel beter. Maar woningcorporatie Vestia is nog zeker 30 jaar bezig om haar schulden af te betalen en zal dus niet zelf investeren. De gemeente kan Vestia daar niet toe dwingen en de positie van de provincie op de woningmarkt is zwak. Vestia heeft een negatief advies gekregen op het scheidingsvoorstel van DAEB en niet-DAEB. Dat de investeringen en innovaties in deze regio nu achterblijven schaadt het publieke en particuliere belang. De AW heeft hierover een brief geschreven en gaat daar nu met alle betrokken gemeenten over in gesprek.

#### *Onderwijs*

Vier VO-scholen in Zeeuws-Vlaanderen hebben ernstig last van de demografische krimp. De inspectie stelt dat het aanbod van onderwijs aan de leerlingen niet goed is geborgd: de scholen zijn allemaal naast elkaar aan het overleven. Er is wel bereidheid tot samenwerking tussen drie scholen, de vierde vaart zijn eigen koers. De inspectie zou de scholen willen dwingen tot

---

een gemeenschappelijke strategie en tot veel nauwere samenwerking, met een veel beter en gewaarborgd aanbod van onderwijs als gevolg.

### *Aanpak AW en IvhO*

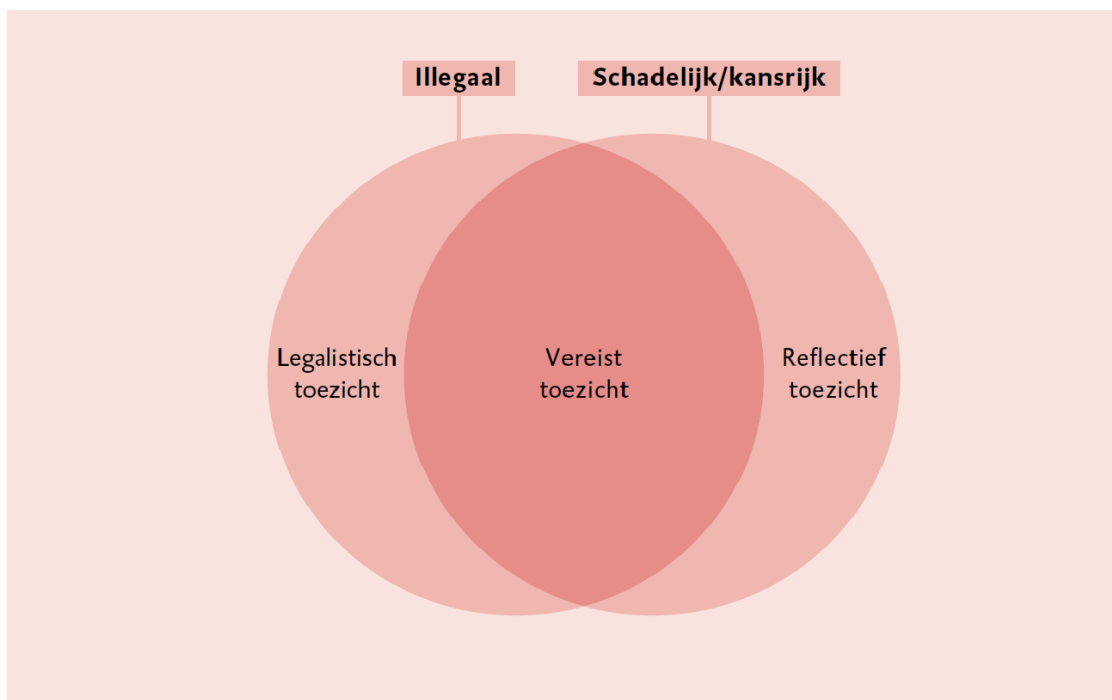
In beide gevallen wordt gezocht naar een vorm van stimulerend toezicht op het initiatief van de externe toezichthouder. De vraag of hier een rol voor het toezicht ligt, is mede gebaseerd op de verhouding tussen inspectie en ministerie. Ervaart het ministerie op regionaal niveau geen directe verantwoordelijkheid, dan is de belangstelling van de inspectie verklaarbaar. Het spiegelbeeld van de discretionaire bevoegdheid van de toezichthouder is dat hij zich ook initiërend kan opstellen als hij maatschappelijke problemen of vraagstukken signaleert. Aan initiërend handelen van de toezichthouder gaat een oordeelsvorming ten aanzien van het beleid vooraf. In de casus van het onderwijs is er geen direct aangrijpingspunt zolang de kwaliteit van het onderwijs goed is en de continuïteit van de instelling niet in gevaar komt.

