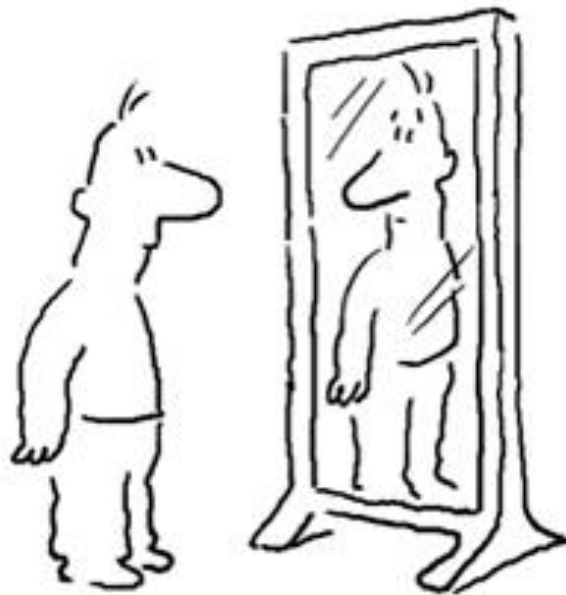


Behoorlijk visiteren

Inzichten uit een aantal sectoren over elkaar gelegd



Prof.dr.Arno F.A.Korsten

Versie 7 dec. 2016

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Vraagstelling
3. Wat visiteren is
4. Visiteren als onderzoek en spiegelen
5. Geen visitatie zonder beoordelingskader
6. De factor tijd bij visiteren
7. Behoorlijk visiteren in meerdere sectoren
8. Unieke kenmerken van visitatiestelsels
9. Succesvol visiteren
10. Dynamiek in visiteren
11. Enkele algemene conclusies
12. Enkele discussiepunten

Literatuur

De auteur

1. Inleiding

Stel u bent een startend fractielid in de Tweede Kamer. In uw kleine fractie (12 zetels) zijn de taken verdeeld en u hebt de 'portefeuille' vreemdelingen- en asielzaken gekregen. Dan wilt u vast weten wat het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) doet, hoe het bestuurd wordt en wat het presteert. Misschien gaat door uw achterhoofd dat u al vrij snel schriftelijke vragen gaat stellen over het functioneren van het COA. Althans mocht het COA overbelast raken door meer instroom van asielaanvragers en meer statushouders dan verwacht. Wie weet. U leest zich eerst maar eens in. Voor een eerste indruk kunt u naar de website van het COA gaan. Daar zult u vinden dat het COA gegrondvest is in een speciale Wet COA. In die wet staat onder meer dat het COA een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is, welke taken het verricht, van wie het COA budget ontvangt, hoe de relatie met 'Onze' minister eruit ziet. En nog meer. U maakt kennis met de ministeriële verantwoordelijkheid en u merkt dat de minister niet voor alles wat het COA doet verantwoordelijkheid draagt. Dat is nou eenmaal zo bij op afstand geplaatste organisaties van het type zbo. U kunt op die website ook het meest recente jaarverslag vinden. Maar wat is nu de kwaliteit van het COA, als u wat afstand neemt en abstraheert van een verslag van werkzaamheden van het COA? En is ook sprake van sterkte punten in het functioneren en van zwakten?

Het Kamerlid zoekt

U leest na wat verder zoeken dat het COA zich in 2000 heeft aangesloten bij de *Handvestgroep Publiek Verantwoorden*. Het COA startte die vernieuwde verantwoording met andere organisaties, die ook een zelfstandig bestuursorgaan waren. De besturen van zbo's als het Kadaster en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), die zich ook aangesloten hadden bij de Handvestgroep, lieten ook *afzonderlijke* visitaties van hun organisatie verrichten.

De besturen van de aangesloten organisaties besloten zich niet te willen beperken tot het afleggen van verantwoording die nodig is voor de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar zich *ook* naar het publiek te willen verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening. En naast het verantwoorden ging het om 'leren', om verbeteren. Daartoe werd een instrument in het leven geroepen: *de visitatie door een visitatiecollege*. Het Kamerlid is dus een beetje geholpen met dit *openbare* visitatierapport. Wat zegt een COA-visitatie zoal?

De Handvestgroep heeft een document opgesteld, het zogeheten '*Tastbaar arrangement*'. Dat arrangement voorziet in een instrument waarmee organisaties hun relatieve positie kunnen bepalen. Publiek Verantwoorden wordt hierin gezien als *leerproces* en veronderstelt een *maatstaf* die recht doet aan het ontwikkelperspectief van de organisaties in hun specifieke maatschappelijke omgeving. Zo heet dat in jargon.

Dit leerproces start met een *zelfevaluatie*. Deze evaluatie of bezinning wordt door het COA zelf opgesteld. Deze zelfevaluatie omvat een positiebepaling van in dit geval het COA voor vier thema's, te weten:

- *kwaliteit* (het informeren van de omgeving over kwaliteitseisen, uitkomsten van kwaliteitsmetingen en het functioneren van het kwaliteitssysteem);
- *prijs/prestatie*- verhouding op het vlak van diensten;

- het *responsief handelen en participatie* (onder meer inhoudende het openstaan voor de (beleids)wensen van de bewindspersoon en het openstaan voor ontwikkelingen in de samenleving en die effectief en doelmatig vertalen in maatschappelijke doelstellingen en daarover verantwoording afleggen);
- *transparantie* (het actief inzicht verschaffen in de inrichting van de organisatie, de werkzaamheden, de verdeling van verantwoordelijkheden, doelstellingen en beleid, prestaties).

Deze vier thema's vormen in hun uitwerking in feite het beoordelingskader voor het doorlichten van de organisatie. Nadat de zelfevaluatie is afgerond, bezoekt *een onafhankelijk visitatiecollege* het zbo (dat aangesloten is bij de Handvestgroep). Dat gebeurt op locatie. Ergens, want het COA heeft heel veel locaties om asielaanvragers op te vangen. Het college voert gesprekken met het COA-bestuur en met anderen en beoordeelt het COA, waarbij de zelfevaluatie als vertrekpunt wordt gehanteerd. Want de zelfevaluatie moet als het goed is al een waarheidsgetrouwe schets geven van de sterkten en zwakten van het COA en de verbeteringsrichting. De commissie kijkt dus naar de zelfevaluatie en adviseert het visitatiecollege het zbo over *de gewenste leercurve*. Het visitatiecollege vormt zich een oordeel op basis van de verkregen informatie en spreekt zich in zijn aanbevelingen uit over het gewenste ontwikkelpad. Daarbij wordt rekening gehouden met een noodzakelijk evenwicht in de ontwikkeling van het zbo. Dat wil overigens zeker niet zeggen dat de minister niet stuurt. Maar omdat bij een op afstand gezette zbo de ministeriële verantwoordelijkheid nooit alles omvat maar beperkt is (de wet specificeert dit), is aanvullende bezinning op sturing zeker op zijn plaats. Dat vonden de deelnemers aan of leden van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden.

In mei 2002 heeft een eerste visitatie plaatsgevonden bij het COA. Voor 'ons' Kamerlid schiet deze visitatie in feite tekort, want deze is verouderd. Het Kamerlid zal op zoek gaan naar een actueler rapport. Voor deze analyse, hier, is dit voorbeeld echter geschikt want het geeft een eerste indruk van visiteren. Visiteren is het onderwerp van deze empirisch en kritisch gerichte beschouwing.

Het zal opletten geblazen zijn want visiteren is een *'hoerawoord'*. Visiteren is een proces dat de lezer kan verleiden tot een 'feelgood'. Waarom zou je erop tegen zijn? En kan er wel iets misgaan bij het visiteren? Het is goed daarbij stil te staan want de kans is aanwezig dat een slechte visitatie afgebroken wordt of niet eens van de grond komt.

Waar visiteren al bestaat en toch tot discussie leidt

Visiteren bestaat in de private sector. Huisartsen hebben met visiteren te maken. Op de site van de Landelijke Huisartsenvereniging (LHV) valt in 2015 het volgende te lezen.

Het visitatieprogramma als onderdeel van *herregistratie* is door veel huisartsen als een *stapeling van eisen* ervaren. Ook de Ledenraad van de LHV liet zich in 2015 kritisch uit over het moment van verschijnen en de afstemming met andere toetsingsinstrumenten. Het Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG, de wetenschappelijke vereniging) en de Landelijke huisartsen Vereniging (LHV) hebben de kritiek ter harte genomen en besloten dat het ontwikkelde visitatieprogramma facultatief wordt voor huisartsen die in een

geaccrediteerde huisartsenpraktijk werken. Dit geldt voor alle huisartsen: praktijkhouders, vaste waarnemers en huisartsen in loondienst.

Deelname aan een visitatieprogramma is een *herregistratie-eis* die per 1 januari 2016 wordt gehandhaafd door de Registratiecommissie Geneeskundig Specialisten (RGS). Door *praktijkaccreditering* te accepteren als methode om te voldoen aan de visitatieverplichting, wordt stapeling van eisen voorkomen. Hoewel het accent bij de accreditering ligt op verbetering van *de kwaliteit van de praktijk* en bij het visitatieprogramma op het *individueel functioneren* van de huisarts, wordt bij beide instrumenten het verbeteren van het functioneren in en van de praktijk nagestreefd. Meer dan de helft van de geregistreerde huisartsen in Nederland werkt (anno 2015) in een geaccrediteerde praktijk. Het staat huisartsen die werken in een geaccrediteerde praktijk uiteraard vrij om ook aan het visitatieprogramma deel te nemen.

Praktijkaccreditering of visitatieprogramma? Is de artspraktijk niet geaccrediteerd, dan kan de huisarts ervoor kiezen om het visitatieprogramma te doorlopen, of te starten met praktijkaccreditering. Bij praktijkaccreditering gaat het om NPA of een door de Raad voor Accreditatie goedgekeurde praktijkaccreditering waarbij patiëntenraadpleging een onderdeel is. Een succesvolle afronding van deze accreditering is dan nodig vóór de datum van herregistratie. Ter toelichting: NHG Praktijk Accreditering b.v. (NPA) is hét onafhankelijk *kwaliteitsinstituut* voor de certificering van de reguliere huisartsenzorg. NPA heeft als taak het beheer, de ontwikkeling en de uitvoering van de *NHG-Praktijkaccreditering, dé methode voor verbetering van huisartsenzorg van, voor en door huisartsen*. NPA verleent het bijbehorende certificaat aan de praktijk. Dit alles gebeurt zonder winstoogmerk.

En hoe zit het met waarnemers en huisartsen in loondienst? Voor waarnemers en huisartsen in loondienst die werkzaam zijn in een geaccrediteerde praktijk geldt eveneens dat de visitatie facultatief is, mits zij voldoen aan de voorwaarden van de organisatie die de praktijk geaccrediteerd heeft.

We zien dus dat visiteren te maken heeft met een kwaliteitsstreven, dat individueel gericht is maar toch ook op de organisatie waarin huisartsen doorgaans functioneren. En we zien dat visiteren (te) belastend kan zijn of zo ervaren wordt.

Wat is dat eigenlijk, visiteren van een organisatie?

Terug nu naar de zbo en andere overheidsorganisaties. Visiteren van een organisatie als het COA betreft het integraal beoordelen door een tijdelijke externe visitatiecommissie bestaande uit vakmensen (domeindeskundigen) van de kerntaak van een organisatie of andere eenheid, en daarmee van de kwaliteit van primaire processen van die organisatie of eenheid, vanuit een bepaald beoordelingskader. Dat is een hele mond vol. Kernwoorden zijn: organisatie, primaire taken en processen, kwaliteit, beoordelen, beoordelingskader, integraal, externe commissie, deskundigen, tijdelijk.

Er is sprake van een doel. Doorgaans gaat het om verantwoorden en verbeteren. Wie zich wil verantwoorden, moet uiteraard laten merken dat er een visitatie is uitgevoerd zodat kennis genomen kan worden van de inhoud.

Denk daarbij niet alleen aan het genoemde COA, maar ook aan het beoordelen van een organisatie als Staatsbosbeheer of aan universitaire onderwijsvisitaties van reguliere academische opleidingen, tegenwoordig bachelor- en masteropleidingen geheten. Of denk aan visitaties van gemeentebesturen in de vorm van een bestuurskrachtmeting. Het 'doorlichten' van een organisatie of deel daarvan, dat we visiteren noemen, kwam en komt ook in andere sectoren voor zoals bij provinciebesturen, woningcorporaties, gerechten, regionale politiekorpsen, omroepen. En bij tal van specifieke organisaties met een bepaalde taak, zoals de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), het Zorginstituut Nederland, de Sociale Verzekeringsbank, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de IB-Groep, het Rijksmuseum Twenthe (toch echt met een 'h'), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) of de Politieacademie. De literatuurlijst getuigt daar van.

Dit visiteren is gericht op verantwoording, maar meestal is dat zeker niet voldoende. Het gaat er ook om dat in elk geval de leiding van een organisatie zelf in de spiegel kijkt (zie de cartoon). 'Leren' is altijd een doel, zoals het voorbeeld van het COA en het beoordelingskader laat zien. Visiteren kan zelfs een *stimulerende interventiestrategie* zijn. Daar gaat de opvatting achter schuil dat alleen al interne werking uitgaat van het maken van een zelfevaluatie en van het ter plekke verschijnen van een visitatiecommissie, die gesprekken voert om de zelfevaluatie te checken of aan te vullen. Wellicht opereert een visitatiecommissie zelfs actief in deze, bij voorbeeld door denkprocessen bij betrokkenen te activeren, en niet alleen bij het leidinggevende bestuur. En wellicht opereert een organisatieleiding breed en *van onderop* door velen uit de organisatie te laten meedenken over de zelfevaluatie, waarmee de visitatiecommissie gevoed wordt. Immers, er zijn pleidooien gehouden om de verantwoordelijkheid voor kwaliteit juist bij professionals te leggen, althans zeker bij onderwijsorganisaties (De Vijlder, 2015)

Een visitatie kan potentieel bijdragen aan verbetering van het functioneren van een organisatie maar ook andere factoren werken daar op in, interne en/of externe (ook Leeuw, 2015). Een commissie is misschien als leerfactor van gewicht niet genoeg. Soms zal een crisis of andere majeure gebeurtenis als 'turbo' fungeren of een systeemhaat. Dat zal verderop blijken bij de bespreking van visitaties van reguliere universitaire opleidingen.

Visiteren is niet beperkt tot de overheden, dat bleek al uit de vermelding van de kwaliteitszorg bij huisartsen. Hier beperk ik me evenwel tot de overheid en semi-overheid. Visitaties in de particuliere sector blijven buiten beschouwing.

Koploper: niet het COA, niet de huisartsen maar universiteiten

De geboorte van visiteren ligt volgens sommigen enkele eeuwen geleden in de katholieke kerk waar een kerkelijke hoogwaardigheidsbekleder wel eens ter plaatse, in een parochie, kwam kijken (Schutgens, 2014). Visiteren verwijst naar *visitare*, dat is Latijn voor bezoeken. Zo ver gaan we hier niet terug in de tijd. We starten bij de moderne frontrunner.

Het COA is hier als voorbeeld opgevoerd van een organisatie die een visitatie onderging. Toch was die organisatie géén koploper. In de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn de eerste visitaties in Nederland waar te nemen van reguliere opleidingen op *een zelfde vakgebied* van meerdere universiteiten. Zo zijn rond 1985 en later alle universitaire opleidingen economie doorgelicht door *een en dezelfde* visitatiecommissie van deskundigen (economiehoogleraren

aangevuld met een student economie en een veldkenner, bij voorbeeld een bij de centrale overheid werkzame econoom) en opleidingen scheikunde door een *andere* visitatiecommissie met andere deskundigen. Die visitaties waren nodig omdat tot dan de kwaliteitszorg en verantwoording in *andere* onderwijssectoren sterker ontwikkeld was, met een centrale rol voor de onderwijsinspectie, maar ook het universitair onderwijs, dat tot dan tamelijk buiten schot gebleven was, moest volgen. Dat werd gewenst uit een oogpunt van verantwoording van besteding van overheidsmiddelen, leren en systeemconsistentie. Leren verwijst naar verbeteringen ten aanzien van wat onvoldoende of matig is en versterking van wat al deugdelijk of goed is. Systeemconsistentie betekent in deze sector dat als het ene onderwijsveld of niveau aan externe kwaliteitszorg onderhevig is het andere daarvan logischerwijs niet uit te sluiten is. Een systeemhaat moet verdwijnen. Systeemconsistentie is geen aandachtspunt voor besturen van afzonderlijke organisaties maar wel voor een systeemverantwoordelijke organisatie, zoals een onderwijsministerie. En een Kamerlid zou daar aandacht voor kunnen hebben.

Systeemverantwoordelijken hebben doorgaans belang bij visitaties en bevorderen de komst van een visitatiestelsel waaraan elke organisatie deelneemt. Minister Wim Deetman die mede aan de wieg stond van het visitatiestelsel in het hoger onderwijs, lette daarop.

Elke zes jaar een visitatie

De Vereniging van Universiteiten (VSNU; naar de voormalige naam *Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten*) is de brancheorganisatie van universiteiten in Nederland. De partner in het hoger onderwijs is de *Vereniging Hogescholen*, die tot 18 april 2013 HBO-raad heette. Dit is de brancheorganisatie voor de instellingen die hoger beroepsonderwijs geven.

De Vereniging Hogescholen is de vereniging van alle 37 bekostigde hogescholen in Nederland. Deze instantie behartigt de belangen van het hoger beroepsonderwijs in het algemeen en van hogescholen als werkgever in het bijzonder.

Onder auspiciën van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (een samenwerkingsverband dat in 1985 na een zetje vanuit het departement van onderwijs ontstond op initiatief van de colleges van bestuur) zijn tot 2004 onderwijsvisitaties en onderzoeksbeoordelingen bij de universiteiten gestart. De onderwijsvisitaties resulteerden in rapporten met titels als '*Onderwijsvisitatie Bestuurskunde*' (1998, 200 bladzijden) en '*Onderwijsvisitatie economie*' (2003, 2007 bladzijden). In 2004 zijn de activiteiten van de afdeling Kwaliteitszorg van de VSNU overgenomen door de Stichting Quality Assurance Netherlands Universities (QANU).

Om de zes jaar werden opleidingen in disciplines als de economie, geologie, scheikunde en al die andere universitaire vakgebieden vanuit een bepaald beoordelingskader stuk voor stuk doorgelicht. Zo ontstond een (positieve) *geijkte praktijk* van onderwijsvisitaties die over het algemeen probleemloos en zonder (veel) bezwaren van departementsambtenaren, de onderwijsinspectie, leidinggevendenden van instellingen, docenten, (oud-)studenten en werkgevers verliepen (Jeliazkova & Westerheijden, 2000; Korsten, 2004a, b; 2010, 2015; Korsten en Schutgens, 2012; Abma, 2010, 2012; Huisman en De Vijlder, 2012; Schutgens, 2014). Aan alles was wel gedacht en voor veel was in het systeemontwerp voor visitaties (het stelsel) een voorziening getroffen. Onderwijsministers als Wim Deetman, Jo Ritzen en

Loek Hermans, en het Nederlandse parlement konden dan ook goed leven met het visitatiestelsel als vorm van kwaliteitszorg. Ze werden er zelden of nooit voor 'naar de Kamer geroepen'. Het visitatiestelsel paste in de dialoog die de minister met universiteitsbesturen voerde.

Dit stelsel, dat in 1993 van start ging, had betrekking op onderwijs maar al snel ook op onderzoek en onderzoekprogramma's, een tweede primair proces van universiteiten en hun (wetenschappelijk) personeel.

Een voorbeeld is het werk van het International Review Committee – Hoogerwerf. Deze commissie beoordeelde in 1995-1996 in één run maar liefst 33 onderzoeksprogramma's op het gebied van politieke wetenschap, bestuurskunde en communicatiewetenschappen. Resultaat een rapport van 100 bladzijden, inclusief tabellen met aantallen publicaties per programma als kwaliteitsindicator.

Stelsel van visitaties

Wat nu direct duidelijk wordt, is dat er onderscheid te maken is in een afzonderlijke visitatie van een organisatie als het COA of Staatsbosbeheer en een visitatiestelsel. In een visitatiestelsel worden meerdere eenheden van relevante organisaties in samenhang doorgelicht, bijvoorbeeld alle opleidingen geologie van universiteiten waar een studie geologie te volgen is. In een uitgebouwd universitair visitatiestelsel is het beoordelen van het geheel van alle universitaire opleidingen aan de orde. Er is ook nog een derde vorm, namelijk dat er wel sprake is van een stelsel maar dat de eigenlijke visitatie per afzonderlijke organisatie plaatsvindt.

Zo is kwaliteitszorg bij de politie voorzien in de Politiewet 1993 maar zijn de regionale politiekorpsen afzonderlijk beoordeeld. Beheerders van regionale politiekorpsen moesten zorg dragen voor bezinning op de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van de korpsen. Dat voerde tot zelfaudits en het optreden van visitatiecommissies die een rapport per korps opstelden. Spin in dit web was het Kwaliteitsbureau Politie.

Deze vorm is ook aan te treffen bij het middelbaar beroepsonderwijs. Het Kwaliteitsnetwerk Mbo is een vrijwillige (netwerk)organisatie gericht op kwaliteitsverbetering van aangesloten mbo-instellingen. Elke instelling die vrijwillig deelneemt verplicht zich daarmee tot deelname aan visitatie van de kwaliteitszorg door een audit en auditteam (zeg visitatiecommissie). Het stelsel van woningcorporaties komt nog aan bod.

Waarover uitspraken gedaan worden

Ook in andere sectoren dan universiteiten volgden dus visitatiestelsels, zoals in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (hbo, mbo), bij de politie en de woningcorporaties. Wat is het aggregatieniveau waarop uitspraken gedaan worden door een visitatiecommissie? Bij universiteiten was vanaf 1985 jarenlang de opleiding het aggregatieniveau. Steeds was de beoordeling van opleidingen dus de analyse-eenheid, waar uitspraken over werden gedaan, en dus *niet* het niveau van de faculteit of de gehele instelling. Het ging om de kwaliteit van economieonderwijs of geologieonderwijs aan universiteiten. Een visitatiecommissie ging alle universiteiten langs die economie-onderwijs hadden. Bij de politie was, zoals gesteld, het

korps het aggregatieniveau. Een visitatiecommissie beoordeelde een korps apart (*korpsvisitatie*) en niet meerdere korpsen tegelijk, al of niet vergelijkend.

Eerst recent is ook het beoordelen van een gehele universiteit op kwaliteitszorg bij onderwijs aan de orde door middel van een *instellingsvisitatie*. Op het einde van deze beschouwing komt dat opnieuw aan bod. Voor het moment parkeren we die variant even.

Waarom is het analyse- of aggregatieniveau een discussiepunt? In het buitenland, zoals in Duitsland, Frankrijk en Turkije, waren rond 2000 andere niveaus van visiteren op onderwijskwaliteit in discussie, zoals de (universitaire) faculteit en instelling. Dat bleek op een - rond de tijd van de totstandkoming van de Bolognaverklaring (juni 1999) - in Lissabon gehouden internationale conferentie van universiteitsbesturen en denkers op het vlak van onderwijskwaliteit, waar ik zelf aan deelnam. Die genoemde landen kennen veel meer universiteiten en veel meer opleidingen op eenzelfde vakgebied dan Nederland of Vlaanderen. Is visiteren op het niveau van opleidingen dan nog werkbaar? De Nederlandse praktijk van gelijktijdige visitatie van alle opleidingen uit een zelfde discipline overnemen plus afzonderlijk rapporteren over elke individuele opleiding, zou de visitatielast sterk vergroten. Een argument was ook: zijn nog wel voldoende goede leden (experts) voor een visitatiecommissie te vinden die bij voorbeeld onderwijsprogramma's in de rechtsgeleerdheid aan meer dan twintig universiteitssteden in Duitsland kunnen en willen beoordelen? De Duitse universitaire representanten vonden het Nederlandse visitatiestelsel heel interessant maar het aggregatieniveau *te laag*. Ze stelden in koor: '*bij ons kan het zo niet*'. We vinden de onafhankelijke experts niet, de visitatielasten springen ineens in het oog en het stelsel zou (te) duur worden. Een faculteit sociale wetenschappen die elke opleiding zou laten visiteren, zou een zelfevaluatie moeten produceren voor zeg alle bacheloropleidingen en masteropleidingen op het gebied van onder meer politieke wetenschappen, Europese bestuurskunde, westerse en niet-westerse sociologie, onderwijssociologie, sociale psychologie, antropologie, pedagogie, communicatiewetenschappen. En steeds zou ook een locatiebezoek nodig zijn plus een eindrapport voor elke opleiding. Er zou een 'kaste' aan personeel op het vlak van kwaliteit en kwaliteitszorg ontstaan.

Daarmee is al direct een dilemma gegeven: het aggregatieniveau. Wordt gevisiteerd op het niveau van de opleiding, de faculteit of de instelling? Het antwoord heeft zeker te maken met de doelstellingen achter de visitatie en het daarmee verbonden beoordelingskader (die een kijk op kwaliteit geeft). Een instellingsvisitatie van een ziekenhuis kan vermoedelijk geen uitspraken doen op het niveau van medische specialismen en maatschappen. Zou die pretentie er wel zijn dan zijn dan worden eisen gesteld aan de samenstelling van de visitatiecommissies. Bedrijfseconomen gaan niet of niet uitsluitend de kwaliteit van het werk van urologen of kaakchirurgen beoordelen.

Soms dwingt visiteren overigens naar een bepaald aggregatieniveau. Een regionaal opleidingscentrum (Roc) kent soms wel 120 opleidingen, zoals een kappersopleiding of een opleiding autotechniek. Worden dan al die opleidingen afzonderlijk doorgelicht? De onderwijsinspectie trekt wel eens een steekproef van opleidingen die ze vervolgens bekijkt. Het Kwaliteitsnetwerk mbo heeft dit aggregatievraagstuk in de loop van de jaren nul van

deze eeuw opgelost door te kiezen voor beoordeling van de kwaliteitszorg in relatie tot onderwijs op instellingsniveau.

Een visitatie van een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs kan niet goed uitspraken doen op het niveau van individuele opleidingen van een mbo. Een auditteam moet er dan wel op letten dat niet de interne kwaliteitszorg in beeld komt waarvan onduidelijk is of die een verbinding heeft met opleidingen en of die zorg leidt tot verbeteringen van onderwijs. Hier is de parallel van belang met de bakker. Een bakker kan beoordeeld worden op aanwezigheid en onderhoud van een excellente oven en schoonmaak van bakhulpmiddelen maar het gaat erom of de kwaliteitszorg van de bakker ook leidt tot goed of zelfs beter brood en betere vlaaien en taarten.

De doelstellingen achter visitatie en het aggregatieniveau zijn dus van belang 'om te zien waar het met de visitatie heengaat'. Dit vraagstuk zal verderop nog terugkomen.

Sectoren en de ankerplaats

Ook buiten de Handvestgroep Publiek Verantwoord (die visitaties bepleit van zbo's als het COA), het universitair onderwijs en hoger beroepsonderwijs werden sinds pakweg 1985 visitaties opgetuigd en uitgevoerd. Te noemen zijn visitaties van stadsbesturen in het verband van het grote stedenbeleid (werk van de Nederlandse commissie-Brinkman), van het bestuur van plattelandsgemeenten en andere gemeenten in het perspectief van bestuurskracht, van provincies (vanuit bestuurskracht), van woningcorporaties, van politiekorpsen, van gerechten. Steeds was er wel *een ankerplaats* waar actoren uit een stelsel tot afspraken over visitatie kwamen, die vergelijkbaar was met een organisatie als de genoemde VSNU. Zo organiseerde Aedes als koepelorganisatie van woningcorporaties onder haar paraplu het denken over visitaties van woningcorporaties. Er ontstond later een organisatie met de naam Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN). Deze onafhankelijke instantie heeft tot taak ervoor te zorgen dat er eens per vier jaar bij corporaties een visitatie kan worden uitgevoerd, specifiek door het aanwijzen van 'deskundige instanties'. SVWN doet dat door het accrediteren van bureaus die visitaties mogen uitvoeren (en een commissie formeren). Het jaarverslag 2015 van SVWN laat zien welke corporaties nog nooit zijn gevisiteerd.

Vestia, bekend vanwege de enorme ophef die deze instelling veroorzaakte, hoorde bij de organisaties die geen visitatie kenden. De Vestia-affaire was een affaire waarbij eind januari 2012 aan het licht kwam dat de grootste Nederlandse woningcorporatie van dat moment, stichting Vestia in Rotterdam, dreigde te bezwijken onder de aangegane verplichtingen van een enorme derivatenportefeuille. Aan de ineenstorting van Vestia waren grote financiële risico's verbonden voor alle andere Nederlandse woningcorporaties, die dreigden te worden meegesleurd bij een bankroet.

Meer individuele visitaties

Niet alle visitaties voltrokken zich in een verankerd stelsel van visitaties. Er volgden na pakweg 1990 visitaties van individuele organisaties zoals van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD; commissie-Havermans, 2004), van het Centrum voor Opvang van Asielzoekers (COA; visitatie onder auspiciën van de Handvestgroep Publiek Verantwoord), van Staatsbosbeheer, van het Kadaster, van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Soms was

een visitatie in de vorm van een evaluatie wettelijk voorzien, soms ging het om een vrijwillig initiatief van deze en vergelijkbare organisaties. Tal van organisaties kenden overigens elkaar opvolgende visitaties. Zo werd het WODC in 2006 aan visitatie onderworpen (commissie-Schuyt) en in 2014 opnieuw (commissie-Prins). Tussentijds werden kleinere kwaliteitsaudits uitgevoerd.

We zien dus dat visiteren in meerdere sectoren gemeengoed is geworden.

2. Vraagstelling: patroonmatigheid en het unieke

Tot zover de inleiding. Hoe wordt in een sector of in individuele gevallen een optimale externe visitatie georganiseerd? Is *optimaal* of *kwaliteitsrijk visiteren* in een sector een unieke - context gebonden - activiteit waardoor het 'wiel' elke keer weer opnieuw moet worden uitgevonden of niet? Of zijn er sector overstijgende '*beginselen van behoorlijk visiteren*', zeg universele (organisatie)principes die kunnen zorgen voor een zekere patroonmatigheid in de aanpak van visitaties in een stelsel zodat de kans op kwaliteitsrijk visiteren ook aanwezig is? Daarover gaat deze tekst.

