

LEREN (VAN) VISITEREN

Een kwalitatief onderzoek naar de werking en doorwerking van
visitaties op het organisationeel leervermogen van publieke
professionele organisaties

Emma Krol

Oktober 2021

MSc Publiek Management

Universiteit Utrecht

Colofon

4 oktober 2021

Student E.R. (Emma) Krol

Studentnummer 4296648

Eerste lezer prof. dr. M. Noordegraaf

Tweede lezer dr. S.G. Grimmelikhuijsen

Begeleider Openbaar Ministerie drs. L.M. van Essen

Scriptie ter verkrijging van de graad Master of Science

Publiek Management

Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap

Faculteit Recht, Economie, Bestuur- en Organisatie

Universiteit Utrecht

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie getiteld ‘Leren (van) visiteren’ als sluitstuk van de master publiek management. Het leren neemt in deze scriptie een centrale plaats in op welke manieren organisaties en individuen leren. Op papier zetten wat leren nu precies, blijkt uit de hoeveelheid literatuur die is bestudeerd, complex en diffuus; dat is per geval en voor elk persoon anders. Ik heb leren op verschillende manieren ervaren in mijn studietijd en in het bijzonder tijdens de masteropleiding.

In de eerste plaats heeft deze master mij veel geleerd over het doorgronden van maatschappelijke vraagstukken en op welke wijze daar richting aan kan en moet worden gegeven met inachtneming van gedeelde, maar ook soms conflicterende belangen. Vanuit een bachelor rechtsgeleerdheid waren maatschappelijke vraagstukken ook onderwerp, maar werd hoofdzakelijk vanuit een wetgevingsperspectief geredeneerd. Dankzij de overstap naar de bestuurs- en organisatiewetenschap zie ik, dat hoewel wet- en regelgeving fundamenteel is, er in de praktijk zoveel meer bij komt kijken. Ondanks dat de corona-maatregelen het studiejaar er aanzienlijk anders hebben doen uitzien, heb ik dankzij het enthousiasme en de bevologenheid van de docenten, gastsprekers en medestudenten waardevolle kennis en ervaringen opgedaan die gegarandeerd van pas komen in mijn aankomende carrière.

Maar, deze opleiding heeft mij naast academische verdieping ook veel geleerd op persoonlijk vlak. Ik heb geleerd door te zetten, en op te staan na het vallen. Ik heb geleerd grenzen te stellen, maar ook juist te verleggen en ben ik lerende om te zien en waarderen wat ik allemaal wél kan en heb bereikt. In het verlengde hiervan zijn enkele woorden van dank op zijn plaats. Ten eerste gaat mijn dank uit naar Mirko voor de prettige en constructieve begeleiding tijdens het schrijfproces. Jouw vertrouwen en positieve blik gaven mij de benodigde moed en geruststelling die mij bij deze eindstreep hebben gebracht. Ook gaat mijn dank uit naar Laurus, mijn begeleider bij het Openbaar Ministerie, voor de prettige samenwerking en het meedenken in de onderzoekopzet en -uitvoering. Daarbij ben ik alle respondenten vanuit het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak zeer erkentelijk voor hun participatie en openheid in de gesprekken. Ook en in het bijzonder wil ik mijn ouders bedanken voor de onvoorwaardelijke liefde en steun die jullie mij op vele manieren hebben gegeven de afgelopen jaren. Tot slot, Florence en Olivier; dank jullie wel dat jullie er altijd voor mij zijn.

Ik zie uit naar wat de (nabije) toekomst mij gaat brengen, maar leren zal ik ongetwijfeld. Ik hoop dat met hetzelfde plezier te doen als ik in mijn studietijd heb ervaren.

Emma Krol

Utrecht, 5 oktober 2021

Samenvatting

Overheidsorganisaties hebben een plicht jegens de politiek en maatschappij om optimale resultaten te boeken en daar verantwoording over te kunnen afleggen, omdat overheidstaken (deels) middels publieke gelden worden gefinancierd. De verantwoordingsdruk lijkt alsmaar toe te nemen, door ontwikkelingen als internationalisering, individualisering en mediatisering. De samenleving is kritischer en maatschappelijke verbanden zijn losser; de gezagsverhouding tussen overheid en burger verandert. Voor publieke organisaties met een hoog professioneel karakter – zoals het Openbaar Ministerie (OM) – is het een lastige balanceer-act om enerzijds met de tijdgeest mee te blijven gaan en tegelijkertijd te voldoen aan eisen als stabiliteit, kwaliteit en rechtszekerheid.

Een manier om de buitenwereld meer inzicht te verschaffen in hoe organisaties te werk gaan is de visitatie. Bij een visitatie evalueert en waardeert een onafhankelijke commissie van deskundigen hoe een organisatie presteert en wat aandachtspunten zijn voor prestatieverbeteringen en organisatieontwikkeling. Een visitatie leent zich in beginsel dus goed voor leren. Echter, leidt het niet automatisch tot realisatie van de leerpotentie. Strategisch en/of defensief gedrag of tussenkomst van andere prioriteiten zijn risico's die een visitatierapport in de bureaula kunnen doen verdwijnen.

Met dit onderzoek is getracht inzicht te krijgen in de relatie tussen visiteren en het leervermogen van een publieke professionele organisatie. De centrale onderzoeksvraag in deze scriptie is: *Op welke wijze en onder welke omstandigheden kan een visitatie bijdragen aan het organisationeel leervermogen van een publieke professionele organisatie?*

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is literatuur bestudeerd over (organisationeel) leren, leervermogen, de lerende overheid en visiteren. In de theorie wordt benadrukt dat leervermogen een kwestie is van bevorderende en beperkende factoren die zowel leerstructuur als leercultuur beïnvloeden. Teneinde organisationeel leervermogen te versterken, is de opgave om de leerstimuli aan te moedigen en te internaliseren en anderzijds leerblokkades te doorgronden en op te heffen om de kennisstroom binnen een organisatie te optimaliseren en relevante kennis wordt opgeslagen in het organisatiegeheugen. Op basis van de theorie zijn twee conceptuele modellen opgesteld voor leervermogen alsmede de relatie tussen visiteren en leervermogen.

Het empirisch onderzoek is gericht op bij de rechtspraak betrokken organisaties, aangezien de (wetenschappelijke) literatuur vooralsnog gericht is op visitaties in andere publieke sectoren. Middels interviews en documentenanalyse is met nadruk inzichtelijk gemaakt op welke manier het visiteren bijdraagt aan het leervermogen van het Openbaar Ministerie, aangezien het OM recent aan een visitatie is onderworpen. Dat was de nasleep van de commissie Fokkens, die het OM kritisch analyseerde nadat enkele affaires waren blootgelegd. De onderzoeksresultaten tonen aan dat de bijdrage voor het leervermogen meervoudig kan zijn. Het visitatie-instrument draagt in de eerste plaats bij aan de leerstructuur van een (publieke professionele) organisatie, omdat tijd en aandacht wordt gecreëerd voor (zelf)reflectie en het op gang brengen van dialoog.

Idealiter heeft dit vervolgens een positieve uitwerking op de leercultuur. De houding van de gevisiteerde, duidelijke verwachtingen omtrent informatie- en communicatielijnen, een deugdelijk samengestelde visitatiecommissie, timing worden als relevante (rand)voorwaarden bevestigd. Daarbij zijn ook de mate waarin bevindingen en aanbevelingen van het visitatierapport constructief zijn, alsmede de sensitiviteit voor de aard en positie van een (i.h.b. publieke professionele) organisatie bepalend voor of en hoe een organisatie leert van een visitatie. Of de uitkomsten van een visitatie echter leiden tot leerstructurele aanpassingen, blijkt grillig en onzeker. Gebrek aan regie, de nadruk op het primaire werk(proces) en dwingende ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie maken het leveren van blijvende aandacht en inspanning voor de implementatie van visitatieaanbevelingen bewerkelijk. Duidelijke afspraken voorafgaand en na een visitatie, integratie van (organiseren van) leren in de visitatie thema's alsmede aandacht voor de sleutelpositie die leidinggevend innemen zijn aanbevelingen om doorwerking van de visitatie faciliteren, stimuleren en vast te houden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Samenvatting	ii
1. Inleiding.....	7
1.1. Aanleiding.....	7
1.2. Achtergrond	8
1.3. Probleemstelling	10
1.3.1. Doelstelling	10
1.3.2. Vraagstelling	11
1.4. Onderzoeksaanpak en -perspectief	12
1.5. Relevantie	12
1.5.1. Wetenschappelijke relevantie	12
1.5.2. Maatschappelijke relevantie	13
1.6. Leeswijzer	14
2. Leren door publieke professionele organisaties	15
2.1. Inleiding	15
2.2. Publieke professionele organisaties	15
2.3. Leren in een publiek-professionele context	17
2.4. Leren: een gelaagd begrip.....	19
2.4.1. Systeemleren.....	20
2.4.2. Cognitief leren.....	22
2.4.3. Sociaal leren	23
2.4.4. Afbakening	23
2.5. Organisationeel leren	24
2.6. Organisationeel leervermogen	25
2.7. Bouwstenen van organisationeel leervermogen	27
2.7.1. Leercultuur.....	28
2.7.2. Leerstructuur.....	29
2.7.3. Leerstimuli en -belemmeringen.....	30
2.7.4. Model	31
2.8. Deelconclusie.....	33
3. Visitaties laten werken	34
3.1. Inleiding	34
3.2. Definitie visitatie.....	34

3.3. Doel van een visitatie.....	37
3.4. Vormgeving van een visitatie	38
3.5. Het visitatieproces.....	41
3.6. Leren van een visitatie	44
3.7. Deelconclusie.....	46
4. Onderzoeksaanpak.....	48
4.1. Inleiding	48
4.2. Onderzoeksstrategie.....	48
4.3. Onderzoeksontwerp	49
4.4. Casusselectie	49
4.5. Operationalisatie	49
4.6. Respondentenselectie.....	50
4.7. Datavastlegging	52
4.8. Data-analyse.....	52
4.9. Kwaliteitscriteria van kwalitatief onderzoek	53
5. Leren door en binnen het OM.....	55
5.1. Inleiding	55
5.2 Leren en organisationeel leervermogen van het OM.....	55
5.2.1. <i>Leercultuur</i>	55
5.2.2. <i>Leerstructuur</i>	62
5.2.3. <i>Invloed vanuit de (organisatie)context</i>	66
5.3. Deelconclusie.....	67
6. Visitatie OM: ervaringen en verwachtingen.....	68
6.1. Inleiding	68
6.2. Vormgeving visitatie OM 2021	68
6.2.1. <i>Doel visitatie</i>	68
6.2.2. <i>Opdrachtgeverschap en frequentie van visitatie</i>	70
6.2.3. <i>Samenstelling commissie</i>	71
6.3. Het visitatieproces bij het OM.....	72
6.3.1. <i>Vorbereidingsfase: enquête en zelfevaluatie</i>	73
6.3.2. <i>Uitvoerende fase: gespreksrondes</i>	74
6.3.3. <i>Slotfase: organisationeel leren van een visitatie</i>	75
6.4. Relatie visitatie en organisationeel leervermogen	78

7. Conclusie	85
7.1. Inleiding	85
7.2. Beantwoording deelvragen	85
7.3. Beantwoording hoofdvraag.....	88
7.4. Theoretische implicaties	89
7.5. Praktische implicaties	90
7.6. Slotbeschouwing.....	91
 Referenties.....	 93
 Bijlagen.....	 98

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In juni 2018 werd door het College van Procureurs-Generaal (het College) van het Openbaar Ministerie (OM) besloten om de eigen organisatie door een onderzoekscommissie te laten onderzoeken. De aanleiding voor dit besluit waren publicaties in NRC Handelsblad (NRC) die betrekking hadden op twee voorvallen die zich in de top van het OM hadden afgespeeld. De eerste publicatie had betrekking op een liefdesrelatie tussen twee toenmalig hoofdofficieren van justitie die aanvankelijk niet was gemeld en welke een rol zou hebben gespeeld bij de benoeming van een van de twee tot hoofdofficier (Haenen, 2018a; 2018b). De tweede publicatie plaatste vraagtekens bij een opdrachtverstrekking vanuit het OM voor de levering van recruitment-software door een bedrijf dat werd gerund door familie van de voormalige procureur-generaal (Haenen, 2018c). De aangestelde onderzoekscommissie onder leiding van prof. mr. Fokkens (commissie Fokkens) maakte in april 2019 haar rapport openbaar. Daarin werd geconcludeerd dat het de top van het OM heeft ontbroken aan ethisch leiderschap door jarenlang niet op te treden in dit soort gevallen. Het ‘zelfreinigend vermogen’ van de organisatie was volgens de commissie ontoereikend geweest om adequaat in te spelen op interne gevoelens van onrust en onvrede die waren ontstaan naar aanleiding van een aantal gebeurtenissen die zich hadden voorgedaan in de top van de organisatie (OM, 2019a, p. 106). Mede hierdoor was naar het oordeel van de commissie onvoldoende sprake van een integere organisatiecultuur (OM, 2019a; Mr. Online, 2019).

Het College heeft de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport onderschreven en heeft in een reactie aangegeven de aanbevelingen van de commissie uit te voeren. Het College ziet het als zijn taak om te werken aan een veilig werkklimaat waarin medewerkers en de organisatie de ruimte hebben en krijgen om zich te ontwikkelen en (verder) te verbeteren (OM, 2019b). In dat kader is door het College een plan van aanpak aangeboden aan de verantwoordelijk minister (OM, 2019b). Hierin geeft het College te kennen dat inspraak én tegenspraak gewenst is bij het uitvoeren van het voorgestelde professionaliseringstraject van het OM; niet alleen van medewerkers, maar juist ook van externen (OM, 2019b, p. 4). Zulks werd ook door de commissie Fokkens benadrukt (OM, 2019a, p. 114). Om de onafhankelijke inbreng te versterken, heeft het OM een aantal instrumenten tot zijn beschikking; een van de genomen maatregelen is het instellen van een visitatie. Eind 2020 is de eerste Visitatiecommissie geïnstalleerd (OM, 2020c). Daar het voornemen is dat de visitatie periodiek zal plaatsvinden, “*geeft het OM invulling aan een structurele vorm van externe doorlichting op de (voortgang van) de verbetering van de kwaliteit van de organisatie*” (OM, 2020b, p. 3).

Kortom, het OM beperkt zich niet enkel tot de implementatie van de gedane aanbevelingen van de commissie Fokkens; het College benadrukt dat “*leren een continu proces is en verbeteren geen eindstation kent*” (OM 2020b, p. 5). Dit credo geldt niet alleen voor het OM; het belang ervan wordt door publieke organisaties benadrukt. In het proces van visiteren zijn twee relevante kernconcepten aan de orde: verantwoording en leren, afzonderlijk reeds bekende

thema's in de bestuurs- en organisatiewetenschap. Zo wordt gesproken van een verantwoordingsstaat (Bovens & Schillemans, 2009, p. 3) en de publieke organisatie als lerende organisatie (Maden, 2012; Van der Knaap, 1997). Met betrekking tot het visitatie-instrument is tevens door Schillemans (2007; 2009) de verantwoordingskant van visitaties in de publieke sector beschouwd.

Echter, er is nog weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan of en zo ja, hoe wordt geleerd van visiteren. Uit publicaties vanuit verschillende disciplines als bedrijfskunde, management- en organisatiewetenschap, maar ook gedragswetenschap is bekend dat leren in en/of door een organisatie een ambigu concept is en dat organisationeel leren door verschillende factoren kan worden beïnvloed. Het is geen gegeven dat de uit een visitatie voortvloeiende handreikingen of adviezen worden erkend en omarmd door de gevisiteerde organisatie, laat staan dat deze actief worden geïmplementeerd. De “leerpotentie” van een visitatie wordt dus niet altijd gerealiseerd (Schillemans, 2009). Met deze scriptie wordt een verkenning gedaan naar hoe visiteren en leren zich tot elkaar verhouden en welke factoren en omstandigheden deze relatie kunnen belemmeren of juist bevorderen.

De opkomst van visitaties in de publieke sector speelt zich af tegen een achtergrond van toenemende verantwoordingsdruk die aan het openbaar bestuur wordt opgelegd. Voor verdere beeldvorming hierbij schetst paragraaf 1.2 relevante achtergronden. In paragraaf 1.3 wordt vervolgens ingegaan op de leermogelijkheid die een visitatie biedt voor een publieke organisatie, uitmondend in de probleemstelling van deze scriptie en de daarmee samenhangende doelstelling. De vierde paragraaf belicht de relevantie van deze scriptie vanuit maatschappelijk alsmede wetenschappelijk perspectief. Voorts wordt in paragraaf 5 een introductie gegeven op het gehanteerde onderzoeksperspectief. Aan het einde van hoofdstuk 1 is een leeswijzer opgenomen voor het restant van de scriptie.

1.2. Achtergrond

De visie van structureel en blijvend leren die het College formuleert kan in verband worden gebracht met een bredere ontwikkeling die zich binnen het openbaar bestuur voordoet. Van publieke organisaties wordt meer dan voorheen verlangd en verwacht dat zij transparant zijn in hun beleidsvorming en -uitvoering (Brummelkamp, Van den Berg & Meijer, 2016). De burger en de samenleving hebben het recht om te weten wat er speelt binnen publieke (overheids-) organisaties en het is aan de organisaties om het vertrouwen van de burger te winnen en te behouden. Dit ‘recht’ is verbonden aan fundamentele rechtsstatelijke noties als democratische controle, controle op ambtelijke machtsuitoefening en rechtszekerheid (Brummelkamp et al., 2016, p. 5). Overheden vervullen publieke taken die (deels) vanuit belastinggelden worden bekostigd. Overheidsorganisaties hebben derhalve de plicht jegens de politiek, maar ook de maatschappij om met deze middelen optimale resultaten te boeken, en om verantwoording af te leggen over hun inkomsten en uitgaven (Van der Knaap, 2006, p. 1).

Deze verantwoordingsdruk neemt door veranderende verwachtingen uit de samenleving alleen maar toe. Ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie,

mediatisering, individualisering en internationalisering versnellen dit proces. Daarbij is de gemiddelde Nederlander in toenemende mate hoger opgeleid en kritischer ten aanzien van het te voeren beleid rondom maatschappelijke vraagstukken. In dit kader is het Actieplan ‘Open Overheid’ dat de Rijksoverheid in 2013 heeft afgekondigd relevant. Met dit programma wordt gestreefd naar een meer open relatie tussen overheid en burger (Ministerie van BZK, 2015).

Een manier om de buitenwereld meer inzicht te verschaffen in het functioneren van publieke organisaties is *visiteren*. Met een visitatie wordt op grote lijnen geëvalueerd en gewaardeerd hoe de betreffende organisatie (of een onderdeel daarvan) presteert en of, en zo ja op welke wijze, dit in de toekomst beter kan (Schillemans, 2009). Visitaties worden al langer als kwaliteitsinstrument gebruikt in onderwijsorganisaties (Jeliazkova & Westerheijden, 2000; De Vijlder & De Jager, 2005, pp. 2004-2005), de zorg (Van der Grinten & Meurs, 2005, pp. 236-237; Verhagen, 2005, pp. 229-233) gemeenten (Van der Knaap & Ritzen, 2000; Korsten, 2004) of zelfstandige bestuursorganen (zbo’s) als het Centrum voor Opvang en Asielzoeker (COA), Staatsbosbeheer of de Sociale Verzekeringsbank (SVB) (Schillemans, 2007; Korsten, 2016). Visitaties kunnen ook onderdeel uitmaken van het kwaliteitsbeleid van een beroepsgroep, zoals huisartsen of medisch specialisten (Van den Homberg, 1998; Dijkstra & In ’t Veld, 2009; Lombarts & Klazinga, 2001).

Behalve als middel voor verantwoording kan het visitatie-instrument ook worden ingezet voor leerdoeleinden (Korstens & Schutgens, 2012). Leren wordt in ons taalgebruik beschouwd als iets positiefs. Het veronderstelt dat men, door te leren, waarde kan toevoegen. Het belang van leren geldt behalve voor individuen ook voor organisaties en wordt binnen de overheid reeds langer benadrukt (zie e.g. rapport WRR, 2006). Door effectief te leren is een publieke (overheids-)organisatie in staat om voortdurend de kwaliteit van haar diensten en/of producten te verbeteren. Het instrument ‘visitatie’, een proces van onafhankelijke oordeelsvorming via betrokken deskundigen, past bij de professionele aard van een publieke organisatie zoals het OM. Er zijn daarbij parallellen te herkennen met visitatieprocessen in andere professionele organisaties. Denk hierbij aan universiteiten, ziekenhuizen, rechtbanken en gerechtshoven waarin het visitatie-instrument al langer structureel als kwaliteitsinstrument wordt gebruikt. Hoe een visitatie (door)werkt zal per organisatie verschillen, afhankelijk van haar aard, karakteristieken en de context waarin zij opereert (Korsten, 2016, p. 15).

Zoals eerder aangegeven, wordt de leerpotentie van een visitatie niet altijd gerealiseerd (Schillemans, 2009). De genoemde voorbeelden van publieke organisaties die visitaties als kwaliteitsinstrument hanteren hebben als kenmerk dat zij worden gedragen door professionals. Teneinde optimaal lering te trekken uit een visitatierapport is het zaak dat de boodschap van de zender (visitatiecommissie) op de ontvanger (de professional) wordt overgedragen. Deze informatieoverdracht is echter niet altijd lineair; er kan “ruis” op de lijn zitten waardoor het beoogde leereffect van een visitatie wordt belemmerd of verhinderd (Scherpbier, 2002, p. 207). Ook kan het zijn dat conclusies niet worden herkend door (medewerkers van) een organisatie, of dat de implementatie van aanbevelingen ‘geparkeerd’ wordt wegens andere prangende omstandigheden, waardoor de aanbevelingen (tijdelijk) worden genegeerd (Schillemans, 2007, p. 247). Anderzijds kunnen organisaties een visitatierapport niet negeren, omdat een

visitatierapport vaak openbaar beschikbaar wordt gesteld. Het openbaar maken van het rapport kan leiden tot reputatieschade bij de gevisiteerde organisatie. Hoewel het visitatieproces een vertrouwelijk karakter heeft, kan het openbaar maken van het rapport met risico's gepaard gaan (met name in het geval van onverwachte of gevoelige conclusies). Een gevolg kan zijn dat een organisatie zich daardoor sterk defensief opstelt en dit tot meer geslotenheid van de organisatie richting de autoriserende omgeving leidt (Schillemans, 2007).

1.3. Probleemstelling

1.3.1. Doelstelling

In het licht van het leerdoel van visiteren is de huidige visitatie bij het OM uit paragraaf 1 een interessante voorbeeldcasus. In het rapport van de commissie Fokkens wordt dit treffend verwoord: *“Elke zichzelf serieus nemende organisatie zal zich dergelijke naar boven komende onvrede moeten aantrekken en lering moeten trekken uit zo’n stand van zaken. Dat geldt voor de OM-organisatie in het bijzonder omdat het OM, evenals de rechtspraak, gezien zijn wettelijke taken aan hoge standaarden van fatsoen en integriteit moet voldoen. Twijfel daarover, zoals nu naar buiten is gekomen, raakt dan ook het gezag van het OM en daarmee de positie van hetgeen eerder werd aangeduid als het OM als instituut.”* (OM 2019a, p. 88)

Zoals eerder aangestipt, is de kennis omtrent de waarde van visitaties voor het leervermogen van publieke organisaties in Nederland beperkt. De inrichting, toepassing en uitwerking van een visitatie is vooralsnog overwegend praktisch en sector gebonden gebleven. De literatuur die hierover beschikbaar is, heeft betrekking op andere publieke sectoren dan de rechterlijke macht, e.g. het onderwijs, de gezondheidszorg of zbo's (Korsten, 2016; Korsten & Schutgens, 2012). Hoewel een vergelijking met deze sectoren ongetwijfeld overeenkomsten oplevert, is het zoals ook door de commissie wordt benadrukt, noodzakelijk dat het OM in staat is om op een bij de organisatie passende wijze blijvend en effectief te leren en te verbeteren. Dit vanwege zijn bijzondere institutionele positie in de samenleving waar het OM samen met de andere bij de rechtspraak betrokken organisaties dagelijks werkt aan het realiseren en garanderen van goede, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Tegelijkertijd verandert de organisatieomgeving in een hoger tempo en worden (publieke) organisaties meer geconfronteerd met complexe maatschappelijke vraagstukken. Het is daarom van essentieel belang dat deze organisaties leren en verbeteren om deze publieke taak en waarde(n) blijvend te realiseren (Raad voor de Rechtspraak, 2010a; Raad voor de rechtspraak, 2019, p. 10; Rechtspraak, z.d.).

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen hoe een visitatie als leerinstrument kan werken, en hoe een visitatie het organisationeel leervermogen van een publieke organisatie als het OM kan versterken. Hoewel de twee facetten van een visitatie (leren en verantwoorden) met elkaar samenhangen en soms overlappen, zal dit onderzoek hoofdzakelijk gericht zijn op het *leer*aspect van het visiteren. Meer specifiek staat centraal welke factoren en omstandigheden dit leerproces stimuleren of juist remmen. Hierin zal in het bijzonder een vergelijking worden gemaakt met visitaties van de zittende magistratuur (de rechtbanken en gerechtshoven). Voor

hen die interesse hebben in de verantwoordingskant vormt het werk van Schillemans (2007; 2009) een mooi startpunt.

1.3.2. Vraagstelling

Dit leidt tot formulering van de volgende onderzoeksvraag:

Op welke wijze en onder welke omstandigheden kan een visitatie bijdragen aan het organisationeel leervermogen van een professionele publieke organisatie?

In deze scriptie zal in eerste instantie gefocust worden op de organisatie-aspecten van publieke organisaties, waaronder het OM, in de beschouwing van de manier waarop leren middels visitatie(s) wordt vormgegeven alsmede *gemanaged* door organisaties. Ook zal er aandacht zijn voor bestuurwetenschappelijke aspecten, om te bezien hoe de uitvoering van de organisatiekant zich verhoudt tot het meer beleidsmatige waarin publieke waarden, belangen, *checks and balances* een rol spelen bij de structurele inbedding van de visitatie in het kwaliteitsmanagementsysteem van het OM.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn de volgende theoretische deelvragen opgesteld.

1. Hoe leren publieke professionele organisaties?
2. Wat is organisationeel leervermogen?
3. Wat zijn visitaties?
4. Wat is de relatie tussen visitaties en het organisationeel leervermogen van publieke professionele organisaties?

Na het theoretisch kader volgt een beschrijving van het empirisch onderzoek dat is verricht in het kader van deze scriptie, met vervolgens een presentatie van de onderzoeksresultaten en de interpretatie daarvan. Ter structurering van het empirisch gedeelte van dit onderzoek zijn de volgende praktische deelvragen geformuleerd:

5. Hoe kan het organisationeel leren en leervermogen van het OM worden beschreven?
6. Hoe is de eerste visitatie van het OM vormgegeven en ervaren?
7. Wat is de (verwachte) bijdrage van de eerste visitatie OM aan het organisationeel leervermogen van de organisatie?

Belangrijk om op te merken is dat het onderzoek gericht zal zijn op het *proces* van de visitatie en hoe dat uitwerking heeft op het leervermogen van de organisatie, en niet de *inhoud* van hetgeen tussen de commissieleden en medewerkers van het OM in het kader van de visitatie is uitgewisseld. Op deze wijze is de onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid van de visitatiecommissie gewaarborgd. Voorts dient er rekening mee te worden gehouden dat deze scriptie gelijktijdig met de uitvoering van de visitatie van het OM is geschreven, en er daarom geen zicht is op conclusies en aanbevelingen voortkomend uit de visitatie, en welk vervolg daaraan wordt gegeven.

1.4. Onderzoeksaanpak en -perspectief

De theoretische deelvragen worden beantwoord middels een literatuurstudie en wordt de verhouding tussen visiteren en leervermogen geconceptualiseerd in een model. Tevens worden daarbij enkele verwachtingen uitgesproken voorafgaand aan het empirisch onderzoek. De empirische deelvragen dienen ter aanvulling en verdieping van het theoretisch kader en model. De empirische vragen worden beantwoord met een casestudy van het OM. Met een casestudy wordt een of enkele casus in detail geanalyseerd. De meerwaarde hiervan is dat het leidt tot rijkere inzichten en waarderingen (Bryman, 2012, p. 66). Bovendien is er aandacht voor de context en de omstandigheden waarin de casus zich manifesteert (Yin, 2012, p. 4). Voor het onderzoek zijn twaalf interviews met verschillende betrokkenen bij de visitatie van het OM gevoerd en vier aanvullend interviews met respondenten vanuit de gerechten-visitaties van 2014 en 2018. Er is dus geen sprake van een volwaardig vergelijkend casusonderzoek.

Het onderzoeksontwerp en de methoden maken dat de analyse overwegend descriptief van aard is. Het doel is te beschrijven op welke manier en welke omstandigheden het leervermogen van een publieke professionele organisatie zich ontwikkelt naar aanleiding van een visitatie. Maar, descriptie is meer dan alleen beschrijven. Beschrijving geeft blijk van een bepaalde doorgronding van de theorie en van daaruit het blootleggen van bepaalde verschijnselen, verbanden en mechanismen. Op basis van de inzichten voortkomend uit de descriptieve analyse wordt een aanzet gedaan tot prescriptie over leren van visiteren waarmee, in de ogen van de onderzoekster, rekening dient te worden gehouden in vervolgonderzoek en door organisaties bij de opzet, uitvoering en doorwerking van visitaties. Het onderzoek is derhalve inductief, waarbij aanzet wordt gedaan tot theorievorming (Bryman, 2012, p. 26).

1.5. Relevantie

1.5.1. Wetenschappelijke relevantie

De concepten van organisationeel leren en de lerende organisatie zijn reeds enkele decennia bekend in de wetenschap (Crossan, Lane & White, 1999, p. 522). Cangelosi & Dill spraken er reeds in 1965 over, maar het onderzoeksonderwerp maakte eind jaren tachtig en negentig een opmars. Het idee van een lerende organisatie, een organisatie die in staat is effectief en efficiënt te leren, werd (en wordt) in het bedrijfsleven beschouwd als een strategisch voordeel ten opzichte van de concurrentie (Jashapara, 2003 in: Abu Khadra & Rawabdeh, 2006, p. 455). Maar, het idee van organisationeel leren raakt naast (productie) management ook andere (wetenschappelijke) disciplines als psychologie, sociologie en organisatiekunde. De ambitie om als professionele organisatie blijvend te leren is vanuit een bestuurskundig en organisatiewetenschappelijk oogpunt een interessant onderwerp, omdat een organisatie als het OM enerzijds net als elke andere organisatie te maken heeft met de inrichting van behoorlijke organisatiestructuren en processen, maar anderzijds omdat het door zijn publieke en wettelijke taak en (hoog)professionele taakuitvoering juist een relatief unieke organisatie is, waarin aandacht moet zijn voor bepaling en invulling van publieke waarde en legitimiteit ten opzichte van de samenleving, politiek en overheid (OM, 2019a, p. 31-34). Echter, er is relatief weinig aandacht besteed aan het fenomeen van organisationeel leren in de publieke sector (Maden,

2012). Er zijn weliswaar verkenningen gedaan in publieke sectoren als onderwijsinstellingen (Tjepkema, 2002), de krijgsmacht (Bijlsma, 2010; De Graaff & Kramer, 2012) en de gezondheidszorg (Kessel, 1997), maar een (vergelijkend) onderzoek omtrent dit concept in de bij de rechtspraak betrokken organisaties is vooralsnog uitgebleven.

