

De invloed van accountability op performance

Een interpretatieve casestudie van de Nederlandse woningcorporatiesector

Remi Willems

Juni 2026

Masterthesis Bestuurskunde

Nijmegen School of Management

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Ina Radtke

Radboud University



Samenvatting

Deze scriptie onderzoekt de invloed van verantwoording en toezicht (*accountability*) op prestaties (*performance*) binnen de Nederlandse woningcorporatiesector. De aanleiding hiervoor is de aanscherping van het toezicht na incidenten zoals de Vestia-affaire, terwijl woningcorporaties tegelijkertijd onder druk staan om maatschappelijke prestaties te leveren, zoals het bouwen en verduurzamen van woningen. Het onderzoek hanteert een interpretatieve benadering en richt zich op de percepties van bestuurders van woningcorporaties en de organen waaraan zij verantwoording afleggen.

De analyse laat zien dat accountability een duidelijke, maar niet eenduidige, invloed heeft op performance. Toezicht en verantwoording houden woningcorporaties scherp, stimuleren ambitie, versterken transparantie en integriteit, en helpen financiële risico's te beperken. De RvC speelt hierin een bijzonder belangrijke rol, omdat intern toezicht, en in mindere mate ook de Aw en het WSW, niet alleen achteraf controle uitoefent, maar ook vooraf fungeert als klankbord. Prestatieafspraken en benchmarks dragen eveneens bij aan scherpte, ambitie, leren en vergelijkbaarheid. De invloed van accountability is het sterkst bij prestatievormen die relatief eenvoudig te meten zijn, zoals woningbouw, verduurzaming, financiële continuïteit en integriteit. Bij minder eenvoudig meetbare prestatievormen, zoals leefbaarheid, huurderstevredenheid en maatschappelijke waarde, is de invloed beperkter en indirecter. Tegelijkertijd brengt verantwoording ook risico's met zich mee, zoals administratieve lasten, overlap tussen toezicht van verschillende organen, een focus op indicatoren en strategische presentatie van cijfers.

De conclusie is dat verantwoording vooral een versterkend en soms corrigerend effect heeft. Het leidt niet automatisch tot betere prestaties, maar kan daaraan bijdragen wanneer het proportioneel en leergericht wordt georganiseerd.

Voorwoord

Beste lezer,

Deze masterscriptie markeert de afronding van mijn stage bij de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW). Tegelijkertijd vormt deze scriptie ook de afsluiting van mijn master Bestuurskunde.

Het schrijven van deze scriptie was niet altijd gemakkelijk, maar ik heb het proces als zeer interessant en leerzaam ervaren. Bovendien had ik deze scriptie niet alleen kunnen voltooien, en daarom wil ik graag een aantal mensen bedanken.

Allereerst wil ik de VTW, en in het bijzonder mijn stagebegeleider Bronia Vermaas, hartelijk bedanken. Ik heb de mogelijkheid om de woningcorporatiesector van binnenuit te leren kennen, en om deel te nemen aan uiteenlopende bijeenkomsten, gesprekken en activiteiten, zeer gewaardeerd. Zonder dit perspectief van binnenuit was deze scriptie niet geworden tot wat het nu is. Bovendien heb ik tijdens mijn tijd bij de VTW ontzettend veel geleerd.

Ook wil ik mijn scriptiebegeleider vanuit de universiteit, Ina Radtke, bedanken voor haar constructieve feedback, haar bereidheid om met mij mee te denken en bovenal voor haar prettige en ondersteunende begeleiding. Daarnaast wil ik alle interviewdeelnemers bedanken die bereid waren hun tijd, ervaringen en inzichten met mij te delen. Hun openheid en reflecties waren van grote waarde voor dit onderzoek. Zonder hun bijdrage was deze scriptie niet mogelijk geweest.

Ik wens u veel leesplezier bij het lezen van deze masterscriptie, en ik hoop dat de inzichten uit dit onderzoek kunnen bijdragen aan de verdere verbetering van een ontzettend belangrijke en waardevolle sector.

Remi Willems

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Voorwoord	2
1. Introductie	6
1.1 Onderzoeksprobleem en onderzoeksvraag	6
1.2 Relevantie	8
1.2.1 Maatschappelijke relevantie	8
1.2.2 Wetenschappelijke relevantie	9
1.3 Leeswijzer	10
2. Institutionele context	11
2.1 De totstandkoming van woningcorporaties in Nederland.....	11
2.2 Governance van woningcorporaties	12
2.2.1 Raad van Commissarissen.....	13
2.2.2 Huurdersorganisaties	14
2.2.3 Autoriteit woningcorporaties	14
2.2.4 Waarborgfonds Sociale Woningbouw	15
2.2.5 Accountant	15
2.2.6 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.....	15
2.2.8 Gemeenten	16
2.2.9 Provincies.....	16
2.3 Conclusie	17
3. Theoretisch kader.....	18
3.1 Ontwikkelingen in governance en accountability in de (semi-)publieke sector.....	18
3.1.1 Governance.....	18
3.1.2 Ontwikkeling van toezicht in de context van accountability.....	20
3.2 Het concept accountability	20
3.2.1 Functies van accountability	22
3.2.2 Vormen van accountability.....	23
3.3 Het concept performance	24
3.3.1 Modellen van performance	25
3.3.2 <i>Conceptual space</i> van performance	26

3.3.3 Domeinen van performance.....	27
3.4 Invloed van accountability op performance	29
3.4.1 Performance paradox.....	29
3.5 Conclusie en conceptueel model	31
4. Methodologisch kader	33
4.1 Onderzoeksontwerp en caseselectie	33
4.2 Operationalisatie.....	34
4.2.1 Accountability.....	34
4.2.2 Performance.....	36
4.2.3 Performance paradox.....	37
4.3 Dataverzameling.....	38
4.4 Data analysis.....	39
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	39
5. Resultaten.....	41
5.1 Algemene bevindingen met betrekking tot accountability en performance	42
5.1.1 Intrinsieke motivatie als basis voor performance.....	42
5.1.2 Ontwikkelingen in de sector	43
5.1.3 Toezichthouders zijn ook maar mensen	44
5.1.4 Contextuele verschillen in toezicht en verantwoording	45
5.2 Invloed van accountability op prestaties in het algemeen.....	46
5.2.1 De rol van accountability	46
5.2.2 Legal, professional, social en political accountability	49
5.2.3 Bijzondere rol van het WSW	50
5.3 Overlap, visitatie en samenwerking binnen het verantwoordingsstelsel	50
5.3.1 Overlap en verantwoordingslast	50
5.3.2 Visitaties	52
5.3.3 Samenwerking en taakverdeling tussen toezichthouders.....	54
5.4 Invloed van accountability op output en outcomes	55
5.4.1 Invloed van accountability op het aantal gebouwde woningen en verduurzaamde woningen	55
5.4.2 Invloed van accountability op de leefbaarheid	57
5.5 Invloed van accountability op efficiëntie	58

5.6 Invloed van accountability op responsiveness.....	59
5.7 Invloed van accountability op democratic outcomes	60
5.8 Performance paradox.....	62
5.8.1 Focus op verantwoording in plaats van op doelen	62
5.8.2 Prestatiemeting en het gebruik van indicatoren	63
5.8.3 Perverse learning	66
5.8.4 Strategisch omgaan met cijfers en informatie	67
6. Discussie	69
6.1 Resultaten in het licht van de literatuur.....	69
6.2 Beperkingen van het onderzoek	72
6.3 Implicaties voor de praktijk	73
7. Conclusie.....	75
Referenties	78
Bijlage 1 Schematisch overzicht van de woningcorporatiesector	84
Bijlage 2 Overzicht van interviewpartners	85
Bijlage 3 Interviewguide.....	88
Bijlage 4 Codeboom	90

1. Introductie

1.1 Onderzoeksprobleem en onderzoeksvraag

Naar aanleiding van de Vestia-affaire en andere kleinere problemen die zich binnen de woningcorporatiesector voordeden, stelde de Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties in opdracht van de minister een rapport op over het toezicht binnen de woningcorporatiesector (Hoekstra et al., 2012). Vervolgens deed een parlementaire enquêtecommissie verder onderzoek naar de problemen binnen de woningcorporatiesector (Van Vliet et al., 2014). Uiteindelijk droegen deze rapporten bij aan de herziening van de Woningwet in 2015, waarmee zowel het interne als het externe toezicht op woningcorporaties werd aangescherpt. Na een nieuwe wijziging van de Woningwet in 2022 werd het toezicht enigszins versoepeld, waardoor woningcorporaties meer handelingsruimte kregen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021).

Het strengere toezicht, en de daarmee samenhangende verantwoording, binnen de woningcorporatiesector was bedoeld om de problemen in de sector op te lossen. De vraag blijft echter in hoeverre de verplichte verantwoordingspraktijken van woningcorporaties daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het oplossen van deze problemen en aan het verbeteren van prestaties. Strenger toezicht en meer verantwoording leiden immers niet automatisch tot probleemoplossing of betere prestaties. Deze kwestie past binnen een breder bestuurskundig debat over de invloed van accountability op performance. In deze context verwijst accountability naar controle, toezicht en de verplichting om uitleg te verschaffen over het eigen handelen, terwijl performance betrekking heeft op efficiëntie en effectiviteit. Verschillende auteurs hebben laten zien dat deze concepten soms op gespannen voet met elkaar kunnen staan (De Bruijn, 2006; Groot & Budding, 2008). Prestatiemeting, dat onderdeel is van verantwoording, kan bijvoorbeeld leiden tot lagere ambities. De Bruijn (2006, p. 32) geeft het voorbeeld van een school die leerlingen met leer- of gedragsproblemen niet langer toelaat. Op die manier verbeteren de gemeten prestaties van de school, terwijl de uitsluiting van zulke groepen in feite onwenselijk is.

Vergelijkbare mechanismen spelen ook een rol binnen de woningcorporatiesector. Hoe meer energie, tijd en middelen worden besteed aan verantwoording zelf, bijvoorbeeld door het schrijven van rapporten, het toelichten van beleidskeuzes en het verzamelen van cijfers, hoe minder energie, tijd en middelen overblijven voor het daadwerkelijk aanpakken van maatschappelijke problemen, zoals het bouwen van woningen of het verbeteren van de leefbaarheid. Bovendien kan een sterke prestatiedruk die voortkomt uit toezicht en

verantwoording negatieve gevolgen hebben, mogelijk op een vergelijkbare manier als in het voorbeeld van de school. Vooral in een periode van grote woningtekorten bestaat er aanzienlijke politieke en maatschappelijke druk op woningcorporaties om te presteren, met name op het gebied van de bouw van nieuwe woningen (NOS Nieuws, 2025). Daarom is het belangrijk om te weten wat prestaties beïnvloedt, zodat prestaties uiteindelijk kunnen worden gemaximaliseerd.

Dit onderzoek heeft als doel duidelijkheid te bieden over de invloed van accountability op performance, om beter te begrijpen hoe verantwoording en toezicht de prestaties van woningcorporaties beïnvloeden, via welke mechanismen deze invloed tot stand komt, en hoe deze mechanismen, en daarmee deze invloed, kunnen worden verbeterd. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Wat is de invloed van accountability op performance binnen de woningcorporatiesector?

Dit onderzoek hanteert een *Y-centred* benadering en richt zich op het begrijpen van hoe verschillende actoren de relatie tussen toezicht en verantwoording enerzijds, en prestaties anderzijds, ervaren. Het onderzoek hanteert een interpretatieve benadering, omdat de relatie tussen verantwoording en prestaties niet uitsluitend wordt gezien als een objectief meetbaar fenomeen. Hoewel verantwoordingsmechanismen deels formeel zijn vastgelegd in regels, procedures en toezichtstructuren, wordt hun functioneren in de praktijk mede gevormd door de manier waarop betrokken actoren deze mechanismen interpreteren en ervaren. Bestuurders, interne toezichthouders en externe toezichthouders kunnen verschillende opvattingen hebben over de bijdrage van verantwoording aan prestaties. Daardoor kan de invloed van verantwoording niet los worden begrepen van de betekenis die actoren eraan geven.

Om die reden richt dit onderzoek zich op de percepties van actoren binnen de woningcorporatiesector. Deze percepties bieden inzicht in hoe verantwoording in de praktijk functioneert en hoe betrokkenen de relatie tussen accountability en prestaties begrijpen. Het primaire doel van het onderzoek is daarom niet om vast te stellen of er een objectieve of causale relatie bestaat tussen verantwoording en prestaties, maar om te begrijpen hoe deze relatie door verschillende actoren binnen de sector wordt waargenomen en geïnterpreteerd.

Dit is daarom een interpretatief onderzoek, met de woningcorporatiesector in Nederland als single case. Het onderzoek beoogt geen puur positivistisch antwoord op de onderzoeksvraag te geven, maar wil de relatie begrijpen vanuit de perspectieven van bestuurders, interne toezichthouders en externe toezichthouders binnen de woningcorporatiesector.

1.2 Relevantie

1.2.1 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de belangrijke rol die woningcorporaties spelen binnen de volkshuisvesting. Ongeveer een derde van de woningvoorraad in Nederland is in bezit van woningcorporaties (Mouissie & Kraniotis, 2023). Er staat veel druk op woningcorporaties, omdat wachtlijsten zeer lang zijn en van hen wordt verwacht dat zij veel nieuwe woningen bouwen (Kraniotis, 2025). De investeringscapaciteit van woningcorporaties is daarom van groot belang.

Tegelijkertijd leidde de Vestia-affaire tot een herziening van de Woningwet in 2015 en daarmee tot strenger toezicht, meer verantwoording en meer risicobeheersing binnen de sector. Dit zorgde voor onzekerheid en verminderde handelingsruimte voor woningcorporaties, wat volgens branchevereniging Aedes resulteerde in lagere investeringen in nieuwbouw (NOS Nieuws, 2017). In 2022 werd de Woningwet opnieuw gewijzigd, waardoor meer ruimte ontstond voor woningcorporaties, mede als stimulans voor hogere investeringen in nieuwbouw (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021).

Dit alles roept een maatschappelijk relevante vraag op: in hoeverre draagt streng toezicht bij aan de bescherming van publieke belangen, en wanneer belemmert het juist de maatschappelijke prestaties van organisaties die cruciaal zijn voor het oplossen van de wooncrisis? Het is belangrijk om een balans te vinden tussen controle enerzijds en prestaties anderzijds. Daarmee is dit niet alleen een bestuurskundig vraagstuk, maar ook een vraagstuk dat direct raakt aan de problemen waarmee de Nederlandse volkshuisvesting op dit moment wordt geconfronteerd.

Door inzicht te bieden in de relatie tussen verantwoording en prestaties binnen de woningcorporatiesector levert dit onderzoek een belangrijke bijdrage aan het debat over hoe toezicht binnen de sector moet worden georganiseerd. Bovendien biedt dit onderzoek inzicht in de handelingsruimte van woningcorporaties. Kan er ondanks streng toezicht nog voldoende worden gebouwd? De bevindingen van dit onderzoek kunnen beleidsmakers en politici ondersteunen bij het ontwikkelen van toekomstige wet- en regelgeving.

Als duidelijk wordt dat maatschappelijke prestaties momenteel te sterk worden belemmerd door streng toezicht, kan dit de houding van toezichthouders ten opzichte van corporaties veranderen. Zeker wanneer bestuurders aangeven dat toezicht een negatieve invloed heeft op prestaties, kunnen toezichthouders, zowel intern als extern, binnen de grenzen van de wet minder strikt worden. Bovendien kan dit een prikkel vormen voor beleidsmakers

en politici om de wet verder te versoepelen wanneer er binnen het huidige wettelijke en regelgevende kader onvoldoende ruimte bestaat om het toezicht te verlichten.

Ten slotte kan dit onderzoek de samenwerking van bestuurders en woningcorporaties met toezicht verbeteren en mogelijke scepsis ten opzichte van toezicht verminderen, wanneer blijkt dat toezicht geen negatieve gevolgen heeft voor de prestaties van woningcorporaties.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Naast de maatschappelijke relevantie is dit onderzoek ook wetenschappelijk zeer relevant. Het onderzoek draagt bij aan het bestuurskundige debat over de invloed van accountability op performance. Deze relatie is niet eenduidig. Enerzijds wordt betoogd dat verantwoording kan bijdragen aan betere prestaties, omdat transparantie en controle kunnen leiden tot efficiënter en effectiever handelen (Bovens, 2007, pp. 462–464). Anderzijds wijzen andere auteurs op spanningen tussen verantwoording en prestaties, waarbij een toename van verantwoordingsmechanismen kan leiden tot slechtere prestaties (Van Thiel & Leeuw, 2002, pp. 271–275) of geen nuttig doel dient (Power, 1997, p. 3; Power, 1997, pp. 95–97).

Dit onderzoek kan bijdragen aan verdere theorievorming door inzicht te bieden in de omstandigheden waaronder verantwoording een positieve dan wel negatieve invloed heeft op prestaties. Daarmee helpt het onderzoek om bestaande theoretische verwachtingen beter te interpreteren en te nuanceren. Bovendien richt invloedrijke literatuur over verantwoording en prestaties zich vooral op de publieke sector. Zo gaat het werk van Bovens (2007) over de Europese Unie, terwijl Boyne (2002) lokaal bestuur als casus gebruikt. Hoewel modellen zoals het IOO-model inderdaad breder kunnen worden toegepast, blijft het zeer relevant om te onderzoeken hoe prestaties en verantwoording zich manifesteren in de semipublieke en tegelijkertijd unieke woningcorporatiesector. Dit onderzoek is daarom niet alleen maatschappelijk relevant. Bestaande theorieën worden in de praktijk toegepast op een nieuwe casus, waardoor deze theorieën mogelijk verder kunnen worden verfijnd.

Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan bredere debatten binnen de bestuurskunde, met name aan de principaal-agent theorie. Volgens de principaal-agent theorie is verantwoording een controlemechanisme waarmee een principaal kan beoordelen of een agent handelt in overeenstemming met gemaakte afspraken en publieke doelen (Schillemans & Busuioc, 2014, pp. 193–195). Deze benadering gaat ervan uit dat meer toezicht, transparantie en verantwoording *agency drift* kunnen helpen beperken en daarmee prestaties kunnen verbeteren. Tegelijkertijd is deze klassieke benadering in de publieke sector bekritiseerd, omdat verantwoordingsrelaties vaak complexer zijn dan een eenvoudige relatie tussen één principaal

en één agent. Schillemans en Busuioc (2014, p. 205) stellen bijvoorbeeld dat onderzoek naar verantwoording niet alleen rekening moet houden met *agency drift*, maar ook met *forum drift*: situaties waarin verantwoordingsfora hun controlerende rol niet of slechts beperkt vervullen.

De woningcorporatiesector vormt in dit opzicht een relevante casus, omdat woningcorporaties opereren in een semipublieke context met meerdere principalen. Zij moeten niet alleen de financiële continuïteit waarborgen, maar ook maatschappelijke prestaties leveren op het gebied van beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van wonen. Dit creëert een situatie waarin verantwoording niet uitsluitend hiërarchisch of juridisch is, maar ook maatschappelijk, professioneel en politiek-bestuurlijk van aard. Dit onderzoek kan daarom bijdragen aan het verfijnen van de principaal-agent theorie door te laten zien onder welke omstandigheden verantwoording daadwerkelijk disciplinerende en prestatiebevorderende werking heeft, en wanneer verantwoordingsdruk juist leidt tot strategisch gedrag, administratieve lasten of een versmalling van prestaties tot meetbare indicatoren.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt daarom niet alleen in het toepassen van bestaande theorieën op een nieuwe sector, maar ook in het toetsen van de theoretische robuustheid van deze theorieën in een semipublieke context. Juist omdat woningcorporaties zich bevinden tussen de staat, markt en samenleving, biedt deze casus de mogelijkheid om te analyseren of verwachtingen over verantwoording en prestaties ook in een andere omgeving worden bevestigd.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoek begint met de institutionele context, om duidelijk te maken hoe de casus van de woningcorporatiesector eruitziet. Daarna volgt het theoretisch kader, waarin de concepten toezicht, verantwoording en prestaties worden besproken, evenals de relatie tussen verantwoording en prestaties, om tot een duidelijk conceptueel model te komen. Vervolgens wordt het gehanteerde methodologische kader toegelicht. De daaropvolgende analyse van de gehouden interviews vormt de kern van het onderzoek. Tot slot worden de discussie en conclusie gepresenteerd.

2. Institutionele context

Een beschrijving van de institutionele context is noodzakelijk om de relatie tussen accountability en performance binnen de woningcorporatiesector goed te kunnen begrijpen. Accountability krijgt immers vorm binnen een specifieke institutionele context, waarin verschillende actoren met elkaar verbonden zijn. De manier waarop woningcorporaties verantwoording afleggen en onder toezicht staan, wordt in belangrijke mate bepaald door de inrichting van het Nederlandse woningcorporatiestelsel. Hierdoor kan de invloed van accountability op performance niet los worden gezien van de institutionele context.

Daarnaast kenmerkt de woningcorporatiesector zich door een complexe governance-structuur, waarin verschillende maatschappelijke actoren een rol spelen. Actoren zoals de Raad van Commissarissen, de Autoriteit woningcorporaties, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, gemeenten, huurdersorganisaties en visitatiebureaus oefenen ieder op hun eigen manier invloed uit op woningcorporaties. Dit levert meerdere complexe verantwoordingsrelaties op, wat het noodzakelijk maakt om eerst inzicht te bieden in de institutionele inrichting van de sector, zodat duidelijk wordt welke vormen van accountability aanwezig zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Bovendien sluit een uitgebreide beschrijving van de institutionele context aan bij het karakter van dit onderzoek als single case study. Om de percepties van alle betrokken actoren goed te kunnen interpreteren, is inzicht nodig in de specifieke institutionele omgeving waarin zij opereren. De institutionele context vormt daarom een belangrijke basis voor het theoretisch kader en de daaropvolgende empirische analyse.

2.1 De totstandkoming van woningcorporaties in Nederland

Nederland telt op 1 januari 2026 265 actieve woningcorporaties. De oorsprong van deze corporaties ligt in 1852, toen een initiatief in Amsterdam leidde tot de eerste woningbouwvereniging: de Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse te Amsterdam. In de jaren die volgden werden steeds meer woningbouwverenigingen opgericht naar dit Amsterdamse voorbeeld. De woningen waren, voor die tijd, kwalitatief goed. Voorzieningen als stromend water en een aansluiting op de riolering zorgden voor een grote sprong in de hygiëne (Beekers, 2016d).

De woningbouwverenigingen bouwden relatief weinig en konden daardoor niet de woonproblemen oplossen, wat leidde tot de Woningwet uit 1901. De Woningwet regelde dat

het Rijk via gemeenten leningen ter beschikking konden stellen aan toegelaten woningbouwverenigingen. In de jaren daarna werden op deze manier steeds meer woningen gebouwd (Van Der Lans, 2016c).

In 1922 waren er 1340 toegelaten woningbouwverenigingen die in het jaar ervoor, samen met tevens nieuw opgerichte gemeentelijke woningdiensten (Van Der Lans, 2016a), bijna 25.000 woningen bouwden. Het jaarlijks aantal gebouwde woningen daalt kort daarop fors, aangezien de regering steunmaatregelen intrekt. Vanaf 1970 begint ook het aantal verenigingen door fusies te dalen, tot het huidige aantal van 265 begin 2026 (Beekers, 2016a; Inspectie Leefomgeving en Transport, n.d.-a).

Een belangrijke verandering vond plaats in de jaren 1990, toen de verzelfstandiging van woningverenigingen en gemeentelijke woningdiensten plaatsvond. Dit betekende dat de overheid afstand nam van de sociale woningbouw, zowel in bestuurlijk als op financieel opzicht (Beekers, 2016b).

Na de verzelfstandiging was er veel ruimte voor en weinig toezicht op woningcorporaties. Dit leidde tot verschillende excessen, zoals een directeur die een Maserati met chauffeur reed en het bijna failliet gaan van Vestia na gespeculeer met renteverzekeringen. Als reactie op deze excessen moest de Woningwet 2015 de teugels weer aanhalen en daarmee de regels en het toezicht, onder andere door de oprichting van de Autoriteit Woningcorporaties, weer verstevigen (Beekers, 2016c).

Het huidige stelsel heeft geleid tot een relatief groot aandeel sociale huurwoningen. In Nederland is het aandeel sociale huurwoningen namelijk ongeveer één derde van het totaal aantal woningen. Dat is ruim twee keer zo groot als in de meeste andere westerse landen waar het 10 tot 15 procent van het totaal is. Kleine kanttekening hierbij is dat gebruikte definities tussen landen uiteenlopen (Van Der Lans, 2016b).

2.2 Governance van woningcorporaties

Woningcorporaties zijn op grond van de in 2015 ingegaan nieuwe Woningwet verenigingen of stichtingen met als belangrijkste doel het zorgen voor huurwoningen voor mensen met een laag inkomen (Woningwet, 2026; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, n.d.-c). De Woningwet bepaalt onder andere dat 80 procent van de betaalbare woningen in eigendom van woningcorporaties moet worden toegewezen aan huishoudens onder een bepaalde inkomensgrens, de (schijn) van belangenverstrengeling moet

worden tegengegaan en huurders en gemeenten invloed kunnen uitoefenen op het gevoerde beleid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, n.d.-c).

Bijna alle woningcorporaties, namelijk 256, zijn vertegenwoordigd in branchevereniging Aedes. Aedes is zowel een platform waar leden kunnen samenwerken en via programma's en projecten zich kunnen ontwikkelen, als een organisatie die de belangen van de leden probeert te behartigen bij de Nederlandse overheden en de EU. Daarvoor wordt er onder andere samengewerkt met huurdersorganisaties, zorginstellingen en de bouw (Aedes, n.d.).

De verantwoording en regelgeving rondom woningcorporaties wordt gevormd door verschillende actoren en instrumenten. Deze worden nu besproken. Een ondersteunende visuele weergave van de actoren is te zien in bijlage 1.

2.2.1 Raad van Commissarissen

Op grond van de in 2015 herziene Woningwet moet elke woningcorporatie een raad van commissarissen, ook wel raad van toezicht, (hierna RvC) hebben. De RvC moet minimaal uit 3 of meer commissarissen bestaan. Commissarissen worden door de RvC benoemd voor een termijn van maximaal 4 jaar, waarna er eenmalig een herbenoeming kan plaatsvinden voor nog eens 4 jaar. Wettelijk gezien moet een commissaris onafhankelijk zijn en mag er dus geen sprake zijn van belangenverstrengeling. Commissarissen kunnen alleen worden ontslagen door de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam (Woningwet, 2026).