Kwaliteitsrijk visiteren

'Kwaliteitsrijk visiteren' wordt hier opgevat als zodanig relevant, deskundig, effectief, doelmatig en legitiem visiteren dat in de sector vertrouwen bestaat in de kwaliteit ervan en bevindingen bruikbaar zijn voor gevisiteerden en voor organisaties aan wie verantwoording wordt afgelegd. En de leiding van individuele organisaties na afloop bereid is opnieuw mee te doen als daarom gevraagd wordt (herhaalbaarheid).

Fig. 1: Onderzoek naar visitaties in overheidssectoren en semi-overheidssectoren (incl. onderwijs)

Sector	Onderzoek						
	Korsten	Schille- mans	Korsten en Schut- gens	Van Bortel e.a.	Schut- gens	Korsten	Korsten
	2004	2007	2012	2012	2014	2015	2016
1 Universitair onderwijs Ned.	X		X		X		X
2 Hoger beroepsonderwijs Ned.	X						o
3 Middelbaar beroepsonderwijs Ned.						X	X
4 Universitair onderwijs Vlaanderen							X
5 Visitatie bestuurskr Limb. gemeenten	X				X		
6 Visitatie bestuurskracht provincies							X
7 Visitatie stadsbesturen i.v.m. grotestedenbeleid Ned.	o				X		
8 Visitatie stadsbesturen i.v.m. grotestedenbeleid Vlaanderen							X
9 Visitatie zbo's – Handvestgroep COA, Staatsbosbeheer, SVB enz.		X					X
10 Visitatie corporaties				X			X
11 Visitatie enkele politiekorpsen							o
12 Visitatie enkele omroepen							o
13 Afzonderlijke visitatie WODC, PBL, enz.							X

Legenda: X + veel aandacht; o= enige aandacht

Aanleiding

De aanleiding om deze vragen te stellen ligt voor de hand. Vanuit bepaalde sectoren is de afgelopen decennia of recent wel de vraag gesteld: wat kunnen we bij de organisatie van visitaties in 'onze' sector leren van 'goede' en 'slechte' visitaties die in andere sectoren hebben plaatsgevonden, zodat de kans op optimale visitaties aanwezig is en de kans op het in valkuilen vallen miniem is?

Sectoren

Welke sectoren ga ik nu vergelijken, op zoek naar patroonmatigheid in het visiteren? De figuur geeft een overzicht.

Informatiebronnen

Voor de beantwoording van de vragen en het begrijpen van het visiteren stonden veel bronnen ter beschikking.

Ondergaan: Ten eerste heb ik aan universitaire onderwijsvisitaties meegewerkt. Ik heb ze meegemaakt als betrokken universitair hoofddocent en hoogleraar, die deel uitmaakte van een te visiteren opleiding (Nijmegen, OU) of een te visiteren onderzoeksprogramma (UM). Ik heb ook deel uitgemaakt van een overlegorgaan in VSNU-verband die zich inliet met het visitatiemoment, de visitatieopzet voor de studies politicologie en bestuurskunde, en met de commissiesamenstelling.

Zelf acteren: Ten tweede, ik heb ook als lid of voorzitter zelf geacteerd in Nederlandse visitatiecommissies op het vlak van hoger onderwijs (in 2003 was ik voorzitter van de hbo-visitatie bestuurskunde / overheidsmanagement; als voorzitter van de midterm review van de opleiding bestuurskunde van de EUR, 2007) en in Vlaanderen (voorzitter visitatie universitaire opleidingen politieke wetenschappen; 2015-2016). En ik heb in de sector van gemeentebesturen gevisiteerd, namelijk als co-voorzitter bij de visitatie Vlaamse steden in licht van het Stedenfonds (duo Reynaert, Korsten; 2011) plus als lid van de visitatiecommissie Toekomst Groningse gemeenten (trio Janssen, Korthuis en Korsten; 2013). Voorts was ik lid van twee provinciale visitatiecommissies: een voor visitatie van de provincie Limburg (visitatietrio Hendrixx, Van Kemenade, Korsten; 2006) en een voor de provincie Zeeland (visitatiekwartet Calon, Maij-Weggen, Leers, Korsten; 2011), een andere gericht op. En was ik in 2004 lid van de begeleidingscommissie bij het bestuurskrachtonderzoek van Van Naem & Partners van de provincie Zuid-Holland.

Inhoud bekijken: Ten derde heb ik kennis genomen van de inhoud van veel visitatierapporten uit de volgende sectoren: universitaire opleidingen, hbo-opleidingen, mbo-instellingen, Nederlandse gemeenten en Vlaamse stadsbesturen, provincies, woningcorporaties, gerechten, media, politiekorpsen, een Veiligheidsregio. Soms zag ik alle rapporten, soms een selectie. Zie de literatuurlijst. Ik heb honderden visitatierapporten gelezen.

Alleen al de twee rondes bestuurskrachtmetingen van Limburgse gemeenten resulteerden in pakweg 90 eindrapporten van de commissie-Rutten. Het mbo-kwaliteitsnetwerk leidde sinds het ontstaan al tot meer dan dertig visitatierapporten van op kwaliteitszorg beoordeelde instellingen. Ze zijn allemaal door mijn handen gegaan (Korsten, 2015). Het aantal visitaties van corporaties overschrijdt de 300 zeker. Ik bekeek er een aantal.

Onderzoek doen: Ten vierde, ik heb zelf onderzoek gedaan naar de kwaliteit van visitaties. Ik heb me expliciet bezig gehouden met de vraag hoe te komen tot een goed functionerend visitatiestelsel in een sector, op zich (Korsten, 2004a, b) en in vergelijking met andere sectoren en in dat verband gesproken met mensen die ervaring hadden in verschillende sectoren (zie bijlage). Ik heb in de loop der jaren ook allerlei rapporten en artikelen geschreven over visitatie (ook Korsten, 2004a, b; Korsten e.a., 2008; Abma en Korsten, 2008; Korsten, 2015).

En ik heb een promovendus gehad die promoveerde op de analyse van visitaties, met name van gemeentelijke bestuurskracht (*'Met vreemde ogen kijken'*, Schutgens, 2014) en een promovendus die onderzoek deed naar adviesbureaus als alternatief voor visitatiecommissies (*'Beoordelen van gemeenten'*, Abma, 2012; ook Abma, 2010).

Controlerol: Tenslotte, ik heb in de periode 2009-2017 deel uitgemaakt van de Kwaliteitsraad van het Kwaliteitsnetwerk mbo, die conceptvisitatierapporten van auditteams over instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs beoordeelde op de vraag of ze passabel zijn en of het etiket 'conceptrapport' kan veranderen in 'definitief rapport'. Tevens heb ik meegelopen met een concrete visitatie van Roc Aventus (Apeldoorn; Korsten, 2015). Ook zijn delen van de visitatie van gemeenten gevolgd bij visitatie van gemeenten als Maastricht, Gulpen-Wittem, Voerendaal, Nuth, Schinnen, Landgraaf (Korsten, 2004a, b).

Indeling

In het navolgende ga ik eerst nog in op enkele kenmerken van visitaties. Daarna stap ik over naar de beantwoording van de centrale vraag. Ik betrek de stelling dat we intussen veel weten over hoe goede visitaties zijn op te zetten. In dat verband zal ik de *'beginselen van behoorlijk visiteren'* bespreken. Die zijn al rond 2004 geformuleerd (Korsten, 2004a,b; ook Schutgens, 2014). De vraag is of ze breed nuttig zijn. Daarna komt nog aan de orde of al dat visiteren eigenlijk wel succesrijk is. Want als visiteren wel bepaalde principes ten grondslag liggen maar kritiek niet van de lucht is, dan is visiteren geen lang leven beschoren.

De laatste vraag is: maakt visiteren in een gebied of sector nog een ontwikkeling door? Hoe zit de dynamiek van visiteren eruit?

3. Wat visiteren is

Externe visitaties of audits in de publieke sector zijn onafhankelijke beoordelingen van de kerntaak van een of meer organisaties en daarmee van de kwaliteit van het geheel aan primaire processen, producten en/of diensten uit een zelfde sector door een tijdelijke externe, deskundige visitatiecommissie met het doel om hetzij verantwoording af te leggen naar de samenleving en/of een systeemverantwoordelijke overheidsorganisatie, hetzij te leren (en dus te verbeteren), hetzij beide. In vergelijking met de eerder gegeven werkdefinitie zijn mogelijke doelen toegevoegd.

Kernwoorden zijn en blijven: organisatie, primaire taken en processen, kwaliteit, beoordelen, beoordelingskader, integraal, externe commissie, deskundigen, tijdelijk.

Dat is zeker geen eenvoudige opdracht. Het gaat niet om het beoordelen van een beleid of een proces maar een blik op een veel groter geheel, misschien zelfs de organisatie in zijn geheel.

Bij visiteren staat doorgaans de *integrale beoordeling* van een organisatie centraal: een corporatie, een omroep, een politiekorps, een gerecht, een instelling voor onderwijs, een gemeente en het gemeentebestuur, een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met een bepaalde taak zoals het COA of Staatsbosbeheer. Visitaties overstijgen altijd betrekkelijk kleine en overzichtelijke beleids- of programmaevaluaties. Bij visitatie gaat het dus doorgaans om het geheel aan taken, opgaven en ambities van een grotere eenheid of primaire processen daarvan. De vraag 'wat is de kwaliteit van Staatsbeheer?' zal direct leiden naar de bestuurlijke taken en opgaven en primaire processen.

Het gaat om een integrale beoordeling *in termen van kwaliteit* (of sterkten en zwakten) van een organisatie of organisatiedeel. Hoe goed of slecht functioneert de NOS, de AIVD, het COA of Staatsbosbeheer in het licht van wettelijke gefundeerde en andere taken? Dat is een typisch onderwerp voor een visitatie.

Een visitatie gaat doorgaans verder dan een aspectbeoordeling. Visiteren van het personeelsbeleid is bij voorbeeld niet aan de orde als afzonderlijk onderwerp van een visitatie. Personeelsbeleid kan wel een onderdeel zijn van een bredere integrale visitatie. Dat geldt voor al de andere pofah- vraagstukken, zoals huisvesting en financieel management.

Bij een visitatie is stellen dat er iets integraal bekeken wordt niet genoeg. Een commissie etaleert een bepaalde kijk of perspectief op integraliteit in de beoordeling van een organisatie of organisatiedeel.

Enkele voorbeelden. Voor het stelsel van visitatie van academische opleidingen in Vlaanderen in de politieke wetenschappen (2015) is als beoordelingskader het volgende perspectief per beoordeelde opleiding gehanteerd:

a) wat is het beoogd eindniveau? Denk aan vragen als: wat is de identiteit van de opleiding; wat zijn de doelstellingen en hoe luidt het onderwijsprogramma; wat is de kwaliteit van de programmaopbouw; is het programma evenwichtig?;

b) hoe is het onderwijsproces georganiseerd en hoe verlopen de processen? Denk aan de instroom van studenten en doorstroom; het voorbereidingsprogramma; het mentoraat; de werkvormen in het onderwijs; de keuzeruimte voor studenten; de training in methodologische onderdelen; de proeven; de ondersteuning en studiebegeleiding; de koppeling van onderwijs en onderzoek; de eventuele stage; wat is de studeerbaarheid?

c) het gerealiseerde eindniveau? Dan gaat het om et onderwijsrendement en de uitval; de kwaliteit van de proeven; de kwaliteit van de examinering; de verhouding van de opleiding tot het tewerkstellingsprofiel?; de satisfactie met de opleiding?

Ander voorbeeld. Binnen het Kwaliteitsnetwerk mbo heeft in Nederland in 2015 een beoordeling plaatsgevonden van deelnemende instellingen als zodanig. Het kon bij voorbeeld gaan om een audit (visitatie) van een instelling met 4300 studenten, 450 medewerkers en 60 opleidingen die op tien locaties worden aangeboden. Die organisatie werd dan gezien vanuit een beoordelingskader, gericht op de kwaliteit van de interne kwaliteitszorg, dat gebaseerd is op zes kwaliteitsstandaarden. Toepassing hiervan mondt uit in de keuze van een profiel, te kiezen uit vijf

ontwikkelingsprofielen voor volwassenheid van de interne kwaliteitszorg, dat het meest op de instelling past. De standaarden en profielen zijn binnen het netwerk van tientallen instellingen besproken en als vertrekpunt gekozen.

De perspectieven voor beoordeling van gemeenten zijn uiteraard anders. Zo zijn gemeentebesturen in Limburg in de jaren nul gezien in het licht van bestuurskracht. Bestuurskracht is omschreven als: nagaan wat de taken, opgaven en ambities zijn van een gemeentebestuur (te formuleren door het gemeentebestuur zelf in een soort 'self report', dat gebaseerd is op bestaand gemeentelijk beleid) en wat daarvan terecht komt. Hetzelfde is gebeurd met de provinciebesturen. Ook hier ging het om bestuurskracht.

Het visitatieonderzoek van het WODC is ontleend aan de taakopdracht van het centrum. Dat geldt ook voor corporaties of politiekorpsen.

Elk rapport van een visitatiecommissie zal een *perspectief* aangeven en dus expliciet maken. Zit daar nog iets gemeenschappelijks in? Het perspectief van visitatiecommissies is vaak terug te voeren tot de vraag of een organisatie *'de dingen goed doet'*. Daarbij zal de commissie het strategisch beleid bezien: is het er?; is het actueel?; wat is de kwaliteit ervan?; is het uitgewerkt? Zelden richt een visitatie zich expliciet op de vraag of een organisatie *'de goede dingen doet'*.

Deze gemeenschappelijkheid is een keuze die doorgaans in de sector gezamenlijk gemaakt wordt. Doorgaans zal een systeemverantwoordelijke organisatie een voorzet geven en een of meer proefonderzoeken starten. Denk aan het provinciebestuur van Limburg voor het toepassen van een gemeentelijke bestuurskrachtmeting van gemeenten. en aan het Kwaliteitsbureau Politie, die met een handleiding kwam. In afzonderlijke visitatieprocessen staat het beoordelingskader (en het daarmee verbonden perspectief) dan niet meer ter discussie.

Elke visitatie in een sector is dus in zekere zin wel gelijk aan andere maar ook in contextueel opzicht uniek. De reden daarvoor is dat elke organisatie, hoewel die een onderdeel zal zijn van een bestel (omroepbestel, politiebestedel, corporatiebestel, gemeentelijk bestel, etc.) een eigen ontstaansgeschiedenis heeft en eigen bestuurlijke ambities. De ene gemeente is bij voorbeeld ook de andere niet door de eigen fysieke, demografische, sociaal-culturele, politieke, economische en ecologische kenmerken. Dat unieke geldt ook voor een corporatie of een hbo- of mbo-instelling.

Is een vergelijking dan niet mogelijk? Toch wel als daar redenen voor zijn. Zo heeft een visitatiecommissie voor het universitaire vakgebied onderwijs in de rechtsgeleerdheid, voor bestuurskunde, en voor politicologie afzonderlijke rapporten opgeleverd voor elke universiteit maar een aantal jaren terug ook het geheel van opleidingen in de rechtsgeleerdheid in Nederland vergeleken op sterkten en zwakten. Dat was geen benchmarking want benchmarking heeft de volgende kenmerken:

- het is doorgaans een sterk kwantitatief gerichte organisatievergelijking,
- waarbij de onderzoekers op zoek gaan naar de beste praktijken (de reële, niet de fictieve),

- en proberen te komen tot verbeteringen.

Meestal zijn benchmarkrapporten oppervlakkiger dan visitatierapporten. Niet alles laat zich vangen in kwantitatieve berekeningen. Goede praktijken blijken ook niet altijd een-op-een overdraagbaar. Het vergelijken van opleidingen vindt tegenwoordig nog wel plaats, zoals dat is terug te zien in de visitaties van Vlaamse universitaire opleidingen in de sociologie en politieke wetenschappen, maar de vergelijking wordt duidelijk minder aangezet. Het doel is immers primair dat per opleiding geleerd wordt van een visitatie, minder of de sector als geheel leert.

Een visitatierapport kent *een doelgroep*, dus een geadresseerde. Het rapport waarmee een visitatie eindigt, wordt doorgaans uitgebracht aan het algemeen bestuur van een bepaalde gevisiteerde organisatie, dus aan de leiding van een omroep, politiekorps, universiteit of zelfstandig bestuursorgaan. Dat bestuur is *meestal (mede)opdrachtgever* voor de visitatie. Wat die ermee doet, is aan dat bestuur zelf. De visitatiecommissie krijgt nooit de opdracht mee om later, na afloop, presentaties in een organisatie te houden. Met het verschijnen van een rapport en eventueel een persbericht zit het werk van een visitatiecommissie er doorgaans op.

Het is mogelijk dat een visitatie een rol speelt in *intergouvernementele verhoudingen* en er sprake is van een (systeem)verantwoordelijke actor (een minister) en eventueel een toezichthouder (een inspectie?). Dan zal een visitatierapport in die verhoudingen (zeg: in dat stelsel) aan de orde zijn en ook bij het uitkomen direct naar de systeemverantwoordelijke en toezichthouder gaan of door deze opgevraagd kunnen worden. Dat zien we terug bij visitaties van universitaire opleidingen op het terrein van zeg scheikunde of bedrijfskunde. De inspectie hoger onderwijs zag toe op verwerking van visitatierapporten door de colleges van bestuur.

Die intergouvernementele kant viel ook te zien bij visitaties van de politiekorpsen (Brink, 2003).

4. Visiteren als onderzoek en spiegelen

Visitaties worden doorgaans uitgevoerd door een (externe) onafhankelijke commissie van experts en een of meer ervaringsdeskundigen met veldkennis die - om tot een oordeel te komen - een praktisch gericht onderzoek uitvoert. Dat het een onderzoek betreft houdt in dat op een systematische en beredeneerde wijze vanuit concepten en indicatoren informatie wordt verzameld om te komen tot oordelen. Dat dient zo te gebeuren dat als onderzoek overgedaan wordt dezelfde bevindingen naar voren komen. Ook al gaat het niet om wetenschappelijk onderzoek maar om op gebruik gericht onderzoek, toch moet het onderzoek geldig en betrouwbaar zijn. Het kan niet zo zijn dat als een andere visitatiecommissie op dezelfde manier te werk gaat er geheel andere bevindingen en oordelen resulteren. Zou dan wel zo zijn, dan kan visiteren onmiddellijk op de schroothoop.

In documenten over visiteren valt het woord 'onderzoek', maar er wordt ook wel gesproken over 'meting'. Kan meten en beoordelen goed samen gaan? Over het algemeen is dat in de sectoren geen discussiepunt. In het kader van de meting van de provinciale bestuurskracht werd binnen de commissie ter beoordeling van de bestuurskracht van de provincie Limburg wel gediscussieerd of 'weging' niet ook een goed, wellicht zelfs een beter woord zou zijn (Berndsen e.a., 2007). Dat woord 'weging' is ook gebruikt in de titel van het rapport. Het

argument was dat het soms aan harde informatie ontbreekt om tot een scherp oordeel te komen of het oordeel te onderbouwen. Bovendien heeft de commissie een selectie gemaakt uit het geheel aan taken en opgaven dat ze in beschouwing nam. Ze heeft dus een steekproef genomen. Dat zijn overwegingen die tot enige voorzichtigheid noopten. Hier wordt evenwel vastgehouden aan 'onderzoek' en 'beoordeling'.

Zelfevaluatie

Het belangrijkste hulpmiddel voor de commissie is naast een beoordelingskader de zelfevaluatie. Een commissie probeert wat ze al weet uit een zelfevaluatie vervolgens aan te vullen, te corrigeren of te nuanceren. Daarom spreekt ze met allerlei typen betrokkenen tijdens een 'site visit'. De commissie wordt doorgaans goed ondersteund door een secretariaat dat de visitatie mee organiseert en het conceptrapport schrijft. Denk bij een visitatie aan de visitatie van een politie-eenheid, een omroep, een woningcorporatie, een opleiding of instelling voor onderwijs, een brandweer, een Veiligheidsregio of een zelfstandig bestuursorgaan als het Kadaster.

De commissie zal in geval van een visitatie van een gemeentebestuur in contact staan met omliggende gemeenten. En met organisaties uit het maatschappelijk middenveld om te zien of een gemeente solistisch opereert of toch met actoren in beleidsnetwerken samenwerkt, zeker als het gemeentebestuur geen doorzettingsmacht heeft en dus afhankelijk is van andere actoren.

Evaluëren is beoordelen

Een visitatie is dus een vorm van onderzoek, meer specifiek gezien van (*praktische*) *evaluatie*. Dat blijkt expliciet uit de inhoud van de rapporten van visitatiecommissies. Deze rapporten laten zien dat er prestaties beoordeeld worden op basis van doelstellingen en andere normen. En dan gaat het om evaluatie. Neem ook de titels en ondertitels van rapporten. Het rapport van de visitatiecommissie-Peschar van academische opleidingen in Vlaanderen heet 'Een evaluatie van de kwaliteit van de academische opleidingen Sociologie aan de Vlaamse universiteiten'. De beoordeling van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) door een visitatiecommissie heet 'International Scientific Evaluation of PBL 2008-2012'.

Die evaluatie vraagt altijd om een *beoordelingskader* met eventueel *concepten*, operationalisatie daarvan in *indicatoren* en *normen*. Immers, er moet gespecificeerd worden wat kwaliteit is van de taakvervulling door een organisatie of bestuurskracht.

Een voorbeeld. Bij visitatie van gemeentebesturen kijken visitatiecommissies wel naar de bestuurskracht van het gemeentebestuur op zich en in netwerkverband. Dan wordt bestuurskracht uiteengelegd in onderdelen die apart aandacht krijgen. Bij voorbeeld: is een gemeentebestuur afgemeten aan beleid op het terrein van sector x, y en z effectief doordat de oorspronkelijke doelstellingen achter het beleid gehaald worden of niet?; is een gemeentebestuur responsief?

Ander voorbeeld. Neem een onderwijsinstelling. Wie zich als commissie afvraagt wat een vitale onderwijscultuur is, moet definiëren wat een cultuur is, wat een onderwijscultuur en wat een vitale cultuur? Duidelijk zal zijn dat als over concepten, indicatoren en normen niet te voren nagedacht is, een visitatiecommissie geheel en al kan verdwalen.

Vrijwillig of verplicht?

De deelname aan een visitatie kan verplicht zijn of vrijwillig. De deelname aan het visitatiestelsel van academische opleidingen was voor universiteiten en faculteiten verplicht. De visitaties over gemeentelijke bestuurskracht in Limburg waren vrijwillig maar wie niet meedeed, had veel uit te leggen. Ze waren dus impliciet verplicht. Corporaties zijn ingevolge de Woningwet 2015 eens per vier jaar tot visitatie verplicht. En ooit was de visitatie van omroepen verplicht. En die van politiekorpsen.

Fig.2: Verplichte of vrijwillige visitaties

Sector	Vrijwillige of verplichte visitaties
1 Universitair onderwijs Ned.	Verplicht
2 Hoger beroepsonderwijs Ned.	Verplicht
3 Middelbaar beroepsonderwijs Ned.	Vrijwillig
4 Universitair onderwijs Vlaanderen	Verplicht
5 Visitatie bestuurskracht Limb. gemeenten	Vrijwillig (met druk: verplicht)
6 Visitatie bestuurskracht provincies	Vrijwillig
7 Visitatie stadsbesturen i.v.m. grotestedenbeleid Ned.	Vrijwillig (met druk: verplicht)
8 Visitatie stadsbesturen i.v.m. grotestedenbeleid Vlaanderen	Verplicht
9 Visitatie zbo's – Handvestgroep COA, Staatsbosbeheer, SVB enz.	Vrijwillig
10 Visitatie woningcorporaties	Start vrijwillig, later Verplicht
11 Visitatie politiekorpsen	Verplicht ingevolge Politiewet 1993
12 Visitatie omroepen	Verplicht, Mediawet
13 Visitatie afzonderlijke organisaties als WODC, PBL, enz.	Verplicht

5. Geen visitatie zonder beoordelingskader

Elk kwaliteitsstelsel met visitatie kent een beoordelingskader. Er is al kennis gemaakt met het kader voor de beoordeling van een universitaire opleiding in relatie tot beoogde doelen, het onderwijsproces en de onderwijsresultaten. Nog een voorbeeld geven kan geen kwaad. Neem de politiekorpsen.

Eens per vier jaar werd op basis van de Politiewet 1993 een audit uitgevoerd. De opzet en uitvoering daarvan was sterk gereguleerd. In de handleiding voor de korpsaudits was beschreven wat de essentie was: 'In een korte tijd, op een zeer systematische wijze, door onafhankelijke auditors de door het korps aangereikte beschrijving te laten analyseren aan de hand van de elementen van het INK-managementmodel, dwarsverbanden te laten leggen en het korps een aantal hoofdlijnen voor mogelijke verbetering terug te geven' (Brink, 2003: 146). INK staat hier voor Instituut Nederlandse Kwaliteit.

Ter voorbereiding op de korpsaudit stelt het korps een korpsbeschrijving op, die is gebaseerd op de zelfevaluatie van de korpsonderdelen, aangevuld met andere informatie uit de planning & controlcyclus. Het INK-model is verdeeld in twintig subvelden.

Het Kwaliteitsbureau Politie toetste de rapportage op auditwaardigheid. Dat bureau stelde dan per audit een auditteam samen, waarvan de leden de standaard auditorenopleiding en een aanvullende opleiding van het INK gevolgd hebben.

Een jaar na de korpsaudit volgt de visitatie. Doel is om de verbeterdynamiek van het korps te toetsen. Wat heeft het korps met de uitkomst van de audit gedaan? Zijn er verbeteracties in gang gezet? De visitatie heeft dan het karakter van een procestoets.

Het zwaartepunt van het kwaliteitsstelsel bij de politiekorpsen lag op het systematisch verbeteren van de bedrijfsvoering. De Inspectie politie hield toezicht op het stelsel van kwaliteitszorgstelsel (Brink, 2003: 148). Tot zover de beschouwing over de politie vóór de komst van de Nationale politie.

Over het algemeen levert het INK niet het beoordelingskader voor overheidsorganisaties maar is het kader een ander. De bestuurskrachtmetering van gemeenten was gebaseerd op gemeentelijke rollen. Het ging in feite om gemeentelijke taken en opgaven en niet of nauwelijks om bedrijfsvoering. Deze keuze was al gemaakt in de provinciale contourennota die aan het visiteren ten grondslag lag. Met de keuze van rollen kon de visitatiecommissie dicht blijven bij wat aan te duiden is als de *externe gerichtheid* van gemeentebesturen. Deze visitatiecommissie gebruikt overigens ook een *kwaliteitsmatrix* en een normenkader over wat een gemeente hoort te doen of laten dat gerelateerd is aan de rollen. Zo was de visitatiecommissie-Rutten van mening dat gemeentebesturen zich horen te houden aan wetgeving en regeringsbeleid. En ze horen een strategisch plan te hebben, dus een keuze te hebben gemaakt van de ontwikkeling van de gemeenten en gemeentelijke samenleving op langere termijn bovenop datgene wat een gemeentebestuur toch al verplicht is om te doen (medebewind).

Het beoordelingskader wijst de weg voor de visitatiecommissie (Abma en Korsten, 2008). Veel beoordelingskaders zouden normen moeten kennen en moeten kunnen objectiveren, maar kennen feitelijk geen harde normen. Het zijn de leden van de visitatiecommissie die samen tot een intersubjectief oordeel moeten komen en dat oordeel moeten kunnen beargumenteren ('weging'). Een commissie moet bij voorkeur uniform handelen.

Grillen zijn in een visitatiestelsel ongewenst. Een visitatie waarvan de visitatiecommissie met 'open normen' wil werken, behoort niet van start te gaan omdat dan de kans op een grillige beoordeling aanwezig is. Voor je het weet is ook het gevaar aanwezig dat een commissie alleen 'goede bedoelingen'-politiek waarneemt en procesvariabelen in kaart brengt en geen aandacht heeft voor prestaties en resultaten.

Ervaringen in visitatiecommissies leren dat experts ook oordelen met een '*timmermansoog*'. Een voorbeeld. Een commissie die een regionaal opleidingscentrum beoordeelt op de kwaliteit van de interne kwaliteitszorg in relatie tot zeg eens 80 opleidingen moet zich beperkingen opleggen. Ze kan geen uitgebreid onderzoek doen en heeft daardoor veel aan de ervaring die men heeft met het omgaan met onder meer onderwijsprogramma's, docenten, studenttevredenheid.

Met deze omschrijving van wat een visitatie is, is direct al duidelijk wat visiteren *niet* is. Twee opmerkingen zijn hierover te maken. Visiteren is over het algemeen geen onderzoek dat primair of uitsluitend gaat over de bedrijfsvoering van een organisatie. In visitaties kan wel aandacht besteed worden aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering maar dan is het in functie van de primaire taken en opgaven. Ten tweede, visitatie is beoordelen. Doorgaans is geen

sprake van een diepere verklaring van waarnemingen en bevindingen, anders dan dat zus of zo door een orgaan besloten is. Dat blijkt uit de inhoud van visitatierapporten. Een commissie die een oordeel heeft, moet uiteraard wel argumenten daarvoor aanvoeren.

6. De factor tijd bij visiteren

Een visitatie kan ook anders getypeerd worden, namelijk als *terugblikkend gericht* zijn en/of *voorwaarts gericht*, dus op ontwikkeling. Dit onderscheid is wel getypeerd als dat in retrospectieve versus prospectieve visitatie. Op dit vlak doet zich een 'ladder aan keuzen' voor: volstaan met conclusies; enkele richtingwijzers geven; aanbevelingen formuleren.

Expliciet toekomstgerichte visitaties

Sommige visitaties zijn nadrukkelijk toekomstgericht. De visitatie Toekomst Groningse gemeenten ging over hoe gemeentebesturen zich zelf in staat achten hun strategische koers in de verdere toekomst zelfstandig of door middel van geïntensiveerde intergemeentelijke samenwerking of bestuurlijke fusie vorm te geven. De visitatiecommissie gaf aan wat ze van die toekomstgericht vond.