Met betrekking tot het visitatie-instrument is de wetenschappelijk literatuur beperkt (zie met name Schillemans, 2007; 2009; Korsten & Schutgens, 2012; Korsten, 2016). Daarin wordt weliswaar benoemd dat het visiteren als toezichtsinstrument en/of als kwaliteitsinstrument kan worden gezien, maar een expliciete verbinding met theorieën omtrent organisationeel leervermogen blijft uit. Dit onderzoek tracht een aanzet te doen tot (wetenschappelijke) inkleuring van de leerkant van het visiteren en daarmee de effectiviteit van de visitatie als kwaliteitsinstrument voor het (door)ontwikkelen van organisationeel leervermogen.

1.5.2. Maatschappelijke relevantie

Door processen van globalisering, technologisering en mediasering zijn maatschappelijke verbanden losser, onvoorspelbaarder en minder bestuurbaar geworden (Van Dijk, 2014, p. 9). Het internet en de (sociale) media spelen hierbij een prominente rol; overal en op elk moment van de dag is men slechts een muisklik verwijderd van informatie. Publieke organisaties zijn de afgelopen eeuw meer blootgesteld aan de ‘buitenwereld’ dan voorheen. Er wordt door de media snel en uitvoerig geïnformeerd over (mogelijke) misstanden die zich hebben voorgedaan, denk aan de toeslagenaffaire of het datalek bij de GGD in het afgelopen jaar. Daarmee samenhangend is de burger hoger opgeleid en de welvaart toegenomen, wat heeft geresulteerd in meer informele omgangsvormen en een kritischere blik (Van Dijk, 2014; Ministerie van BZK, 2015). Deze ontwikkelingen maken dat het gezag van de overheid en publieke functionarissen onder druk staat (Van Dijk, 2014, p. 9).

Overheidsorganisaties en andere publieke instanties zijn door deze ontwikkelingen gedwongen om zich blijvend aan te passen op een continu veranderende omgeving om van toegevoegde waarde te blijven zijn. Als de overheid hier niet in slaagt, verliest ze haar legitimiteit en daarmee bestaansrecht (Van Dijk, 2014, p. 13). Organisaties moeten “*brains*” hebben om effectief met veranderingen om te gaan en dienen dus niet alleen kennis te kunnen opslaan, maar ook verwerken, opdat relevante informatie wordt geïnterpreteerd en betekenis krijgt en zij met de extra kennis kunnen overleven (Simons, 1990, p. 220). Dit proces wordt aangeduid als leren. De Nederlandse overheid zal echter niet snel als lerend, leergierig of innovatief worden betiteld; zij wordt eerder beschouwd als ‘dom’ en niet in staat om lering te trekken uit het verleden (Van der Knaap, 2006; ’t Hart, Hufen & Van Duin, 1988, p. 83). Het nadeel van de grote media-aandacht voor incidenten bij overheidsorganisaties is dat de focus op de overtreding of gemaakte fouten ligt. Dit beïnvloedt de beeldvorming over, en daarmee uiteindelijk ook het vertrouwen in publieke (overheids-)organisaties. Leren wordt op deze wijze *geframed* als reactief, oftewel leren van fouten, maar leren kan veel meer dan dat zijn. Het kan juist ook een proactief element hebben en daarmee een meer positieve connotatie verkrijgen: een publieke organisatie die weet hoe zij leert, transparant is in haar handelen en open staat voor externe zienswijzen toont welwillendheid om blijvend te werken aan optimalisatie van de uitvoering van haar publieke taak in een dynamische omgeving.

Met dit scriptieonderzoek kan ten eerste een praktische bijdrage geleverd worden aan de evaluatie van het visitatieproces, welke naderhand door het OM zal worden opgesteld. Doel van de evaluatie is om richting te geven aan opvolgende visitaties, door bijvoorbeeld het opstellen van een draaiboek en het aanscherpen van het visitatieprotocol. Ten tweede zijn de bevindingen uit het scriptieonderzoek nuttig voor de concrete vormgeving van visitatiepraktijken in de publieke sector aan de voorkant, opdat in de toekomst effectief gebruik gemaakt kan worden van dit instrument ten aanzien van de (door)ontwikkeling van publieke organisaties en hun maatschappelijke taken.

1.6. Leeswijzer

De twee opvolgende hoofdstukken vormen samen het theoretisch kader waarin de relevante theorie en concepten worden uitgelicht. Hoofdstuk 2 beschrijft hoe publieke professionele organisaties op organisatieniveau leren en wat onder organisationeel leervermogen dient te worden verstaan. In hoofdstuk 3 staat het visitatie-instrument centraal en wordt de relatie gelegd tussen visiteren en organisationeel leervermogen. In hoofdstuk 4 wordt toelichting en verantwoording gegeven over de gekozen onderzoeksmethodiek, de bijbehorende kwaliteitscriteria en het procesverloop. In de hoofdstukken 5 en 6 worden de verworven onderzoeksresultaten besproken en geanalyseerd. De scriptie wordt besloten met een conclusie (hoofdstuk 7) wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen, beschouwd welke implicaties uit het onderzoek volgen voor de wetenschap en maatschappij en worden in navolging daarvan aanbevelingen gedaan.

2. Leren door publieke professionele organisaties

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het belang van leervermogen voor hoog professionele publieke organisaties toegelicht. Uitgelegd wordt wat wordt verstaan onder publieke professionele organisaties (paragraaf 2), wat de oorzaken zijn voor toegenomen verwachtingen vanuit politiek, media en maatschappij en waarom het wenselijk is dat overheden en overige publieke organisaties op effectieve wijze kunnen leren (paragraaf 3). Na deze contourenschets wordt uiteengezet wat leren is en omvat (paragraaf 4) en hoe leren door een organisatie eruitziet (paragraaf 5). Ten slotte wordt aanzet gedaan tot een omschrijving van de verhouding van organisationeel leren tot het leervermogen van een (publieke professionele) organisatie. In paragraaf 8 wordt een deelconclusie geformuleerd en antwoord gegeven op de deelvraag ‘Hoe ziet leren door publieke professionele organisaties eruit?’

2.2. Publieke professionele organisaties

Alvorens wordt ingegaan op het ‘waarom’ en ‘hoe’ van organisationeel leren, is het belangrijk om stil te staan bij wat een professionele publieke organisatie is. In de wetenschappelijke literatuur kan geen exacte definitie worden teruggevonden voor de term professionele publieke organisatie. Wel wordt er gesproken over publieke organisaties *of* professionele organisaties, maar vele publieke organisaties kunnen tevens als een professionele organisatie worden aangemerkt. In deze paragraaf zullen deze twee concepten worden uitgelicht, waarna een specificering volgt van de term publieke professionele organisatie ten behoeve van de inkadering van deze scriptie.

Publieke organisaties zijn organisaties die behoren tot de publieke sector of het publieke domein (Noordegraaf, 2015, p. 21). Kenmerkend voor publieke organisaties is dat zij onderdeel uitmaken van de overheid of daaraan gerelateerd zijn en (gedeeltelijk) met publieke middelen worden gefinancierd. Daarnaast staan publieke organisaties onder formeel (politiek) toezicht. Dat maakt dat zij verantwoording dienen af te leggen over gemaakte keuzes in hun organisatiebeleid en -uitvoering (Noordegraaf, 2015, p. 22). Dat heeft tot gevolg dat organisaties die functioneren in een publieke omgeving slechts beperkte ruimte kennen (en voelen) om mensen en middelen anders in te zetten, bepaalde taken op te heffen of juist te starten (Bovens, 't Hart, Van Twist, Van den Berg, Van der Steen & Tummers, 2017, p. 143). De relatie tussen publieke organisaties en burgers is daarnaast wezenlijk anders dan bij private organisaties, omdat de relatie niet vrijwillig is. Enerzijds worden burgers bepaalde verplichtingen en lasten opgelegd (e.g. belasting betalen of zelfs naar de gevangenis gaan), anderzijds kunnen overheidsorganisaties niet selectief zijn in welke doelgroep zij wel of niet wil bedienen (Bovens et al., 2017, p. 143). Publieke organisaties kunnen verschillende taken hebben: besluit- en beleidsvorming (e.g. ministeries of gemeenten), beleidsuitvoering (e.g. de politie of immigratiediensten) of inspectie en toezicht (e.g. de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugdzorg, rechtbanken en openbaar ministeries) (Noordegraaf, 2015, p. 22).

Het woord ‘professioneel’ in de term professionele organisatie impliceert kennis en expertise. Brock (2006) houdt het kort en krachtig: een professionele organisatie is een organisatie die voornamelijk geprofessionaliseerde beroepen ondersteunt (p. 157). Professionele organisaties zijn in het voortbestaan van hun dienstverlening afhankelijk van de kennis en expertise van hoogopgeleide specialisten (Brock, 2006, p. 159; Sprenger, Van Eijdsen, Ten Have & Ossel, 1995, p. 19). Vanwege de focus op hun kennis en expertise kent een professionele organisatie een sterk gedecentraliseerde structuur. Waar bij andere type organisaties besluit- en beleidsvorming sterk *top-down* tot stand komt, is dat in een professionele organisatie geconcentreerd in de uitvoerende kern van de organisatie, die overwegend uit professionals bestaat en ook door hen wordt geleid (Mintzberg, 2003). Meer specifiek onderscheidde Mintzberg (2003) als configuratie de professionele bureaucratie, waarin de kern van de dienstverlening in de uitvoerende kern ligt en waar de professional in direct contact staat met de cliënt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een arts die patiënten behandelt in het ziekenhuis, een (hoog)leraar die doceert in het onderwijs of een (hoofd)officier van het OM die belast is met een specifieke zaak (zie Box 2.1 voor meer informatie over het OM als organisatie). De kennis en vaardigheden die vereist zijn voor een goede werkuitvoering zijn zodanig casus gebonden dat het behandelen van een uitzonderlijke patiënt of een bijzondere strafrechtszaak zich moeilijk laat vertalen in een gestandaardiseerd werkproces. Dat vergt interpretatie en waardering van de specifieke omstandigheden met de kennis en ervaring die een professional tot zijn beschikking heeft. Om die reden genieten professionals een grote mate van autonomie in hun werk. De professional vormt dus de hoeksteen van een professionele organisatie, want een professional voert niet alleen zijn/haar werk uit, maar kent door deze zogeheten *tacit knowledge* ook een zekere mate van *managerial control* (Brock, 2006, p. 158; Noordegraaf, 2015).

Samenvattend slaat de term ‘publieke organisatie’ dus op een statutaire positie die een dergelijke organisatie inneemt in de samenleving. Het geeft duiding aan hoe publieke organisaties zich verhouden tot de staat, de markt en de burger. De term ‘professionele organisatie’ is daarentegen gericht op de manier waarop sturing wordt gegeven aan en binnen een organisatie. Dat is in het geval van een professionele organisatie redelijk *bottom-up*, doordat de kern van een professionele organisatie gelegen is in de professionals, hun kennis en vaardigheden. De meest genoemde voorbeelden van professionele organisaties zijn architectenfirma’s, accountantskantoren en adviesbureaus. Maar ook binnen het publieke domein doen zich tal van soorten professionele organisaties voor zoals universiteiten, onderwijsinstellingen of welzijnsorganisaties (Bovens et al., 2017, p. 155). Het is dus mogelijk dat een bepaalde organisatie zowel overeenkomsten vertoont met de eigenschappen van een publieke organisatie als met die van een professionele organisatie. Daarom zal, ter verduidelijking en afbakening van deze scriptie met de term publieke professionele organisatie worden bedoeld: *een organisatie met een duidelijke taak en positie ten behoeve van en jegens de samenleving waarvan de strategie en uitvoering hoofzakelijk wordt geleid en bepaald door professionals*. Voor de volledigheid wordt daarbij opgemerkt dat de term ‘publieke organisatie’ in deze definitie nauw dient te worden opgevat, dat wil zeggen als een overheidsorganisatie. Hoewel non-profit organisaties zich ook deels in de publieke sfeer bevinden, zullen deze buiten beschouwing blijven in deze scriptie.

Het OM als publieke professionele organisatie

Taak

Het Openbaar Ministerie (OM) is een organisatie die, samen met de politie en andere opsporingsdiensten, ervoor zorgt dat personen die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit worden opgespoord en vervolgd. Op grond van de wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) is het OM als enige instantie in Nederland bevoegd om verdachten voor de strafrechter te geleiden. Het OM vormt samen met de rechtspraak de rechterlijke macht. (OM, z.d.(a)).

Organisatie

De landelijke besturing en leiding van het OM wordt uitgevoerd door het College van procureurs-generaal. Het OM bestaat uit verschillende onderdelen. Er zijn tien arrondissementsparketten, die regionaal bepaald zijn en verantwoordelijk zijn voor de opsporings- en vervolgingstaken binnen de regio. Daarnaast zijn er ook specialistische parketten, te weten het Landelijk Parket (gemoeid met bestrijding van (internationaal) georganiseerde misdaad), het Functioneel Parket (bestrijding van criminaliteit op het gebied van milieu, economie en fraude) en het parket CVOM (verkeerszaken). Het Ressortsparket behandelt strafzaken in hoger beroep. Het Parket-Generaal ondersteunt het College op het gebied van onder andere beleid, bestuurlijke en juridische zaken, bedrijfsvoering en communicatie. Ook is hier het Wetenschappelijk Bureau van het OM onder gebracht. Tot slot zijn er het DVOM (de dienstverleningsorganisatie van het OM op het gebied van o.a. HR, IT, financiële administratie en projectmanagement) en de Rijksrecherche (ambtsmisdrijven) (OM, z.d.(b)).

Er werken ongeveer 5.500 medewerkers bij het OM (OM, 2021, p. 52). De kernfunctie binnen het OM is de officier van justitie. Een officier van justitie geeft leiding aan het opsporingsonderzoek en vervult daarnaast de rol van openbaar aanklager in de rechtszaal. Daarnaast kent elk arrondissementsparket een hoofdofficier van justitie alsmede een plaatsvervangend hoofdofficier. Samen met een directeur bedrijfsvoering vormen zij de parketleiding van een parket.

Positie

Het OM is een publieke organisatie: het wordt gefinancierd door publieke gelden en is tevens aan politieke invloed onderhevig. Officieren zijn autonoom in de magistratelijke uitvoering van hun werk, maar op grond van de wet RO kan de minister van Justitie en Veiligheid in uitzonderlijke strafzaken aanwijzingen geven. In de regel is de verantwoordelijk minister hoofdzakelijk betrokken met de algemene lijn van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. Dit omdat de minister hiervoor politiek verantwoordelijk is richting de Staten-Generaal.

Box 2.1: beknopte beschrijving van het OM.

2.3. Leren in een publiek-professionele context

Zoals in de vorige paragraaf werd aangestipt, zijn er meerdere soorten organisaties die een hoog professionaliteitsgehalte kennen en dat blijvend willen versterken. Ook overheidsorganisaties leggen de nadruk op het belang van kwaliteit in beleidsvorming en -uitvoering. Zij voelen meer druk en hebben meer baat bij het verdergaand en blijvend professionaliseren. Daar is een aantal oorzaken voor aan te wijzen. Ten eerste zijn maatschappelijke verbanden losser en minder bestuurbaar geworden als gevolg van globalisering, technologisering en mediasering (Van Dijk, 2014, p. 9). Er wordt door de (digitale) media snel en uitvoerig bericht over (mogelijke) misstanden. Publieke organisaties worden hierdoor meer blootgesteld aan de ‘buitenwereld’ dan voorheen. Ten tweede is de tegenwoordige burger hoger opgeleid, en heeft daardoor een

kritischere blik richting de overheid (Van Dijk, 2014; Ministerie van BZK, 2015). Het overheidsgezag is niet langer gecentraliseerd; besluitvorming vindt tevens plaats in individuele of collectieve zelforganiserende initiatieven. Deze ontwikkelingen maken dat het gezag van de overheid en publieke functionarissen onder druk staat (Van Dijk, 2014, p. 9). Ten derde doen zich in toenemende mate zogeheten *wicked problems* voor. Dat zijn complexe, onvoorspelbare en rigide maatschappelijke vraagstukken die niet opgelost kunnen worden met gebruikelijke procedures, maar die vragen om nieuwe oplossingen en strategieën (WRR, 2006; Head & Alford, 2015, p. 712). De mate van *wickedness* van een probleem wordt bepaald door drie factoren: i) de complexiteit rondom institutionele kaders en regelgeving, ii) de hoeveelheid betrokken stakeholders met elk (verschillende) belangen en iii) de mate van (wetenschappelijke) onzekerheid hoe het probleem over de tijd en ten gevolge van maatregelen evolueert (Head & Alford, 2015). Voorbeelden van *wicked problems* zijn onder andere de noodzaak van het verminderen van CO²-uitstoot, de recente stikstofcrisis of de huidige krapte op de woningmarkt.

Naast de beschreven verschuiving in gezag relaties staan publieke organisaties voor een tweede uitdaging, welke ook in verband kan worden gebracht met maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Kennis die noodzakelijk is voor het blijven functioneren in onze huidige kennismaatschappij is overal en op elk moment van de dag beschikbaar (Van Dijk, 2014, p. 9; Sprenger, 2000, p. 17). Echter, deze kennis is minder vaststaand of onweerlegbaar geworden door de voornoemde ontwikkelingen. Wat vandaag geldt, kan morgen alweer ‘oud nieuws’ zijn. Het tijdsbestek waarin kennis als relevant en bruikbaar wordt geacht voor het oplossen van een bepaald vraagstuk is verkort; de ‘halfwaardetijd’ van kennis is afgenomen (Weggeman, 2000 in Spoel, 2020, p. 17). Dit heeft gevolgen voor het functioneren van professionals. Waar lange tijd formele vormen van training het uitgangspunt waren om te leren, vindt er een verschuiving plaats van *kennisverwerving* naar *kennistoepassing*. Dat vraagt om leerprocessen die meer direct toepasbaar zijn in het dagelijkse werk van een professional. In plaats van ‘leren van’ wordt ‘leren hoe’ het centrale vraagstuk in organisatieontwikkeling (Ruijters, Noorman, Rockwell & Simons, 2004, p. 9). Kenniswerkers moeten zich intensiever en continu ontwikkelen om te voorkomen dat een discrepantie ontstaat tussen vraag (het vervullen van bepaalde werkzaamheden waar kennis voor is vereist) en aanbod (de beschikbare kennis die medewerkers met zich dragen) (Depassé, 2018 in Spoel, 2020, p. 17).

Om hun bestaansrecht te behouden dienen overheidsorganisaties en andere publieke instanties zich blijvend aan te passen aan een continu veranderende omgeving (Van Dijk, 2014, p. 13). Organisaties moeten “*brains*” hebben om effectief met deze veranderingen om te gaan (Simons, 1990, p. 220). Ze dienen dus niet alleen kennis te kunnen opslaan, maar ook zodanig te verwerken dat relevante informatie betekenis krijgt, opdat zij met dat extra stukje kennis beter kunnen ‘overleven’. Dit wordt ook wel aangeduid als leren. In de wetenschappelijke literatuur wordt in dat verband geschreven over de ‘lerende bureaucratie’ of de ‘lerende overheid’ (Jolly, 2003; ’t Hart et al., 1988; Van der Knaap, 1997; 2006; WRR, 2006).

De geschetste ontwikkelingen vragen dus om een aangepaste visie op leren door publieke organisaties. Opvallend is dat onder veel publieke organisaties het bewustzijn en de ambitie

aanwezig is om effectief te leren. Niet alleen vakinhoudelijk (hoe ga ik mijn beroep nóg beter uitoefenen?), maar ook in het opzicht van organisatieontwikkeling (hoe gaan wij als organisatie beter presteren?). Een instrument als een visitatie past hier uitstekend bij, omdat een visitatierapport een rijke bron aan (nieuwe) kennis kan zijn. Daarbij sluit het visitatiemechanisme ook goed aan bij het ‘publieke’ van een organisatie, omdat het een zachte vorm van verantwoording is. Tegelijkertijd blijkt dat, met name bij overheidsorganisaties, de institutionele en organisatorische context het leren kan “*fnuiken*” (Van der Knaap, 1997, p. 89). Zoals Van der Knaap mooi verwoordt: “*Het niet kunnen of niet willen leren van interactie, communicatie en dialoog lijkt zelfs typend te zijn voor grote, bureaucratische organisaties*” (Van der Knaap, 1997, p. 89). Dat heeft te maken met de grootte van de organisatie, de rigide en hiërarchische organisatiestructuren en - gezagsverhoudingen (Felts, 1992; March & Olsen, 1989 in: Van der Knaap, 1997, p. 89). Ook is de maatschappelijke context zoals eerder omschreven harder en gericht op afrekenen. Deze kenmerken verhinderen om op vrijblijvende wijze te leren; er moet resultaat worden geboekt en verantwoording worden afgelegd, ook wanneer het beoogde resultaat niet wordt bereikt. Door de aard en taak van publieke organisaties kan bij gemaakte fouten niet simpelweg worden volstaan met de rechtvaardiging dat ervan is geleerd. Publieke organisaties zijn in de kern drager en beschermer van bepaalde fundamentele publieke waarden; daarom is stabiliteit en zekerheid geboden bij een deugdelijke uitvoering van bestuur en beleid (Donner, 1998, in: Van der Torre, 2008, p. 18). Deze eisen vanuit de maatschappij staan op gespannen voet met het verlangen dat de overheid met haar samenleving meebeweegt en in staat is tot aanpassing daarop.

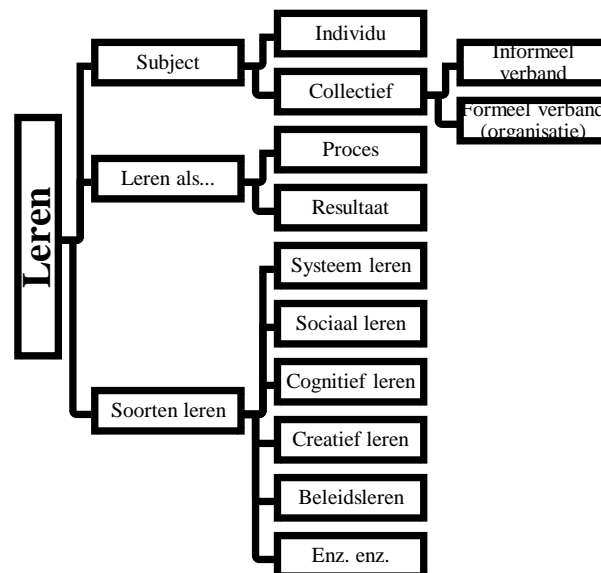
In de eerste twee paragrafen is beschreven waarom de aard van publieke professionele organisaties, alsmede de context waarin zij opereren, bijdragen aan de noodzaak tot effectief leren als organisatie. Deze informatie is relevant voor de navolgende paragrafen, waarin wordt stilgestaan bij de begrippen leren (in brede zin) en organisationeel leren.

2.4. Leren: een gelaagd begrip

Bij de term ‘leren’ zal in eerste instantie het verband worden gelegd met het kind dat naar school gaat om te leren schrijven en rekenen, of het kind dat wordt geleerd wat goed gedrag is. Dit stemt overeen met de definities die de Van Dale aanhoudt: leren is onderwijs geven, vaardigheid in iets krijgen of iets in het geheugen opnemen. Het proces van leren draait in de kern volgens Bolhuis (2016) om betekenisgeving aan onszelf en de wereld om ons heen. Betekenisgeving komt tot stand en blijft in stand door interactie. Het gaat om het genereren of verkrijgen van nieuwe inzichten of vaardigheden. Leren wordt als iets goeds gezien: door te leren maak je in de toekomst niet dezelfde fouten, maar ben je in staat om het beter te doen (’t Hart et al., 1988, p. 83). Leren is dus onlosmakelijk verbonden met verandering. Kennis of handelen wordt in het leerproces voortdurend verbeterd, aangepast of gecorrigeerd (Van der Knaap, 1997, p. 52). Leren is in die zin normatief.

Het begrip leren is niet alleen inherent normatief, maar ook gelaagd en kan op meerdere manieren worden geduid (zie Figuur 2.2). Met het gebruik van het woord ‘leren’ kan bedoeld worden op verschillende vormen van leren: cybernetisch leren, cognitief leren, sociaal leren,

beleidsleren, creatief leren en ga zo maar door (Knaap, 1997; Wijsman, 2015, p. 18). Ten tweede kan met leren worden bedoeld het bereiken van bepaalde resultaten of leeruitkomsten, maar kan het ook worden begrepen als een proces. Leren kan een bewuste handeling zijn, maar kan ook onbewust geschieden (Jolly, 2003, p. 20). Leren kan voor iedereen anders zijn. Dat heeft te maken met ieders persoonlijke leergeschiedenis, welke een resultaat is van iemands individuele aanleg, persoonlijke leerervaringen en interactie met de sociale omgeving (Bolhuis, 2016, p. 14). In dit onderzoek zal met leren worden bedoeld leren als proces, omdat het streven is te achterhalen of en hoe het proces van een visitatie als kwaliteitsinstrument het leervermogen van een publieke professionele organisatie beïnvloedt. Bovendien zijn de leeruitkomsten in de gekozen onderzoekscasus nog niet te onderzoeken, aangezien het visitatierapport gelijktijdig met de afronding van deze scriptie openbaar zal worden gemaakt. Dat betekent dat tot die tijd (helaas) niet kan worden gemeten hoe het visitatierapport doorwerkt in de gevisiteerde organisatie.



Figuur 2.2: De gelaagdheid van het begrip 'leren'.

In de literatuur zijn meerdere opvattingen te vinden hoe in algemene zin wordt geleerd (Bekkers, 2007; Jolly, 2003; Van der Knaap, 1997; 2006). De diverse classificaties kennen ook overlap: zo spreken beide Jolly (2003) als Van der Knaap (1997) van systeemleren en wat Van der Knaap (1997) sociaal leren noemt, noemt Bekkers (2007) “*leren in coalitieverband*”. Juist vanwege de overeenkomsten op grote lijnen is ervoor gekozen om in deze scriptie enkel de leertheorie volgens Van der Knaap (1997; 2006) uit te lichten. Hij benadert leren vanuit drie perspectieven: het cybernetisch leren, cognitief leren en sociaal leren. Alle drie de benaderingen dragen bij aan het leervermogen van een organisatie (Wijsman, 2015, p. 24). De drie leerbenaderingen worden hieronder toegelicht met de daarbij voorkomende leerbarrières.

2.4.1. Systeemleren

Cybernetisch oftewel systeemleren is een benadering van leerprocessen waarin communicatie en zelfsturend vermogen centraal staan en werd door Tsjechisch wetenschapper Deutsch in 1963 voor het eerst toegepast op het openbaar bestuur (Van der Knaap, 1997, p. 54; Deutsch,

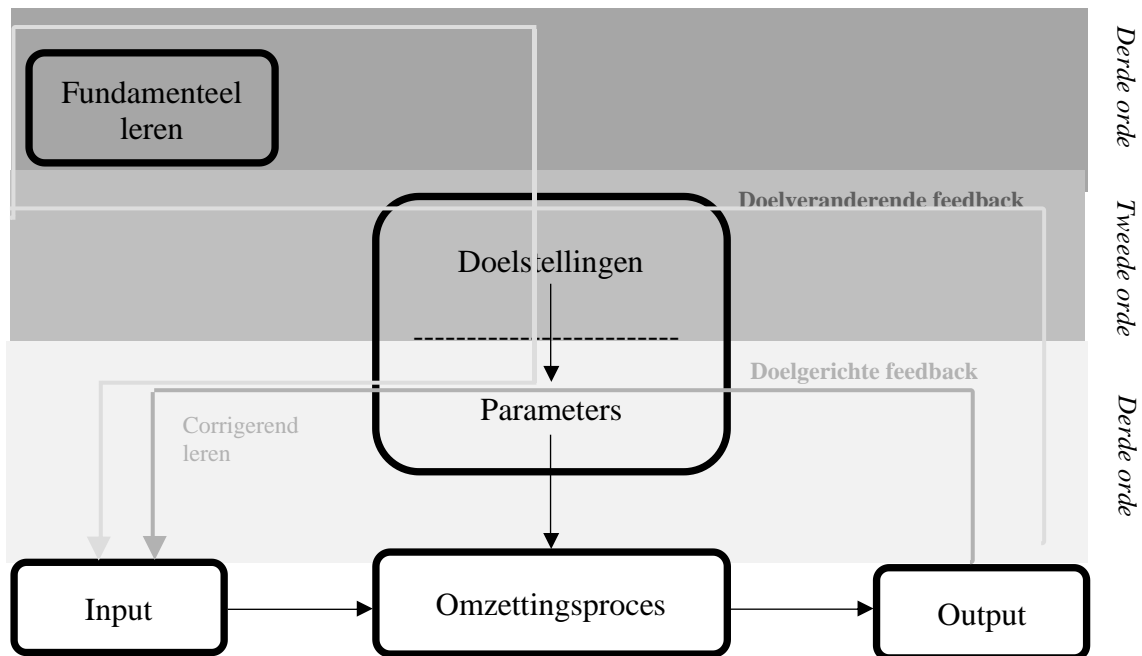
1966). Hij stelde dat de systeemleer een middel kon zijn om de capaciteit van menselijke rationele en emotionele denkpatronen te vergroten, hetgeen ook invloed heeft op de kwaliteit van bestuurlijke systemen. Om te voorkomen dat een bestuurlijk systeem gesloten raakt, is het volgens Deutsch zaak dat de organisatie(s) met andere actoren (blijven) communiceren, zodat blijvend *feedback*-informatie wordt uitgewisseld. Afgezet tegen een vastgestelde sturingsnorm of parameter kan een organisatie aan de hand van de *feedback*-informatie zich aanpassen of corrigeren en daaruit volgend leren.

Binnen de systeemleer worden twee niveaus van leren onderscheiden. Van der Knaap (1997) betitelt deze als ‘corrigerend leren’ en ‘fundamenteel leren’. Dit is overeenkomstig met de bekende classificatie van Argyris en Schön (1978), waarin gesproken wordt over *single loop*- en *double loop learning*. Met corrigerend leren (of *single loop learning*) worden op basis van feedback veranderingen aangebracht binnen de geldende normen van een sector, organisatie of professional en wordt zo geleerd hoe het in het vervolg beter kan. Er wordt dan bijgestuurd waar nodig om het gestelde doel te behalen. In het geval van fundamenteel leren wordt niet alleen op het handelen of denken gereflecteerd aan de hand van een sturingsnorm, maar wordt ook de norm of parameter zelf herzien (Van der Knaap, 1997, pp. 53-59). Er wordt dan als het ware een extra ‘lus’ gemaakt in de reflectie, vandaar de term *double loop*. Overigens classificeerden Argyris en Schön (1978) ook nog een derde vorm van leren, te weten *deutero learning*. Daarmee wordt bedoeld ‘afgeleid leren’, oftewel leren naar aanleiding van het leren in de eerste en/of tweede orde (Schulz, Kunseler, Ophoff & Van der Steen, 2020, p. 16). Organisaties reflecteren onder andere op eerdere episodes van organisatieleren of niet-leren. Er wordt nagegaan wat het leren faciliteerde of remde en er worden nieuwe leerstrategieën opgezet en uitgewerkt, waarna wordt geëvalueerd wat tot stand is gekomen (Argyris & Schön, 1978).