Voordat benoeming van een commissaris plaatsvindt, is er een zienswijze van de minister vereist (Woningwet, 2026). In de praktijk is dit een toets op de geschiktheid en betrouwbaarheid en wordt deze door de Autoriteit woningcorporaties uitgevoerd, met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijke (Inspectie Leefomgeving en Transport, n.d.-b).

De RvC is tevens belast met het benoemen, schorsen en ontslaan van de bestuurder(s) van de woningcorporatie. Een bestuurder wordt benoemd voor een periode van maximaal 4 jaar, die steeds met nog eens 4 jaar verlengt kan worden (Woningwet, 2026).

Daarnaast bepaald de Woningwet welke bestuursbesluiten onderworpen zijn aan goedkeuring van de RvC. Dergelijke besluiten zijn bijvoorbeeld commerciële investeringen, investeringen van meer dan 3 miljoen euro, het wijzigen van de statuten en het aangaan of verbreken van duurzame samenwerkingen met andere organisaties (Woningwet, 2026). Het toezicht dat de RvC houdt op de woningcorporatie wordt ook wel het intern toezicht genoemd (Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties, n.d.-b). Toezicht door de Autoriteit

woningcorporaties wordt het extern toezicht genoemd, hoewel extern toezicht ook gezien kan worden als het toezicht door alle externe actoren.

Landelijk zijn er ruim 1100 RvC-leden lid van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (hierna VTW). De VTW doet aan belangenbehartiging van het interne toezicht en bevordert de kwaliteit en de ontwikkeling van het interne toezicht (Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties, n.d.-b).

2.2.2 Huurdersorganisaties

Lokale huurdersorganisaties bestaan uit huurders van een woningcorporatie. Door de wet hebben zij een formele rol. Zo mogen ze bijvoorbeeld informatie opvragen bij de woningcorporatie. De woningcorporatie is daarnaast verplicht om uit zichzelf informatie over huurprijzen te verschaffen. Verder is er sprake van advies- en overlegrecht met betrekking tot beleidswijzigingen, mogen ze in sommige gevallen een zienswijze geven, is instemming vereist met betrekking tot het servicekostenbeleid en kunnen ze een bindende voordracht doen voor minstens een derde van de RvC van de woningcorporatie, de zogenoemde huurderscommissaris(sen) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, n.d.-a). De landelijke vereniging van huurders(organisaties) is de Woonbond, die zich onder andere bezighoudt met belangenbehartiging (Woonbond, 2024).

2.2.3 Autoriteit woningcorporaties

De Autoriteit woningcorporaties (hierna Aw) is niet alleen belast met de toets op de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen. Met betrekking tot individuele woningcorporaties houdt de Aw ook toezicht door middel van het afgeven van goedkeuringen, zienswijzen en ontheffingen. Daarnaast kijkt de Aw naar de governance en de integriteit van het financiële beheer en houdt het de naleving van de Woningwet en Wet Normering Topinkomens in de gaten (Inspectie Leefomgeving en Transport, n.d.-d).

Dit gebeurt onder andere in samenwerking met de WSW via het zogenoemde gezamenlijk beoordelingskader Aw/WSW. Door middel van dit toetsingskader worden 3 onderwerpen beoordeeld: financiële continuïteit, bedrijfsmodel, en governance en organisatie (Autoriteit woningcorporaties & Waarborgfonds Sociale Woningbouw, 2024, pp. 9-10). Hierbij wordt vooral gekeken naar de risico's omtrent woningcorporaties. Mocht er sprake zijn van teveel risico, dan kunnen maatregelen en interventies worden opgelegd (Autoriteit woningcorporaties & Waarborgfonds Sociale Woningbouw, 2024, pp. 11-12).

De Aw speelt verder een rol in het toezicht op het hele stelsel. Elk jaar brengt de Aw de Staat van de corporatiesector uit, waarmee onder andere knelpunten en kansen in de sector worden benoemd. Tevens vindt er soms een specifiek themaonderzoek plaats, waarin prestaties, knelpunten en kansen rondom een specifiek thema centraal staan. Tot slot kan de Aw de verantwoordelijk minister gevraagd en ongevraagd adviseren over beleid (Inspectie Leefomgeving en Transport, n.d.-c).

2.2.4 Waarborgfonds Sociale Woningbouw

Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (hierna WSW) is een stichting met twee belangrijke taken. Als eerste staat WSW garant voor de rente- en aflossingsverplichtingen van deelnemende woningcorporaties via het borgingstelsel. Hierdoor kan de financiering van woningcorporaties tegen lage kosten op de kapitaalmarkt plaatsvinden. Tegelijkertijd beoordeeld WSW ook de (financiële) risico's van woningcorporaties en vormt het daardoor ook een aandeel in het extern toezicht (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, n.d.-c).

Mocht een woningcorporatie niet meer aan de betalingsverplichtingen kunnen voldoen, dan kan op basis van het borgingsstelsel een woningcorporatie aanspraak maken op de buffer van het WSW. Als die buffer ontoereikend is, moeten andere deelnemers bijdragen aan de buffer van het WSW. Als laatste kan het WSW, indien nodig, beschikken over rentevrije leningen van de Staat en gemeenten (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, n.d.-b). Bijna alle woningcorporaties zijn lid van het WSW (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, n.d.-a).

2.2.5 Accountant

Ter ondersteuning van zowel het interne als het externe toezicht moet de jaarrekening van woningcorporaties gecontroleerd worden door een externe accountant. Om de onafhankelijkheid te bewaren werkt de accountant in opdracht van de RvC (Woningwet, 2026).

2.2.6 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op grond van de woningwet verantwoordelijk voor de Aw (Woningwet, 2026). Bovendien heeft de minister een grote verantwoordelijkheid met betrekking tot de algemene volkshuisvesting, waaronder de huisvesting door woningcorporaties. De minister kan bijvoorbeeld beleid en regels opstellen waaraan woningcorporaties moeten voldoen.

2.2.7 Visitaties

Op grond van de Woningwet moeten woningcorporaties in principe minimaal elke vier jaar een visitatie ondergaan (Woningwet, 2026; Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland, n.d.-a). Deze visitatie zijn gericht op de maatschappelijke prestaties van corporaties en geven aanknopingspunten voor verbetering en leren. De visitaties worden uitgevoerd volgens een methode die is ontwikkeld door Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (hierna SVWN). SVWN is tevens bevoegd bureaus te accrediteren om deze visitatie uit te voeren en ziet daarnaast toe op de kwaliteit van de visitaties (Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland, n.d.-a). Op dit moment zijn er 5 bureaus geaccrediteerd die de visitaties uitvoeren (Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland, n.d.-b).

2.2.8 Gemeenten

Op grond van de Woningwet maakt de gemeente samen met huurdersorganisaties en woningcorporaties afspraken met betrekking tot de opdracht aan woningcorporaties (Woningwet, 2026). Dit zijn de zogenoemde prestatieafspraken, die tot stand komen na een onderhandeling. De onderhandeling volgt op een woonvisie van de gemeenteraad en een daaropvolgend overzicht van de voorgenomen werkzaamheden, ook wel het ‘bod’, van de woningcorporatie. Het gaat hierbij om afspraken over bijvoorbeeld aantallen nieuw te bouwen woningen, leefbaarheid of verduurzamingsopgaven (Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al., 2021, p. 3; Vereniging van Nederlandse Gemeenten et al., 2021, p. 15).

Belangrijk is het onderscheid tussen de genoemde prestatieafspraken, die zich op lokaal niveau afspelen, en de Nationale prestatieafspraken (hierna NPA), die meer gericht zijn op de grote lijnen en de landelijke maatschappelijke opgaven. Deze afspraken stammen uit 2022 en zijn hernieuwd in 2024 door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Aedes. De NPA bieden een kader tot 2035 (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 2024, p. 3).

2.2.9 Provincies

Provincies hebben met name door de invoering van de woondeals een grotere rol gekregen in de woningcorporatiesector. Er zijn 35 woondeals, waarin is afgesproken welke woningen waar gebouwd gaan worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, n.d.-d; Aedes, 2023). De provincies hebben hierin een belangrijke rol. Bovendien wordt door de Wet Versterking regie volkshuisvesting de rol die de provincie heeft hierin uitgebreid, zo kan op basis van de nieuwe wet worden ingegrepen in de besluitvorming

van de gemeente door de provincie (De Jonge, 2024). De wet is inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, n.d.-b).

2.3 Conclusie

Kortom, woningcorporaties opereren binnen een dicht en meerlagig institutioneel krachtenveld waarin een breed scala aan actoren betrokken is. Intern houdt de Raad van Commissarissen toezicht op de organisatie en ondersteunt de externe accountant het toezicht via de controle van de jaarrekening. Extern houdt de Autoriteit woningcorporaties toezicht op governance, integriteit, financieel beheer en naleving van wet- en regelgeving, terwijl het Waarborgfonds Sociale Woningbouw het financiële stelsel borgt en financiële risico's beoordeelt. Tegelijkertijd stelt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het bredere juridische en beleidsmatige kader vast, terwijl gemeenten, provincies en huurdersorganisaties invloed uitoefenen op woningcorporaties via prestatieafspraken, woondeals, participatierechten en formele adviesrollen. Daarnaast geven Aedes, de VTW, de Woonbond en het visitatiestelsel, gecoördineerd door SVWN, vorm aan de sector via belangenbehartiging, professionalisering, vertegenwoordiging en periodieke evaluatie. Samen creëren deze actoren meerdere verantwoordingsrelaties die essentieel zijn om te begrijpen hoe verantwoording de prestaties van woningcorporaties kan beïnvloeden. Een visueel overzicht van deze actoren en relaties is opgenomen in bijlage 1.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader uiteengezet dat de basis vormt voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. De relatie tussen accountability en performance binnen de woningcorporatiesector staat in dit kader centraal. Om deze relatie te begrijpen, worden eerst bredere ontwikkelingen in governance en toezicht binnen de semipublieke en publieke sector besproken.

Vervolgens wordt het concept accountability verder uitgewerkt. Bestaande theoretische inzichten worden gebruikt om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van accountability. Ook de relatie tussen toezicht en accountability komt aan bod. Daarna wordt het concept performance in de publieke sector besproken, waarbij aandacht wordt besteed aan de complexiteit van het meten en beoordelen van performance.

Daarna wordt de theoretische relatie tussen accountability en performance onderzocht. In deze paragraaf worden zowel de mogelijke positieve effecten als de mogelijke spanningen tussen beide concepten besproken, onder meer aan de hand van de performance paradox.

Het hoofdstuk sluit af met de conceptualisering van de kernbegrippen en de ontwikkeling van een conceptueel model. Dit model vormt de analytische basis voor het empirische onderzoek en laat zien hoe de relatie tussen accountability en performance in dit onderzoek wordt benaderd.

3.1 Ontwikkelingen in governance en accountability in de (semi-)publieke sector

3.1.1 Governance

Governance is een belangrijk concept binnen de bestuurskunde en de politicologie. Het concept speelt ook een grote rol binnen, en bij het toezicht op, woningcorporaties. Zo bestaat er een governancecode, opgesteld door de VTW en Aedes, waaraan zowel de woningcorporatie als de RvC zich moet houden. Daarnaast wordt de governancecode ook door de Aw gebruikt bij de risicobeoordeling van het beleid en beheer van woningcorporaties (Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties, n.d.-a).

Het begrijpen van governance is essentieel voor het beantwoorden van de hoofdvraag, omdat de relatie tussen accountability en performance in de woningcorporatiesector wordt gevormd door een complex netwerk van actoren. Woningcorporaties leggen niet alleen verantwoording af aan formele toezichthouders, maar ook aan gemeenten, huurders,

sectororganisaties en de nationale overheid. Daardoor is het noodzakelijk om accountability te beschouwen als onderdeel van een bredere governance-structuur, in plaats van als een puur hiërarchisch controlemechanisme. Het governanceperspectief helpt daarom te verklaren hoe verschillende vormen van toezicht en accountability de performance van woningcorporaties kunnen beïnvloeden. Deze paragraaf bespreekt wat governance volgens de literatuur is en betekent, en hoe dit zich verhoudt tot de semipublieke en publieke sector en tot woningcorporaties.

Stoker (2018) probeert dit concept te verduidelijken aan de hand van vijf proposities. Ten eerste stelt hij dat governance verwijst naar een complex systeem van instituties en actoren, zowel binnen als buiten de overheid. Hierbij kan het bijvoorbeeld ook gaan om vrijwillige en private organisaties. In het verleden waren beleidsvorming en besluitvorming vooral aangelegenheden van de staat, terwijl deze verantwoordelijkheden tegenwoordig complexer zijn geworden en met andere actoren worden gedeeld (Stoker, 2018, pp. 17-18). Ten tweede stelt hij dat governance betekent dat de grens tussen overheid enerzijds en burgers anderzijds vervaagt. Burgers en bedrijven hebben meer verantwoordelijkheden dan vroeger. Het is niet altijd meer duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Bovendien worden verantwoordelijkheden vaak gedeeld. Een gevolg hiervan is dat scapegoating en blame avoidance vaker kunnen voorkomen dan voorheen (Stoker, 2018, pp. 18-19). Ten derde stelt hij dat governance ook gaat over machtsafhankelijkheid. Organisaties hebben elkaar nodig om beleid uit te voeren. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de overheid bedrijven nodig heeft om investeringen te doen, of wanneer bedrijven afhankelijk zijn van de overheid voor bepaalde regelgeving (Stoker, 2018, pp. 19-20). Ten vierde benoemt Stoker (2018, pp. 20-21) zelfsturende netwerken als een belangrijk onderdeel van governance. Zulke regimes zijn informeel, bestaan uit verschillende samenwerkende organisaties en spelen een rol bij het nemen van bestuurlijke beslissingen. Zij opereren relatief autonoom, wat problemen oplevert op het gebied van accountability, omdat het publieke belang niet altijd voldoende wordt meegenomen. Een grotere rol voor de overheid kan hiervoor een oplossing zijn. Tot slot laat governance nog steeds ruimte voor sturing door de overheid, ook al is er minder directe hiërarchische controle door de overheid. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden via coördinatie en het stellen van regels (Stoker, 2018, pp. 21-22).

Concluderend kan governance dus worden begrepen als een andere manier van denken over besturen, waarbij de overheid een minder centrale en hiërarchische rol inneemt en meer nadruk wordt gelegd op samenwerking in netwerken tussen verschillende publieke en private actoren.

Dit concept is duidelijk zichtbaar binnen de woningcorporatiesector. Er bestaat een complex systeem van verschillende samenwerkende organisaties, vrijwillig, publiek of semipubliek, die gezamenlijk beleid vormgeven. Voorbeelden hiervan zijn woningcorporaties zelf, Aedes, de VTW, WSW en SVWN. Tegelijkertijd is er duidelijke sturing door de overheid via het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met een belangrijke rol voor de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Daarnaast spelen gemeenten op lokaal niveau en de VNG op nationaal niveau ook een rol bij de sturing van de sector.

3.1.2 Ontwikkeling van toezicht in de context van accountability

Pollitt en Bouckaert (2011) laten zien dat hervormingen in public management in de jaren tachtig en negentig hebben bijgedragen aan een sterkere nadruk op efficiëntie, autonomie en bedrijfsmatig management in de publieke sector. Deze hervormingen, die vaak worden geassocieerd met New Public Management, leidden tot meer gedecentraliseerde en losser met elkaar verbonden publieke organisaties. Hoewel dit bedoeld was om efficiëntie en responsiviteit te verbeteren, ontstonden hierdoor ook nieuwe coördinatie- en accountabilityproblemen, omdat politieke verantwoordelijkheid bleef bestaan terwijl directe hiërarchische controle afnam (Pollitt & Bouckaert, 2011, pp. 6-8). Als gevolg daarvan werden concepten zoals governance, transparantie, toezicht en verantwoording steeds belangrijker.

Deze ontwikkeling is relevant voor de woningcorporatiesector, omdat vergelijkbare ideeën herkenbaar zijn in de verzelfstandiging van woningcorporaties in de jaren negentig. Woningcorporaties kregen meer autonomie en werden geacht op een meer bedrijfsmatige manier te opereren. Deze grotere autonomie riep echter ook vragen op over toezicht, accountability en controle, vooral na verschillende excessen in de sector. Deze achtergrond helpt te begrijpen waarom verantwoording en toezicht zo belangrijk thema is geworden binnen de woningcorporatiesector en waarom de relatie met performance centraal staat in dit onderzoek.

3.2 Het concept accountability

Bovens (2007) heeft een kader voor het analyseren van accountability ontwikkeld. Hoewel accountability breed kan worden geïnterpreteerd als iets dat lijkt op “a willingness to act in a transparent, fair and equitable way” (Bovens, 2007, p. 450), geeft Bovens de voorkeur aan een smallere definitie. Hij definieert accountability als “a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct,

the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences” (Bovens, 2007, p. 450). Accountability draait dus om de relatie tussen de actor en het forum, die centraal staan in deze definitie. Zowel de actor als het forum kan een natuurlijk persoon zijn, maar ook een organisatie of institutie.

Bovens (2007, pp. 451-452) onderscheidt zeven elementen die aanwezig moeten zijn voordat kan worden gesproken van een accountabilityrelatie. Ten eerste moet er een relatie bestaan tussen een actor en een forum. Binnen deze relatie moet de actor verplicht zijn om zich tegenover het forum te verantwoorden. De actor moet zijn of haar handelen kunnen uitleggen en rechtvaardigen. Ook moet het forum de mogelijkheid hebben om vragen te stellen aan de actor en uiteindelijk een oordeel te vellen. In tegenstelling tot sommige andere auteurs stelt Bovens dat het forum ook de mogelijkheid moet hebben om sancties op te leggen aan de actor. Dit onderscheidt vrijblijvende informatieverstrekking van daadwerkelijk ter verantwoording worden geroepen (Bovens, 2007, p. 452).

Een ander belangrijk punt is dat accountability niet alleen betrekking heeft op ex post controle, maar ook een rol speelt bij de ontwikkeling van beleid aan de voorkant: ex ante. Het voorkomen van problemen en het anticiperen daarop is hierbij belangrijk (Bovens, 2007, p. 453).

Volgens Bovens (2007, p. 452) is accountability niet hetzelfde als toezicht, omdat de mogelijkheid tot het opleggen van sancties een essentieel onderdeel is van accountability. Dit theoretische inzicht is ook toepasbaar binnen de woningcorporatiesector. Binnen de woningcorporatiesector bestaan vormen van toezicht die niet noodzakelijkerwijs volledig onder accountability vallen. Toch draagt iedere vorm van toezicht bij aan de bredere accountabilityrelatie tussen bijvoorbeeld de Aw als forum enerzijds en de woningcorporatie als actor anderzijds. Wanneer woningcorporaties slecht beleid voeren en dit leidt tot een zeer kritisch visitatierapport, mag worden aangenomen dat een dergelijk rapport ook wordt meegenomen in het toezicht dat door de Aw wordt uitgeoefend. Een visitatiebureau heeft bijvoorbeeld geen formele bevoegdheden om in te grijpen of sancties op te leggen, maar de Aw heeft die wel. Hoewel een visitatiebureau daarom niet volledig voldoet aan de eisen waaraan een forum volgens Bovens (2007, pp. 451-452) moet voldoen, draagt het wel bij aan de manier waarop verantwoording binnen de sector vorm krijgt.

In dit onderzoek wordt accountability begrepen als een relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor verplicht is zijn handelen uit te leggen en te rechtvaardigen, het forum vragen kan stellen en een oordeel kan vellen, en de actor als gevolg van dat oordeel met consequenties kan worden geconfronteerd (Bovens, 2007). Accountability wordt dus niet

alleen gezien als transparantie of informatieverstrekking, maar als een institutionele relatie waarin controle, beoordeling en mogelijke consequenties centraal staan. Binnen de woningcorporatiesector krijgt accountability vorm via verschillende interne en externe verantwoordings- en toezichtmechanismen, waaronder toezicht door de RvC, de Aw, het WSW, visitaties en andere vormen van publieke verantwoording. In dit onderzoek wordt toezicht daarom beschouwd als een belangrijk onderdeel van de bredere accountabilityrelatie tussen de actor en de verschillende forums.

3.2.1 Functies van accountability

Naast het definiëren van accountability onderscheidt Bovens (2007, p. 462) drie verschillende doelen die accountability kan dienen. Ten eerste verwijst hij naar het democratische perspectief. Bovens (2007, p. 463) stelt dat publieke verantwoording essentieel is voor het democratische proces, omdat het de overheid in staat stelt te weten wat het ambtelijk apparaat doet en burgers de informatie geeft die zij nodig hebben om de overheid via verkiezingen te beoordelen.

Daarnaast bespreekt Bovens (2007, p. 463) het constitutionele perspectief. Dit betekent dat accountability moet helpen om corruptie en machtsmisbruik te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer forums zoals rechtbanken tijdig kunnen ingrijpen. Wanneer verschillende actoren, zoals rechters, burgers, overheid en uitvoeringsorganisaties, elkaar in evenwicht houden, draagt dit bij aan goed bestuur.

Tot slot onderscheidt Bovens (2007, pp. 463-464) het leerperspectief. Accountability moet de actor in staat stellen te leren. De mogelijkheid van sancties stimuleert actoren om efficiënter te werken. Daarnaast kunnen actoren in vergelijkbare situaties via verantwoordingsprocessen zien wat wel en niet werkt, waardoor ook efficiëntie en effectiviteit kunnen worden verbeterd.

Tegelijkertijd wijst Power op een zogenoemde “audit explosion” (Power, 1997, p. 3). Hij stelt dat er steeds meer controle wordt uitgeoefend. Daarmee stelt hij de vraag wanneer controle nog nuttig is, en wanneer er sprake is van te veel controle. Bovendien is onbeperkte controle onmogelijk (Power, 1997, pp. 1-4). Volgens Power (1997, pp. 95-97) kunnen twee worstcasescenario's optreden. Het eerste is decoupling, waarbij een organisatie scheiding aanbrengt tussen wat zij doet en wat zij rapporteert. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer specifieke afdelingen worden opgericht die zich uitsluitend richten op rapportage, terwijl er in de afdelingen die het daadwerkelijke werk uitvoeren niets verandert naar aanleiding van de audit. Het tweede scenario is colonisation, wat optreedt wanneer auditing zo diep in een

organisatie is doorgedrongen dat bijvoorbeeld de percepties over wat belangrijk is beginnen te veranderen. Uiteindelijk kan dit leiden tot precies het tegenovergestelde van wat auditing oorspronkelijk beoogde te bereiken (Power, 1997, p. 98). Hierop wordt in een volgende paragraaf verder ingegaan.

3.2.2 Vormen van accountability

Zoals eerder genoemd, zijn toezicht en accountability belangrijker geworden sinds de hervormingen van New Public Management. Daarom is het belangrijk om de verschillende vormen van accountability te onderzoeken. In zijn artikel onderscheidt Bovens (2007) verschillende manieren om accountability in vormen onder te verdelen. Eerst maakt hij onderscheid op basis van de aard van het forum. Op basis daarvan beschrijft hij political accountability (Bovens, 2007, p. 455). Dit betreft democratische controle. Kiezers delegeren macht aan vertegenwoordigers, die op hun beurt macht delegeren aan ministers, die vervolgens worden ondersteund door ambtenaren. Verantwoording loopt precies in de omgekeerde richting. Ministers leggen verantwoording af aan het parlement, soms voor het handelen van hun ambtenaren, waarna het parlement via verkiezingen verantwoording aflegt aan kiezers (Bovens, 2007, p. 455). Ten tweede beschrijft hij legal (juridische) accountability. Hierbij moet een actor zich voor zijn handelen verantwoorden tegenover een rechterlijke instantie. De rechtbank is het forum dat gedrag beoordeelt op basis van juridische normen en regels, waardoor dit de meest duidelijk afgebakende vorm van accountability is (Bovens, 2007, p. 456). Een derde vorm is administrative accountability, die wordt uitgeoefend door auditors, inspecteurs en controllers. Dit betreft hiërarchische relaties waarin een actor zich moet verantwoorden tegenover toezichthoudende instanties, zoals auditors of een ombudsman (Bovens, 2007, p. 456). Professional accountability betreft verantwoording aan peers. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om codes die door beroepsgroepen zijn opgesteld en waaraan leden geacht worden zich te houden (Bovens, 2007, pp. 456-457). Tot slot onderscheidt Bovens (2007, p. 457) social accountability. Deze vorm verwijst naar verantwoording richting maatschappelijke actoren, zoals belangenorganisaties, burgers en de media. Social accountability is vaak niet formeel vastgelegd en kent geen formele sanctioneringsbevoegdheden. Toch biedt het, vooral in het digitale tijdperk waarin rapporten van inspecties of raden van toezicht bijvoorbeeld eenvoudig kunnen worden gepubliceerd, een effectieve manier voor een actor om zich tegenover het publiek te verantwoorden (Bovens, 2007, p. 457).

Bovens (2007, pp. 457-458) maakt daarnaast een onderscheid door te kijken naar de actor. De centrale vraag hierbij is wie ter verantwoording kan worden geroepen. Ten eerste onderscheidt Bovens (2007, p. 458) corporate accountability, waarvan sprake is wanneer een hele organisatie als geheel ter verantwoording kan worden geroepen, omdat zij als één actor optreedt. Ten tweede onderscheidt hij hierarchical accountability, waarvan sprake is wanneer managers ter verantwoording worden geroepen voor hun ondergeschikten. Bij hierarchical accountability is de directeur, bestuurder of bijvoorbeeld een minister dus uiteindelijk verantwoordelijk voor de gehele organisatie. Ten derde onderscheidt Bovens (2007, pp. 458-459) collective accountability. Hiervan is sprake wanneer ieder individu ter verantwoording kan worden geroepen voor het functioneren van de gehele organisatie. Dit roept echter veel morele bezwaren op, waardoor het in de praktijk niet vaak voorkomt. Tot slot onderscheidt Bovens (2007, p. 459) individual accountability, wat betekent dat ieder individu verantwoordelijk wordt gehouden voor zijn eigen handelen. Binnen woningcorporaties zijn meerdere vormen van accountability van toepassing. Zo werd in de Vestia-affaire de individuele bestuurder ter verantwoording geroepen, maar werd Vestia als organisatie ook ter verantwoording geroepen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014).