Toekomstgerichtheid als meedenken

De visitatie van Vlaamse stadsbesturen in opdracht van de Vlaamse overheid was niet alleen terugblikkend (hoe was de besteding van middelen uit het Stedenfonds geweest en was dit beleid effectief?) maar ook gericht op meedenken met de stadsbesturen over hun invulling van hun grotestedenbeleid. De commissie bekeek wat aan 'best practices' uit de ene stad bruikbaar was in een andere. Een voorbeeld hiervan was de ontwikkeling van geo-informatiesystemen. Op dit vlak werkten enkele stadsbesturen al samen. We zien hier dus een mix van retrospectie en prospectieve gerichtheid.

Aanbevelingen als spil voor debat over de toekomst

Moeten aanbevelingen een spil zijn in de discussie over de toekomst of niet? Is het misschien teveel gevraagd? Een wet kan voorzien in een visitatiecommissie die eens per vijf jaar een analyse verricht. De wetgever kan vervolgens uitspreken dat het gewenst is dat de aanbevelingen tot spil worden van de op de toekomst gerichte discussie.

In de oude Mediawet 1998 was voorzien in visitatiecommissies. Er hebben ook proefvisitaties van de KRO en NCRV plaatsgevonden. 'Het zwaartepunt van de visitatiecommissies kwam te liggen op de vraag hoe de commissie een bijdrage kan leveren aan kwaliteitsverbetering van de publieke omroep' (Bardoel e.a., 2002). Art. 30c van de toenmalige wet zegt dat de commissie 'aanbevelingen kan doen over de volgende periode van vijf jaar omtrent de taakopdracht en de doelstellingen van de publieke omroep en de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven'. Bardoel e.a. (2002: 23) stellen dat het mooi zou zijn 'als de periodieke beoordeling de spil zou zijn van de aanpassing van het omroepbestel aan veranderende omstandigheden'. In de Mediawet 2008 is weinig expliciete terminologie over visiteren te vinden, maar ook hier geldt dat evaluatie voorzien is van de NPO en omroepen en een evaluatiecommissie aanbevelingen kan doen (zie art. 2.184).

Soms is toekomstgerichtheid delegitimerend

Soms zijn visitatiecommissies heel terughoudend in het geven van aanbevelingen omdat het wel geven ervan een bom onder het visitatieproces legt. De visitatiecommissie van

gemeentelijke bestuurskracht (commissie-Rutten; Limburg) hield het aanvankelijk bij slechts de vaststelling van sterkten en zwakten op het vlak van bestuurskracht en een scoretoekenning van onder andere 'voldoende' of 'onvoldoende' in de matrix van te beoordelen velden. Het werd nadrukkelijk aan gemeentebesturen overgelaten om *zelf* te bepalen welk beleidsmatig vervolg aan de conclusies van de commissie werd gegeven. De commissie wilde niet op de stoel van het gemeentebestuur gaan zitten of die van een cluster gemeentebesturen uit een (sub)regio. Zou ze dat wel doen en bij herhaling met voorstellen voor ambtelijke en/of bestuurlijke fusies (herindeling) komen dan zou het visitatieproces in de beeldvorming al gauw geheel onder het gesternte van fusie komen. Dan zou de visitatiecommissie te boek komen te staan aan een commissie die wegbereider was voor fusies. Dan zou ook een dubbele agenda verondersteld gaan worden. Dat zou het proces van visiteren ernstig bemoeilijken. Daarom ging de visitatiecommissie geen eigen aanbevelingen en suggesties geven. In de tweede ronde van visiteren, is de commissie hierop een beetje teruggekomen.

Meestal geven visitatiecommissies wel degelijk aanbevelingen. Bij corporaties was dat nadrukkelijk het geval.

Waarom het geven van aanbevelingen tot aarzeling leidt?

Uit het voorgaande blijkt al dat het niet steeds eenvoudig is om de blik naar het verleden constructief te verbinden met het doen van aanbevelingen of zelfs het uittekenen van denkbare toekomst. Hoe laat zich dat begrijpen?

Ten eerste worden leden van visitatiecommissies niet geselecteerd op hun kennis van toekomstverkenningen of verbeeldingskracht. Dat komt omdat een commissie geen adviesbureau is dat toekomstgerichte aanbevelingen geeft en uitwerkt.

Ten tweede, bezinning op uitkomsten wordt bovendien vaak gezien als een zaak van bestuur en medewerkers van de onderzochte organisatie zelf, die eigen sterkten en zwakten al kennen of te horen krijgen. Dan moet die organisatie zelf onderzoeken en in gesprek gaan met interne en/of externe betrokkenen over hoe verder te komen. Immers, de leiding van gevisiteerde organisaties beschikt over *contextkennis*: moeten uitkomsten van de visitatie eerst gedeeld worden met de intern betrokkenen en moet dat proces begeleid worden door een bestuursstandpunt bij het visitatierapport of juist niet? Zo zijn er meer vragen te stellen.

Ten derde geldt dat de gevisiteerde organisatie nooit verzadigd te krijgen is met betrekking tot ontvangen aanbevelingen. Gaat een visitatiecommissie met het bestuur en de medewerkers van een gevisiteerde organisatie meedenken, dan doet zich *het rupsje-nooit-genoeg-effect* voor. De ontvanger van een visitatierapport wil altijd meer horen dan de visitatiecommissie aan aanbevelingen levert.

Neem een mbo-instelling die te horen krijgt dat ze meer moet sturen op die variabelen die ook echt van invloed zijn op onderwijskwaliteit in opleidingen, zoals de professionaliteit van docenten, een intensiever teamoverleg tussen docenten gericht op de invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur van een opleiding en de verinnerlijking daarvan, en versterking van een kwaliteitscultuur. Dan wordt de vraag: waarover moet dan intensievere teamoverleg dan gaan? Hoe de kwaliteitscultuur naderbij te brengen? En zo voorts.

Een vierde punt dat de aarzeling van visitatiecommissies ten aanzien van het geven van aanbevelingen kan verklaren, is het volgende. Een visitatiecommissie die gaat meedenken komt op het terrein van veranderprocessen. Doorgaans ontbreekt echter kennis op dit vlak in de commissie en voorziet de financiering van een visitatie niet in dergelijke advisering. Scheikundigen weten weinig van veranderkunde en geologen evenmin.

Rapporten geven zuurstof

Het resultaat is intussen dat visitatierapporten over het algemeen wel richting wijzend zijn en dus aanbevelingen bevatten. Ze geven zuurstof aan vervolgotrajecten. Dat geldt zeker voor rapporten over corporaties. Uit de openbare visitatierapporten zijn eenvoudig verbeterpunten af te leiden. De rapporten zijn ook van nut voor gemeentebesturen die prestatieafspraken willen maken met corporaties (Buitelaar, 2013).

Er kunnen rond visiteren dus wel keuzen gemaakt worden. En er bestaan dilemma's.

7. Behoorlijk visiteren in meerdere sectoren

Het voorgaande was allemaal 'aanloop'. We komen nu bij de kernvraag. Kent elke sector vooral *eigenheid* in de aanpak van visitaties of is er inmiddels sector overstijgende *gemeenschappelijkheid* gegroeid in de vorm van ijking van visitatiekwaliteit? Daarop is antwoord te geven. Sectoroverstijgende gemeenschappelijkheid bestaat.

Er is onderzoek gedaan naar de kenmerken van het visiteren in meerdere sectoren, zoals van plattelandsgemeenten, stadsbesturen, provincies, zbo's, van opleidingen in het hbo of universitair onderwijs, van corporaties, omroepen, politiekorpsen. Inmiddels is het een en ander bekend over goed en slecht visiteren in verschillende sectoren. Dat heeft geleid tot zicht op wat qua visiteren slecht is, aan de maat is of gewoon 'goed'. Die inzichten resulteren in de *beginselen van behoorlijk visiteren*. Deze heb ik als eerste geformuleerd maar dan op basis van ijking in de praktijk van meerdere sectoren. Om tot de beginselen te komen zijn onderwijsvisitaties in het universitair onderwijs als vertrekpunt gekozen maar zijn ook vergelijkingen gemaakt (Korsten, 2004a,b; Schillemans, 2007; Korsten en Schutgens, 2012; Schutgens, 2014; Korsten, 2015).

We kunnen dus zeggen dat visiteren van organisaties of onderdelen daarvan uit verschillende sectoren op grotendeels vergelijkbare wijze plaatsvindt. Er is grofweg sprake van een initiatief van een systeemverantwoordelijke, een contourennota, een stappenplan, een beoordelingskader, de aanwezigheid van een onafhankelijke competente visitatiecommissie die het kader gebruikt, een zelfevaluatie gerelateerd aan het kader, een locatiebezoek, een terugkoppeling, een conceptrapport, een openbaar eindrapport. Deze aandachtspunten of uitgangspunten komen achtereenvolgens aan bod in de vorm van een omschrijving, een toelichting en soms een nader te maken keuze.

Eerste beginsel: initiatiefnemer en contourennota

Om te komen tot een visitatiestelsel in een sector is het van belang dat er een initiatiefnemer is en een contourennota is opgesteld. De initiatiefnemer zal doorgaans een organisatie zijn met systeemverantwoordelijkheid. Denk aan het provinciebestuur en het ministerie van Binnenlandse Zaken bij het op gang brengen van visitaties van

gemeentebesturen op bestuurskracht. Of een 'bestuur' van een Handvestgroep. Of aan een koepelorganisatie van woningcorporaties.

De initiatiefnemer is meestal ook de bewaker van het totale proces van visiteren in het bestel of heeft dit bij een onafhankelijke organisatie ondergebracht (zoals bij corporaties het geval is). Meestal zal die rol als bewaker marginaal of marginaler zijn als de visitatie in de operationele fase belandt.

Doorgaans zal de initiatiefnemer ook een of meer pilots laten uitvoeren om de sterke en zwakten in kaart te brengen.

Contourennota

Een contourennota bevat algemene uitgangspunten voor het visiteren, zoals nut en noodzaak, de kijk op visitatie, wat het beoordelingskader in grote trekken is en vanuit welk perspectief naar een organisatie gekeken wordt, de doelstellingen achter de visitatie, of sprake is van een zelfevaluatie en wat daaronder verstaan wordt, hoe iteratief het traject is.

Een contourennota bevat ook afspraken over de financiering, taakverdeling en bevoegdheden: wie doet wat wanneer hoe?; wie is opdrachtgever voor een visitatie?; wat is een visitatiecommissie is en wat is haar taak en bevoegdheid?; aan welke criteria moeten leden voldoen?; wie zoekt de leden aan en maakt afspraken met hen?; worden zelfevaluaties opgesteld?; wie is ondersteuner van de commissie en wie stelt de conceptrapportage op?; hoe zit het met de openbaarheid van rapportage?; wie is eigenaar van de visitatierapporten?; wie archiveert?

Een contourennota is nuttig omdat die zorgt voor overzicht. Er kan op teruggegrepen worden omdat er altijd weer betrokkenen zijn die niet meer weten hoe het geheel in elkaar steekt. Een contourennota moet in de sector besproken en erkend zijn. Het hele visiteren moet in een visitatiestelsel immers doordacht zijn, voorspelbaar en patroonmatig verlopen en moet legitimiteit bezitten. Daarover zijn velen het eens. Het nut van visiteren moet verinnerlijkt zijn. Dat blijkt in de praktijk.

In de universitaire sector was sprake van een initiatiefnemer en contourennota. Daar waren het de universitaire colleges van bestuur die besloten tot een visitatiestelsel in VSNU-verband. In dat verband werd ook de rol van de onderwijsinspectie tevoren geduid en die van het departement van onderwijs. Zowel inspectie als departement konden zich vinden in de aanpak.

Fig. 3: Kenmerken van enkele visitatiestelsels uitgedrukt in 'beginselen van behoorlijk visiteren'

Beginselen (met nummer)	Sector						
	Academisch onderwijs: opleidingen; Ned.	Grote steden Ned.: GSB	Gemeenten Limburg: bestuurskracht	Grote steden Vlaanderen : GSB	Mbo-instellingen: Kwaliteit van interne kwal zorg	Acad opleid sociologie + politic; Vlaanderen	Corporaties
Periode van analyse	1986-2004	1995-1999	2003-2012	2010-2011	2009-2016	2015-2016	1999-2006
Aantallen visitatierapporten bij benadering	Er zijn alleen al ong. 400 bacheloropl.	Rond 40	Twee ronden samen: 85-95	Rond 15 rapporten	Rond 30 Visitaties/ audits	Rond 25 gevisiteerde opleidingen	350-400 visitaties
Analyseniveau: waarover uitspraken worden gedaan	Opleidingen per vakgebied	Per gemeente	Per gemeente	Per gemeente	Per instelling (alle opleidingen samen)	Per vakgebied	Per corporatie
1: Initiatienemer, contourennota	Ja, CvB's/ VSNU	Ja	Ja	Ja, Vlaamse overheid	Ja	Ja, CvB's	Ja, Raeflex/ Aedes
2: Stappenplan, protocol	Ja, VSNU	Ja	Ja	Ja	Ja	VLUHR	Ja
3: Aanstelling visitatiecommissie, experts, veldkennis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
4: Onafhankelijkheid en ongebondenheid	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
5: Beoordelingskader, perspectief	Ja, generieke onderwijskwaliteit	Ja, perspectief GSB	Ja, bestuurskracht	Ja, afspraken Stad-Vlaamse overheid	Ja, standaarden en profielen kwal zorg	Ja, generieke ond kwal	Ja
6: Zelfevaluatie door de te visiteren organisatie	Ja	Ja	Ja	Ja	Nauwelijks/beperkt	Ja	Aanreiken gegevens
7: Bezoek ter plaatse: gesprekken met betrokkenen; observaties; documentencheck	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
8: Mondelinge terugkoppeling van eerste indruk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, na eindrapportage
9: Conceptrapport voor commentaar	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
10: Openbaar eindrapport	Ja	Ja	Ja	Ja	Alleen samenvatting openbaar	Aparte rapporten voor sociologie en politieke wet.	Ja
Sectorspecifiek punt?	Controle op kwaliteit rapport door Inspectie	Nee	Provincie bekijkt uitkomsten per (sub)regio		Kwaliteitsraad controleert rapportkwaliteit	NVAO controleert	Na 2006 wettelijk verplicht

Bronnen: Eigen dataverzameling; o.a. Korsten 2004a,b; Korsten en Schutgens, 2012; Schutgens, 2014; Korsten, 2015

Initiatief en regie

Bij de Limburgse gemeenten was het het provinciebestuur dat samen met de Vereniging van Limburgse Gemeenten tot een initiatief kwam en een contourennota formuleerde over bestuurskrachtmeting (Schutgens, 2014).

De Handvestgroep Publiek Verantwoordens betreft een aantal zelfstandige bestuursorganisaties. De leidinggevendens daarvan hebben samen op vrijwillige basis een stelsel van visitaties ontworpen. De visitatierapporten over de RDW en andere organisaties geven inzicht in de gang van zaken.

De Woningwet 2015 bevat de wettelijke verplichting tot visitatie van elke corporatie eens in de vier jaar. Aedes, de koepelorganisatie van woningcorporaties heeft dan ook met andere organisaties gewerkt aan een visitatiestelsel (Van Bortel e.a., 2012). Daar is overigens al in 1999 mee gestart. De Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) is, als onafhankelijke instantie, anno 2016 verantwoordelijk voor het visitatiestelsel als geheel en ziet toe op de onafhankelijke uitvoering van visitaties. SVWN ontwikkelt en beheert de visitatiesystematiek (Methodiek 5.0). Deze geeft inzicht in hoe corporaties maatschappelijk presteren, afgezet tegen de opgaven in het werkgebied en de financiële mogelijkheden. De prestaties worden beoordeeld door een visitatiecommissie van een geaccrediteerd bureau, maar ook huurders, gemeentebesturen en andere belanghebbenden kunnen hierover een mening geven. De visitatiecommissie beoordeelt ook de 'governance', dat wil zeggen de besturing, het (intern) toezicht en de (externe) legitimatie van een corporatie. Sinds 2010 is er voor kleine corporaties (met minder dan 1000 vhe's, zeg verhuureenheden) een aangepaste methodiek beschikbaar. Die methodiek is ontwikkeld samen met deze categorie corporaties.

Woningcorporaties kunnen kiezen uit bureaus die een accreditatie hebben van SVWN (zoals Ecorys, Cognitium, Pentascope, Procorp, Raeflex). Deze bureaus stellen een visitatiecommissie in. Deze bureaus voldoen aan een accreditatiereglement van SVWN. Ze worden daarop jaarlijks (licht) en vierjaarlijks (zwaarder) getoetst. SVWN bewaakt een correcte en uniforme toepassing van de methodiek door de bureaus. De stichting publiceert alle visitatierapporten op haar website en draagt de kennis over visitaties uit via voorlichtingsbijeenkomsten voor huurdersorganisaties, deelname aan bijeenkomsten voor corporaties en gemeenten en een digitale nieuwsbrief.

Ook de politie kende een kwaliteitsstelsel. Dat vond een basis in de Politiewet 1993. In artikel 53c van de toenmalige wet werd de mogelijkheid geboden regels te stellen aan de manier waarop de beheerders van politiekorpsen zorg dragen voor de kwaliteit van de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van politiekorpsen en de informatie die daarover aan de minister (toen nog de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) wordt verstrekt. Daaraan is uitwerking gegeven door middel van het Besluit kwaliteitszorg politie. Het kwaliteitsstelsel kende dus een wettelijke verankering. Het werd begin 1996 ingevoerd. De evaluatie is voorgeschreven voor de (toenmalige) 26 politiekorpsen. Kernelementen in de uitwerking waren: de verbeteringsgerichtheid; het lerend vermogen van de organisaties; de evaluatie van de kwaliteitszorg; het systematisch en integrale karakter. De opzet bestond uit zelfevaluaties van de korpsonderdelen en visitaties door auditteams (Brink, 2003). In dit kader daarvan heeft bij voorbeeld in 2008 een visitatie plaatsgehad van het korps Amsterdam-Amstelland en nog in 2011 een visitatie van het politiekorps Limburg-Zuid. Beide rapporten zijn geraadpleegd. Het Kwaliteitsbureau Politie was de spil in het stelsel van kwaliteitszorg. Dit bureau wees de auditteamleden aan, kende een bestand aan korpsauditoren en zorgde voor trainingen. De Inspectie Politie zag toe op het functioneren van het stelsel.

Daarmee is wel duidelijk dat een visitatiestelsel start met een initiatiefnemer en een contourennota. Het stelsel moet werkbaar zijn en legitimiteit bezitten. Het stelsel zorgt voor patroonmatigheid en uniformiteit. Een deelnemer weet ongeveer wat de organisatie te wachten staat.

Tweede beginsel: stappenplan en bepaling informatiebehoefte

Een contourennota zal de komst van een stappenplan en daarmee verbonden onderzoek (de rol van de visitatiecommissie, de zelfevaluatie, het locatiebezoek, de aard en inhoud van het visitatierapport, de terugkoppeling) aankondigen. Als visitaties in een sector plaatsvinden, geschiedt het visiteren per organisatie volgens een uitgewerkt stappenplan (format) en een protocol over de gewenste informatie en de rapportage-aanpak. In de sector willen betrokkenen immers weten wat de achtereenvolgens te zetten stappen zijn en wie wat wanneer moet doen. Een protocol is een document waarin wordt vastgelegd op welke manier bepaalde activiteiten moeten worden uitgevoerd. Oftewel afspraken over de manier van werken.

Een protocol bevat een aanduiding van het beoordelingskader en eventueel de normen, welke informatie daarvoor door middel van een zelfevaluatie naar boven gehaald moet worden, de opzet van de 'site visit', de bedoeling van de terugkoppeling van het conceptrapport en de inhoudsopgave van het eindrapport. Stappenplan en protocol zullen in de sector besproken worden en erkend zijn. Immers, het visitatiestelsel moet als legitiem en werkbaar ervaren worden voor het van start gaat.

De aanpak zoals in de contourennota en in de uitwerkingen daarvan geschetst, zal in elke visitatie gevolgd worden. Dat zorgt voor patroonmatigheid en vastigheid. Met andere woorden, er is nagenoeg geen ruimte meer voor aanpassing van de opzet. De mogelijkheden tot strategisch gedrag (beïnvloeding) tijdens de visitatie door te visiteren organisaties worden tevoren zoveel mogelijk 'dichtgeschroeid'.

In de universitaire sector zijn deze formats onder rugdekking van de colleges van bestuur ontwikkeld in het verband van de VSNU. Het grondstramien is gebruikt bij afzonderlijke visitaties van opleidingen in tal van disciplines. Na 2005 is de concretisering van visitaties op het bordje beland van de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). De NVAO is in 2005 als onafhankelijke, binationale organisatie bij verdrag opgericht door de Nederlandse en Vlaamse overheid om een deskundig en objectief oordeel te geven over de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen.

Ook bij visitatie van Limburgse gemeenten op bestuurskracht werd aan dit tweede beginsel voldaan, evenals bij visitatie van stadsbesturen in het verband van het grotestedenbeleid en corporaties.

Derde beginsel: beoordelen door experts en/of ervaringsdeskundigen

Visiteren is het organiseren van reflectie en beoordelen, om te beginnen bij de te visiteren organisatie zelf. Volgens sommigen gaat het ook om interveniëren in de status quo van een organisatie (Stevens, 2012). Want alleen al de aankondiging van de komst van een commissie zet aan tot bezinning en wellicht al tot het op orde brengen van zaken (het preventief effect). Zoals iemand schreef: 'Als ik weet dat morgen de werkster komt, ga ik vandaag al eens even kijken hoe de boel erbij ligt. Ik kan het toch niet rommelig of wanordelijk aan haar presenteren. Dat zou niet netjes zijn. Dat maakt bovendien een verkeerde indruk'.

Typen oordelen

Visitatiecommissies komen – al of niet op basis van zelfevaluaties - tot bevindingen in termen van sterkten en zwakten. In de sector van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) wordt zo gewerkt. Of ze gebruiken een schaal waarop kwalificaties als ‘excellent’, ‘goed’, ‘voldoende’ en ‘onvoldoende’ voorkomen. De commissie-Rutten hanteerde bij de beoordeling van Limburgse gemeentebesturen op bestuurskracht een matrix die uitmondde in dit soort kwalificaties.

De visitatiecommissies in het kader van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden werkten met aanduidingen als ‘rood’, ‘oranje’ of ‘groen’.

Bij ‘meedenkende’ commissies, zoals die in Vlaanderen voorkwamen bij de visitatie van stadsbesturen in verband met het Stedenfonds, is de beoordeling terughoudender en kwalitatiever (zie bij voorbeeld het rapport over Antwerpen).

Twee typen commissies

Vooraf is duidelijk wie wel of niet op basis van welke criteria als expert op het te visiteren gebied of om andere redenen in een visitatiecommissie benoemd kan worden. Er komen grofweg *twee patronen* voor in de samenstelling van commissies: a) het model met vakmatig deskundigen (experts of domeinpanelleden te noemen); b) het model met personen die bestuurlijke, maatschappelijke en/of visitatie-ervaring hebben (ervaringsdeskundigen te noemen).

Een commissie voor de onderwijsvisitatie politicologie zal vooral bestaan uit een commissie van experts: (oud-)hoogleraren politicologie, een onderwijskundige, aangevuld met een student en eventueel iemand uit het beroepenveld. Aan een lid wordt als eis gesteld dat het iemand is die zelf een onderdeel van een vakgebied afdekt, dat het iemand is van naam en faam, en iemand die in staat is onafhankelijk op te treden. De commissie moet complementaire expertise kennen zodat de belangrijkste specialismen in de politicologie (zoals algemene politicologie, binnenlandse bestuur en EU-studies, partijstelsels en electorale politicologie, vergelijkende politicologie, internationale betrekkingen) vertegenwoordigd zijn. Immers, de commissie krijgt te maken met onderwijs op deze gebieden en ook met afstudeerscripties op dit vlak.

Een visitatiecommissie met vooral vakinhoudelijke deskundigen heeft allerlei voordelen maar heeft ook het gevaar in zich van beroepsdeformatie, navelstaren of het eigen gelijk halen. Per saldo is dit bezwaar in empirische studies niet als groot kritiekpunt naar voren gekomen (Korsten en Schutgens, 2012).

Hiernaast komt de samenstellingsvorm van een visitatiecommissie voor van leden met bepaalde ervaring in de sector plus ervaring in besturen en/of adviseren en/of interveniëren of visiteren. Denk aan de visitatie van een politiekorps. De commissie voor Amsterdam-Amstelland werd voorgezeten door een korpsbeheerder uit een andere regio (Aleid Wolfsen). En die commissie kende als leden onder meer een hoofdofficier van justitie uit de regio Haaglanden, een korpschef van politie uit Rotterdam-Rijnmond, een districtschef uit Midden en West Brabant en een externe deskundige.

Dergelijke samenstellingen van het tweede type komt men niet alleen bij de politie tegen maar ook bij visitaties van zbo's als het COA of bij woningcorporaties. De Handvestgroep

Publiek Verantwoorden had een visitatiecommissie, waarvan de leden in wisselende samenstelling het Kadaster, het COA, Staatsbosbeheer of andere organisaties hebben 'doorgelicht'. Daartoe behoorde een voorzitter van een omroepbestuur, een oud-voorzitter van een universitair college van bestuur en een oud-hoogleraar bestuurskunde (tevens oud-topambtenaar).

Ook een dergelijke samenstelling van het tweede type heeft voordelen (de leden hebben een prima politiek gevoel) maar een gevaar is dat de commissieleden te weinig weten van de wettelijke kaders ('vereisten') waarbinnen de organisatie opereert en de gewenste ethiek en beroepsprofessionaliteit. Uit evaluaties van visitaties bij corporatie, omroepen en politiekorpsen komt dit niet als een echt kritiekpunt naar voren (Bardoel e.a., 2002; Van Bortel e.a., 2012; Korsten, 2015). Begrijpelijk want de besturen van dergelijke organisaties hebben vooraf ingestemd met de samenstelling.

Meestal dient zich als vanzelf wel een keuze bij de samenstelling aan. Bij visitatie van universitaire opleidingen op het vlak van sterrenkunde heeft een commissaris van de koning(in) niets te zoeken en een voormalige directeur van een ziekenhuis evenmin. Hier zijn kenners nodig. In de commissie die het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, het WODC, tegen het licht hield was een hoogleraar onderzoeksmethodologie op het gebied van sociale wetenschappen opgenomen. Logisch want onderzoek en advies is de kernactiviteit van het WODC. De kans is groot dat bij visitatie van het Planbureau voor de Leefomgeving, het PBL, een hoogleraar duurzaamheid en transitie opgenomen is (het 'Louise Fresco'-type).

Meestal heeft een sectorverantwoordelijke eenheid tevoren al een aanwijzing gegeven welke spelregels rond de aanstelling gevolgd moeten worden, welke typen deskundigheid gewenst zijn en welke andere criteria van belang zijn. De VSNU was een aantal jaren behulpzaam bij de samenstelling van visitatiecommissies ter beoordeling van universitaire opleidingen. Het Kwaliteitsbureau Politie hanteerde ook kwaliteitscriteria en zorgde voor de samenstelling van een auditteam.

Een punt dat zelden nadrukkelijk wordt genoemd, verdient nog aandacht. Een visitatiecommissie moet ook een team zijn waarvan de leden niet alleen vakmatig complementair zijn maar ook een team zijn waarin sprake is van slagvaardigheid, inschikkelijkheid, het vermogen hoofd- en bijzaken te onderscheiden en souplesse om tot besluiten te komen. De positie van de gezaghebbende voorzitter moet door de leden volop erkend worden.

Ook hier geldt weer: de aanstelling moet een gelegitimeerd proces zijn. Tijdens de visitatie zijn in principe geen aanvullingen of correcties op de samenstelling en werkwijze van de visitatiecommissie mogelijk. Immers, het duwen van resultaten in een bepaalde richting of uitkomst moet voorkomen worden. Vertekeningen zijn ongewenst (De Bruijn, 2008).

Vierde beginsel: onafhankelijke oordeelsvorming

Een vierde beginsel is dat elke visitatiecommissie onafhankelijk en ongebonden werkt. Er zit niemand in de commissie die jaren gewerkt heeft bij een gevisiteerde organisatie of er een subsidie- of sponsorrelatie mee had. Vaak moet een lid vooraf een

onafhankelijkheidsverklaring tekenen. Als er wel een link is dan blijft men buiten de commissie of treedt dit lid tijdelijk uit de commissie als de betreffende organisatie voor visitatie aan bod komt. Er is dus distantie en afwezigheid van beïnvloeding nodig tot de te visiteren organisatie. Aan deze regel wordt in alle sectoren voor zover bekend voldaan. Dat een visitatiecommissie bestaat uit collega's van andere organisaties is niet helemaal uitgesloten, maar moet beperkt blijven. Het gevaar bestaat dat een non-interventie-effect op gaat treden: 'als jij mild bent voor mij, ben ik mild voor jou'. De onafhankelijke blik van buiten moet in combinatie met vakmatige expertise en een kwaliteit als visitatiecommissielid - dat goed kan kijken- , meerwaarde opleveren.

In de sector van het universitair onderwijs is veel aandacht besteed aan de criteria voor het kiezen van experts, de keuze van de voorzitter en de daadwerkelijke expertise van alle leden.

Bij gemeentelijke visitaties die gericht waren op bestuurskracht waren (ex-) burgemeesters van buiten de betreffende regio opgenomen en een (ex-) gemeentesecretaris. De ondersteuning en het secretariaat was in handen van een adviesbureau. Hier is gelet op kennis van en betrokkenheid bij Limburg maar tegelijk gold dat alle betrokken al vele jaren niet meer in Limburg werkzaam waren.

In de visitatiecommissies voor het beoordelen van provinciebesturen op bestuurskracht was altijd een (ex-) commissaris van de koningin en (ex-) gedeputeerde opgenomen en een hoogleraar bestuurskunde. Het secretariaat en de ondersteuning lag bij medewerkers van een adviesbureau. Dat betekent dat er altijd wel sprake is van een zowel een mix van expertise en onafhankelijkheid.

Vijfde beginsel: beoordelingskader

Bij kwaliteitsrijk visiteren is altijd sprake van een beoordelingskader dat een relatie heeft met het centrale doel zoals dat al in een contourennota over het visitatiestelsel is geformuleerd of bij het ontbreken van een stelsel gegeven is in een wet, waarop een organisatie gebaseerd is. Werken aan de kwaliteit van bestuur kan een referentiemogelijkheid kennen die mede ontleend is aan 'de ideale organisatie' of 'de gemiddelde organisatie'. Een beoordelingskader geeft dus richting, geeft aan *waarop* beoordeeld wordt.