In het geval van de scholen kwam één van de vier scholen onder financieel toezicht te staan in het kader van continuïteitstoezicht. Dat bood de IvhO de mogelijkheid om meer eisen te stellen en in de gesprekken verdere samenwerking met een meer dwingend karakter naar voren te brengen.

## 6. CONCLUSIES EN DISCUSSIE: MISSIEGEDREVEN TOEZICHT VOORBIJ DE LETTER VAN DE WET?

Hierboven is het uitgangspunt van dit essay weergegeven: maatschappelijke organisaties dienen maatschappelijke meerwaarde te creëren. Voor de beschrijving van deze meerwaarde is aansluiting gezocht bij de Public Value Theory van Moore c.s., die ook in Nederland veel draagvlak heeft. In dit essay hebben we ons beperkt tot onderwijsinstellingen en corporaties. De IvhO en de AW houden toezicht op deze maatschappelijke organisaties en zijn dus voor de waardecreatie van groot belang.

De missie van de Autoriteit Woningcorporaties is het bewaken en beschermen van de maatschappelijke middelen van woningcorporaties, opdat deze rechtmatig, effectief en efficiënt worden ingezet in het belang van de volkshuisvesting.<sup>49</sup> Een doelmatige middeleninzet in het belang van de volkshuisvesting staat als norm niet duidelijk in de Woningwet. De Amerikaanse toezichtdenker Malcolm Sparrow roept de toezichthouders op om zich niet alleen te richten op de letter van de wet, maar ook op de geest. Het gaat niet zozeer om het ‘illegale’ gedrag, maar vooral om het maatschappelijk gezien schadelijke gedrag. Toezicht op illegaal gedrag dat niet schadelijk is, is eigenlijk overbodig.<sup>50</sup> Al te legalistisch toezicht leidt bij woningcorporaties tot kritiek op toezichtlasten. Een reflectieve en missiegedreven toezichthouder zou vooral moeten kijken naar schadelijk én kansrijk gedrag. Welk gedrag draagt bij aan het belang van een doelmatige volkshuisvesting? Een reflectieve toezichthouder richt zich op de bedoeling van de wet en stimuleert doelmatige taakuitoefening in het belang van de volkshuisvesting.



Figuur 1 De cirkels van Sparrow revisited, Bron: WRR 2013: 136

<sup>49</sup> Autoriteit woningcorporaties (2016) Visie Autoriteit woningcorporaties, p. 8.

<sup>50</sup> WRR (2013) Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht, p. 136.

Deze concepten – public value van Moore en de cirkels van Sparrow – helpen bij het formuleren van discussiepunten. De kern van die punten is dat als het gesprek in de corporatiesector meer gaat over het belang van de huurder en de maatschappelijke meerwaarde, men bij een goede governance tot een betere volkshuisvesting komt en tot wederzijds vertrouwen. Wij hebben deze punten als stellingen verwoord:

*1. De gebruiker moet in het externe toezicht meer centraal staan*

Bij de IvhO is het belang van de leerling altijd in de afweging betrokken. Dat betekent niet dat alle wettelijke voorschriften worden genegeerd als dat belang evident is, maar het geeft wel een grond om complexere afwegingen te maken en creatief te acteren. ‘De leerling centraal’ is sinds kort de raison d’être van de IvhO, en medewerkers van de IvhO zijn ook veelal afkomstig uit het veld zelf. De kerntaak van corporaties is dat huurders voldoende goede en betaalbare woningen hebben. De corporatie stelt de (toekomstige) huurder centraal. Maar voor de AW is niet de huurder het object van toezicht, maar het stelsel van de Woningwet. Een belangrijk discussiepunt is of en hoe de AW het perspectief van de (toekomstige) huurder kan betrekken in de belangenafweging. De ervaring in de sfeer van het onderwijs is dat het gebruikersperspectief een opening biedt voor een goede dynamiek met het veld. Die dynamiek voorziet ook in een sterk lerend vermogen bij het veld.