Een derde onderscheid dat Bovens (2007, pp. 459-460) maakt, is gebaseerd op de aard van het handelen, oftewel waarvoor verantwoording moet worden afgelegd. Het laatste onderscheid heeft betrekking op de aard van de verplichting. Bovens (2007, p. 460) onderscheidt vertical, horizontal en diagonal accountability. Binnen een hiërarchische relatie is sprake van vertical accountability. Wanneer er geen dergelijke relatie bestaat, gaat het meestal om horizontal accountability. Dit is echter niet het geval wanneer verantwoording wordt afgelegd aan een accountant of inspecteur die geen directe hiërarchische relatie met de actor heeft, maar wel rapporteert aan een forum dat zo'n relatie wél heeft. In dat geval kan de accountability als diagonal worden begrepen.

Dit onderzoek gebruikt voornamelijk de eerste manier om onderscheid te maken tussen vormen van accountability. Dit wordt verder toegelicht in de operationalisatie. In de analyse wordt ook ingegaan op de rollen die de verschillende forums hebben ten opzichte van de actor.

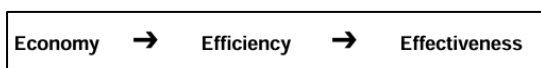
3.3 Het concept performance

Performance vormt een van de centrale concepten in dit onderzoek, omdat de onderzoeksvraag betrekking heeft op de invloed van accountability op performance binnen de woningcorporatiesector. Om deze vraag te beantwoorden, is het eerst nodig te verduidelijken

wat met performance wordt bedoeld, vooral omdat performance in de publieke en semipublieke sector niet kan worden gereduceerd tot één enkele indicator, zoals efficiëntie, financiële resultaten of output. De volgende deelparagrafen bieden daarom de theoretische basis voor de operationalisatie van performance later in dit hoofdstuk. Het 3E-model en het IOO-model helpen onderscheid te maken tussen inputs, outputs, outcomes, efficiëntie en effectiviteit, terwijl de conceptual space of performance laat zien dat performance afhangt van stakeholders, formele en informele criteria, subjectieve en objectieve dimensies en het analyzeniveau. Tot slot maken de domeinen van performance het mogelijk onderscheid te maken tussen verschillende typen performance, zoals outputs, efficiency, service outcomes, responsiveness en democratic outcomes. Samen maken deze perspectieven het mogelijk het abstracte concept performance te vertalen naar concrete dimensies voor de empirische analyse, zodat kan worden onderzocht hoe accountability verschillende aspecten van performance binnen de woningcorporatiesector beïnvloedt.

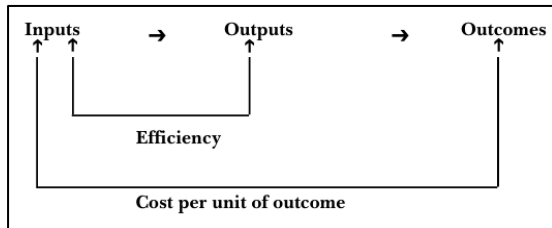
3.3.1 Modellen van performance

Zowel het 3E-model als het IOO-model zijn invloedrijk binnen de literatuur over performance (Andersen et al., 2016, p. 853; Boyne, 2002, p. 17). Het 3E-model onderscheidt drie dimensies van performance. Ten eerste is er economy, wat betekent dat publieke organisaties moeten proberen de kosten zo laag mogelijk te houden. Tegelijkertijd moet niet worden vergeten dat bijvoorbeeld het uitbuiten van werknemers niet als goede performance wordt beschouwd (Boyne, 2002, p. 17). Ten tweede is er efficiency, die kan worden onderverdeeld in technische efficiëntie en allocatieve efficiëntie. Technische efficiëntie betreft de kosten per eenheid output, zoals de kosten van één uur onderwijs of de kosten van het ophalen van 100 kilogram afval. Allocatieve efficiëntie gaat over de vraag of middelen worden toegewezen in overeenstemming met de publieke vraag. In de meeste gevallen wordt de definitie van technische efficiëntie gebruikt (Boyne, 2002, pp. 17-18). Tot slot heeft het model betrekking op effectiveness, wat verwijst naar de vraag of de formele doelstellingen van diensten worden bereikt (Boyne, 2002, p. 18).



Figuur 1: Het 3E-model (Boyne, 2002, p.17)

Het IOO-model lijkt in zekere zin op het 3E-model. De nadruk ligt op inputs, outputs en outcomes. In dit model wordt efficiëntie weergegeven als de relatie tussen input, oftewel kosten, en output. Outcomes omvatten ook formele effectiviteit (Boyne, 2002, p. 18).



Figuur 2: Het IOO-model (Boyne, 2002, p. 18)

3.3.2 Conceptual space van performance

Performance is, net als accountability, een conceptueel onduidelijk en veelzijdig begrip. Andersen et al. (2016) definiëren performance in brede zin als daadwerkelijke verwezenlijking in relatie tot beoogde doelen: “the actual achievement of a unit relative to its intended achievements, such as the attainment of goals and objectives” (Andersen et al., 2016, p. 852). De auteurs stellen verder dat het concept onvoldoende duidelijk is, omdat studies naar publieke organisaties soms focussen op één performancecriterium, terwijl onduidelijk blijft welke criteria zijn uitgesloten en waarom. Omdat publieke organisaties vaak meerdere, mogelijk conflicterende doelen nastreven, kan dit tot een vertekend beeld leiden.

Om dit probleem aan te pakken, introduceren de auteurs het idee van een conceptual space of performance. Zij stellen voor om het concept te analyseren door te kijken naar een aantal verschillende onderscheidingen (Andersen et al., 2016, pp. 852-853). Ten eerste onderscheiden zij de rollen van stakeholders. De centrale vraag hierbij is: wie bepaalt wat goede performance is? Verschillende stakeholders, zoals politici, burgers en organisaties, hebben verschillende opvattingen over wat als goede performance moet worden beschouwd. Performancecriteria zijn daarom niet universeel, maar afhankelijk van de actor die een beoordeling maakt (Andersen et al., 2016, p. 855).

Ten tweede maken Andersen et al. (2016, p. 856) onderscheid op basis van formaliteit. Sommige criteria zijn expliciet vastgelegd in wetgeving, regelgeving of beleidsdoelstellingen, terwijl andere gebaseerd zijn op impliciete normen, zoals professionele standaarden. Performance kan daarom zowel formeel als informeel worden gedefinieerd.

Een derde belangrijk onderscheid betreft de mate van subjectiviteit (Andersen et al., 2016, p. 856). Sommige performancecriteria hebben betrekking op waarneembare externe

verschijnselen, terwijl andere betrekking hebben op interne percepties, zoals tevredenheid of vertrouwen. Dit betekent dat performance zowel objectieve als intrinsiek subjectieve dimensies kan omvatten.

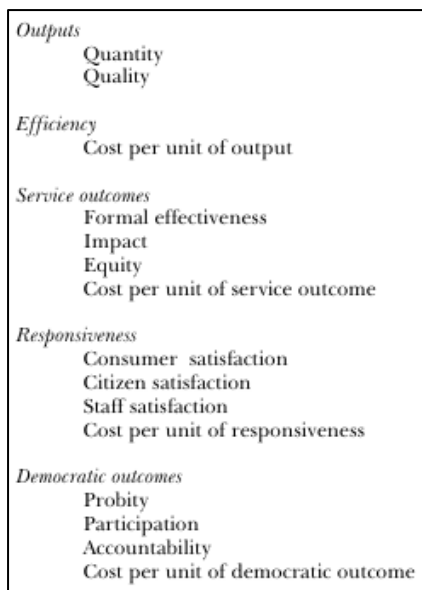
Verder stellen Andersen et al. (2016, p. 857) dat performance niet uitsluitend naar resultaten verwijst, maar ook naar processen. In publieke organisaties zijn aspecten zoals transparantie en integriteit belangrijke onderdelen van performance, omdat zij verbonden zijn met democratische waarden. De manier waarop diensten worden geleverd is daarom net zo relevant voor performance als de uiteindelijke uitkomst. Het gaat dus niet alleen om het doel, maar ook om de middelen waarmee dat doel wordt bereikt.

De auteurs bespreken ook de *type of product focus*, die voortbouwt op het IOO-model (Andersen et al., 2016, p. 857). Performancecriteria kunnen worden onderscheiden op basis van hun positie in het productieproces, namelijk inputs, outputs, outcomes, output per input en outcome per input. Outcomes staan doorgaans het dichtst bij de realisatie van organisatiedoelen, maar het gebruik ervan heeft ook een nadeel. Publieke organisaties kunnen namelijk vaak niet alle factoren controleren die deze outcomes beïnvloeden. Daardoor geven outcome-indicatoren niet altijd een volledig en accuraat beeld van de performance van de organisatie zelf, maar kunnen zij ook gedeeltelijk of volledig het resultaat zijn van andere factoren.

Tot slot benadrukken de auteurs het belang van de unit of analysis (Andersen et al., 2016, pp. 857-858). Performance kan op verschillende niveaus worden onderzocht, zoals individuen, teams, organisaties of programma's. Deze niveaus zijn niet direct vergelijkbaar. Bovendien beïnvloedt de keuze voor een bepaald niveau de interpretatie van performance.

3.3.3 Domeinen van performance

Boyne (2002, pp. 17-19) gebruikt een conceptueel kader om vijf domeinen van performance te schetsen, die onder meer zijn gebaseerd op het hierboven besproken IOO-model en 3E-model. Elk van deze domeinen bestaat uit subdomeinen. Dit wordt weergegeven in figuur 3.



Figuur 3: Domeinen van performance (Boyne, 2002, p. 19)

Outputs bestaan uit de kwantiteit, oftewel het volume van geleverde diensten, en de kwaliteit van deze diensten. Efficiëntie verwijst naar de relatie tussen input en output en heeft daarom betrekking op de vraag hoe efficiënt middelen worden gebruikt om performance te leveren. Outcomes bestaan uit formele effectiviteit, die betrekking heeft op de vraag of formele doelen worden bereikt, en impact, waaronder ook positieve en negatieve neveneffecten vallen (Boyne, 2002, p. 18). Outcomes omvatten ook equity, wat gaat over rechtvaardigheid in de verdeling van outputs, en kosteneffectiviteit, wat verwijst naar de kosten per eenheid service outcome (Boyne, 2002, p. 18).

Responsiveness betreft de tevredenheid van consumenten, die de directe gevolgen ervaren, en burgers, die de indirecte gevolgen ervaren. Ook personeelstevredenheid wordt meegenomen, omdat dit relevant is voor de totale performance. Tot slot kan responsiveness ook worden beoordeeld door te kijken naar de kosten per eenheid responsiveness (Boyne, 2002, p. 18).

Het laatste domein bestaat uit democratic outcomes, die belangrijk zijn wanneer performance in de publieke sector wordt beschouwd. Dit domein omvat probity, dat betrekking heeft op het juiste gebruik van publieke middelen en de afwezigheid van fraude, publieke participatie en accountability. Ook hier kunnen de kosten per eenheid democratic outcome worden meegenomen (Boyne, 2002, p. 19).

3.4 Invloed van accountability op performance

Verschillende auteurs bespreken de relatie tussen vormen van toezicht en performance. Budding en Groot (2008, pp. 12-13) stellen onder meer dat het gebruik van objectieve niet-financiële maatstaven voor performance-evaluatie positieve effecten heeft op gemeten performance. Het gebruik van een dergelijke evaluatiemethode zorgt voor duidelijkere doelen, die vervolgens gemakkelijker kunnen worden bereikt. Dit effect wordt in hun onderzoek bevestigd en lijkt vooral sterk wanneer het gaat om de performance van gereguleerde sectoren (Budding & Groot, 2008, p. 14; Budding & Groot, 2008, p. 28). Tegelijkertijd wijzen de auteurs erop dat het gebruik van accounting measures kan leiden tot controllability problems, wat betekent dat managers verantwoordelijk worden gehouden voor resultaten waarop zij geen invloed hebben gehad (Budding & Groot, 2008, p. 13).

In een ander artikel wijzen dezelfde auteurs op de gevolgen van het denken vanuit New Public Management. Een belangrijk onderdeel van New Public Management is onder meer het idee dat verantwoording afleggen over prestaties uiteindelijk leidt tot betere performance (Groot & Budding, 2008, p. 4). Hun niet-representatieve onderzoek laat zien dat een derde van de respondenten waarnam dat performance verbeterde na de invoering van New Public Management-maatregelen, waaronder meer verantwoording. Een belangrijke kanttekening is echter dat de performance slechts in beperkte mate verbeterde als gevolg van deze maatregelen (Groot & Budding, 2008, p. 5).

Maatregelen die zijn gericht op het vergroten van accountability hebben niet alleen positieve effecten op performance. Een belangrijk nadeel ligt in de zogenoemde performance paradox, die een gevolg is van de eerder besproken audit explosion. Dit wordt in de volgende paragraaf verder behandeld.

3.4.1 Performance paradox

Een onderdeel van New Public Management is de hoge prioriteit die wordt gegeven aan het meten van outputs en resultaten. Power (1997, p. 3) stelt dat dit te ver is doorgeschoten en heeft geleid tot een audit explosion. Hoewel verschillende studies laten zien dat de focus op toezicht en accountability niet altijd de gewenste effecten oplevert en bovendien niet altijd de werkelijke performance accuraat weergeeft, blijft het voor veel beleidsmakers en politici een belangrijk instrument om de performance van een organisatie te verbeteren. Dit wordt ook wel de performance paradox genoemd (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 267). Het gaat om de zwakke

correlatie tussen performance-indicatoren en daadwerkelijke performance (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 271).

Er zijn vier processen waardoor indicatoren uiteindelijk niet langer overeenkomen met daadwerkelijke performance. Het eerste proces wordt *positive learning* genoemd. Dit treedt op wanneer de algehele performance zo sterk is verbeterd dat de indicatoren niet langer gevoelig genoeg zijn om slechte performance te onderscheiden. Het tweede proces wordt *perverse learning* genoemd. Dit betekent dat actoren na verloop van tijd weten welke aspecten van performance door de indicatoren worden gemeten en vervolgens juist die aspecten verbeteren of manipuleren, mogelijk zelfs ten koste van de algehele performance. Het derde proces wordt *selection* genoemd. Dit treedt op wanneer slechte performers worden vervangen door goede performers, waardoor de indicatoren niet langer onderscheid tussen kunnen maken. Tot slot kan sprake zijn van *suppression of performance*. Wanneer gegevens bijvoorbeeld worden geaggregeerd, verdwijnen verschillen tussen verschillende vormen van performance. Daardoor kan een organisatie onjuist worden beoordeeld (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 271).

Van Thiel en Leeuw (2002, p. 272) wijzen ook op een *unintended performance paradox*. Deze kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer te weinig performance-indicatoren worden gebruikt. Daarnaast ligt de focus vaak op de vraag of procedures worden gevolgd en of performance wordt gemeten, in plaats van op wat de metingen daadwerkelijk laten zien en wat de werkelijke performance is.

De auteurs wijzen ook op het probleem van meerdere, en soms zelfs conflicterende, doelen. Dit maakt het moeilijk om performance te meten, bijvoorbeeld omdat performance voor verschillende actoren verschillende betekenissen kan hebben (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 272). Verdere risico's liggen in de vaagheid van concepten zoals veiligheid en gezondheid. Dergelijke concepten zijn moeilijk in indicatoren te vatten. Een ander mogelijk probleem dat onder de *unintended performance paradox* valt, is *measure fixation*, waarbij de focus komt te liggen op de indicatoren zelf in plaats van op het onderliggende doel (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 273).

Naast de *unintended performance paradox* bestaat er ook een *deliberate performance paradox*. Deze treedt op wanneer een actor bijvoorbeeld informatie achterhoudt of indicatoren manipuleert. Een actor kan ook alleen eenvoudige cases selecteren voor inspectie, waardoor een te positief beeld ontstaat (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 274).

Het voorkomen van een *performance paradox* is moeilijk, net als het opsporen ervan. Vaak komen mensen er pas achter wanneer het al te laat is (Van Thiel & Leeuw, 2002, pp. 275-276). Toch zijn er verschillende manieren waarop het risico op een *performance paradox* zoveel

mogelijk kan worden beperkt. Zo is het belangrijk om externe bronnen te betrekken, zoals cliëntenpanels en de nationale ombudsman, zodat niet alleen op de actor zelf hoeft te worden vertrouwd. Daarnaast is het belangrijk om veel verschillende indicatoren te gebruiken, die van tijd tot tijd worden gewijzigd en niet uitsluitend door de actor zelf worden ontwikkeld of voorgesteld (Van Thiel & Leeuw, 2002, pp. 276-277).

Verder moet in de publieke sector niet alleen aandacht worden besteed aan “harde” kenmerken. Publieke dienstverlening gaat niet alleen over efficiëntie en effectiviteit, maar ook over waarden zoals rechtvaardigheid en billijkheid (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 277).

Concluderend kan worden gesteld dat performance measurement noodzakelijk is voor accountability, maar tegelijkertijd onvermijdelijk verstoringen veroorzaakt die de betrouwbaarheid van gemeten performance ondermijnen.

In dit onderzoek wordt de performance paradox gebruikt om te analyseren of accountability ook onbedoelde negatieve effecten op performance kan hebben. Het concept helpt te onderzoeken of woningcorporaties als gevolg van toezicht en verantwoordingsvereisten zich meer richten op meetbare indicatoren dan op onderliggende maatschappelijke doelen. Ook maakt het mogelijk om te analyseren of accountability leidt tot administratieve lasten, strategisch gedrag of een vernauwing van performance tot die aspecten die het gemakkelijkst te meten en te rapporteren zijn. De performance paradox wordt daarom gebruikt om de empirische bevindingen over mogelijke spanningen tussen accountability en performance binnen de woningcorporatiesector te interpreteren. Op deze manier onderzoekt deze studie niet alleen of accountability bijdraagt aan betere performance, maar ook of zij bepaalde dimensies van performance kan vertekenen of belemmeren. De operationalisatie zal verder toelichten hoe dit element in de analyse wordt meegenomen.

3.5 Conclusie en conceptueel model

Het theoretisch kader laat zien dat de relatie tussen accountability en performance binnen de semipublieke en publieke sector complex is en vanuit verschillende perspectieven kan worden onderzocht. Vanuit een governanceperspectief wordt duidelijk dat woningcorporaties opereren binnen een netwerk van onderling afhankelijke actoren, waarin sturing plaatsvindt via verschillende mechanismen en actoren. Dit betekent dat toezicht en accountability niet uitsluitend hiërarchisch zijn georganiseerd, maar zich uitstrekken over meerdere niveaus en actoren.

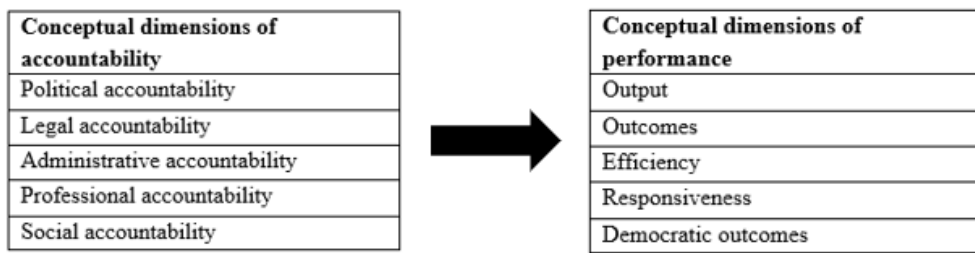
De ontwikkeling van toezicht, deels onder invloed van New Public Management en latere governancehervormingen, heeft geleid tot een grotere nadruk op transparantie en controle. Binnen deze context is accountability een centraal concept. Op basis van Bovens (2007) kan accountability worden begrepen als een relatie waarin een actor verantwoording aflegt over zijn handelen aan een forum, dat een oordeel kan vellen en mogelijk sancties kan opleggen. Accountability is niet helemaal hetzelfde als toezicht, maar in dit onderzoek worden beide concepten met als nauw met elkaar verbonden beschouwd.

Daarnaast laat de literatuur zien dat accountability verschillende vormen aanneemt, namelijk political, legal, administrative, professional en social accountability, die binnen de woningcorporatiesector in verschillende mate gelijktijdig aanwezig zijn. Dit leidt tot een opeenstapeling van accountabilitymechanismen, waarin verschillende actoren, zoals de Aw, de RvC, WSW en huurdersorganisaties, allemaal een rol spelen bij het toezicht op woningcorporaties.

Met betrekking tot performance laat de literatuur zien dat performance in de publieke sector moeilijk eenduidig te definiëren en te meten is. Wel is duidelijk dat performance ten minste betrekking heeft op outputs, outcomes, efficiëntie, responsiveness en democratic outcomes. De literatuur wijst daarnaast op een spanning tussen accountability en performance. Enerzijds kan accountability bijdragen aan betere performance via transparantie en corrigerende mechanismen. Anderzijds kan een hoge mate van accountability de handelingsruimte verkleinen en problematisch gedrag van woningcorporaties stimuleren, wat performance juist kan belemmeren. Dit wordt onder meer aangeduid als de performance paradox.

Op basis van deze inzichten is accountability in dit onderzoek geconceptualiseerd als een multidimensionale verzameling van toezicht- en accountabilityrelaties, en performance als de mate waarin woningcorporaties hun maatschappelijke doelen effectief en efficiënt bereiken. De theoretische verwachting is dat accountability zowel een faciliterende als een beperkende invloed op performance kan hebben, afhankelijk van de aard, intensiteit en perceptie van toezicht.

Dit leidt tot een conceptueel model waarin accountability, in haar verschillende vormen, wordt verondersteld invloed uit te oefenen op de maatschappelijke performance van woningcorporaties. De invloed van accountability is echter niet eenduidig en kan zowel positieve als negatieve effecten hebben. Specifieke modererende en mediërende variabelen die zich in de context van woningcorporaties kunnen voordoen, zouden in de analyse kunnen worden geïdentificeerd.



Figuur 4: Conceptueel model

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethodologie besproken. Eerst komen het onderzoeksontwerp en de caseselectie aan bod. Daarna volgen de operationalisatie van de kernconcepten, de dataverzameling en de data-analyse. Ten slotte worden de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek besproken.

4.1 Onderzoeksontwerp en caseselectie

Het empirische onderzoek bestaat uit een kwalitatieve, interpretatieve single case study van de Nederlandse woningcorporatiesector (Plochg & Van Zwieten, 2007, p. 82). De casus vormt een typische casus van een semipublieke sector waarin accountabilityrelaties complex en gelaagd zijn en verbonden zijn met performance. Het onderzoek is Y-centred, met performance als centrale uitkomstvariabele, en onderzoekt hoe verschillende actoren de invloed van accountability op performance waarnemen en interpreteren. Een kwalitatief onderzoeksontwerp is passend, omdat het onderzoek niet primair gericht is op het vaststellen van objectieve causale verbanden, maar op het begrijpen van de betekenissen die actoren toekennen aan accountabilitymechanismen en hun invloed op performance (Plochg & Van Zwieten, 2007, p. 78).

Een case study is geschikt omdat de relatie tussen accountability en performance sterk afhankelijk is van de institutionele context waarin deze plaatsvindt. De case study maakt het mogelijk om deze relatie diepgaand te onderzoeken binnen de specifieke context van de Nederlandse woningcorporatiesector. Binnen de sector zijn verschillende interne en externe verantwoordingsmechanismen aanwezig, bijvoorbeeld via de RvC, Aw, WSW, visitaties en huurdersorganisaties. Dit maakt het mogelijk om verschillende vormen van accountability binnen één casus te bestuderen.

4.2 Operationalisatie

4.2.1 Accountability

Op basis van de zeven criteria die Bovens (2007) formuleert, kan worden vastgesteld of er sprake is van een accountabilityrelatie. Op basis van de hierboven geschetste institutionele context is duidelijk dat een dergelijke relatie, in ieder geval tot op zekere hoogte, aanwezig is tussen woningcorporaties en de geïnterviewden van de verschillende organisaties. Om die reden zullen deze criteria tijdens de interviews niet expliciet worden besproken.

Binnen de woningcorporatiesector kan accountability het duidelijkst worden onderscheiden op basis van de aard van het forum, zoals geformuleerd door Bovens (2007, pp. 455-457) en reeds besproken in paragraaf 3.2.2. In deze paragraaf wordt elke vorm van accountability op basis van de aard van het forum toegelicht in relatie tot de woningcorporatiesector.

Political accountability (Bovens, 2007, p. 455) is vooral van toepassing op het systeem als geheel, omdat ministers niet direct verantwoordelijk zijn voor individuele beslissingen van woningcorporaties, maar in principe wel verantwoordelijk zijn voor het functioneren van het systeem. Tegelijkertijd kan misstanden binnen een individuele woningcorporatie die voortkomen uit problemen in het systeem, zoals bijvoorbeeld zichtbaar werd bij de Vestia-affaire, tot politieke gevolgen leiden.

Legal accountability (Bovens, 2007, p. 456) is daarentegen duidelijk aanwezig binnen de sector. Woningcorporaties en hun director-managers hebben wettelijke verplichtingen waaraan zij moeten voldoen.

Administrative accountability (Bovens, 2007, p. 456) vindt binnen de sector op veel verschillende manieren plaats. Dit gebeurt zowel intern, via de RvC's, huurdersparticipatie en de rol van de accountant, als extern, via de Aw, visitaties en het WSW. Daarnaast spelen ook lokale overheden een rol in externe verantwoording.

Professional accountability (Bovens, 2007, pp. 456-457) is binnen de woningcorporatiesector niet formeel vastgelegd. Toch vindt informeel contact tussen woningcorporaties waarschijnlijk plaats via netwerkbijeenkomsten die bijvoorbeeld door Aedes of de VTW worden georganiseerd. Bovendien heeft de governancecode, die mede door Aedes is opgesteld, geleid tot normen waaraan woningcorporaties geacht worden te voldoen. Er zijn echter geen mogelijkheden voor handhaving of sanctionering door peers of door Aedes.

Social accountability (Bovens, 2007, p. 457) is daarentegen sterk aanwezig binnen de woningcorporatiesector. Rapporten, zoals visitatierapporten, rapporten van de Aw, evaluaties

van de prestatieafspraken en jaarverslagen, worden gepubliceerd en zijn publiek toegankelijk. Bovendien hebben huurders, als maatschappelijke actoren, toezichts- en beïnvloedingsmogelijkheden, zoals het instemmingsrecht. Ter verduidelijking van deze operationalisatie van accountability kan de onderstaande tabel worden gebruikt.