Een beoordelingskader heeft uiteraard een verbinding met de inhoud van de zelfevaluatie. De zelfevaluatie verstrekt de gegevens, die al tot de eerste invulling van het beoordelingskader door betrokkenen zelf leidt. Een kader is nodig om al de informatie die in de zelfevaluatie en de gesprekken ter plaatse naar voren komt en al die resultaten te ordenen en er conclusies aan te verbinden.

Een voorbeeld: het beoordelingskader in het mbo

Een beoordelingskader, soms auditkader genoemd, bevat in het middelbaar beroepsonderwijs kwaliteitsstandaarden die belangrijk gevonden worden om naar kwaliteit van het functioneren van een organisatie te kijken. Deze kwaliteitsstandaarden veranderen niet voortdurend. Begin 2016 werden de volgende standaarden gehanteerd.

Standaard 1: Visie op kwaliteit van het onderwijs. Indicator: De instelling beschikt over een breed gedragen visie op de kwaliteit van haar onderwijs en op het ontwikkelen van een kwaliteitscultuur. De commissie gaat op zoek naar informatie hierover en sorteert die in sterke en zwakke punten. Ze komt daarna tot een oordeel. Oordeelmogelijkheden: Nee; Impliciet, in ontwikkeling; Ja, op hoofdlijnen; Ja, volledig. Zo ook bij andere standaarden.

Standaard 2: Beleid. Indicator: De instelling beschikt over adequaat beleid om de visie op de kwaliteit van haar onderwijs te realiseren. Dit omvat in elk geval: beleid op het gebied van onderwijs, personeel, voorzieningen, alsmede de verwevenheid tussen onderwijs en beroepenveld. Oordeelmogelijkheden als bij 1.

Standaard 3: Resultaten. Indicator: De instelling heeft zicht op de mate waarin haar visie op de kwaliteit van haar onderwijs wordt gerealiseerd, en meet en evalueert regelmatig de kwaliteit van haar opleidingen bij studenten, medewerkers, alumni en vertegenwoordigers van het beroepenveld. Oordeelmogelijkheden als bij 1.

Standaard 4: Verbeterbeleid. Indicator: De instelling kan aantonen dat zij de kwaliteit van haar opleidingen waar nodig systematisch verbetert. Oordeelmogelijkheden als bij 1.

Standaard 5: Organisatie en beslissingscultuur. Indicator: De instelling heeft een effectieve organisatie- en beslissingsstructuur met betrekking tot de kwaliteit van haar opleidingen, waarin de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk zijn afgebakend en waarvan de inspraak van studenten en medewerkers deel uitmaakt. Oordeelmogelijkheden als bij 1.

Standaard 6: Onderwijs. Indicator: De instelling beschikt over een adequaat integraal systeem van kwaliteitszorg met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs en de examinering waarbij voldaan wordt aan de wet en regelgeving en aan de externe wettelijke eisen van de inspectie, zoals vastgelegd in het Toezichtkader van de Onderwijsinspectie. Oordeelmogelijkheden als bij 1.

Het beoordelingskader bevat dus deze standaarden die kunnen leiden tot de vaststelling van sterkten en zwakten en ontwikkelpunten. De behandeling van deze standaarden staat prominent opgenomen in het rapport van de auditcommissie, dat de instelling tevoren in concept heeft ontvangen. Een auditteam verwerkt de standaarden tot een kwaliteitsprofiel. Er zijn vijf profielen aangeduid, die verwijzen naar de mate van volwassenheid in het omgaan met kwaliteit.

Kwaliteitsprofiel 1: Pre-fase gericht op activiteiten.

Kwaliteitsprofiel 2: Een systeem van kwaliteitszorg in ontwikkeling.

Kwaliteitsprofiel 3: Een instellingsbreed kwaliteitssysteem.

Kwaliteitsprofiel 4: Een integrale kwaliteitsbenadering binnen de instelling.

Kwaliteitsprofiel 5: Een adaptief kwaliteitssysteem.

De analyse van rapporten van mbo's uit de periode 2008-2015 maakt duidelijk dat geen enkel mbo zich volledig in kwaliteitsprofiel 5 bevindt (Korsten, 2015; Hermanussen en Brouwer, 2016).

Een beoordelingskader bij visiteren (in welke sector of individuele organisatie dan ook) moet expliciet zijn, samenhangend en (bij voorkeur) openbaar. En het moet in de sector erkend zijn als uitgangspunt voor een onafhankelijke visitatiecommissie. De sector moet van het werk met het beoordelingskader toegevoegde waarde verwachten en de commissie moet

erme kunnen werken. De gevisiteerden moeten begrijpen en dus overtuigd raken waarom een commissie in een eindrapport het oordeel geeft dat het geeft. Dat zijn (legitimiteits)regels. Immers, als er later door de visitatiecommissie een oordeel wordt gegeven, moet de kans op discussie daarover minimaal zijn.

Ik geef hier nog enkele voorbeelden van een beoordelingskader: het kader voor beoordeling van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), voor corporaties en voor politiekorpsen. Deze aanduiding is heel beperkt.

De beoordelingskaders voor alle vormen van beoordeling van hoger onderwijs in relatie tot accreditatie zijn te vinden in *'Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland 1.1'* (NVAO, 2014). Verderop wordt daar aandacht aan besteed.

Het beoordelingskader voor het COA

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan dat in 2000 met andere zbo's besloot om te komen tot de Handvestgroep Publiek Verantwoord. De beginselen uit het Handvest zijn geconcretiseerd in het zogeheten *'Tastbaar arrangement'*. Het arrangement voorziet in een instrument waarmee organisaties hun relatieve positie kunnen bepalen. Publiek Verantwoord wordt hierin gezien als een leerproces en veronderstelt een maatstaf die recht doet aan het ontwikkelperspectief van de organisaties in hun specifieke maatschappelijke omgeving. Dit leerproces start met een zelfevaluatie door het zbo. Deze zelfevaluatie omvat een positiebepaling voor vier thema's, te weten:

- a) *kwaliteit*: het informeren van de omgeving over kwaliteitseisen, uitkomsten van kwaliteitsmetingen en het functioneren van het kwaliteitssysteem;
- b) *prijs/prestatie*: het beoordelen en toetsen of producten, diensten en dienstverlening worden geleverd volgens de specificaties en tegen de afgesproken prijs/prestatieverhouding;
- c) *responsief handelen en participatie*, inhoudende:
 - het actief betrekken van de omgeving bij de ontwikkeling van de organisatie en de kwaliteit van de diensten en de dienstverlening;
 - het openstaan voor de (beleids)wensen van de politieke principaal ten aanzien van het beleidssysteem;
 - het openstaan voor ontwikkelingen in de samenleving en die effectief en doelmatig vertalen in maatschappelijke doelstellingen en daarover verantwoording afleggen;
- d) *transparantie*: het actief inzicht verschaffen in de inrichting van de organisatie, de werkzaamheden, de verdeling van verantwoordelijkheden, doelstellingen en beleid, aangegane verplichtingen, voornemens, handelen en presteren.

Het COA heeft bij het scoren in de zelfevaluatie gebruik gemaakt van de kleuren van verkeerslichten: rood, oranje en groen. De score rood betekent hierbij een 'onvoldoende'. Er zijn bijvoorbeeld geen instrumenten beschikbaar. De score oranje in deze stoplichtmethodiek geeft aan dat er wel inspanningen zijn (geweest), maar dat dit nog niet heeft geleid tot het gewenste resultaat. Er zijn bijvoorbeeld wel instrumenten ontwikkeld, maar ze worden nog niet systematisch gebruikt. Oranje is de tussenkleur voor 'op weg naar groen'. Bij de score groen wordt voldoende tot goed invulling gegeven aan de indicator. Hierbij is het vooral zorg groen te behouden.

Het COA heeft per indicator in de zelfevaluatie alleen volle kleuren gebruikt, bij de totaalscore per thema zijn ook de combinaties rood/oranje en oranje/groen gehanteerd. Dit benadrukt de glijdende schaal en geeft tevens de groeirichting aan.

Nadat de zelfevaluatie is afgerond, bezoekt een onafhankelijk visitatiecollege het COA. Het college beoordeelt op basis van het arrangement de ontwikkeling van het zbo ten opzichte van de waarden uit het handvest, waarbij de zelfevaluatie als vertrekpunt wordt gehanteerd. Tevens adviseert het college het zbo over de gewenste leercurve. Het visitatiecollege vormt zich een oordeel op basis van de verkregen informatie en spreekt zich in zijn aanbevelingen uit over de gewenste leercurve, rekening houdend met een noodzakelijk evenwicht in de ontwikkeling van het zbo. Het college richt zich in zijn aanbevelingen in het bijzonder op de relaties en mogelijke discrepanties in de instrumentatie en operationalisering van de thema's uit het handvest. In mei 2002 heeft een eerste visitatie plaatsgevonden bij het COA.

Het beoordelingskader voor corporaties

Een voorbeeld van een beoordelingskader is het kader voor woningcorporaties. Volgens de vernieuwde visitatiemethodiek van 2016 zoals toegepast bij woningstichting Maasvallei in Maastricht (commissie-Albeda, 2016) zijn vier visitatiegebieden aan de orde. We geven hier een korte aanduiding van de gebieden en tevens de voor de corporatie vastgestelde scores.

- a) *Presteren naar maatschappelijke opgaven en ambities: 7.6.* Het gaat hier om de kwaliteiten van de woningvoorraad; de kwantiteit van de nieuwbouw en verbouwingen; de huisvesting van bijzondere doelgroepen; het werken aan leefbaarheid van wijken en buurten en het bestrijden van overlast; de samenwerking met andere 'partijen'; de aansluiting van de ambities op de opgaven. De corporatie scoort op dit vlak een positieve 7.6 op een schaal van 0-10;
- b) *Presteren volgens belanghebbenden: 7.0.* Belanghebbenden zijn: huurders; gemeenten; andere belanghebbenden. Hier is de beleefde kwaliteit van de woningen, de waardering voor het huisvesten van bijzondere groepen; de communicatie; de dialoog en beïnvloedingsmogelijkheden;
- c) *Visiteren naar vermogen: 6.7.* Hierbij is aan de orde de investeringsportefeuille; de financiële continuïteit, kasstromen, solvabiliteit, vermogensinzet; de bedrijfslasten; de doelmatigheid;
- d) *De kwaliteit van 'governance': 7.2.* Hierbij gaat het om de aanwezigheid van een governancecode; de besturing en bijsturing, de plan-do-check-act-aanpak; de samenstelling van de raad van commissarissen (rvc), de rolvervulling en reflectie; de verhoudingen tussen rvc versus bestuurder(s); de kwaliteit van de huurderparticipatie; de externe legitimering en openbare verantwoording.

Bij Vlaamse visitaties van huisvestingsorganisaties houdt men niet erg van scoren in termen van onvoldoende of voldoende of goed (Van Bortel e.a., 2012: 46). Dat heb ik zelf ook zo ervaren bij de visitatie van stadsbesturen in het kader van het Vlaamse grotestedenbeleid. In Nederland ligt dat anders. Beoordelen leidt althans bij corporaties tot scoren. Bij visitaties van corporaties is sprake van een scorekaart met cijfers voor elk van de vier blokken. 'De gemiddelde visitatiescore beweegt zich in alle jaren rond de zeven, een ruime voldoende', schrijven Van Bortel en anderen in 2012 op basis van vijf jaar visiteren van corporaties (2012: 78). De iets lagere scores hebben doorgaans betrekking op het onderdeel 'governance'.

De spreiding rond het gemiddelde is niet erg groot (tussen 6.0 en 7.5). Echte verschillen zijn vooral te vinden bij *de top-5* van corporaties versus *de bottom-5* aan corporaties. De verschillen hebben vooral betrekking op het onderdeel 'governance'. Goed presterende corporaties onderscheiden zich 'minder op maatschappelijke resultaten, maar meer op de kwaliteit van de organisatiebesturing, de nadruk op willen leren en verbeteren en communicatie met belanghebbenden' (Van Bortel e.a., 2012: 78). Het geheim van de goede corporatie is de voortdurende zoektocht naar verbinding, verbetering en vereenvoudiging.

De hele corporatiesector is aan visitatie onderhevig geweest. 'Veruit de meeste corporaties zijn tevreden over het visitatieproces' (Van Bortel e.a., 2012: 78).

Het beoordelingskader voor politiekorpsen

De uitgangspunten voor de visitatie van een politiekorps gingen terug tot de Politiewet 1993 en het Besluit kwaliteitszorg politie. In het besluit zijn de kernelementen uit de beoordelingswijze al gegeven, zoals evaluatie van de kwaliteitszorg, aandacht voor verbeteringen en voor lerend vermogen. Er werd zelfevaluaties voorzien maar de vorm ervan werd vrij gelaten. Het volgen van het INK-model werd als enige eis gesteld. De zelfevaluatie moest naar voren brengen waar het korps(onderdeel) goed in is en in welke zin het zich kan verbeteren. De zelfevaluatie was in veel gevallen onderdeel van een audit door een visitatiecommissie, die het korps bezocht. De meerwaarde ligt dan in de onafhankelijke toets op de zelfevaluatie, de eventuele tracering van blinde vlekken of correctie op een te positief of negatief zelfbeeld. Eens per vier jaar wordt een audit voor een korps uitgevoerd.

Een concreet voorbeeld illustreert dit. Bij de beoordeling van een politiekorps Limburg-Zuid richtte een visitatiecommissie-Vogelzang zich in 2011 op de verbeterdynamiek en managementkracht van het korps. Onder verbeterdynamiek werd verstaan de mate waarin het korps structureel streeft naar verbeteringen en aandacht besteedt aan alle elementen van de Deming-cyclus (plan-do-check-act). Onder managementkracht wordt verstaan de mate waarin het leiderschap binnen het korps niet alleen in staat is om verbinding te maken met de operatie van het korps (werken met het korps), maar ook de organisatieontwikkeling van het korps structureel weet te stimuleren (werken aan het korps). De visitatiecommissie bekeek het korps op basis van documentenstudie en gesprekken met zowel interne als externe betrokkenen. Om tot een oordeel te komen over de twee onderwerpen keek de commissie in het bijzonder naar basisvermogens: materieel vermogen; socialisatievermogen; intellectueel vermogen; legitimizeitsvermogen, de maatschappelijke opdracht.

Het beoordelingskader voor gemeentelijke bestuurskracht

Bij de bestuurskrachtmeting van gemeentebesturen in Limburgse gemeenten is gewerkt met een beoordelingskader dat gebaseerd is op twee dimensies. De eerste is die van de taken en opgaven, rollen genoemd. De tweede dimensie betreft het onderscheid in strategisch, tactisch en operationeel beleid. Combinatie hiervan levert een matrix op van drie bij drie. Van deze twaalf cellen blijven er in de tweede visitatieronde onder meer dan 25 gevisiteerde gemeenten enkele leeg. Achter elk van de cellen gingen overigens normen schuil (meer in Korsten, 2004a, b; Schutgens, 2014).

Het beoordelingskader ziet er als volgt uit.

Fig. 4: Kwaliteitsmatrix bij meting van gemeentelijke bestuurskracht in Limburgse gemeenten (2009)

		Rollen gemeentelijke overheid		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus van taakuitoefening	Strategisch	1.1	n.v.t.	
	Tactisch	2.1	2.2	2.3
	Operationeel	n.v.t.	3.2	3.3

Het beoordelingskader levert voor een willekeurige gemeente het volgende beeld op. Dat beeld is tamelijk desastreus met meerdere 'onvoldoende'.

Fig. 5: Visitatie van gemeentelijke bestuurskracht van de gemeente Valkenburg a.d. Geul (2009)

		Rollen gemeentelijke overheid		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus van taakuitoefening	Strategisch	Onvoldoende		Slecht
	Tactisch	Voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
	Operationeel		Onvoldoende	Voldoende

Bezinning

Het vinden van een hanteerbaar beoordelingskader en de geschikte normen is blijkens heel veel visitatierapporten uit allerlei sectoren niet altijd makkelijk gebleken. Ook bleek dat een commissie ermee gediend was als een organisatiebestuur meetbare doelen heeft geformuleerd. Dat blijkt bij voorbeeld uit visitatierapporten die gaan over corporaties.

Is er nog een illustratie te bieden van de toepassingscomplexiteit van een beoordelingskader? Een bekende valkuil betreft de vraag of één organisatie over alle doorzettingsmacht beschikt. In werkelijkheid is vaak sprake van verstrengeld bestuur in beleidsnetwerken van afhankelijke actoren. Een provinciebestuur van Limburg is voor het bewerkstelligen van vernatting van De Peel bij voorbeeld afhankelijk van het meeformuleren van doelen en gemeenschappelijke inzet van middelen van het provinciebestuur van Noord-Brabant, van meerdere waterschappen, van gemeenten, van grondeigenaren en pachters. Het gevolg daarvan is dat ook de constitutie en productiviteit van netwerken als beoordelingspunt in beeld komen. Daar tellen ondersteunende adviseurs die vooral in de private sector werkzaam zijn niet altijd op. Die verwijzen naar slagvaardigheid als een overheid alle doorzettingsmacht in handen heeft. Het gaat juist om de slagvaardigheid van het (bestuurskrachtige) netwerk (Korsten, 2011).

De keuze van het beoordelingskader is doorgaans het onderwerp dat de gemoederen bij het optuigen van een visitatiestelsel het meest bezig houdt. Dat blijkt vooraf, maar soms ook nadat er een aantal visitaties heeft plaatsgevonden.

Tijdens de bestuurskrachtmeting bij gemeenten was een discussiepunt in de literatuur, niet in de praktijk, of het kader een 'government'-kader moest zijn of (meer) een 'governance'-kader. Wie vanuit governance-perspectief kijkt, zal oog hebben voor de kracht van de gemeentelijke organisatie in de samenleving en voor beleidsnetwerken en de samenlevingskracht (waartoe 'verbonden partijen' worden gerekend) in kaart willen brengen. Boeiend, maar deze discussie was vooral een academische. Gemeentebesturen gaven namelijk vrijwel nooit opdracht om de samenlevingskracht te beoordelen. Zouden ze dat wel hebben willen doen, dan had een aanzienlijke vergroting van het opdrachtbudget voor visitatie moeten optreden. Gemeentebesturen, die met visitatie van doen hadden, waren daartoe in de periode 2004-2012 niet bereid.

Het *toevoegen* van beoordelingspunten is tijdens visitaties doorgaans uitgesloten. Zo waren additionele punten afwezig bij de visitatie van politieke wetenschappen en sociologie in 2015/2016 in Vlaanderen en ook afwezig bij visitaties van gemeentebesturen in de periode 2003-2012. In het mbo komt het vanaf ongeveer 2015 wel voor dat een additioneel beoordelingspunt wordt toegevoegd.

Wie later als organisatiebestuur zelfstandig een nieuwe visitatie, onafhankelijk van een visitatiestelsel, wil starten op basis van een ander beoordelingskader kan dat overigens altijd doen.

Zesde beginsel: zelfevaluatie

Een zelfevaluatie opstellen is een proces waarbij op basis van een beoordelingskader systematisch en volgens een bepaalde werkwijze informatie wordt verzameld over doelstellingen en functies van een organisatie en doorgaans ook over de kwaliteit van primaire processen van die organisatie. Een zelfevaluatie gaat veel verder dan het invullen van een vragenlijst of nalopen van een checklist. Een zelfevaluatie vergt als organisatie naar je zelf kijken en om je heen kijken (meervoudig kijken te noemen) om ervoor te zorgen dat de verbindingen tussen wettelijke eisen, eigen ambities, primaire processen en de optiek van externe belanghebbenden en interne betrokkenen adequaat zijn en toekomstbestendig. Er ontstaat zo een beeld van al of niet convergente verwachtingen, van intenties en verwachtingen die wel of niet sporen met gerealiseerde resultaten.

Een zelfevaluatie levert een beeld op en dat beeld kun je laten 'toetsen' door een visitatiecommissies (ook wel auditteam genoemd). De door de zelfevaluatie intern gestarte dialoog wordt dan met een commissie voortgezet. Zelfevaluaties zijn een leidraad voor verbeteringen, waar de commissie wat aan kan toevoegen of afdoen (Douma, Stevens en In 't Veld, 2012: 142). Zelfevaluaties zijn gangbaar in tal van sectoren. Alle gevisiteerde zelfstandige bestuursorganen stelden zelfevaluaties op.

Een *zelfevaluatie* wordt door de gevisiteerde organisatie opgesteld op basis van een protocol (en is gelinkt aan het beoordelingskader). Een protocol bij een zelfevaluatie (soms zelfstudie genoemd) dwingt een gevisiteerde organisatie tot informatieverzameling in het licht van het beoordelingskader en gerelateerde normen. Het bestuur geeft in een zelfevaluatierapport een eigen beoordeling.

Een zelfevaluatierapport is dus *een speciaal rapport* opgesteld ten behoeve van de visitatie; geen reeks kopieën van jaarverslagen of begrotingen. De opsteller vraagt zich af 'dit is de goede foto van ons?' Elke zelfevaluatie hoort een goede foto op te leveren.

De opstelling ervan kost doorgaans behoorlijk wat werk en is ook een spannende operatie. Een zelfevaluatie van een universitaire opleiding vergt veel werk om zicht te geven op de studiewaardering, doorstroming van studenten en rendementen en vele andere onderdelen uit het beoordelingskader. Het secretariaat van een visitatiecommissie ziet toe of de zelfevaluatie spoort met wat gevraagd wordt, de evaluatie volledig en consistent is en beperkt is in niet gevraagde toevoegingen.

Bij universitaire visitaties vervulde het secretariaat van de VSNU, dat ook het secretariaat leverde voor commissies, deze rol van 'toezichthouder' namens de visitatiecommissie. Deze aanpak kwam ook voor in Vlaanderen bij het doorlichten van stadsbesturen, bij het visiteren van stadsbesturen in het kader van het

grotestedenbeleid in Nederland, bij de visitatie van opleidingen sociologie en politieke wetenschappen in Vlaanderen en ook bij corporaties. De visitatie van het WODC, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) of Staatsbosbeheer en andere zbo's werd ook vooraf gegaan door een zelfevaluatie.

Fig.6: Wel of geen zelfevaluaties

Sector	Wel/ geen zelfevaluatie
1 Universitair onderwijs Ned.	Altijd
2 Hoger beroepsonderwijs Ned.	Altijd
3 Middelbaar beroepsonderwijs Ned.	Vrijwel nooit
4 Universitair onderwijs Vlaanderen	Altijd
5 Visitatie bestuurskracht Limb. gemeenten	Opgavenprofiel (geen zelfevaluatie)
6 Visitatie bestuurskracht provincies	Opgavenprofiel of variant daarop
7 Visitatie stadsbesturen i.v.m. grotestedenbeleid Ned.	Zelfevaluatie
8 Visitatie stadsbesturen i.v.m. grotestedenbeleid Vlaanderen	Aanreiken prestatiegegevens
9 Visitatie zbo's – Handvestgroep COA, Staatsbosbeheer, SVB enz.	Zelfevaluatie
10 Visitatie woningcorporaties	Aanreiking gegevens
11 Visitatie politiekorpsen	Documenten, zoals een visitatiedocument, jaarrekening, etc.
12 Visitatie omroepen	Zelfevaluatie
13 Visitatie afzonderlijke organisaties als WODC, PBL, enz.	Zelfevaluatie

Voor visitatiecommissies zijn zelfevaluaties een zeer nuttig referentiepunt en hulpmiddel. hoe beter de zelfevaluatie, hoe makkelijker de visitatiecommissie het heeft.

Een voorbeeld van een zelfevaluatie zijn de rapporten die onder de vlag van de Handvestgroep Publiek Verantwoord en verschenen over het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en andere zelfstandige bestuursorganen.

Neem het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Nadat de zelfevaluatie is afgerond, bezoekt een onafhankelijk visitatiecollege het COA. Het college beoordeelt op basis van het arrangement de ontwikkeling van het zbo ten opzichte van de waarden uit het handvest, waarbij de zelfevaluatie als vertrekpunt wordt gehanteerd. Tevens adviseert het college het zbo over de gewenste leercurve. Het visitatiecollege vormt zich een oordeel op basis van de verkregen informatie en spreekt zich in zijn aanbevelingen uit over de gewenste leercurve, rekening houdend met een noodzakelijk evenwicht in de ontwikkeling van het zbo. Het college richt zich in zijn aanbevelingen in het bijzonder op de relaties en mogelijke discrepanties in de instrumentatie en operationalisering van de thema's uit het handvest.

Zelfevaluaties zijn feitelijk van groot belang gebleken. Ze zijn voor veel commissies uit uiteenlopende sectoren het vertrekpunt voor het locatiebezoek en de beoordeling. Menige commissie gaat er uiteraard vanuit dat het beeld dat uit de zelfevaluatie oprijst het juiste is. Een commissie zoekt naar bevestiging of verwerping van deze stelling. Het komt uiteraard voor dat oordelen van de gevisiteerde organisatie ook gewoon terugkeren in het visitatierapport.

Het belang van zelfevaluaties komt niet alleen naar voren bij de visitatie van opleidingen in het hoger onderwijs maar ook in de proefvisitatie van de omroepen KRO (commissie-Donner) en NCRV (commissie-Wijffels). De zelfevaluatie door de omroepen zelf bleek van groot gewicht als een scharnierpunt. Het is een oriëntatiepunt alvorens de commissie ter plaatse gesprekken ging voeren (Bardoel e.a., 2002). Het voordeel was dat door deze zelfstudie voor elk van de omroepen al een basis was verkregen om zich te richten op een beeld van de toekomstige omroep.

Het komt voor dat de zelfevaluaties niet in zuivere vorm voorkomen maar er sprake is van een *alternatief*. Dit laatste was aan de orde bij gevisiteerde gemeenten in Limburg. De visitatie bestond hier uit drie onderdelen:

- het opgavenprofiel (reconstructie van het bestaande beleid),
- het bestuurskrachtprofiel (wat van de uitvoering van opgaven terecht komt),
- en de fase van verwerking van visitatie-uitkomsten.

Het reconstrueren van de kern van het bestaande beleid ten behoeve van het opgavenprofiel was iets dat de gemeente zelf moest doen, daarbij geholpen door het ondersteunende adviesbureau van de visitatiecommissie. Bij het inventariseren van de kwaliteit van de uitvoering van opgaven moesten gemeenteambtenaren uiteraard ook volop helpen.

Het komt voor dat besturen ertoe neigen om een zelfevaluatie te vermijden. Dan treedt een *substitutie-effect* op. De visitatiecommissie krijgt dan veel meer werk omdat deze dan zelf informatie ‘moet gaan ophalen’ en ordenen.

Het vermijden van een zelfevaluatie is overigens ongewenst. Wie al direct aan zelfevaluatie doet, brengt al heel vroeg vaststellingen, nieuwe inzichten en leerprocessen in de eigen organisatie op gang. Dan is al veel bereikt voordat de visitatiecommissie ten tonele verschenen is.

Is te begrijpen dat in sommige gevallen een zelfevaluatie ontbreekt of ontlopen wordt? Het is mogelijk dat de te visiteren organisatie er het personeel niet voor heeft: kwantitatief en/of kwalitatief. Het is ook mogelijk dat het beoordelingskader erg complex is; de organisatie is dan (ook) niet (goed) in staat om tot een zelfevaluatie te komen.

Zevende beginsel: locatiebezoek

De visitatiecommissie gaat vanuit het beoordelings- en normenkader werkend en vanuit de zelfevaluatie een locatiebezoek brengen om (eerste) bevindingen te checken en de informatie aan te vullen. Ze gaat producten en/of processen bezien en spreken met geledingen uit de organisatie, de (relevante) klantenkring en afnemers. Dit is het moment om op zoek te gaan naar de echte werkelijkheid en los te komen van het papier.

Een voorbeeld. Na enkele maanden voorbereiding werden de Veiligheidsregio's Kennemerland en Zeeland in het najaar van 2014 als eerste regio's gevisiteerd. Tijdens deze pilots, die deel uitmaken van het ontwikkeltraject 'Visitatie in de Veiligheidsregio', hield een visitatiecommissie in de betreffende regio gesprekken met tal van betrokkenen. Af en toe trok de commissie zich in de 'war room' terug om de bevindingen te ordenen en over elkaar te leggen. Dat bevorderde de focus. Het beeld dat bleef hangen was dat de commissie als kritische vriend de regio's een spreekwoordelijke spiegel voorhield. En dat is van beide kanten goed bevallen, zo

melden de directeurs in de Nieuwsbrief Visitatie in de Veiligheidsregio van maart 2015.

De bezoeken verlopen in een visitatiestelsel doorgaans volgens een vast stramien.

Bij visitatie van een academische opleiding ligt het stramien voor de hand. De commissie spreekt met de decaan, met hoogleraren en docenten, met ondersteuners, met studenten en (ex-)studenten, met organisatoren en mentoren, met de examencommissie en met mensen uit het afnemende arbeidsveld. Zo kunnen representatieve uitspraken gedaan worden. Echter, wat als een visitatiecommissie een instelling beoordeelt die 100 opleidingen verdeeld over tien locaties herbergt, 4000 studenten kent en 450 medewerkers? Dan geeft het voeren van gesprekken met twee of drie docententeams geen representatieve schets van alle teams en opleidingen, hoogstens een indicatief beeld van de modus operandi en prestaties.

Moet bij de site visits niet sterk rekening gehouden worden met strategisch gedrag van de kant van de gevisiteerde organisatie? Zeker, de ruimte daarvoor moet beperkt zijn.

De vraag is ook of een visitatiecommissie de ruimte moet geven aan een te visiteren organisatie om de gespreksagenda bij een 'site visit' te bepalen. Het risico bestaat dan dat de heikele punten dan nogal eens buiten beeld blijven. Bij de visitatie van de wijkenaanpak was ook nog sprake van het ontbreken van een beoordelingskader. Het gevolg was dat er wel een vlag was waar te nemen maar van de modderschuit zelf weinig te zien was (Cramers en Van Twist, 2013). De commissie heeft dit tijdig onderkend en daarom vast besprekpunten op de agenda gezet.

Zijn er ook ervaringen gerapporteerd in visitatierapporten met de locatiebezoeken? Vele. Hoe beter de zelfevaluatie, hoe minder belangrijk een locatiebezoek wordt. Een ander voorbeeld. De ervaringen van de visitatiecommissie met dialoogsessies met personeel dat niet tot de leiding behoort, is bijzonder. De visitatiecommissie-Vogelzang, die een politiekorps doorlichtte, is rapporteert over wat uit de dialogen kwam. De leiding was 'not amused'. Er heerste in het politiekorps een afrekencultuur. Kortom, het visitatierapport heeft grote animositeit naar boven gehaald.