Waar Argyris & Schön de leerniveaus hebben getypeerd als *loops*, wordt ook wel gesproken van diverse orden van leren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen eerste, tweede en derde orde leren. De eerste en tweede orde van leren komen overeen met de classificaties van *single*- en *double loop learning*. Derde orde leren vindt, nog verdergaand dan de tweede orde, plaats op een waardenniveau. De drie leerniveaus zijn geïllustreerd in Figuur 2.3. Bij derde orde van leren wordt niet alleen een concrete norm achter een bepaald handelen of denken ter discussie gesteld, maar worden fundamenteelere waarden van een organisatie herzien (Schulz et al., 2020; Swieringa & Wierdsma, 1992). Dit komt overeen met het *deutero learning* van Argyris en Schön (1978). Het is echter niet zo dat een organisatie in zijn geheel wel of niet leert op zo’n fundamenteel niveau; dit kan zich ook meer op individueel niveau voordoen. Het risico daarvan is dat sommige medewerkers vraagtekens zetten bij bepaalde werk- of organisatieaspecten en daardoor meer los komen te staan van andere collega’s (Schulz et al., 2020, p. 16-17).

Met betrekking tot het systeemleren onderscheidt Van der Knaap (1997) diverse leerbarrières. Ten eerste kan een systeem niet leren zonder feedback-informatie, omdat dan fouten niet worden herkend, gewaardeerd en dus ook niet daarop kan worden geanticipeerd. Een tweede horde die moet worden genomen, wil een organisatie leren, is dat de feedback-informatie ook daadwerkelijk het ‘sturende centrum’ van het systeem bereikt en dus goed wordt (door)gecommuniceerd. Tot slot is het voor leren essentieel dat een systeem over een geheugen

beschikt, zodat verbanden kunnen worden gelegd tussen eerder handelen en daaruit voortgekomen uitkomsten; waren die succesvol of niet? Wanneer een systeem niet kan terugvallen op een dergelijk geheugen, zal het niet in staat zijn om te leren, maar corrigeert zij slechts (p. 58).



Figuur 2.3: drie ordes van leren (Van der Knaap, 1997, p. 58)

2.4.2. Cognitief leren

Evenals de systeembenadering, draait de cognitieve leerbenadering in de kern om kennisverbetering of -vergroting. De focus van het leerproces is echter gevestigd op cognitieve schema's oftewel denkpatronen (waar Deutsch in eerste instantie naar refereerde) in plaats van op de uitwerking ervan op een systeem. Met cognitief leren worden niet alleen bepaald gedrag verbeterd, maar ook de kennis waarop dit gedrag is gebaseerd (Van der Knaap, 1997, p. 60). Cognitieve schema's zijn als het ware mentale *shortcuts* die het menselijk brein aanmaakt om het alledaagse leven begrijpelijk te houden. De denkpatronen leggen een groot deel van ons handelen vast, opdat onze hersenen niet gedurende de dag telkens opnieuw het wiel hoeven uit te vinden. Cognitief leren ontstaat door een continue wisselwerking tussen externe prikkels en de interne denkpatronen (normen, waarden, aannames of voorkeuren). De externe prikkels zorgen ofwel voor *inpassing* in de bestaande denkpatronen of voor *aanpassing* ervan (Piaget, 1980, p. 103). Echter, wanneer nieuwe kennis of ervaringen niet stroken met de cognitieve schema's, wordt gesproken van cognitieve dissonantie. De waarnemer ervaart dan een discrepantie, een kloof, tussen de waarneming en de bestaande kennis die hij heeft uit zijn denkpatronen. Aangezien dit gepaard gaat met een bepaald gevoel van onbehagen zal de mens gemotiveerd zijn om deze dissonantie op te heffen. Dat kan volgens Festinger (1957) op twee manieren (in Van der Knaap, 1997, p. 60). Men kan ofwel de bron waaruit de dissonantie voortkomt (actief) vermijden ofwel de bestaande interne cognitieve schema's herzien en, indien nodig, aanpassen. Deze laatste omgangsvorm met cognitieve dissonantie wordt aangeduid als reflectie (Van der Knaap, 1997, p. 61).

Cognitief leren ziet Van der Knaap (1997) als een cyclus, bestaande uit de fasen van waarneming, interpretatie, reflectie en geheugen. Ook in deze manier van leren ziet hij een aantal leerbarrières. Ten eerste kent de mens *coping*-mechanismen om met cognitieve dissonantie om te gaan die leren in de weg kunnen staan. Ten tweede wordt de mens altijd beïnvloed in zijn waarneming, en filtert het waargenomene aan de hand van de kennis waarover hij of zij beschikt. De mens is onderhevig aan ‘cognitieve staar’ (Van der Knaap, 1997). Het waargenomen beeld is dus per definitie *geframed*. Dat maakt dat bepaalde (nieuwe) kennis en/of informatie bij cognitieve staar niet actief wordt verwerkt door een individu.

2.4.3. Sociaal leren

Ten slotte onderscheidt Van der Knaap (1997) de benadering sociaal leren. Deze hangt nauw samen met cognitief leren, omdat cognitieve ontwikkeling en leren altijd in interactie met een sociale omgeving geschiedt. Sociaal leren kent dan ook twee dimensies. De eerste dimensie is aangeduid als *sociaal cognitief* leren, waarbij een individu in een gegeven sociale context (van anderen) leert. Daarnaast bestaat het leren van een groep in een sociale omgeving, het zogeheten *sociaal-collectief* leren. Een groep leert als individuen met elkaar “*in een arena van voortgaande interactie en dialogische communicatie*” waardoor zich een gezamenlijk begrip van zaken ontwikkelt en/of een bepaalde manier van denken (p. 65). Het groepsleren kan in een organisatiecontext plaatshebben, maar niet uitsluitend, aldus Van der Knaap, 1997, p. 63). In de navolgende paragraaf wordt voortgeborduurd op het sociaal-collectief leren in een organisatiecontext. Dit wordt hier aangeduid als organisationeel leren. Hoewel wordt verondersteld dat de wijze waarop wordt geleerd *in* een organisatie door individuen of teams een randvoorwaarde is voor het versterken van organisationeel leervermogen (Senge, 1992, p. 137), is de onderzoeksvraagstelling gericht op hoe wordt geleerd *door* een organisatie.

Ten aanzien van sociaal leren licht Van der Knaap (1997) het leerprobleem van ‘groepsdenken’ uit, waarbij overmatige nadruk ligt op het bereiken van groepsconsensus, waardoor individuen meegaan met de groep en eigen (afwijkende) visies niet worden geuit. Dat leidt tot het ontstaan en voortbestaan van een schijnwerkelijkheid (p. 66). Als dit structureel wordt, wordt dat ook wel defensieve routine genoemd (Argyris, 1993 in Van der Knaap, 1997, p. 67). Defensieve routines zijn er om mensen te beschermen tegen het ervaren van negatieve emoties die mogelijk opspelen als zij wél zouden worden geconfronteerd met een afwijkende visie. Door defensieve routines kan cruciale informatie die aanzet tot leren verborgen blijven of cryptisch worden geformuleerd. Het risico hiervan is dat de geldende norm blijvend wordt bevestigd en kritiek verdoezeld, waardoor “*sociale interactie, communicatie en dialoog hun leerfunctie verliezen*”, namelijk om kritische reflectie op gang te brengen (Van der Knaap, 1997, p. 67).

2.4.4. Afbakening

Hoewel de drie leerbenaderingen van Van der Knaap (1997) met elkaar samenhangen, is de verwachting dat hoofdzakelijk het systeemleren en het sociaal-collectief leren van belang zijn bij de bestudering van leren op organisatieniveau naar aanleiding van een visitatie. Een visitatie kan een organisatie vanuit een externe blik immers nieuwe inzichten geven. Aannemelijk is dat deze inzichten leiden tot dialoog en discussie binnen de organisatie, wat resulteert in een beeld over ‘hoe’ het werk wordt gedaan, maar mogelijk ook over het ‘waarom’ van het werk. Dit

maakt dat de organisatie als collectief leert; er worden standaarden, structuren of processen ontwikkeld of aangepast. Oftewel, het sociaal(-collectief) leren leidt idealiter tot systeemleren door een organisatie. Hiermee is niet gezegd dat dit de enige manier is waarop geleerd kan worden van een visitatie, want er zou ook (sociaal-)cognitief leren plaats kunnen vinden op individueel niveau. Echter, deze vorm van leren is niet altijd een bewust proces, vindt vaak intern plaats en is daardoor minder zichtbaar. Het sociaal-collectief leren en het systeemleren zijn beter herkenbaar omdat door (inter-)actie en dialoog bewust wordt gestreefd naar verbetering. In dit onderzoek zal daarom gekeken worden naar leren als bewust proces en naar leren op organisatieniveau. In deze paragraaf is een beeld geschetst over leren in algemene zin en welke lagen en dimensies daarin kunnen worden onderscheiden. In de volgende paragraaf zal verder ingegaan worden op leren als collectief, in het bijzonder in een organisatiecontext. Besproken wordt wat organisationeel leren is, welke kenmerken dit begrip kent en vervolgens hoe organisationeel leren kan worden georganiseerd.

2.5. Organisationeel leren

Zoals besproken wordt er niet alleen op individueel niveau geleerd, maar ook in groepsverband. In de wetenschappelijke literatuur is al langer aandacht voor hoe organisaties leren. Vanaf de jaren negentig werd het idee van een ‘lerende organisatie’ nader geconceptualiseerd, omdat er destijds een groter beroep werd gedaan op het leervermogen van organisaties vanuit hun omgeving (Tjepkema, 2002, p. 1). Door de toegenomen dynamiek en daardoor toegenomen onzekerheid was het voor (publieke) organisaties van wezenlijk belang om over leervermogen te beschikken, om te kunnen overleven (Edmondson & Moingeon, 1998, p. 21). Er lijkt geen consensus te bestaan over wat organisationeel leren nu precies is, door het ontbreken van empirisch onderzoek hiernaar (Wijsman, 2015, p. 22). Dit is terug te zien in de verschillende definities van organisationeel leren zoals weergegeven in Tabel 2.4. Opvallend is bijvoorbeeld dat veelal wordt gesproken over een proces, maar dat organisationeel leren soms ook als capaciteit wordt beschouwd (zie Nevis, DiBella & Gould 1995; Jerez-Gómez, Céspedes-Lorente & Valle Cabrera, 2005) en dat sommige auteurs een expliciet onderscheid maken in de wisselwerking tussen de leerniveaus individu, groep en organisatie (Huber, 1991) of een onderscheid maken in de leerwijze: corrigeren naar aanleiding van fouten of het actief ontdekken van mogelijk nieuwe gedragsmanieren en deze implementeren of integreren (Lipshitz, Popper & Friedman, 2002; Jerez-Gómez et al., 2005).

Geïnspireerd op de definitie van Dodgson (1993), zal de volgende definitie voor organisationeel leren worden aangehouden: *organisationeel leren is een proces waarin een organisatie middels kennis haar structuur en cultuur aanvult of aanpast met als doel een verhoogde organisationele effectiviteit en efficiëntie te bereiken*. Waar andere definities uitsluitend of voornamelijk gericht zijn op het verbeteren van de structuur en het procesmatige van een organisatie – omdat dat leidt tot prestatieverbetering – blijft de sociale leercomponent van een organisatie in deze definities achterwege, zoals reeds beschreven in paragraaf 2.4. Te verwachten is echter dat deze juist complementair aan elkaar zijn, vandaar de voorkeur voor de definitie van Dodgson (1993) waarin het culturele element wel is opgenomen. Tevens is naast efficiëntie ook de eis van effectiviteit toegevoegd aan deze werkdefinitie. Dit, omdat het organisationeel leren in een

publieke context wordt beschouwd, waar het niet alleen draait om de mate van efficiëntie, maar ook om de effectiviteit van het leren over de doelen en taken van de organisatie.

Auteur(s)	Definitie organisationeel leren
Argyris (1977)	<i>“Organizational learning is a process of detecting and correcting error.”</i>
Fiol & Lyles (1985), p. 803.	<i>“Organizational learning means the process of improving actions through better knowledge and understanding.”</i>
Huber (1991)	<i>“Organizational learning is a dynamic process that involves moving between different levels of action, going from the individual to the group level, from there to the organizational level, and vice versa.”</i>
Dodgson (1993), p. 377	<i>“Organizational learning is the ways firms build, supplement and organize knowledge and routines around their activities and within their cultures, and adapt and develop organizational efficiency by improving the use of the broad skills of their workforces.”</i>
Nevis et al. (1995), p. 73	<i>“The capacity or process within an organization to maintain or improve performance based on experience.”</i>
Lipshitz et al. (2002), p. 82	<i>“Organizational learning is a cyclical process involving the evaluation of past behavior, the discovery of error or opportunity, the invention of new behaviors, and their implementation.”</i>
Robey, Ross & Boudreau (2002)	<i>“Organizational learning refers to the capacity or processes within a firm enabling the acquisition of, access to and revision of organizational memory, thereby providing directions for organizational action.”</i>
Jerez-Gómez et al. (2005), p. 716	<i>“Organizational learning is the capability of an organization to process knowledge – in other words, to create, acquire, transfer, and integrate knowledge, and to modify its behavior to reflect the new cognitive situation with a view to improving its performance.”</i>

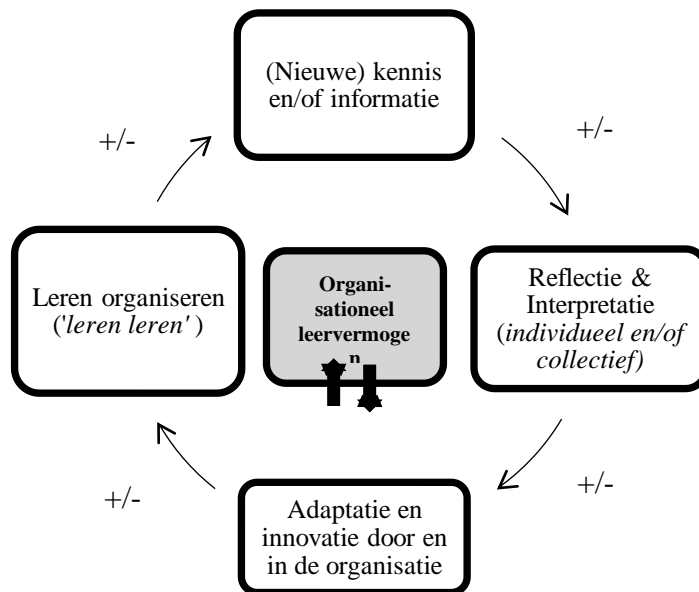
Tabel 2.4: een overzicht van definities van organisationeel leren (zie Wijsman, 2015, p. 21-22).

2.6. Organisationeel leervermogen

Leren door organisaties is geen vanzelfsprekendheid, en het optimaliseren van dit proces vraagt dan ook om bewuste vormgeving van de leerprocessen door de organisatie. Er dient dus niet alleen te worden gekeken of en hoe er wordt geleerd, maar ook hoe het leren wordt

georganiseerd. Simons (1990) noemt dit ‘leren leren’ (p. 226-228). In dit verband wordt gesproken over het lerend vermogen of leervermogen van een organisatie. Van (publieke) organisaties wordt tegenwoordig verlangd dat zij over leervermogen beschikken, omdat dit hen in staat stelt om mee te bewegen met de samenleving en de veranderingen die daarin plaatsvinden, zodat blijvend een optimale invulling gegeven kan worden aan de aan haar opgedragen (publieke) taken. Een (publieke) organisatie beschikt over leervermogen indien zij in staat is om zich op continue basis aan te kunnen passen, verbeteren en ontwikkelen (Tjepkema, 2002, p. 1; Wierdsma & Swieringa, 2017; Kunseler, Verwoerd, Van Dam, Klaassen & Salverda, 2020, p. 7). Van der Knaap (2006) stelt dat het *“leervermogen van een overheid bestaat uit de capaciteit om gegevens en informatie te verwerken en benutten om bestaand beleid – maar ook beheer – kritisch te bezien en zonnodig te verbeteren”* (p. 24). Simons (1990) gaat een stap verder en stelt dat het leervermogen niet alleen wordt bepaald door de organisatiestructuur, maar ook de mate van *cultuur* die erop is gericht om individuen en groepen in staat te stellen om te leren (p. 224). Een organisatie die op voortdurende basis en op effectieve wijze leert, kan ook worden bestempeld als een ‘lerende organisatie’, maar daarop zal in deze scriptie niet worden ingegaan, gegeven de onderzoeksvraagstelling. In deze scriptie zal de volgende definitie voor organisationeel leervermogen wordt aangehouden: *organisationeel leervermogen is het vermogen van een organisatie om op voortdurende basis te reflecteren op acties en handelingen en deze reflecties effectief om te zetten naar wijzigingen in haar leercultuur en -structuur, opdat prestaties in het licht van effectiviteit en efficiëntie worden geoptimaliseerd* (zie Kunseler et al., 2020, p. 7).

Het zij dus opgemerkt dat in deze scriptie leervermogen wordt beschouwd als een eigenschap, een vaardigheid die een (publieke) organisatie kan (door)ontwikkelen *middels* vormgeving en structurering van het leerproces. Ter illustratie is in Figuur 2.5 de cyclus van organisationeel leren afgebeeld. Het leren begint met het krijgen, geven of delen van informatie. Vervolgens wordt op deze informatie gereflecteerd en wordt gewaardeerd in hoeverre de informatie bruikbaar en nuttig is. Dat leidt tot de nodig geachte aanpassingen en/of innovaties in de organisatie. De laatste schakel in de leercyclus omvat een reflectie van de organisatie (of onderdeel) op hoe het leren heeft plaatsgevonden en welke maatregelen kunnen worden getroffen om effectief leren te optimaliseren. Welke aspecten van de organisatiestructuur en -cultuur hebben dit leren bevorderd of juist belemmerd? Daaruit voortvloeiend kan weer nieuwe informatie beschikbaar komen, welke bruikbaar is voor volgende leerprocessen. Te meer de onderlinge relaties tussen de schakels in het leerproces positief uitvallen, hoe meer op effectieve en efficiënte wijze wordt geleerd en des te meer kan worden gesproken van organisationeel leervermogen. Dit is aangegeven met een plus-vermelding. Indien het leerproces wordt belemmerd door contextuele of organisatorische factoren, kan dat van negatieve invloed zijn op de (door)ontwikkeling van het organisationeel leervermogen. Dit is afgebeeld met een minteken tussen de schakels van het leerproces. In de volgende paragraaf wordt nadere aandacht besteed aan welke factoren van invloed zijn op het organisationeel leervermogen en daarbij in het bijzonder hoe het leren door de organisatie kan worden georganiseerd.



Figuur 2.5: cyclus van organisationeel leren en de uitwerking ervan op organisationeel leervermogen.

2.7. Bouwstenen van organisationeel leervermogen

Hiervoor is besproken hoe een organisatie leert en wat wordt bedoeld met leervermogen van een organisatie. Logische vervolgvragen zijn dan: *wanneer* beschikt een organisatie over leervermogen? En wanneer niet? Hierover lijkt geen consensus te bestaan in de literatuur. Wel worden diverse factoren aangewezen die van invloed zijn op het organisationeel leervermogen van een organisatie, zie Tabel 2.6 voor een selectie daarvan.

Auteur(s)/gebruikt door	Factoren organisationeel leervermogen
Bomers (1989) in: Simons (1990)	<ul style="list-style-type: none"> – Feedbacksysteem – Leercultuur – Werkeenheden met discretionaire (beslissings-)ruimte – Kleinschalige en diverse teams – Platte en simpele organisatie – Ruimte voor gedecentraliseerde strategievorming – Managementstijl die koers bepaalt met ruimte voor autonome zelfregulering, cultuurbeïnvloeding en remote control
Nevis et al. (1995)	<ul style="list-style-type: none"> – Information gathering practices in the internal & external environment – Awareness of performance gaps – Effort spent on measuring key factors that determine needs for and outcomes of learning – Support for experimentation – Climate of openness

	<ul style="list-style-type: none"> – Continuous education – Variety of methods, procedures and systems that allows adaptation – Multiple advocates at all levels to advance their new ideas – Involved leadership – Interdependence of organizational units which leads to widespread accountability
Jerez-Gómez et al. (2005)	<ul style="list-style-type: none"> – Managerial commitment – Systems perspective – Openness and experimentation – Knowledge transfer and integration
Abu Khadra & Rawabdeh (2006)	<ul style="list-style-type: none"> – Learning and information sharing – Vision and strategy – Rewards and recognition – Benchmarking – Training – Company performance
Lin (2008)	<ul style="list-style-type: none"> – Managerial commitment – Systems orientation – Knowledge acquisition – Knowledge dissemination

Tabel 2.6: dimensies van organisationeel leervermogen (Wijsman, 2015, p. 22-23)

Op basis van de gekozen definitie voor organisationeel leervermogen en de factoren uit Tabel 2.6 zijn twee bouwstenen hiervoor aan te wijzen, te weten *leercultuur* en *leerstructuur*. Deze variabelen zullen hierna worden toegelicht, met daarna een uiteenzetting over factoren die het organisationeel leren kunnen stimuleren of belemmeren. De bouwstenen alsmede de invloedsfactoren zijn in Figuur 2.7 gevisualiseerd.

2.7.1. Leercultuur

Ten eerste wordt door Nevis et al. (1995) gesproken van een ‘*climate of openness*’, een cultuur waarin ruimte is voor (durven) experimenteren (De Graaff & Kramer, 2012, p. 44). Ten tweede spreken Nevis et al. (1995) van een omgeving met een betrokken leiderschapsstijl waarin medewerkers worden geprikkeld om iets nieuws te leren (Van der Knaap, 2006, p. 27). Sprenger stelt dat met name bij een traditionele, hiërarchische organisatie de leidinggevenden hiervoor verantwoordelijk zijn, omdat zij het normatieve kader bepalen van waaruit wordt gewerkt. Wil een leidinggevende een gunstig leerklimaat bevorderen, dan zal deze “*middels woord en daad*” zijn medewerkers moeten stimuleren tot meer verantwoordelijkheid en zelfstandigheid in hun denken en doen (Sprenger, 2000, p. 87). Lin (2008) en Jerez-Gómez et al. (2005) spreken in dit verband ook wel van *managerial commitment*. Sprenger (2000) onderscheidt vier factoren die bijdragen aan een gunstig leerklimaat. Ten eerste stelt hij dat indien medewerkers zich met hun organisatie kunnen identificeren zij ook intrinsiek gemotiveerd zijn om actief bij te dragen aan de vormgeving ervan. Een tweede bepalende factor die het leerklimaat positief beïnvloedt is

een open houding in het omgaan met verschillen, bijvoorbeeld verschillende perspectieven, zienswijzen omtrent een probleemdefinitie of juist -aanpak. Een derde voorwaarde om het leerklimaat te verbeteren is het vermogen om invloed uit te oefenen op elkaar, de inhoudelijke werkzaamheden of de werkprocessen. De vierde en laatste factor die bijdraagt aan het creëren van een gunstig leerklimaat is het openstaan voor ideeën en experimenten: zonder de mogelijkheid tot het inbrengen van nieuwe ideeën en deze ook kunnen uitproberen, is er geen plaats voor leren (Sprenger, 2000, p. 45-55; Van der Torre, 2008). Het bouwen en versterken van een leerklimaat is dus een interactief proces tussen verschillende individuen, organisatieonderdelen of zelfs organisaties. Dit sluit aan op de sociale leerbenadering van Van der Knaap (1997), welke in paragraaf 2.4 is toegelicht.

2.7.2. Leerstructuur

Het begrip leerstructuur gaat niet uitsluitend over leerpraktijken in de inhoudelijke zin, zoals leren via cursussen en trainingen, maar ook over hoe leren wordt *gefaciliteerd* en *georganiseerd*. Waar het leerklimaat als sociaal-cultureel element dient te worden opgevat, zijn de leerpraktijken de meer ‘harde’ kanten van leren. Hierin is de systeemleer van Van der Knaap (1997) te herkennen. Leerpraktijken zijn niet zozeer aparte, op zichzelf staande processen binnen de werkuitvoering, maar dienen te worden beschouwd als een manier van werken die aan bepaalde kenmerken voldoet (Sprenger, 2000, p. 188). Sprenger (2000) omschrijft leerpraktijken als “*een groep van werkactiviteiten die verricht worden met als functie dat de medewerkers in de organisatie leren combineren met presteren*” (p. 190).

Belangrijk bij het ontwikkelen en versterken van leerpraktijken is dat het de zogeheten ‘kennisstroom’ binnen een organisatie bevordert. Een goedlopende kennisstroom draagt bij aan de mate van leren binnen een organisatie en vormt een indicatie van het leervermogen van een (professionele) organisatie (Van der Torre, 2008, p. 37). Sprenger et al. (1995) onderscheiden vier onderdelen van een kennisstroom:

- i. Absorptievermogen (kennisverwerving);
- ii. Diffusiecapaciteit (kennisverspreiding) (vgl. Jerez-Gómez et al., 2005; Abu Khadra & Rawabdeh, 2006; Lin, 2008);
- iii. Generatievermogen (kennisontwikkeling);
- iv. Exploatievermogen (kennisbenutting).

Om een goedlopende kennisstroom te bewerkstelligen dienen er naast een gunstig leerklimaat systemen, methodes en processen aanwezig te zijn die het organisatieleren faciliteren, zodat op bewuste en gestructureerde wijze aandacht is voor het organisatieleren. Het organiseren van (organisatie)leren komt overeen met het ‘leren leren’ van Simons (1990). Een voorbeeld van een leerpraktijk, is de aanwezigheid van een heldere visie, hetgeen ook door Abu Khadra & Rawabdeh (2006) wordt benoemd als factor van organisationeel leervermogen. Dat geeft richting aan hoe de organisatie zich wilt ontwikkelen en, daaruit voortkomend, hoe de daaruit voortvloeiende doelen kunnen worden bereikt. En ander voorbeeld is het organiseren van formele overleggen zoals intervisies, waarin wordt gereflecteerd op de werkwijzen en zodoende kennis wordt gedeeld en verspreid binnen een organisatie(onderdeel).

2.7.3. Leerstimuli en -belemmeringen

De twee bouwstenen van organisationeel leervermogen zijn onderhevig aan invloeden die de leercultuur en -structuur versterken of juist versterking daarvan in de weg staan. Deze worden hier aangeduid als respectievelijk *leerstimuli* en *leerbelemmeringen*. Deze positieve of negatieve invloeden kunnen gelegen zijn in contextfactoren, organisatie gerelateerde factoren of in sociaal-communicatieve sferen. Met leerstimuli wordt bedoeld prikkels die het leren in organisatieverband bevorderen. Dit kunnen daadwerkelijke mechanismen, processen of protocollen zijn – Van der Knaap (2006) noemt het leerinstrumenten – maar ook contextuele factoren of randvoorwaarden (zoals een gunstig leerklimaat) die het leren ten goede komen, zoals inspirerend, stimulerend en faciliterend leiderschap of een *policy window* dat zich voordoet. Leerbelemmeringen, daarentegen, verhinderen of bemoeilijken het organisationeel leren. Van der Knaap (2006) ziet vijf oorzaken voor het niet of onvoldoende leren door organisaties (p. 26):

1. Een organisatie beschikt niet over (voldoende) kritische informatie.
2. Kritische informatie wordt door bestaande kennis en handelingswijzen
 - a. Niet opgemerkt;
 - b. Verkeerd begrepen;
 - c. Op behoudende wijze geïnterpreteerd;
 - d. Of leidt niet tot nieuwe kennis.
3. Kritische informatie of nieuwe kennis wordt niet (voldoende) besproken en gedeeld binnen de organisatie.
4. Geleerde lessen leiden niet tot daadwerkelijke verandering
5. Geleerde lessen worden niet opgeslagen in het institutionele geheugen van een organisatie.

Tjepkema (2002) duidt leerbelemmeringen ook wel aan als leerblokkades. Hoewel zij de termen aan elkaar gelijkstelt, lijkt de term ‘blokkade’ wel wat verdergaand dan de term ‘belemmering’; het veronderstelt dat het leren wordt geblokkeerd en er dus *niet* wordt geleerd in plaats van dat er, ondanks aanwezige belemmeringen, (in bescheiden omvang) wordt geleerd. Tjepkema (2002) maakt bij het duiden van leerblokkades onderscheid tussen individuele leerblokkades en leerblokkades op organisatieniveau. De laatste categorie splitst zij vervolgens uit in i) communicatieve en cultuurgebonden leerbelemmeringen en ii) leerbelemmeringen gerelateerd aan de organisatiestructuur. Zij betitelt dit als de ‘*software*’ en ‘*hardware*’ van een organisatie (p. 3). Aangezien in deze scriptie hoofdzakelijk wordt gekeken naar leren op organisatieniveau, worden alleen de leerblokkades op organisatieniveau besproken.

Ten aanzien van de communicatieve en cultuurgebonden dimensie van leerblokkades op organisatieniveau noemt Tjepkema (2002) zeven vormen (p. 4-8). Ten eerste belemmert organisatorische starheid een organisatie van afwijken van de geldende norm. Zij toont dan (te) weinig flexibiliteit om iets nieuws of anders te proberen. Ten tweede hebben organisaties weliswaar oog voor verandering op de korte termijn (in de vorm van concrete incidenten of aanleidingen), maar zien zij de verandering op lange termijn veel minder scherp. Een ander struikelblok kan zijn dat in een organisatie de nadruk te veel is gericht op het ondernemen van actie bij een probleem in plaats van dat tijd wordt genomen voor analysering van het probleem

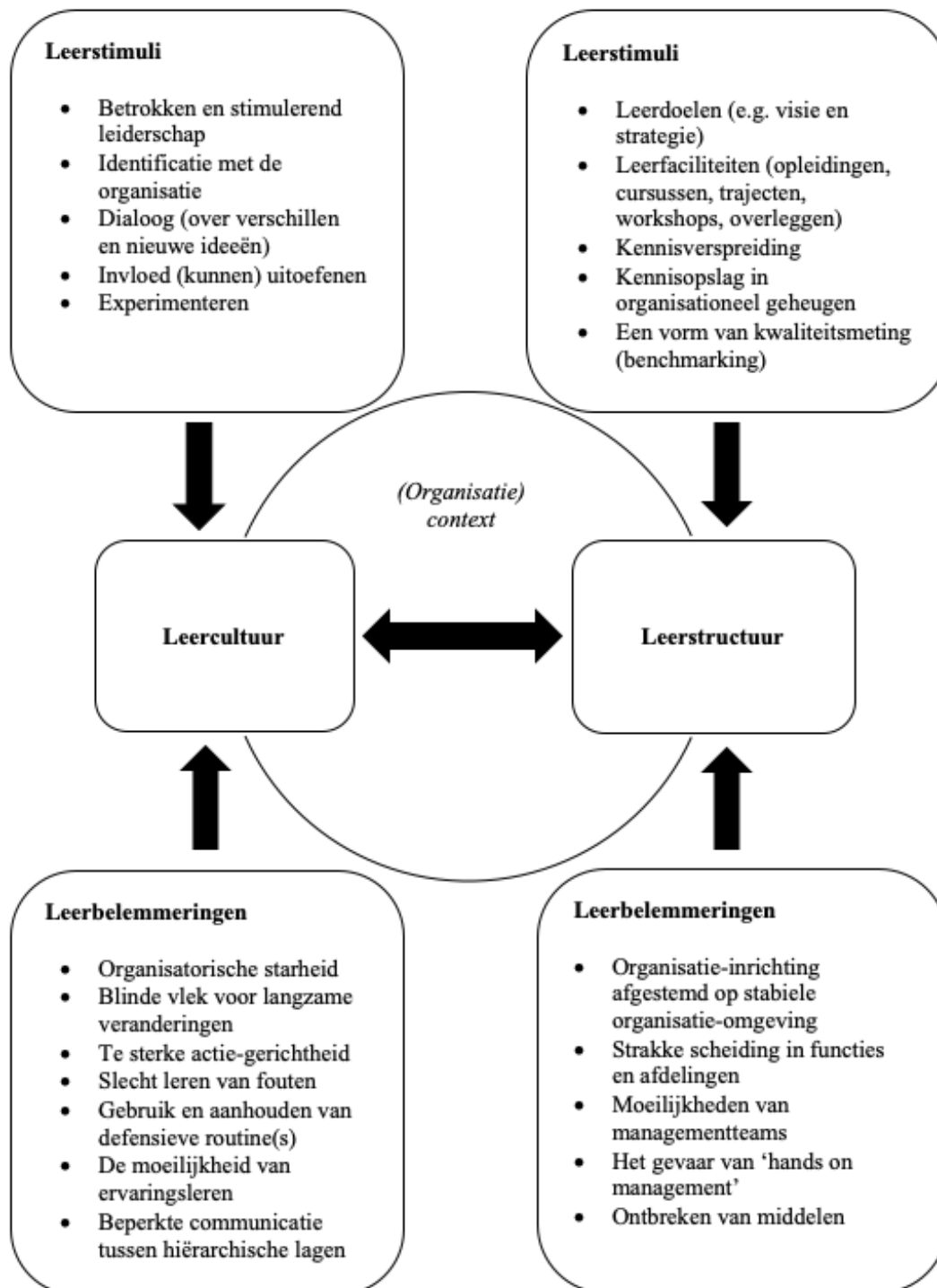
en de achterliggende oorzaken. Ten vierde wordt niet altijd goed gereageerd op fouten door organisaties. Zij proberen het ofwel in de doofpot te stoppen ofwel de verantwoordelijkheid te externaliseren. De vijfde mogelijke leerblokkade in deze categorie is het bestaan van defensieve routines, hetgeen ook door Van der Knaap (1997) als leerbarrière werd benoemd (zie paragraaf 3.3.3). Een ander problematisch gegeven is dat medewerkers van een organisatie niet altijd zelf de gevolgen van beslissingen of acties ondervinden, omdat die zich veel later pas manifesteren, of niet binnen de eigen afdeling. Een laatste belemmering die wordt benoemd is de beperkte communicatie tussen verschillende hiërarchische lagen; er wordt nog teveel geprobeerd te leren via *top-down* mechanismen, in plaats van *bottom-up*.