Concept	Geoperationaliseerd als
Political accountability	Ministeriële verantwoordelijkheid voor het systeem
Legal accountability	Verantwoording tegenover de wet, afgedwongen door rechters
Administrative accountability	Verantwoording aan (ten minste) de RvC, Aw, WSW, visitaties, formele huurdersparticipatie en de accountant
Professional accountability	Verantwoording aan andere woningcorporaties
Social accountability	Verantwoording aan de samenleving als geheel

Tabel 1: Operationalisatie van dimensies van accountability

De geïnterviewden wordt gevraagd hoe zij de invloed van deze vijf verschillende vormen van accountability op performance zien. Niet aan alle geïnterviewden worden dezelfde vragen gesteld. Zo wordt bijvoorbeeld verwacht dat toezichthouders van de Aw meer kunnen zeggen over administrative accountability dan over professional accountability, omdat verantwoording aan de Aw grotendeels onder administrative accountability valt en de Aw waarschijnlijk minder zicht heeft op professional accountability.

Wanneer een geïnterviewde aangeeft dat verantwoording bepaalde effecten heeft op performance, wordt gevraagd welke specifieke vorm van accountability dit veroorzaakt. Bijvoorbeeld: “Wordt dit veroorzaakt door druk vanuit de samenleving?” of “Is dit het gevolg van hiërarchisch toezicht door de RvC?” Op deze manier hoeven geïnterviewden de theoretische vormen van accountability niet te begrijpen, terwijl de bevindingen toch kunnen worden onderscheiden naar verschillende vormen van accountability.

4.2.2 Performance

Performance in de woningcorporatiesector komt op verschillende manieren naar voren. De domeinen van performance die in paragraaf 3.3.3 zijn besproken, zoals geformuleerd door Boyne (2002, pp. 17-19), kunnen op de sector worden toegepast. Deze domeinen zijn outputs, efficiency, outcomes, responsiveness en democratic outcomes. Deze worden hieronder geoperationaliseerd.

Output heeft betrekking op de kwantiteit en kwaliteit van de geleverde diensten (Boyne, 2002, p. 18). Binnen de woningcorporatiesector verwijst dit bijvoorbeeld naar de kwantiteit en kwaliteit van nieuwgebouwde woningen, maar ook naar onderhoud en verduurzaming. Tegelijkertijd heeft dit ook directe gevolgen voor leefbaarheid, zowel in de woning als in de wijk.

Outcomes hebben betrekking op formele doelen en maatschappelijke impact (Boyne, 2002, p. 18), maar in de context van woningcorporaties, gekenmerkt door druk op leefbaarheid en een groot woningtekort, hangen deze nauw samen met output. Daarom worden deze gecombineerd. Binnen de woningcorporatiesector is uiteraard ook sprake van een bepaalde mate van efficiency, wat verwijst naar de relatie tussen input en output (Boyne, 2002, p. 18). Input heeft vooral betrekking op de allocatie van financiële middelen, terwijl output gaat over wat met die middelen wordt bereikt.

Responsiveness gaat over de tevredenheid van consumenten en burgers (Boyne, 2002, p. 18), wat kan worden geoperationaliseerd als de tevredenheid van huurders, maar ook van omwonenden, woningzoekenden en, in bredere zin, de samenleving als geheel. Tot slot gaan democratic outcomes over probity (Boyne, 2002, p. 19). In dit onderzoek wordt dit geoperationaliseerd als transparantie en integriteit.

Voor dit onderzoek is het belangrijk om performance in verschillende dimensies te verdelen, zodat een diepgaande analyse kan worden gemaakt van welke vormen van accountability welke dimensies van performance beïnvloeden, en op welke manier. Op basis van de door Boyne (2002, pp. 17-19) geformuleerde domeinen van performance en de toepassing daarvan op de woningcorporatiesector kunnen verschillende dimensies worden onderscheiden. Deze worden in onderstaande tabel weergegeven.

Concept	Geoperationaliseerd als
Output	Aantal nieuwgebouwde en verduurzaamde woningen + performance op leefbaarheid
Outcomes	Aantal nieuwgebouwde en verduurzaamde woningen + performance op leefbaarheid
Efficiency	Efficiëntie (vooral de efficiënte allocatie van financiële middelen)
Responsiveness	Tevredenheid van huurders en de bredere maatschappij
Democratic outcomes	Transparantie en integriteit

Tabel 2: Operationalisatie van dimensies van performance

Op basis van deze dimensies kunnen interviewvragen worden geformuleerd. Voor het aantal nieuwgebouwde of gerenoveerde woningen kan bijvoorbeeld de volgende vraag worden gesteld: “Welke rol speelt toezicht of verantwoording in het aantal woningen dat wordt gebouwd?”

Om leefbaarheid te onderzoeken kan de volgende vraag worden gesteld: “Welke rol speelt toezicht bij leefbaarheid in een wijk?” Voor efficiency kan de vraag “Heeft toezicht invloed op hoe middelen worden gealloceerd?” worden gesteld. Voor huurderstevredenheid en tevredenheid binnen de bredere samenleving is een mogelijke vraag: “In hoeverre sluit beleid aan bij de wensen van huurders?” Voor transparantie en integriteit kan de volgende vraag worden gesteld: “Heeft toezicht invloed op integriteit?”

4.2.3 Performance paradox

Tot slot is er binnen de woningcorporatiesector ook een mogelijke performance paradox. Om dit te onderzoeken worden vragen gesteld over bijvoorbeeld perverse learning, zoals: “Denkt u dat organisaties gericht verbeteringen doorvoeren op gebieden waarvan zij weten dat toezichthouders daarop letten, terwijl dit mogelijk niet ten goede komt aan de algehele performance van de woningcorporatie?”

Daarnaast worden vragen gesteld over de deliberate performance paradox. Dit gebeurt bijvoorbeeld met de vraag: “Heeft u wel eens gezien dat woningcorporaties informatie achterhouden om een positiever beeld te presenteren? Of denkt u dat dit soms gebeurt?”

4.3 Dataverzameling

De empirische data zijn verzameld door middel van semigestructureerde interviews. Deze methode sluit aan bij het interpretatieve karakter van het onderzoek, omdat zij ruimte biedt om de ervaringen, opvattingen en interpretaties van respondenten diepgaand te verkennen (Plochg & Van Zwieten, 2007, pp. 82-83; Van Thiel, 2014, pp. 94-96). Om verschillende perspectieven op de relatie tussen accountability en performance in kaart te brengen, zijn respondenten geselecteerd uit verschillende groepen binnen de woningcorporatiesector. Dit betrof bestuurders, interne toezichthouders, namelijk RvC-leden, externe toezichthouders, namelijk de Aw, WSW en visitatie, en vertegenwoordigers van huurders. Een geanonimiseerd overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2.

Omdat gebruik is gemaakt van semigestructureerde interviews, is een interviewleidraad opgesteld. Deze leidraad is ontwikkeld op basis van de operationalisatie. Daarbij is geprobeerd elke vorm van accountability en elke vorm van performance te bespreken en te onderzoeken hoe deze verschillende vormen en dimensies zich tot elkaar verhouden. Daarnaast zijn ook vragen gesteld om de mogelijke aanwezigheid van een performance paradox te onderzoeken. De interviewgide is opgenomen in bijlage 3.

Er zijn dertien semigestructureerde interviews afgenomen met in totaal veertien respondenten. Eén interview is met twee respondenten tegelijk afgenomen. De interviews duurden gemiddeld ongeveer 45 minuten, hoewel de exacte duur afhankelijk was van de mate waarin respondenten uitweidden over de besproken onderwerpen. De gebruikte interviewleidraad is opgenomen in bijlage 3.

De selectie van respondenten was gebaseerd op doelgerichte sampling, waarbij de interviews grotendeels de vorm hadden van elite interviews (Van Thiel, 2014, pp. 96-97). Personen zijn doelbewust geselecteerd omdat zij vanuit hun functie direct betrokken zijn bij toezicht, verantwoording of performance binnen de woningcorporatiesector. Daarnaast is, vooral bij de bestuurders, geprobeerd een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van de sector te interviewen. Hiervoor zijn bestuurders van zowel grote als kleine woningcorporaties in verschillende regio's van Nederland opgenomen. Door respondenten op deze manier te selecteren, wordt het onderzoek versterkt en neemt de kans toe dat de bevindingen niet slechts contextspecifiek zijn, maar kunnen worden gegeneraliseerd naar de sector als geheel (Van Thiel, 2014, p. 100).

Bij het uitvoeren van dit onderzoek is zorgvuldig omgegaan met de respondenten en de verzamelde interviewdata. Voorafgaand aan de interviews is respondenten om toestemming

gevraagd om het gesprek op te nemen en hun antwoorden te verwerken en te gebruiken voor dit onderzoek. Ook is duidelijk gemaakt wat het doel van het onderzoek was en hoe de informatie zou worden gebruikt. In de analyse worden respondenten niet bij naam genoemd, maar aangeduid op basis van hun functie of rol, zodat hun anonimiteit zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. Daarnaast zijn citaten alleen gebruikt wanneer zij relevant waren voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag, en zijn de interviewdata zorgvuldig verwerkt om de vertrouwelijkheid van respondenten te beschermen.

4.4 Data analysis

Alle interviews zijn opgenomen, woordelijk getranscribeerd en geanonimiseerd om de vertrouwelijkheid van de respondenten te waarborgen. De transcripten vormden vervolgens de basis voor de analyse van de interviewdata.

Voor de analyse is Atlas.ti gebruikt. De transcripten zijn systematisch gecodeerd aan de hand van een theory-driven thematische codeerstrategie. Dit betekent dat de initiële codes gebaseerd waren op de kernconcepten uit het theoretisch kader en de operationalisering, zoals de dimensies van accountability en performance. Binnen performance is aandacht besteed aan verschillende performance-dimensies van woningcorporaties, terwijl binnen accountability onderscheid is gemaakt tussen verschillende vormen en mechanismen van accountability en toezicht. Daarnaast is, vanwege de mogelijke aanwezigheid van een performance paradox, specifiek aandacht besteed aan de manier waarop performance wordt gemeten en indicatoren worden gebruikt. Hiervoor zijn ook codes ontwikkeld.

Tegelijkertijd was de analyse niet volledig gesloten. Tijdens het codeerproces was er ruimte voor inductieve thema's die uit de interviews zelf naar voren kwamen, zoals intrinsieke motivatie en overlap in toezicht en verantwoording. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de codeboom die is opgenomen in bijlage 4. Deze codeerbenadering maakte het mogelijk om respondenten, vormen van accountability, dimensies van performance en bredere thema's zoals de performance paradox met elkaar te vergelijken. De resultaten van deze analyse vormden de basis voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten (Zijlstra & Boumeester, 2024, p. 65), is voor alle interviews dezelfde semigestructureerde interviewleidraad gebruikt (zie Appendix III). Hoewel niet iedere respondent exact dezelfde vragen heeft gekregen, zijn in alle

interviews dezelfde hoofdonderwerpen besproken. Afhankelijk van de expertise van de respondent en het verloop van het gesprek konden bepaalde vragen worden overgeslagen wanneer zij niet relevant waren of al waren beantwoord. Daarnaast zijn sommige onderwerpen verder uitgediept wanneer relevante percepties werden gedeeld. Het zo veel mogelijk systematiseren van de interviews heeft bijgedragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek (Zijlstra & Boumeester, 2024, p. 65; Van Thiel, 2014, p. 92).

De interne validiteit van het onderzoek is versterkt doordat de interviewvragen zijn geformuleerd op basis van het theoretisch kader en aansluiten bij de kernconcepten van dit onderzoek (Zijlstra & Boumeester, 2024, p. 66). Bovendien zijn respondenten geselecteerd op basis van hun kennis en ervaring met het onderzochte onderwerp, waardoor zij relevante inzichten konden bieden. Ook is de transparantie van de analyse vergroot door de bevindingen in het resultatenhoofdstuk te onderbouwen met citaten uit de interviews. Hierdoor is beter te beoordelen in hoeverre de interpretatie van de interviews overeenkomt met de uitspraken van de respondenten.

Het codeerproces is niet door meerdere onderzoekers uitgevoerd. Om de consistentie van de analyse, en daarmee de interne validiteit van het onderzoek, te waarborgen (Zijlstra & Boumeester, 2024, p. 66), zijn het codeerproces en de gebruikte codes gedurende het onderzoeksproces echter besproken met de thesisbegeleider.

Omdat het onderzoek slechts één onderzoeksmethode en één type data gebruikt, is de constructvaliditeit niet bijzonder hoog (Zijlstra & Boumeester, 2024, p. 66). Desondanks hebben ook de gesprekken met de thesisbegeleider bijgedragen aan deze vorm van validiteit.

Externe validiteit, ook wel generaliseerbaarheid genoemd, is minder belangrijk bij case study-onderzoek (Zijlstra & Boumeester, 2024, p. 66). Het doel van dit onderzoek was echter niet om te generaliseren naar andere sectoren, maar om inzicht te bieden in het specifieke functioneren van accountability binnen deze sector.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews besproken. De opbouw van het hoofdstuk volgt grotendeels het conceptueel model en de operationalisatie, maar biedt daarnaast ruimte voor thema's die inductief uit de analyse naar voren zijn gekomen.

Allereerst bespreekt paragraaf 5.1 enkele algemene bevindingen die helpen om beter te begrijpen hoe accountability binnen de woningcorporatiesector functioneert. Het gaat daarbij onder meer om intrinsieke motivatie, ontwikkelingen binnen de sector, verschillen tussen toezichthouders en contextuele verschillen tussen woningcorporaties. Hoewel deze thema's niet rechtstreeks uit het conceptueel model volgen, zijn ze van belang om te begrijpen hoe accountability in de praktijk invloed heeft op performance.

Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 ingegaan op de rol van accountability in relatie tot performance in algemene zin. Tijdens de analyse werd duidelijk dat de invloed van accountability op performance niet altijd direct kan worden herleid tot één specifieke vorm van accountability of één specifieke dimensie van performance. Vaak werken verschillende vormen van accountability tegelijk door op meerdere performance-dimensies. Daarom wordt eerst de algemene invloed van accountability op performance besproken, voordat de afzonderlijke performance-dimensies worden geanalyseerd.

Paragraaf 5.3 richt zich daarna specifiek op overlap tussen verschillende vormen van accountability, visitatie en samenwerking binnen het verantwoordingsstelsel. Uit de interviews bleek dat overlap tussen verantwoordingsmechanismen een belangrijk thema is. Omdat extra verantwoording tijd, geld en energie kost, kan dit gevolgen hebben voor de performance van woningcorporaties. Tegelijkertijd proberen verschillende actoren deze overlap en verantwoordingslast te beperken.

In de paragrafen 5.4 tot en met 5.7 wordt vervolgens geanalyseerd hoe accountability volgens respondenten doorwerkt op verschillende dimensies van performance. De analyse is geordend op basis van de performance-dimensies, omdat deze binnen de woningcorporatiesector duidelijk herkenbaar zijn. De verschillende vormen van accountability zijn niet allemaal even sterk aanwezig. Zoals op basis van de conceptualisering en operationalisatie al verwacht kon worden, speelt administrative accountability een bijzonder grote rol. Daarnaast zijn ook professional accountability, social accountability en, in mindere mate, legal accountability aanwezig.

Tot slot bespreekt paragraaf 5.8 mogelijke negatieve neveneffecten van accountability aan de hand van de performance paradox. Daarbij gaat het om de focus op verantwoording in

plaats van onderliggende doelen, het gebruik van indicatoren, perverse learning en het strategisch omgaan met informatie.

5.1 Algemene bevindingen met betrekking tot accountability en performance

5.1.1 Intrinsieke motivatie als basis voor performance

Uit de interviews komt naar voren dat de performance van woningcorporaties niet uitsluitend wordt verklaard door toezicht en verantwoording. Een belangrijk deel lijkt voort te komen uit de intrinsieke motivatie van woningcorporaties en bestuurders om maatschappelijke waarde te leveren. Toezicht vormt daarmee niet altijd de belangrijkste drijvende kracht achter prestatieverbetering, maar eerder een aanvullend instrument dat de sector helpt om tot maximale performance te komen.

Meerdere respondenten benadrukken dat veel corporaties uit zichzelf gemotiveerd zijn om goed te presteren. Zo stelt een medewerker van de Aw “het overgrote deel van de corporaties is natuurlijk heel sterk intrinsiek gemotiveerd om die prestaties te leveren” (interview 6). De andere Aw-medewerker geeft eveneens aan: “onderschat die intrinsieke motivatie niet” (interview 7). Deze uitspraken suggereren dat toezicht vooral effectief is wanneer het aansluit bij een motivatie die binnen de sector al aanwezig is. Corporaties worden dus niet alleen beïnvloed door externe regels om het goed te doen, maar ook door hun verantwoordelijkheidsgevoel en hun intrinsieke motivatie.

Bestuurders wijzen er zelfs op dat intrinsiek gemotiveerde corporaties soms verder gaan dan wat formele verantwoording van de corporatie en de bestuurder vraagt. Een bestuurder legt uit dat wanneer accountability volgens hem de verkeerde dingen meet en daardoor geen goed beeld geeft van wat er werkelijk speelt, de organisatie alsnog probeert te zorgen “dat het goedkomt” (interview 1). Het voorbeeld van een aftersalesgesprek laat zien dat de corporatie niet alleen wil voldoen aan een meetbare indicator, maar vooral wil zorgen dat het klantproces daadwerkelijk goed verloopt. Dit wijst ook op een beperking van verantwoordingsmechanismen: zij meten niet altijd wat corporaties zelf als relevante performance beschouwen.

Een andere bestuurder benadrukt dat leren en ontwikkelen niet per se door toezicht wordt afgedwongen (interview 5). Dit blijkt bijvoorbeeld uit het voorbeeld van een mindervalide huurder die formeel net te veel verdient voor een woning voor mindervaliden en er daarom niet zou mogen wonen, terwijl die woning anders leeg zou blijven staan. Volgens

deze bestuurder kan een bestuurder dan zelf het gesprek aangaan met bijvoorbeeld de Aw om tot een maatschappelijk wenselijke oplossing te komen. De bestuurder moet daarin zelf initiatief nemen. Toezicht creëert de handelingsruimte dus niet automatisch, maar kan wel meebewegen wanneer bestuurders actief zoeken naar maatschappelijke waarde.

Ook bij het WSW is een spanning zichtbaar tussen risicobeheersing en maatschappelijke performance. Vanuit financieel perspectief zou het voor het WSW het gemakkelijkst zijn wanneer corporaties zo weinig mogelijk lenen en risico's vermijden. Tegelijkertijd erkent het WSW de maatschappelijke opgave en probeert het corporaties te ondersteunen om binnen de gestelde grenzen toch ondernemend te blijven (interview 14). Ook hier gaat het dus niet alleen om controle, maar ook om een intrinsieke motivatie om daadwerkelijk bij te dragen aan maatschappelijke performance.

Deze intrinsieke motivatie is echter niet bij alle corporaties even sterk of even breed. Een respondent merkt op dat er ook corporaties zijn die vooral naar hun eigen woningbezit en lokale situatie kijken. Wanneer het gaat om een naburige corporatie kan een corporatie volgens deze respondent denken: “die zoeken het zelf maar uit” (interview 6). Dit laat zien dat sommige corporaties hun maatschappelijke opdracht breder interpreteren dan andere. In zulke gevallen kan toezicht relevant zijn om corporaties te stimuleren verder te kijken dan hun eigen directe belang.

Samenvattend laten de interviews zien dat intrinsieke motivatie zeer belangrijk is voor de performance van woningcorporaties. Tegelijkertijd blijft toezicht relevant, omdat die intrinsieke motivatie niet overal vanzelfsprekend of even breed aanwezig is. De invloed van toezicht is daarom niet steeds hetzelfde, maar hangt mede af van de houding, motivatie en het initiatief van corporaties zelf.

5.1.2 Ontwikkelingen in de sector

Uit de interviews blijkt dat het stelsel van toezicht en verantwoording rond woningcorporaties de afgelopen jaren duidelijk professioneler is geworden. Geen van de interviews wijst erop dat het stelsel van toezicht en verantwoording is verslechterd. Dit geldt zowel voor de RvC's als voor de Aw. Bovendien is deze ontwikkeling nog steeds gaande. De Aw is nog bezig zich verder te ontwikkelen en te professionaliseren, en zoekt naar betere manieren om toezicht uit te oefenen (interview 7). Dit wijst op een stelsel dat niet vaststaat, maar zich blijft ontwikkelen, zeker sinds de problemen rond Vestia. Een belangrijke ontwikkeling is dat transparantie en integriteit veel belangrijker zijn geworden.

Ook het visitatiestelsel is volgens respondenten veranderd. Een RvC-lid en visitor geeft aan dat visitaties tegenwoordig minder gericht zijn op cijfers en meer op casuïstiek en kwalitatieve oordeelsvorming (interview 11). Er is meer aandacht voor stakeholders en maatschappelijke waarde. Daarmee lijkt visitatie zich te hebben ontwikkeld van een beoordelingsinstrument naar een vorm van reflectie op de maatschappelijke bijdrage van corporaties.

Ook de gebruikte indicatoren zijn volgens respondenten verbeterd. Een RvC-lid en visitor wijst erop dat sommige oude indicatoren in feite weinig zeiden. Volgens deze respondent bleek bijvoorbeeld dat er bij ongeveer zeventig corporaties geen relatie bestond tussen bedrijfslasten volgens de oude definitie van efficiency en de netto geharmoniseerde beïnvloedbare bedrijfslasten volgens de nieuwe definitie (interview 11). Dit laat zien dat ook het meten van performance zich heeft ontwikkeld.

5.1.3 Toezichthouders zijn ook maar mensen

Uit de interviews blijkt dat toezicht nooit volledig objectief of uniform is. Formele kaders zijn belangrijk, maar de toepassing daarvan blijft mensenwerk. Dat is niet per se negatief, omdat verschillende perspectieven ook kunnen bijdragen aan rijker toezicht. Tegelijkertijd ontstaat er een risico wanneer verschillen tussen toezichthouders leiden tot ongelijke behandeling of onvoorspelbare oordelen. Voor de invloed van toezicht op performance betekent dit dat niet alleen het systeem zelf van belang is, maar ook de kwaliteit, consistentie en professionaliteit van de toezichthouders zelf.

Een bestuurder geeft met betrekking tot de Aw aan dat er vrij veel ruimte bestaat bij het toepassen van het beoordelingskader, waardoor de ene inspecteur veel kritischer kan zijn dan de andere (interview 3). Dit suggereert dat toezicht, ondanks formele beoordelingskaders, altijd ruimte laat voor interpretatie. Een andere bestuurder beschrijft dit verschil als het onderscheid tussen de “de precieze en de rekkelijke” inspecteurs (interview 4). Volgens deze bestuurder kan dit grote gevolgen hebben: een woningcorporatie kan ten onrechte onder verscherpt toezicht worden geplaatst door een strengere of minder competente inspecteur.

Ook binnen het interne toezicht speelt de individuele toezichthouder een belangrijke rol. Een bestuurder zegt over de RvC: “daar valt of staat nut en noodzaak wel heel erg van bij de kwaliteit van die toezichthouders zelf” (interview 3). Dit maakt duidelijk dat de meerwaarde van toezicht niet automatisch voortvloeit uit het bestaan van een toezichthoudend orgaan, maar afhankelijk is van de expertise, houding en betrokkenheid van de mensen die daarvan deel uitmaken.

Bij visitaties speelt een vergelijkbaar mechanisme (interview 8). Wanneer leden van een visitatiecommissie vooral geïnteresseerd zijn in governance of financiën, kan de visitatie meer overlap vertonen met andere vormen van toezicht. Als leden van een RvC daarentegen veel aandacht besteden aan maatschappelijke performance, wat primair het domein van visitaties is, ontstaat er ook meer overlap tussen visitatie en intern toezicht. Dit laat zien dat de inhoudelijke nadruk van toezicht deels wordt gevormd door de expertise en voorkeuren van individuele toezichthouders.

Ook de medewerkers van de Aw erkennen deze menselijke component. Een van hen vat dit samen met de uitspraak: “toezichthouders zijn net mensen” (interview 6). Volgens deze respondent is het onvermijdelijk, en op zichzelf niet problematisch, dat de ene inspecteur andere accenten legt dan de andere. Wel moet worden voorkomen dat inspecteurs naar dezelfde kwestie kijken, maar tot verschillende oordelen komen. De andere medewerker van de Aw bevestigt dat er verschillen tussen inspecteurs kunnen bestaan, maar benadrukt dat de Aw mechanismen heeft om dit zoveel mogelijk te standaardiseren, bijvoorbeeld door casussen te bespreken in afdelingsoverleggen (interview 7).

5.1.4 Contextuele verschillen in toezicht en verantwoording

Uit de interviews blijkt dat toezicht en accountability niet voor iedere woningcorporatie op dezelfde manier werken. De lokale context, de omvang van de woningcorporatie en de kwaliteit van de interne monitoring spelen hierbij een belangrijke rol. Het functioneren van toezicht en accountability is daarom sterk contextafhankelijk.

Ten eerste benadrukken verschillende respondenten dat gemeenten een belangrijke rol spelen in de verantwoording van woningcorporaties, bijvoorbeeld via prestatieafspraken. Daarbij bestaan duidelijke verschillen tussen gemeenten. Volgens een respondent vragen grote gemeenten over het algemeen meer van woningcorporaties dan kleine gemeenten. Daardoor kan de verantwoordingsdruk die woningcorporaties ervaren sterk verschillen per lokale context (interview 3).

Ook de omvang van de woningcorporatie beïnvloedt de intensiteit van het toezicht. Een respondent geeft aan dat grotere woningcorporaties eerder onder toezicht van de Aw staan, ook wanneer daar niet direct aanleiding toe is (interview 7). Kleine woningcorporaties die goed presteren, kunnen soms een jaar minder strikt worden gevolgd. Toezicht wordt dus deels proportioneel en risicogericht toegepast.

Daarnaast verschillen woningcorporaties in de mate waarin hun interne monitoring is ontwikkeld. Een toezichthouder stelt dat niet iedere woningcorporatie hetzelfde niveau van

monitoring heeft bereikt (interview 10). Soms sluiten de verantwoording en het strategisch plan onvoldoende op elkaar aan, waardoor minder duidelijk is hoe performance zich verhoudt tot strategische doelstellingen.

5.2 Invloed van accountability op prestaties in het algemeen

5.2.1 De rol van accountability

Uit de interviews blijkt dat accountability een duidelijke rol speelt in de performance van woningcorporaties, maar dat deze rol niet eenduidig positief of automatisch is. Accountability en toezicht kunnen woningcorporaties scherp houden, ambitie stimuleren en bijdragen aan betere naleving van regels. Tegelijkertijd wijzen respondenten ook op negatieve aspecten, zoals hoge kosten en minder ruimte voor ondernemend gedrag.