Ander voorbeeld. Ter voorbereiding op de visitatie ontvingen de leden van de commissie-Cohen de Rapportage Politieacademie in het kader van Visitatie INK 13 september 2012 en 24 bijlagen. Na een voorbereidende bijeenkomst op 12 september vond op 13 september de feitelijke visitatie plaats. Tijdens de voorbereidende bijeenkomst heeft de commissie besloten zich vooral te richten op de kerntaken 'Onderwijs' en 'Onderzoek, Kennis en Ontwikkeling' (OK&O) en de kerntaak 'Werving en Selectie' buiten beschouwing te laten. De feitelijke visitatie startte met een - op verzoek van de commissie - korte presentatie door het College van Bestuur, gevolgd door een dialoog met de commissie. Aansluitend heeft de commissie zich opgesplitst in drie teams om zo tegelijkertijd nog een half uur te kunnen spreken met de afzonderlijke leden van het College van Bestuur. Vervolgens zijn er door de commissie ruim vijftien (telefoon)gesprekken gevoerd met (groepen van) medewerkers en externen.

Omstreeks 17:45 uur vond de terugkoppeling plaats op hoofdlijnen door de voorzitter van de visitatiecommissie aan het College van Bestuur in het bijzijn van de voorzitter van de Raad van Toezicht van de Politieacademie.

Conclusie: Een 'site visit' wordt in alle sectoren als onderdeel van een visitatietraject nodig geacht. De visitatiecommissie wordt geacht aan te geven hoe die dag eruit gaat zien.

Achtste beginsel: iteratie en feedback

Er is bijna overal sprake van een mondelinge terugkoppeling van eerste bevindingen na de 'site visit'. De voorzitter voert het woord. Aan een uitsluitend mondelinge terugkoppeling, meestal onder grote tijdsdruk tot stand gekomen, kan desalniettemin geen al te grote betekenis worden toegekend. De juridische betekenis is immers afwezig. Het is het eindrapport dat telt en daarvan krijgt de gevisiteerde organisatie na de terugkoppeling eerst nog een concept te zien.

Een mondelinge terugkoppeling van de voorzitter van de visitatiecommissie, namens de commissie, is bij voorkeur behoedzaam geformuleerd, evenwichtig, bondig en pakt het meest opvallende positieve en kritische bij de kop. Opvallend is dat deze terugkoppelingen doorgaans veel publiek trekken, zoals bij visitaties in het hoger beroepsonderwijs en bij visitaties in de politieke wetenschappen in Vlaanderen. Degenen die de commissie sprak, zijn meestal ook aanwezig en nieuwsgierig.

Niet te verheven is dat de meeste bestuurders gewoon goed uit een visitatie willen komen. Dat zeggen ze zelf. Maar men wil ook horen of er nog werk aankomt (verbeterpunten) en men wil zonder meer weten welk gevoel de commissie tijdens de site visit heeft gekregen.

Er is bij visitaties van omroepen en universitaire opleidingen doorgaans geen sprake van een dialoog tussen commissie en bestuur of anderen aan het einde van de site visit. Immers, die dialoog is er tijdens de site visit zelf al geweest.

Negende beginsel: conceptrapportage

Een negende element uit de organisatie van visitaties is het ter becommentariëring voorleggen van een conceptrapport aan de organisatie. Het proces van het voorleggen van een conceptrapport voor het checken van de feiten is van groot belang. Deze degelijke werkwijzen zie je terug in de omvang en kwaliteit van rapporten. De rapporten over het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) zijn degelijk, die van universitaire opleidingen doorgaans ook. In dit verband geldt overigens de regel: hoe beter de zelfevaluatie en hoe gedurfder de reflectie van de gevisiteerde organisatie, hoe groter de kans dat de teruglegging van een conceptrapport tot weinig commentaar aanleiding geeft. Betekent dit dat veel van de zelfevaluatie terug zal keren in een visitatierapport? Uiteraard want idealiter doen betrokkenen veel werk zelf. Zelf de noodzaak tot verbeteringen formuleren zal de kans op doorvoering van die verbeteringspogingen ook groter maken dan opgelegde verbeteringen.

Politiekorpsen zijn weer een andere sector. Het belangrijkste ijkpunt voor de visitatiecommissie die het politiekorps Amsterdam-Amstelland in 2008 heeft gevisiteerd, is

de auditrapportage die een jaar eerder door een extern auditteam is opgesteld over het korps, een en ander conform het kwaliteitsstelsel van de Nederlandse politie.

Wat is het oordeel over het korps Amsterdam-Amstelland? De visitatiecommissie heeft een innovatief korps aangetroffen, met een inspirerende ideeënrijke korpsleiding die beschikt over een lange termijn visie en tegelijkertijd dicht bij de werkvloer staat. Het korps is operationeel sterk en treedt daadkrachtig op bij grootschalige incidenten. De operationele resultaten van het korps zijn goed. De driehoek is betrokken en actief en partijen nemen hun verantwoordelijkheid. De visitatiecommissie heeft een grote mate van ondernemerschap in het korps aangetroffen en dat is een 'waardevol goed' in de turbulente omgeving waarin het korps werkt. Het korps speelt adequaat in op de dynamiek van de omgeving. Burgers zijn (vooral in vergelijking met andere korpsen) tevreden over het functioneren van het korps en medewerkers zijn gemotiveerd en het ziekteverzuim is laag. Ten aanzien van de financiële situatie van het korps heeft de visitatiecommissie de indruk dat de risico's worden onderkend; dat er adequaat wordt gereageerd en dat het korps in 'control' is.

De analyse van de politiekorpsen is in vergelijking met de visitatie van universitaire opleidingen en gemeentebesturen betrekkelijk sober. Rapporten over de kwaliteit van een politiekorps zijn betrekkelijk korte rapporten met conclusies die beperkt onderbouwd zijn. De commissies die corporaties doorlichtten, komen ook met puntige rapporten voorzien van scores op vier domeinen. Maar de organisaties zijn er tevreden over.

Een conceptrapport wordt aan een beoordeelde organisatie voorgelegd opdat de visitor behoord wordt voor zwakheden of evidente fouten (zoals verkeerde of verouderde getallen; het ontbreken van argumenten voor een conclusie). Deze feedback is van belang omdat zo een rapport ontstaat op basis van de zelfevaluatie en een 'site visit', dat eigenlijk niet meer aan te vechten is. Het eindrapport moet en zal *overtuigingskracht* hebben.

Het iteratiebeginsel impliceert dat alles erop gericht is dat de – zo mogelijk scherpe - foto van de gevisiteerde organisatie tot herkenning leidt en de bevindingen van de commissie erkend worden. Toegevoegde waarde, herkenning en erkenning: daar gaat het om.

Het komt voor, onder meer bij het Kwaliteitsnetwerk mbo, dat niet volstaan wordt met de terugkoppeling naar de gevisiteerde instelling. Na de terugkoppeling naar het gevisiteerde instellingsbestuur moet het rapport nog een keer door de sluis van de Kwaliteitsraad. Die raad let onder meer op uniformiteit in de beoordeling, relevantie, consistentie, onderbouwing van bevindingen en leesbaarheid.

Tiende beginsel: openbaar eindrapport

Bijna elke visitatie eindigt in een openbaar (eind)rapport. Openbaarheid kan onder omstandigheden afwezig zijn. Dat was bij voorbeeld het geval met de rapportages van visitatiecommissies van politiekorpsen en van ziekenhuizen. De reden is dat openbaarheid uit een oogpunt van de doelstelling van de organisatie ongewenste effecten kan hebben. Het rapport van enkele veiligheidsregio's bleken niet via internet te verwerven.

Het is het rapport dat telt als resultaat. Dat rapport is in een (sectoraal) archief opgenomen en blijft uit een oogpunt van kennismanagement vindbaar. Openbaarheid van het rapport impliceert dat de kans op sjoemelen met bevindingen geminimaliseerd wordt en dat het rapport toegankelijk is voor organisatieleden (medewerkers).

8. Unieke kenmerken van visitatiestelsels

De sectorale visitatiestelsels worden niet alleen gekenmerkt door wat overeenstemt aan beginselen. Hier en daar komen ook eigen keuzen voor: maatwerk te noemen. Ze betreffen

- a) de vraag of een bestuur een reactie kan of moet geven op de bevindingen van de commissie;
- b) of een eindrapport wel of niet openbaar is en zo ja, hoe actief die openbaarheid dan is;
- c) of er controle is op een visitatierapport alvorens het aanvaard wordt binnen de sector;
- d) en of toezicht op verbeteracties moet plaatsvinden.

Bij de visitatie van academische opleidingen geeft een instellingsbestuur geen openlijke reactie op een eindrapport voordat het gepubliceerd wordt, zijn de rapporten openbaar, wordt voorafgaand aan de acceptatie van een rapport nagegaan of de visitatiecommissie gedaan heeft wat ze moet doen, en tenslotte wordt door de inspectie nagegaan of de op verbetering gerichte bevindingen worden opgevolgd. Het instellingsbestuur dat van doen heeft met een of meer sterk gekritiseerde opleidingen, wordt nadrukkelijk gevolgd.

Deze punten zijn niet strijdig met de eerder genoemde 'beginselen van behoorlijk visiteren'.

De openbare reactie van het bestuur op bevindingen

Neem de corporaties, waar vanaf 1999 tot heden bijna 400 visitaties plaatsvonden (Buitelaar, 2013). Wie die sector bekijkt, ziet dat een corporatiebestuur gevraagd wordt om een openbare reactie te geven op een openbaar eindrapport van de visitatiecommissie. Dat is een punt dat niet als principe was opgevoerd omdat dit, over sectoren heen gezien, niet overall staande praktijk is.

Wie de visitatie bij corporaties overziet, constateert dat het visiteren in 1998 begint met de instelling van een commissie en dat vanaf 1999 het visiteren van start gaat met zelfevaluaties, voeding van de visitatiecommissie hiermee en met andere informatie, de keuze dat een visitatiecommissie onderzoek ter plaatse te verricht en komt tot een rapport waarvan enkele bevindingen nadien teruggekoppeld worden naar de onderzochte corporatie. Op zeker moment worden bureaus, zoals Raeflex, erkend om een rol te spelen in het visiteren. En het corporatiebestuur wordt na 2006 gevraagd om een openbare reactie op een rapport te schrijven. Zo is zichtbaar dat sprake is van enkele bijzondere eigenschappen van het visiteren bij corporaties. Er is geen sprake van een terugrapportage na de 'site visit', maar nadat het eindrapport klaar is. En bijzonder is dat het bestuur gevraagd wordt met een openbare reactie op het eindrapport te komen (Van Overmeeren, 2007). Deelname eens per vier jaar is intussen wettelijk verplicht.

Wel of geen openbaarheid van het eindrapport

Bij verdere vergelijking tussen sectoren blijkt openbaarheid van visitatierapporten een punt waarbij kanttekeningen te plaatsen zijn. In het universitaire en hogere beroepsonderwijs zijn visitatierapporten altijd openbaar (geweest), al ver voor corporaties visitaties lieten uitvoeren. Die openbaarheid van rapporten geldt ook voor de visitaties van stadsbesturen in

het kader van grotestedenbeleid en van gemeenten op bestuurskracht. De openbaarheid is meer een passieve dan een actieve openbaarheid. Over de sectoren heen gezien, valt op dat geen bestuur echt met een visitatierapport te koop loopt.

Deze openbaarheid is overigens niet nadelig voor instellingen. Wel is het zo dat als een bepaalde matig of slecht beoordeelde opleiding bijna uit het opleidingsaanbod geschrapt moet worden, daarvan nog jaren een negatief effect op de werving van studenten of leerlingen uitgaat. Zie de casus communicatiewetenschappen aan de VU. Maar dit is slechts bij opleidingsinstellingen een aandachtspunt, niet bij corporaties, gemeenten of zbo's.

In het middelbaar beroepsonderwijs (2009-2015) worden rapporten door de opdrachtgever en eigenaar – het instellingsbestuur – niet openbaar gemaakt, slechts de *samenvattingen* zijn openbaar. Ze staan op de website van het Kwaliteitsnetwerk van mbo-instellingen.

De visitatierapporten van politiekorpsen werden niet steeds openbaar; hier verscheen ook geen openbare samenvatting. Maar het rapport van het korps Amsterdam-Amstelland en Limburg-Zuid was bij voorbeeld wel openbaar.

Slechts de visitaties van ziekenhuizen zijn *in het geheel* niet openbaar.

Daar is Elsevier en Bureau SIRM op ingesprongen door jaarlijks een onderzoek te publiceren naar de kwaliteit van alle ziekenhuizen (Van Leeuwen, 1996). Er treedt dus een sectoraal substitutie-effect op. Als ziekenhuizen geheimhouding betrachten met betrekking tot visitatierapporten, roept dat blijkbaar een tegenreactie op. De vraag is voor Elsevier en het ondersteunend Bureau SIRM: wat zegt alle publieke informatie over de kwaliteit? Het gaat in concreto over de beoordeling van de veiligheid en effectiviteit van de medische zorg en van de patiëntgerichtheid aan de hand van dienstverlening en wachttijden. Ook de financiële positie van ziekenhuizen is onderzocht. In totaal waren 1.761 indicatoren beschikbaar en daarvan zijn er 799 geselecteerd. Die hebben betrekking op zaken die in het hele ziekenhuis spelen, zoals van verpleging van doorligwonden tot het gebruik van ICT of procedures die medicatiefouten moeten voorkomen.

Controle op de rapportagekwaliteit

Een ander belangrijk punt in het maatwerk-perspectief op visitaties slaat op de checks op de kwaliteit van de visitatierapporten van visitatiecommissies. Als er in een stelselopzet veel vertrouwen bestaat in de experts die lid zijn van visitatiecommissies en vertrouwen in de degelijkheid van de rapportage, dan kan een externe controle op de rapportagekwaliteit achterwege blijven. Deze checks ontbraken bij het visiteren van Nederlandse stadsbesturen in het kader van het grotestedenbeleid (GSB) en bij ook bij het visiteren van Vlaamse stadsbesturen in het verband van het grotestedenbeleid van de Vlaamse overheid. Maar het gehele proces was wel iteratief. Door de terugkoppelingen waren er mogelijkheden tot tegenspraak en correctie. Die mogelijkheden waren er ook in het middelbaar beroepsonderwijs. Het Kwaliteitsnetwerk van aangesloten instellingen kent een onafhankelijke Kwaliteitsraad die conceptvisitatierapporten beoordeeld op de vraag of ze 'passabel' zijn en hoe ze eventueel passabel gemaakt kunnen worden door kritiek te ondervangen.

In het universitair onderwijs werd controle op visitatiekwaliteit aanvankelijk verricht door de onderwijsinspectie en later overgenomen door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). Over het algemeen zijn er voor zover bekend geen rapporten van onderwijsvisitaties afgewezen. Er is wel een uitzondering. Het is jaren geleden voorgekomen dat een rapport over de Onderwijsvisitatie bedrijfskunde niet werd geaccepteerd omdat de commissie uitsluitend was uitgegaan van de eigen ambities achter de opleidingen en geen prioriteit gaf aan een landelijk gelijk beoordelingskader voor het beoordelen van alle opleidingen bedrijfskunde.

Toezicht op verbeteren

Een volgend aspect van visitatiestelsels is of er een organisatie is die toeziet dat de bevindingen uit de visitatierapporten ook doorwerken in de vorm van correctie of verbeteringen. Over het algemeen ontbreekt een dergelijke toezichthouder. Maar in het universitair onderwijs uit de periode 1986-2004 verzocht de onderwijsinspectie wel de colleges van bestuur om te achterhalen of doorwerking van bevindingen uit visitatierapporten wel voldoende had plaatsgevonden. Toezicht op verbeteren kan ook indirect plaatsvinden bij opeenvolgende visitaties. In zelfstudies van Vlaamse opleidingen vindt men een rapportage over wat met de bevindingen van de vorige visitatie is gedaan. Soms wordt dan aangegeven dat een advies is opgevolgd en soms ook dat dit niet is geschied.

De bedoeling is dat deze praktijk ook in het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland wordt ingevoerd.

9. Succesvol visiteren

Nu kan er wel gesteld worden dat er gemeenschappelijke en unieke uitgangspunten ten grondslag liggen aan het visiteren in verschillende sectoren maar hoe wordt dat visiteren eigenlijk gewaardeerd? GeenPeil.nl gaf een keer een zeer kritisch bericht over onderwijsvisitaties.

Het visiteren zou een laf toneelstukje zijn. Proefvisitaties zouden gehouden worden om iedereen te wapenen en van camouflage te voorzien zodat de visitatiecommissies geen vat zouden krijgen op de opleidingskwaliteit. De opleidingsverantwoordelijken zouden docenten selecteren die communicatief handig zijn, zodat de kans op een kritisch oordeel niet groot is. De ondervraagden zouden een trainingsprogramma volgen waarbij ze leren om vragen slim en gunstig voor de instelling te beantwoorden. De beoordelaars zouden de beoordeelde docenten de hand boven het hoofd houden en niet scherp genoeg oordelen. Visiteren zou een wassen neus zijn. Reactie?

Natuurlijk bestaat de mogelijkheid om te proberen een goede sfeer te scheppen voor een te ontvangen visitatiecommissie. En natuurlijk is de conceptzelfevaluatie onderworpen aan pogingen om zaken eufemistischer te benoemen dan ze in werkelijkheid zijn. En natuurlijk komen proefvisitaties aan de kant van te visiteren organisaties voor. Zou het beeld er echter een zijn van 'een wassen neus' dan strekken de 'beginselen van behoorlijk visiteren' nergens toe. Maar dat is niet de werkelijkheid.

De trucs zijn bekend en de commissies kunnen ze kennen. Over het algemeen zijn de geluiden uit de sectoren over visiteren positief in de periode van onderzoek (1985-2015). Indrukken vanuit de sectoren versterken dit.

Fig. 7: Strategisch gedrag in de omgang met visitatiecommissies

Type	Type kwaliteit dan wel truc	Wat visitatiecommissie kan doen
Lijmen	Het 'wij moeten hier nog eens over doorpraten'-effect. Zeg toe dat je een toekomstig contact op prijs stelt.	Ga niet in op avances.
Eerste indruk	Zorg dat het proces rondom de visitatie goed georganiseerd is. De eerste indruk moet goed zijn.	De commissie moet zich niet laten inpakken.
Schriftelijk materiaal	Zorg dat de stukken op orde zijn. Zo immuniseer je je tegen voor de hand liggende opmerkingen	Kritiek op het ontbreken van plannen is makkelijk.
Nooit is alles goed	Commissie wordt overladen worden met informatie. Er is orde en overzicht nodig. Help. Vermijd niet om toch enige zelfkritiek te tonen maar noem bijzaken.	De instelling die zwakke punten noemt in de zelfevaluatie, ziet ze terug in het visitatierapport. De commissie zoekt naar hoofdzaken maar de instelling naar bijzaken ('die geen kwaad kunnen').
Wat slecht is	Kondig t.a.v. wat slecht loopt voor de visitatie een reorganisatie aan.	De commissie moet voorzien of een verandering ('last minute') ten goede is ingezet of een truc is
Context doet ertoe	Benadruk omstandigheden die invloed hadden op de opleiding zo dat verwijten jou niet treffen.	Een commissie moet altijd bezien of een opleiding de omstandigheden kon beïnvloeden of negeren.
Normen voor kwaliteit toevoegen	Een normenkader schiet vaak tekort. Formuleer zelf normen, vooral als je eraan kunt voldoen.	De commissie behoort te letten op relevantie van de normen.
Onverdachte zijsprongen	Commissie heeft moeite om alles in termen van normen voor kwaliteit te beoordelen. Dus maakt ze een zijsprong door te letten op 'governance'. Zorg dat je de 'governance' op orde hebt.	Laat je als commissie niet afleiden van wat je behoort te doen.
Strategische visie	Zorg voor een strategische visie, ook al is die betekenisloos, omdat je daardoor afleidt van post performance en de blik op de toekomst richt.	Kijk wel naar een strategische visie als dat in het beoordelingskader gewenst is. Kijk of een visie gekend is, betekenis heeft en doorwerkt in andere plannen.
Tellen	Absolute cijfers in de teller zijn een gegeven maar aan de noemer is te sleutelen.	Probeer goed te kijken naar de gevraagde cijfers.
Ontwikkelingen	Er is altijd 'Sachzwang'. Er zijn 'events' geweest, beleid van het centraal bestuur is veranderd. Dat heeft ingewerkt op de organisatie.	Blijf bij het beoordelingskader.
Zwakten	Zorg dat er altijd een zwakte is maar die welke u niet treft. Denk aan kwaliteit van gebouwen. Leg de schuld elders.	De commissie moet bij het beoordelingskader blijven.
Gevolgen	Benadruk de grote impact die een visitatierapport heeft. De commissie kan huiverig worden voor harde oordelen.	De commissie moet zich niet laten beïnvloeden door 'ons vakgebied verdient eenheid en steun'.
Bronnen: o.a. Eigen informatie. De Bruijn, 2008. Schutgens, 2014.		

Wat is succes?

Is er sprake van succes of falen bij visitaties? Het succes van visiteren blijkt vaak al uit het feit dat de organisatie die een visitatietraject ingaat al vooraf begint met de 'boel in orde te maken vóór de komst van een commissie'. Er gaat dus van visiteren al een preventieve werking uit. Die is vastgesteld bij het hoger onderwijs (Leest e.a., 2015) maar is daartoe niet beperkt. Immers, er moet een zelfevaluatie worden opgesteld en die opstelling dwingt tot het onder ogen zien van sterkten en zwakten en verbeteringen.

Dit verschijnsel moet niet worden onderschat. Hier gaat het echter vooral om al die andere aspecten of indicatoren voor succes.

Succes is te operationaliseren in tal van indicatoren op microniveau (de kwaliteit van de opleiding), mesoniveau (de kwaliteit in de sector), op macroniveau (over alle sectoren heen, bij voorbeeld 'het hele hoger onderwijs' of 'de corporaties'). Tot de beoordelingspunten op microniveau behoren in elk geval alle uitwerkingen van de beginselen van behoorlijk visiteren. Dat betekent dat onder meer aan de orde is: de aanwezigheid van een relevant en werkbaar beoordelingskader plus een normenkader, de inhoud en kwaliteit van de zelfevaluatie, wat beschreven is aan sterkten en zwakten van een opleiding of ander object van visitatie, enz. Vanuit de onderwijsinspectie worden criteria toegevoegd, zoals de

scherpte in de oordelen, de doelmatigheid in het proces, de aanwezigheid van een kwaliteitscultuur, het leervermogen in de sector. Daarmee ben ik nog niet volledig.

Er is ook wel gesteld dat niet alles dichtgeregeld moet worden rond accreditatie. *‘Er moet altijd nog lucht zijn om het vuur te laten branden’* (minister Bussemaker).

Visiteren van corporaties: nuttig maar geen wondermiddel

De visitaties van woningcorporaties zijn volgens de directie van de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) na zes jaar ‘aan de maat’. Er is bij corporaties toenemende bereidheid gebleken om hun functioneren te bespreken en openbaar te maken. Maatschappelijke druk was daar ook debet aan. Bestuurders raakten na de start positief gewend aan het visiteren. De weerstand dat visitaties omslachtig en kostbaar zijn, verdween nagenoeg. Kleine corporaties hadden overigens meer moeite met het visiteren in termen van belasting dan grotere (Van Bortel e.a., 2012: 78; Buitelaar, 2013).

Corporaties zien dat ze zelf ook wat hebben aan visitatierapporten. De rapporten geven een totaalbeeld en ze laten huurders, de gemeentebesturen en andere belanghebbenden aan het woord, terwijl rapporten van het Centraal Fonds Volkshuisvesting en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw slechts een deelaspect behandelen. Dat neemt niet weg dat er nog wel wat te verbeteren valt. Visitatie is ‘geen wondermiddel’. ‘Visiteren van corporaties heeft niet aantoonbaar bijgedragen aan meer maatschappelijk vertrouwen in corporaties’, schrijven Gerard van Bortel e.a. na een analyse van vijf jaar visiteren in 2012. Zij vervolgen: ‘Wel zijn er aanwijzingen dat visitaties bijdragen aan betere prestaties, betere verantwoording en een sterkere verankering van corporaties in hun omgeving. Dat blijkt bij voorbeeld uit de resultaten van corporaties die zich nu voor de tweede keer hebben laten visiteren’ (Van Bortel e.a., 2012: 78).

De Algemene Rekenkamer (2014) stelt in een rapport *‘Toezicht op presteren van corporaties’* het volgende.

- ‘Woningcorporaties leefden de plicht om nevenactiviteiten vooraf aan de minister te melden, slecht na’. Daardoor werden in de periode 2007-2012 de financiële risico’s hiervan niet goed duidelijk.
- ‘De taakopvatting van de woningcorporaties dijde de afgelopen twintig jaar uit, mede gevoed door de tijdgeest’. Dat leidde tot enkele uitwassen.
- ‘De bewindspersonen hebben geen goed beeld gehad van het functioneren van de individuele corporaties en hun prestaties voor de publieke kerntaak’.

Omroepen

Het rapport van de visitatiecommissie-Rinnooy Kan *‘Omzien naar de omroep’* (2004) over het omroepbestel is door de omroepbestuurders en het Commissariaat van de Media bestudeerd. Eerste succesindicator: het commissariaat kon goed uit de voeten met het toetsingskader van de commissie en de bevindingen over de aanvraag voor erkenning van de KRO (brief van 3 sept. 2004 ZKZ-004690-do). De commissie hanteerde het aanbodperspectief, het publieksperspectief en het organisatieperspectief.

Tweede succes criterium: herkenning en erkenning. De omroepen hebben overwegend positief gereageerd op het rapport. Niet zo verrassend omdat de omroepen (bijna) allemaal

een goed rapportcijfer krijgen terwijl de publieke omroep als geheel een slecht cijfer krijgt. Het bestel functioneert pluriform zoals het bedoeld is, menen de omroepbazen: met omroepen die een eigen identiteit hebben. Het zwakke punt was dat de samenwerking op de netten en zenders verbeterd moest worden. De kritiek van de commissie wordt erkend door de directeurs van de EO, VARA, KRO, NCRV, NPS en NOS. De TROS heeft duidelijk kritiek. Ze bestrijdt de conclusie van de commissie 'dat het geheel minder is dan de som van de delen'. De TROS is van mening dat de commissie, bestaande uit mensen die zelf weinig kijken en luisteren - een politiek rapport heeft geschreven. Dat wil zeggen, het is een rapport dat selectief winkelt in de ruif van denkbare oplossingen. Volgens de TROS zijn andere oplossingen mogelijk.

Derde succes criterium: het visitatierapport heeft eraan bijgedragen om stappen te zetten die tot daarvoor niet denkbaar waren. Het rapport vervulde een brugfunctie tussen omroepen en andere betrokkenen in het omroepbestel.

Hoger onderwijs

De minister van onderwijs zegt in 2000, toen van accreditatie nog geen sprake was, over hoger onderwijs: '*Het Nederlandse stelsel van kwaliteitszorg staat internationaal hoog in aanzien*' (TK 1999-2000, 26807, nr. 19:2). Ook specifieke studies wijzen in deze richting (Korsten, 2004a,b; Korsten en Schutgens, 2014).

Accreditatiestelsel 2011.

Cremonini e.a. (2012: 8) stellen ruim een decennium later: '*The external quality assurance system's reports and recommendations were extensively used in the higher education institutions*'. Bevindingen van visitatiecommissies worden zelden genegeerd maar instrumenteel of conceptueel gebruikt, soms op korte termijn maar soms ook op de langere termijn. '*The majority of recommendations were indeed implemented*' (Cremonini e.a., 2012: 8).

Logisch volgens de auteurs omdat aanbevelingen vaak volgen uit wat al staat in zelfevaluaties. Bijna alle aanbevelingen op het gebied van curriculumaanpassing hebben na een periode van vier jaar tot concrete maatregelen geleid. Degenen die er in een visitatie matig vanaf komen, blijken zich de volgende keer duidelijk meer inspanningen te getroosten. Het CHEPS van de UTwente heeft het allemaal in kaart gebracht. De Inspectie voor het Onderwijs (IvO) rapporteerde in 2013 genuanceerd positief.

Fig. 8: Overzicht van beoordeling accreditatiestelsel hoger onderwijs volgens de Inspectie van het Onderwijs, 2013

Standaarden	Goed	Vol- doende	Deels vol- doende	Onvol- doende	Geen oor- deel
1. Informatievoorziening: instelling en opleiding worden goed en tijdig geïnformeerd over het proces en beoordelingskader	X				
2a. Onafhankelijkheid panels (viscom)	X				
2b. Deskundigheid van panels (viscom)	X				
3a. Stelsel leidt tot betrouwbare onderzoeksprocessen en beoordelingen					X
3b. Stelsel leidt tot geldige onderzoeksprocessen en beoordelingen			X		
4. Zorgvuldigheid: Beoordelingen en besluiten zijn gebaseerd op zorgvuldige processen		X			
5. Kwaliteitsborg: de kwaliteit van het accreditatiestelsel wordt voldoende geborgd			X		
6. Stimulerende werking: beoordelingen stimuleren instellingen resp. opleidingen in voldoende mate tot verbetering van de kwaliteitszorg resp. de kwaliteit	X				
7. Transparantie: het accreditatiestelsel draagt in voldoende mate aan de bekendheid van de kwaliteit en het profiel en van de verschillen tussen instellingen en opleidingen			X		
8. Administratieve lasten: het accreditatiestelsel geeft niet meer administratieve lasten dan nodig			X		
9. Dekking: alle varianten van de bekostigde nieuwe en bestaande opleidingen die ten tijde van de beoordeling verzorgd worden zijn beoordeeld, evenals alle varianten van niet-bekostigde geaccrediteerde opleidingen		X			
10. Wettelijke vereisten: het accreditatiestelsel voldoet aan de wettelijke vereisten	X				
Evaluatievragen					
1. Vermindering van administratieve lasten				X	
2. Meer stimulering van de kwaliteitscultuur		X			
3. Meer focus op kwaliteit, inhoud en resultaten		X			
4. Verschillen in kwaliteit		X			
5. Meer maatwerk in het stelsel		X			

De Inspectie voor het Onderwijs stelt 2013: ‘Het Nederlandse accreditatiestelsel is van *voldoende kwaliteit*. Het is een krachtig, breed gedragen stelsel met een duidelijk kwaliteitsbevorderend effect. Er heerst een sterk gevoel van eigenaarschap: “het is ons stelsel, wij hebben hier samen voor gekozen”(IvhO, 2013: 59).’ Tot de sterke kanten behoort:

- ‘Er is sprake van draagvlak’. ‘De beoordelingen worden doorgaans geaccepteerd.’
- ‘Het stelsel is ondanks het grote aantal betrokkenen een zorgvuldige, goed geoliede machine (...) met een groot aantal kwaliteitswaarborgen.’
- ‘Het stelsel heeft een zekere verbetercapaciteit: het verbetert zich langzaam maar zeker.’
- ‘Sterk is ook de grote vakinhoudelijke deskundigheid van de panels.’ En de onafhankelijkheid van de leden is evident. In de categorie sterk noch zwak rekenen we de opmerking dat er in het verleden ‘een tendens bestond tot positieve beoordeling’ (2013: 61). Visitatiecommissies zouden niet graag ‘onvoldoendes’ uitdelen (2013: 62).
- Deze sterke punten werken cumulatief. Ze dragen bij aan de stimulans die de beoordeelden ervaren voor de kwaliteit van hun opleiding. De stimulans wordt minder ervaren als sprake is van een negatieve beoordeling (IvhO, 2013: 59).
- ‘Het stelsel blijkt een heel behoorlijk leervermogen te hebben’, aldus het Ivho (2013: 63).