Met betrekking tot de structuur gerelateerde leerblokkades worden door Tjepkema vijf belemmeringen geïdentificeerd (2002, p. 8-10). De grootste leerblokkade is volgens haar gelegen in het gegeven dat organisatiestructuren afgestemd zijn op een stabiele omgeving, terwijl de werkelijkheid veelal juist een sterk dynamische omgeving is. Wat ook verhinderend werkt voor leren is als functies en afdelingen in een organisatie te strikt zijn gescheiden, waardoor meer apart wordt gewerkt dan holistisch als een organisatiegeheel. Een derde leerblokkade is gelegen in het creëren van een goed functionerend managementteam. Vaak doen zich organisatieproblemen voor die meerdere afdelingen raken. Om die reden worden managementteams vaak samengesteld met managers van verschillende afdelingen of organisatieonderdelen om zulke zaken te bespreken. Het is daarbij echter lastig om verder te gaan dan politieke compromissen, maar verder te gaan tot daadwerkelijke objectieve afwegingen voor een oplossingsmogelijkheid (Tjepkema, 2002, p. 9-10). Voorts is leiderschap dat verregaand betrokken is in de operationele uitvoering niet goed voor het leren. Leidinggevendens dienen zich op een meer strategisch niveau te begeven, en verantwoordelijkheid toevertrouwen aan de werkvloer. De vijfde en laatste leerblokkade die wordt genoemd is het ontbreken van voldoende middelen (tijd, ruimte of geld). Het opheffen van leerblokkades komt de informatie- en kennisstroom van een organisatie ten goede: (nieuwe) informatie, bijvoorbeeld in de vorm van feedback of evaluatie wordt verworven, geabsorbeerd, verspreid en geïnternaliseerd in het organisatiegeheel. Het is echter een illusie om te van een organisatie(onderdeel) te verlangen dat zij alle aanwezige leerblokkades opheft voordat kan worden gesteld dat een organisatie over leervermogen beschikt. De kunst is om de meest verhinderende leerblokkades aan te pakken, aldus Tjepkema (2002, p. 11).

2.7.4. Model

Eerder zijn de bouwstenen leercultuur en leerstructuur uitgelicht, alsmede welke factoren als stimulerend of belemmerend worden beschouwd in het kader van organisationeel leren. Dit resulteert tot een conceptueel theoretisch model in Figuur 2.7. Zoals aan het begin van deze paragraaf aangegeven, vormen de leercultuur- en structuur de bouwstenen voor organisationeel leervermogen. De tweerichtingspijl tussen de bouwstenen veronderstelt dat zij in wisselwerking met elkaar staan. De bouwstenen zijn geplaatst tegen een cirkelvormige achtergrond, welke de context waarin een organisatie is gepositioneerd visualiseert (zie paragraaf 2.3). Aangezien in deze scriptie de interesse uitgaat naar leervermogen van *publieke* organisaties, wordt niet alleen op de context *binnen* de organisatie gewezen, maar wordt ook een bredere maatschappelijke, politieke en institutionele context waarin een publieke organisatie zich bevindt gesuggereerd.

Tot slot zijn vier tekstboxen opgenomen in het figuur boven en onder de bouwstenen. Deze representeren de leerstimuli en -belemmeringen die invloed hebben op de leercultuur en leerstructuur.



Figuur 2.7: bouwstenen van organisationeel leervermogen.

2.8. Deelconclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de eerste theoretische deelvraag hoe (publieke professionele) organisaties leren. Leren blijkt een veelomvattend en bovendien meerlagig begrip. Er zijn tal van soorten leren; cognitief leren, sociaal leren, systeem leren, beleidsleren, ervaringsleren, creatief leren enzovoorts. Met leren kan daarnaast zowel naar het eindresultaat worden verwezen ('we hebben geleerd') ofwel juist naar het proces. Ook kan er door verschillende subjecten worden geleerd: niet alleen het individu leert, ook groepen of zelfs hele organisaties kunnen leren. Besproken is wat organisationeel leren is en hoe dit zich verhoudt tot organisationeel leervermogen. Organisationeel leren kan worden omschreven als een proces waarin een organisatie middels kennis haar structuur en cultuur aanvult of aanpast met als doel een verhoogde organisationele effectiviteit en efficiëntie te bereiken. Wanneer nieuwe kennis of informatie wordt ontvangen, geïnterpreteerd en, voor zover relevant (b)lijkt voor de organisatie wordt dit geïmplementeerd in de organisatiestructuur en cultuur. Dat resultaat wordt als leren beschouwd. Daarbij kan op verschillende niveaus worden geleerd (eerste, tweede en derde orde). Idealiter draagt organisationeel leren bij aan het versterken of verhogen van het leervermogen van een organisatie. Het leervermogen van een organisatie is het vermogen van een organisatie om op voortdurende basis te reflecteren op acties en handelingen en deze reflecties effectief om te zetten naar wijzigingen in aanpak en strategie, opdat prestaties in het licht van doelenrealisatie worden geoptimaliseerd. Het leren door een organisatie is onderhevig aan zowel positieve als negatieve invloeden, ook wel leerstimuli en leerbelemmeringen genoemd. Teneinde het leervermogen van een organisatie te versterken, is de opgave om de leerstimuli aan te moedigen en te internaliseren en anderzijds leerblokkades te doorgronden en op te heffen, teneinde de kennisstroom binnen een organisatie te optimaliseren en er zorg voor te dragen dat relevante kennis bewaard blijft in het organisatiegeheugen.

Ten aanzien van publieke professionele organisaties in het bijzonder is beargumenteerd dat organisationeel leren zich manifesteert tegen een bepaalde achtergrond, gegeven de (institutionele) positie die zij in onze samenleving innemen. Vanuit de politiek en de maatschappij wordt van publieke organisaties verwacht dat zij zorgdragen voor hoogwaardige dienstverlening. Daarvoor is nodig dat zij met de tijdsgeest meebewegen door zich blijvend te verbeteren. Anderzijds, juist omdat publieke organisaties algemene, publieke belangen dienen en beschermen, is het zaak dat zij stabiel en gestructureerd opereren. Zij zijn daarbij gebonden aan wet- en regelgeving en beleid, maar ook aan budgetten door publieke financiering. Dat belemmert de vrijblijvendheid van experimenterend leren. De uitdaging voor publieke professionele organisaties is dan ook om de balans te vinden tussen stabiel georganiseerd zijn maar toch mee gaan met de tijd.

3. Visitaties laten werken

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bestaat uit zeven paragrafen. In de navolgende paragraaf wordt een werkdefinitie geformuleerd van de visitatie als kwaliteitsinstrument. Vervolgens wordt stilgestaan bij het tweeledige doel van visiteren, namelijk verantwoorden en leren. In de vierde paragraaf vindt bespreking plaats van kenmerken van en afwegingen bij de vormgeving van een visitatie van een publieke organisatie, waarna in de vijfde paragraaf het visitatieproces globaal wordt beschreven. De zesde paragraaf bevat een beschouwing over de mogelijke uitkomsten en doorwerking van een visitatie, en worden enkele (rand)voorwaarden geformuleerd. In paragraaf 7 wordt dit hoofdstuk besloten met een deelconclusie en worden de theoretische deelvragen ‘Wat zijn visitaties?’ en ‘Wat is de relatie tussen visitaties en het organisationeel leervermogen van professionele publieke organisaties?’ beantwoord.

3.2. Definitie visitatie

Velen zullen als eerste associatie bij het woord ‘visitatie’ denken aan de ‘visite’ in huiselijke kring als iemand op bezoek komt. Dit is logisch, want het woord visitatie komt van het Latijnse *visitare* wat bezoeken betekent. De eerste documentatie omtrent visitatie is afkomstig uit de middeleeuwen, en heeft betrekking op aartsbisschoppen die een parochie bezochten en daar verbleven om te zien hoe aldaar het ambt werd uitgevoerd. Er werd op schrift gesteld of er bijvoorbeeld werd geleefd volgens religieuze verordeningen, en, heel praktisch, of de boekhouding op orde was (Schillemans, 2009, p. 1). Tot op heden is deze kern van visiteren bewaard gebleven: een of meerdere personen bezoekt een organisatie of -onderdeel om te observeren en te analyseren hoe er te werk wordt gegaan.

Visitaties beperken zich allang niet meer tot religieuze organisaties en zijn inmiddels ingevoerd bij tal van andere organisaties. Power (2000) ziet drie aannemelijke oorzaken voor de opkomst van *auditing* (een visitatie kan als een externe audit worden beschouwd, zie ter informatie Tabel 3.1). Ten eerste benoemt Power (2000) de opkomst van het bestuurlijke paradigma *new public management*, ten tweede een toenemende vraag vanuit de politiek naar verantwoording en transparantie van dienstverlenende organisaties en tot slot de opkomst van organisatie模ellen ten dienste van kwaliteitscontrole. Zowel bij private als publieke organisaties als in diverse sectoren is het uitvoeren van (externe) audits een bekend fenomeen. In Nederland werden de eerste visitaties verricht in de jaren '80 in de universitaire gemeenschap, waarbij opleidingen in hetzelfde vakgebied bij meerdere universiteiten door dezelfde visitatiecommissie werden bezocht. Het universitair onderwijs diende zo verantwoording af te leggen of de besteding van overheidsmiddelen de kwaliteit van het onderwijs diende (Korsten, 2016, p. 7). Ook in de medische sector is visiteren al langer een bekend instrument om de zorgkwaliteit blijvend te verbeteren (Kessel, 1997). Zo worden visitaties in de GGZ bijvoorbeeld via beroepsverenigingen verplicht gesteld en, aanvullend, als een ggz-instelling het topklinische keurmerk wil verkrijgen/behouden (TOPGGz, z.d.; LVVP, z.d.). Een derde sector waarin

visitaties reeds sterk ontwikkeld zijn is de woningcorporatiesector: corporaties zijn bij wet verplicht zich eens in de vier jaar te laten visiteren. Sinds de oprichting van de Stichting Visitaties Woningcorporatie Nederland (SVWN) in 2009 is het visitatiestelsel doorontwikkeld (SVWN, 2012) en hanteert de stichting een overkoepelende methodiek voor het verrichten van de visitaties (SVWN, 2018).

Door het wijdverspreide gebruik van visitaties door verschillende sectoren heen, is het lastig om een eenduidige definitie te formuleren voor alle soorten visitaties die bij publieke organisaties worden gehouden, aangezien deze per organisatie of -onderdeel sterk kunnen verschillen. Vaak wordt in visitatieprotocollen wel beschreven wat het doel is van een visitatie, maar niet wat onder een visitatie wordt verstaan. Zo wordt in het protocol van de Visitatiecommissie van het OM geschreven: *“Het OM wil onder andere middels de visitatie externe expertise en reflectie benutten om de kwaliteit van de organisatie te verbeteren. Met de visitatie geeft het OM invulling aan een structurele vorm van externe doorlichting op de (voortgang van de) verbetering van de kwaliteit van de organisatie.”* (OM, 2020b, p. 3).

In de literatuur is onder andere de volgende definitie van visitaties van publieke organisaties terug te vinden: *“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 eenzelfde 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”* (Korsten, 2016, p. 13). Deze definitie lijkt volledig om een viertal redenen. Ten eerste wordt het tweeledige doel van visiteren benoemd. Daarnaast wordt de mogelijkheid onderkend dat niet altijd een gehele organisatie wordt gevisiteerd, maar soms onderdelen of juist een meervoud aan organisaties en wordt bovendien het integrale karakter van de visitatie benadrukt. Ook de aard en samenstelling van een visitatiecommissie (onafhankelijk, extern, deskundig) worden vermeld. Ten vierde spreekt Korsten (2016) over *“externe visitaties of audits”*, waarmee expliciet onderscheid wordt gemaakt met interne kwaliteitsinstrumenten. Een aspect in zijn definitie waar echter een kanttekening bij kan worden gezet, is de zinsnede *“beoordelingen van een kerntaak”*. Doorgaans is het doel van een visitatie inderdaad om de inhoudelijke kwaliteit van het organisatie-functioneren te beoordelen. Echter, zoals de visitatie bij het OM laat zien, kan ook de keuze worden gemaakt om uitsluitend organisatorische aspecten onderwerp van de visitatie te laten zijn, omdat de kwaliteit van de juridische kerntaak (wettelijk) al voldoende is geborgd (OM, 2020b, p. 4).

Een andere bruikbare definitie komt ook van de hand van Korsten, maar is beknopter. Korsten & Schutgens (2012) definiëren visiteren als *“Het organiseren van een (verplichte of vrijwillige) integrale inspectie en beoordeling van prestaties door vakgenoten, opgenomen in een schriftelijke rapportage van een onafhankelijke visitatiecommissie, van een organisatie of organisatiedeel of van een aantal organisaties of onderdelen op eenzelfde gebied of in eenzelfde sector of branche”* (p. 7). Deze definitie is enerzijds ruim, maar anderzijds eng geformuleerd. Enerzijds wordt naast verplichte visitaties ook de mogelijkheid van vrijwillige visitaties genoemd en niet alleen visiteren van gehele organisaties, maar ook van -onderdelen of juist

sectoren. Daarmee lijkt de definitie dus toepasselijk op visitaties in diverse (semi-)publieke sectoren. Anderzijds formuleren de auteurs echter dat visitaties worden verricht door vakgenoten. Hierin houden zij dus juist een nauwe definitie aan, welke weliswaar toepasselijk is op het visiteren in het (wetenschappelijk) onderwijs, maar niet op andere sectoren. In de samenstelling van een visitatiecommissie kan juist ook ervoor worden gekozen om mensen buiten het eigen domein te vragen voor een frisse blik. Daarover meer in paragraaf 4.

Teneinde het begrip visitatie nog scherper te krijgen zijn in Tabel 3.1 een aantal verwante concepten van kwaliteitsinstrumenten opgenomen, om het (subtiele) verschil te illustreren. Daarin is ook een aangepaste versie van de definitie van Korsten (2016) van een visitatie opgenomen, welke als werkdefinitie van een visitatie zal worden aangehouden.

Concept	Definitie
Audits	<p><i>“Een audit is een systematisch en onafhankelijk onderzoek dat wordt uitgevoerd door een auditor. Een auditor onderzoekt tijdens een audit of het bedrijf aan criteria in een norm op basis van objectief bewijs. Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe audits. Bij een interne audit wordt het onderzoek verricht door mensen vanuit de organisatie zelf, bij extern wordt dit door onafhankelijke buitenstaanders uitgevoerd”</i> (TÜV Nederland, z.d.).</p> <p>Een subtiel verschil is dat audits op een thema zijn toegespitst (e.g. kwaliteit, veiligheid, milieu), of gericht op een bepaald systeem(onderdeel), proces of risico's (Mulder & Van de Water, 2012). Visitaties hebben een meer integraal karakter, waarbij naar het functioneren van een gehele organisatie, -onderdeel of sector wordt gekeken.</p>
Visitatie	<p>Een visitatie is een onafhankelijke inspectie verricht door een (overwegend) externe en deskundige visitatiecommissie die integraal de kwaliteit van het functioneren van een of meerdere organisaties of -onderdelen beoordeelt met als doel om verantwoording af te leggen richting betrokken stakeholders, om te leren, of beide (gebaseerd op Korsten, 2016, p. 13).</p>
Intervisie	<p><i>“Intervisie is een regelmatig gestructureerd overleg van een kleine groep hiërarchisch gelijkwaardige professionals waarin vragen over het eigen functioneren centraal staan.”</i> (De Meer & Rombout, 2003, p. 16).</p>
Supervisie	<p><i>“Supervisie is een specifieke procesgerichte begeleidingsmethode. Het is gericht op het (beter) leren uitoefenen van een beroep of functie waarin relatiehantering een belangrijke rol speelt.”</i> (Van Kessel, 1997, p. 3).</p>

Benchmarking	<p>Benchmarking verschilt ten opzichte van visitaties omdat een vergelijking wordt gemaakt met andere organisaties of –onderdelen op sterk kwantitatief geijekte indicatoren, waarbij door onderzoekers wordt gekeken naar wat de best presterende organisatie is, en hoe, afgezet tegen die benchmark, verbeteringen kunnen worden bereikt door een organisatie (Korsten, 2016, p. 15-16).</p> <p>In een vergelijking tussen benchmarks en visitaties merkt Schillemans (2009) het volgende op: visitaties lijken sterk op benchmarks. Ook hierin worden vergelijkbare organisaties vergeleken, maar dan afgezet tegen organisaties die best in <i>practice</i> zijn. Benchmarks daarentegen leiden meestal niet tot openbare eindconclusies en zijn daarom geen vorm van publieke verantwoording (p. 2).</p>
---------------------	--

Tabel 3.1: definities van enkele kwaliteitsinstrumenten.

3.3. Doel van een visitatie

Het doel van een visitatie lijkt duidelijk, namelijk het inzichtelijk maken van de kwaliteit van bestaande praktijken binnen een instituut of organisatie. De vraag is vervolgens wat er wordt gedaan met deze informatie. Hoewel dat voor de hand lijkt te liggen, blijkt de doelomschrijving van een visitatie per organisatie of visitatie te verschillen. Soms wordt volstaan met kernwoorden als het inspecteren en beoordelen van prestaties door een visitatiecommissie (Korsten & Schutgens, 2012). Er wordt ook wel gesproken van een ‘doorlichting’ van een (deel van een) organisatie, hetgeen ook in het protocol voor de visitatiecommissie van het OM wordt genoemd (Korsten, 2016, p. 6; OM, 2020b, p. 3). Een visitatie draait vanuit dit perspectief om het duiden en meten van prestaties, ook wel tegenwoordig *performance measurement* genoemd (Korsten & Schutgens, 2012, p. 2). De vraag die dit oproept is wat er met de bevindingen wordt gedaan, hoe worden deze verwerkt? De visitatiepraktijk lijkt twee functies te hebben, namelijk verantwoording en verbeteren/leren (Korsten & Schutgens, 2012; Korsten, 2016, p. 5). Het kan zijn dat een specifieke visitatie de nadruk op een van deze twee functies legt, maar tegelijkertijd hangen zij ook nauw met elkaar samen. “*Waar het accent op ligt [verantwoorden of verbeteren], moet steeds opnieuw goed bekeken worden*”, aldus Korsten & Schutgens (2012, p. 1). De twee hoofdfuncties van visiteren zullen hieronder kort worden toegelicht.

Verantwoording

Publieke organisaties dienen, gezien de aard van hun publieke taak, verantwoording af te leggen (zie Bovens & Schillemans, 2009). Dit kan zijn aan andere, (hoger gepositioneerde) publieke instellingen. Zo is bijvoorbeeld het OM als onderdeel van de magistratuur (i.e. de rechterlijke macht) hoofdzakelijk onafhankelijk, maar valt het wel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid. Daarmee is de minister wettelijk bevoegd om in bepaalde gevallen aanwijzingen te geven of taken op te leggen aan het OM of onderdelen daarvan. Om die reden kan het OM verplicht zijn om verantwoording af te leggen over zijn handelen richting de betreffende minister (zie hoofdstuk 4 Wet RO). Bovens & Schillemans (2009) noemen dit verantwoording in de verticale lijn (p. 3). Maar, verantwoording kan, in het verlengde daarvan,

ook worden opgevat richting een breder publiek in de zin dat publieke organisaties verantwoording verschuldigd zijn aan de samenleving (burgers en andere betrokken organisaties als stakeholders) over de wijze waarop het haar publieke waarde realiseert en hoe publieke middelen hiervoor worden ingezet. Een verantwoordingsverplichting kan wettelijk bepaald zijn, maar kan ook meer impliciet gelden als sociaal wenselijk. Dit houdt verband met de mate van legitimiteit en steun die een publieke organisatie bezit of geniet. In het strategisch model van Moore (1995) vormt de eis van legitimiteit en steun een van de drie hoekstenen die essentieel zijn voor het realiseren van publieke waarde. Zonder legitimiteit en/of bepaalde mate van steun, bestaat geen draagvlak voor beslissingen en uitvoering daarvan door een publieke organisatie (Moore, 1995). Door met behulp van een visitatie inzicht te geven op het functioneren van een organisatie, kan het draagvlak onder de relevante stakeholders worden geborgd of versterkt (Korsten & Schutgens, 2012 p. 69; Korsten, 2016, p. 65).

Leren

Naast verantwoording wordt ten aanzien van het visitatie-instrument ook de verbeterkant, het voornemen van leren door meerdere auteurs genoemd (Korsten, 2016; Korsten & Schutgens, 2012; Schillemans, 2009). Een visitatie dient vanuit dat perspectief om inzichten te verschaffen aan wat goed gaat, maar ook wat nog beter kan om de interne kwaliteit van de te leveren dienst te verhogen. Bijvoorbeeld, in de medische sector, of de kwaliteit van de zorgverlening *an sich*, alsmede de service die aan patiënten wordt verleend, behoorlijk en volledig is of in het onderwijs dat de opleidingen inhoudelijk op niveau zijn (Dijkstra & In 't Veld, 2009, p. 249). Wanneer gebreken of, positiever verwoord, verbeterpunten worden geformuleerd door een visitatiecommissie, is het nog geen gegeven dat haar bevindingen en aanbevelingen i) worden herkend, ii) geaccepteerd en iii) geïmplementeerd in organisatiestructuren en processen. De leerpotentie van een visitatie wordt dus niet altijd verwezenlijkt (Schillemans, 2009). Het risico bestaat dat, door bij een visitatie de nadruk te leggen op de verantwoordingskant, dit “strategisch gedrag” teweegbrengt van de organisatie jegens belanghebbenden, zoals een minister. Volgens Schillemans (2009, p. 3) vergroot zulk gedrag het risico dat de leermogelijkheid wordt ondermijnt. De woordkeuze van ‘ondermijning’ daarvoor lijkt nogal stellig. Het is voorstelbaar dat sterk strategisch gericht gedrag vanuit de organisatie richting de buitenwereld inderdaad van negatieve invloed kan zijn op het leren door en in een organisatie, doch een meer genuanceerde formulering zou kunnen zijn dat de verantwoordingskant het leerproces ‘kleurt’. Zeker in een organisatie met een hoog professionaliteitsgehalte is het denkbaar dat een externe visie niet klakkeloos wordt aan- en overgenomen door professionals die over een hoge mate van expertise en autonomie beschikken.

3.4. Vormgeving van een visitatie

Met verwijzing naar het hiervoor besproken tweeledige doel van het visitatie-instrument, zijn er aan de voorkant een aantal vormbeslissingen te maken over de te verrichten visitatie. Over het algemeen valt daarin wel een rode draad te onderscheiden, aldus Schillemans (2009). Hij beschrijft die als volgt: *“Een visitatiecollege legt periodiek een werkbezoek af aan een organisatie om zich een oordeel te vormen over een bepaald aspect van het handelen van die organisatie”* (p. 4). Deze procesomschrijving lijkt echter te nauw om een aantal redenen. Ten

eerste wordt gesproken van *periodieke* werkbezoeken. Dat impliceert dat eens in een bepaalde tijdsspanne een visitatie plaatsvindt, zoals bij het OM de periode is vastgesteld op eenmaal per drie tot vier jaar. Maar, visitaties hoeven niet per se periodiek en daarmee terugkerend te zijn. Visitaties kunnen ook incidenteel plaatsvinden, meestal naar aanleiding van een gebeurtenis (Schillemans, 2009, p. 7-8), zonder dat daaruit een wens voortvloeit om de visitatie structureel op te nemen in het kwaliteitsbeleid. Twee voorbeelden hiervan zijn de recente visitatietrajecten bij het NFI en bij Defensie (Visitatiecommissie NFI, 2019; Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid, 2021). De keuze voor een terugkerende of incidentele visitatie hangt deels samen met de aard van de visitatie: is deze (wettelijk) verplicht gesteld of vindt deze op vrijwillige basis plaats? De visitatiepraktijken in het hoger onderwijs zijn bijvoorbeeld verplicht gesteld vanuit het verantwoordelijke ministerie en ook voor woningcorporaties geldt sinds 2015 een wettelijke verplichting tot visitering. Voor de politiekorpsen gold dit aanvankelijk ook, deze verplichting is per 2013 echter beëindigd (Korsten, 2016, p. 18).

Ten tweede wordt in de procesbeschrijving van Schillemans (2009) gesproken van “*een werkbezoek aan een organisatie*”. Echter, een visitatie kan ook gericht zijn op een organisatiedeel, of -delen of op meerdere organisaties binnen een bepaald vakgebied of branche (Korsten & Schutgens, 2012, p. 7). Bovendien, de term ‘werkbezoek’ impliceert dat een fysiek bezoek wordt afgelegd aan de organisatie. In mijn ogen omvat dat onder andere ook waarneming van de werkwijze door organisatiemedewerkers of op een bepaalde afdeling. Echter, Schillemans (2009) constateert zelf later in zijn stuk dat observaties in de publieke sector niet zodanig vaak worden ingezet (p. 4). Daarin is niet duidelijk op welke gegevens hij dat baseert en spreekt het zijn eigen beschrijving van een visitatiestramien tegen.

Een derde discussiepunt ziet op de zinsnede “*een bepaald aspect van het handelen*”. Nu is het best gebruikelijk bij visitaties om op bepaalde thema’s te focussen, maar niettemin zijn visitaties over het algemeen bedoeld als integrale inspectie en beoordeling. Men streeft er naar een beeld te verkrijgen van het functioneren van een organisatie of –onderdeel in termen van kwaliteit (Korsten, 2016, p. 14). Dat betekent dus het doorgronden van een aantal aspecten van een organisatie en de samenhang ertussen (Korsten & Schutgens, 2012; Korsten, 2016), en dus niet *of* de prestaties *of* de processen *of* normen, zoals Schillemans (2009) lijkt te suggereren. In het geval van de huidige visitatie bij het OM is wel gekozen om de aandacht te vestigen op twee specifieke hoofdthema’s, te weten integriteitsmanagement en human resource management. Deze keuze volgde uit de onderzoeksonderwerpen van de commissie Fokkens en de overweging dat een afbakening van de onderzoeksrichting “*de mogelijkheid biedt tot diepgaander onderzoek en concretere aanbevelingen*” (OM, 2020b, p. 5).

Begrijpelijk(er)wijs worden geen aanbevelingen gedaan over de samenstelling van een visitatiecommissie, omdat dat nogal blijkt te kunnen verschillen per type organisatie. In het wetenschappelijk onderwijs en bij gemeenten worden visitaties uitgevoerd door *peers*, oftewel, men beoordeelt elkaar (Schillemans, 2009, p. 6). Bij de visitaties van de gerechten wordt een combinatie gezocht tussen interne en externe leden (Raad voor de rechtspraak, 2019). Er zijn verschillende afwegingen te maken bij de samenstelling van een visitatiecommissie. Allereerst: wie stelt de commissie samen? Wordt dat vanuit de organisatie zelf gefaciliteerd, is dat aan een

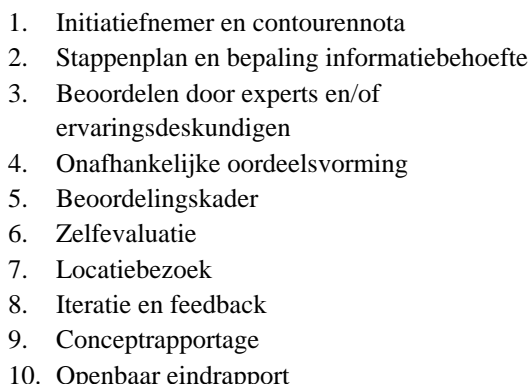
stelselverantwoordelijke of wordt het uitbesteed aan een extern bemiddelingsbureau? Daarnaast: moet de gehele commissie extern zijn, vanwege het oog op onafhankelijkheid of is het juist aangewezen om iemand uit de organisatie te voegen? En waar moet de expertise of ervaring van de bezoekers op toezien? Veelal is een combinatie van interne- en externe leden gewenst om enerzijds over kennis en ervaring van de betreffende organisatie te beschikken alsook juist een frisse blik oordeelsvorming toe te voegen (Schillemans, 2009, p. 6; zie ook Raad voor de rechtspraak, 2006, p. 10). Als voorbeeld, in de handleiding van de SVWN wordt gesteld dat een zorgvuldige samenstelling bijdraagt aan het op gang brengen van een dialoog tussen vakgenoten naar aanleiding van een visitatie (SVWN, 2018, p. 12).

Een ander punt wat in de handleiding van de SVWN (2018) en in vele andere visitatieprotocollen wordt benadrukt, is dat onafhankelijkheid van de bezoekers essentieel is. Korsten (2016) stelt dat er “*distantie en afwezigheid van beïnvloeding nodig is tot de te visiteren organisatie*” (p. 29). Zulks wordt eveneens in het protocol voor de Visitatiecommissie van het OM benadrukt (OM, 2020b, p. 8). In dat kader dienen externe commissieleden dan ook vaak een onafhankelijkheidsverklaring te tekenen. Hoewel dit logisch, misschien wel vanzelfsprekend lijkt, is dit niet gebaseerd op het resultaat van wetenschappelijk onderzoek. In visitatierapportages en in de literatuur wordt meer benoemd *dat* het belangrijk is dan *waarom* onafhankelijkheid van de visitatiecommissie een voorwaarde dient te zijn. Onafhankelijk onderzoek is belangrijk, omdat men er dan van uit kan gaan dat de bevindingen tot stand zijn gekomen zonder dat mogelijk persoonlijke vooroordelen of belangen hierin zijn vervlochten, en er dus sprake is van betrouwbare conclusies. Men kan van onafhankelijk spreken als een andere commissie op dezelfde manier te werk zou gaan, dezelfde bevindingen heeft en oordelen geeft (Korsten, 2016, p. 16). Er is dus afstand nodig tot de te visiteren organisatie (Korsten, p. 2016, p. 29). Bovendien stellen Bunnik & Putters (2014) dat het voor het vertrouwen zeer belangrijk is dat de *organisatie* van de visitatie eveneens onafhankelijk geschiedt. Daarbij is het aannemelijk dat een onafhankelijkheidsgarantie ook een positieve uitwerking heeft op de atmosfeer van de gesprekken, omdat deze vertrouwelijkheid en geheimhouding waarborgt. Dat leidt ertoe dat geïnterviewden zich open durven op te stellen, en dus meer bereid zullen zijn (gevoelige) informatie met een visitatiecommissie te delen (Schillemans, 2009, p. 7).