Verschillende respondenten benadrukken dat toezicht en accountability woningcorporaties scherp houden. Een bestuurder stelt dat accountability en toezicht helpen “de scherpste aan te brengen” en “de lat ook steeds hoger te leggen” (interview 2). Volgens deze bestuurder voorkomt accountability dat woningcorporaties zelfgenoegzaam worden en ervan uitgaan dat zij alles al goed doen. Een andere bestuurder geeft eveneens aan dat toezicht nuttig is omdat het de corporatie scherp houdt (interview 4). Tegelijkertijd nuanceert deze bestuurder dit beeld: woningcorporaties zouden mogelijk ook zonder externe verantwoording kritisch naar hun cijfers en rapportages blijven kijken.

Vooraf de RvC komt naar voren als een belangrijke vorm van accountability. Een respondent beschrijft de RvC als “een soort slijpsteen” (interview 3) waaraan de bestuurder zich kan slijpen. De waarde daarvan ligt vooral in het stellen van goede vragen, het stimuleren van reflectie en het functioneren als klankbord. Dit sluit aan bij de opvattingen van een andere bestuurder en een toezichthouder, die beiden benadrukken dat de grootste meerwaarde van intern toezicht aan de voorkant ligt: in het meedenken, spiegelen en optreden als klankbord voordat besluiten worden genomen (interview 5; interview 11). Accountability werkt daardoor niet alleen achteraf als vorm van controle, maar ook vooraf als prestatiebevorderend.

Accountability kan ook bijdragen aan ambitie. Een respondent stelt dat de RvC niet alleen moet controleren of de corporatie doet wat zij belooft, maar ook of die beloften maximaal ambitieus zijn (interview 10). Een andere toezichthouder geeft eveneens aan dat performance door toezicht kan verbeteren, omdat woningcorporaties worden gedwongen ambitieus te zijn (interview 9). In deze interpretatie heeft accountability een normstellende functie:

woningcorporaties moeten niet alleen uitleggen wat zij doen, maar ook waarom hun inzet voldoende is in het licht van de maatschappelijke opgave.

Ook externe toezichthouders spelen hierin een rol, al wordt hun invloed verschillend beoordeeld. Een medewerker van de Aw geeft aan dat de RvC waarschijnlijk de grootste invloed heeft op performance, terwijl de meeste formele druk ontstaat vanuit de lokale driehoek en de provincie daarboven (interview 6). De andere medewerker van de Aw beschrijft de Aw als “één onderdeelje” (interview 7), maar stelt dat toezicht en accountability als geheel er wel voor zorgen dat woningcorporaties beter presteren. Accountability moet daarom niet worden begrepen als één afzonderlijk instrument, maar als een systeem van interne en externe verantwoordingsrelaties.

Een toezichthouder geeft verder aan dat woningcorporaties goed weten wat toezichthouders kunnen en mogen doen (interview 9). Zo luisteren woningcorporaties zorgvuldig naar het WSW, omdat zij afhankelijk zijn van het WSW voor het verkrijgen van borging. Ook de RvC en de Aw hebben aanzienlijke invloed vanwege hun formele bevoegdheden. Wanneer een woningcorporatie zich niet goed kan verantwoorden tegenover visitatiecommissies of tegenover de samenleving, heeft dat minder gevolgen, waardoor deze vormen van accountability ook minder aandacht krijgen.

Een belangrijk punt is dat accountability fouten zichtbaar kan maken die woningcorporaties onbewust maken, waarna deze kunnen worden gecorrigeerd. Volgens een toezichthouder is verantwoording op zichzelf belangrijk, omdat woningcorporaties aan de samenleving en de politiek moeten laten zien wat zij doen (interview 9). Daarnaast kan toezicht ervoor zorgen dat woningcorporaties regels beter naleven, bijvoorbeeld wanneer zij deze onbedoeld verkeerd hebben toegepast.

De interviews laten ook zien dat accountability in beperkte mate kan bijdragen aan leren. Vooral de Aedes-benchmark wordt genoemd als waardevol instrument, omdat woningcorporaties daarmee kunnen zien hoe zij presteren ten opzichte van andere corporaties. Volgens een bestuurder kan dit aanleiding zijn om van elkaar te leren, bijvoorbeeld via werkbezoeken (interview 2).

Dat leren ontstaat echter niet automatisch. Een respondent benadrukt dat benchmarks vooral nuttig zijn om van te leren wanneer bestuurders van woningcorporaties deze onderling bespreken (interview 4). Het leereffect komt daarom vooral voort uit intrinsieke motivatie, en niet uit verplichting. Andere vormen van accountability lijken minder direct tot leren te leiden. Volgens dezelfde respondent houden zij woningcorporaties wel scherp, maar leer je er niet noodzakelijkerwijs van (interview 4). Een andere bestuurder stelt vergelijkbaar dat leren vooral

iets is wat woningcorporaties zelf al doen. Accountability dwingt bestuurders echter wel om na te denken over hun keuzes en handelen (interview 5).

Tegelijkertijd noemen respondenten ook negatieve effecten. Een medewerker van het WSW geeft aan dat woningcorporaties mogelijk te voorzichtig en terughoudend zijn geworden doordat er na de parlementaire enquête veel verantwoording is geïntroduceerd en alles nauwlettend onder de loep kwam te liggen (interview 14). Te veel accountability kan daardoor leiden tot risicomijding, terwijl de maatschappelijke opgave juist om een ondernemende aanpak vraagt. Verschillende respondenten wijzen daarnaast op de hoge belasting van het toezicht- en verantwoordingssysteem, in financiële, organisatorische en administratieve zin.

Een bestuurder merkt op dat woningcorporaties jaarlijkse bijdragen betalen aan verschillende verantwoordings- en toezichtorganen, zoals de Aw, het WSW, de RvC en de Huurcommissie, en ervaart dit als een aanzienlijke kostenpost (interview 1). Volgens een toezichthouder zijn deze kosten eveneens relatief hoog, wat schuurt met de maatschappelijke opgave (interview 10). Een bestuurder spreekt van een “stapeling” van toezicht, waarbij de verschillende verplichtingen samen zwaar op de organisatie drukken (interview 2).

Volgens respondenten kan deze stapeling ook ten koste gaan van de maatschappelijke opgave. Een bestuurder stelt dat toezicht soms te ver gaat, omdat toezicht incidenten aan het licht brengt, die vervolgens leiden tot meer regels en meer toezicht (interview 3). Op die manier blijft het zich uitbreiden, en “dat kost tijd, dat kost menskracht, dat kost geld” (interview 3). Volgens deze bestuurder kan de hoeveelheid toezicht zelfs “verstikkend” werken, omdat onevenredig veel tijd en energie wordt besteed aan verantwoording in plaats van aan het bouwen van woningen of het uitvoeren van projecten. Een andere bestuurder benadrukt dat woningcorporaties extra personeel nodig hebben om met administratieve lasten om te gaan en wijst op gebrekkige afstemming tussen de Aw en gemeenten, die soms vergelijkbare cijfers opvragen maar verschillende definities gebruiken (interview 4). Daardoor moet dezelfde informatie in feite meerdere keren worden berekend. Accountability kan dus bijdragen aan scherpte en controle, maar wanneer de belasting te groot wordt, kan zij capaciteit wegnemen bij de uitvoering van maatschappelijke performance.

Tot slot hangt de invloed van accountability af van de kwaliteit van de woningcorporatie zelf. Een toezichthouder stelt dat een goede woningcorporatie met een goede bestuurder vaak al ambitieus, realistisch en professioneel is (interview 11). In zo’n geval spelen toezicht en accountability een minder grote rol bij het realiseren van performance, hoewel de klankbordrol van de RvC nuttig blijft. Dit sluit aan bij het bredere beeld dat accountability vooral verschil

maakt wanneer het woningcorporaties uitdaagt en ondersteunt, maar minder doorslaggevend is wanneer intrinsieke motivatie en professioneel bestuur al sterk aanwezig zijn.

5.2.2 Legal, professional, social en political accountability

Naast formeel toezicht door de Aw, het WSW, visitaties en de RvC, komen uit de interviews ook andere vormen van accountability naar voren. Deze zijn vaak minder formeel of minder dwingend, maar kunnen nog steeds invloed hebben op het handelen van woningcorporaties.

Een eerste vorm is legal (juridische) accountability. Een bestuurder geeft aan dat hij bij ernstige fouten persoonlijk aansprakelijk kan worden gesteld, bijvoorbeeld wanneer vergunningen met betrekking tot flora en fauna niet goed zijn geregeld. Deze druk wordt daadwerkelijk gevoeld en kan bijdragen aan zorgvuldigere besluitvorming (interview 1).

Daarnaast is er sprake van professionele accountability tussen bestuurders van woningcorporaties. Volgens een bestuurder spreken bestuurders in de regio elkaar soms aan wanneer zij vinden dat een corporatie niet de juiste dingen doet, bijvoorbeeld wanneer zij de doelstelling voor het huisvesten van kwetsbare bewoners niet haalt (interview 4). Deze vorm is echter niet-bindend: er zijn geen formele sanctiemogelijkheden. De werking ervan hangt daardoor sterk af van de intrinsieke motivatie van een bestuurder om daadwerkelijk iets te doen met de feedback en kritiek die hij of zij van anderen ontvangt.

Ook maatschappelijke verantwoording speelt een rol. Volgens de medewerker van de Woonbond en het RvC-lid presenteren woningcorporaties in hun maatschappelijke verantwoording vooral positieve resultaten en tonen zij weinig kwetsbaarheid. Stakeholderbijeenkomsten met huurders worden zelfs omschreven als een “feel-good show”. Daardoor leidt maatschappelijke verantwoording niet altijd tot een kritisch gesprek over performance.

Huurdersorganisaties hebben formeel wel mogelijkheden om druk uit te oefenen, bijvoorbeeld via de geschillencommissie. In de praktijk gebeurt dit volgens de medewerkers van de Woonbond echter zelden, omdat huurdersorganisaties afhankelijk zijn van de woningcorporatie en conflicten willen vermijden (interview 12; interview 13).

Tot slot speelt ook politieke accountability een rol. Omdat de minister politiek verantwoordelijk is, heeft de nationale overheid beleid en regelgeving meer naar zich toe getrokken om zo meer invloed uit te oefenen op de performance van woningcorporaties.

5.2.3 Bijzondere rol van het WSW

Uit de interviews blijkt dat het WSW een specifieke en bijzondere rol heeft binnen het accountabilitysysteem. Respondenten zien het WSW over het algemeen als waardevol, juist omdat het een andere functie vervult dan de Aw of de RvC. Een bestuurder beschouwt het WSW minder als externe toezichthouder en meer als “een facilitator” die woningcorporaties helpt om goedkopere leningen te verkrijgen (interview 3). Dat het WSW hier voorwaarden aan verbindt, wordt als begrijpelijk gezien.

De kern van de rol van het WSW ligt bij financiële borging en risicobeheersing. Het WSW richt zich vooral op de financiële kant en kan stevig ingrijpen wanneer normen zoals de ICR of loan-to-value onder druk komen te staan, bijvoorbeeld door geen borgingsruimte meer te verstrekken of door een woningcorporatie in verdiepend of bijzonder beheer te plaatsen. Wanneer dit gebeurt, gaat het WSW, al dan niet gedeeltelijk, op de stoel van de bestuurder zitten. Volgens een bestuurder kan verantwoording aan het WSW lastig zijn, maar is dit ook belangrijk om nieuwe problemen, zoals bij Vestia of WSG, te voorkomen (interview 4).

Tegelijkertijd is het WSW niet alleen een controlerende partij. Volgens een medewerker van het WSW functioneert het ook als kennisbank waar woningcorporaties informatie en ondersteuning kunnen vragen (interview 14). Op die manier kan het WSW woningcorporaties helpen om scherp te blijven en beter te presteren. Volgens de medewerker van het WSW helpen beide functies van het WSW om woningcorporaties scherp te houden, hen te motiveren en hen in staat te stellen te presteren (interview 14).

5.3 Overlap, visitatie en samenwerking binnen het verantwoordingsstelsel

5.3.1 Overlap en verantwoordingslast

Uit de interviews blijkt dat het toezicht- en verantwoordingssysteem rond woningcorporaties op meerdere punten als overlappend wordt ervaren. Verschillende respondenten geven aan dat woningcorporaties dezelfde of vergelijkbare informatie aan meerdere partijen moeten aanleveren en daarover soms dezelfde vragen krijgen. Een bestuurder stelt dat we soms “dezelfde informatie voortdurend aan het rondpompen” zijn (interview 3). Een andere bestuurder ziet ook overlap tussen vrijwel alle toezicht- en verantwoordingsorganen, vooral op thema's als verduurzaming en nieuwbouw (interview 4). Volgens deze bestuurder geldt dit in mindere mate voor leefbaarheid, al bestaat er ook overlap tussen de RvC en de Aw bij onderwerpen als klanttevredenheid.

Deze overlap wordt niet alleen als inhoudelijk onnodig ervaren, maar ook als belastend voor de organisatie. Een bestuurder stelt dat aanvullende verantwoordingsvragen leiden tot administratieve lasten, terwijl één keer verantwoorden in principe voldoende zou moeten zijn (interview 4). Volgens deze respondent gaan de tijd en capaciteit die hiermee gemoeid zijn ten koste van “de handen aan het bed”. Hierdoor ontstaat een spanning tussen accountability als middel om performance te verbeteren en accountability als belasting die capaciteit wegneemt bij het uitvoeren van de maatschappelijke opgave.

Ook elders in het systeem wordt overlap gezien. Een respondent wijst bijvoorbeeld op overlap tussen de Aw en de RvC (interview 2). De RvC wil soms op zijn eigen manier toezicht houden, terwijl de corporatie zich daarnaast ook op de verplichte manier tegenover de Aw moet verantwoorden. Ook de fit and proper test, uitgevoerd door de Aw, wordt door deze bestuurder genuanceerd: deze was nuttig in een periode waarin commissarissen minder professioneel waren, maar nu er volgens hem overal goede commissarissen zitten, is de toegevoegde waarde daarvan minder vanzelfsprekend. Een toezichthouder benoemt eveneens overlap tussen de RvC en de Aw, wat volgens deze respondent leidt tot irritatie en tijdverlies (interview 10).

Tegelijkertijd wordt overlap niet door iedereen op dezelfde manier beoordeeld. De medewerker van de Woonbond en het RvC-lid geeft aan dat woningcorporaties vaak maar één rapportage hoeven te maken, die vervolgens door verschillende partijen wordt gelezen (interview 13). Het probleem is daarom niet zozeer dat informatie telkens opnieuw moet worden geproduceerd, maar dat iedere actor andere vragen stelt en dat de corporatie steeds een ander verhaal moet vertellen. Accountability is daarmee niet alleen een kwestie van documenten aanleveren, maar ook van steeds opnieuw dezelfde informatie uitleggen aan verschillende toezicht- en verantwoordingsorganen.

Sommige respondenten kijken hier heel anders naar. Zij stellen dat overlap niet volledig kan verdwijnen en dat dit ook niet per se hoeft. Een bestuurder wijst erop dat er overlap bestaat tussen de Aw en het WSW, maar dat deze lastig volledig weg te nemen is, omdat thema's als governance en financiële risico's voor meerdere partijen relevant zijn (interview 5). Een toezichthouder formuleert dit nog sterker (interview 11). Volgens deze respondent vormt toezicht één geheel en is enige overlap juist nodig om blinde vlekken te voorkomen. Als een bepaald thema volledig bij één systeempartij wordt belegd, bestaat het risico dat anderen dat thema niet meer kritisch bekijken.

Daarmee ontstaat een genuanceerder beeld. Overlap wordt vooral problematisch wanneer woningcorporaties herhaaldelijk dezelfde informatie moeten verantwoorden zonder dat dit nieuwe inzichten of betere performance oplevert. Tegelijkertijd kan enige overlap

functioneel zijn wanneer verschillende toezichthouders vanuit hun eigen rol naar hetzelfde vraagstuk kijken.

5.3.2 Visitaties

Visitaties worden in de interviews opvallend vaak genoemd als mogelijke bron van overlap. Verschillende bestuurders zijn kritisch over de toegevoegde waarde ervan. Een bestuurder vindt dat woningcorporaties zouden moeten stoppen met visitaties, omdat deze veel geld kosten en weinig opleveren (interview 1). Volgens deze bestuurder overlappen visitaties bovendien met andere vormen van accountability. Een andere bestuurder omschrijft visitatie als “een verouderd instrument”, waarvan de toegevoegde waarde grotendeels is verdwenen omdat dezelfde thema’s inmiddels ook via andere vormen van accountability en toezicht aan bod komen (interview 2). Hetzelfde geldt voor een andere bestuurder, die stelt dat de toegevoegde waarde van visitaties afneemt (interview 3). Volgens deze respondent is wat op tafel wordt gelegd in veel gevallen al bekend, mede doordat de Aw en de RvC de afgelopen jaren professioneler en scherper zijn geworden.

Toch zijn de opvattingen over visitaties duidelijk verdeeld. Andere respondenten zien er nog steeds waarde in, maar plaatsen die waarde minder in controle en meer in leren, reflectie en maatschappelijke verankering. Een respondent geeft aan dat visitaties wel degelijk iets waardevols kunnen opleveren, zoals inzicht en reflectie, maar vooral wanneer de woningcorporatie specifieke vraagstukken aandraagt die onderzocht kunnen worden (interview 4). Volgens deze respondent kijkt visitatie door de “bril van de maatschappij”, wat andere toezichthouders in mindere mate doen. Tegelijkertijd nuanceert de bestuurder dit door te stellen dat in grote gemeenten al veel verantwoording richting de gemeente plaatsvindt en dat ook de Aw, het WSW en de RvC scherper zijn geworden. Daardoor is visitatie volgens deze bestuurder minder nuttig geworden dan vroeger.

Een bestuurder is positiever en beschouwt visitaties als waardevol, maar vooral voor leren en verbeteren, en minder voor verantwoording (interview 5). Daarmee verschuift de betekenis van visitatie: de nadruk ligt niet op verantwoording afleggen, maar op de mogelijkheid voor een woningcorporatie om zich vanuit een extern perspectief te laten onderzoeken. Een respondent ziet visitatie eveneens als belangrijk, vooral omdat het gesprek met externe partijen wordt georganiseerd (interview 10). Volgens deze respondent kan dat gesprek waardevol zijn omdat het perspectief van externe stakeholders soms nog een blinde vlek is voor woningcorporaties.

Ook een medewerker van SVWN benadrukt dat visitatie zich onderscheidt door de focus op maatschappelijke waarde en maatschappelijke verankering (interview 8). Volgens deze respondent onderzoekt visitatie welke prestaties geleverd moeten worden, of dit wordt gerealiseerd en hoe de woningcorporatie verbonden is met bewoners, woningzoekenden en andere stakeholders. Stakeholders worden geïnterviewd en in het rapport wordt zichtbaar gemaakt welke onderwerpen onder druk staan of meer aandacht vragen. Volgens dezelfde respondent levert visitatie nadrukkelijk geen adviesrapport waarin precies staat wat de woningcorporatie moet doen, maar maakt het wel zichtbaar met welke thema's de corporatie aan de slag moet (interview 8). Bovendien vindt na één jaar een verplicht ontwikkelgesprek plaats met de visitatiecommissie en begint een nieuwe visitatie met een reflectie op de vorige visitatie. Op die manier heeft visitatie ook een lerend en cyclisch karakter.

De toegevoegde waarde van visitatie wordt ook deels erkend door medewerkers van de Aw. Een van hen stelt dat visitaties stakeholders interviewen, “en dat doen wij als Aw niet, dus daarin voegen ze echt iets toe” (interview 7). Volgens deze respondent is er daarom niet echt sprake van overlap tussen de Aw en visitatie, al erkent hij wel dat visitaties veel kosten in termen van tijd, geld en inspanning. Een toezichthouder noemt visitatie zelfs “het enige instrument die gewoon op locatie de diepte in gaat” (interview 11). Volgens deze respondent is de overlap met andere vormen van toezicht afgenomen, omdat visitaties de prestatieafspraken of de naleving daarvan niet langer beoordelen. Die rol is meer verschoven naar de Aw. Visitatie richt zich nu meer op casusgerichte analyse, stakeholders en maatschappelijke waarde.

Hoewel woningcorporaties geen directe consequenties ervaren van een slecht visitatierapport, kunnen er wel indirecte gevolgen zijn. Volgens de medewerker van SVWN kan een visitatierapport “aanleiding zijn voor [een] toezichthouder om in te grijpen bij de corporatie” (interview 8). Een RvC-lid bevestigt dit: het visitatierapport wordt inderdaad besproken door de RvC (interview 9).

De waarde van visitatie hangt echter sterk af van de houding van de woningcorporatie en de kwaliteit van de visitatoren. Een respondent stelt dat visitatie weinig waarde oplevert wanneer een bestuurder het slechts als een verplichting ziet: “Als je een moetje wil en als je visitaties zelf als een moetje ziet, dan krijg je ook een moetje” (interview 8). Een andere respondent geeft eveneens aan dat een woningcorporatie pas echt iets heeft aan visitatie wanneer zij bereid is er iets mee te doen, bijvoorbeeld door deze te gebruiken als input voor het ondernemingsplan (interview 13). Een andere toezichthouder onderschrijft dit (interview 11).

Tegelijkertijd wijst de medewerker van SVWN op risico's binnen het visitatiesysteem zelf (interview 8). Het systeem van bureaus en individuele visitatoren heeft als voordeel dat woningcorporaties een bureau kunnen zoeken dat goed aansluit bij hun vragen. Tegelijkertijd kan concurrentie tussen bureaus druk zetten op de kwaliteit en bestaan er verschillen tussen goede en minder goede bureaus of visitatoren. Daarnaast blijft visitatie volgens deze respondent deels kwetsbaar, omdat het risico bestaat dat deze te vrijblijvend wordt. Een visitatierapport kan een toezichthouder aanleiding geven om in te grijpen, maar de daadwerkelijke impact ervan hangt in hoge mate af van wat de woningcorporatie, de RvC of andere toezichthouders ermee doen (interview 8).

5.3.3 Samenwerking en taakverdeling tussen toezichthouders

Naast de overlap komt ook de samenwerking tussen toezichthouders duidelijk naar voren uit de interviews. Verschillende respondenten geven aan dat wordt geprobeerd om overlap te verminderen. Volgens een respondent probeert de Aw weg te blijven van onderwerpen die al in visitaties of prestatieafspraken aan bod komen (interview 6). Wanneer woningcorporaties overlap ervaren en dit goed kunnen onderbouwen, zou volgens deze respondent direct moeten worden gekeken waar dit door komt en hoe dit kan worden opgelost. De Aw zou daarvoor openstaan.

Ook de medewerker van SVWN stelt dat overlap rond visitaties wordt beperkt door samenwerking met de Aw, onder meer via een samenwerkingsovereenkomst (interview 8). Visitatie probeert zich vooral te richten op maatschappelijke waarde en maatschappelijke verankering, juist omdat andere toezichthouders daar minder nadruk op leggen. Daarnaast wordt samenloop van toezicht beperkt, bijvoorbeeld door de visitatieverplichting uit te stellen wanneer een woningcorporatie onder verscherpt toezicht staat. Dit laat zien dat actoren binnen het systeem zich bewust zijn van mogelijke overbelasting en proberen hun rollen beter op elkaar af te stemmen.

Volgens sommige respondenten lijkt de taakverdeling tussen de Aw en het WSW verbeterd. Een RvC-lid geeft aan dat de overlap tussen het WSW en de Aw is afgenomen doordat zij inmiddels een duidelijke taakverdeling hebben (interview 9). De medewerker van het WSW stelt dat het WSW intensief samenwerkt met de Aw, het ministerie en Aedes (interview 14). Volgens de medewerker van het WSW is er daardoor in principe sprake van goede afstemming en weinig overlap (interview 14). Ook een medewerker van de Aw geeft

aan dat de Aw en het WSW proberen op elkaars informatie te vertrouwen en daarop voort te bouwen, al kan er nog steeds enige overlap bestaan (interview 7).

Samenwerking is echter niet alleen een kwestie van formele taakverdeling, maar ook van vertrouwen. Een bestuurder geeft aan dat de Aw soms vertrouwt op een visitatierapport wanneer er dat jaar een visitatie heeft plaatsgevonden (interview 5). Maar wanneer er “gedoe” is bij een woningcorporatie, verdwijnt dat vertrouwen deels en begint de Aw alsnog zelf veel informatie op te vragen. Een medewerker van de Aw stelt vergelijkbaar dat wanneer de Aw vertrouwen heeft in de RvC, zij minder aandacht hoeft te besteden aan zaken zoals risicomanagement (interview 7). Minder overlap vereist dus vertrouwen tussen toezicht- en verantwoordingsorganen, maar dat vertrouwen is niet automatisch aanwezig.

In algemene zin stellen respondenten dat de oplossing niet ligt in het volledig wegnemen van alle overlap, mede omdat dit lastig is, maar in meer rolduidelijkheid, meer vertrouwen in elkaars toezicht en duidelijkere afspraken over wie waarop let.

5.4 Invloed van accountability op output en outcomes

5.4.1 Invloed van accountability op het aantal gebouwde woningen en verduurzaamde woningen

Uit de interviews blijkt dat toezicht en accountability de meest zichtbare invloed hebben op vormen van performance die relatief makkelijk te meten zijn, zoals het aantal nieuw gebouwde en verduurzaamde woningen. Verschillende respondenten geven aan dat de Aw, de RvC en het WSW allemaal expliciet aandacht besteden aan deze prestaties. Dit creëert druk op woningcorporaties om planning, budgetten en realisatiegraden nauwlettend te monitoren. Een bestuurder stelt bijvoorbeeld met betrekking tot nieuwbouw en verduurzaming: “Die druk vanuit de Aw wordt gevoeld” (interview 1).

De RvC en de Aw lijken hierin een belangrijke rol te spelen. Volgens een RvC-lid besteedt de raad veel aandacht aan prestaties op het gebied van nieuwbouw en verduurzaming (interview 9). Een andere respondent stelt zelfs dat de RvC hier “een enorm effect” op heeft, omdat de raad bestuurders aanspreekt op onrealistische planningen, budgetoverschrijdingen of achterblijvende prestaties (interview 3). Door druk vanuit de RvC en de Aw besteedt de bestuurder hier veel aandacht aan. Volgens dezelfde respondent blijft die aandacht niet beperkt tot het bestuursniveau, maar werkt deze door naar managers en uiteindelijk naar de hele organisatie. Een medewerker van de Aw nuanceert dit door te stellen dat de Aw niet zozeer beoordeelt of er in absolute zin genoeg wordt gebouwd, maar vooral kijkt of woningcorporaties hun eigen doelstellingen behalen en, wanneer dat niet lukt, wat daarvan de oorzaken zijn

(interview 6). De andere medewerker van de Aw geeft aan dat de Aw realisatiegraden soms expliciet benoemde in brieven, wat bij woningcorporaties “wel eens een schok” kon veroorzaken (interview 7).