Wat zijn de ervaren knelpunten? Daartoe behoren de volgende punten.

- ‘De hoge administratieve lasten’, waar overigens baten tegenover staan, zoals ‘de toename in kwaliteit en in kwaliteitszorg.’ Instellingen moeten ook de hand in eigen

boezem steken. 'Zestig ordners voor één accreditatie is nergens voor nodig', aldus minister Bussemakers.

- De betrouwbaarheid van het stelsel 'kan nog niet goed vastgesteld worden.'
- 'De validiteit van de beoordelingen dient verbeterd te worden', want dat bepaalde aspecten van kwaliteit onderbelicht blijven is ongewenst (IvhO, 2013: 59).

In 2015 is het verslag verschenen van ervaringen met het accreditatiestelsel in Leiden en Nijmegen, met bijzondere aandacht voor de beperkte opleidingsbeoordeling. Het nieuwe accreditatiestelsel ingevoerd in 2011 zou veel oude bezwaren wegnemen, zoals de administratieve last voor het wetenschappelijk personeel. Is dat gelukt?

Gemeenten

Dat positief geluid ten aanzien van visiteren in het hoger onderwijs valt ook te vernemen in Vlaanderen ten aanzien van de visitatie van stadsbesturen in opdracht van de Vlaamse overheid. Maar deze informatie is niet spijkerhard.

De visitatie van gemeentelijke bestuurskrachtmetingen was ook positief (Korsten, 2004a, b; Schutgens, 2014). Maar er rees wel de vraag van de doelmatigheid in het visiteren. Had die doelmatigheid niet groter kunnen zijn? Waren er niet teveel stappen in het gehele proces? Die discussie drong ook door bij universiteiten, zoals nog blijkt.

10. Dynamiek in visiteren

In alle sectoren blijven de beginselen van behoorlijk visiteren in feite na verloop van tijd een nog steeds erkend referentiekader. Ondanks de genoemde positieve klank van visiteren was er echter ook zekere dynamiek in het visitatiestelsel waarneembaar.

Eindigheid

Hier en daar kwam het einde van visiteren in zicht. De oorzaak lag niet bij de kwaliteit van het visiteren of het punt dat de 'vijver leeggevist zou zijn', maar elders.

- 1) De politiekorpsen verdwenen uit beeld door de vorming van de Nationale Politie.
- 2) Het grotestedenbeleid liep ten einde en dus was het voor het visiteren 'einde oefening' (Van Putten, 2006). De wijkenaanpak (en de visitatie daarvan) wordt door sommigen overigens als een beleidsopvolger gezien.
- 3) Over visiteren van omroepen hoort men weinig meer, maar evaluatie van de prestaties blijft plaatsvinden.
- 4) Het visiteren van Limburgse gemeenten op bestuurskracht onderging in de tweede ronde beperkt verandering ten opzichte van de eerste (Schutgens, 2014). Het heel proces werd enigszins afgeslankt. Doelmatigheid in het visitatieproces werd een criterium. Na de tweede ronde kwam er in 2013-2016 geen derde ronde meer, vooral omdat het provinciebestuur geen aandrang uitoefende en de Vereniging van Limburgse Gemeenten er niet om vroeg. Wel kwam er een commissie-Van Geel die provinciebreed naging of gemeenten klaar waren voor de decentralisatie op het sociaal domein.

Visiteren sterker verankerd

Er waren ook andere bewegingen. Het visiteren in de corporatiewereld werd wettelijk verplicht. In deze sector ging het visiteren volop door. Deze visitatie is overigens veel soberder dan de visitatie van Limburgse gemeenten was.

Tot 2012 kende het Handvest Publiek Verantwoorden, voor kenners HPV, een visitatie als toets op het volgen van de principes uit het Handvest. Ondertussen is na een ontwikkeltraject, een pilot en een try-out een nieuwe toets '*de handvesttoets*' ontwikkeld. Deze handvesttoets zal vanaf 2016 regelmatig plaatsvinden. 'De essentie van deze toets is dat verbetering van het publiek verantwoord en bestuur van publieke organisaties het meest gebaat is bij het organiseren van de directe wederzijdse dialoog tussen medewerkers en hun contactpersonen bij de verschillende belanghebbenden. Zij bepalen ook samen wat in het kader van het Handvest Publiek Verantwoorden de criteria voor goede wederzijdse verantwoording zijn. Deze criteria geven van beide kanten de mogelijkheid middels meting te vragen wat goed gaat en wat beter kan. Het resultaat van die meting levert directe aanknopingspunten op voor het verbeteren van publiek verantwoord. Deze dialoog wordt overigens al in het proces zelf georganiseerd' (zie HPV, 2014: 8).

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft in 2014 de try out van de Handvesttoets uitgevoerd. Het verslag laat een positieve toonzetting zien. De dialogen vertalen zich direct in positieve zin in verbetering van de onderlinge relaties. Een ander interessant punt is dat de dialogen zo georganiseerd zijn dat de ketenpartners in beeld komen.

Accreditatie in het hoger onderwijs

Op de sector van het hoger onderwijs wordt hier wat uitvoeriger ingegaan. Het visiteren van universitaire opleidingen en hogere beroepsopleidingen is geëvolueerd naar *accreditatie*. Tal van landen kennen in 2000 accreditatie als een instrument voor grotere transparantie en betere kwaliteitsborging in het hoger onderwijs. *Waarom die accreditatie?*

Accreditatie heeft volgens de minister van onderwijs de volgende oogmerken (TK 26807, nr. 19).

- a) Versterking van internationale benchmarking in de kwaliteitszorg.
- b) Transparantie van de onderwijskwaliteit.
- c) Een onafhankelijke positionering van de kwaliteitszorg ten opzichte van zowel de brancheorganisaties als de overheid.
- d) Verheldering van de bestuurlijke consequenties als gevolg van onvoldoende kwaliteit.
- e) Waarborgen van de kwaliteit in het onderwijssegment.
- f) Pluriformiteit in beoordeling toelaten.

Het zijn geen opmerkelijke argumenten, maar het laatste argument is boeiend: meer pluriformiteit. We zullen dit punt bezien omdat het raakt aan de discussie over algemene beginselen van behoorlijk visiteren. Is het mogelijk te visiteren door beginselen weg te laten?

De accreditatie is in 2002 ingevoerd (TK 26807, nr. 19: 7). In 2003 werd de Nederlandse Accreditatie Organisatie (later NVAO genoemd) opgericht. De belangrijkste taak van de NVAO werd het accrediteren, in de vorm van beoordelen van de basiskwaliteit van hoger onderwijsopleidingen (Huisman en De Vijlder, 2012: 16). Een accreditatie heeft een geldigheidsduur van zes jaar. Binnen die termijn moet er een *heraccreditatie* plaatsvinden.

De beoordeling van visitatierapporten en de daarop gebaseerde besluiten werden bij de NVAO als taak ondergebracht. Het toezicht van de inspectie moest zich volgens de minister zowel richten op het systeem van kwaliteitszorg in zijn geheel als op het functioneren van

het accreditatieorgaan en de accreditieraden, inclusief de bekostiging. De inspectie ging vanaf 2003 *themaonderzoeken* doen zoals bij voorbeeld naar examencommissies.

De accreditatie ging ongeveer gelijktijdig met de invoering van de bachelor-masterstructuur van start. In Nederland startte die bama-structuur in september 2002 en in Vlaanderen in september 2004.

Accreditatie resulteert in een *keurmerk* dat aangeeft dat aan bepaalde kwalitatieve standaarden (elders het beoordelingskader genoemd) wordt voldaan. In feite wordt accreditatie toegevoegd aan het visitatiestelsel dat gericht is op opleidingen. Het keurmerk toevoegen is een *aanvulling*, geen vervanging van de opleidingsvisitaties (TK 26807, nr. 19: 5). De accreditatie zou zo ingericht worden dat ze kan dienen voor benchmarking en voorlichting aan studenten, aldus de minister. Opleidingen zouden op zich beoordeeld kunnen worden, maar mogelijk ook in samenhang met een of meer vergelijkbare opleidingen.

Eerste evaluaties

Na 2004 ging de discussie over visiteren en accrediteren voort. De eerste evaluaties van het accreditatiestelsel waren positief (Huisman en De Vijlder, 2012: 18-20). Wat waren dan discussiepunten? We noemen er enkele omdat die terugkeren bij 'verbeteringen'.

- a) De *kosten* van accreditatie ten opzichte van het visitatiestelsel-oudere stijl en interne kwaliteitszorg per instelling stegen sterk (Huisman en De Vijlder, 2012: 18).
- b) Een ander discussiepunt betreft de routinematigheid. Van het accreditatiestelsel is wel gezegd dat het leidde tot een *afvinkcultuur*, die gericht was het op het primair halen van de accreditatie. De veronderstelde *kwaliteitscultuur* onder docenten kwam niet overal meer van de grond en maakte plaats voor een wat meer juridische opstelling die paste bij het afvinken (Huisman en De Vijlder, 2012: 19).
- c) Kwamen bij eerdere visitaties van opleidingen nog zwakke punten aan bod en werden suggesties of aanbevelingen voor verbetering gedaan, bij de accreditatie werden de zwakke punten niet allemaal meer beschreven maar soms *mondeling en onderhands* kenbaar gemaakt (Huisman en De Vijlder, 2012: 20). Het oude visitatiestelsel bleek ineens een grote kwaliteit gehad te hebben, namelijk dat er een permanente dialoog was over wat onder onderwijskwaliteit moest worden verstaan.
- d) Met de *taak van de inspectie* en de verhouding tot de NVAO bleef het een kwestie van zoeken en aftasten. Het feitelijke functioneren van het stelsel, en affaires als met InHolland (een aantal zeer zwakke opleidingen), leidden er vervolgens toe dat de algemene trend gevolgd werd: meer toezicht, meer en hardere sanctiebevoegdheden en sneller ingrijpen van de minister (Huisman en De Vijlder, 2012: 19).
- e) Een ander element in de discussie was *het aggregatieniveau*. Minister Plasterk van onderwijs (2007-2010) voerde de instellingsaccreditatie in.

Ik spring opnieuw in de tijd. In 2011 kwam een vernieuwd systeem in gebruik dat ervoor moest zorgen dat opleidingsverantwoordelijken minder tijd kwijt zijn aan opleidingsvisitaties. Minder bureaucratie was het devies. Als een instelling een positieve instellingstoets kwaliteitszorg doorlopen heeft, zouden universitaire verantwoordelijken voor opleidingen een minder uitgebreide evaluatie kunnen aanvragen. Maar als eens in de zes jaar een instellingsaccreditatie zou plaatsvinden, zou de kwaliteit van opleidingen dan

behouden blijven? Een *lichte* procedure voor afzonderlijke opleidingen zou voldoende zijn, was de gedachte.

Met de instellingsaccreditatie werd intussen ervaring opgedaan. In 2013 vond bij voorbeeld aan de Universiteit Maastricht een instellingsaccreditatie plaats. Wat zou de verhouding worden tot opleidingsaccreditaties?

Leiden aan het woord

In 2014 werd het gehele kwaliteitszorgsysteem gekritiseerd. Het systeem zou geen verbetering zijn, aldus de vicerector van de Universiteit Leiden Simone Buitendijk. Zij wilde naar *zwaardere* instellingsvisitaties waardoor aparte opleidingscontroles *soberder* kunnen, maar dat systeem van ‘communicerende vaten’ bleek tot dan niet de werkelijkheid. Er veranderde niet genoeg aan de beoordeling van afzonderlijke opleidingen, aldus de kritiek. Dat zou veranderen.

Een andere kritiek werd verwoord door de bekende onderzoeker Don Westerheijden. Hij stelt in juni 2014 tijdens hetzelfde Leids congres: *‘Quality assurance is strongly influenced by the need for external accountability. Measurable indicators are therefore paid greater attention than more relevant, though ‘softer’, indications of quality of education. Could the recent introduction of institutional audits and limited programme accreditation counter this situation and create room for quality enhancement? Which indicators would be relevant (and measurable) in order to achieve that aim?’* Verantwoorden stond teveel voorop. Het gaat erom te blijven inzien dat visitatie en accreditatie gericht moeten zijn op kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs en daarom in moet spelen op wat er bij onderwijskwaliteit toe doet. Nodeloze, lege kwantificeren zijn uit den boze en relevante metingen hebben het primaat.

Opleidingen worden nog steeds overwegend gevisiteerd (en geaccrediteerd) in clusters. Dit zijn groepen van opleidingen met inhoudelijk verwante programma’s. Deze opleidingen stellen gezamenlijk een visitatiecommissie van deskundigen aan. Het grote voordeel van deze clustervisitaties is dat de commissie meerdere opleidingen bezoekt waardoor zij de opleidingen goed kan vergelijken en een volledig beeld van de sector krijgt. Dat laatste resulteert steeds vaker in een *‘state of the art’*- rapport dat de kwaliteit van het onderwijs in een cluster beschrijft. Sinds 2014 is het gebruik van clusters wettelijk verplicht. De NVAO maakt een indeling. Maar daar blijft het niet bij. Er ontstaat ook een aanzet tot pluriformiteit.

Fig. 9: Accreditatiestelsel 2014

Het accreditatiestelsel kent volgens een NVAO-nota *‘Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland’* van december 2014 de volgende beoordelingskaders:

1. een kader op instellingsniveau voor de ‘instellingstoets kwaliteitszorg’, de zogenoemde *instellingstoets kwaliteitszorg*;
2. een kader op opleidingsniveau met ‘beperkte beoordelingscriteria accreditatie bij instellingen die met positief gevolg de instellingstoets kwaliteitszorg hebben doorlopen’, de zogenoemde *beperkte opleidingsbeoordeling*;
3. een kader op opleidingsniveau met ‘uitgebreide beoordelingscriteria voor verlenen van accreditatie’, de zogenoemde *uitgebreide opleidingsbeoordeling* (noodzakelijk bij een negatieve instellingstoets kwaliteitszorg of indien een instelling geen instellingstoets kwaliteitszorg heeft aangevraagd);

4. een kader op opleidingsniveau met 'beperkte beoordelingscriteria toets nieuwe opleiding bij instellingen die met positief gevolg de instellingstoets kwaliteitszorg hebben doorlopen', de zogenoemde *beperkte TNO*;
5. een kader op opleidingsniveau met 'uitgebreide beoordelingscriteria voor verlenen toets nieuwe opleiding', de zogenoemde *uitgebreide TNO* (noodzakelijk bij een negatieve instellingstoets kwaliteitszorg of indien een instelling geen instellingstoets kwaliteitszorg heeft aangevraagd);
6. de kaders voor de Associate Degree;
7. een beoordelingskader aan de hand waarvan vastgesteld kan worden of een instelling of een opleiding beschikt over een *bijzonder kenmerk*;
8. een beoordelingskader voor de verzwaarde, uitgebreide TNO van een rechtspersoon die een eerste opleiding in het hoger onderwijs wil aanbieden.

Situatie in 2015

De situatie is rond 2015 dat vrijwel alle universiteiten inmiddels de instellingstoets met positief resultaat hebben doorlopen. Gebruikmaking van de verkorte evaluatie van alle opleidingen is dan mogelijk. Elke opleiding zou een zelfevaluatie moeten maken met beantwoording van drie centrale vragen:

1. wat beoogt de opleiding (beoogde eindkwalificatie)?;
2. hoe realiseert de opleiding dit (onderwijsleeromgeving)?;
3. worden de doelstellingen bereikt (toetsing en gerealiseerde eindkwalificaties)?

Een visitatiecommissie blijft dan wel langs komen. De instelling of opleiding kan het predicaat 'excellent', 'goed', 'voldoende' of 'onvoldoende' krijgen. Daarna volgt de laatste stap: het accreditatiebesluit van de NVAO. Dat besluit wordt opgemaakt op basis van het visitatierapport.

Er blijft in 2015 nog wel zekere kritiek bestaan. De volgende punten zijn gebaseerd op ervaringen in de Leidse universiteit (2015 en de Radboud Universiteit (2015)).

1. *Visiteren maakt verschil.* Er bestaan weliswaar weinig studies die de positieve invloed van visitaties op de kwaliteit van universitair onderwijs rechtstreeks kunnen aantonen, maar is wel invloed op competenties van docenten, op onderwijsprocessen en in termen van versterking van teamwork (Leest e.a., 2015: 90). Dat is niet niks.
2. *Administratieve lasten verminderen blijkt lastig.* In visitatiestelsels ontstaat zekere gewenning op het vlak van de organisatie. Het blijkt lastig om zaken zoals een zelfevaluatie en de ter beschikking stelling van afzonderlijke evaluaties over onderwijs op te schonen. Het blijkt mede daardoor moeilijk om de administratieve lasten omlaag te brengen ondanks gewekte verwachtingen om dat te proberen. Dat komt omdat een zelfevaluatie nooit volstaat. Er ontstaat altijd behoefte aan ondersteunende informatie. Er blijft werk aan de winkel.
3. *Een protocol moet houvast bieden.* Het visitatieprotocol biedt niet steeds voldoende houvast ten aanzien van wat de NVAO verwacht aan kritische zelfreflectie op opleidingskwaliteit volgens universiteitsmedewerkers (Leest e.a., 2015). Hieruit is af te leiden dat er steeds behoefte bestaat aan vastigheid. Daar staat tegenover dat niet alles in een protocol te vatten valt.
4. *Heeft het locatiebezoek meerwaarde of niet?* Volgens representanten van universitaire opleidingen aan twee universiteiten levert het bezoek ter plaatse van een visitatiecommissie ten opzichte van een degelijke zelfevaluatie geen grote impuls (meer) voor bevordering van de kwaliteit van het onderwijs (Leest e.a., 2015). Deze kritiek is

deels terecht. Hoe beter de zelfevaluatie, hoe minder er nog aan informatie opgevraagd hoeft te worden. Wat niet helemaal terecht is, is afzonderlijke acties van een commissie te beoordelen. Het gaat om het totale proces, uitmondend in een eindrapport. En overigens, het is mede aan de gevisiteerde organisatie om een visitatiebezoek 'spannend' te maken.

5. *Dialoog?* Het locatiebezoek is oorspronkelijk bedoeld voor de commissie om betrokkenen te horen en na te trekken hoe het staat met onder meer de organisatie van de studie, de inhoud van cursussen, de kwaliteit van de bibliotheek, het gebruik van nieuwe media, de kwaliteit van de examens, de positie van het 'overig personeel', het overleg tussen decaan en staf en met studenten. Horen is een ding, het is ook mogelijk om in dialoog te gaan. Komt die dialoog op gang en zo ja, komt die uit de verf? Naar het oordeel van gehoorde betrokkenen van twee universiteiten is de opstelling van de commissie vaak formeel en komt een dialoog niet goed of niet goed genoeg van de grond (Leest e.a., 2015: 90). Een verklaring hiervoor ligt deels hierin dat een commissie werkt aan bevindingen en zich zeker niet tot taak rekent om al tijdens het proces de reflectie bij betrokkenen te bevorderen. Wie een visitatieproces wil gebruiken voor het voeren van een dialoog moet de organisatie van een locatiebezoek daarop (anders) inrichten.
6. *Meer scherpheid in beoordelingen.* De uitkomsten van het beoordelingsrapport over universitaire opleidingen 'waren meestal geen verrassing' menen Leidenaren en Nijmegenaren (aldus Leest e.a., 2015: 89). Dat kan ertoe nopen om een tandje bij te zetten. Historisch gezien, ontstaat er ook druk om de scherpheid van beoordelingen te vergroten. Dan kan het draagvlak voor visitaties verminderen tenzij meer onderbouwing van bevindingen het eindrapport meer overtuigingskracht geeft.
7. *Geldigheid verbeteren.* De geldigheid van beoordelingen van vakgenoten in visitatiecommissies (meet ik wat ik wil meten?) kan omhoog door meer geoperationaliseerde beoordelingscriteria te hanteren, door grotere degelijkheid van de zelfevaluatie en meer argumentatiekracht van het eindrapport. Transparante onderbouwing blijkt een wens. Op die manier moet duidelijker worden waarom iets een 'voldoende' krijgt en geen 'goed' (Leest e.a., 2015).
8. *Consistentie.* Het verwijt dat het eindrapport niet altijd spoort met de mondelinge terugrapportage na het locatiebezoek is wel geuit maar overtrokken. De tussentijdse terugkoppeling is een sfeerbeeld, geen concluderend stuk. Tussenconclusies kunnen verscherpt worden of verdwijnen als nog eens gekeken wordt naar de onderbouwing. Dat is ook bekend.
9. *Herbeoordelingen.* Het herbeoordelen van scripties is niet steeds transparant. Een oplossing hiervoor is het schrappen van een herbeoordeling. De aantallen scripties die de commissie passeren zijn doorgaans te klein en niet vanzelfsprekend representatief om aan een eventuele herbeoordeling veel betekenis toe te kennen. Een herbeoordeling door de visitatiecommissie moet 'marginaal' zijn en zich richten op de vraag: Is dit een scriptie die past bij de doelstellingen van de opleiding en is het terecht dat deze scriptie een voldoende of meer ontving?

10. *Visiteren roept bureaucratisering op.* Het visiteren en accrediteren heeft indirecte effecten, zoals bureaucratisering aan de kant van een onderwijsinstelling. In 1970 kon een docent een scriptie beoordelen en het cijfer zo nodig mondeling toelichten. In 2000 moest een scriptie door een docent al op zeg eens acht - tien punten schriftelijk beoordeeld worden, zo dat op die manier het cijfer helder werd en in 2015 worden scripties door meerdere personen schriftelijk beoordeeld. Dat alles wordt opgeslagen in een archief. Een ontwikkeling naar meer controle en minder vertrouwen in professionele oordeelsvorming.

Tussenconclusies

Het overzicht van de dynamiek in het hoger onderwijs in Nederland toont dat de beginselen van behoorlijk visiteren nog overeind blijven. Tevens blijkt dat er een stevige discussie is gevoerd over het bestrijden van bureaucratie in de vorm van vermindering van de visitatie- en accreditatielast. Visiteren is pluriformer geworden doordat het op meerdere aggregatieniveaus plaatsvindt. Er is in het voetspoor hiervan een menukaart ontstaan van beoordelingsvormen (van uitgebreid tot sober). Dit stelsel is alleen toepasbaar als er overzicht blijft bestaan. Daarvoor is een centraal accreditatieorgaan nodig dat het geheel overzicht en 'bewaakt'.

De Inspectie van het Onderwijs meent dat het accreditatiestelsel tot 'scherpere oordelen' leidt (2013: 62). Zo gezien verrast het niet dat de juridische kijk naar voren komt en woorden vallen als 'bezwaar en beroep'.

Nieuw accreditiekader

In 2016 verschijnt een nieuw accreditiekader van de NVAO dat vooral een optimalisatie is van het bestaande kader van 2014. De Tweede Kamer keurt het kader goed en de minister maakt het operationeel. Het nieuwe beoordelingskader is *opener* en *flexibeler* geworden en focust meer op de *autonomie* van de instelling. Voor het begrip *vertrouwen* wordt meer plaats ingeruimd. Het kader gaat ook meer uit van het belang van medewerkers en studenten van opleidingen en instellingen

In het nieuwe beoordelingskader zijn procedures opgenomen voor de beoordeling van

- de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK);
- een beperkte/uitgebreide opleidingsbeoordeling van een bestaande opleiding (incl. associate degree);
- een beperkte/uitgebreide toets voor een nieuwe opleiding (tno).

Voor de accreditatieprocedures onder het nieuwe regiem wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande documenten (minder lasten). En er zou sprake zijn van meer eenduidigheid en minder regels (minder handleidingen en protocollen). Het streven naar flexibiliteit krijgt vorm in meer gelegenheid *om eigen wensen* in te brengen rond een zelfevaluatierapport en locatiebezoek.

Bij bestaande opleidingen is de zelfevaluatie niet meer aan criteria gebonden. De instelling mag zelf aangeven wat ze aan levert aan de commissie en wat ter inzage ligt.

Door het splitsen van het locatiebezoek in twee delen wordt een beter onderscheid gemaakt in 'verantwoorden' en 'verbeteren'.

De standaarden uit het beoordelingskader zijn actiever geformuleerd.

Ook bestaat de mogelijkheid om als sector voorafgaand aan een accreditatieproces met de NVAO te spreken over de visitatiegroep, het beoordelingskader, de inhoudelijke thematiek en om werkafspraken te maken zodat het accreditatieproces soepel kan verlopen. Dat allemaal binnen de bestaande wetgeving maar wel op open wijze over de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Commentaar

- Wie de afgelopen jaren overziet, merkt dat er wel veel gestoeid is om de goede maatvoering bij 'accreditatievereisten' te vinden en de goede balans.
- Sommige voorstellen ogen cosmetisch, zoals het onderscheid in wat in het verband van de zelfevaluatie aangeleverd wordt en wat ter inzage ligt.
- Het streven naar eenduidigheid bijt flexibiliteit. Beide gaan niet heel goed samen. In feite wordt de keuze gemaakt richting meer flexibiliteit onder handhaving van de 'beginselen van behoorlijk visiteren', zoals het werken met een beoordelingskader, een zelfevaluatie en locatiebezoek.
- Het loslaten van criteria waaraan een zelfevaluatie moet voldoen, biedt meer ruimte aan de gevisitieerde organisatie tot strategisch gedrag. Die stellingname wordt getemperd doordat uitgegaan moet worden van 'vertrouwen'. En er is nog altijd de commissie die vragen kan stellen om de waarheid te achterhalen.

11. Enkele algemene conclusies

We weten nu hoe visiteren zo te organiseren is dat de succeskans groot is, zowel in 1995, 2005 als 2015.

Standaarden

De analyse van een aantal visitatiestelsels (zoals op het vlak van universitair onderwijs in Nederland en Vlaanderen, hoger en middelbaar en beroepsonderwijs, stadsbesturen in Vlaanderen en gemeentebesturen in een Nederlandse provincie, provincies, corporaties, politiekorpsen en zelfstandige bestuursorganen) mondt uit in de vaststelling van tien 'beginselen van behoorlijk visiteren'. Daartoe behoren: een initiatiefnemer en een contourennota; een stappenplan met protocollen; een beoordelingskader; een deskundige en onafhankelijke visitatiecommissie; een zelfevaluatie; een locatiebezoek en mondelinge terugkoppeling van een aantal bevindingen; een concepteindrapport dat voorgelegd wordt; een openbaar eindrapport. Tijdens het traject zijn er tussenposen waarin vervolgstappen worden voorbereid.

Het secretariaat van de visitatiecommissie is in handen van een ervaren secretaris. Het hele proces loopt hierdoor 'gesmeerd'. De verwachtingen over wie wat moet doen zijn duidelijk.

In deze procesgang zijn eigenlijk alle onderdelen van belang. Wil het tot leren komen, dan is een zelfevaluatie van groot belang. Het is van belang dat hierin *participatie van onderop* plaatsvindt. Betrokkenen moeten zich herkennen in de zelfevaluatie. Dan kan al leren plaatsvinden voordat de commissie ten tonele verschijnt.

Een visitatierapport moet bevindingen geven en overtuigend zijn. Niet te volstaan is met proclamaties.

Het hele proces kan onderhevig zijn aan strategischgedrag om bepaalde gevoeligheid of zwakten te vermijden, positieve zaken uit te vergroten en in het algemeen goed uit een visitatie te komen. Deze zijn bekend.

Kwaliteitsrijk visiteren

Wie zich als systeemverantwoordelijke organisatie voor de contouren van een visitatiestelsel en als visitatiecommissie aan de beginselen van behoorlijk visiteren houdt, maakt een grote kans op een visitatietraject dat kwaliteitsrijk is. Waarom? De volgende argumenten zijn van belang.

- 1) Door de aanwezigheid van een initiatief nemende, systeemverantwoordelijke organisatie en een contourennota - die handelt over de opzet, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, middelen en andere afspraken rond visitatie - geldt dat voordat visitatiestelsels operationeel worden het sectoraal 'commitment' al heel groot is. De afspraken zijn links en rechts besproken en daarna liggen ze (nagenoeg) vast. Daardoor is er een vertrouwensbasis voor het proces en de visitatiecommissie.
- 2) Visitatiecommissies van vakgenoten en ervaringsdeskundigen genieten vertrouwen. Begrijpelijk want gevisiteerden kunnen meestal wel iets zeggen over welke type vakgenoten men wenselijk vindt. Visitatietrajecten worden zelden of nooit tussentijds afgebroken. Van wraking van 'leden' van visitatiecommissies is vrijwel nooit sprake geweest. De kans op hervisitation of een aanvullende visitatie met een corrigerend doel is daarom gering.
- 3) De kans op bezwaren van gevisiteerde organisaties uit de discipline of sector zal gering zijn vanwege het genoemde commitment in de sector en omdat per te visiteren organisatie allerlei terugkoppelingslusen van de visitatiecommissie naar de gevisiteerde organisatie bestaan, zoals het voorleggen van een conceptrapport. Wie ontevreden is over de rapportage van de commissie en het anders ziet, krijgt op allerlei momenten de kans daar uiting aan te geven. De kans is groot dat bij het uitkomen van een eindrapport de druk van de ketel is.
- 4) Visitaties blijven vele jaren in een sector voorkomen, zoals blijkt uit visiteren van opleidingen en van corporaties. Visitaties van corporaties en ziekenhuizen zijn zelfs zwaar verankerd. Zoiets ontstaat niet als er geen fundament is gelegd.