Tot slot nog twee relevante afwegingen voor de vormgeving van een visitatie. De eerste heeft betrekking op het onderscheid retrospectief versus prospectief visiteren. Zoals de naam doet vermoeden wordt bij een retrospectieve visitatie evaluerend teruggekeken op prestaties van een organisatie, -onderdeel of meervoud aan organisaties. Bij prospectief visiteren is de blik van een visitatiecommissie juist gericht op de mogelijke handelingsperspectieven voor een organisatie in de toekomst (Korsten & Schutgens, 2012, p. 55). De tweede te maken keuze voor de inrichting van een visitatie ziet op de mate van openbaarheid van het visitatierapport. Hoewel het voor (publieke professionele) organisaties belangrijk is om transparant te zijn in hun handelen en openbaarheid van het rapport een belangrijke voorwaarde lijkt (Schillemans, 2009, p. 5), wordt daar soms om relevante redenen toch vanaf gezien. Zo worden ziekenhuisvisitaties bijvoorbeeld regelmatig in (semi-)beslotenheid uitgevoerd (Korsten & Schutgens, 2012, p. 55).

3.5. Het visitatieproces

Wanneer eenmaal keuzes zijn gemaakt welke onderdelen van een of meerdere organisaties worden gevisiteerd en wat de samenstelling van de visitatiecommissie is om tot een onafhankelijk en deskundig oordeel te komen, is de vraag aan de orde hoe het visitatieproces er verder georganiseerd wordt. Is dat voor elke visitatie uniek of wellicht sector gebonden? Of zijn er ook sector overstijgende componenten van een visitatie aan te wijzen? Korsten (2016) antwoordt de tweede vraag bevestigend: er zijn vanuit praktijkervaringen kenmerken aan te wijzen die maken dat een visitatie goed, aan de maat of slecht is. Hij noemt deze kenmerken beginselen van behoorlijk visiteren (p. 22). Zie hiervoor Box 3.2. Het merendeel van deze beginselen zal worden aangestipt in de onderstaande beschrijving van het procesverloop, dat grofweg in drie fasen wordt opgedeeld. Je zou het als het ware als een soort kop-romp-staart constructie kunnen beschouwen.

- 
1. Initiatiefnemer en contourennota
 2. Stappenplan en bepaling informatiebehoefte
 3. Beoordelen door experts en/of ervaringsdeskundigen
 4. Onafhankelijke oordeelsvorming
 5. Beoordelingskader
 6. Zelfevaluatie
 7. Locatiebezoek
 8. Iteratie en feedback
 9. Conceptrapportage
 10. Openbaar eindrapport

Box 3.2: beginselen van behoorlijk visiteren (Korsten, 2016).

Kop: de voorbereiding

Voordat de fysieke visitatie plaatsvindt, wordt besloten welke thema's in het bijzonder de aandacht verdienen in de beoordeling. Voor sectoren waarin een overkoepelend visitatiestelsel wordt gehandhaafd of opgericht, is er een contourennota. Hierin wordt toegelicht wat de relevantie is van visiteren in de betreffende sector, wat de doelstellingen zijn, hoe het beoordelingskader is opgebouwd, wat wordt verstaan onder een zelfevaluatie, hoe de financiering eruit ziet, enzovoorts (Korsten, 2016, p. 23). Veelal ligt de regie en verantwoordelijkheid hiervoor bij de initiatiefnemer van de visitatie(s), zijnde de systeemverantwoordelijke. Dat is bijvoorbeeld bij visitaties van zbo's het bestuur van de Handvestgroep en bij visitaties van gemeenten het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke relaties in samenspraak met de provinciebesturen (Korsten, 2016, p. 22-23).

Vanuit de contourennota, volgen een stappenplan en een protocol. Het is aan de specifieke organisatie die wordt gevisiteerd om deze aan te leveren. Het stappenplan beschrijft wat de stappen zijn van het proces en wat van wie wordt verlangd op welk moment. Het protocol legt de manier van werken vast (Korsten, 2016, p. 26), en bevat onder andere (z.o.z.):

- Een duiding van het te hanteren beoordelingskader. Een beoordelingskader beschrijft de onderwerpen en parameters waarop de gevisiteerde organisatie wordt beoordeeld. Het dient als norm waartegen het geobserveerde uit de zelfevaluatie en de aanvullende gesprekken wordt gemeten. Een vastgesteld beoordelingskader definieert verwachtingen omtrent het handelen van de gevisiteerde organisatie (Schillemans, 2009, p. 4). Of en in hoeverre een visitatiecommissie zeggenschap dient te hebben bij de totstandkoming van een beoordelingskader wordt in de literatuur niet duidelijk aangegeven. Schillemans (2009) suggereert dat het beoordelingskader wordt vastgesteld op basis van input van de gevisiteerde organisatie zelf en dat de daarna ingestelde visitatiecommissie dit kader dient te hanteren (zie Figuur 9.2, Schillemans, 2009, p. 5). Korsten & Schutgens (2012) stippen meermaals aan dat in geval van een visitatiestelsel een uniform hanteerbaar beoordelingskader wenselijk is.
- Welke (schriftelijke) informatie dient te worden aangeleverd aan een visitatiecommissie. Gebruikelijke middelen hiervoor zijn enquêtes en zelfevaluaties. Het belang van de aanwezigheid van een zelfevaluatie wordt door zowel Korsten (2016) als Schillemans (2009) onderstreept. Vanuit het perspectief van de gevisiteerde wordt hierbij gereflecteerd op het eigen functioneren op de vastgestelde thema's uit het beoordelingskader (Schillemans, 2007, p. 224; 2009, p. 4). Deze activiteit heeft op zichzelf al potentie tot interne werking, aldus Korsten (2016, p. 6). Ook uit het onderzoek van Schillemans (2009) bleek dat personen die betrokken waren bij een visitatie het vervaardigen van de zelfevaluatie op zich "*als het meest inzicht gevende en ook spannende deel van de visitatie*" ervaarden (p. 7). Het vraagt niet alleen tijd van de organisatie om zo'n zelfevaluatie te verrichten, maar het dwingt haar ook om zichzelf in de spiegel aan te kijken. Hoe vollediger de zelfevaluatie, hoe eenvoudiger het uitvoeren van de opdracht voor de visitatiecommissie is (Korsten, 2016, p. 36).
- De opzet van de *visit on site* (Korsten, 2016, p. 26). Deze bepaalt met wie, wanneer en in welke volgorde wordt gesproken.
- De bedoeling van de terugkoppeling van het conceptrapport (Korsten, 2016, p. 26).

Het belangrijkste van dit soort documenten is dat ze overzicht en duidelijkheid bieden, en kunnen worden geraadpleegd als een bepaald aspect van de visitatie (even) niet helder is voor de betrokkenen (Korsten, 2016, p. 23). Het is daarom ook belangrijk dat er overeenstemming bestaat over de opzet en inhoud van deze leidraden, als de initiatiefnemer wil dat de uitkomsten van een visitatie door de bezochte organisatie wordt onderkend (Korsten, 2016, p. 26).

Romp: de gesprekken

Als is vastgesteld waar het over gaat en hoe en door wie dat wordt beoordeeld, is het tijd voor de hoofdactiviteit van het visitatieproces: het bezoek aan de organisatie(s) of een onderdeel daarvan. De visitatiebezoeken vormen in wezen de kern van het visitatieproces. Dat is hét moment om het papier los te laten en met eigen ogen naar de werkelijkheid te kijken (Korsten, 2016, p. 37). Meestal gaat dit door middel van gesprekken, waarin toelichting kan worden

gegeven op de resultaten van enquêtes en zelfevaluaties en de visitatiecommissie resterende of aanvullende vragen kan stellen. Soms worden gesprekken aangevuld met observaties door de visitatiecommissie, waarbij de gevisiteerde in zijn ‘natuurlijke omgeving’ kan worden geobserveerd (Schillemans, 2009; Korsten & Schutgens, 2012). Hierbij kunnen details worden opgemerkt die de beeldvorming van de visitatiecommissie verder kleur geeft. Bijvoorbeeld hoe de dagelijkse werksfeer is en hoe de fysieke werkruimte is ingericht (Schillemans, 2009, p. 7).

Doorgaans wordt direct na afloop van de gesprekken een mondelinge terugkoppeling gegeven door de visitatiecommissie wat haar eerste indrukken zijn. Deze eerste impressie is volgens Korsten (2016) *“bij voorkeur behoedzaam geformuleerd, evenwichtig, bondig en pakt het meest opvallende positieve en kritische bij de kop”* (p. 39). Alhoewel er aan een dergelijke mondelinge terugkoppeling niet al te veel waarde worden gehecht (Korsten, 2016), omdat deze onder tijdsdruk is gevormd en niet dezelfde status geniet als het uiteindelijke visitatierapport, laat dit onverlet dat er vanuit de betrokkenen uit de organisatie vaak wel belangstelling is voor een directe terugkoppeling van hetgeen de commissie is opgevallen (Korsten, 2016, p. 39).

Staart: schrijven en aanbieden van het rapport

Na afloop van de fysieke visitatie wordt door de visitatiecommissie een concept van het visitatierapport vervaardigd. De conceptversie wordt doorgaans voorgelegd aan de gevisiteerde organisatie om haar in de gelegenheid te stellen voor een eerste reactie alvorens het rapport definitief wordt gemaakt (Korsten & Schutgens, 2012, p. 1; Korsten, 2016, p. 39). Dit is belangrijk, omdat feitelijke onjuistheden kunnen worden gecorrigeerd en de inhoud op bepaalde punten kan worden aangescherpt. Dat komt de kwaliteit van het rapport ten goede; dankzij de extra *check* komt een rapport tot stand wat correct en overtuigend is en dus eigenlijk niet terzijde kan worden geschoven. Het definitieve rapport, afhankelijk van het doel van de visitatie en de aard van de organisatie, wordt vervolgens meestal openbaar gemaakt. Het voordeel van de openbaarheid van het rapport is dat het door de medewerkers van een organisatie kan worden nageslagen en het vermindert de kans op verdoezeling van de bevindingen uit het rapport (Korsten, 2016, p. 41). Niettemin kan vanuit het oogpunt van de organisatie-doelstellingen worden afgezien van openbaarmaking van een visitatierapport, omdat het kan leiden tot ongewenste effecten. Dat geldt bijvoorbeeld voor ziekenhuizen of politiekorpsen (Korsten, 2016, p. 40). En ook voor de organisaties of sectoren waarin wel voor openbaarheid wordt gekozen, is de openbaarheid veeleer een passieve openbaarheid dan een actieve openbaarheid volgens Korsten (2016): er wordt niet echt mee te koop gelopen (p. 42). Vervolgens kan er door de opdrachtgever, doorgaans het organisatiebestuur, formeel worden gereageerd op het definitieve visitatierapport waarmee (schriftelijk) wordt aangegeven welke aanbevelingen worden overgenomen en mogelijk welke niet, en zo ja, om welke reden(en). Besturen geven daarover aan dat zij deze opgave soms lastig vinden (Korsten, 2016, p. 64). Korsten (2016) ziet daar echter geen reden toe, want als een bestuur reeds een zelfevaluatie heeft geschreven, heeft het zelf al gereflecteerd op sterkte- en zwaktepunten en kansen en bedreigingen in de organisatie of het organisatieonderdeel. Uitgaande van een visitatiecommissie die in zijn oordeelsvorming dichtbij de inhoud van de zelfevaluatie(s) blijft, zal het eindrapport dan ook niet snel onverwachte onaangename inhoud bevatten. Het uitblijven van een bestuurlijke reactie heeft als nadelig gevolg dat het de legitimiteit van het bestuur aantast (Korsten, 2016, p. 65).

3.6. Leren van een visitatie

Na de publicatie van een visitatierapport, al dan niet in openbaarheid, is de vraag: en nu? Daarna ligt de bal in principe bij de gevisiteerde organisatie(s) om de aanbevelingen uit het rapport te verwerken (Schillemans, 2009, p. 5). Het is niet gebruikelijk dat er een toezichthouder wordt aangewezen die erop toeziet dat de bevindingen uit het visitatierapport doorwerken in de gevisiteerde organisatie of het -onderdeel in de vorm van correctie of verbeteringen. Wel kan dat meer indirect geschieden via reflectie tijdens opvolgende visitaties (Korsten, 2016, p. 43).

Uit de studie van Schillemans (2009) blijkt dat de visitatie zelf al reeds krachtige leerimpulsen kan uitstralen richting een organisatie, omdat zij zelf langs door externen bepaalde criteria haar functioneren moeten evalueren en interpreteren, maar voordat de visitatie plaatsvindt ‘de boel op orde willen hebben’. In die zin heeft een visitatie al een preventieve werking (Korsten, 2016, p. 44). Echter, zoals reeds in de voorgaande hoofdstukken werd benadrukt, leidt visiteren niet automatisch tot daadwerkelijk en effectief leren door een (publieke) organisatie, omdat er geen directe interventies of sancties verbonden zijn aan het kwaliteitsinstrument. Voor de geldende onderzoeksvraag is het relevant een indruk te krijgen wat de effecten zijn van een visitatie in termen van mogelijke doorwerking. Worden de aanbevelingen overgenomen? Zo ja, hoe is dat zichtbaar? En meetbaar? Of leidt het juist meer tot geslotenheid en een vorm van defensief gedrag (Schillemans, 2007; Korsten, 2016)?

Tegen de achtergrond van de theorie over leren uit hoofdstuk 2 en de (praktijk)kennis over visitaties van publieke organisaties uit hoofdstuk 3, luidt de verwachting *dat* wordt geleerd van visiteren, maar de manier waarop en onder welke omstandigheden het organisationeel leren vorm krijgt afhankelijk is van voorwaarden vanuit de context, de vormgeving van de visitatie alsmede het leervermogen van de gevisiteerde organisatie in kwestie. In Figuur 3.3 is afgebeeld wat de verwachting is hoe context, leren en visiteren zich tot elkaar verhouden. Per figuuronderdeel zullen achtereenvolgens enkele voorwaarden worden uitgelicht waarvan de verwachting is dat deze van invloed zijn op het organisationeel leervermogen.

Voorwaarden met betrekking tot het leervermogen

Met betrekking tot de leeromgeving van een publieke professionele organisatie zijn de bouwstenen die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden opgenomen, te weten leercultuur en leerstructuur en als mediërende factoren mogelijke leerstimuli en leerbelemmeringen. Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat de houding van de gevisiteerde organisatie in sterke mate sterk het visitatieproces en de uitkomst bepaalt. De opstelling van de gevisiteerde is in verband te brengen met de heersende leercultuur binnen de organisatie. Is een organisatie leergierig, is ze ontvankelijk voor een kritisch oordeel? Het is logisch dat een visitatie enige spanning met zich meebrengt, maar dat hoeft niet per se negatief te zijn. Een gematigd conflictniveau kan juist gunstig zijn voor organisatieleren (Schillemans, 2009, p. 16). Immers, indien een visitatierapport blijft bij *stating the obvious* zal er minder noodzaak worden gevoeld tot échte aanpassing en verbetering. Dat vraagt een bepaald scherp randje waarvan de organisatie zegt: “Daar kunnen wij wat mee”. Er moet dus een intrinsieke motivatie zijn om te *willen* verbeteren en men moet het niet te zien als een ‘moetje’.

Ten aanzien van de leerstructuur is het noodzakelijk dat er niet alleen (nieuwe) kennis wordt verworven door inzichten samenhangend met de aanbevelingen van de visitatiecommissie, maar dat deze kennis ook wordt benut, ontwikkeld en onderdeel gaat uitmaken van het organisatiegeheugen. De leidinggevende is een sleutelfiguur om de nieuwe kennis te verspreiden, er in organisatieverband op te reflecteren en vervolgens gezamenlijk te interpreteren op welke (wijze) aanbevelingen doorwerking krijgen in de organisatie.

Voorwaarden met betrekking tot de visitatie

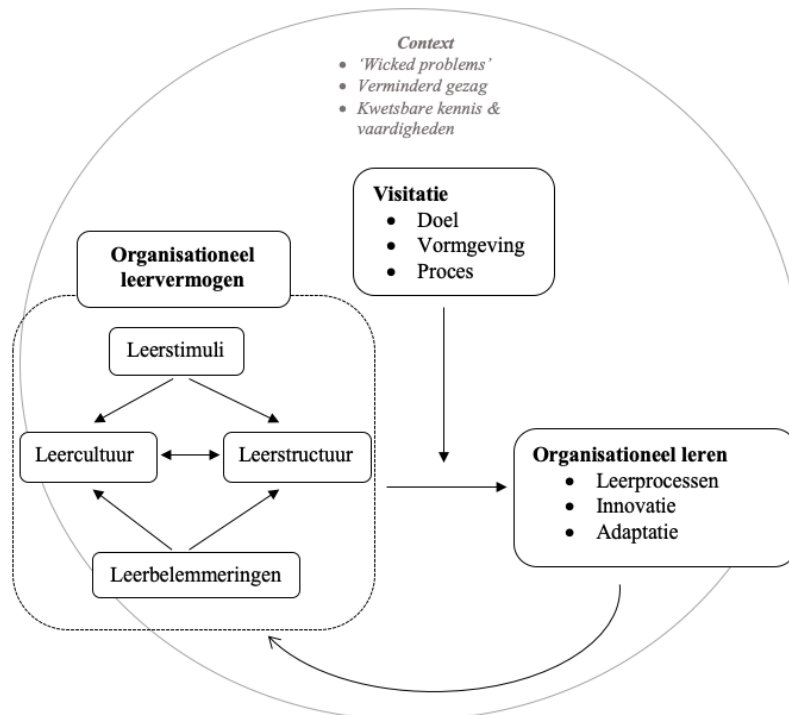
Ten aanzien van de visitatie zelf als instrument zijn twee factoren gedestilleerd waarvan de verwachting is dat deze van invloed zijn op het organisationeel leren naar aanleiding van een visitatie. De eerste factor ziet op de vormgeving van de benodigde stukken als de contourennota of het protocol, de zelfevaluatie en enquête. Wanneer deze documenten op volledig en goed afgebakend zijn, zal dat van positieve invloed zijn op de oordeelsvorming van een visitatiecommissie, omdat zulke stukken duidelijkheid scheppen in de verwachtingen aan de zijde van de gevisiteerde organisatie en haar medewerkers. Wanneer de verwachtingen rondom het doel en proces van een visitatie helder zijn, kan de gevisiteerde zich goed voorbereiden en relevante informatie aanleveren aan de commissie. Maar ook gedurende het visitatieproces is het van essentieel belang dat de communicatie tussen de visitatiecommissie, de opdrachtgever en de gevisiteerde organisatie(onderdelen) goed op orde is. De tweede bepalende factor in de organisatie van een visitatie is de samenstelling van de visitatiecommissie. In de theorie wordt benadrukt dat expertise en onafhankelijkheid kernwaarden zijn die in de samenstelling van de commissie herkenbaar moeten zijn, teneinde de legitimiteit van het visitatierapport en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen te waarborgen.

Contextuele voorwaarden

Tot slot is de verwachting dat de context waarin een organisatie en visitatie zich bevinden van invloed is op het leren van visiteren. Publieke organisaties kennen een sterk ingebedde institutionele positie en dragen (en voelen) een verantwoordelijkheid richting de maatschappij. Dat geeft enerzijds een extra stimulans voor dit type organisatie om zich blijvend te ontwikkelen en dus te leren, maar dat maakt haar ook kwetsbaar, omdat vele ogen op de organisatie gericht zijn. De verantwoordingskant van een visitatie kan dus een urgentiegevoel oproepen bij een publieke organisatie om verbeteringen te treffen, maar het kan het leren ook naar de achtergrond drukken, omdat er geen ruimte is of wordt gevoeld om vrijblijvend te leren. Het risico van een (te) uitdrukkelijke focus op de verantwoordingskant is dat er veel *gepraat* wordt over de noodzaak van visiteren en de uitkomsten ervan, maar dat de vertaalslag naar concrete plannen, acties of handelingen beperkt blijft.

Wat ook een relevante factor lijkt en tevens contextueel gebonden is, is tijd. Tijd in de zin van hoeveel tijd er wordt uitgetrokken voor het visitatietraject, maar ook tijd in de zin van *timing*: vindt de visitatie plaats op een gunstig moment voor de organisatie? Wanneer zich bijvoorbeeld een concrete *policy window* voordoet die vraagt om organisatieontwikkeling, bijvoorbeeld een actueel (beleids-)vraagstuk dat al dan niet via de media of politiek onder de aandacht is gebracht. Zo'n concrete aanleiding kan enerzijds een extra leerimpuls geven, omdat (vanuit) de organisatie de noodzaak wordt gevoeld om daarmee aan de slag te gaan. Anderzijds kan de

timing van een visitatie op zo'n moment ook minder gelukkig zijn, omdat de organisatie reeds zelfstandig veranderingen in gang heeft gezet. Het risico daarvan is dat aanbevelingen uit een visitatierapport niet als een representatieve momentopname worden beschouwd, omdat binnen een organisatie het sentiment 'We zijn er (nog maar net) mee bezig' heerst.



Figuur 3.3: conceptueel model organisatieel leervermogen n.a.v. visiteren

3.7. Deelconclusie

In dit hoofdstuk is besproken wat visitaties zijn, met welk doel ze worden uitgevoerd, welke keuzes te maken zijn bij de vormgeving van een visitatie en welke fasen zijn te onderscheiden in het visitatieproces. Tevens is de betekenis van een visitatie ten opzichte van andere kwaliteits- en/of toezichtsinstrumenten geduid in Tabel 3.1. In deze scriptie wordt een visitatie omschreven als: *een onafhankelijke inspectie verricht door een (overwegend) externe en deskundige visitatiecommissie die integraal de kwaliteit van het functioneren van een of meerdere organisaties of -onderdelen beoordeelt met als doel om verantwoording af te leggen richting betrokken stakeholders, om te leren of beide*. Hiermee is antwoord gegeven op de tweede theoretische deelvraag van deze scriptie, te weten: "Wat zijn visitaties?".

In de zesde paragraaf is, met de informatie over enerzijds organisatieel leervermogen en anderzijds het visiteren, getracht een brug te slaan tussen de twee concepten, resulterend in een conceptueel model in Figuur 3.3. Daarbij zijn enkele (rand)voorwaarden geformuleerd waarvan wordt verwacht dat deze van invloed zijn op de bijdrage van visitaties aan het leervermogen van een publieke professionele organisatie. De eerste voorwaarde voor deze bijdrage heeft betrekking op de houding van de gevisiteerde organisatie. Wil een organisatie leren van een visitatie en deze kennis verwerken en opslaan in het organisatiegeheugen, is een fundamentele leercultuur vereist om het (gezaamenlijk) leren naar aanleiding van een visitatie op gang te

brengen en in stand te houden. Een tweede voorwaarde voor het versterken van het leervermogen door visiteren is dat er sprake is van doelgericht en stimulerend leiderschap dat bijdraagt aan de concretisering van visitatieaanbevelingen in de leerstructuren van een organisatie en dat medewerkers aanmoedigt daaraan bij te dragen. Met betrekking tot de vormgeving van de visitatie is een derde eis voor leren van visiteren dat de verwachtingen helder zijn, dat deze zijn vastgelegd in begeleidende documenten zoals een protocol en /of contourennota, en omtrent de aan te leveren informatie (enquête en zelfevaluatie). Een bijkomende eis aan de visitatievormgeving is een zorgvuldig samengestelde visitatiecommissie, opdat het rapport niet alleen legitiem, maar ook gezaghebbend is. Dat zal een positieve uitwerking hebben op de gevisiteerde voor het aan de slag (willen) gaan met de aanbevelingen. Ten aanzien van de bijzondere context waarin publieke professionele organisaties opereren worden twee aspecten uitgelicht. De maatschappelijke en institutionele positie die dit type organisatie kent, maakt dat een verantwoordingselement aanwezig dat organisationeel leren kan aanjagen en stimuleren, maar juist ook kan verdringen door de (gevoelde) noodzaak van actiegerichtheid. Tot slot blijkt dat de mate van leren niet alleen samen te hangen met de leerstructuur en leercultuur, maar ook met het moment waarop men wordt geacht te leren. Ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie, kunnen prikkels geven aan een organisatie om actie te ondernemen, te leren en daarmee het fundament van het leervermogen aan te passen.

Met het voldoen aan deze voorwaarden wordt invulling gegeven aan de beantwoording van de vierde deelvraag wat de relatie is tussen visitaties en het leervermogen van publieke professionele organisaties. Een visitatie is een geschikt instrument voor versterking van organisationeel leervermogen, omdat het visitatieproces dwingt tot reflectie en interpretatie, wat in essentie de mate van leervermogen bepaalt. In het hypothetische geval dat de voorgenoemde voorwaarden allen positief/constructief zijn, draagt een visitatie in eerste instantie bij aan een versteviging van de leercultuur en van daaruit aan de leerstructuur waar door wijzigingen in organisatiestructuren, processen en systemen de werkkuitvoering wordt geoptimaliseerd. Echter, de relatie tussen de twee verschijnselen blijkt precair en onderhevig aan diverse culturele, structurele en contextuele invloeden.

4. Onderzoeksaanpak

4.1. Inleiding

De voorgaande hoofdstukken schetsen het theoretische kader met betrekking tot organisationeel leervermogen, visitaties en de (verwachte) relatie ertussen. Empirisch onderzoek is noodzakelijk om inzicht te krijgen in de wijze waarop en omstandigheden waaronder visitaties het leervermogen van een professionele publieke organisatie versterken. In dit hoofdstuk wordt behandeld welke onderzoeksstrategie, onderzoeksontwerp en -methoden zijn gekozen en wordt beargumenteerd waarom deze het meest passend zijn voor de leidende onderzoeksvraag. In paragrafen twee en drie wordt het proces van dataverzameling en -analyse besproken. Tot slot wordt gereflecteerd op de kwaliteitseisen van kwalitatief onderzoek.

4.2. Onderzoeksstrategie

Er is gekozen voor het verrichten van kwalitatief onderzoek naar de wijze waarop en omstandigheden waaronder een visitatie kan bijdragen aan het leervermogen van een publieke organisatie. Hiermee wordt omdat een rijker en gedetailleerder beeld verkregen dan bij gebruik van een kwantitatieve onderzoeksmethode. De manier waarop een visitatie (door)werkt en welke factoren daarop van invloed zijn laat zich niet goed vangen in numerieke variabelen die in kwantitatief onderzoek worden gehanteerd, omdat de ervaringen met en percepties op visitaties en de mogelijke doorwerking ervan sterk persoonlijk zijn (Bryman, 2012, p. 380). Daarbij komend is het concept (organisationeel) leervermogen een sociaal verschijnsel, dat vorm krijgt door menselijke interactie. Dit wordt beter begrepen en geduid middels een kwalitatieve onderzoeksbenadering.

Er is weinig empirisch onderzoek verricht naar organisationeel leervermogen in de (Nederlandse) publieke context, laat staan specifiek naar het effect van visitatie als kwaliteitsinstrument daarop bij een publieke professionele organisatie. Dat maakt dat onderzoek overwegend inductief van aard is. Met inductief onderzoek wordt getracht verbanden te leggen tussen de bestaande literatuur en de onderzoeksbevindingen met betrekking tot een relatief nieuw fenomeen en van daaruit een aanzet te doen tot het ontwikkelen van een verklarende theorie (Bryman, 2012, p. 26-27; Boeije & Bleijenbergh, 2019, p. 16). Een kwalitatieve onderzoeksmethode is bij uitstek geschikt voor dit type onderzoek, omdat kwalitatief onderzoek idiografisch van aard is. Dat wil zeggen dat het eigene, het unieke karakter van een (of meerdere) casus wordt beschreven (Bryman, 2012, p. 66). Bovendien is de inductie van de data tot verklarende theorie waardevol voor het OM, omdat de onderzoeksuitkomsten gebruikt kunnen worden om de organisatie van (het leren van) opvolgende visitaties verder te bevorderen.

4.3. Onderzoeksonderwerp

Dit onderzoek wordt verricht aan de hand van een *case study*. Dat houdt in dat een (of meerdere) specifieke casus, situatie of geval in de diepte wordt bestudeerd (Bryman, 2012, p. 66; Yin, 2012, p. 4). Dit onderzoek betreft een enkelvoudige case study; het onderzoeksobject is de visitatie die dit jaar bij het OM is uitgevoerd. Daarbij worden wel vergelijkingen gemaakt met andere publieke organisaties in twee opzichten: vanuit de theorie, met de zorg- en onderwijssectoren waarin visitaties reeds structureel worden uitgevoerd en zijn ingebed in het kwaliteitssysteem, maar ook vanuit de empirie, door een vergelijking te maken met de rechtspraak middels een viertal aanvullende interviews met betrokkenen bij de visitaties van de gerechten in 2014 en 2018. Aangezien met een kleinere selectie respondenten vanuit de rechtspraak is gesproken, kan niet van een volwaardige meervoudige case study worden gesproken.

Het voordeel van de enkelvoudige case study is dat het gelegenheid biedt om een nadere verdiepingsslag te maken in de analyse. De hoofdgroep van respondenten, zijnde de betrokkenen bij de visitatie OM 2021, bevinden zich namelijk allen in dezelfde context. Hierdoor kan uitgebreider aandacht worden geschonken aan contextfactoren en omstandigheden die relevant zijn voor hun ervaringen met die visitatie. Het nadeel van een enkelvoudige casestudy is dat de onderzoeksbevindingen weinig generaliseerbaar zijn. De mogelijke patronen en onderlinge verbanden die in dit onderzoek worden geconstateerd, zijn dan ook niet direct van toepassing op andere onderzoeksgebieden, mede ook vanwege de unieke positie en taak van het OM. Een hoge generaliseerbaarheid is echter niet het hoofddoel van kwalitatief onderzoek. Niettemin is getracht zulke beperkingen voor de kwaliteit van het onderzoek te minimaliseren. Dat is terug te lezen in paragraaf 4.9.

4.4. Casusselectie

De gekozen case study kan worden getypeerd als een representatieve case study (Bryman, 2012, p. 70), omdat het OM als publieke professionele organisatie veel gemeenschappelijke kenmerken bezit met andere professionele organisaties in die sector, zoals de rol van de professional en de (verantwoordings-)relatie tot andere (overheids-)instanties alsmede in bredere zin tot de samenleving. Daarnaast kan dit onderzoek worden aangemerkt als een *revelatory case study* (Bryman, 2012, p. 70), omdat tot op heden nog geen empirisch onderzoek is gedaan naar werking van het visitatie-instrument bij rechtsstatelijke organisaties als het OM, noch naar de relatie tussen visitaties en het organisationeel leervermogen van publieke professionele organisaties.