Een bestuurder geeft aan dat performance op dit terrein ook een rol speelt bij herbenoeming door de RvC: wanneer een bestuurder structureel doelstellingen rond nieuwbouw of verduurzaming niet behaalt, kan dit gevolgen hebben voor diens positie (interview 2).

Ook prestatieafspraken vormen op dit terrein een belangrijk aanknopingspunt. Volgens een respondent vormen deze afspraken de basis voor gesprekken met zowel de Aw als de RvC (interview 1). Een andere respondent stelt dat prestatieafspraken een “disciplinerende invloed” hebben op woningcorporaties, omdat zij organisaties ertoe aanzetten zaken strakker en bedrijfsmatiger te organiseren (interview 2). Waar prestatieafspraken eerder mogelijk vrijblijvender waren, worden woningcorporaties er nu steviger aan gehouden. Volgens de respondenten kunnen gemeenten en huurders naleving minder direct afdwingen. Via de RvC en de Aw kan achterblijvende performance echter wel gevolgen hebben voor bestuurders.

Hoewel huurdersorganisaties een formele positie hebben bij de prestatieafspraken, lijkt hun invloed op de daadwerkelijke performance van een woningcorporatie op dit terrein beperkter. Een medewerker van de Woonbond stelt dat huurdersorganisaties eigenlijk naar de geschillencommissie zouden moeten gaan wanneer prestatieafspraken niet worden nagekomen, bijvoorbeeld bij een lage realisatiegraad (interview 12). Tegelijkertijd is daarvoor vaak onvoldoende kennis of capaciteit aanwezig, zeker wanneer het om financiën gaat. Volgens deze respondent ligt een sterkere rol voor huurders eerder bij thema’s zoals leefbaarheid of het tempo van verduurzaming.

Ook het WSW speelt een belangrijke rol, maar vooral via de financiële randvoorwaarden. Het WSW bepaalt of investeringen geborgd kunnen worden en of woningcorporaties voldoende borgingsruimte krijgen. Op die manier beïnvloedt het WSW indirect hoeveel ruimte woningcorporaties hebben om te bouwen en te verduurzamen. Soms zijn bestuurders of RvC’s te voorzichtig ten aanzien van investeringen: volgens de medewerker van het WSW willen sommige woningcorporaties wel investeren, maar durft hun RvC dat niet aan, of is juist het omgekeerde het geval (interview 14).

Over het geheel genomen laten de interviews zien dat accountability rond het bouwen en verduurzamen van woningen relatief veel invloed heeft, juist omdat deze prestaties concreet, meetbaar en bestuurlijk zichtbaar zijn. Toezicht zorgt ervoor dat woningcorporaties sterker sturen op realisatie, planning en budgetten. Vooral de RvC en de Aw lijken hierin een

disciplinerende werking te hebben, terwijl het WSW via financiële borging invloed uitoefent op de investeringsruimte. Tegelijkertijd bestaat het risico dat sterke financiële of bestuurlijke druk leidt tot voorzichtigheid, waardoor woningcorporaties minder investeren dan maatschappelijk wenselijk is.

5.4.2 Invloed van accountability op de leefbaarheid

Uit de interviews blijkt dat toezicht en accountability rond leefbaarheid een zwakkere invloed hebben dan bij makkelijker meetbare vormen van performance, zoals nieuwbouw en verduurzaming. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat leefbaarheid moeilijker te definiëren en te meten is. Een bestuurder geeft aan dat hij op dit thema nauwelijks druk ervaart, mede omdat er geen duidelijke impactmeting plaatsvindt: de effecten van uitgaven aan leefbaarheid worden niet echt onderzocht (interview 1). Ook medewerker Aw 2 benadrukt dat er geen harde normen zijn voor hoeveel woningcorporaties aan leefbaarheid moeten of mogen besteden, en dat onduidelijk blijft wat precies onder leefbaarheid valt.

De Aw lijkt op dit terrein nog zoekende naar haar rol. Twee bestuurders geven aan dat de Aw nog onderzoekt hoe zij toezicht op leefbaarheid goed kan vormgeven (interview 3; interview 5). Een medewerker van de Aw stelt dat leefbaarheid minder duidelijk op het netvlies van de Aw staat en vooral wordt overgelaten aan de lokale driehoek van gemeente, huurders en woningcorporatie (interview 6). De andere medewerker van de Aw gaat nog verder en geeft aan dat de Aw op dit moment eigenlijk weinig met leefbaarheid doet, omdat nog niet duidelijk is of het logisch is dat de Aw hier aandacht aan besteedt (interview 7).

Ook binnen de RvC krijgt leefbaarheid volgens verschillende respondenten minder aandacht dan hardere vormen van performance. Een respondent geeft aan dat leefbaarheid wel wordt besproken, maar dat in de praktijk vaak meer aandacht uitgaat naar “de harde projecten” dan naar zachtere onderwerpen (interview 3). Een andere respondent stelt zelfs dat leefbaarheid niet echt op het netvlies van de RvC staat (interview 4), terwijl weer een andere respondent aangeeft dat leefbaarheid, huurderstevredenheid en maatschappelijke effecten eigenlijk te weinig aandacht krijgen (interview 5). Een RvC-lid bevestigt dat er weinig indicatoren bestaan op het gebied van leefbaarheid en dat de indicatoren die er wel zijn onvoldoende door de RvC worden onderzocht en gebruikt (interview 9).

Dit suggereert dat de meetbaarheid van performance sterk bepaalt in hoeverre verantwoordingsdruk ontstaat. Omdat leefbaarheid moeilijker in cijfers te vatten is, krijgt het minder structurele aandacht binnen toezicht en accountability. Een bestuurder wijst daarom op het belang van een maatschappelijke commissie binnen de RvC (interview 5). Zonder een

dergelijke commissie bestaat het risico dat intern toezicht zich vooral richt op financiële cijfers, vastgoed, nieuwbouw en verduurzaming, terwijl bredere maatschappelijke performance minder zichtbaar blijft.

Tegelijkertijd bestaan er ook andere beelden. Een bestuurder stelt dat er wel degelijk aandacht is voor leefbaarheid (interview 2). Volgens deze bestuurder is de Aw bijvoorbeeld fysiek door wijken gaan fietsen om de leefbaarheid te bekijken. Ook kunnen visitatiecommissies via interviews met stakeholders onderzoeken of de inzet van de woningcorporatie rond leefbaarheid daadwerkelijk verschil maakt. Een andere bestuurder geeft eveneens aan dat visitaties meer aandacht besteden aan leefbaarheid dan de RvC (interview 4). Visitatie lijkt daardoor beter geschikt om minder meetbare vormen van performance, zoals leefbaarheid, kwalitatief te beoordelen.

Het WSW kijkt vooral vanuit financieel perspectief naar leefbaarheid. Volgens de medewerker van het WSW nemen de uitgaven aan leefbaarheid toe, waardoor daar kritische vragen over worden gesteld (interview 14). Die vragen gaan bijvoorbeeld over de vraag of bepaalde kosten eigenlijk niet bij gemeenten of zorgpartijen zouden moeten liggen. Het WSW beoordeelt leefbaarheid dus niet primair als maatschappelijke performance, maar vooral als financiële uitgave waarover verantwoording moet worden afgelegd.

Over het geheel genomen laten de interviews zien dat accountability rond leefbaarheid minder krachtig werkt dan accountability rond nieuwbouw en verduurzaming. Leefbaarheid is moeilijker te meten en is minder duidelijk belegd bij specifieke toezichthouders. Daardoor ontstaat er minder druk op woningcorporaties om op dit terrein te presteren. Tegelijkertijd betekent dit niet dat leefbaarheid volledig uit beeld verdwijnt. Vooral visitaties, huurdersorganisaties en maatschappelijke commissies binnen de RvC kunnen helpen om leefbaarheid steviger op de agenda te zetten.

5.5 Invloed van accountability op efficiëntie

Uit de interviews blijkt dat efficiëntie aandacht krijgt binnen toezicht en accountability, maar dat dit thema minder centraal staat dan bijvoorbeeld nieuwbouw en verduurzaming. Volgens twee respondenten speelt de RvC hierin een rol (interview 1; interview 9). Een van hen vindt het waardevol dat de RvC hiernaar kijkt (interview 1). Tegelijkertijd stelt een bestuurder dat dit thema bij de RvC “niet op de voorgrond” staat en dat ook de Aw hier niet heel intensief naar vraagt (interview 4). Dit lijkt dus te verschillen tussen woningcorporaties.

Wel lijkt efficiëntie de laatste tijd meer aandacht te hebben gekregen. Volgens een andere bestuurder was dit thema eerder enigszins onderbelicht, maar zijn vooral stijgende onderhoudskosten zichtbaarder geworden door benchmarkonderzoek (interview 2). Naar aanleiding daarvan doen onder meer de Aw, Aedes en De Vernieuwde Stad onderzoek naar de oorzaken en naar manieren om meer grip te krijgen op deze kosten. De benchmark functioneert hier dus als instrument dat kostenverschillen zichtbaar maakt en vervolgvragen oproept.

Volgens een medewerker van de Aw kijkt de Aw wel naar indicatoren zoals bouwkosten en beheerkosten (interview 7). Wanneer deze buiten bepaalde bandbreedtes vallen, worden daar vragen over gesteld. Het WSW heeft op dit terrein een sterkere financiële rol. Wanneer woningcorporaties willen investeren of lenen en hun investeringscapaciteit beperkt is, kijkt het WSW naar bedrijfslasten, zoals beheerkosten, en kan het adviseren over een efficiëntere inzet van middelen.

Huurdersorganisaties spelen hierbij een beperktere rol. Volgens een medewerker van de Woonbond hebben zij vaak te weinig financiële kennis om efficiëntie goed te beoordelen, en ligt hun rol meer bij thema's zoals leefbaarheid (interview 12).

5.6 Invloed van accountability op responsiveness

Uit de interviews blijkt dat de tevredenheid van huurders en de bredere samenleving onderdeel is van toezicht en accountability, maar dat dit minder centraal staat dan hardere vormen van performance, zoals nieuwbouw, verduurzaming en financiële continuïteit. Een bestuurder geeft aan dat hij van nature meer geneigd is om te denken in termen van vastgoed en financiën, maar dat de RvC hem dwingt om ook kritischer naar het huurdersperspectief te kijken (interview 1). Dit heeft ertoe geleid dat er nu vaak expliciet wordt gevraagd: “wat merkt de huurder hiervan?” en “wat heeft de huurder hieraan?” In die zin kan intern toezicht bijdragen aan het structureel meenemen van huurdersbelangen in de besluitvorming.

De Aedes-benchmark wordt door verschillende respondenten genoemd als instrument dat klanttevredenheid zichtbaar maakt. Een bestuurder stelt dat de benchmark dit uitgebreid onderzoekt en dat het instrument op dit punt goed werkt (interview 2). Een andere bestuurder geeft eveneens aan dat zowel de Aedes-benchmark als de RvC deze scores monitoren (interview 4). Tegelijkertijd is er kritiek op de manier waarop tevredenheid wordt gemeten. Een andere bestuurder vindt het vragen om scores na dienstverlening duur en van weinig nut voor de huurder (interview 1). Volgens hem levert bijvoorbeeld een aftersalesgesprek, waarin direct wordt gevraagd of het probleem daadwerkelijk is opgelost, meer waarde op dan het

rapporteren van tevredenheidsscores in het jaarverslag. Dit laat zien dat accountability rond huurderstevredenheid niet automatisch leidt tot betere dienstverlening. De gebruikte methode bepaalt mede of het instrument vooral performance registreert of deze daadwerkelijk verbetert.

Ook de Aw lijkt op dit thema nog zoekende naar haar rol. Een medewerker van de Aw geeft aan dat de Aw hier beperkt aandacht aan besteedt en tevredenheid vooral ziet als iets voor visitaties en de lokale driehoek (interview 6). De andere geïnterviewde medewerker van de Aw stelt echter dat huurderstevredenheid belangrijker wordt voor de Aw, waarbij vooral aandacht wordt besteed aan hoe woningcorporaties dit thema organiseren (interview 7). De Aw kijkt dus minder direct naar tevredenheidsscores als performance-maatstaf op zichzelf, en meer naar de manier waarop woningcorporaties het huurdersperspectief meenemen.

Visitatie lijkt op dit terrein een belangrijkere rol te spelen. Een respondent geeft aan dat visitaties aandacht besteden aan klanttevredenheid (interview 2), terwijl een medewerker van de Woonbond benadrukt dat huurders en huurdersorganisaties zich vaak onvoldoende gehoord voelen (interview 12). Volgens deze respondent zouden huurders daarom een grotere rol kunnen krijgen in bijvoorbeeld visitaties.

Ook binnen de RvC verschilt de aandacht voor huurders- en maatschappelijke tevredenheid. Een toezichthouder geeft aan dat huurderstevredenheid wel een plek heeft op de agenda (interview 9), maar een bestuurder stelt dat de tevredenheid van huurders en de samenleving in bredere zin eigenlijk te weinig aandacht krijgt (interview 5). Volgens deze bestuurder helpt het wanneer de RvC een maatschappelijke commissie heeft, omdat de raad zich anders vooral richt op harde cijfers rond nieuwbouw, verduurzaming en financiën.

Tot slot is de positie van woningzoekenden minder duidelijk. Een medewerker van de Aw merkt op dat woningzoekenden niet echt goed vertegenwoordigd zijn, terwijl zij wel een belangrijk maatschappelijk belang hebben (interview 7). Op dit moment worden zij vooral indirect meegenomen via de nieuwbouwopgave. Twee andere respondenten stellen dat woningzoekenden ook deels vertegenwoordigd worden via huidige huurders, bijvoorbeeld omdat veel woningzoekenden kinderen van sociale huurders zijn (interview 9; interview 12). Toch blijft hun formele positie binnen accountability zwakker dan die van bestaande huurders.

5.7 Invloed van accountability op democratic outcomes

Uit de interviews blijkt dat transparantie en integriteit belangrijke thema's zijn binnen toezicht en accountability. Vooral integriteit lijkt hoog op de agenda van toezichthouders te staan. Een bestuurder geeft aan dat integriteit over het algemeen belangrijk wordt gevonden,

maar nuanceert dit ook door te stellen dat volledige integriteit waarschijnlijk een illusie is (interview 1). Het gaat er dus niet om dat risico's volledig verdwijnen, maar dat organisaties alert blijven en signalen serieus nemen.

De RvC speelt hierin een belangrijke rol. Volgens een toezichthouder is integriteit vaak een standaardpunt op de agenda, maar “dat is altijd een beetje risico, want daardoor kan het ook een verplicht nummer worden, waardoor niemand meer écht nadenkt” (interview 9). Tegelijkertijd heeft agendering wel effect, want “het dwingt je om af en toe even de thermometer erin te houden” (interview 9). Een andere toezichthouder stelt eveneens dat de RvC ervoor kan zorgen dat integriteit binnen de organisatie blijft leven en geen “dode letter” wordt (interview 10). Deze respondent stelt ook dat de RvC mogelijk zelfs te veel aandacht besteedt aan integriteit en beter meer aandacht zou moeten geven aan andere onderwerpen.

Transparantie richting de RvC wordt door bestuurders ook praktisch ervaren. Een bestuurder geeft aan dat de RvC toch wel vragen zal stellen, waardoor het als bestuurder beter is om vanaf het begin open te zijn (interview 1). Zo neemt deze respondent de vastgoedcommissie mee naar projecten om te laten zien waarom kosten hoger zijn dan het normbedrag, en worden integriteitskwesties direct met de RvC gedeeld. Accountability werkt hier dus niet alleen via formele rapportages, maar ook via een cultuur waarin bestuurders weten dat zij hun keuzes en risico's moeten kunnen uitleggen.

Ook de Aw speelt een duidelijke rol, vooral op het gebied van integriteit. Een bestuurder geeft aan dat integriteit in de hele sector belangrijk is en dat de Aw hier aandacht aan besteedt, bijvoorbeeld via instrumenten zoals frauderisicoscans (interview 2). Een andere bestuurder stelt zelfs dat de Aw zich, naast nieuwbouw en verduurzaming, vooral richt op integriteit (interview 4). Een medewerker van de Aw geeft aan dat de Aw zeer streng is rond integriteitskwesties, zoals fraude of verduistering (interview 7). Daarnaast kan de Aw invloed uitoefenen op de sector: toen er meer meldingen kwamen over fraude, heeft de Aw de sector hier via een handreiking op gewezen. Volgens deze medewerker van de Aw heeft dit er bijvoorbeeld toe geleid dat de kwetsbaarheid van de eigen medewerkers van woningcorporaties steviger op de agenda is komen te staan (interview 7).

Transparantie wordt iets minder eenduidig beoordeeld. Een bestuurder stelt dat transparantie vanuit toezicht gezien minder centraal staat dan integriteit, maar wel belangrijk is voor maatschappelijke verantwoording (interview 2). Tegelijkertijd verschilt dit tussen woningcorporaties: sommige corporaties hechten meer waarde aan verantwoording richting de samenleving dan andere. Ook hierbij kan meespelen dat verantwoording richting de samenleving niet verplicht is en alleen voortkomt uit de intrinsieke motivatie van

woningcorporaties. In tegenstelling tot deze bestuurder stelt een medewerker van de Aw dat transparantie juist mede op aandringen van de Aw is verbeterd (interview 7). Transparantie komt ook terug in visitaties, bijvoorbeeld in gesprekken met huurders.

5.8 Performance paradox

5.8.1 Focus op verantwoording in plaats van op doelen

Uit de interviews komt een duidelijke spanning naar voren tussen verantwoording als middel en verantwoording als doel op zichzelf. Verschillende bestuurders geven aan dat het risico bestaat dat woningcorporaties te veel bezig raken met rapporteren, aantonen en voldoen aan verantwoordingsvereisten, terwijl de onderliggende maatschappelijke doelen minder centraal komen te staan. Een van hen verwoordt dit scherp door te stellen dat het uiteindelijk gaat om “het creëren van een thuis”, maar dat dit eigenlijk in geen enkele verantwoordingsrapportage terugkomt (interview 1). Een andere bestuurder stelt dat verantwoording op dit moment te veel draait om de verantwoording zelf en meer gericht zou moeten zijn op leren en ontwikkelen (interview 2). Een derde bestuurder is er eveneens van overtuigd dat er te veel focus ligt op verantwoording en dat dit ten koste gaat van de onderliggende doelen (interview 3). Dit beeld wordt genuanceerd door een andere bestuurder, die stelt dat dit risico vooral ontstaat wanneer bestuurders zelf niet bewaken hoeveel capaciteit aan verantwoording wordt besteed (interview 4). De laatste bestuurder sluit hierbij aan en stelt dat, wanneer bestuurders niet opletten, de focus verschuift naar de vraag of de cijfers kloppen, in plaats van naar de vraag hoe performance in de toekomst kan worden verbeterd (interview 5).

Ook toezichthouders herkennen dit risico, maar beoordelen het verschillend. Een medewerker van de Aw geeft aan dat de Aw probeert ruimte te laten voor ondernemend gedrag, maar erkent dat toezicht en verantwoording soms ten koste kunnen gaan van de onderliggende doelen (interview 6). Volgens deze respondent bestaat het risico dat woningcorporaties te risicomijdend worden en te weinig ondernemend gedrag laten zien. De Aw is zich daarom bewust van de effecten van haar toezicht, bijvoorbeeld bij de beslissing om een woningcorporatie wel of niet onder verscherpt toezicht te plaatsen. De andere geïnterviewde medewerker van de Aw vindt het echter overdreven om te stellen dat verantwoordingsactiviteiten direct ten koste gaan van performance, zoals woningbouw, maar ziet wel ruimte om het systeem efficiënter te maken (interview 7).

De medewerker van het WSW geeft aan dat accountability in het verleden soms te veel vooropstond. De focus lag toen vooral op de vraag of de jaarrekening klopte en of de accountant deze had goedgekeurd, terwijl minder aandacht uitging naar wat er inhoudelijk was gebeurd en welke prestaties daadwerkelijk waren geleverd (interview 14). Volgens de medewerker van het WSW kon een woningcorporatie daardoor positief worden beoordeeld omdat er niets misging, terwijl zij tegelijkertijd onvoldoende bijdroeg aan maatschappelijke opgaven. Volgens deze respondent verandert dit beeld, mede doordat meer aandacht wordt besteed aan het solidariteitsprincipe: als de sector als geheel voor een opgave staat, moet iedere woningcorporatie daaraan bijdragen (interview 14).

Tegenover deze kritische opvattingen staan respondenten die stellen dat de focus op maatschappelijke doelen behouden blijft. De medewerker van de Woonbond stelt dat een woningcorporatie missiegedreven is en niet handelt op basis van “wat wel of niet gecontroleerd wordt” (interview 12). Volgens deze respondent blijven woningcorporaties zich dus richten op de onderliggende doelen. Ook de medewerker van SVWN is minder kritisch en stelt dat accountability breed genoeg is: wanneer woningcorporaties de juiste dingen doen om zich goed te kunnen verantwoorden, verbeteren zij automatisch ook hun doelen (interview 8).

Opvallend is dat alle bestuurders unaniem aangeven dat er een reëel risico bestaat op te veel focus op verantwoording en dat dit in de praktijk soms voorkomt, terwijl de andere respondenten dit anders beoordelen.

5.8.2 Prestatiemeting en het gebruik van indicatoren

Uit de interviews blijkt dat indicatoren een belangrijke rol spelen binnen toezicht en accountability, maar dat zij volgens veel respondenten slechts een deel van het verhaal laten zien. Cijfers kunnen helpen om performance zichtbaar en vergelijkbaar te maken, maar volgens verschillende respondenten zijn zij onvoldoende om te begrijpen waarom performance goed of slecht is. Een bestuurder stelt dat cijfers wel iets zeggen, maar niet alles (interview 1). Vooral het verhaal achter de cijfers is belangrijk. Volgens hem hoeven slechte cijfers niet direct problematisch te zijn, zolang een woningcorporatie goed kan uitleggen waar deze vandaan komen en wat eraan wordt gedaan.

Verschillende respondenten benadrukken daarom dat indicatoren vooral als startpunt voor het gesprek moeten dienen. Een bestuurder stelt dat het gesprek belangrijker is dan de indicator zelf: indicatoren kunnen laten zien waar een woningcorporatie tekortschiet in haar maatschappelijke taak, maar daarop moet vervolgens een inhoudelijk gesprek volgen (interview 2). Een andere bestuurder geeft eveneens aan dat rapporteren op zichzelf weinig

verandert (interview 5). Performance verbetert pas wanneer er een gesprek plaatsvindt over wat de cijfers betekenen en hoe verbetering kan worden bereikt. Indicatoren krijgen dus vooral waarde wanneer zij worden gebruikt als basis voor reflectie, en niet als eindpunt van accountability.

Tegelijkertijd wijzen respondenten op de beperkingen van indicatoren. Een bestuurder illustreert dit met het idee dat een gemiddelde score misleidend kan zijn: alsof “je met je hoofd in de open haard ligt en met je voeten in een ijskast” en vervolgens wordt geconcludeerd dat de gemiddelde temperatuur prima is (interview 2). Een gemiddelde of totaalscore zegt dus niet alles. Een andere bestuurder waarschuwt eveneens dat meer meten niet automatisch betekent dat beter kan worden beoordeeld of het daadwerkelijk beter gaat. Vooral soft controls, zoals cultuur, maatschappelijke betrokkenheid of de kwaliteit van dienstverlening, zijn moeilijk te vangen in harde meetbare indicatoren (interview 5). Daardoor richt toezicht zich volgens deze respondent te veel op hard controls, omdat deze eenvoudiger te meten zijn.

Een terugkerend probleem is ook dat definities niet altijd eenduidig zijn. Een respondent geeft aan dat het bijvoorbeeld lastig kan zijn om te bepalen wat precies wordt bedoeld met de realisatiegraad (interview 4). Gemeenten en woningcorporaties kunnen verschillende definities hanteren. Een medewerker van de Aw stelt dat onduidelijke definities en begrippen een behoorlijk probleem vormen (interview 7). Een andere toezichthouder stelt eveneens dat performance moeilijk te vergelijken is, omdat er veel discussie bestaat over definities (interview 11). Dit maakt benchmarking en vergelijken tussen woningcorporaties kwetsbaar: wanneer begrippen niet op dezelfde manier worden gebruikt, ontstaat een situatie waarin “appels met peren” worden vergeleken (interview 3), zoals een bestuurder aangeeft met betrekking tot tevredenheidsmetingen in een benchmark.

De mate waarin indicatoren goed werken, verschilt per performance-dimensie. Voor nieuwbouw en renovatie lijken indicatoren volgens respondenten relatief sterk te zijn. Een bestuurder geeft aan dat hiervoor goede indicatoren bestaan en dat deze gezamenlijk een redelijk beeld geven, ook op sectorniveau (interview 3). Een toezichthouder omschrijft deze vormen van performance als “makkelijk meetbaar” (interview 10). Ook voor efficiëntie bestaan indicatoren, zoals medewerkers per woningeenheid, maar daarbij blijven kanttekeningen bestaan omdat woningcorporaties verschillen, bijvoorbeeld in de manier waarop zij omgaan met externe inhuur. Het WSW richt zich sterk op financiële indicatoren zoals de ICR, maar de geïnterviewde medewerker benadrukt ook dat deze niet alles zeggen. Wanneer een woningcorporatie tijdelijk onder een norm zakt, maar een overtuigende uitleg heeft over hoe zij zich in de komende jaren herstelt, hoeft dat volgens de medewerker van het WSW niet per

se problematisch te zijn (interview 14). Ook hier dient de indicator dus als startpunt voor het gesprek, dat uiteindelijk belangrijker is dan de indicator zelf.