Gemeenschappelijk in de bekeken visitatiestelsels is dat na de vaststelling van de contouren van het stelsel in een sector (en daarmee de bepaling van de stappenplannen en protocollen voor zelfevaluatie en 'site visits') de visitatiecommissies de leiding over het *concrete* visitatietraject krijgen toebedeeld. De te visiteren organisaties, hoewel wellicht (mede)opdrachtgever van de visitatie, wordt geacht mee te gaan in deze leiding. Het onderzoek kent discipline en die bevordert de doelmatigheid van het visitatieproces. Formats zorgen voor vastigheid en terugkoppelingen bevorderen de juistheid en aanvaarding van een visitatierapport. Voor het secretariaat van een visitatiecommissie is altijd een heel belangrijke rol weggelegd.

Sectoren leidt tot lichte variatie

Tevens is zichtbaar geworden dat sectorkenmerken (van gemeentebesturen, woningcorporaties, politiekorpsen, universitaire opleidingen etc.) tot lichte variatie bovenop de geconstateerde gemeenschappelijkheid (in de vorm van beginselen van behoorlijk visiteren) kunnen leiden.

Deze variatie heeft onder meer betrekking op de vraag of van openbaarheid van het visitatierapport sprake is, of niet of slechts van een samenvatting. Wie kijkt naar actieve versus passieve openbaarheid kan vaststellen dat over het algemeen sprake is van passieve openbaarheid van visitatierapporten terwijl juist uitkomsten van benchmarks als in de Keuzegids Universiteiten vermeld zijn, benut worden door instellingen voor actieve marketing ('deze universiteit komt als beste uit de bus bij ...'). Voor visitaties geldt dat veel minder, maar ze kunnen op de achtergrond wel van belang zijn.

Nuttig

Al met al blijkt visiteren van organisaties of units daarbinnen nuttig gevonden te worden. Het resultaat van visiteren volgens 'de beginselen van behoorlijk visiteren' zal een foto zijn van de gevisiteerde organisatie die herkend wordt ('dit zijn we') en erkend wordt ('dit is zwak of sterk; we moeten dit onder ogen zien'). Bestuurders gaan ermee door.

Wat niet bevalt

Wat bevalt dan niet? Ten eerste een visitatie van twee dagen achter elkaar. Het is mogelijk op de eerste dag een sobere zelfevaluatie te reconstrueren plus een reeks documenten te bekijken vanuit een gegeven beoordelingskader en de dag erna gesprekken te hebben. En dan op het einde terug te koppelen. Dat is een vorm van visiteren die volgens mij afgewezen moet worden. Te mager. Weliswaar kan het gaan om een kundige visitatiecommissie maar deze aanpak leidt tot inhoudelijk dunne rapporten die geschikt zijn om een systeemverantwoordelijke gerust te stellen maar deze is ondanks de deskundigheid van de commissie te compact om leerprocessen op gang te brengen. . Ten tweede blijkt dat in bepaalde sectoren ten onrechte krampachtig gedaan wordt over openbaarheid.

Waar is weinig op tegen? Dat de spreiding rond het gemiddelde in de beoordeling niet groot is, zoals in de sector van corporaties, is op zich geen kritiekpunt. Maar na zekere tijd roept dit op om scherper te gaan oordelen.

Dat visitaties in het geheel niet als een *early warning system* werken voor die organisaties die evidente zwakten hebben is enerzijds niet tragisch (omdat de zwakten buiten de focus kunnen vallen) maar anderzijds wel tragisch (omdat de evidente fiasco's zo buiten beeld blijven). Visitaties hebben niet of nauwelijks een 'vroeg vogel'-effect, zijn te weinig een aankondiging van zomerweer of zwaar weer. In dat licht gezien, zijn pleidooien die links en rechts gehouden zijn voor scherpere beoordeling begrijpelijk.

Dynamiek

Visiteren doorstaat de tand des tijds. De 'beginselen van behoorlijk visiteren' houden dwars door sectoren en in de tijd stand. Ook in het accreditatiestelsel hoger onderwijs is van belang dat er een initiatiefnemer is, dat een contourennota over visiteren wordt vastgesteld, dat een beoordelingskader met normen wordt gehanteerd, dat de aanlevering van een

zelfevaluatie daaraan gerelateerd is en dat een locatiebezoek gewenst is en de instelling de mogelijkheid heeft te reageren op een conceptrapport. Maar er ontstaat wel meer druk om de administratieve lasten te beperken en flexibel om te gaan met 'dat wat allemaal aan bod moet komen in een zelfevaluatie'. De instelling krijgt ook iets meer vrijheid om een eigen inbreng te hebben bij de opzet en uitvoering van het locatiebezoek. De interactiemogelijkheden met de NVAO worden vergroot.

Er voltrekt zich ook een tendens tot een zekere horizontalisering in de gesprekken van commissie met betrokkenen. Begrijpelijk in een tijdperk met meer en meer bottom up-bewegingen (aldus trendwatcher Bakas). Dat blijkt ook uit de Handvesttoets. Maar dat is ook risico omdat de organisatie wel op horizontalisering moet worden ingericht.

Grenzen

Een overzicht van alle sectorale visitaties leidt tot het inzicht dat visiteren ook grenzen kent en wel in tweeërlei opzicht. De menselijke factor komt er in visitatierapporten wat bekaaid af (ook Korsten, 2010). De visitatie van politiekorpsen is hierop een uitzondering. 'Bekaaid' wil zeggen dat de positie van *besturen* en *bestuurders* en de *verhoudingen* en *betrekkingen* tussen bestuurlijke organen, zoals bij voorbeeld tussen een bestuur en een raad van toezicht of tussen een college van B&W en de gemeenteraad, over het algemeen buiten beeld blijven in de beoordelingskaders en dus ook in de rapporten over academische opleidingen en middelbare beroepsopleidingen, gemeentelijke en provinciale bestuurskrachtmetingen, rapporten over stadsbesturen en de uitvoering van het grote stedenbeleid. Of de *checks & balances* in de gevisiteerde organisatie deugen en of een bestuur voldoende tegenspraak krijgt, vindt dus geen (bijzondere) behandeling, terwijl op dat vlak nog wel eens steken vallen, zoals uit incidenten of misstanden blijkt. Bij de visitatie van corporaties heeft de visitatiecommissie wel zekere aandacht voor 'management', 'governance' en toezicht.

Daarmee kom ik bij een tweede beperking van visitaties die met de eerste samenhangt. Visitatierapporten zijn doorgaans geen voorspeller van een al aanwezige of komende misstanden of andere crises (De Bruijn, 2008; Korsten, 2010, 2015; Korsten en Schutgens, 2012; Schutgens, 2014). Als de visitatierapporten de positie van corporatiebesturen en van de 'gewichten en tegenwichten' beter in beeld hadden gebracht dan vanaf 1999 is geschied, was er in Nederland misschien geen parlementaire enquête woningcorporaties gekomen.

Daarbij moet de lezer beseffen dat visitatierapporten doorgaans geen diepgaande financiële analyse bevatten en evenmin betrekking hebben op deontologie. Dat maakt het aan het daglicht brengen van misstanden ook tot een onmogelijk karwei.

Een overzicht van alle sectorale visitaties verbreedt en verdiept dit inzicht. Bestuurskrachtmetingen zijn geen 'early warning system' om te voorzien of een gemeente een bestuurlijke probleemgemeente is; een probleemgemeente is een gemeente waar de bestuurlijke risico's op ernstige conflicten in een periode van meer dan tien jaar groot zijn. Visitaties hebben de hbo-fraude niet aan het licht gebracht (Kuijl, 2005). Visitaties hebben ook geen detectie gegeven van de zwakten van Onderwijsgroep Amarantis, laat staan dat de val voorspeld werd. De onderwijsgroep was in 2006 opgericht, bestond uit ruim zestig scholen, telde 30.000 leerlingen en ongeveer 3.300 medewerkers. Het was dus een ware onderwijsgigant, die later ontmanteld is.

12. Enkele discussiepunten

Visiteren is over het algemeen succesvol gebleken. Daaraan is krachtig bijgedragen door de 'beginselen van behoorlijk visiteren' toe te passen. Wie deze beginselen toepast, is vrijwel verzekerd van succesrijk visiteren. Toch voltrekt zich zekere dynamiek in het visiteren. Dat is een centrale bevinding.

In het navolgende worden nog enkele additionele discussiepunten op het vlak van visiteren benoemd.

Punt 1: Gevaar van verrassingsvrije visitatie?

Als een visitatie over het algemeen niet doordringt tot het hart van wat fout gaat in een organisatie en geen waarschuwings- of stoplichtfunctie vervult, leidt deze wijze van denken in termen van beginselen voor behoorlijk visiteren dan niet tot het risico van een te veel verrassingsvrije visitatie? Zijn visitatierapporten wellicht te braaf of zelfs overbodig omdat ze niet scherp genoeg doordringen tot de kern van organisaties en hun primaire processen?

Het is zeker juist dat visitaties ingeperkt worden door de keuze van het beoordelingskader, de normen en de opzet van de zelfevaluatie. Daar komt bij dat gevisiteerden gunstig uit elke visitatie te voorschijn willen komen. Maar keuze is keuze. En een visitatiecommissie is gelimiteerd in de tijd.

Er zijn desondanks geen evidente aanwijzingen verkregen dat visitaties en visitatierapporten, mede gebaseerd op een zelfevaluatie, overbodig zijn. Dat ze slechts trivialiteiten rapporteren of vertellen wat algemeen bekend is, wordt hier bestreden. Er is meestal toch enig werk aan de winkel. Dat blijkt ook uit bestuurlijke reacties op visitatierapporten, bij voorbeeld in de sector van woningcorporaties, gemeentebesturen en universitair onderwijs (Jeliazkova en Westerheijden, 2000; Hulshof e.a., 2003; Laman, 2003; Korsten, 2004a, b; Van Overmeeren, 2007; Van Bortel e.a., 2012; Schutgens, 2014). Visitatierapporten resulteren nogal eens in scores in termen van 'onvoldoende' of 'matig'. Logisch eigenlijk want een commissie van experts die zoekt en wil, zal ook vinden.

Visitatiecommissies willen bovendien niet geconfronteerd worden met afschermend en defensief gedrag aan de kant van de te visiteren organisatie (De Bruijn, 2008). Bemerkt een visitatiecommissie dat gedrag, dan zal het zoekgedrag naar de waarheid geactiveerd worden. Dat neemt niet weg dat oordelen van een commissie in een eindrapport soms 'large' waren, kortom dat 'het voordeel van de twijfel geven' voor komt (Korsten, 2004a, b).

De universitaire onderwijsvisitaties bestaan in 2016 al zo'n dertig jaar. Niet is gebleken dat in deze rapporten slechts open deuren worden ingetrapt. Als deze rapportages geen toegevoegde waarde gehad zouden hebben, zou het visiteren hier al lang en breed gestopt zijn. Hoogleraar Michiel de Vries (2005) toont weliswaar scepsis over de universitaire onderwijsvisitaties waar hij mee van doen had, maar nadere studie van meerdere sectoren wijst toch op andere informatie en conclusies (Jeliazkova en Westerheijden, 2000; Hulshof e.a., 2003; Laman, 2003; Korsten en Schutgens, 2012; Korsten, 2010, 2015). Dat neemt niet weg dat zekere evolutie optrad in het visiteren. Thans wordt ook op universitaire instellingsniveau gevisiteerd.

De visitaties van gemeentebesturen en hun organisaties leidden na ronde een tot een tweede ronde. Blijkbaar was de aanpak veelbelovend genoeg om nieuwe inzichten in de tweede ronde te kunnen opleveren (Schutgens, 2014).

Punt 2: Het beoordelingskader blijft vragen oproepen?

Een beoordelingskader (in het mbo ook wel auditkader genoemd) moet in de ontwerpfase in de sector open worden besproken en uiteindelijk worden gedeeld in de sector. Het kader zal enige tijd constant moeten zijn om organisaties de kans te geven het zich eigen te maken en het te laten inbedden in de organisatie.

Het beoordelingskader bij een visitatie is te zien als een perspectief op de organisatie en de primaire processen. Het perspectief geeft een belichting van bepaalde zaken en verminderde belichting van andere. Een kader impliceert dus altijd een keuze. Meestal is in sectoren sprake van een werkbaar en erkend kader. Try outs hebben dit bevorderd.

Een beoordelingskader geeft na verloop van tijd toch nogal eens aanleiding tot (voortgezet) debat. Dat debat is onvermijdelijk en nuttig, maar na een bepaald moment moet een keuze worden gemaakt en vastgehouden worden aan een beoordelingskader.

Het beoordelingskader voor universitair onderwijs was betrekkelijk onomstreden en eenduidig. Iedere betrokkene weet dat van belang is te belichten hoe het onderwijsprogramma in elkaar zit; dat het nodig is de vraag te stellen of dit programma spoort met de doelstellingen; wat de eventuele hiaten zijn; of het programma 'studeerbaar' is; hoe de doorstroming van studenten verloopt; wat het rendement van de opleiding in verschillende jaren is; enz.

Opvallend is dat het wel voorkomt dat deelnemers aan het debat een kader bepleiten dat ze zelf bij een keuze voor hun eigen organisatie niet volgen. Opportunisme en 'op de centen letten' is als houding blijkbaar nooit ver weg.

Punt 3: Zijn visitaties toch niet te zachtvaardig?

Sparen visitatierapporten de kool en de geit? Zijn de commissies te begripvol en te 'braaf' voor de te visiteren organisatie? Wie naar de uitkomsten van al die honderden visitatierapporten in het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, naar gemeenten, corporaties, omroepen en andere sectoren kijkt, kan vaststellen dat er toch wel oordelen rondom het gemiddelde zijn aan te treffen. Het mag wat scherper. Die kwalificatie valt na verloop van tijd bij beoordeling van opleidingen in het hoger onderwijs, van gemeentebesturen. Dat neemt niet weg dat er ook wel links en rechts sprake is van pittige kwalificaties. Zo scoorden gemeentebesturen bij de commissie-Rutten altijd wel op minstens een punt een 'onvoldoende'. Daarbij past de kanttekening dat in het grotestedenbeleid van Vlaanderen vooral meedenken met stadsbesturen werd gewenst en vooral geen harde oordelen. Daar kan de redenering achter zitten dat het de democratische instellingen zijn die oordelen, zoals de gemeenteraad, de Vlaamse regering en het Vlaams parlement.

Volgens rapporten bestaan excellente organisaties *niet*. Er zijn in organisaties naast pluspunten altijd minpunten of ontwikkelpunten (Korsten, 2004a, b; 2010, 2015; Abma, 2012; Van Bortel e.a., 2012; Schutgens, 2014). Dat geldt voor grotere en kleinere organisaties in *alle* sectoren. Elk visitatierapport bevat aanwijzingen voor verbeteringen, van

omroepen tot politiekorpsen, van corporaties tot provinciebesturen. Derhalve kan niet gesteld worden dat de visitatiecommissies de gevisiteerde organisaties slechts met fluwelen handschoenen benaderen en dat visitatiecommissies geen harde conclusies durven te trekken.

Maar bijzonder is dat visitaties ook zelden of nooit een voorspeller zijn voor organisaties die later in nood komen door ernstige bestuurlijke zwakten, fraude en/of andere integriteitsschendingen. Begrijpelijk want visitaties betreffen vrijwel nooit expliciet de kwaliteit van het bestuur zelf, en de verhoudingen en betrekkingen tussen bestuur en toezichthouders (ook Korsten, 2010). Bij de visitatie van politiekorpsen, corporaties en veiligheidsregio's was de rol van leidinggevend en toezichthouders overigens *wel* aan de orde (Van Bortel e.a., 2012).

De rapporten van de slechtst scorende corporaties laten zien dat de problemen vooral zitten in het deel uit het beoordelingskader dat betrekking heeft op 'governance' en toezicht. Het corporatiebestuur is zwak op het punt van de meetbare doelen (ze zijn er vaak niet) en mede daardoor is de verhouding tussen raad van commissarissen en bestuurder 'vaak niet helder ingevuld'. Corporaties in de *bottom-5* groep communiceren vaak onvoldoende met de buitenwereld over het uit te voeren beleid (Van Bortel e.a., 2012: 29). Dergelijke organisaties zitten ook vaak in een professionaliseringsslag. Dat is bemoedigend.

De *top-5* van corporaties formuleert duidelijker dan andere corporaties de ambities en heeft die uitwerkt in meetbare doelen. De beleidscyclus is beter uitgewerkt. Deze organisaties worden krachtig bestuurd. In dit verband wordt gesproken over slagvaardigheid, enthousiasme, gedrevenheid, doorzettingsvermogen, volharding. De top-5 onderhoudt goede contacten met belanghebbenden.

Conclusie: Het antwoord op de vraag ligt genuanceerd.

Punt 4: Hoe belangrijk is het voorwerk in een zelfevaluatie?

Niet alleen in visitatiestelsels maar ook bij de visitatie van individuele organisaties troffen we zelfevaluaties (zelfdiagnoses) aan: bij de beoordeling van de Politieacademie, het Kadaster, het COA, Staatsbosbeheer. Ontstaat door toepassing van de 'beginselen van behoorlijk visiteren' niet de indruk dat het visiteren ertoe leidt dat een te visiteren organisatie zelf het werk al moet opknappen door een zelfevaluatie op te stellen en daarvoor kosten te maken? Die indruk is niet ten onrechte. Leren moet je zelf doen.

Visiteren is een vrijwillige zaak, leren ook. Wie vindt dat het teveel moeite kost, moet er niet aan beginnen. De organisatie moet weliswaar veel werk zelf verrichten, maar dat is ook nodig om een basis te scheppen voor het zijn of worden van een '*lerende organisatie*'. Immers, een zelfevaluatie zal intern besproken moeten worden en dat leidt tot *betrokkenheid* van velen ('herkennen we ons in de analyse en rapportage?') en niet tot solisme van enkele bestuurders. Door de zelfevaluatie wordt een organisatiebestuur gedwongen kleur te bekennen.

In de woorden van Jan Mans, lid van meerdere visitatiecommissies van een politiekorps: 'Het rapport ging naar "Den Haag" en dan weet je dat een korps daar last mee kan krijgen. Daarom was de commissie soms eufemistisch en niet altijd keihard en nietsontziend in het eindrapport. Maar na afloop werd tegen de korpschef

en anderen niet omfloerst verteld waarop het stond'. Soms waren rapporten echter wel hard.

In het kader van de kwaliteitszorg bij de Nederlandse politie vond in 2011 een visitatie van het politiekorps Limburg-Zuid plaats (Commissie-Vogelzang, 2011). De visitatiecommissie bestond uit de korpschef van politie Fryslân, een hoofdofficier van justitie uit Noord-Holland, een districtschef uit Gelderland en twee andere deskundigen. Hun rapport is zeer kritisch over het interne en externe functioneren van de politie Limburg-Zuid. De commissie zag wel een aantal positieve dingen. 'Maar ook: een wat geïsoleerde korpsleiding, een conservatief en gesloten korps, een naar binnen gerichte cultuur, een leiderschapsstijl die niet bevorderlijk is voor ontwikkeling, zoekend (doel is niet duidelijk), veel beginnen en weinig afmaken, worstelend met verbinding maken intern en extern, en een hoge gemiddelde leeftijd', aldus het rapport. Ook zou het Limburgse korps de burger niet centraal stellen, aldus de commissie.

Punt 5: Rijzende verwachtingen over visitaties?

Visiteren is iets waar een organisatie mee moet leren omgaan. Dat is al een hele toer. Werken met een beoordelingskader is dan nodig. En feiten verzamelen, ordenen en analyseren vanuit dat kader. En denk aan een zelfevaluatie opstellen waarvan de bevindingen herkend en erkend worden in de organisatie, door het bestuur en door relevante externe partijen. Durven benoemen van sterkten en zwakten zal nodig zijn voor wie een lerende organisatie wil zijn en de lat ook nog hoog heeft liggen.

Is het mogelijk dat de verwachtingen over visitatie na enkele visitatierondes (verder) gaan stijgen? Dat verschijnsel kan zich voordoen. Het bleek bij voorbeeld in het universitair onderwijs doordat gepoogd werd van departementale zijde om op basis van alle gehouden visitaties op alle onderwijsgebieden (in de derde generatie) te komen tot een kwaliteitsoordeel over het universitair onderwijs als zodanig. Dat was geen heel goede actie. Daarvoor was het visitatiestelsel niet bedacht (meer in Korsten en Schutgens, 2012; Schutgens, 2014). De verwachtingen rond visiteren behoren realistisch te blijven. Visitaties zijn over het algemeen momentopnamen.

Hier rust een bijzondere verantwoordelijkheid bij de systeemverantwoordelijke actor.

Punt 6: Dreigende botheid van het instrument.

Je hoort wel eens dat instrumenten bot kunnen worden door gebruik. Zou dat ook met visitaties, opgevat als beleidsinstrument, het geval kunnen zijn? Het antwoord is 'ja', ervan uitgaande dat botheid verwijst naar non-gebruik. Wat zou afbreuk kunnen doen aan een visitatie?

- De eerste argumentatielijn houdt in dat er op den duur steeds fraaiere zelfevaluaties verschijnen waarbij betrokkenen zeggen 'zijn we wel zo goed als er staat?' Een zelfevaluatie moet het echte verhaal vertellen. Wie daarvan afwijkt, belandt in strategisch gedrag en dat gedrag roept strijd met de visitatiecommissie op. Daar staat tegenover dat het aan de visitatiecommissie is om de zelfevaluatie te beoordelen.
- Tweede argumentatielijn: er is na een aantal rondes in de visitatie van gemeenten of opleidingen een 'kaste' van personen ontstaan die handig is in het omzeilen van

kritische vragen of handig in het leggen van de oorzaken van minpunten bij anderen (De Bruijn, 2008).

- De derde argumentatie is dat de gevisiteerden onder invloed van de tijdgeest steeds meer gaan terugpraten naar een visitatiecommissie, die de leiding heeft over de visitatie. Het gezag van de commissie wordt niet meer 'blind' aanvaard. Terecht? De gevisiteerden laten niet met zich sollen en verdedigen soms wat niet of niet goed te verdedigen is.
- De vierde argumentatie is dat het beleid verandert. Visitaties van grotestedenbeleid zijn verdwenen door wijzigingen in de rijksopstelling ten aanzien van grote steden (Van Putten, 2006). Visitaties van politiekorpsen zijn verdwenen door het ontstaan van de Nationale politie. Na twee rondes visiteren van gemeentelijke bestuurskracht in alle Limburgse gemeenten komt geen enkele gemeentebestuur eigenstandig meer tot het initiatief om een derde visitatie te starten.

Misschien is het instrument wel niet bot maar ontstaat gewenning en loopt het elan terug.

Punt 7: Nieuwe schoenen voor oude schoenen.

Een instrument is te vergelijken met schoenen: oude schoenen zijn in te ruilen voor nieuwe. Maar nieuwe zijn dan toch weer anders?

Het is mogelijk om afscheid te nemen van een uniforme aanpak in de beoordeling van alle opleidingen op een bepaald vakgebied, bij voorbeeld met een en hetzelfde beoordelingskader. Dat kan door uit te gaan van een andere aanpak: de eigen context en eigen ambities van een organisatie centraal stellen. Van daaruit is de stap makkelijk te zetten naar het visiteren waarbij een organisatie *zich zelf moet aanmelden* als ze er klaar voor is.

Een alternatief voor 'versleten oude schoenen' is dat een systeemverantwoordelijke overheid kan kiezen voor een ander aggregatieniveau: niet over de opleiding maar over kwaliteitszorg in de instelling en feitelijke kwaliteit in de organisatie worden uitspraken gedaan. Aannemend dat een te visiteren organisatie dan ook in staat is om zelf een zelfevaluatie die betrekking heeft op de instelling op te stellen.

Punt 8: Afzien van een zelfevaluatie.

Een zelfevaluatie opstellen is een proces waarbij op basis van een beoordelingskader systematisch en volgens een bepaalde werkwijze informatie wordt verzameld over doelstellingen en functies van een organisatie en doorgaans ook over de primaire processen van die organisatie. Een zelfevaluatie gaat veel verder dan het invullen van een vragenlijst of nalopen van een checklist. Een zelfevaluatie vergt naar je zelf kijken en om je heen kijken (meervoudig kijken te noemen) om ervoor te zorgen dat de verbindingen tussen wettelijke eisen, eigen ambities, primaire processen en de optiek van externe belanghebbenden en interne betrokkenen adequaat zijn en toekomstbestendig. Er ontstaat zo een beeld van al of niet convergente verwachtingen, van intenties en verwachtingen die wel of niet sporen met gerealiseerde resultaten. Een zelfevaluatie levert een beeld op en dat beeld kun je laten 'toetsen' door een visitatiecommissies (ook wel auditteam genoemd). De door de zelfevaluatie gestarte dialoog wordt dan met een commissie voortgezet. Zelfevaluaties zijn een leidraad voor verbeteringen, waar de commissie wat aan kan toevoegen of afdoen (Douma, Stevens en In 't Veld, 2012: 142). Zelfevaluaties zijn gangbaar in tal van sectoren. Alle gevisiteerde zelfstandige bestuursorganen stelden zelfevaluaties op.

Zou de zogenaamde *eigenheid* van een sector niet al te makkelijk een argument kunnen opleveren om van een beginsel af te wijken onder het motto 'dit en dat doen wij niet'? Dat gevaar bestaat, en daar moet paal en perk aan gesteld worden. Het kan voorkomen dat een sector als geheel bij voorbeeld besluit om af te zien van het opstellen van zelfevaluaties. Denk aan het middelbaar beroepsonderwijs waar (nog) niet of nauwelijks sprake is van zelfevaluaties (wel soms van management reviews). Het afzien van een zelfevaluatie is echter zelden gerechtvaardigd (Douma, Stevens en In 't Veld, 2012: 141). Dat is (ook) mijn ervaring. Wie afziet van een zelfevaluatie laat kansen op 'leren vanuit de eigen organisatie' lopen.

Waarom zou een Veiligheidsregio geen zelfevaluatie kunnen opstellen vanuit een aangereikt beoordelingskader? Waarom zou het onderzoekscentrum voor veiligheid en justitie, het WODC, afzien van een zelfevaluatie, wat het overigens niet deed? Eigenlijk is de stelregel: *'wie geen zelfevaluatie kan opstellen, heeft al een groot bestuursprobleem'*. Hoe kan een organisatie een lerende organisatie worden als men zelfevaluaties niet kan opstellen. Zelfevaluaties zijn zeer nuttig en nemen commissies veel werk uit handen. Het WODC en al die andere organisaties leverden overigens wel een zelfevaluatie op, mbo-instellingen doorgaans niet.

Punt 9: Reageren op het visitatierapport.

Het komt voor dat besturen van een organisatie schriftelijk aangeven wat ze gaan overnemen of niet overnemen uit een visitatierapport en dat dit bericht ook met het uitkomen van het rapport wordt gepubliceerd. Besturen geven soms aan dat schriftelijk reageren op een uitgebracht visitatierapport evenwel niet makkelijk is. Waarom?

Wellicht wil een bestuur zich niet kwetsbaar opstellen of ontbreekt eensgezindheid. Wat dan? Een bestuurlijke reactie kan niet lastig zijn want wie een zelfevaluatie heeft opgesteld, kent alle sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen. Van daaruit laat zich formuleren wat verbeterpunten zijn. Aannemend dat visitatiecommissies in hun rapport bovendien dicht in de buurt van de inhoud van de zelfevaluatie blijven, zal een visitatierapport niet inhoudelijk voor een 'Umwertung aller Werte' zorgen.

Zijn er nog meer argumenten om duidelijk te maken dat een schriftelijke reactie op een visitatierapport toch 'moet kunnen'? Het visitatierapport wordt eerst als concept aan het bestuur van de onderzochte organisatie voorgelegd. Dat geeft de mogelijkheid tot feedback op onjuistheden of iets wat ontbreekt door de gevisiteerde. Daarna verschijnt het vastgestelde rapport. Wat dan te doen? Op rijksniveau is het gebruikelijk dat een kabinet of minister op een visitatierapport over de Nederlandse Publieke Omroep of Staatsbosbeheer reageert middels een brief aan de Tweede Kamer, die een reactie bevat op het visitatierapport. Zo kan ook een gemeentebestuur werken. En het bestuur van een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs kan zo werken. Het dagelijks bestuur kan een conceptreactie maken over hoofdpunten en die bespreken met sectorhoofden en teamleiders en op ontmoetingsplekken voor docenten en ander personeel. Na verwerking van serieus commentaar kan het visitatierapport plus de reactie ingebracht worden bij de Raad van Toezicht. De *voortdurende iteratie* (met terugkoppelingen) moet dus een

schriftelijke reactie van een bestuur op een visitatierapport snel naderbij kunnen brengen. Een bestuur dat dit niet kan, verliest aan legitimiteit.

Punt 10: Het uitbouwen van de terugkoppeling tot een zogenaamde dialoog.

Heeft het zin om de terugkoppeling na de 'site visit' uit te roepen tot een grote dialoogshow over de voorlopige bevindingen van de visitatiecommissie? De kans dat een constructieve en creatieve deliberatie ontstaat direct na een 'site visit' is niet groot omdat er te veel tijdsdruk op het geheel ontstaat en de bevindingen nog slechts voorlopig zijn. De verwachtingen over een dialoog zijn al gauw te hoog gespannen. Wie mag hier bovendien aan deelnemen? Spreekt de commissie slechts met een mond? Sommige betrokkenen aan de gevisiteerde kant zullen bovendien terughoudend zijn bij het zich mengen in het debat of de dialoog omdat men het bestuur niet voor de voeten wil lopen.

Ergo, de kans is groot dat een dialoog slechts een gesprek wordt tussen enkele insiders: een of meer bestuurders en de voorzitter en een lid van de visitatiecommissie. Een dialoogmoment op de 'gedroomde' wijze lijkt te hoog gegrepen tenzij de meest betrokken actoren durf tonen, een sterk lerende houding etaleren en in 'bloedvorm' steken. Wie zeker wil weten wat haalbaar is, kan pilots starten.