*2. Toezicht op doelmatigheid leidt tot het maatschappelijk goede gesprek.*

De AW geeft geen invulling aan de doelmatigheidstoetsing van de besluiten in de sector. Deze bevoegdheid is niet expliciet opgenomen in de taken van de AW (zoals dat in de WOT wel het geval is). Maar artikel 61 bevat op het gebied van continuïteit, bescherming van het maatschappelijk bestemd vermogen en de kwaliteit van het beheer en risicomanagement wel relevante deelaspecten van de doelmatigheidsafweging. Het lijkt ook niet te verdedigen dat de AW deze invulling niet kán geven aan het wettelijke kader aangezien immers de doelmatige besteding van publieke middelen in de missie staat en in de gehele (semi)publieke sector evident aanwezig is. Het vaststellen van doelmatigheid veronderstelt dat de doeltreffendheid ook wordt onderzocht. Maar de AW kijkt niet naar de maatschappelijke doelrealisatie.

De doelmatigheidsdiscussie geeft de mogelijkheid om met het veld en het regulerende ministerie te zoeken naar oplossingen van evidente doorkruising van maatschappelijke meerwaarde door rechtmatigheidstoetsing. Het opent ook kanalen andersom: indien doelmatigheidstoezicht als invulling wordt gezien van artikel 61, opent dit ook de deur naar stimulerend toezicht zoals bedoeld onder case 6 hierboven.

*3. Meer focus op maatschappelijk belang bij woningcorporaties en AW leidt tot herstel van vertrouwen.*

De IvhO heeft met het veld na een reeks van incidenten (de zogenaamde Schutte-problematiek) weer het vertrouwen in elkaar hervonden. De verantwoordelijkheid is weer expliciet teruggedigd bij de besturen van de onderwijsinstellingen. Een toezichtkader met draagvlak en het gedeelde maatschappelijke belang van het verbeteren van de onderwijskwaliteit markeert de omslag in de sfeer in het veld. Dat maakt dat het gesprek – en daarmee het toezichtproces – constructiever verloopt. De Inspectie van het Onderwijs legt de

verantwoordelijkheid voor rechtmatigheid, doelmatigheid en kwaliteit expliciet bij de besturen van het onderwijs. In nadere afspraken wordt vastgelegd hoe men verder gaat in de ontwikkeling van het toezicht. Vormen van horizontaal toezicht (bestuurlijke visitatie) waarbij de sector onderling toetst lijken de volgende stap. Vertrouwen en verantwoordelijkheid zijn elkaars evenknie: het één gaat niet zonder het ander.

Ook bij de woningcorporaties zijn toezichthouders en bestuurders op zoek naar herstel van vertrouwen. De AW ziet toezicht op governance als middel om vertrouwen in de sector te herstellen: de betrokkenheid van de AW bij de benoemingen van bestuurders en commissarissen (de zogenoemde fit & proper-test) is een eerste stap. De volgende stap is het voeren van het gesprek met de sector over het beter laten functioneren van het stelsel van checks and balances. Gedetailleerd toezicht op de besturen van de corporaties doet echter de verantwoordelijkheid verschuiven: besturen vragen vooraf toestemming voor projecten of besluiten en zijn 'bestuurlijk afgedekt' als de AW instemt met voorstellen. De eigen afweging – en het gesprek met de interne toezichthouder – wordt daardoor ondermijnd.

De AW signaleert dat corporaties meer kunnen doen aan hun maatschappelijke taakuitoefening dan ze nu doen en dat ze ten onrechte denken dat ze daarmee hun kerntaken overschrijden. Door zelf ook de maatschappelijke doelrealisatie en het gebruikersperspectief in het toezicht meer centraal te zetten, kan de AW de corporaties stimuleren echt meer te doen aan hun maatschappelijke taak. Pas dan kan ook het maatschappelijke vertrouwen van burgers, huurders en andere belanghebbenden in corporaties en toezichthouders herstellen.

De slotstellingen luiden dan ook:

4. *De AW kan ook binnen de huidige wet veel meer het gesprek aangaan over doelmatigheid en het belang van de huurder dan zij nu doet: dat bouwt aan het vertrouwen.*
5. *De corporaties kunnen veel meer maatschappelijke taken uitvoeren dan zij nu als ruimte ervaren.*