4.5. Operationalisatie

Om de invloed van het visitatie-instrument op het leervermogen van een publieke professionele organisatie te kunnen meten dienen de relevante concepten uit het theoretisch kader te worden geoperationaliseerd, dat wil zeggen: meetbaar worden gemaakt ten behoeve van de onderzoeksuitvoering. De relevante concepten alsmede de daaruit voortkomende indicatoren

zijn weergegeven in Bijlage 1. De operationalisatie vormt de leidraad van de topiclijst voor de interviews alsmede de codeboom die is gebruikt om de verworven onderzoeksdata te analyseren en te interpreteren.

4.6. Respondentenselectie

De selectie van respondenten ten behoeve van de semigestructureerde interviews was op voorhand vastgesteld. Bryman (2012) noemt dit ook wel *purposive sampling*, waarbij doelbewust een respondentenselectie wordt vastgesteld met het oog op het doel en onderwerp van het onderzoek (p. 419). Teneinde een volledig beeld te verkrijgen van de ervaringen met de eerste visitatie bij het OM is gekozen voor respondenten vanuit verschillende perspectieven: leden van de visitatiecommissie, van het bureau dat de visitatiecommissie ondersteunde, een lid van het College van Procureurs-Generaal, alsmede enkele ‘gevisiteerden’ van zeven van de in totaal 16 organisatieonderdelen van het OM. De respondenten uit deze laatste categorie (nrs. 6 tot en met 12) zijn werkzaam als (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie, directeur bedrijfsvoering of bestuurssecretaris. Op basis van de wens om een ‘360 graden’-blik te verkrijgen, is een respondentenselectie opgesteld door de stagebegeleider, welke met een kleine aanpassing is gehandhaafd. Om herleidbaarheid van informatie tot individuele respondenten te voorkomen zijn namen en functies in het resultatenhoofdstuk vervangen door nummers. De lijst van gesproken respondenten alsmede de relevante (achtergrond)informatie is hieronder weergegeven in Tabel 4.1.

Respondent	OM-onderdeel	Duur gesprek
1	Bureau	65 minuten (duo-gesprek)
2	Bureau	
3	Visitatiecommissie	35 minuten
4	Visitatiecommissie	50 minuten
5	College procureurs-generaal	53 minuten
6	Arrondissementsparket Midden-Nederland	49 minuten
7	Arrondissementsparket Noord-Nederland	78 minuten
8	Arrondissementsparket Limburg	72 minuten
9	Arrondissementsparket Amsterdam	44 minuten
10	Functioneel Parket	50 minuten
11	Landelijk Parket	52 minuten
12	Parket-Generaal	62 minuten

Tabel 4.1:
definitieve
respondentenselectie
OM

Voor de respondentenselectie bij de rechtspraak zijn in eerste instantie ook doelgericht personen benaderd die bij de visitaties van 2014 en 2018 betrokken waren als lid van vanuit een functie in de visitatiecommissie. Door één verhindering en de wens om een voldoende duidelijk beeld te krijgen zijn drie van de vier respondenten benaderd middels *snowball sampling* (Bryman, 2012, p. 424). Dat houdt in dat aan eerdere gesprekspartners (vanuit de rechtspraak en het OM) is gevraagd of zij mogelijk relevante contacten hadden in het kader van onderzoeksonderwerp van deze scriptie. De lijst van gesproken respondenten vanuit de rechtspraak alsmede de relevante (achtergrond)informatie is vermeld in Tabel 4.2. De techniek van *snowball sampling* leverde in dit geval op dat drie respondenten zijn gesproken die betrokken waren bij de visitatiecommissie 2014, en één vanuit de visitatie 2018. Vanwege de tijdsplanning van deze scriptie is ervoor gekozen om met deze selectie te volstaan.

Respondent	Jaar visitatie rechtspraak	Duur gesprek
13	2014	30 minuten
14	2014	24 minuten
15	2014	48 minuten
16	2018	46 minuten

Tabel 4.2: definitieve respondentenselectie rechtspraak

4.7. Dataverzameling

Semigestructureerde interviews

De data uit de interviews, welke de hoofdbron van dit onderzoek vormen, zijn als volgt verworven. Nadat de operationalisatie van de concepten definitief was gemaakt, is een topiclijst – door Bryman (2012) ook wel *interview guide* genoemd – opgesteld die als leidraad fungeerde bij het afnemen van de interviews (zie Bijlage 2). Het voordeel hiervan is dat de topiclijst als geheugensteun dient en op die manier structuur aan de gesprekken geeft. Hierdoor is zeker gesteld dat essentiële onderwerpen of thema's in elk interview zijn besproken. Tegelijkertijd bestaat in de vorm van het semigestructureerde interview ook juist de ruimte om gedurende een gesprek keuzes te maken welk onderwerp meer/minder aandacht verdient, afhankelijk van de (non-)verbale responsen van de respondenten en daarmee bewust af te wijken van de topiclijst (Bryman, 2012, p. 470-472).

Documentanalyse

Voor de documentenanalyse zijn de bestudeerde documenten geselecteerd op basis van relevantie voor het scriptieonderwerp alsmede de vier criteria die door Scott zijn onderscheiden voor documentenanalyse, te weten authenticiteit, betekenisvol voor het onderzoeksonderwerp, geloofwaardigheid en representativiteit (Scott, 1990 in Bryman, 2012, p. 550). De documenten zijn verworven via de persoonlijk begeleider vanuit het OM, alsmede door gericht aanvullend zoekwerk door de onderzoekster op het intranet van de organisatie. Onderstaande tabel geeft een overzicht welke documenten zijn bestudeerd.

Document-nummer	Document	Datum
1	Brief plan van aanpak n.a.v. onderzoek commissie Fokkens	31 mei 2019
2	Perspectief op het OM	September 2020
3	Jaarplan OM 2021	5 november 2020
4	Protocol Visitatiecommissie	December 2020
5	Brieven Visitatiecommissie aan OM-onderdelen m.b.t. visitatie	18 januari 2021 1 februari 2021
6	Diverse nieuwsberichten ZoOM m.b.t. visitatie OM 2021	14 december 2020 8 februari 2021 18 februari 2021 6 april 2021
7	Jaarbericht OM 2020	z.d.
8	Brief Open Werkklimaat	z.d.
9	HRM Jaarplan OM 2021	z.d.
10	Leiderschapsprogramma OM	z.d.
11	Professionele standaard OM	z.d.

Tabel 4.3: documentenselectie

4.7. Datavastlegging

In verband met de coronamaatregelen zijn alle interviews digitaal uitgevoerd; het merendeel via FaceTime en enkele telefonisch. Het nadeel daarvan is dat non-verbale *cues* zoals lichaamstaal, minder goed of (in geval van het telefonische gesprek) niet zichtbaar zijn. Een voordeel daarvan was daarentegen dat afspraken relatief gemakkelijk en op korte termijn tot stand kwamen.

Alle interviews zijn (met *informed consent* van de respondenten) opgenomen en vergrendeld opgeslagen met een wachtwoord. Na de uitwerking van elk interview tot transcript is de audio-opname verwijderd en het transcript opgeslagen op een digitaal beveiligde omgeving van de universiteit (Microsoft OneDrive).

4.8. Data-analyse

Interviews

De interviewtranscripten zijn grotendeels woordelijk getranscribeerd en, waar nodig voor een goedlopende tekst, grammaticaal aangepast. Alle transcripten zijn vervolgens op systematische wijze gecodeerd middels het softwareprogramma Nvivo (versie 12). Met coderen wordt een bepaald label – en daarmee een bepaalde interpretatie – gegeven aan (fragmenten van) een transcript. Er zijn drie soorten van coderen te onderscheiden: open coderen, axiaal coderen en

selectief coderen. Met open coderen worden de data uit de interviewtranscripten ‘blanco’ benaderd, dat wil zeggen zonder meteen vanuit de theoretische structuren de data te coderen. De data spreken dan voor zichzelf. Het belang van deze eerste ruwe ‘codeerslag’ is dat er mogelijkserwijs bevindingen of resultaten worden geïnterpreteerd die niet (direct) uit de theorie volgen. Echter, door het feit dat daarvoor reeds een theoretisch kader was geschreven en op basis daarvan een topiclijst samengesteld, is het perspectief van de onderzoek(st)er in die zin gekleurd, en wordt (on)bewust gezocht naar de relevante onderwerpen en concepten zoals in de theorie en topiclijst onderscheiden. Na het open coderen ontstaat een eerste codeboom. Met axiaal coderen worden de codes vervolgens verdergaand gesorteerd per thematiek en waar nodig samengevoegd. Hiermee worden de codes geabstraheerd naar grotere, overkoepelende thema’s om zo de samenhang tussen de thema’s scherper te krijgen. In deze codeerfase wordt explicieter naar de interviewtranscripten gekeken vanuit het theoretisch kader. Tot slot wordt middels selectief coderen een laatste vertaalslag gemaakt van de data naar de kern van de analyse, om de empirische deelvragen te kunnen beantwoorden. Overigens zijn deze codeerfases niet strikt afgebakende, sequentiële fasen. Zo werd bijvoorbeeld tijdens het selectief coderen weer teruggevallen op axiaal coderen. Het resultaat was van de drie manieren van coderen, de definitieve codeboom, is opgenomen in Bijlage 3.

Documenten

De documentenanalyse heeft allereerst voorafgaand aan de interviews plaatsgevonden, om zo een duidelijk beeld te verkrijgen in welke context het OM als organisatie zich beweegt en daarmee tegen welke achtergrond de visitatie heeft plaatsgevonden. Nadat de interviews waren gevoerd en gecodeerd zijn de documenten vervolgens handmatig gecodeerd en op die wijze geïntegreerd in de data-analyse.

4.9. Kwaliteitscriteria van kwalitatief onderzoek

De kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek wordt veelal beargumenteerd en geëvalueerd aan de hand van de eisen van betrouwbaarheid en validiteit. Aangezien de aard van kwalitatief wetenschappelijk onderzoek wezenlijk verschilt van kwantitatief onderzoek, bestaat discussie over welke criteria het meest recht doen aan de aard van kwalitatief onderzoek. LeCompte & Goetz (1982) zijn onderzoekers die beargumenteren dat de criteria van validiteit en betrouwbaarheid wel toepasbaar zijn op kwalitatief onderzoek, maar een aangepaste betekenis dienen te krijgen bij het beoordelen van kwalitatief onderzoek (Bryman, 2012, p. 389). In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de kwaliteit van dit onderzoek aan de hand van de vier criteria van LeCompte & Goetz: externe betrouwbaarheid, interne betrouwbaarheid, interne validiteit en externe validiteit (LeCompte & Goetz, 1982 in Bryman, 2012, p. 390-393).

Externe betrouwbaarheid

Externe betrouwbaarheid meet de mate waarin een onderzoek repliceerbaar is. Zoals in paragraaf 4.3 reeds beargumenteerd, is repliceerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten lastig, omdat het onderzoek op één bepaald moment in een bepaalde context wordt uitgevoerd, en dit moeilijk op een later moment onder precies dezelfde (sociale) omstandigheden kan worden

uitgevoerd. Om deze beperking te minimaliseren, zijn alle onderzoeksfasen op deugdelijke en zorgvuldige wijze uitgevoerd, gedocumenteerd en beschreven in dit hoofdstuk.

Interne betrouwbaarheid

Bij de interne betrouwbaarheid is de controleerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten van belang. Dat houdt verband met de rol van de onderzoek(st)er. Deze dient zo objectief mogelijk het onderzoek uit te voeren, maar interpreteert vanuit (on)bewuste normen, waarden en veronderstellingen. Een manier om de interne betrouwbaarheid te verhogen is het toepassen van triangulatie, wat inhoudt dat het onderzoek door meerdere onderzoekers of via verschillende methoden wordt uitgevoerd (Bryman, 2012, p. 392). In dit onderzoek is triangulatie toegepast door twee onderzoeksmethoden toe te passen, namelijk het voeren van interviews alsmede het verrichten van documentenanalyse. Ook zijn verschillende soorten respondenten gesproken, zowel binnen als buiten het OM, die vanuit verschillende rollen de visitatie hebben ervaren. Daarnaast is de codeboom als bijlage opgenomen, zodat kan worden geraadpleegd via welke lijnen de interviews zijn gecodeerd.

Interne validiteit

Het derde criterium van interne validiteit geeft weer of er een logisch en causaal verband bestaat tussen de onderzoeksresultaten en daaruit voortkomende conclusies. De interne validiteit van dit onderzoek is, gezien de beschrijvende aard van de onderzoeksvraag, hoog. Het doel is niet zozeer om een causale relatie te duiden of valideren, maar om sociale verschijnselen in een gegeven sociale context te beschrijven. Om mogelijke vertekeningen in het denkproces van resultaten te voorkomen, heeft de onderzoekster regelmatig tijdens de interviews de woorden van de respondenten geparafraseerd of samengevat om na te gaan of de interpretatie ervan juist was. Daarnaast kregen de respondenten de gelegenheid om het gesprekstrascript te voorzien van op- of aanmerkingen.

Externe validiteit

Ten slotte kan de kwaliteit van een wetenschappelijk (kwalitatief) onderzoek worden beoordeeld op de externe validiteit ervan. Hierbij wordt nagegaan of de onderzoeksuitkomsten generaliseerbaar zijn buiten de gegeven context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden. Zoals in paragraaf 4.3 is benoemd, is een kwalitatief onderzoek inherent minder generaliseerbaar. Het is de vraag in hoeverre dezelfde onderzoeksuitkomsten tot stand zouden komen wanneer een andere casus- of respondentenselectie was gehanteerd. Wel is beargumenteerbaar dat de onderzoeksresultaten over het visitatie-instrument een hoge mate van externe validiteit hebben, omdat vanuit de theorie en empirie is gebleken dat grote overeenkomsten bestaan tussen verschillende (semi-)publieke sectoren bij het gebruik van dit instrument. Voor het organisationeel leervermogen (naar aanleiding van een visitatie) geldt dat minder, omdat dit in sterke mate wordt beïnvloed door personen (hun zienswijzen, ervaringen en gedrag) en de (context van) de organisatie. Om de externe validiteit te verhogen, is een vergelijkend element toegevoegd aan de case study door ook met personen te spreken die werkzaam zijn bij de gerechten om na te gaan in hoeverre overeenkomsten of juist verschillen bestaan tussen de twee contexten.

5. Leren door en binnen het OM

5.1. Inleiding

In de volgende twee hoofdstukken worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd en geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt een interpretatie van het organisationeel leervermogen van het OM weergegeven aan de hand van de twee bouwstenen leercultuur en leerstructuur. Daarbij wordt gekeken welke stimulansen en/of belemmeringen bepalend zijn in de vormgeving van de leercultuur en -structuur. Vervolgens wordt in de deelconclusie samengevat en antwoord gegeven op de vijfde deelvraag: *Hoe kan het organisationeel leren en leervermogen van het OM worden beschreven?*

5.2 Leren en organisationeel leervermogen van het OM

Uit de literatuurstudie is naar voren gekomen dat leercultuur en leerstructuur belangrijke bouwstenen zijn voor het organisationeel leervermogen van een (publieke professionele) organisatie. Ook zijn beïnvloedende factoren in de vorm van leerstimuli en leerbelemmeringen op het leervermogen onderscheiden (zie Figuur 2.7). Op deze onderdelen zal hierna worden gereflecteerd in relatie tot het OM als onderzoekscasus.

5.2.1. Leercultuur

Het belang van een gunstige leercultuur wordt duidelijk onderkend door de OM-respondenten. Meerdere van hen benoemden dat de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen binnen het OM voor cultuur als aspect van organisatieontwikkeling. Het rapport van de commissie Fokkens is daarbij een katalyserende factor geweest (R2; R8; R10; R12). In dat rapport werd geoordeeld dat er onvoldoende sprake was van in- en tegenspraak in de organisatie, waaronder het vertrouwen is aangetast tussen de medewerkers onderling, maar ook het vertrouwen van de medewerker in de leiding van het OM (D1). Het College geeft sindsdien aan zich in te zetten om dit vertrouwen te herstellen en het als zijn taak te zien om een veilig werkklimaat te creëren waarin de medewerker en de organisatie zich kunnen ontwikkelen en verbeteren; een klimaat waarin leiderschap naast resultaten ook gericht is op coaching, persoonlijke ontwikkeling, het geven en krijgen van feedback en waarin verschillen en tegenstellingen bespreekbaar zijn (D1, p. 5; D2; D7, p. 55). In het theoretisch kader zijn diverse indicatoren vastgesteld van de leercultuur van een publieke professionele organisatie. In deze deelparagraaf volgt een bespreking en analyse van de uitwerking van deze indicatoren binnen het OM.

Leiderschap

Zoals in het theoretisch kader is geschetst, wordt het belang van betrokken en stimulerend leiderschap onderschreven teneinde het organisationeel leervermogen te versterken (Bomers, 1989 in Simons, 1990; Nevis et al. 1995; Jerez-Gómez et al., 2005; Sprenger, 2000). Wat betreft het leiderschap is een aantal positieve ontwikkelingen zichtbaar in de organisatie van het OM. In 2018, 2019 en 2020 zijn diverse werksessies gehouden voor de bestuurlijke top, met daarin aandacht voor vertrouwen en de voorbeeldfunctie die de Collegeleden en de hoofden van de

OM-onderdelen dragen in het scheppen van een gewenst werkklimaat en de daarin bestaande aanspreekcultuur (D1, p. 5; D7, p. 56). Naast het voeren van gesprekken daarover als leidinggevend onderling, werden bijvoorbeeld gesprekskaarten uitgewerkt die de leiding kan gebruiken voor gesprekken met medewerkers over beladen onderwerpen of waarin frictie wordt ervaren (D7, p. 56). Tevens heeft het College deze werksessies geëvalueerd met de lokale parketleidingen, ondernemingsraden en vanuit de uitkomsten van het medewerkersparticipatie onderzoek (MPO) (D7, p. 55). Tot slot is de werkgroep ‘Cultuur & Leiderschap’ in het leven geroepen om een impuls te geven aan het (blijven) voeren van de dialoog over een gezamenlijke (door)ontwikkeling van een werkklimaat waarin “*iedereen zich welkom, gewaardeerd en gehoord voelt*” en welke rol de leidinggevend daarin dienen te spelen (D8; D9). De genoemde initiatieven geven blijk van bewuste en collectieve reflectie op het thema van cultuur en daarbinnen op dat van leiderschap. Hierin kunnen de leerprocessen van cognitief en sociaal-collectief leren van Van der Knaap (1997) worden herkend. Deze twee soorten leren zijn herkenbaar in de volgende toelichting van één van de respondenten:

“[...] wat voor soort leiding willen we nou zijn? Hoe vertalen wij nou dat voorbeeldgedrag en hoe willen wij de relatie met onze medewerkers weer een... Een... Nou, echt vol weer in die vertrouwensrelatie zitten? En we willen het vertrouwen geven aan de medewerkers en [hen] ook de verantwoordelijkheid geven. Daar[mee] zijn we begonnen [als] parketleiding om daar gesprekken over te voeren, daarna in het MT [managementteam], daarna met alle leidinggevend en door hen wordt dat nu in elk teamoverleg met de medewerkers gedaan.” - (R10)

Echter, het geven van meer verantwoordelijkheid blijkt in de praktijk nog best ingewikkeld. Dezelfde respondent geeft aan dat hij als leidinggevende continu een afweging moet maken tussen het enerzijds willen geven van verantwoordelijkheid en autonomie aan de professional, en anderzijds de gedragen en gevoelde eindverantwoordelijkheid van de parketleiding:

“[...] aan de ene kant wil je het vertrouwen in de organisatie leggen en aan de professional/de medewerker geven, aan de andere kant hoort daar ook een verantwoordelijkheid bij van die medewerker om mij mee te nemen, in te lichten en goed te weten [dat] het niet jouw zaak is. Nee, het OM doet die zaak [...]. Maar die professionele ruimte, dat is een ingewikkeld begrip bij ons, van: hoe ver gaat die nou? En dat zijn we echt aan het uitvinden [...] en daarover met elkaar het gesprek aan het voeren. Dus daar zetten we stapjes in, maar het is nog lang niet zo dat niemand meer... Dat iedereen die ruimte pakt en ook voelt dat 'ie die heeft. Dat heeft gewoon tijd nodig.” - (R10)

Zoals aangegeven is juist nodig dat de organisatie vertrouwt op de professionaliteit van de medewerkers (Tjepkema, 2002, p. 10). Bovenstaand citaat schetst het spanningsveld tussen de wil van de leiding van het OM om die verantwoordelijkheid in de vorm van autonomie te geven, en de beperkte ruimte voor zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid die in de praktijk wordt ervaren. Dat heeft te maken met de wijze waarop de hiërarchie in de organisatie is bepaald. Hierin is ook het gevaar van *hands on*-management te herkennen, hetgeen door Tjepkema (2002) als structurele leerblokkade wordt onderscheiden. Een manager behoort zich in haar ogen op een tactisch, strategisch niveau te positioneren en zich minimaal bezig te houden

met de operationele uitvoering. Een sterke bemoeienis met de werkuitvoering belemmert de medewerkers in het leren, omdat zij geen ruimte ervaren om eigen beslissingen te maken op basis van hun eigen professionaliteit maar in plaats daarvan steeds verantwoording moeten afleggen aan de leidinggevende (Tjepkema, 2002, p. 10).

Vorming van een wenselijke (leer)cultuur en het daarbij gevraagde leiderschap, vraagt om woorden tussen medewerkers op diverse niveaus, maar ook om zichtbare daden (Sprenger, 2000). Twee respondenten geven ook aan dat zij als leidinggevenden het goede voorbeeld horen te geven (R8; R10). Dat kan gelegen zijn in kleine gebaren, zoals een medewerker feliciteren met een verjaardag of een praatje te maken, om zo te weten wat er leeft onder de medewerkers. Maar het goede voorbeeld geven houdt ook in dat je jezelf als leidinggevende kwetsbaar durft op te stellen door eigen fouten te erkennen, benoemen en bespreekbaar te maken (R10). Consequent voorbeeldgedrag vertonen is echter nog best ingewikkeld:

"[...] Dat kan je 10 keer goed doen en 1 keer schiet ik ook nog weleens uit mijn slof, dan zeg je ook tegen iemand: "Jeetje, hoe heb je dat nou in godsnaam kunnen doen?". Nou, dat is dan echt de verkeerde opmerking en daar voelen mensen zich onveilig door. Dus daar moet ik... Moeten wij [als leidinggevenden] ook echt héél behoedzaam in manoeuvreren. Want uiteindelijk; ik ben wel verantwoordelijk voor het parket, dus als dingen niet goed gaan, dan gaat iets niet goed in het parket waar ik verantwoordelijk voor ben." - (R10)

Kortom, bij het OM bestaat een hoge mate van bewustzijn over de rol van leiderschap in het creëren van een prettig werkklimaat en daarbinnen een gunstige leercultuur waarin medewerkers individueel maar ook collectief kunnen, willen en durven leren. De precieze invulling ervan dient door wederzijdse reflectie en interpretatie nog meer betekenis te krijgen. Oftewel, het bepalen van leiderschap is een sociaal leerproces, zowel in cognitief als collectief opzicht (Van der Knaap, 1997). In de volgende paragraaf zal nog op het verantwoordelijkheidsaspect worden ingegaan vanuit het perspectief van de verschillen die kunnen bestaan in de organisatie en de mogelijkheid van invloedsuitoefening (Sprenger, 2000).

Dialogoog en invloed

Eén van de aspecten die Sprenger (2000) als stimulerend beschouwt voor het creëren van een gunstig leerklimaat is de wijze waarop met verschillen wordt omgegaan in een organisatie, bijvoorbeeld verschillende meningen. Zoals uit eerdere citaten reeds doorklonk lijkt, sinds het rapport van de commissie Fokkens, de dialoog een extra stimulans te hebben gekregen op de werkvloer (R1; R6; R10). Zo wordt ook in het jaarbericht 2020 beschreven dat er meer ruimte wordt gegeven en genomen om met elkaar in gesprek te gaan over verschillende inzichten. Medewerkers geven aan meer te willen participeren, maar soms nog te weinig mogelijkheden ervaren om invloed uit te oefenen en input te geven bij organisatie- en teambeslissingen en het directe werk. Daaruit blijkt ook dat men vindt dat men elkaar nog onvoldoende onderling aanspreekt en onvoldoende voelt dat dit kan en mag (D7, p. 55-56). Uit de gesprekken met de respondenten komt naar voren dat men over het algemeen niet schuw is om een zienswijze in groepsverband of richting de parketleiding te verwoorden. Meerdere respondenten relateren dit aan de autonomie respectievelijk expertise die de (juridische) professional bij het OM (nodig)

heeft voor het te verrichten werk. Die kennis en kunde maakt dat zij “*niet schromen om ideeën kenbaar te maken en daar aandacht voor te vragen*” (R11). Bijvoorbeeld, als er iets moet gebeuren in de ogen van een professional, dat naar de hoofdofficier of een parketleiding wordt gestapt om te zeggen: “*Dit moeten we doen, kan jij daar geld voor regelen?*” (R11). Een andere respondent ervaart eenzelfde *hands on*-mentaliteit; medewerkers op zijn parket zijn bepaald niet op hun mondje gevallen en leggen dingen vrij direct op tafel. Daar wordt niet lang over vergaderd of nota’s over geschreven maar, zo geeft respondent 9 aan, “*het wordt gewoon geregeld*”. Er wordt hier of daar wel een werkgroep opgezet, maar over het algemeen gaat dat op het desbetreffend parket op vrij informele wijze (R9). Binnen sommige onderdelen van het OM lijken de formele verhoudingen echter meer op de voorgrond te staan en is het dialoog minder direct. Bijvoorbeeld, om iets op de agenda te krijgen, moet goed worden nagedacht *hoe* wordt aangekaart, om te voorkomen dat iedereen dat als gevaar ziet (R8). En zelfs over één van de parketten waar wel directheid wordt ervaren, wordt aangegeven dat dit per situatie wisselend kan zijn:

“[...] d'r zit soms dus ook een disbalans in, want de ene keer zijn mensen heel mondig en bijdehand en weet ik wat allemaal en dan denk je: nou, hartstikke goed, zelfdenkende club dit [...] en de volgende keer gaat iedereen bij wijze van spreken zitten wachten, want ja, de hoofdofficier heeft nog niet gezegd dat het goed is.” - (R11)

Een andere respondent benoemt dat het aankaarten van onderwerpen zelfs verschilt per leidinggevende en dat medewerkers weten wat zij van hun leidinggevende kunnen verwachten (R6). In uiteenlopende mate is hiërarchie dus een belangrijk aspect in de organisatiecultuur en de manier waarop daarin het organisatieleren wordt vormgegeven. Dat is verklaarbaar vanuit de eindverantwoordelijkheid van de hoofdofficier van justitie voor een parket (R6; R10). Hoewel er dus lokale verschillen zijn in aanspreekbaarheid en bespreekbaarheid, concludeert één van de respondenten dat er op grote lijnen wel overeenstemming is over de waarden vanuit welke wordt gewerkt op de parketten, en de manier waarop het werk wordt gedaan (R6). Dit wordt ook in één van de documenten gesteld: “*Vanuit gedeelde waarden en uitgangspunten maakt het OM contextueel afwegingen en keuzes. Omdat de uitkomst van die afweging nooit statisch is, moet het gesprek daarover gevoerd en gevoed blijven*” (D2, p. 2).

Een interessante ontwikkeling voor het stimuleren van dialoog is dat inmiddels enkele leidinggevende posities worden bekleed door personen die géén officieren van justitie zijn. Omdat een groot aandeel van de medewerkers bij het OM juridisch geschoold is en moet zijn ten behoeve van de werkuitvoering, heerst een zekere “*monocultuur*” (R9). Het positioneren van mensen met andere en/of aanvullende expertise en ervaring in leidinggevende functies geeft een gewenst tegenwicht (R8; R10; R12). Zij bekijken problemen of vraagstukken vanuit een andere invalshoek en stellen vragen over aspecten van de werkuitvoering die voorheen als vanzelfsprekend werden beschouwd. Dit maakt tezamen reflecteren op huidige benaderingen en werkwijzen mogelijk. Hierin is het sociaal leren te herkennen, omdat de juridisch geschoolde OM’er op een cognitieve manier leert door te reflecteren op bepaalde *mental shortcuts*. Deze inbreng maakt tevens dat er als collectief wordt geleerd: in gezamenlijk verband wordt de manier vormgegeven waarop het werk moet en zou moeten worden uitgevoerd (Van der Knaap,

1997). De inbreng van andere/aanvullende expertise brengt daarbij meer mogelijkheden tot alternatieve afhandeling (R8). Deze ontwikkeling geeft ook blijk van een strategische (her)overweging van de vervulling van leidinggevende functies. Er bestaat een tekort aan officieren, waardoor achterstand bestaat in de zaak afdoening. Respondent 12 geeft aan dat er nog een substantieel aandeel officieren is dat niet zozeer zaken draait en naar de rechtszaal gaat, maar met beleids- of managementachtige taken bezig zijn. Benoeming van personen die geen officier zijn op leidinggevende functies betekent dat de officieren volledig kunnen worden ingezet voor de zaaksbehandeling en -afhandeling (R12). Ook kan door het breder openstellen van leidinggevende functies meer nadruk worden gelegd op de leidinggevende vaardigheid:

“[...] als officieren van justitie niet automatisch ook goeie leidinggevers zijn - en dat is ook zo, want, ja, ze kiezen voor een inhoudelijk vak, en met alle respect voor iedereen die het doet, maar het is toch min of meer toeval als je ook nog goed kunt leidinggeven - dan wordt het verleidelijk om te denken: zal ik eens een niet-togadrager als afdelingsvoorzitter nemen?” - (R4)

Een laatste punt dat werd opgemerkt is dat invloed - weliswaar minder dan voorheen - soms nog via informele lijnen wordt uitgeoefend. Dit bestaat door in het verleden gevestigde persoonlijke verworvenheden: *“dat heb ik in die tijd met de hoofdofficier afgesproken, dus daar mag je niet aan komen”* (R11). De respondent merkt daarbij overigens op dat de parketleiding daar wel alert op is om dat op bepaalde vlakken zakelijker en transparanter te krijgen.

Samenvattend kan worden gesteld dat over het algemeen ruimte is en wordt ervaren binnen de OM-onderdelen voor dialoog. Dat is versterkt sinds het rapport Fokkens en daaruit voortvloeiend het aanstellen van niet-officieren op leidinggevende posities. Ruimte voor dialoog maakt dat in samenspraak kan worden bepaald wat wel en niet werkt in de werkuitvoering, waardoor leerprocessen kunnen worden gecreëerd of aangepast. Wel is daarbij van belang dat dialoog ook zoveel als mogelijk transparant geschiedt.