Hoe dan ook: het eindrapport telt en daarin speelt de dialoog in feite geen rol. Natuurlijk zal de dialoog door een bestuur wel worden aangegrepen om 'goede bedoelingen' te tonen. De kans is aanwezig dat de dialoog een 'politieke' dialoog wordt via welke bepaalde ideeën van de visitatiecommissie ook af te serveren zijn.

Punt 11: Overname van alle beginselen garandeert altijd succes?

Wekt de auteur van deze tekst toch niet teveel de indruk dat er een garantie op succesvol visiteren is af te geven als genoemde 'beginselen van behoorlijk visiteren' heilig worden verklaard? De kans op het ontwerp van een kwaliteitsrijke visitatie is zeker groot maar succesgaranties zijn niet te geven. Om de volgende redenen.

- a. Een visitatiecommissie kan ook bij een sectoraal aanvaard beoordelingskader en aanvaarding van alle beginselen nog 'buiten de oevers treden'. Dat betekent bij voorbeeld dat de commissie zich laat verleiden tot het doen van uitspraken over onderwerpen die buiten de visitatie vallen. En dat kan irriteren. En de commissie kan zich vertillen.
- b. Het is ook mogelijk dat de commissie te maken krijgt met veel ontwijkgedrag aan de kant van de gevisiteerde (De Bruijn, 2008).

De beginselen van behoorlijk visiteren bevorderen kwaliteitsrijk visiteren, maar visiteren blijft *mensenwerk*. Het is elke keer weer spannend of het de visitatiecommissie in de korte tijd die ervoor staat, lukt om met medewerking van tal van anderen een degelijke analyse te maken die meer oplevert dan voor de start van de visitatie al 'common sense' was, die bruikbaar is en draagvlak geniet. En die verder brengt.

Literatuur

Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.

Abma, K. en A.F.A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen – Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pp. 42-68.

Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2012 (diss. OU).

Abma, K., Bestuurskrachtmeting inclusief visitatie, in: A. Eversdijk en J. Schutgens (red.), *Openbaar bestuur op expeditie - Verkenningen van bestuurlijke vernieuwingspogingen* - Liber Amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten, Boom Lemma, Den Haag, 2010, pp. 18-39.

Algemene Rekenkamer, *Toezicht op presteren van woningcorporaties*, Den Haag, 2014.

Auditcommissie-Blomen, *ROC TOP- Rapport instellingsaudit*, Amsterdam, Stichting Kwaliteitsnetwerk Mbo, 2016.

Bardoel, J., K. van der Haak en M. Jorna, Visitatie bij de publieke omroep, in: *I&I - Informatie en Informatiebeleid*, jrg. 20, 2002, nr. 2, pp. 21-27.

Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen en H.J.M. Fenger, *Bestuurskracht Noordwijkerhout*, Erasmus Universiteit, 2003.

Berndsen, R.C.D, M. Fraanje, A.F.A. Korsten en M. Kort, Beoordeling van provinciale bestuurskracht, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 6, pp. 11-48.

Bortel, G. van, J. Hoekstra en M. Elsinga, *Vijf jaar corporatievisitaties – Balanceren tussen verantwoord en leren*, TU Delft, Delft, 2012.

Brink, R., INK-model bij de Nederlandse politie, in: Berg, C. e.a. (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Sdu, Den Haag, 2003, pp. 145-153.

Brinkman, L. e.a., *De vele gezichten van het grotestedenbeleid Visitatierapport G21- Grotestedenbeleid 2001*, Den Haag, febr. 2002.

Brinkman, L.C. c.s., Grote Stedenbeleid Heerlen 'Sturen op niveau', Den Haag 2 november 2001.

Brinkman, L.C. c.s., Grote Stedenbeleid in Heerlen, Visitatierapport, Den Haag 26 augustus 1999.

Brinkman, L.C. c.s., Grote Stedenbeleid Maastricht; staven, stellen, sturen, Den Haag, 19 oktober 2001.

Brinkman, L.C. c.s., Grote-Stedenbeleid in Maastricht, Visitatierapport, Den Haag februari 1998.

Brinkman, L.C. c.s., Grote Stedenbeleid in Venlo, Visitatierapport, Den Haag, 14 juli 1999.

Bruijn, H. de, De val van Amarantis, in: *Bestuurskunde*, jrg. 22, 2013, nr. 4, pp. 47-54.

Bruijn, H. de, *Managers en professionals*, Sdu, Den Haag, 2008.

Buitelaar, S., Grote corporaties doen het beter, in: *Binnenlands Bestuur*, 5 juli 2013.

CGS/RGS KNMG, *Project pilot visiteren – Horizontaal en verticaal visiteren in medische specialistische vervolgoopleidingen in de praktijk. Eindrapport*, Den Haag, 2015.

Chin-A-Fat, N., J. Scherpenisse, M. van der Steen, M. van Twist en M. Schulz, *Amarantis – Het verhaal achter een vertraagde val*, NSOB, Den Haag, 2013.

Commissie Bestuurlijke Evaluatie Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (commissie - Havermans), *De AIVD in verandering*, Den Haag, 2004.

Commissie Onderzoek Financiële Problematiek Amarantis, *Autonomie verplicht*, Den Haag, 2013.

Commissie - Van Geel, *Betrokken, dichtbij en niet alleen - Tussentijdse evaluatie voortgang drie decentralisaties in Limburg*, Maastricht, 2014.

Cramers, M. en M. van Twist, De commissie op zoek naar de waarheid: willen weten hoe het echt zit. Een nadere beschouwing over de Visitatiecommissie wijkenaanpak, in: *Bestuurskunde*, jrg. 22, 2013, nr. 4, pp. 8-17.

Cremonini, L., E. Epping, D. Westerheijden & K. Vogelsang, *Impact of Quality Assurance on Cross-Border Higher Education*, CHEPS, Enschede, 2012.

De Onderwijsvisitatie Wijsbegeerte, *Een evaluatie van de kwaliteit van de academische opleidingen wijsbegeerte aan de Vlaamse universiteiten*, VLUHR, Brussel, maart 2014.

Denters, B. en Th. Toonen, Bestuurskrachtmeter 3.0, in: Aardema, H., W. Derksen, P. de Jong en M. Herweijer (red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde - Liber amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten*, Boom Lemma, Den Haag, 2010, pp. 221-233.

Dijkstra, A.B. en F.J.G. Janssens (red.), *Om de kwaliteit van het onderwijs - Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.

Dittrich, K., Het nieuwe Nederlandse accreditatiestelsel. Doelstellingen, verwachtingen en valkuilen, *Th&ma*, 2010, nr. 4, pp. 23-27.

Douma, Th., R. Stevens en R. in 't Veld, *Naar (h)erkende kwaliteit in het mbo*, Audit Akademeia, Amersfoort, okt. 2012.

Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, *Zelfevaluatie rapport 2014 Politieke wetenschappen: Bachelor in de politieke wetenschappen, Master in de politieke wetenschappen en Master in EU-studies*, Gent, 2014.

Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, *Zelfevaluatie rapport 2014 Politieke wetenschappen: Master of Science in Conflict and Development*, Gent, 2014.

Gemeente Heerlen, *Grote stad, grote kansen - Zelfanalyse*, Heerlen, 1999.

Gemeente Heerlen, *Heerlens hand in eigen boezem, Zelfanalyse Grotestedenbeleid*, 2001.

Gemeente Littenseradiel, *Eindrapport zelfevaluatie bestuurskwaliteit Gemeente Littenseradiel*, 1 september 2003.

Gemeente Maastricht, *Zelfanalyse Maastricht - Grote Stad in Beweging*, Maastricht, november 1997.

Gemeente Maastricht, *Zelfanalyse Grotestedenbeleid 2000 - Denken durven doen*, Maastricht, juni 2001.

Groot, W. en H. Maassen van den Brink, Versterk de checks and balances, in: *Th&ma*, 2016, nr. 3, pp. 18-20.

Haan, Y. de, en J. Bardoel, Publieke verantwoording of politieke opzet? Evaluatie van de eerste visitatie van de Nederlandse publieke omroep, in: *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, jrg. 37, 2009, nr. 3.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Rapportage Try-out Handvesttoets SVB*, mei 2016.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van het Kadaster*, 2002.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van de Sociale Verzekeringsbank*, dec. 2005.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers*, 2002.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van het Staatsbosbeheer*, april 2006.

- Handvestgroep Publiek Verantwoorden, *Verslag van de visitatie van UWV*, 2010.
- Hermanussen, J. en P. Brouwer, *De zorg voor onderwijskwaliteit in het mbo*, Ecb, Den Bosch, 2016.
- Hobeon Groep, *Adviesrapport accreditatie Hbo bachelor opleiding Leraar Basisonderwijs Fontys Pabo 's-Hertogenbosch*, 2008.
- Hobeon Groep, *Haagse Hogeschool - Adviesrapport accreditatie Hbo-bachelor Bestuurskunde/Overheidsmanagement*, september 2009.
- Hobeon Groep, *Saxion - Adviesrapport accreditatie Hbo-bachelor Bestuurskunde/Overheidsmanagement*, oktober 2009.
- Hobeon Groep, *Visitatie AVANS Hogeschool, Hbo-bacheloropleiding Bestuurskunde/Overheidsmanagement*, Voltijd/deeltijd, 11 juni 2009.
- Huisman, P. en F. de Vijlder, *Sectorstudie toezicht hoger onderwijs*, WRR, Den Haag, mei 2012.
- Hulshof, M., J. Goossens en J. Meulesteen, Een archimedisch punt ... De kwaliteit van visitatierapporten, in: Hulshof, M., B. Bulder e.a. (red.), *Toezichthouder: lam of leeuw?*, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, 2003, pp. 21-37.
- Inspectie van het Onderwijs, *De kwaliteit van het Nederlands accreditatiestelsel hoger onderwijs*, Den Haag, 7 juli 2013.
- International PBL Audit Committee, *International Scientific Evaluation of PBL 2008-2012*, Den Haag, febr. 2013.
- Jeliazkova, M. & D.F. Westerheijden, *Het zichtbare eindresultaat – Doorwerking van onderwijsvisitaties in hogeronderwijsinstellingen*, Algemene Rekenkamer Deelonderzoek, 17 febr. 2000.
- ITS, *Onderwijsvisitaties onder de loep- Ervaringen van de Radboud Universiteit met de beperkte opleidingsbeoordeling*, Nijmegen, 2014.
- Jong, R. de, *De balans verstoord*, Aedes, Den Haag, 2013.
- Korsten, A., Beoordeling – De betekenis van beleidsnetwerken voor oordelen van provinciale visitatiecommissies, in: Cörvers, R. en C. Dieperink (red.), *Milieubeleid als sturingsopgave*, Open Universiteit, Heerlen, 2011, pp. 201-213.
- Korsten, A., K. Abma, M. Schoenmaker en J. Schutgens, Doen we het goed? – Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas, in: *Bestuurskunde*, 2007, nr. 2, pp. 24-34.
- Korsten, A.F.A. en J. Schutgens, *In de ban van beoordelingen- Kwaliteit van visitaties in het wetenschappelijk onderwijs*, Heerlen, 2012, www.arnokorsten.nl/pdf/onderzoek.
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft, 2007.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2004b, nr. 4, pp. 305-324.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten - Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*, Open Universiteit Nederland, Heerlen/Maastricht, 2004a.
- Korsten, A.F.A., *Wat instellingsaudits in het mbo te bieden hebben – Een evaluatie van de periode 2009-2015*, Schimmert, 2015, www.arnokorsten.nl/pdf/adviezen.

- Kuijl, J.G., *De hbo-fraude, een terugblik op de Commissie Rekenschap*, UM, Maastricht, 2005 (oratie).
- Kwikkers, P.C., D.F. Westerheijden, N. Vercruyse, E.V. Schalkwijk, C.J. Peels en J.A. Frederik, *Accreditatie en kwaliteitszorg, De accreditatie van hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2011.
- Laman, M., *Facades van Potemkin? Kwaliteitsverbetering door visitaties*, in: Hulshof, M., B. Bulder e.a. (red.), *Toezichthouder: lam of leeuw?*, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, 2003, pp. 37-53.
- Leest, B., M. van de Ven, M. Vooijs en J. Winkels, *Verbeteren en verantwoorden – Ervaringen met het accreditatiestelsel in Leiden en Nijmegen*, in: *Th&ma*, 20015, nr. 1, pp. 88-92.
- Leest, B., A. Mommers e.a., *Kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs*, ITS, Nijmegen, 2015.
- Leeuw, F.L., *Onderwijstoezicht en kwaliteit – Doorgaan op bekende paden of op weg naar iets anders?*, In: Veld, R. in 't (red.), *De echte dingen – Essays over de kwaliteit van onderwijs*, Gopher, Amsterdam, 2015, pp. 177-195.
- Leeuw, F.L., *Visitatie, inspectie en accreditering in het hoger onderwijs*, in: *TH&MA- Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 2001, nr. 5, pp. 44-49.
- Leeuw, J. de, H. Barink e.a., *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*, ABDTOPConsult, Den Haag, 2013.
- Leeuwen, A. van, *Beste ziekenhuizen*, in: *Elsevier*, 19 nov. 2016, pp. 66-77.
- Mertens, F., J. Scherpenisse en M. van der Steen (red.), *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht - 10 jaar Leeratelier Toezicht en Naleving*, NSOB, Den Haag, 2014.
- Mertens, F., *Meer van hetzelfde? Over de beweging van het onderwijs*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- Hoger Onderwijs en Studiefinanciering, *Overkoepelende rapportage evaluatie nieuw accreditatiestelsel met beleidsreactie*, Den Haag, 12 sept. 2013.
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *De menselijke maat in het mbo*, Den Haag, 26 november 2015.
- Nationale Accreditatie Organisatie, *Uitgangspunten accreditatie en accreditatiekaders*, Den Haag, maart 2003.
- Nelissen, N.J.M. en P.J.M. de Goede, *Benchmarking: vergelijken en verbeteren*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 8, 1999, nr. 2, pp. 54-70.
- NVAO, *Evaluatie accreditatiestelsel Nederland 2011-2013*, sept. 2013.
- NVAO, *Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland 2014*, 19 december 2014, 1.1.
- NVAO, *Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland 2016*, september 2016.
- Open Universiteit- Directoraat Economie, bedrijfs- en bestuurskunde, *Zelfstudie bestuurskunde*, Heerlen, juni 1997.
- Overmeeren, A. van, *Visitaties van woningcorporaties - Eindrapport*, Delft, 2007.
- Parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (commissie-Van Vliet), *Hoofdrapport*, TK 33606, nr. 4, TK 2014-2015.
- Peuter, B. de, J. Voets, L. Janssens en W. van Dooren, *Bestuurskrachtmetering plattelandsgemeenten, Eindrapport*, Universiteit Leuven/Antwerpen, 5 maart 2012.

- Putten, N. van, *Terug naar de stad – Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.
- Quality Assurance Netherlands Universities (QANU), *Onderwijsvisitatie Bedrijfswetenschappen*, Utrecht, 2004.
- Quality Assurance Netherlands Universities (QANU), *Onderwijsvisitatie Politicologie*, Utrecht, 2004.
- Quality Assurance Netherlands Universities (QANU), *QANU-KADER*, februari 2004, www.ganu.nl.
- Review Committee - Hoogerwerf, *Research in Political Science, Public Administration and Communication Science in the Netherlands 1990-1994*, VSNU, Quality Assessment of Research, april 1996.
- Schillemans, Th., *Verantwoording in de schaduw van de macht - Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Lemma, Den Haag, 2007.
- Schillemans, Th., Visitaties als vorm van verantwoording, in: Bovens, M. en Th. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*, Lemma, Den Haag, 2009, pp. 161-181.
- Schutgens, J., A. Maessen en A.F.A. Korsten, *Beoordeling van gemeenten – Financiële verdiepingsonderzoeken en bestuurskrachtmetingen van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.
- Schutgens, J., *Met vreemde ogen kijken – Visiteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014 (diss. OU).
- Stevens, R.W.F., *Met open vizier – Auditing als stimulerende interventie*, Stevens consultancy, Overveen, 2012 (diss. Tilburg).
- Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland, *Jaarverslag 2015*.
- Stuurgroep 'Visitatie in de veiligheidsregio', *Visitatie in de Veiligheidsregio*, Brandweer Nederland, 2015.
- Universiteit Leiden, *Evaluatie van het onderwijsvisitatieproces - Ervaringen van de Universiteit Leiden met de beperkte opleidingsbeoordeling*, Leiden, 2014.
- Van Naem en Partners, *Bestuurskrachtprofiel provincie Zuid-Holland*, 2 maart 2005.
- Veld, R. in 't (red.), *De echte dingen – Essays over de kwaliteit van onderwijs*, Gopher, Amsterdam, 2015.
- Vijlder, F. de, Professionals aan het roer, in: Veld, R. in 't (red.), *De echte dingen – Essays over de kwaliteit van onderwijs*, Gopher, Amsterdam, 2015, pp. 126-138.
- Visitatiecommissie - Albeda, *Visitatierapport Woningstichting Maasvallei Maastricht 2011-2014*, Raeflex, Utrecht, febr. 2016.
- Visitatiecommissie - Cohen, *Visitatierapport Politie academie*, september 2012.
- Visitatiecommissie - Cohen, *Rapport visitatie gerechten 2014*, Den Haag, 2014.
- Visitatiecommissie - De Winter, *Visitatie jongerenwerk Utrecht*, Utrecht, nov. 2014.
- Visitatiecommissie - Hermans, *Bestuurskrachtmeting Randstadprovincies - provincie Utrecht*, 13 jan. 2010.
- Visitatiecommissie - Hermans, *Bestuurskrachtmeting Randstadprovincies - provincie Zuid-Holland*, 13 jan. 2010.
- Visitatiecommissie - Hermans, *Bestuurskrachtmeting Randstadprovincies - provincie Flevoland*, 13 jan. 2010.

Visitatiecommissie - Kerzee e.a., *Tweede visitatie Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)*, Handvestgroep
 Publiek Verantwoorden, 2009.

Visitatiecommissie - Korsten, *De kunst van het balanceren - Visitatierapport hbo-opleidingen bestuurskunde en
 overheidsmanagement*, Den Haag, 2003.

Visitatiecommissie - Korsten, *Ontwikkeling door visie - Midterm review-commissie opleidingen bestuurskunde
 aan de Erasmus Universiteit*, Rotterdam, 2007.

Visitatiecommissie - Lankhorst, *Afsprakenkader jeugdzorg 2010-2011*, IPO, Den Haag, nov. 2011.

Visitatiecommissie - Leeflang, *Museum Twenthe*, Enschede, 2010.

Visitatiecommissie - Maes, *Onderwijsvisitatie Bestuurskunde*, VSNU, Utrecht, 1998.

Visitatiecommissie - Petter, *Het Waterlandse goud te gelde maken – Visitatie- en eindrapport
 bestuurskrachtonderzoek gemeente Waterland*, UVT/Pwc, febr. 2015.

Visitatiecommissie - Ringeling, *Eindoordeel Bestuurskrachtmeting-nieuwe-stijl Gemeente Krimpen aan den
 IJssel*, Pwc/ Universiteit van Tilburg, Augustus 2009.

Visitatiecommissie - Rinnooy Kan, *Omzien naar de omroep*, Hilversum, 2004.

Visitatiecommissie - Van den Hul-Omta, *Visitatierapport woningstichting Soomland*, Raeflex, Hilversum, 2006.

Visitatiecommissie - Van Zuidam, *Visitatie veiligheidsregio Zeeland*, 20 november 2014.

Visitatiecommissie - Verbree, *Visitatie Woningstichting Union*, Raeflex, Hilversum, 2006.

Visitatiecommissie - Vogelzang, *Visitatierapport Politie Limburg-Zuid*, oktober 2011.

Visitatiecommissie - Van Onna, *Rapport Maatschappelijke visitatie WormerWonen 2012-2015*, Procorp, okt.
 2016.

Visitatiecommissie - Wolfsen, *Visitatierapport politie Amsterdam-Amstelland*, Kwaliteitsbureau Politie, oktober
 2008.

Visitatiecommissie Bestuurlijke toekomst Groningen (commissie- Janssen, Korthuis & Korsten), *Grenzeloos
 gunnen – Eindrapport. Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en
 de bestuurscultuur in Groningen*, Groningen, 2013.

Visitatiecommissie bestuurskracht gemeenten (commissie-Rutten), *Bestuurskrachtmonitor gemeente Beek -
 Bestuurskrachtprofiel*, 1 dec. 2008.

Visitatiecommissie bestuurskrachtmeting provincie- Limburg (commissie - Hendrikx, Van Kemenade, Korsten),
Eindrapportage: weging van de bestuurskracht van de provincie Limburg, 1 dec. 2006.

Visitatiecommissie Ruimtelijk Planbureau (commissie-Don-Kreukels e.a.), *RPB tussen wetenschap en beleid*, Den
 Haag, 2007.

Visitatiecommissie Sociologie (commissie – Peschar e.a.), *Visitatie sociologie - Een evaluatie van de kwaliteit
 van de academische opleidingen Sociologie aan de Vlaamse universiteiten*, VLUHR, Brussel, febr. 2016.

Visitatiecommissie Veiligheid Eindhoven (Fijnaut/ Boutellier/Van Riessen), *Veel te winnen*, Eindhoven, 2008.

Visitatiecommissie wijkenaanpak, *Doorzetten en loslaten – Toekomst van de wijkenaanpak, Deel I:
 Eindrapportage*, Den Haag, 2011.

Visitatiecommissie bestuurskracht gemeenten (commissie-Rutten), *Bestuurskrachtmonitor gemeente Valkenburg a.d. Geul - Bestuurskrachtprofiel*, 2009.

Visitatiecommissie provincie Zeeland (H. Calon, H. Maij-Weggen, A. Korsten en M. Leers), *Ruimte voor verbeelding- Bestuurskrachtmeting van het provinciebestuur van Zeeland*, Middelburg, 2011.

Visitatiecommissie Rechtspraak, *Rapport visitatie gerechten*, Raad voor de Rechtspraak, Den Haag, 2006 en 2010.

Visitatiecommissie Stedenfonds, *Rapport Antwerpen – Overtuigd en overtuigend stadsbestuur*, IDEA Consult, 2011.

Visitatiecommissie Vlaamse steden (Commissie-Korsten-Reynaert/IDEA), *Syntheserapport Visitaties stedenfonds 2011 - Over het Stedenfonds en het samenspel tussen de Vlaamse overheid en haar centrumsteden*, IDEA Consult, nov. 2011 (op www.thuisindestad.be).

Visitatiecommissie Wijkenaanpak (commissie - Deetman), *Eindrapportage visitatie wijkenaanpak Enschede-Velve-Lindenhof*, 2010.

Visitatiecommissie WODC (commissie-Prins), *Het WODC als baken in feiten-gedreven Justitieel en Veiligheidsbeleid - Naar een nieuwe balans tussen wetenschap, beleid en uitvoering voor de toekomst? Verslag van de visitatie van het Wetenschappelijke Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) 2006 tot en met 2012*, Den Haag, 8 april 2014

Visitatierapport Politie Amsterdam-Amstelland, Kwaliteitsbureau politie, oktober 2008.

Visitatiereglement voor STZ-ziekenhuizen, Utrecht, juni 2014.

VLIR, *De onderwijsvisitatie Politieke Wetenschappen*, Brussel, dec. 2007.

VLUHR, *Handleiding voor de externe kwaliteitszorg in het Vlaamse Hoger Onderwijs*, Brussel, augustus 2013.

Vries, M.S. de, *De ontmythologisering van het openbaar bestuur*, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2005 (oratie).

VSNU, *Assessment of Research Quality - Protocol 1998*, VSNU, Utrecht, 1998.

VSNU, *Assessment of Research Quality- Public Administration – Political Science – Communication*

VSNU, *Assessment of Research Quality– Rechtsgeleerdheid*, VSNU, Utrecht, 2002.

VSNU, *Onderwijsvisitatie Economie*, Utrecht, juli 2003.

VSNU, *Quality Assessment of Research - Onderzoekbeoordeling – Protocol 1994*, VSNU, Utrecht, 1994.

VSNU, *Quality Assessment of Research – Rechtsgeleerdheid*, VSNU, Utrecht, 1996.

VSNU, *Quality Measurement Made tot Measure: Protocol for External Assessment of Educational Programs 2000-2005*, Utrecht, 1999.

VSNU-visitatiecommissie Bestuurs-, Beleids- en Politieke Wetenschappen, *Onderwijsvisitatie – Bestuurs-, beleids- en politieke wetenschappen*, VSNU, Utrecht, 1992.

VSNU-visitatiecommissie Bestuurskunde, *Onderwijsvisitatie – De kwaliteit van het universitair onderwijs – Bestuurskunde*, VSNU, Utrecht, 1998.

Bijlage: Lijst van informanten over visiteren (1985-2016)

1. prof.dr. Frans Leeuw (directeur WODC; onderwerp: visiteren in het hoger onderwijs),
2. prof.dr. Ferdinand Mertens (plv. sg OC&W; hoger onderwijs; inspecteur-generaal),
3. prof.dr. Jo Bardoel (visitatie van de NPO, omroepen),
4. prof.dr. Wim van de Donk (omroepen/ WRR),
5. prof. dr. Jos van Kemenade (bewindsman/ provinciale visitatie Limburg),
6. Prof. Bert Felling (visitatie WODC),
7. prof.dr. Jules Peschar (hoger onderwijs Vlaanderen, visitatie sociologie),
8. prof.dr. Herwig Reynaert (Vlaamse steden, visitatie politieke wetenschappen),
9. prof.dr. Ben Hoetjes (hoger onderwijs Vlaanderen, pol wetenschappen),
10. prof.dr. Henri Goverde (hoger onderwijs Vlaanderen, politieke wetenschappen),
11. prof.mr. Jaap Hage (onderzoeksvisitatie rechtsgeleerdheid UM),
12. prof.dr. Frits Stroink (onderzoeksvisitatie rechtsgeleerdheid UM),
13. prof.dr. Jan van der Dussen (visitatiecommissie opleidingen bestuurskunde),
14. prof.dr. Nico Nelissen (Radboud Universiteit, visitatie opleidingen bestuurs- en organisatiewetenschappen),
15. prof.dr. Rob Hoppe (Twente, lid interdisciplinaire commissie bestuurswetenschappen VSNU),
16. prof.dr. Kristof Steyvers (visitatie stadsbesturen Vlaanderen),
17. prof.dr. Herman van den Bosch (Open Universiteit, management wet., opsteller zelfevaluaties),
18. prof.dr. Henk Peer (visitatie economie)
19. dr. Peter de Goede (commissie midterm review EUR),
20. dr. Arend Geul (hbo- visitatie bestuurskunde/ overheidsmanagement, Avans),
21. dr. Theo van der Krogt (UTwente, hbo- visitatie bestuurskunde/ overheidsmanagement)
22. dr. Harry Daemen (EUR, hbo-visitatie bestuurskunde/overheidsmanagement),
23. dr. Thomas Block (UGent, visitatie stadsbesturen Vlaanderen),
24. dr. Jean Schutgens (promovendus op gebied van visiteren),
25. dr. Klaas Abma (promovendus bestuurskrachtmeting door adviesbureaus)
26. dr. Jeroen Winkels (hoger onderwijs Vlaanderen, sociologie),
27. dr. Ronald Stevens (mbo-audits),
28. drs. Mark Calon (corporaties/ prov visitatie Zeeland),
29. drs. Jan Mans (visitatie politiekorps),
30. mr. Chris Rutten (gemeentebesturen),
31. drs. Geert Jansen (Groningse gemeenten),
32. drs. Gerd Leers (minister in relatie tot COA)
33. mr. J. Besemer (vz. Rvb Kadaster, 1995)
34. drs. Sandra Korthuis ((Groningse gemeenten),
35. drs. Ruud Berndsen (prov visitatie Limburg),
36. drs. Jan Hendrikx (prov visitatie Limburg),
37. drs. Mike Leers (visitatie prov. Zeeland)
38. drs. Hanja Maij-Weggen (visitatie prov. Zeeland)
39. drs. Cees Versteden (visitatie juridische functie gemeente Den Haag),
40. drs. Rien Fraanje (provinciale visitatie Limburg),
41. dr. Michiel Kort (provinciale visitatie Limburg),
42. Bart van Herck (visitatie stadsbesturen Vlaanderen),
43. Drs. Dick de Cloe (visitatie veiligheidsregio).
44. Drs. Dirk Wijma (audits mbo kwaliteitsnetwerk),
45. Drs. Leo van den Hoek (audits mbo kwaliteitsnetwerk),
46. Drs. Heim Meijerink (vz. Kwaliteitsraad Kwaliteitsnetwerk mbo),
47. Drs. Th. Douma (CvB Roc Nijmegen; Kwaliteitsnetwerk mbo),
48. Mr. Kees Hermens (provincie Limburg, secr. visitatie Limburgse gemeenten),
49. Drs. Chris Wouters (Eindhoven, gemeentelijke bestuurskrachtmeting),
50. Linda Boudry (Kenniscentrum Vlaamse steden, Stedenfonds, Brussel),

51. Peter Daerden (Kenniscel kwaliteitszorg VLUHR, Brussel; secretaris visitatie pol. wetenschappen)
52. Patrick Janssens (voorm burgemeester Antwerpen, Stedenfonds),
53. Louis Tobback (burgemeester Leuven, visitatie grotestedenbeleid Vlaanderen)
54. Wim Dries (burgemeester van Genk, Stedenfonds),
55. Henk Opsteegh (voorm. burgemeester Schijndel)
56. Mr. Jos Houben (voorm. Burgemeester Raalte, Barneveld; adviseur).

De auteur

Prof.dr. Arno F.A. Korsten is honorair hoogleraar bij de Capaciteitsgroep Grondslagen en Methoden van het recht, faculteit rechtsgeleerdheid, Universiteit Maastricht. Adres: afa.korsten@planet.nl.

Voor commentaar op een concept van deze tekst dank ik de volgende personen in willekeurige volgorde:

dr. Ronald Stevens (Stevens consultancy), drs. René Kloosterman (Aequi; voorzitter van commissies), drs. Cees Versteden (voormalig algemeen directeur van de provincie Noord-Holland en eerder gemeentesecretaris van de gemeente Utrecht), drs. Albert Jan Hoeve (strategisch onderwijsadviseur Roc Deltion, Zwolle)