Over leefbaarheid zijn de opvattingen meer verdeeld. Verschillende respondenten vinden leefbaarheid moeilijk meetbaar, omdat onduidelijk is wat daar precies onder valt en omdat woningcorporaties slechts één van de partijen zijn die invloed hebben op de leefbaarheid in een wijk. Een bestuurder stelt dat de aandacht vaak vooral uitgaat naar hoeveel geld er is uitgegeven, terwijl de daadwerkelijke outcome onbekend blijft (interview 3). Ook een medewerker van de Aw wijst op het gebrek aan een duidelijke definitie (interview 7). Tegelijkertijd zijn er ook respondenten die leefbaarheid wel meetbaar vinden. Een bestuurder stelt dat je misschien niet precies kunt zien wat één euro heeft opgeleverd, maar dat wel gekeken kan worden naar het aandeel van de woningcorporatie in leefbaarheidsuitgaven en naar bredere ontwikkelingen in de wijk (interview 2). Ook een toezichthouder stelt dat leefbaarheid meetbaar kan worden gemaakt, al blijft dit lastig omdat ook locatie, gemeente, zorgpartijen en andere actoren invloed hebben (interview 10).

Voor de tevredenheid van huurders en de bredere maatschappij lijken indicatoren bruikbaar, maar ook hier speelt het probleem van definities en interpretatie. Volgens sommige respondenten kan tevredenheid goed worden gemeten via benchmarking of labels. Tegelijkertijd waarschuwt een bestuurder dat niet iedereen dezelfde definities gebruikt, waardoor vergelijkingen tussen woningcorporaties problematisch kunnen worden (interview 3). Ook hier krijgen cijfers pas betekenis wanneer duidelijk is wat precies wordt gemeten en in welke context de uitkomst moet worden begrepen.

Tot slot laten de interviews zien dat indicatoren met hun tijd moeten meegaan. Een medewerker van de Aw geeft aan dat indicatoren worden geactualiseerd en dat er ruimte is voor thematische onderzoeken (interview 7). De andere medewerker van de Aw benadrukt eveneens dat het beoordelingskader duidelijkheid biedt, maar dat er ook ruimte is voor risicogericht toezicht en thematische onderzoeken (interview 6). Een andere toezichthouder stelt dat een nieuw strategisch plan ook nieuwe indicatoren vereist om de voortgang te monitoren (interview 10). Tegelijkertijd geven sommige respondenten aan dat indicatoren soms te weinig veranderen. Een RvC-lid wijst erop dat stabiliteit ook voordelen heeft, omdat daardoor kan worden teruggekeken en vergeleken, maar dat indicatoren niet altijd voldoende blijven (interview 9).

Over het geheel genomen laten de interviews zien dat indicatoren nuttig, maar beperkt zijn. Indicatoren maken performance zichtbaar, vergelijkbaar en bespreekbaar, en kunnen helpen om risico's of achterblijvende performance te signaleren. Tegelijkertijd vertellen zij

nooit het hele verhaal. Indicatoren werken vooral goed bij harde vormen van performance, zoals nieuwbouw, verduurzaming en financiële continuïteit, maar minder goed bij bredere maatschappelijke effecten, zoals leefbaarheid, tevredenheid en soft controls. De belangrijkste functie van indicatoren lijkt daarom niet het geven van een definitief oordeel te zijn, maar het openen van het gesprek over wat er achter de cijfers ligt.

Volgens respondenten ligt een mogelijke verbetering in verdere standaardisatie. Een bestuurder geeft aan dat het zou helpen wanneer toezichthouders en andere betrokken partijen dezelfde definities gebruiken, bijvoorbeeld met betrekking tot leefbaarheid (interview 4). Zonder gedeelde definities blijft het moeilijk om performance goed te vergelijken. Een andere bestuurder wijst ook op het belang van een bredere benchmark: volgens deze respondent zou deelname verplicht kunnen worden gesteld voor alle woningcorporaties, dus ook voor corporaties die geen lid zijn van Aedes (interview 3). Dit zou de vergelijkbaarheid binnen de sector vergroten en een vollediger beeld van performance creëren.

5.8.3 Perverse learning

Uit de interviews blijkt dat perverse learning, oftewel het gericht verbeteren van performance op één onderdeel ten koste van bredere performance, door de meeste respondenten niet wordt gezien als een groot of structureel probleem. Verschillende respondenten geven aan dat woningcorporaties over het algemeen niet bewust andere maatschappelijke doelen laten verslechteren om beter te scoren op een specifiek verantwoordingspunt. Een medewerker van de Aw stelt bijvoorbeeld dat wanneer de performance op een bepaald terrein zwakker is, woningcorporaties eerder een extra inspanning leveren op dat terrein, zonder dat dit direct ten koste gaat van andere prestaties (interview 7).

Tegelijkertijd wordt het risico niet volledig uitgesloten. Een bestuurder geeft aan dat perverse learning in principe niet echt voorkomt, behalve mogelijk wanneer een woningcorporatie onder verscherpt toezicht van de Aw staat (interview 3). In zo'n situatie kan de druk toenemen om op specifieke onderdelen verbetering te laten zien, waardoor de aandacht kan versmallen. Een andere bestuurder stelt vergelijkbaar dat perverse learning altijd mogelijk is, maar ziet dit niet als iets dat direct door toezicht wordt veroorzaakt (interview 4).

Andere respondenten benadrukken dat het risico vooral ontstaat wanneer toezicht te smal meet of te veel nadruk legt op bepaalde indicatoren. Een toezichthouder stelt dat perverse learning kan ontstaan wanneer performance niet breed genoeg wordt gemeten: onderdelen die buiten beeld blijven, kunnen dan te weinig aandacht krijgen (interview 11). Een andere toezichthouder sluit hierbij aan en geeft aan dat wanneer toezicht veel aandacht besteedt aan

één thema, andere thema's naar de achtergrond kunnen verdwijnen, terwijl die maatschappelijk gezien net zo belangrijk kunnen zijn (interview 9).

Daartegenover stellen sommige respondenten dat het accountabilitysysteem verschillende corrigerende mechanismen bevat. Een respondent stelt dat dit niet snel zal gebeuren, omdat de Aw, de RvC en externe stakeholders dan allemaal zouden moeten falen voordat het echt mis kan gaan (interview 13).

5.8.4 Strategisch omgaan met cijfers en informatie

Uit de interviews blijkt dat het bewust achterhouden van informatie niet breed wordt herkend als structureel probleem, maar dat verschillende respondenten wel wijzen op het strategisch presenteren of “tweaken” van cijfers. Het gaat daarbij minder om volledig onjuiste informatie, en meer om het sturen van cijfers, definities of planningen op een manier waardoor de woningcorporatie gunstiger naar voren komt in verantwoordingsprocessen. Dit creëert een spanning: accountability is bedoeld om performance transparant te maken, maar kan ook prikkels creëren om goed te scoren op de onderdelen waar toezichthouders expliciet op letten.

Een duidelijk voorbeeld hiervan is de realisatiegraad. Een respondent beschrijft hoe woningcorporaties hun cijfers kunnen sturen door middel van “overprogrammering”: er worden meer projecten in de planning opgenomen dan uiteindelijk realistisch haalbaar zijn, omdat bekend is dat sommige projecten zullen uitvallen of vertraging oplopen (interview 9). Tegelijkertijd wordt aan de Aw een minder ambitieuze planning gepresenteerd. Op die manier kan de realisatiegraad net zo laag zijn als voorheen, maar doordat de Aw een minder ambitieuze planning heeft ontvangen, lijkt het alsof de realisatiegraad veel hoger is (interview 9). Volgens deze respondent hangt dit samen met de sterke focus op de realisatiegraad. Een andere respondent bevestigt dat dergelijke praktijken voorkomen (interview 11). Opvallend is dat de RvC dit gedrag soms zelfs kan stimuleren, omdat interne toezichthouders er ook belang bij hebben om richting de Aw een positief beeld te presenteren. De RvC houdt dus niet alleen toezicht op de bestuurder, maar verantwoordt zich indirect ook richting extern toezicht. Volgens de respondent is de Aw zich ervan bewust dat dit gebeurt (interview 9).

Ook andere respondenten benoemen dat cijfers kunnen worden bijgesteld. Een bestuurder stelt dat cijfers soms worden “getweakt” om er zo goed mogelijk uit te zien, bijvoorbeeld in benchmarks. Woningcorporaties zouden dit doen want “je wilt gewoon niet onder aan de lijst bungelen” (interview 2). Volgens deze bestuurder kost dit veel tijd en energie die ook aan daadwerkelijke verbetering van performance had kunnen worden besteed.

Bovendien wordt dit niet altijd opgemerkt door de RvC, omdat commissarissen slechts beperkt aanwezig zijn en grotendeels moeten vertrouwen op de informatie die aan hen wordt verstrekt. Een andere bestuurder geeft een financieel voorbeeld: door de vennootschapsbelasting eerder te betalen, kan een indicator zoals de ICR tijdelijk anders uitvallen (interview 4). Tegelijkertijd geeft deze bestuurder aan dat dergelijke mogelijkheden beperkt zijn, omdat de accountant uiteindelijk ook naar de cijfers kijkt.

Toezichthouders herkennen dit beeld deels, maar nuanceren het ook. Een medewerker van de Aw geeft aan dat informatie volgens hem niet echt wordt achtergehouden, al zouden integriteitsmeldingen soms wel eerder gedeeld kunnen worden (interview 7). De medewerker van het WSW erkent wel dat cijfers soms worden “getweakt”, maar stelt dat het WSW dergelijke praktijken door ervaring meestal snel herkent (interview 14).

Over het geheel genomen laten de interviews zien dat accountability niet alleen tot transparantie leidt, maar ook strategisch gedrag kan oproepen. Wanneer veel waarde wordt gehecht aan specifieke indicatoren, kunnen woningcorporaties proberen hun cijfers of planningen zo te presenteren dat zij goed scoren binnen het verantwoordingskader. Dit betekent niet noodzakelijk dat informatie structureel wordt achtergehouden of vervalst, maar wel dat verantwoordingsinformatie altijd interpretatie vereist.

6. Discussie

In de discussie worden de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek verder geïnterpreteerd. Eerst worden de resultaten gezien in het licht van de bestaande literatuur over accountability, performance en de performance paradox. Daarna worden de beperkingen van het onderzoek besproken, met aandacht voor het gekozen onderzoeksdesign, het gebruik van percepties en de afbakening van de casus. Tot slot worden de praktische implicaties voor toezicht en verantwoording binnen de woningcorporatiesector uitgewerkt.

6.1 Resultaten in het licht van de literatuur

Dit onderzoek laat zien dat de invloed van accountability op performance binnen de woningcorporatiesector niet eenduidig positief of negatief is. De resultaten bevestigen daarmee het beeld uit de literatuur dat accountability meerdere functies kan hebben, maar ook spanningen en neveneffecten kan oproepen. Bovens (2007, pp. 462–464) beschrijft accountability onder meer vanuit een democratisch, constitutioneel en lerend perspectief. Deze functies komen duidelijk terug in de resultaten. Toezicht en verantwoording dragen bij aan transparantie, integriteit, naleving van regels en het voorkomen van grote risico's. Vooral na incidenten zoals Vestia lijkt deze constitutionele functie belangrijk te zijn geweest: respondenten erkennen dat toezicht noodzakelijk is om misstanden te voorkomen en publieke middelen te beschermen.

Tegelijkertijd laten de resultaten zien dat accountability ook een performancebevorderende functie kan hebben. Respondenten beschrijven dat toezicht woningcorporaties scherp houdt, voorkomt dat zij zelfgenoegzaam worden, en bestuurders dwingt om hoge ambities te formuleren en deze beter te onderbouwen. De RvC komt hierbij naar voren als een bijzonder belangrijke actor. De RvC, en in mindere mate ook de Aw en het WSW, functioneren niet alleen als controleurs achteraf, maar ook als klankbord aan de voorkant. Dit sluit aan bij het argument van Bovens (2007, p. 453) dat accountability niet alleen ex post werkt, maar ook ex ante invloed heeft op besluitvorming. De RvC kan bestuurders vooraf uitdagen, bevragen en helpen, waardoor plannen realistischer of juist ambitieuzer worden.

De resultaten nuanceren echter ook de New Public Management-aanname dat meer accountability automatisch leidt tot betere performance. Groot en Budding (2008, p. 4) beschrijven hoe accountability voor performance kan bijdragen aan betere performance, maar

de interviews laten zien dat dit effect afhangt van hoe accountability wordt georganiseerd en gebruikt. Accountability draagt vooral bij wanneer het leidt tot reflectie, dialoog en leren. Wanneer het beperkt blijft tot rapporteren, afvinken, cijfers controleren of indicatoren berekenen, is de bijdrage aan daadwerkelijke performanceverbetering beperkter. Dit komt duidelijk terug bij benchmarks. Die kunnen nuttig zijn om van te leren, maar vooral wanneer woningcorporaties de uitkomsten actief met elkaar bespreken en gebruiken om van elkaar te leren.

De bevindingen sluiten ook aan bij de performance-literatuur van Boyne (2002) en Andersen et al. (2016), waarin performance wordt begrepen als een veelzijdig concept. In de woningcorporatiesector gaat performance niet alleen over output, zoals het aantal nieuw gebouwde of gerenoveerde woningen, maar ook over efficiëntie, leefbaarheid, huurderstevredenheid, maatschappelijke legitimiteit, transparantie en integriteit. De resultaten laten zien dat accountability het sterkst werkt bij vormen van performance die relatief goed meetbaar zijn. Rond nieuwbouw en verduurzaming ontstaat duidelijke druk vanuit de Aw, de RvC, prestatieafspraken en het WSW. Woningcorporaties worden aangesproken op realisatiegraden, plannen en budgetten. De invloed van accountability op deze performance-dimensie is daardoor relatief concreet.

Bij zachtere of minder makkelijk meetbare vormen van performance, zoals leefbaarheid en maatschappelijke tevredenheid, werkt accountability minder sterk. Dit bevestigt het punt van Andersen et al. (2016, pp. 852–857) dat performance in publieke organisaties niet alleen objectief meetbaar is, maar ook afhankelijk is van interpretatie, stakeholders en context. Leefbaarheid is bijvoorbeeld moeilijk te definiëren en wordt beïnvloed door meerdere partijen, zoals gemeenten, zorgorganisaties, politie en bewoners zelf. Daardoor is het lastiger om woningcorporaties scherp op deze dimensie te beoordelen. Het gevolg is dat toezicht en accountability meer aandacht besteden aan harde prestaties, terwijl zachtere maatschappelijke doelen soms minder zichtbaar blijven.

Deze bevinding sluit aan bij de literatuur over de performance paradox van Van Thiel en Leeuw (2002, pp. 267–277). Indicatoren zijn nodig om performance zichtbaar te maken, maar kunnen ook een vertekend beeld geven van daadwerkelijke performance. De interviews bevestigen dit. Respondenten geven aan dat cijfers nuttig zijn, maar nooit het hele verhaal vertellen. Indicatoren werken vooral goed als startpunt voor het gesprek en zijn onvoldoende om performance in haar geheel te beoordelen. Voor vormen van performance zoals het bouwen en renoveren van woningen kunnen indicatoren op zichzelf relatief veel zeggen, maar vooral bij leefbaarheid, tevredenheid en maatschappelijke waarde zijn dialoog en context belangrijker.

De resultaten ondersteunen daarmee het idee dat prestatiemeting noodzakelijk is voor accountability, maar altijd interpretatie vereist.

De resultaten laten ook verschillende mechanismen van de performance paradox zien. Perverse learning wordt niet als structureel probleem gezien, maar het risico wordt wel herkend wanneer toezicht te sterk focust op een klein aantal meetbare indicatoren. Ook de deliberate performance paradox komt terug in de bevindingen over het “tweaken” van cijfers. Respondenten geven aan dat woningcorporaties soms strategisch omgaan met planningen, realisatiegraden of financiële indicatoren. Dit betekent niet dat informatie structureel wordt vervalst, maar wel dat verantwoordingsinformatie strategisch kan worden gepresenteerd, of, zoals bij realisatiegraden, gunstiger kan lijken dan de werkelijkheid. De resultaten bevestigen daarmee dat accountability niet alleen transparantie creëert, maar ook negatieve prikkels kan oproepen.

Tegelijkertijd laten de resultaten zien dat er geen sprake is van een ernstige performance paradox. De meeste respondenten zien geen structureel patroon waarin accountability daadwerkelijke performance ondermijnt. Volgens respondenten zijn veel woningcorporaties sterk intrinsiek gemotiveerd om goed te presteren. Dit is een belangrijke aanvulling op de literatuur. In deze sector is accountability niet de enige drijfveer achter performance, maar vult zij aan dat veel bestuurders en woningcorporaties al maatschappelijk gedreven zijn. Toezicht is daarom vaak niet de primaire oorzaak van goede performance, maar heeft eerder een versterkende of corrigerende rol.

Ook de governance-literatuur helpt om de resultaten te duiden. Stoker (2018, pp. 17–22) beschrijft governance als een complex systeem van publieke, semipublieke en private actoren. De woningcorporatiesector past goed binnen dit beeld. De resultaten laten zien dat accountability niet via één actor werkt, maar via een systeem van RvC's, de Aw, het WSW, gemeenten, huurdersorganisaties, visitaties, benchmarks, politiek en maatschappelijke verantwoording. Dit maakt het systeem uitgebreid en robuust, maar ook complex. Overlap tussen toezichthouders kan leiden tot verantwoordingslasten, maar kan ook bijdragen aan checks and balances en helpen om blinde vlekken te voorkomen.

Samenvattend bevestigt dit onderzoek de theoretische verwachting dat accountability zowel positieve als negatieve effecten kan hebben op performance. Accountability kan bijdragen aan scherpste, ambitie, transparantie, integriteit en financiële discipline. Tegelijkertijd kan zij leiden tot administratieve lasten, risicomijding, een focus op meetbare indicatoren en strategisch gedrag. De belangrijkste theoretische bijdrage van dit onderzoek is dat de invloed van accountability sterk afhankelijk is van de mate waarin performance meetbaar is en van de

kwaliteit van het gesprek achter de cijfers. Daarnaast laten de resultaten zien dat accountability niet los kan worden begrepen van de intrinsieke motivatie die binnen veel woningcorporaties al aanwezig is. Deze motivatie maakt dat toezicht vaak vooral een versterkende of corrigerende rol heeft, in plaats van dat het de primaire oorzaak van performance is.

6.2 Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek kent verschillende beperkingen. Ten eerste is gekozen voor een kwalitatieve, interpretatieve single case study van de Nederlandse woningcorporatiesector. Dit onderzoeksdesign sluit goed aan bij het doel van het onderzoek, namelijk het begrijpen van de percepties van de betrokken actoren. Tegelijkertijd betekent dit dat de resultaten niet automatisch statistisch generaliseerbaar zijn naar andere sectoren of landen. De woningcorporatiesector heeft een specifieke institutionele context, met een eigen geschiedenis, wetgeving, governance-structuur en maatschappelijke doelstelling. De bevindingen zijn daarom vooral analytisch generaliseerbaar naar vergelijkbare semipublieke sectoren waarin organisaties publieke doelen nastreven, terwijl zij op afstand van de overheid opereren.

Een tweede beperking is dat het onderzoek is gebaseerd op de percepties van respondenten. Dit past bij het interpretatieve karakter van het onderzoek, maar betekent ook dat geen objectief causaal effect van accountability op performance is vastgesteld. Respondenten kunnen verschillen in de manier waarop zij dezelfde accountabilitymechanismen interpreteren. Bestuurders kunnen toezicht bijvoorbeeld als belastender of negatiever ervaren dan toezichthouders zelf. Omgekeerd kunnen toezichthouders de effectiviteit van hun eigen rol positiever beoordelen. De resultaten bieden daarom inzicht in hoe accountability wordt ervaren en geïnterpreteerd, maar niet in exacte causale effecten op bijvoorbeeld woningbouw, kosten of huurderstevredenheid.

Ten derde is het aantal interviews beperkt. Verschillende perspectieven zijn meegenomen, waaronder die van bestuurders, interne toezichthouders, externe toezichthouders en vertegenwoordigers van huurders. Op die manier is geprobeerd een breed beeld van het systeem te verkrijgen. Toch blijft het mogelijk dat bepaalde perspectieven ondervertegenwoordigd zijn. Het belangrijke perspectief van huurders is in dit onderzoek alleen indirect meegenomen via vertegenwoordigers. Het perspectief van huurders is relevant omdat juist bij thema's als leefbaarheid, tevredenheid en maatschappelijke legitimiteit het huurdersperspectief belangrijk is. Bovendien zijn in dit onderzoek de percepties van gemeenten en medewerkers van woningcorporaties niet meegenomen.

Een vierde beperking betreft de selectie van respondenten. De respondenten zijn doelgericht geselecteerd vanwege hun kennis en ervaring. Dit vergroot de inhoudelijke kwaliteit van de interviews, maar kan ook betekenen dat vooral respondenten zijn geïnterviewd die relatief nauw betrokken zijn bij toezicht, accountability en governance. Hun perspectief kan verschillen van dat van actoren die verder van deze accountabilitymechanismen afstaan, zoals uitvoerende medewerkers, omwonenden of woningzoekenden. Daardoor leggen de bevindingen relatief veel nadruk op bestuurlijke en institutionele percepties.

Ten vijfde is de analyse uitgevoerd door één onderzoeker. Hoewel het coderingsproces is besproken met de thesisbegeleider, is er geen procedure voor intercodeurbetrouwbaarheid toegepast waarbij meerdere onderzoekers onafhankelijk dezelfde data hebben gecodeerd. Dit betekent dat de interpretaties deels afhankelijk zijn van de keuzes van de onderzoeker. Door citaten te gebruiken en de analyse systematisch op te bouwen, is geprobeerd de transparantie te vergroten. Volledige uitsluiting van interpretatieve bias is in kwalitatief onderzoek echter niet mogelijk.

Tot slot wordt performance in dit onderzoek breed opgevat. Dit is theoretisch verdedigbaar, omdat woningcorporaties meerdere maatschappelijke doelen nastreven. Tegelijkertijd maakt deze brede benadering het lastig om precies vast te stellen welke vorm van accountability welke vorm van performance beïnvloedt. Accountability lijkt bijvoorbeeld sterker door te werken op woningbouw en verduurzaming dan op leefbaarheid, maar in de praktijk hangen deze vormen van performance ook samen met andere factoren, zoals gemeentelijk beleid, marktomstandigheden, bouwkosten, de beschikbaarheid van grond en lokale woningdruk. De invloed van accountability kan daarom niet volledig worden losgekoppeld van bredere contextuele factoren.

6.3 Implicaties voor de praktijk

De resultaten hebben verschillende implicaties voor de praktijk van toezicht en verantwoording binnen de woningcorporatiesector. De eerste implicatie is dat verantwoording niet als doel op zichzelf moet worden benaderd, maar als middel om performance te verbeteren. Respondenten wijzen erop dat accountability soms te veel kan draaien om cijfers, rapportages en formele naleving. Voor de praktijk betekent dit dat toezichthouders moeten blijven vragen welke maatschappelijke functie een verantwoordingsvraag dient. Accountability is vooral waardevol wanneer zij leidt tot reflectie, leren en verbetering.

Een tweede implicatie is dat het gesprek centraal moet staan. Indicatoren zijn nuttig om performance zichtbaar te maken, maar zijn onvoldoende als zelfstandig oordeel. Dit geldt vooral voor vormen van performance zoals leefbaarheid, tevredenheid en maatschappelijke waarde. Toezichthouders doen er daarom goed aan om indicatoren te gebruiken als startpunt voor dialoog. Slechte cijfers wijzen niet automatisch op slechte performance, zolang er een plausibele verklaring is en de corporatie laat zien hoe zij met het probleem omgaat. Omgekeerd moeten goede cijfers niet automatisch worden gezien als bewijs dat de maatschappelijke performance daadwerkelijk goed is.

Een derde implicatie is dat toezicht meer aandacht moet besteden aan minder meetbare vormen van performance. Het bouwen van woningen, verduurzaming en financiën krijgen relatief veel aandacht omdat zij concreet en meetbaar zijn. Leefbaarheid, huurderstevredenheid, maatschappelijke verankering en het perspectief van woningzoekenden zijn minder zichtbaar in harde indicatoren en kunnen daardoor sneller minder aandacht krijgen. RvC's kunnen dit tegengaan door maatschappelijke performance structureel op de agenda te plaatsen, bijvoorbeeld via een maatschappelijke commissie naast een vastgoed- of auditcommissie. Ook visitaties kunnen hierbij een belangrijke rol blijven spelen, juist omdat zij met stakeholders spreken en corporaties beoordelen vanuit een maatschappelijk perspectief.

Een vierde implicatie is dat overlap tussen vormen van toezicht niet automatisch als probleem moet worden gezien. Enige overlap kan nuttig zijn omdat verschillende toezichthouders vanuit verschillende perspectieven naar dezelfde corporatie kijken. Dit kan helpen om blinde vlekken te voorkomen. Tegelijkertijd wordt overlap problematisch wanneer deze leidt tot herhaling, kosten, tijdverlies en administratieve lasten zonder duidelijke toegevoegde waarde. Betere afstemming tussen de Aw, het WSW, gemeenten, RvC's en visitaties is daarom belangrijk. Gedeelde definities, gedeelde informatie en vertrouwen in elkaars toezicht kunnen de verantwoordingslast verminderen zonder dat de kwaliteit van het toezicht afneemt.

Een vijfde implicatie betreft visitaties. De resultaten laten zien dat visitaties omstreden zijn: sommige respondenten beschouwen ze als duur, dubbelop of achterhaald, terwijl anderen juist wijzen op hun unieke maatschappelijke en lerende functie. De praktische uitdaging is daarom om visitatie duidelijker te positioneren als instrument voor maatschappelijke reflectie, stakeholderdialoog en vooral leren, en minder als een extra controlelaag. Visitatie is vooral waardevol wanneer corporaties en visitatoren deze niet benaderen als een verplicht nummer, maar als een kans om blinde vlekken te identificeren en het gesprek met de maatschappelijke omgeving te versterken.

Een zesde implicatie is dat toezichthouders alert moeten blijven op strategisch gedrag rond indicatoren. De bevindingen over het tweaken van cijfers en het sturen op realisatiegraden laten zien dat verantwoordingsinformatie niet neutraal is. Wanneer specifieke indicatoren veel gewicht krijgen, ontstaan prikkels om daarop te sturen. Dat is niet altijd problematisch, maar kan wel leiden tot een te rooskleurig beeld. Toezichthouders moeten daarom niet alleen kijken of cijfers kloppen, maar ook hoe zij tot stand komen en welke aannames eraan ten grondslag liggen. Ook hier geldt dat het proces niet moet stoppen bij het beoordelen van cijfers en indicatoren, maar dat deze altijd de basis moeten vormen voor een gesprek.