Innovatie, experimenteren en fouten (kunnen) maken

Naast leiderschap, het omgaan met verschillen en het uitoefenen van invloed bevat een bevorderende leercultuur de mogelijkheid tot experimenteren en het inbrengen van ideeën (Sprenger, 2000). Zoals uit de vorige deelparagraaf bleek, wordt (in uiteenlopende mate) ruimte gevoeld door OM'ers om hun eigen zienswijze kenbaar te maken. De zienswijzen van de respondenten over het innovatieve karakter van het OM zijn wisselend. Enerzijds wordt aangegeven dat bij het OM door de hoogwaardige kennis en expertise van de medewerkers ook innovatief gedacht wordt over manieren om het werk nog slimmer, beter of mooier te organiseren (R9; R10; R11). Anderzijds wordt vanuit één van de parketten juist aangegeven dat men gesteld is op gewoonten en traditie, dat er een houding van 'zo doen wij het altijd' heerst. Wanneer personen langere tijd op één afdeling werken of een bepaalde functie bekleden heeft dat als voordeel dat de kwaliteit van het werk toeneemt (R8). Keerzijde daarvan is dat er weinig ruimte is voor innovatie. Daarin is de culturele leerbelemmering van organisatorische starheid te herkennen (Tjepkema, 2002). Daarom is het belangrijk dat rekrutering van nieuwe, enthousiaste mensen blijft plaatsvinden, niet alleen met een juridische maar ook andere

achtergronden, en moet ervoor worden gewaakt dat deze te snel de ‘kleur’ aannemen van de oude garde. Zo geeft respondent 8 aan momenteel data-analisten stagiaires te hebben aangenomen om inzichtelijke informatie te verkrijgen ten behoeve van criminaliteitsbestrijding.

Over het (kunnen) maken van fouten geeft een respondent aan dat hij als leidinggevende aan medewerkers wil laten blijken dat dit onderdeel is van de doorontwikkeling van het OM tot een lerende organisatie. En als onderdeel van de doorontwikkeling van leiderschap en voorbeeldgedrag leert hij dat je niet zoals vroeger bij een fout in het “*foute bakje*” terecht komt, maar het juist belangrijk is om ervan te leren en deze bespreekbaar te maken (R10). Evenals bij het voeren van een dialoog of het (kunnen) uitoefenen van invloed, wordt ook hier aangegeven dat het ervaren van ruimte voor het maken van fouten in sterke mate afhangt van de betreffende leidinggevende (R1). De ruimte voor experimenteren en, in het verlengde daarvan, fouten maken is niet ongelimiteerd en vrijblijvend bij het OM. Het feit dat het OM de (wettelijke) taak heeft tot het opsporen en vervolgen van verdachten (R2), en dat de ‘buitenwereld’ daarbij meekijkt, maakt dat er weinig ruimte is voor fouten, want dat kan vergaande gevolgen hebben. Het werk moet kloppen en wordt dus meerdere keren gecontroleerd voordat een besluit wordt genomen. Dat geldt in de ogen van respondent 1 in het bijzonder voor de officier van justitie. Het is de kernfunctie binnen het OM, maar hun aantal is relatief klein (ongeveer 800 à 900 van de 5.500 OM’ers is officier) en er worden veel eisen aan hen gesteld. Het is volgens respondent 1 niet zo dat je helemaal niet kunt of mag leren, maar je moet niet te veel fouten maken, want dan word je geen officier meer. Aansluitend merkt respondent 10 op:

“Ik vind dat zelf altijd het gekke, want wij strijden tegen boeven en boeven zijn ontzettend vernieuwend en innovatief. Er is nog geen nieuwe wet, of er is al een nieuwe manier gevonden om ‘m te ontduiken. Er is nog geen corona steunmaatregel afgekondigd, of [er] wordt al [mee] gefraudeerd; dat gaat echt ontzettend snel. Maar wij kunnen nooit tegen de rechter zeggen: “Nou wij hebben ‘ns wat geëxperimenteerd”, “We doen eens wat anders.” Dus dat leren en experimenteren en vernieuwen, dat zit niet zo in ons systeem.”

Opvallend is dat dezelfde respondent elders in het gesprek juist aangeeft dat het OM de ene na de andere mooie strafzaak draait, dat het constant in de media verschijnt met innovatieve wijzen van criminaliteitsbestrijding en dat het OM de zaken steeds beter doet (R10). Het is lastig om te duiden hoe zijn twee uitspraken zich precies tot elkaar verhouden. Het subtiele verschil lijkt gelegen te zijn in het tempo en de vrijblijvendheid van ‘iets nieuws uitproberen’. Dat kan niet te pas en te onpas, omdat een opsporings- en/of vervolgingsonderzoek aan wetgeving en procedures gebonden is, die niet van de ene op de andere dag gewijzigd kunnen worden. Het OM beweegt zich wat dat betreft als een “*logge tanker*”, aldus respondent 10. De stabiele omgeving waarin het OM opereert maakt innoverend leren dus lastig (Tjepkema, 2002). In de volgende paragraaf, waarin een schets van de leerstructuur van het OM wordt beschreven, zal nader worden ingegaan op (de moeilijkheid van) verandering en innovatie realiseren binnen de bestaande (organisatie)structuren.

Identificatie met de organisatie

Een laatste factor die volgens Sprenger (2000) bijdraagt aan het creëren van een gunstige leercultuur is de mate waarin medewerkers zich kunnen identificeren met de organisatie waarin zij werkzaam zijn. Hoe hoger de persoonlijke identificatie, des te meer een individu intrinsiek gemotiveerd is om zich in te spannen voor organisatie(door)ontwikkeling. In de gevoerde gesprekken is deze factor niet als zodanig besproken, maar is wel duidelijk gebleken dat de respondenten een hoge mate van betrokkenheid bij en verbinding met de organisatie voelen. Meerderen gaven aan dat het rapport van de commissie Fokkens een flinke weerslag heeft gehad op de gevoelens binnen de organisatie:

“[...] we zijn een organisatie die daar eigenlijk heel emotioneel mee omgaat. Wij vinden het moeilijk om daarboven te hangen en redelijk rationeel dit proces te bekijken. We zitten daar allemaal best wel emotioneel in. Dat geldt voor de medewerkers, maar ook voor mijzelf.” - (R10)

Dezelfde respondent vertelde dat het om die reden dus zaak is dat niet alleen de lessen uit het rapport Fokkens worden getrokken en daar zorgvuldig mee wordt omgegaan (bijvoorbeeld door het instellen van een visitatie), maar dat het juist ook nodig is om een bepaalde trots te hebben op de organisatie en het belangrijke werk dat zij verricht. Deze gevoelens van betrokkenheid en (emotionele) verbondenheid maken dat onder OM'ers een grote leerbereidheid bestaat. Niet alleen willen zij juridisch-inhoudelijk bij blijven met de tijd en ontwikkelingen. Door enkele respondenten wordt benoemd dat medewerkers ook gemotiveerd zijn om met organisatiekundige thema's aan de slag te gaan zoals die in het rapport Fokkens en bij deze eerste visitatie centraal stonden (R1; R2; R6). De aanwezigheid van intrinsieke motivatie werkt als aandrijfkraft voor het leren (Simons, 1990; Sprenger, 2000; Verleg, z.d.). Niet alleen op individueel niveau, maar uiteindelijk ook op groeps- of organisatieniveau (Simons, 1990).

Bepalen en bouwen van cultuur: abstract en nooit af

Een kanttekening die door een aantal respondenten werd geplaatst bij het onderwerp van (het vormgeven van) een wenselijke (leer)cultuur, is de abstractheid van het verschijnsel (leer)cultuur. Het is moeilijk tastbaar en meetbaar (R7; R8). Respondent 7 geeft aan dat het lastig is om daar grip op te krijgen, laat staan als extern visitatie-lid:

“Je kunt niet van buiten draaien aan een knop, [want] 1: je zit er zelf in en 2: het is geen ding. Het is niet iets omlijnds. Het is organisatiekundig niet een object of een systeem wat omlijnd is, dus je kunt er niet veel mee. Het gaat uiteindelijk om met elkaar anders samenwerken, anders communiceren, dat zijn dingen waar het in een cultuur om gaat. En als je dat heel vaag houdt, hè, dat begrip 'cultuur', dan kun je er allerlei aanbevelingen op doen, maar daar kun je heel weinig actie op ondernemen. Dus je kunt er heel veel over praten, sessies [over houden], maar het is moeilijk te verbeteren.”

Daarnaast wordt ook benadrukt dat verbetering van het werkklimaat tijd kost. Meer ruimte nemen en voelen voor inspraak of om anderen aan te spreken is niet van de ene op de andere dag veranderd (D7, p. 55-56; R10). Bovendien wordt opgemerkt dat het ontwikkelen van een wenselijke (leer)cultuur een “on going process” is: het is nooit af (D2, p. 1; R12).

5.2.2. Leerstructuur

Naast de aanwezigheid van een leercultuur wordt het leervermogen van een (publieke professionele) organisatie tevens bepaald door de leerstructuren binnen een organisatie. In paragraaf 2.7 is toegelicht dat de leerstructuur draait om de wijze waarop leren wordt georganiseerd in en middels organisatiestructuren. Er wordt ook wel van leerpraktijken gesproken waarin door medewerkers presteren met leren kan worden gecombineerd (Sprenger, 2000). Welgevormde leerstructuren faciliteren de doorloop van de kennisstroom. In deze deelparagraaf wordt ingegaan op de leerstructuur of -structuren binnen het OM welke uit de gesprekken naar voren is of zijn gekomen.

(Leer)doelen

In paragraaf 2.7 is vermeld dat een heldere visie en strategie een stimulerende werking hebben op de leerstructuur. Voor zover na kon worden gegaan heeft het OM geen expliciete visie- en missie-statement. Wel zijn er enkele documenten die eenzelfde strekking bevatten, vandaar dat deze paragraaf algemener is betiteld. Zo dient het ‘Perspectief op het OM’ als leidraad voor de ontwikkelingen die het OM wil doormaken, om in het licht van maatschappelijke, technologische, sociale, politieke en economische veranderingen in verbinding te blijven staan met de samenleving en daarin herkend wordt als stabiel instituut dat bijdraagt aan actuele en relevante strafrechtelijke handhaving (D2, p. 4). Om zich blijvend en continu te ontwikkelen met de veranderende maatschappij is verdere professionalisering van de organisatie en emancipatie van de professional (D2, p. 10). Daarnaast worden jaarplannen gemaakt, waarin de belangrijkste beleids- en bedrijfsvoeringsdoelen worden gepresenteerd alsook de belangrijkste activiteiten de organisatie uitvoert om die doelen te verwezenlijken (D3, p. 1). Naast algemene jaarplannen is er ook een HRM-jaarplan opgesteld waarin vier kernambities worden geformuleerd ten aanzien van het werken, zoals bevordering van tijd- en plaats onafhankelijk werken en het zijn van een diverse, inclusieve organisatie (D9). In deze beleidsdocumenten zijn de waarden vanuit welke het OM werkt en wil werken duidelijk herkenbaar. Dit komt overeen met derde orde leren, omdat wordt stilgestaan bij het (her)bepalen van de fundamentele waarden van de organisatie (Swieringa & Wierdsma, 1992; Schulz et al., 2020).

Leerdoelen kunnen overigens ook op kleinere schaal gesteld worden dan uitsluitend op organisatieniveau. Zo schrijven de parketten jaarlijks een opleidingsplan (R6). Een voorbeeld dat door respondent 12 werd gegeven gaat zelfs over het stellen van (leer)doelen op individueel niveau. Op het parket waar hij werkzaam is wordt momenteel gereflecteerd op de inhoud en doel van het periodieke functioneringsgesprek met medewerkers. Vanuit het parket zelf, maar ook door de visitatiecommissie, werd aangekaart dat het voor medewerkers (nog) te onduidelijk is wat de precieze waarde van zo’n functioneringsgesprek is: wat wordt er vanuit het management mee gedaan? Ook over een functioneringsgesprek is het belangrijk om heldere doelen te benoemen en af te spreken. Daar zegt hij het volgende over (z.o.z.):

“Ja, natuurlijk het is geen koekjesfabriek, dus we kunnen niet zeggen dat je wordt afgerekend op een productie van 100 koekjes per dag; bij het OM werkt dat anders. Maar je kunt best wel onderling in een functioneringsgesprek bepaalde doelen vaststellen van: jij bent verantwoordelijk voor - ik noem maar wat - de beleidsregels en dat loopt nu niet, dus dat

betekent dat jij dat proces moet vlot trekken en dan kijken we over een half jaar in het voortgangsgesprek of dat gelukt is of dat we nog moeten bijsturen. Dus iets meer concretisering van functioneringsgesprekken. Daar hebben de medewerkers behoefte aan. [Daar] hebben ze ook recht op, vind ik. En nu was het een wat te algemeen verhaal van: "Ja, het gaat goed hè? Ja, het gaat goed" of: "Nou, we hebben nog wel wat te doen op dit onderwerp", maar dan daar verder geen concrete afspraken [over maken]." - (R12)

Bij het OM worden dus op verschillende niveaus doelen geformuleerd: op organisatieniveau, per onderdeel en zelfs per individu wordt stilgestaan bij welke doelen (moeten) worden gesteld. Ook is de aard van de leerdoelen verschillend: de doelen die op landelijk niveau worden gesteld zijn gericht op de fundamentele waarden waar de organisatie op rust en naar streeft in de uitvoering, terwijl leerdoelen op lokaler niveau meer concreet en praktisch gericht lijken.

Leerfaciliteiten

Een ander aspect dat de kennisstroom binnen een organisatie bemiddelt, is de aanwezigheid van leerfaciliteiten. Daarbij kan worden gedacht aan opleidingen, cursussen, trajecten, workshops en overlegvormen, zowel formeel als informeel. Bij het OM is gerichte aandacht voor dit aspect. Zo bestaat er het Studiecentrum Rechtspleging (SSR), een onafhankelijk opleidingsinstituut van de Rechtspraak en het OM, met als taak om medewerkers van de rechtelijke organisatie van Nederland goed op te leiden opdat de kwaliteit van de rechtspraak, opsporing en vervolging en de rechtseenheid blijft gewaarborgd. Voor het OM bieden zij in de eerste en voornaamste plaats opleidingen aan de officieren van justitie. Naast de vakinhoudelijke kant van het werk van de officier, worden ook trainingen en cursussen gegeven over leiderschap, persoonlijke ontwikkeling, digitale vaardigheden enzovoorts. Twee respondenten geven aan dat de organisatie van het SSR alsook de inhoud van de cursussen en opleidingen als goed en professioneel worden ervaren (R1; R6). Beiden merken daarbij wel op dat het aanbod sterk gericht is op het juridisch inhoudelijke werk. Aspecten van organisatieontwikkeling zijn wel in bepaalde cursussen of onderdelen daarvan aanwezig, zoals leidinggeven en projectmatig werken, maar dat is minder sterk belegd dan het vakinhoudelijke deel.

Het OM beschikt zelf ook over tal van leerfaciliteiten. Zo is er een organisatiebreed leiderschapsprogramma voor het leidinggevend collectief van het OM, opdat (potentiële) leidinggevendenden over de gewenste kennis en vaardigheden beschikken en daarmee de slagvaardigheid hebben om gewenste ontwikkelingen in de organisatie te realiseren (D10). In de programmabeschrijving worden onder andere thema's als samenwerken vanuit verschillende perspectieven en invalshoeken, (juridisch) vakmanschap, het tonen van moed, omgaan met onzekerheid, dilemma's, complexiteit en druk genoemd. Eerder is een programma uitgevoerd onder de noemer 'Ons DNA' waarbij middels een theatervoorstelling de dialoog rondom de onderwerpen uit het rapport Fokkens als integriteit onder de OM-onderdelen en medewerkers kenbaar en bespreekbaar te maken. Ook zijn er meerdere werkgroepen binnen het OM, bijvoorbeeld in het kader van Cultuur en Leiderschap, plaats- en tijdsafhankelijk werken of inachtneming van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daarnaast zijn er de Kritische Vrienden, een soort "sparringsgremium" waarbij het College advies kan inwinnen op organisatorische en personele thema's, en de Reflectiekamer die op thematische wijze

reflecteert op rechterlijke uitspraken en de juridische kwaliteit van het werk van het OM (R1; R12). Binnen de OM-onderdelen worden ook gerichte trainingen en workshops aangeboden:

“[...] waar ik bij zit is het projectmanagement-team voor business-projecten, maar zo is er ook een pool [...] voor IT-projecten en voor huisvesting. Wij doen wel gezamenlijk conferenties, volgen dezelfde projectmanagement-opleidingen en dat soort dingen. En zo is er ook voor financiën ook wel een en ander en vanuit IT ook. Dus binnen zo'n bedrijfsgroepskolom, zou je wel kunnen zeggen, wordt er best wat georganiseerd en ook wel vaak samengewerkt, maar dat is nog niet onderdeel van een OM-breed traject” - (R1)

Een andere respondent gaf als voorbeeld dat zijn parket bezig is met het opzetten van een ‘AP-academy’ (AP staat voor arrondissementsparket), waarin collega’s middels workshops vertellen over hun werk om het gehele parket daar inzicht in te geven (R8). De leerfaciliteiten zijn derhalve te onderscheiden in een aanbod dat op organisatieniveau en dat binnen een specifiek OM-onderdeel wordt vormgegeven. Of gebruik wordt gemaakt van een leerfaciliteit hangt af van het initiatief van de medewerker en/of diens leidinggevende (R1; R6; R9). In lijn met de vorige paragraaf blijkt leiderschap dus een bemiddelende rol te vervullen in het uitwerken van initiatieven of ideeën. In hoeverre de kennis binnen de parketten onderling wordt gedeeld komt in de volgende deelparagraaf aan bod.

Kennisverspreiding

Bij kennisverspreiding draait het om de mate waarin en de wijze waarop kennis tussen individuen, maar ook collectieven als afdelingen wordt gedeeld (Sprenger et al., 1995). Bij het OM wordt dat medebepaald door de organisatiestructuur en -besturing, oftewel de *governance*. Het OM opereert op diverse niveaus (landelijk, regionaal en lokaal), maar kent van oorsprong een sterke geografische oriëntatie, mede omdat de wetgever de bevoegdheden decentraal heeft belegd. Zo wordt het lokale en regionale criminaliteits- en veiligheidsbeleid door de parketten zelfstandig bepaald en zijn zij daar als onderdeel van de driehoek verantwoordelijk voor (D2, p. 4; R7). Op landelijk niveau kent het OM een aantal overlegstructuren of gremia waarin kennis en ervaringen worden gedeeld, bijvoorbeeld de Groepsraad en het Kernberaad Bedrijfsvoering waarin naast het College de hoofdofficiërs respectievelijk de directeuren bedrijfsvoering van de OM-onderdelen zitting hebben. Het doel van deze overleggen kan wisselen: soms betreft het een meer inhoudelijk overleg, een andere keer is het meer informierend of besluitvormend (R11). Op de parketten bestaan overlegvormen op verschillende niveaus: dat van de parketleiding, het MT en werkoverleggen op de verschillende afdelingen met de teamleiders. Respondenten geven aan dat door leidinggevenden verschillende methodieken worden gebruikt zoals het gebruik van weekstarts of de OGSM-methode (*Objective, Goal, Strategie, Measurement*).

Naast (werk)overleggen bestaat er ook een pool van intervisiebegeleiders waar een medewerker een beroep op kan doen, afhankelijk af van het initiatief van de medewerker zelf, de leidinggevende of een coördinator van een samenwerkingsverbandje, volgens respondent 6. Het team Juridische Kwaliteitsontwikkeling is bedoeld voor een soort intervisie voor het juridisch inhoudelijke werk. Ten slotte wordt kennis en informatie ook verspreid middels nieuwsbrieven

en ZoOM, het intranet van het OM. Volgens respondent 6 is er best veel oog voor het informeren van medewerkers langs deze lijnen.

De leerfaciliteiten voor de inhoudelijke, juridische component in de organisatie zijn, zoals in de vorige paragraaf toegelicht, sterk ingebed en belegd in de organisatie. Dit geldt echter veel minder voor een leerstructuur ten behoeve van organisatieontwikkeling; deze lijkt minder structureel te worden vormgegeven (R1; R6; R10). De verklaring die hiervoor wordt gegeven is de manier waarop de organisatie is ingericht en wordt bestuurd, zoals eerder aangekaart, wisselend van zeer lokaal tot landelijk niveau (R6; R7; R9; R10; R12). De grote mate van vrijheid, zelfstandigheid en onafhankelijkheid die de OM-onderdelen genieten is verdoordrongen in de organisatie. Zo wordt een hoofdofficier door de Koning benoemd en kent de hoofdofficier een grote budgettaire verantwoordelijkheid (R6). Respondent 6 zegt ook dat die eigenstandige positie van de onderdelen in de praktijk ervoor zorgt dat een onderdeel veel dingen zelf moet regelen, maar dat je daarbij maar “*net geluk moet hebben dat het of in het verleden goed is geregeld of dat er iemand (lees: leidinggevende) zit die dat heel goed kan*”. Anderzijds zijn de onderdelen op een aantal vlakken sterk afhankelijk van het OM als gehele organisatie, zoals bijvoorbeeld voor ICT en huisvesting. Die verhouding maakt dat het soms ingewikkeld is om te bepalen wie waar verantwoordelijk voor is. Respondent 1 lichtte toe:

“Ik denk dat meer het probleem is; er zijn zoveel werkgroepjes hiervoor of daarvoor die soms over dezelfde dingen gaan, maar niet bij elkaar komen en waarbij soms ook ontbreekt dat het niet helemaal duidelijk is wie nou waarvoor verantwoordelijk is. Dat heeft [naar mijn mening] met de organisatievorm te maken. Het Parket-Generaal hebben wij als een soort hoofdkantoor, maar net niet helemaal, het DVOM, waar de dienstverlening zit, dus de uitvoering, maar ook de parketten [die] zelf nog een deelstaf hebben. Dus ja, wie is waar verantwoordelijk voor? Dat is vaak moeilijk om dat uitgeplozen te krijgen, waardoor in mijn beleving als een traject niet goed loopt het soms wel lang kan duren voordat het opgelost is of dat het toch eerst nog een poos wordt geprobeerd onderling en het escaleert en dan pas komt er wat vaart in.”

Uit zijn beschouwing is een aantal leerbelemmeringen te onderscheiden. Ten eerste kan het feit dat het lang kan duren eer aanpassingen worden gedaan, worden gerelateerd aan de eerder benoemde organisatorische starheid; het kan de organisatie ontbreken aan een bepaalde mate van flexibiliteit om af te wijken van het gebruikelijke. Daarnaast wordt aangegeven dat onduidelijkheid kan bestaan over verantwoordelijkheid(verdeling) vanwege de organisatievorm. Omdat de onderdelen voor een groot deel zelfstandig functioneren, kan de scheiding tussen wat lokaal of landelijk wordt geregeld bij de organisatie belemmerend werken. Tjepkema (2002) benoemde dat als een structuur gebonden leerblokkade, die het lastig maakt om als organisatie als één geheel te werken (zie paragraaf 2.7.3). Maar holistisch werken als één OM met één structuur om te leren is misschien ook een wat utopische gedachte:

“Als organisatie kijken we snel omhoog en moest het College maar aangeven wat de gewenste cultuur was waar we heen moesten gaan. En er moest een strakke richtlijn komen wat die cultuur zou moeten zijn; en het liefst in één programma. Maar dat is wel, nou een beetje soort blauwe benadering die bij ons erin dreigt te sluipen en volgens mij zitten we

nu veel meer op het spoor dat, ja, die doorontwikkeling van het OM op allemaal manieren gebeurt. En dat is soms een beetje chaotisch, en het gebeurt op allemaal niveaus [...], maar ik denk dat het ook een beetje op die manier moet gebeuren, dus dat is redelijk organisch en initiatieven die elkaar overlappen en elkaar juist niet overlappen en daar zitten wel iets van regie op, maar het is ook een beetje - en dat is denk ik ook wel goed - laat al die bloemen maar even bloeien, want overal vindt toch het gesprek plaats wat we vroeger niet hadden” - (R10)

Concluderend kan naar aanleiding van deze deelparagraaf worden gesteld dat het OM over een leerstructuur beschikt met diverse leerfaciliteiten om kennis te verwerven en reflectie op te roepen om de taken en werkzaamheden van het OM naar uiterst vermogen uit te kunnen oefenen. Wel blijkt dat die leerfaciliteiten en leerdoelen sterk gericht zijn op de vakinhoud van strafrechtelijke opsporing en vervolging en dat deze ook lokaal verschillend worden bepaald en vormgegeven. Kennisverspreiding op organisatieniveau geschiedt hoofdzakelijk middels de overleggen van de Groepsraad en het Kernberaad. Alvorens dit hoofdstuk wordt besloten volgt tot slot een beschouwing van relevante externe invloeden op het leervermogen van het OM.

5.2.3. Invloed vanuit de (organisatie)context

In dit hoofdstuk zijn reeds enkele leerbelemmeringen benoemd, zoals organisatorische starheid, de keerzijde van de scheidingen in de organisatie tussen- en in de OM-onderdelen en de moeilijkheid om de verantwoordelijkheid laag in de organisatie leggen. Daarnaast zijn ook juist leerstimuli besproken die bij het OM worden ervaren, zoals betrokken en stimulerend leiderschap, het bevorderen van dialoog, het kunnen uitoefenen van invloed en het voelen van trots voor de organisatie. In deze paragraaf wordt stilgestaan welke invloed de context van de organisatie ten opzichte van de maatschappij heeft op het leervermogen van het OM.

Het eerste en voornaamste aspect dat invloed heeft op het organiseren van leren binnen het OM is de nadrukkelijke focus op de magistratelijke taak van de organisatie. Het is een organisatie van juristen en men heeft het druk, waardoor de aandacht sneller uitgaat naar het vakwerk dan naar organisatorische vraagstukken (R1; R2). Naast dat men het druk *heeft*, wordt ook druk *ervaren* vanuit de buitenwereld, omdat het OM zo’n belangrijke taak vervult (D10, p. 2). Het daarbij komende risico volgens Tjepkema (2002) is dat er een blinde vlek is voor lange termijn veranderingen. Tijdens de gesprekken met de respondenten kwam naar voren dat zij zich daar wel bewust van zijn. Het veranderen van bijvoorbeeld de cultuur is een inspanning die een lange adem vergt. Zo antwoordde respondent 12 als volgt op de vraag wat het blijvend ontwikkelen en leren door de organisatie in de weg zou kunnen staan (z.o.z.):

“De waan van de dag, hè. Dus tijd maken voor organisatieverandering, cultuurverandering; dat zijn allemaal dingen die een hele lange adem vergen. En het OM is constant in het nieuws, het primaire proces is natuurlijk gewoon strafzaken draaien, daar draait het om. Dus je moet heel erg als organisatie tijd creëren om hier aandacht aan te blijven besteden. En dat echt onderhouden, dat zijn van die dingen die niet vanzelf gaan en als je daar dus geen aandacht aan besteedt omdat je tijd wordt opgeslokt door andere dingen, dan stagneert het. Dat is helaas wel zo. Dus iets als cultuur en leiderschap, dat is allemaal wat ondefinieerbaarder, ongrijpbaarder, dus daar moet je echt actief wat mee.

En er worden natuurlijk ook dingen bedacht om dat te doen, maar dat vergt van alle leidinggevendenden inzet. Blijvende inzet.”

Eerder werd genoemd dat er soms een gebrek aan tijd is om bewuste vormgeving van organisatieleren een plek te geven binnen de organisatie. Maar, naast tijd ontbreekt het op sommige vlakken ook aan (financiële) middelen (Tjepkema, 2002; D2, p. 2). Bij het OM is de afgelopen tien jaar enorm bezuinigd, wat afgewenteld is op de bedrijfsvoeringskant en in het bijzonder de ICT, met als gevolg dat de kwaliteit van het inhoudelijke werk is doorontwikkeld, maar de organisatorische ondersteuning daarvan via ICT en HR te wensen over laat (R10).

5.3. Deelconclusie

In dit hoofdstuk is het organisationeel leervermogen van het OM als publieke professionele organisatie beschreven en geanalyseerd. Daarbij is gekeken naar de twee hoofdbouwstenen leercultuur en leerstructuur. Ten aanzien van de leercultuur kan gesteld worden dat deze evident aanwezig is bij het OM. Hoewel abstract en niet eenduidig, maar pakket- en zelfs persoonsafhankelijk, is er bewustzijn en aandacht voor de thema's van organisatiecultuur en leiderschap. Dat brengt dialoog, reflectie en voortschrijdend inzicht op gang. Echter, ruimte voor experimenteren of innovatie wordt soms als beperkt ervaren, gegeven de verantwoordelijkheid die de OM-onderdelen maar ook het OM als geheel voelt en draagt. Daartegenover staat dat de expertise en autonomie van de professionele OM'er juist ook inzet, ambitie en een kritische denkwijze in de organisatie inbrengt, en heeft ook het rapport van de commissie Fokkens een stimulerende prikkel gegeven. Uit de gesprekken blijkt een duidelijke grote bereidheid en motivatie om de organisatie verder te ontwikkelen of professionaliseren. Daarbij wordt wel aangegeven dat de doorontwikkeling van het organisationeel leervermogen een geleidelijke en langzame verandering is en bovendien zonder eindstation; het vormgeven van leerprocessen binnen een organisatie is nooit volmaakt of af. Dat vraagt derhalve niet alleen om geduld, maar ook om alertheid en bewustzijn om die verandering blijvend te realiseren.

Met betrekking tot de leerstructuur is bekeken op welke manier er door en binnen het OM structuur wordt aangebracht in de leerprocessen. Ten eerste is bekeken welke leerdoelen op welke niveaus worden gesteld. Tevens is beschreven welke leerfaciliteiten van het OM uit de documentatie en gesprekken naar voren zijn gekomen. Daaruit werd duidelijk dat de leermogelijkheid ten aanzien van het vakinhoudelijke, juridische werk sterk belegd is, maar dat (daardoor) minder structurele en consequente aandacht is voor thema's op het gebied van organisatieontwikkeling. Naast de manieren van kennisverwerving is tevens beschouwd op welke manieren kennis en informatie worden verspreid binnen het OM. Duidelijk is dat dit via vele wegen geschiedt, maar dat het soms aan structuur ontbreekt wie of welk instrumentarium waar verantwoordelijk voor is. Ten slotte is gereflecteerd op de invloed die de context van de organisatie, maar ook in bredere zin de context van de maatschappij heeft op het lerend vermogen van het OM. De (politieke) druk die het OM ervaart vanuit de buitenwereld of maatschappij maakt dat de organisatie extra zorgvuldig en nauwkeurig wil zijn in haar werken en organisatie uitvoering. Vanuit de organisatiecontext is gebleken dat met name het ontbreken van middelen het organisatieleren kan belemmeren, in de zin van gebrek aan tijd, geld of capaciteit, zoals de aanwezigheid van een goed werkend ICT-systeem.

6. Visitatie OM: ervaringen en verwachtingen

6.1. Inleiding

In dit tweede resultatenhoofdstuk wordt geëvalueerd hoe de eerste visitatie van het OM is vormgegeven alsmede wat de ervaringen en reflecties van de respondenten daaromtrent zijn (paragraaf 2). Paragraaf 3 behandelt de ervaringen met het visitatieproces en leervormen en leerniveaus die daarin te herkennen zijn. In de vierde paragraaf volgt synthese van de twee concepten visiteren en het organisationeel leervermogen van een publiek professionele organisatie en wordt antwoord gegeven op de zevende deelvraag: ‘Wat is de (verwachte) bijdrage van de eerste visitatie OM aan het organisationeel leervermogen van de organisatie?’