Tot slot wijst dit onderzoek op het belang van een balans tussen controle en ondernemerschap. Na incidenten in de sector is het begrijpelijk dat het toezicht is aangescherpt. Tegelijkertijd vragen de huidige maatschappelijke opgaven om voldoende ruimte voor investeringen, maatwerkoplossingen en bestuurlijk initiatief. Te veel nadruk op risicobeheersing kan leiden tot voorzichtigheid, terwijl woningbouw, verduurzaming en leefbaarheid juist ondernemerschap binnen verantwoorde grenzen vereisen. De praktische uitdaging is daarom niet om toezicht simpelweg te verminderen of te intensiveren, maar om toezicht slimmer te maken: risicogericht, proportioneel, maatschappelijk georiënteerd en gericht op het gesprek over echte performance.

7. Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht hoe de betrokken actoren binnen de woningcorporatiesector de invloed van accountability op performance ervaren. Daarbij is accountability niet uitsluitend begrepen als formele controle, maar als een breder systeem van interne en externe verantwoordingsrelaties. Empirisch hebben de sterkste bevindingen betrekking op administrative accountability en toezichtmechanismen, in het bijzonder de RvC, Aw, het WSW, visitaties en prestatieafspraken. De bevindingen over legal, professional, social en political accountability zijn beperkter en moeten daarom voorzichtiger worden geïnterpreteerd.

Deze thesis hanteert een interpretatieve benadering, waarbij de nadruk niet ligt op het objectief vaststellen van causaliteit, maar op het begrijpen van de percepties van de betrokken actoren.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Wat is de invloed van accountability op performance binnen de woningcorporatiesector? Het antwoord daarop is dat accountability volgens de respondenten een duidelijke, maar voorwaardelijke en ambigue invloed heeft op

performance. Accountability draagt bij aan performance doordat zij woningcorporaties scherp houdt, bestuurders dwingt ambitieus te zijn, ambities minder vrijblijvend maakt en risico's rond financiën, governance en integriteit beperkt. De RvC speelt hierbij een bijzonder belangrijke rol, omdat intern toezicht, en in mindere mate ook de Aw en het WSW, niet alleen achteraf controle uitoefent, maar ook vooraf als klankbord functioneert. Ook prestatieafspraken en benchmarks dragen bij aan scherpere, ambitie, leren en vergelijkbaarheid.

Deze positieve invloed is het duidelijkst zichtbaar bij vormen van performance die relatief goed meetbaar zijn, zoals het aantal nieuw gebouwde en gerenoveerde woningen, financiële continuïteit en integriteit. Op deze terreinen leiden toezicht en verantwoording sneller tot concrete druk, bijvoorbeeld via realisatiegraden, planningen, financiële ratio's of prestatieafspraken. Bij minder makkelijk meetbare vormen van performance, zoals leefbaarheid, maatschappelijke waarde en de tevredenheid van huurders en de samenleving in bredere zin, is de invloed beperkter en indirecter. Op deze terreinen hangt het functioneren van accountability sterker af van dialoog en van de mate waarin toezicht- en verantwoordingsorganen bereid zijn om verder te kijken dan harde cijfers.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat accountability ook negatieve of beperkende effecten kan hebben. Accountability brengt financiële, administratieve en organisatorische lasten met zich mee. Daarnaast kunnen overlap tussen toezichthouders, een focus op indicatoren, risicomijdend gedrag en strategisch gebruik van cijfers de maatschappelijke performance onder druk zetten. De performance paradox wordt daarom deels herkend: wat wordt gemeten krijgt aandacht, terwijl minder meetbare vormen van performance naar de achtergrond kunnen verdwijnen. Toch wijzen de interviews er niet op dat accountability als geheel vooral schadelijk is. Eerder laten zij zien dat accountability performance versterkt wanneer het proportioneel en lerend wordt georganiseerd, en minder goed werkt wanneer het slechts bestaat uit afvinken of een doel op zichzelf wordt.

De conclusie is daarom dat accountability binnen de woningcorporatiesector vooral een versterkende en soms corrigerende invloed heeft op performance. Accountability leidt niet automatisch tot betere performance en is ook niet altijd de primaire oorzaak van goede performance, mede omdat veel woningcorporaties al intrinsiek gemotiveerd zijn door hun maatschappelijke opdracht. De invloed van accountability hangt vooral af van de kwaliteit van het toezicht, de meetbaarheid van performance, het gesprek achter de cijfers en de mate waarin accountabilitymechanismen aansluiten bij de maatschappelijke taak van woningcorporaties.

Toekomstig onderzoek zou zich kunnen richten op het toetsen van de bevindingen van dit onderzoek met behulp van kwantitatieve of mixed-methods data. Dit onderzoek heeft laten

zien hoe actoren binnen de woningcorporatiesector de invloed van accountability op performance ervaren, maar stelt geen objectief causaal verband vast tussen toezicht en concrete performance-uitkomsten. Een vervolgonderzoek zou daarom kunnen onderzoeken of woningcorporaties die onder intensiever toezicht staan, sterkere RvC's hebben of hogere verantwoordingslasten ervaren, daadwerkelijk anders presteren op terreinen zoals woningbouw, verduurzaming, leefbaarheid, efficiëntie of huurderstevredenheid.

Dergelijk onderzoek zou kwantitatieve performance-indicatoren kunnen combineren met data over accountabilitymechanismen, zoals beoordelingen van de Aw en het WSW, visitatierapporten, rapportageverplichtingen of de rol en samenstelling van de RvC. Daarmee kan niet alleen worden onderzocht of accountability samenhangt met betere of slechtere performance, maar ook onder welke omstandigheden deze effecten optreden.

Een mixed-methods benadering zou daarbij bijzonder waardevol zijn, omdat niet alle relevante vormen van performance via kwantitatieve indicatoren kunnen worden gevangen. Waar woningbouw, financiële continuïteit en verduurzaming relatief meetbaar zijn, zijn maatschappelijke waarde, leefbaarheid, legitimiteit en responsiviteit richting huurders moeilijker te kwantificeren. Daarom zou toekomstig onderzoek ook huurders en woningzoekenden directer moeten betrekken, omdat hun perspectief vooral belangrijk is voor het beoordelen van minder meetbare maatschappelijke performance.

Tot slot zou toekomstig onderzoek de woningcorporatiesector kunnen vergelijken met andere publieke of semipublieke sectoren, zoals de zorg, het onderwijs of het openbaar vervoer. Dit zou helpen bepalen of de relatie tussen accountability en performance die in dit onderzoek is gevonden specifiek is voor woningcorporaties, of dat vergelijkbare mechanismen ook in andere institutionele contexten voorkomen.

Referenties

- Aedes. (n.d.). *Aedes is de branchevereniging van woningcorporaties*. Retrieved March 23, 2026, from <https://aedes.nl/over-aedes/wat-doet-aedes-en-hoe>
- Aedes. (2023, March 10). *Aedes: provincies help corporaties met bouwlocaties voor sociale huurwoningen*. <https://aedes.nl/nieuwbouw/aedes-provincies-help-corporaties-met-bouwlocaties-voor-sociale-huurwoningen>
- Andersen, L. B., Boesen, A., & Pedersen, L. H. (2016). Performance in public Organizations: Clarifying the conceptual space. *Public Administration Review*, 76(6), 852–862. <https://doi.org/10.1111/puar.12578>
- Autoriteit woningcorporaties & Waarborgfonds Sociale Woningbouw. (2024). Gezamenlijk beoordelingskader. In *Inspectie Leefomgeving En Transport*. <https://www.ilent.nl/documenten/autoriteit-woningcorporaties/publicaties-cijfers-en-wetgeving/publicaties/gezamenlijk-beoordelingskader-aw-wsw---december-2024>
- Beekers, W. (2016a). 1904: Eerste toegelaten instelling. In *Canon volkshuisvesting* (pp. 26–28). Vereniging Canon Sociaal Werk. https://www.canonsociaalwerk.eu/0000_boekvolkshuisvesting/Canon_volkshuisvesting_site.pdf
- Beekers, W. (2016b). 1995: Operatie Heerma. In *Canon volkshuisvesting* (pp. 86–89). Vereniging Canon Sociaal Werk. https://canonsociaalwerk.eu/files/images/canon/0000_boekvolkshuisvesting/Canon_volkshuisvesting_site.pdf
- Beekers, W. (2016c). 2014: Parlementaire enquête woningcorporaties. In *Canon volkshuisvesting* (pp. 99–102). Vereniging Canon Sociaal Werk. https://canonsociaalwerk.eu/files/images/canon/0000_boekvolkshuisvesting/Canon_volkshuisvesting_site.pdf
- Beekers, W. (2016d). 1852: Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse [Book]. In *Canon volkshuisvesting* (pp. 9–11). Vereniging Canon Sociaal Werk. https://www.canonsociaalwerk.eu/0000_boekvolkshuisvesting/Canon_volkshuisvesting_site.pdf
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework1. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

- Boyne, G. A. (2002). Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, 22(2), 17–24. <https://doi.org/10.1111/1467-9302.00303>
- Budding, T., & Groot, T. (2008). Decentralization, performance evaluation and government performance. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1162654>
- De Bruijn, J. (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector: Tussen professie en verantwoording* (second revised edition). Lemma. <https://www-boomportaal-nl.ru.idm.oclc.org/boek/9789059314733#7>
- De Jonge, H. (2024, March 7). *Kamerbrief over Wetsvoorstel versterking regie*. Retrieved April 9, 2026, from <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2024/03/07/kamerbrief-over-wetsvoorstel-versterking-regie-volkshuisvesting>
- Groot, T., & Budding, T. (2008). NEW PUBLIC MANAGEMENT'S CURRENT ISSUES AND FUTURE PROSPECTS. *Financial Accountability and Management*, 24(1), 1–13. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00440.x>
- Hoekstra, R., Hoogduin, L., & Van Der Schaar, J. (2012). Eindrapportage Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties. In *Tweede Kamer*. https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2013A01792
- Inspectie Leefomgeving en Transport. (n.d.-a). *Corporatieregister*. Inspectie Leefomgeving En Transport. Retrieved March 19, 2026, from <https://www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteit-woningcorporaties/publicaties-cijfers-en-wetgeving-autoriteit-woningcorporaties/actuele-gegevens-woningcorporaties/corporatieregister>
- Inspectie Leefomgeving en Transport. (n.d.-b). *Over de Autoriteit woningcorporaties*. Inspectie Leefomgeving En Transport. Retrieved March 24, 2026, from <https://www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteit-woningcorporaties/over-de-autoriteit-woningcorporaties>
- Inspectie Leefomgeving en Transport. (n.d.-c). *Toezicht op het corporatiestelsel*. Inspectie Leefomgeving En Transport. Retrieved March 24, 2026, from <https://www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteit-woningcorporaties/over-de-autoriteit-woningcorporaties/toezicht-van-de-aw/toezicht-op-het-corporatiestelsel>
- Inspectie Leefomgeving en Transport. (n.d.-d). *Toezicht van de Aw*. Inspectie Leefomgeving En Transport. Retrieved March 24, 2026, from

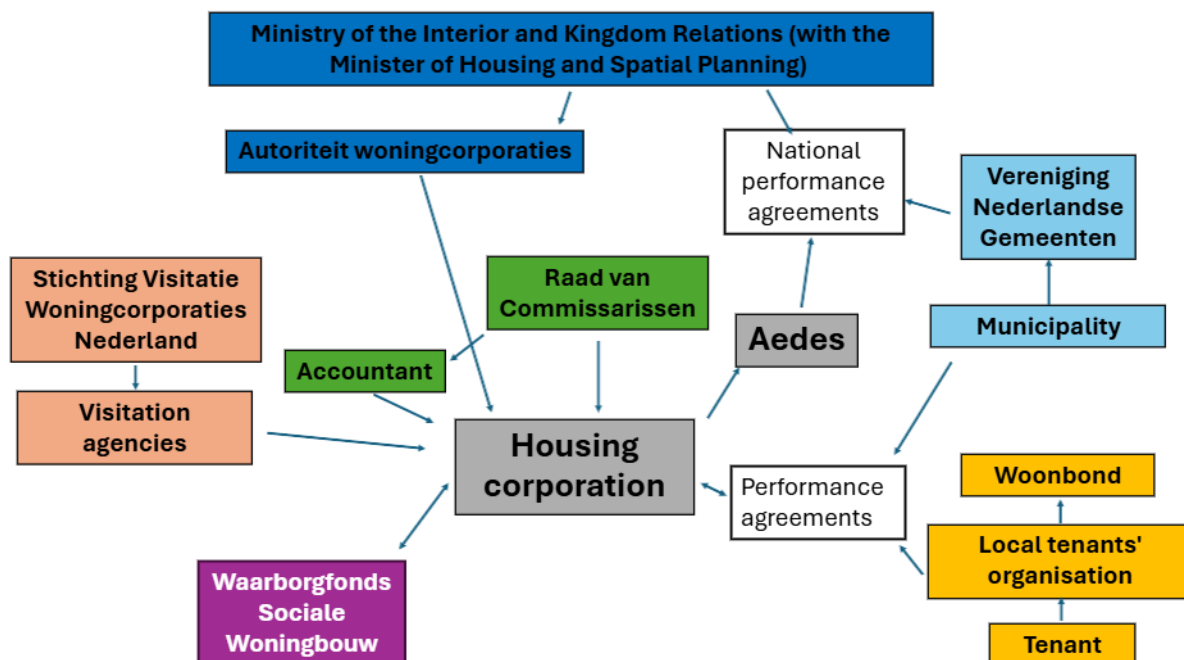
- <https://www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteit-woningcorporaties/over-de-autoriteit-woningcorporaties/toezicht-van-de-aw>
- Kraniotis, L. (2025, January 23). *In veel gemeenten te weinig corporatiewoningen gebouwd, hoe zit 't bij jou?* NOS. Retrieved February 22, 2026, from <https://nos.nl/artikel/2552878-in-veel-gemeenten-te-weinig-corporatiewoningen-gebouwd-hoe-zit-t-bij-jou>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (n.d.-a). *Huurdersorganisaties*. Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties. Retrieved April 9, 2026, from <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/corporaties-en-regelgeving/lokale-driehoek/huurdersorganisaties>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (n.d.-b). *Wet Versterking regie volkshuisvesting*. Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties. Retrieved April 9, 2026, from <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/aanpak-woningnood/wet-versterking-regie-volkshuisvesting>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (n.d.-c). *Woningwet: regels voor woningcorporaties*. Rijksoverheid. Retrieved March 19, 2026, from <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woning-verhuren/woningwet-regels-voor-woningcorporaties>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (n.d.-d). *Woondeals*. Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties. Retrieved April 9, 2026, from <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/aanpak-woningnood/woondeals>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021, December). *De Woningwet vanaf 1 januari 2022*. Volkshuisvesting Nederland. Retrieved February 21, 2026, from <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2021/11/25/gewijzigde-woningwet-2022-in-vogelvlucht>
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2024). *Nationale prestatieafspraken 2025 - 2035*. In www.volkshuisvestingnederland.nl. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2024/12/11/nationale-prestatieafspraken-2024>
- Mouissie, S., & Kraniotis, L. (2023, November 11). *Schreeuwend tekort aan woningen en hoge huizenprijzen: hoe is het zo gekomen?* NOS. Retrieved February 21, 2026, from

- <https://nos.nl/collectie/13960/artikel/2497415-schreeuwend-tekort-aan-woningen-en-hoge-huizenprijzen-hoe-is-het-zo-gekomen>
- NOS Nieuws. (2017, May 29). *Woningvoorraad corporaties gekrompen*. NOS. Retrieved February 22, 2026, from <https://nos.nl/artikel/2175611-woningvoorraad-corporaties-gekrompen>
- NOS Nieuws. (2025, November 20). *Nieuwbouw knelt: corporaties lijden per huurder 48 euro verlies*. NOS. Retrieved February 21, 2026, from <https://nos.nl/artikel/2591232-nieuwbouw-knelt-corporaties-lijden-per-huurder-48-euro-verlies>
- Plochg, T., & Van Zwieten, M. (2007). Kwalitatief onderzoek. In *Handboek gezondheidszorgonderzoek* (pp. 77–93). Bohn Stafleu Van Loghem. https://myravanzwieten.nl/pdf/pub_artikelen_hoofdstukken/Handboek_Gezondheidszorgonderzoek_H6.pdf
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Comparative public management reform: an introduction to the key debates. In *Public management reform :a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed., pp. 1–30). Oxford University Press. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/ubnru-ebooks/detail.action?docID=829484>
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- Schillemans, T., & Busuioc, M. (2014). Predicting public sector accountability: from agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 191–215. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu024>
- Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland. (n.d.-a). *Achtergrond*. visitaties.nl. Retrieved March 24, 2026, from <https://visitaties.nl/achtergrond>
- Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland. (n.d.-b). *Visitatiebureaus*. visitaties.nl. Retrieved March 24, 2026, from <https://visitaties.nl/visitatiebureaus>
- Stoker, G. (2018). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 68(227–228), 15–24. <https://doi.org/10.1111/issj.12189>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2014, October 30). *Kamerstuk 33606, nr. 7*. Overheid.nl. Retrieved April 13, 2026, from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33606-7.html>
- Van Der Lans, J. (2016a). 1915: Ontstaan gemeentelijke woningbedrijven. In *Canon volkshuisvesting* (pp. 35–37). Vereniging Canon Sociaal Werk. https://canonsociaalwerk.eu/files/images/canon/0000_boekvolkshuisvesting/Canon_volkshuisvesting_site.pdf

- Van Der Lans, J. (2016b). 2005: Uniek in de wereld. In *Canon volkshuisvesting* (pp. 93–95). Vereniging Canon Sociaal Werk. https://canonsociaalwerk.eu/files/images/canon/0000_boekvolkshuisvesting/Canon_volkshuisvesting_site.pdf
- Van Der Lans, J. (2016c). 1901: De Woningwet. In *Canon volkshuisvesting* (pp. 16–19). Vereniging Canon Sociaal Werk. https://canonsociaalwerk.eu/files/images/canon/0000_boekvolkshuisvesting/Canon_volkshuisvesting_site.pdf
- Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management*. <https://doi.org/10.4324/9780203078525>
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267–281. <https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661>
- Van Vliet, R., Groot, E., Mulder, A., Bashir, F., Oskam, P., & Hachchi, W. (2014). Hoofdrapport Parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties. In *Tweede Kamer* (No. 33606–4). <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014Z19094&did=2014D38735>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Aedes, Woonbond, & Companen. (2021). Handreiking prestatieafspraken en vraagbaak. In *Ministerie Van Binnenlandse Zaken En Koninkrijksrelaties*. <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2021/05/20/handreiking-prestatieafspraken-en-vraagbaak>
- Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties. (n.d.-a). *Governancecode*. VTW. Retrieved March 24, 2026, from <https://vtw.nl/governancecode-woningcorporaties>
- Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties. (n.d.-b). *Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties*. VTW. Retrieved March 24, 2026, from <https://vtw.nl/over-vtw>
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw. (n.d.-a). *Deelnemers*. WSW. Retrieved March 24, 2026, from <https://www.wsw.nl/corporaties>
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw. (n.d.-b). *Het borgstelsel*. WSW. Retrieved March 24, 2026, from <https://www.wsw.nl/gemeenten/over-achtervang/het-borgstelsel>
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw. (n.d.-c). *Over WSW*. WSW. Retrieved March 24, 2026, from <https://www.wsw.nl/over-wsw>

- Woningwet*. (2026, January 1). Retrieved March 19, 2026, from <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/2026-01-01>
- Woonbond. (2024, November 20). *Woonbond stapt uit Nationale Prestatie Afspraken*. <https://www.woonbond.nl/nieuws/woonbond-stapt-uit-nationale-prestatie-afspraken/>
- Zijlstra, S., & Boumeester, H. (2024). Case studie onderzoek. In *Inzicht* (2nd ed.). <https://doi.org/10.59490/tb.99>

Bijlage 1 Schematisch overzicht van de woningcorporatiesector



Een overzicht van het systeem rond woningcorporaties. Omwille van de leesbaarheid is dit overzicht niet volledig en bevat het niet alle actoren en verbindingen.

Bijlage 2 Overzicht van interviewpartners

Nr.	Name transcript in RIS	Organisation	Role	Duration	Date
1	Transcript interview Director-manager of a woningcorporatie (number 1)	Housing corporation in the south of the Netherlands with 10,000-20,000 rental units	Director-manager	51 minutes	April 23
2	Transcript interview Director-manager of a woningcorporatie (number 2)	Housing corporation in the Randstad with >20,000 rental units	Director-manager	41 minutes	May 28
3	Transcript interview Director-manager of a woningcorporatie (number 3)	Housing corporation in the west of the Netherlands with 5,000-10,000 rental units	Director-manager	49 minutes	May 8
4	Transcript interview Director-manager of a woningcorporatie (number 4)	Housing corporation in the Randstad with >20,000 rental units	Director-manager	34 minutes	May 28
5	Transcript interview Director-manager of a woningcorporatie (number 5)	Housing corporation in the east of the Netherlands with 10,000-20,000 rental units	Director-manager	43 minutes	May 26

	woningcorporatie (number 5)				
6	Transcript interview Employee of the Autoriteit woningcorporatie s (number 1)	Autoriteit woningcorporaties	Employee	35 minutes	May 13
7	Transcript interview Employee of the Autoriteit woningcorporatie s (number 2)	Autoriteit woningcorporaties	Employee	49 minutes	May 7
8	Transcript interview Employee of SVWN	Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland	Employee	49 minutes	May 18
9	Transcript interview Member of the Supervisory Board	Multiple RvCs	Member of RvC	42 minutes	May 15
10	Transcript interview Member of the Supervisory Board and member of visitatiecommissi es (number 1)	Multiple RvCs en visitation committees	Member of RvC and visitor	48 minutes	May 18
11	Transcript interview Member of the Supervisory Board and	1 RvC and various visitation committees	Member of RvC and visitor	49 minutes	May 20

	member of visitatiecommissies (number 2)				
12	Transcript interview Two employees of the Woonbond	Woonbond	Employee	48 minutes	May 18
13	Transcript interview Two employees of the Woonbond	Woonbond and multiple RvCs	Employee and member of RvC	48 minutes	May 18
14	Transcript interview Employee of WSW	Waarborgfonds Sociale Woningbouw	Employee	42 minutes	June 3

Interviewees, their organisation and role, length of interview, location of interview

Bijlage 3 Interviewguide

Introduction questions

- Hoe ben je terecht gekomen bij [organisatie]?
- Hoelang werk je al in deze functie?
- Wat zijn je taken?
- Wat vind je van de sector? En wat voor ontwikkelingen zie je?
- Voel je belemmeringen in je werkzaamheden? Zijn er dingen waar je tegenaan loopt?

Questions about the relation between accountability and performance

- Hoe kijk je aan tegen de invloed van accountability/toezicht op prestaties in zijn algemeenheid? Zouden woningcorporaties net zo goed presteren zonder toezicht?
 - o Hoe zit dat met betrekking tot de prestatie van het aantal gebouwde woningen / verduurzaamde woningen? Speelt toezicht en verantwoording hierin een rol? En zo ja, welke vormen van toezicht en verantwoording?
 - o Hoe zit dat met betrekking tot de prestatie op het gebied van leefbaarheid? Speelt toezicht en verantwoording hierin een rol? En zo ja, welke vormen van toezicht en verantwoording?
 - o Hoe zit dat met betrekking tot efficiëntie? Speelt toezicht en verantwoording hierin een rol? En zo ja, welke vormen van toezicht en verantwoording?
 - o Hoe zit dat met betrekking tot tevredenheid van huurders en de bredere maatschappij? Speelt toezicht en verantwoording hierin een rol? En zo ja, welke vormen van toezicht en verantwoording?
 - o Hoe zit dat met betrekking tot integriteit en transparantie? Speelt toezicht en verantwoording hierin een rol? En zo ja, welke vormen van toezicht en verantwoording?
- Hoe kijk je aan tegen de verschillende vormen van toezicht/accountability? Is het ene toezicht nuttiger dan het andere toezicht?
- Leidt het afleggen van verantwoording tot verbetering (lerend vermogen)?
- In hoeverre ervaar je dat er ‘dubbel’ toezicht wordt gehouden? Of dat er overlap zit tussen verantwoording aan actoren?

Questions about performance (paradox)

- In welke mate denk je dat de indicatoren waar het toezicht op let precies genoeg zijn (de vinger op de zere plek leggen)? Zou het kunnen dat indicatoren niet gericht genoeg zijn om de algehele prestaties en doelen van een corporatie te meten, maar enkel kleine onderdelen?
- Het zou kunnen dat corporaties gerichte verbeteringen doorvoeren op gebieden waarvan ze weten dat daar op wordt gelet door toezichthouders. Het lijkt dan alsof een woningcorporatie beter presteert, terwijl dat eigenlijk helemaal niet zo hoeft te zijn. In hoeverre denk je dat dit wel eens gebeurt, of kan gebeuren?
- In welke mate denk je dat er teveel gefocust wordt op verantwoording, in plaats van de onderliggende doelen?
- In hoeverre worden indicatoren waar toezichthouders opletten en waarmee wordt verantwoord wel eens veranderd?
- In hoeverre denk je dat corporaties informatie achterhouden om een rooskleuriger beeld te schetsen? Waarom zouden ze dit doen?

Bijlage 4 Codeboom

The coding tree is ordered as follows:

- Theme
 - o Subtheme
 - Code

The used coding tree:

- Kind of accountability
 - Accountability in general
 - o Political accountability
 - Ministerial accountability of the system
 - o Legal accountability
 - Accountability to the law enforced by judges
 - o Administrative accountability
 - Accountability to RvC
 - Accountability to Aw
 - Accountability via benchmarking
 - Accountability via prestatieafspraken
 - Accountability to WSW
 - Accountability via visitation
 - o Professional accountability
 - Accountability to other housing corporations
 - o Social accountability
 - Accountability to the whole society
- Kind of performance
 - o Output and outcomes
 - Number of newly built houses and renovated houses
 - Performance on liveability
 - o Efficiency
 - Efficiency
 - o Responsiveness
 - Satisfaction of tenants
 - Satisfaction of employees
 - Satisfaction of society as a whole
 - o Democratic outcomes
 - Transparency
 - Integrity
- Additional
 - Intrinsic motivation of corporation
 - Improvement possible
 - o Double accountability
 - Double accountability in general
 - Double accountability regarding visitation
 - No double accountability regarding RvC/Aw
 - Double accountability regarding RvC/Aw
 - o Performance (paradox)
 - Whether or not focus on accountability instead of goals

- Positive learning
 - Perverse learning
 - Deliberate performance paradox
- Indicators
 - Conversation is more important than indicators
 - Indicators change
 - Indicators do not change
 - Indicators work effectively
 - Indicators do not work in an optimal way
- Measuring
 - Easy to measure
 - Difficult to measure