6.2. Vormgeving visitatie OM 2021

6.2.1. Doel visitatie

In hoofdstuk 3 is uitgeweid over het tweeledige doel van visiteren, namelijk verbeteren (oftewel leren) en het bieden van inzicht (oftewel verantwoorden). In het plan van aanpak dat naar aanleiding van het rapport Fokkens is opgesteld worden het belang en doel van het instellen van een visitatiecommissie benoemd: de visitatie biedt gelegenheid om middels een externe blik op afstand te reflecteren op de thema’s organisatiekracht, besturing en integriteit (D1, p. 16). Met visiteren wil het OM op structurele basis externe doorlichtingen ontvangen die bijdragen aan de (voortgang van) de verbetering van de kwaliteit van de organisatie (D4, p. 3). In het visitatieprotocol OM zijn beide doelen opgenomen, maar wordt het leerdoel van visiteren benadrukt. Aangegeven wordt dat de visitatie *“primair bestemd is als intern ontwikkelingsinstrument, waarmee tevens richting de samenleving zicht wordt verleend op de stand van zaken van het OM”* (D4, p. 4). Hetzelfde geldt voor de gerechten-visitaties. Zo wordt in het protocol van 2013 beschreven: *“De visitatie kan een rol spelen bij het leveren van gegevens over de kwaliteit van de Rechtspraak die aan de buitenwereld getoond kunnen worden. Daarnaast geeft de visitatie een impuls aan de interne verbeteringen in de gerechten”* (Rechtspraak, 2013, p. 3). Ook de respondenten werkzaam bij de Rechtspraak benadrukken dat de visitaties aldaar voornamelijk een leeroogmerk hadden (R13; R14; R15; R16). Dit werd door één van hen op illustratieve wijze toegelicht:

“Kijk, die visitatie wil vooral een veilig instrument zijn om van te kunnen leren en niet om een soort eredivisie linker rijtje/rechter rijtje van te maken en te zeggen: het gerecht A doet het twintig keer beter dan het gerecht B. Ten eerste is de vraag of überhaupt op basis van een zelfevaluatie en twee dagen [aan] gesprekken zulke vergaande conclusies zou kunnen trekken, maar ook [...] als we daar dat soort consequenties aan gaan verbinden, dan loop je het risico dat je [als gerecht] een fantastische performance gaat geven aan de visitatiecommissie die losstaat van de werkelijkheid.” - (R16)

Meerdere respondenten (zowel vanuit het OM als de gerechten) zijn het erover eens dat het leeraspect van de visitatie op de voorgrond zou moeten staan. Er wordt benadrukt dat de meerwaarde van het visiteren gelegen is in het verkrijgen van een externe blik en daaruit lering

uit te trekken (R1; R3; R8; R9; R12; R14; R15). Dat is in het bijzonder voor het OM die een bepaalde onafhankelijke positie kent van meerwaarde, omdat het voorkomt dat de organisatie te veel in zichzelf keert, het OM grotendeels als een organisatie ‘*sui generis*’ kan worden beschouwd. *“Dan is het goed om een buitenstaander af en toe de temperatuur meet en met aanbevelingen komt hoe dingen anders kunnen”* (R12). *“Anders zakken wij weer in een soort klei met z’n allen”* (R10).

Twee respondenten geven aan dat het leereffect wel afhangt van de mate waarin de visitatie constructief is opgezet (R3; R5). Over de visitaties bij de gerechten vertelde één van de respondenten dat dit aspect nog wel iets meer ruimte zou moeten krijgen bij toekomstige visitatie(s); de verantwoordingskant moet in ieder geval niet de overhand krijgen (R15). Respondent 5 geeft aan dat hij de praktijken van toezichthouden en/of visiteren weerbarstig vindt. Hij relateert dat aan de politiek-maatschappelijke cultuur in Nederland, die erg gericht is op de verantwoordingskant, bijvoorbeeld bij een visitatie:

“Wij hebben in Nederland gewoon niet zo'n hele goede traditie van visiteren, van inspecteren, van toezichthouders. Dat is er niet. [...] Dus als er bij ons iets gebeurt, iemand die overlijdt ten gevolge van een misdrijf, dan is het niet zo dat wij drie maanden wachten om het rustig te bekijken. Nee, dan zie je: binnen een dag zijn er Kamervragen. We hebben dus al heel snel bij ons die toezichthoudende cultuur; [...] dat staat al heel snel in de sleutel van naming, shaming en blaming. [...] Dus vandaar dat ik bij [...] deze visitatiecommissie daar het meest voor op mijn hoede was en ben, omdat welk willekeurig toezichthoudend rapport [dan ook], [...] de leden willen dat zelf niet zozeer, dat zijn allemaal vaak hele zelfstandige, wijze mensen die weten hoe dit werkt in Nederland, maar dat komt toch door die politieke-maatschappelijke cultuur die wij hebben. De politiek bokt het publieke domein. En ook departementaal wordt een rapportage al heel snel gelabeld in de sfeer van 'fout' of 'goed'. Stilstand, ontwikkeling of achteruitgang” - (R5)

Een andere respondent vanuit de gerechten-visitaties vindt dat publieke organisaties vooral niet te gericht moeten zijn op of bang voor die verantwoordingskant. De uitkomsten van een visitatierapport kunnen als erg vervelend worden ervaren, maar het hoort er wel bij, aldus respondent 13, want als publieke organisatie behoort je nu eenmaal verantwoording af te leggen. Dus als het vervelend is, is het terecht vervelend en dan is het alleen maar goed om een visitatie te laten doen (R13). Een respondent vanuit de OM-visitatie deelt die mening:

“Ik ben altijd heel makkelijk: leren en verbeteren, dus iedereen die komt of zou komen mag alles zien. Wij zijn open, vertellen alles en we hebben niet te verbergen. We zijn een overheidsclub, dus kom maar op. Als we iets kunnen leren, graag” - (R9)

Respondent 3 verwoordt juist ook een voordeel van de verantwoordingsfunctie van een visitatie. Het visitatierapport kan ook juist aantonen dat er enorme krapte is (in het geval van het OM) op het gebied van personeelsplanning en ICT door opgelegde bezuinigingen. Zo'n rapport kan dan juist ook een soort agenderende rol hebben.

6.2.2. Opdrachtgeverschap en frequentie van visitatie

De opdracht alsmede de samenstelling van de visitatiecommissie zijn bepaald door het College. Omdat het instellen van een visitatie-instrumentarium uit eigen beweging vanuit de organisatie tot stand is gekomen, en niet wettelijk verplicht is zoals in het onderwijs of bij woningcorporaties, wordt in dit kader gesproken van een vrijwillige visitatie. De opdrachtverlening tot visitatie bij de gerechten is eveneens vanuit een overkoepelend, toezichthoudend orgaan: de Raad voor de Rechtspraak. Dat de opdracht voor de visitatie bij het OM formeel bij het College lag werd door de respondenten als een logische keuze ervaren (R1; R6; R7; R10; R12). Er is door geen van hen aangegeven dat ze dat liever anders hadden gezien. Een mogelijk voordeel van een externe opdracht tot een visitatie, door bijvoorbeeld de verantwoordelijk minister, is dat de visitatie net wat steviger, onafhankelijker oogt voor de buitenwereld, aldus respondent 1. Anderzijds worden als belangrijke kanttekeningen gemaakt dat het wenselijk is dat de behoefte tot visiteren uit de organisatie zelf komt en dat het voor het leeraspect beter is als de organisatie zelf kan bepalen waarop zij wordt gevisiteerd. Bovendien zou een externe opdracht afbreuk doen aan de onafhankelijke positie van het OM (R7; R10):

“Het is ook een beetje politiek natuurlijk. Dus ja, dat is voor mij altijd wel de aarzeling, van: is dit nu iets wat ze echt zelf willen of is het een soort van politiek compromis om de onafhankelijkheid overeind te houden en tegelijkertijd toch wat greep te krijgen op die organisaties? En daar is zo'n visitatie wel een heel mooi instrument voor. Want als je het doet zoals wij het nu ook hebben gedaan, in opdracht van het College, dan behoud je je onafhankelijke positie en dan ga je op hoofdlijnen terugkoppelen aan de minister. [...] Dat is wel interessant, want als de opdracht zou komen van de minister [...], dan krijg je een hele spannende situatie die eigenlijk niet helemaal recht doet aan de scheiding der machten die voor heel mensen uit mijn vak heel ongemakkelijk zou voelen, want ja dan gaat de minister uiteindelijk iets van ons vinden en dat is niet de bedoeling” - (R7)

Dat sprake is van intern opdrachtgeverschap, hoeft geen afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de visitatiecommissie en het rapport. Nadat de visitatiethema's zijn bepaald en de commissie is geïnstalleerd is het “*out of [their] hands*” (R12). Onafhankelijkheid betekent dat een commissie zoals bij een visitatie een advies kan uitbrengen zonder dat de opdrachtgever de uitkomsten kan corrigeren (Bunnik & Putters, 2014; Korsten, 2016). Zolang dat voldoende gegarandeerd is, maakt het feitelijk niet zoveel uit wie “*de rekening betaalt*”, vindt respondent 6. Echter, dat het visiteren in beginsel door de organisatie zelf wordt geïnitieerd betekent niet dat de strekking ervan ook volledig als vrijwillig wordt ervaren. Eén respondenten die betrokken was bij de gerechten visitatie in 2018 verwoordde dat als volgt:

“[...] Die perceptie die klopt niet helemaal, hoor, ‘vrijwillig’. Het is niet vrijblijvend. Kijk, de vraag is wel of er met ieder visitatierapport evenveel gebeurd is, dat is een legitieme vraag. Maar als ik kijk [...] wat er met het laatste visitatierapport is gebeurd; we hebben een uitvoeringsagenda waarbij echt bij een aantal onderwerpen heel specifiek is opgepakt, doorgepakt en aangepakt wat er moet gebeuren. [...] Dus vrijblijvend mag het niet zijn en is het op zich niet” - (R15)

Het opdrachtgeverschap hangt dus ten dele samen het tweeledige doel van visiteren; niet alleen om te leren maar ook om te verantwoorden. Van echte harde of directe verantwoording is geen sprake, gezien de institutionele positie van het OM (ten opzichte van het ministerie), maar het is wel een soort politiek-bestuurlijk compromis, zoals respondent 7 constateerde.

De intentie van het OM is om op periodieke basis te visiteren, ongeveer eens per drie à vier jaar (D1, p. 16). Dat komt overeen met de frequentie van visitaties bij de gerechten; daar wordt ook één keer per ongeveer vier jaar gevisiteerd. De respondenten die zijn gesproken vanuit de OM-visitatie juichen toe dat visitatie een structureel instrument wordt voor de kwaliteits- en organisatieontwikkeling van het OM (R1; R2; R5; R7; R10; R11). Een periodiek terugkerende visitatie heeft als voordeel dat de ontwikkeling van de organisatie in een langere lijn kan worden beschouwd. *“Daardoor kom je in een soort leer- en verbetercyclus terecht, waardoor je steeds beter weet waar je aan moet werken”*, aldus respondent 3. Met elke nieuwe visitatieronde kan worden teruggeblikt op en vergeleken worden met voorgaande visitaties en daarin bepaalde patronen worden onderscheiden. Dat wordt bevestigd door de respondenten die zijn gesproken vanuit de gerechten-visitaties:

“[...] Je merkt wel dat de praktijk weerbarstig is. Ik noemde het eilandenrijk uit 2014 dat [de visitatiecommissie] al had benoemd. In eerdere visitaties was feedback als element binnen de rechtspraak een item. Nou, dat hebben wij als visitatiecommissie [in 2018] opnieuw geconstateerd, dat dat lastig is. Maar we zagen ook wel weer dat daar beweging in was gekomen. En sommige dingen zijn nooit af” - (R15)

Een keerzijde van het periodiek visiteren kan wel zijn dat het op een gegeven moment als een ‘moetje’ wordt ervaren, dat het een soort routineklus wordt (R3). Het feit dat de visitatie niet extern wordt opgelegd maar uit eigen behoefte wordt opgezet, werkt daarin wel als tegenkracht, aldus respondent 4.

6.2.3. Samenstelling commissie

In het plan van aanpak wordt de Visitatiecommissie omschreven als *“een breed samengestelde Visitatiecommissie die bestaat uit OM’ers en externe deskundigen onder onafhankelijk (extern) voorzitterschap”* (D1, p. 16). Te meer omdat het OM voor de eerste keer zou worden gevisiteerd, is grondig nagedacht over de samenstelling. Zo is een visitatiecommissie overwogen die bestaat uit een gedeeltelijk vaste kern van commissieleden, aangevuld met per visitatie wisselende leden. Het voordeel daarvan zou zijn dat het een wat meer geïnstitutionaliseerde inbedding krijgt in de organisatie (R5). Uiteindelijk is daarvan afgezien, omdat de thematiek per keer visitatie verschillend kan zijn, daarmee andere deskundigheid wordt gevraagd en dus een daarop passende commissiesamenstelling wenselijk is.

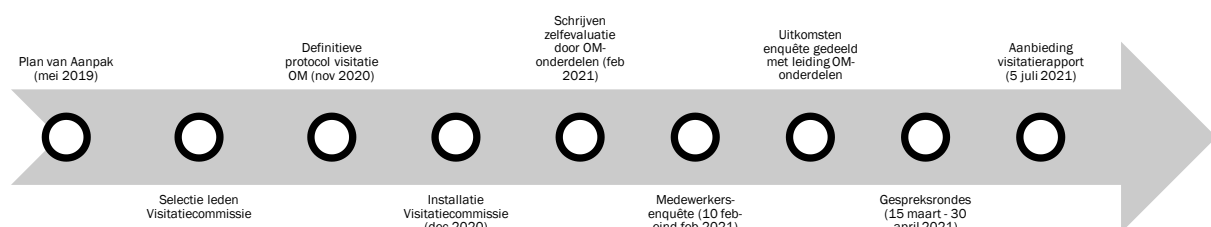
Vervolgens is een selectie gemaakt van personen met diverse achtergronden: enkelen die expertise en ervaring hebben vanuit de strafrechtsketen (e.g. de politie en rechtspraak), vanuit maatschappelijke organisaties en de wetenschap (D4, p. 8; R5). Het protocol Visitatiecommissie (2020) noemt als streven een commissie van maximaal zes personen, waarvan vijf externen en één intern lid dat, zo is in het protocol benadrukt, voldoende distantie

moet hebben om te kunnen deelnemen als commissielid. Als eerste is de voorzitter benaderd, waarna in samenspraak met de voorzitter de overige leden zijn benaderd (R3). De definitieve Visitatiecommissie is in december 2020 geïnstalleerd en bestond uit vijf leden, met een voormalig hoofdofficier als intern lid. Ter ondersteuning van de commissie is een tijdelijk Bureau Visitatiecommissie ingesteld (D4, p. 8).

Alle respondenten die als gevisiteerde in de OM-visitatie hebben geparticipeerd waren positief over de formatie van de Visitatiecommissie. De selectie van commissieleden garandeerde voldoende (variatie aan) deskundigheid op het gebied van visiteren, het werk van het OM en de vastgestelde hoofdthema's van deze visitatie. Er was enige discussie over de positie van het interne lid van de commissie. Alhoewel de respondenten begrip hadden voor de keuze, aangezien een intern lid bepaalde termen, ontwikkelingen of gebeurtenissen binnen het OM kan duiden, gaven twee respondenten ook aan dat het naar de buitenwereld misschien een minder handige zet was of vragen zou kunnen oproepen, gezien de onrust naar aanleiding van het rapport Fokkens. Respondenten van de gerechten geven aan dat de interne leden van toegevoegde waarde zijn in een visitatiecommissie, vanwege hun kennis en ervaringen van de organisatie, en geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de commissie.

6.3. Het visitatieproces bij het OM

Het visitatieproces alsmede de ervaringen van de respondenten hiermee zullen worden besproken aan de hand van dezelfde kop-romp-staart structuur als in hoofdstuk 3 is gehanteerd. Eerst wordt ingegaan op de voorbereidende fase van de visitatie, waarna vervolgens de uitvoering van de visitatiebezoeken wordt besproken. Tot slot wordt stilgestaan bij de afrondende fase van de visitatie waarin het rapport definitief wordt gemaakt en bij de betekenis van het proces en rapport voor het organisationeel leren en dito leervermogen. Voor een weergave van het visitatieproces en de bijbehorende handelingen is onderstaand een vereenvoudigde tijdslijn opgenomen.



Figuur 6.1. Tijdslijn visitatie OM 2021

6.3.1. Voorbereidingsfase: enquête en zelfevaluatie

Op de vormgeving van de visitatie, waaronder het opdrachtgeverschap en de samenstelling van de commissie, is in de vorige paragraaf reeds ingegaan. Nadat het protocol en de samenstelling van de Visitatiecommissie definitief waren, zijn de medewerkers en leidinggevendenden van het OM middels brieven en berichtgeving op het intranet geïnformeerd over de visitatie en verzocht om relevante informatie aan te leveren (D5; D6). Dat waren onder andere documenten die vanuit het College en onderdelen werden aangeleverd met relevante achtergrondinformatie over de thema's van de visitatie, de enquête onder alle medewerkers en zelfevaluaties door de leiding van de OM-onderdelen. Daarnaast heeft de Visitatiecommissie gesproken met enkele relevante personen binnen en buiten het OM, om zich een goed beeld te kunnen vormen van het OM en de thema's van de visitatie. Qua informatievoorziening komt de visitatie van het OM nagenoeg overeen met de visitaties van de gerechten: ook daar is informatie verkregen door middel van een enquête en de zelfevaluaties.

De inhoud van de enquêtes is bepaald door de Visitatiecommissie in samenwerking met een extern bureau. Zoals aangegeven in de tijdslijn, had men ongeveer drie weken de tijd om de enquête in te vullen. De timing van de visitatie was voor sommigen wat plots (R10; R11). Ook werden door een van de respondenten vanuit het OM benoemd dat de timing van de enquête net wat ongelukkig werd ervaren bij de medewerkers, omdat een aantal weken ervoor ook een MPO was uitgevoerd. Voorstelbaar is dat medewerkers dan op een gegeven moment wat 'enquête moe' wordt. Het responspercentage van de enquête lag op OM-breed niveau rond de vijftig procent. Respondenten vonden die uitkomst over het algemeen, als onderdeel van een breder informatiepakket, voldoende. Wel kan het lastig zijn om de validiteit van de uitkomsten te duiden, want enerzijds is het de helft van de medewerkers, maar anderzijds ook 'maar' de helft (R7; R10). De enquêteresultaten werden bij het ene parket herkend en niet verrassend geacht, maar respondenten van andere parketten lieten weten de resultaten onverwacht en confronterend te vinden. Het format voor de zelfevaluatie is voorbereid door het Bureau en vastgesteld door de Visitatiecommissie. Aanvankelijk was de bedoeling dat de enquête-uitkomsten input zouden vormen voor de leiding van de OM-onderdelen bij het schrijven van de zelfevaluatie (D4; R1) maar uit pragmatische overwegingen vonden de enquête en zelfevaluatie gelijktijdig in plaats van volgtijdelijk plaats, zodat van deze input voor de zelfevaluatie is afgezien. Hierdoor kon de leiding van een OM-onderdeel in de zelfevaluatie niet reageren op de enquête-uitkomsten. Voordeel was echter dat op deze wijze goed het onderscheid kon worden gezien tussen de ervaring van de medewerkers met de visitatie-onderwerpen en die van de leiding. De meningen over deze constructie waren sterk uiteenlopend onder de respondenten. Eén respondent had wel graag mét input de zelfevaluatie geschreven, omdat dit tot betere gesprekken zou leiden met de Visitatiecommissie. Door deze constructie zat er naar zijn beleving een bepaalde mate van sociale wenselijkheid in het gesprek. Een ander gaf aan dat het niet uitmaakt in welke volgorde het had plaatsgevonden, omdat zij als parketleiding op grote lijnen wel weten wat speelt. Een andere respondent was juist voorstander van de zelfevaluatie *zonder* input, omdat de zelfevaluatie anders gekleurd kan worden door de uitkomsten van de enquête.

6.3.2. Uitvoerende fase: gespreksrondes

Aanvullend op de informatie uit de enquêtes en zelfevaluatie werden alle organisatieonderdelen van het OM door een afvaardiging van de Visitatiecommissie bezocht. Ook bij de visitaties bij de gerechten bezocht een afvaardiging van de commissie de gerechten vanuit praktische overweging (R15). Vanwege de corona-maatregelen vonden de bezoeken aan de OM-onderdelen uiteindelijk niet plaats en werden de gesprekken *online* gevoerd. Daarmee ontbraken de observaties op de werkvloer als mogelijke aanvullende informatiebron op de gesprekken, een aspect dat in het theoretisch kader werd aangestipt. Geen van de respondenten gaf overigens aan daarin een substantiële toegevoegde waarde te zien voor de beeldvorming van de Visitatiecommissie.

Het overgrote deel van de respondenten gaf aan deze gesprekken als bijzonder goed en prettig te hebben ervaren (R1; R2; R3; R4; R6; R8; R9; R11). De Visitatiecommissie heeft met een brede selectie van medewerkers van de onderdelen gesproken: “*van de OR tot het secretariaat, officieren, de parketleiding; het hele scala*” (R3). De selectie van de gesprekspartners was in de ogen van een van de respondenten op vrij informele wijze tot stand is gekomen. Dat werd door de onderdelen zelf samengesteld. Aan het einde van de dag koppelde de Visitatiecommissie de bevindingen op hoofdlijnen terug aan de parketleiding.

Al met al werd de eerste visitatie positief ervaren door de respondenten; het proces was over het algemeen voorspoedig verlopen. Eén terugkerend aandachtspunt werd door meerdere respondenten echter benoemd, namelijk het delen van resultaten uit de enquêtes, evaluatie en de terugkoppeling die elk onderdeel ontving aan het einde van een visitatiebezoek. De uitkomsten van de enquêtes werden in beginsel met de parketleiding gedeeld, waarna de Visitatiecommissie het aan de parketleiding liet om te bepalen met wie dit verder werd gedeeld. In de Groepsraad was de lijn geformuleerd dat de enquêteresultaten uitsluitend met de gesprekspartners van de Visitatiecommissie zouden worden gedeeld en beschikbaar zouden komen voor alle medewerkers van een onderdeel zodra het definitieve visitatierapport was aangeboden. Respondent 12 licht dit als volgt toe:

“Daar hebben we voor gekozen, omdat anders zou het risico bestaan als je dat nu heel breed gaat verspreiden, dat bijvoorbeeld, ik noem maar wat, een bepaalde deelrapportage in de handen terechtkomt van een journalist die dan daarover een verhaal maakt, terwijl dat is dan maar [...] een deel van het verhaal. Wij vinden dat de aandacht, ook van de journalistiek, uit moet gaan naar de uiteindelijke eindversie van het rapport [...] en we willen een beetje voorkomen dat die deelenquêtes vroegtijdig openbaar worden gemaakt, want dat verstoort het werk van de commissie en overigens stonden daar ook wel, [...] tot de persoon herleidbare passages in.”

Desondanks zijn verschillen blijven bestaan in de omgang met de enquêteresultaten door de onderdelen. Dit had volgens het overgrote deel van de respondenten op voorhand beter moeten worden doordacht.

Wat betreft de terugkoppeling na afloop van een visitatiebezoek was ervoor gekozen geen schriftelijke terugkoppeling te geven, omdat dat geen herkenning zou oproepen in het

eindrapport. Wel stond het de leiding van de onderdelen vrij om te beslissen of zij deze informatie deelden met de managementteams en/of personen die met de commissie hadden gesproken (R4). Hoewel de terugkoppeling als nuttig en van hoog niveau werd ervaren, gaven respondenten 6 en 10 aan dat zij niettemin graag ook een schriftelijke terugkoppeling hadden gehad, omdat dat meer bruikbaar is voor een specifiek parket of onderdeel (zowel vanuit de leiding als de medewerker). Dit komt overeen met Korsten (2016) zijn stelling dat, hoewel een mondelinge terugkoppeling dient ter voorlichting van de gevisiteerde (onderdelen), daar niet al te veel waarde aan kan worden gehecht. Ook werd door een enkeling genoemd dat het zuiverder was geweest als de terugkoppeling ook rechtstreeks richting de medewerkers was gedaan:

“[...] die deelnemers van die gesprekken die vonden dat een beetje raar dat dat via de parketleiding ging, want die hadden echt het idee dat zij met de Visitatiecommissie aan het praten waren. Dus misschien was het beter geweest als de Visitatiecommissie iets op papier had gezet en dat naar alle deelnemers had gestuurd. Dan was die parketleiding er ook niet tussen gekomen.” - (R10)

In vergelijking met de visitaties die bij de gerechten plaatsvonden blijkt dat tot 2018 in het visitatieproces wel schriftelijke terugkoppelingen werden opgesteld voor de gerechtsbesturen om een extra verdiepingsslag en handvatten te bieden. Op welk moment deze werden gedeeld met de gerechtsbesturen is niet geheel duidelijk geworden. Respondent 16 gaf aan dat in zijn herinnering deze gelijktijdig met het verschijnen van het eindrapport werden opgestuurd. Bij de laatste visitatie van 2018 is echter afgezien van het schrijven van deelrapportages en is ervoor gekozen om te abstraheren naar één algemeen en compact rapport, omdat de indruk was dat de voorgaande rapportages toch enigszins in een bureaula verdwenen (R15). Maar, zo geeft respondent 15 aan, werd de mondelinge terugkoppeling wel kort schriftelijk samengevat en opgestuurd. Wellicht dat dit een gulden middenweg kan zijn voor de visitaties bij het OM? Respondent 6 geeft namelijk aan dat hij zelf punten had opgeschreven naar aanleiding van de terugkoppeling, maar dat die niet werden gevalideerd door de Visitatiecommissie. Dat zou middels deze constructie verholpen kunnen worden. Een ander interessant punt is dat bij zowel de visitatie van 2014 als 2018 bij de gerechten de mondelinge terugkoppeling plenair werd gepresenteerd. Op die manier werden niet alleen de gerechtsbesturen voorgelicht over de eerste bevindingen van een Visitatiecommissie, maar ook aan de mensen van de werkvloer voor zover zij daar belangstelling voor hadden (R15; R16). Dat draagt bij aan de zichtbaarheid van de Visitatiecommissie, zoals respondent 10 hierboven aankaarte.

6.3.3. Slotfase: organisationeel leren van een visitatie

In deze laatste deelparagraaf wordt ingegaan op de verwachtingen die de respondenten hebben ten aanzien van het organisationeel leren naar aanleiding van de visitatie. Eerst wordt gekeken naar leren als proces en de leervormen en -niveaus zoals die in hoofdstuk 2 zijn uitgelicht. Vervolgens wordt besproken welke leerstimuli en -belemmeringen de respondenten in het leerproces voorzien en hoe dat van invloed is op het leervermogen van de organisatie. Met die informatie wordt antwoord gegeven op de laatste empirische deelvraag.

Organisationeel leren tijdens en van een visitatie

Het merendeel van de respondenten vanuit het OM antwoordt bevestigend op de vraag of de organisatie zal leren van de afgelopen visitatie. Op welke manier er echter geleerd gaat worden, vinden de respondenten lastig te voorzien, omdat het rapport op het moment van de interviews nog niet beschikbaar was en er dus nog geen zicht was op de aanbevelingen in het rapport. Wat door meerdere respondenten als meerwaarde van een visitatierapport wordt benoemd, is dat het leidt tot reflectie (R1; R7; R11). Het rapport kan constatering en aanbevelingen doen waarvan men zich niet (zodanig) bewust was. Dit vond overigens ook plaats *gedurende* het visitatieproces, wanneer de enquêteresultaten beschikbaar werden gesteld en wanneer de Visitatiecommissie haar mondelinge terugkoppeling gaf. De informatie die wordt verkregen tijdens en naar aanleiding van een visitatie brengt dus cognitieve leerprocessen op gang: men verkrijgt kennis uit het rapport, interpreteert deze en reflecteert daarop: wat zegt zo'n rapport nu over de organisatie en wat wordt daarvan herkend (R11)? Vervolgens wordt idealiter de verworven kennis, bij het uitblijven van leerbarrières, opgeslagen in het organisatiegeheugen (Van der Knaap, 1997). Bovendien is het volgens respondent 7 belangrijk om niet alleen werkinhoudelijk te reflecteren, maar ook na te gaan hoe met zo'n rapport wordt omgegaan door de organisatie. Deze zelfreflectie vindt overigens ook *gedurende* het visitatieproces plaats bij het schrijven van de zelfevaluatie (R10). Dat komt overeen met hetgeen Korsten (2012) en Schillemans (2007; 2009) betoogden omtrent de kracht van de zelfevaluatie.

Overigens genereert een rapport niet altijd nieuwe kennis. Het kan ook informatie bevatten waarvan medewerkers uit de organisatie zeggen: “Dat klopt en daar zijn we al mee bezig” (R9; R12). Dan dient het rapport als een soort bevestiging en ondersteuning om op dat pad verder te gaan (R12). Echter, als men zich niet kan herkennen in (een deel van) het rapport, is sprake van cognitieve dissonantie. De dissonantie kan worden opgeheven door de cognitieve denkschema's te herzien, maar door de bron van de dissonantie (het visitatierapport) te vermijden. Met andere woorden: het visitatierapport verdwijnt dan in een bureaula. Twee aspecten lijken daarbij van belang: de houding van de gevisiteerde alsmede de toon van het rapport. Deze aspecten komen aan bod in de volgende paragraaf.

Een andere leervorm die duidelijk naar voren komt is het sociaal-collectief leren (Van der Knaap, 1997). Zowel op landelijk niveau in de Groepsraad als op de parketten zal het rapport worden besproken en wordt gezamenlijk daarop gereflecteerd. Hierdoor wordt gezamenlijke betekenis gegeven aan de inhoud van het rapport. De meerwaarde lijkt dus met name gelegen in het op gang brengen van reflectie en dialoog. Respondent 4 verwacht dat de visitatie geen majeure wijzigingen teweeg zal brengen in de organisatie. Daar sluiten respondenten vanuit het OM zich op aan: het zal een “*duw in de goede richting zijn*” (R1). Sommigen verwachten dat de visitatie vooralsnog niet veel concreets gaat opleveren op OM-breed niveau (R6; R8). Dat heeft volgens respondent 6 bijvoorbeeld te maken met het gegeven dat dit de eerste OM-visitatie was. Hoe met zo'n visitatie wordt omgegaan door de organisatie en wat zij kunnen verwachten van een Visitatiecommissie is volgens hem al een lerend traject op zich. Respondent 7 hoopt dat de visitatie vooral op politiek-bestuurlijk niveau een bijdrage levert door het vertrouwen van de medewerkers, maar ook van het ministerie in het OM als organisatie te versterken en daarmee zijn legitimiteit. Dat duidt op de verantwoordingskant van het visitatie-instrument.

Respondent 8 verwacht dat de klassieke, bureaucratische organisatie van het OM er mogelijk toe leidt dat de visitatie door “te veel sluizen” moet om echt impact te creëren. Dat komt overeen met de leerbelemmering van strakke scheidingen in functies en afdelingen van de organisatie (Tjepkema, 2002). Hij lichtte dat als volgt toe:

“Kijk, geleerd zal worden: ja, dat zal. Ik kan je zeggen: wij als Limburg hebben er al van geleerd terwijl wij het rapport nog niet hebben. Maar ik twijfel... Ik vrees dat [we] op landelijk niveau vast gaan lopen in algemeenheden, overleggen, gulden middenwegen... Ehm, ik denk dat het uiteindelijk minimaliseert en misschien is dat ook wel goed. Ik denk dat de echte boodschappen door te veel sluizen [moeten] om kracht te behouden. Dat is denk ik wat er speelt. Denk ik hoor, weet ik niet.” - (R8)

In aansluiting op de eerste visitatie werkt het PaG aan een voorstel voor een structurele inbedding en inrichting van de visitatie binnen het OM als instrument voor leren en ontwikkelen. Het is nu nog te vroeg om te zeggen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen van de visitatiecommissie en hoe deze worden ingepast in de organisatie van het OM en de reeds lopende trajecten en programma's. Zowel landelijk als lokaal is vooralsnog onduidelijk hoe de regie daadwerkelijk zal plaatsvinden. Dit is een aandachtspunt. Respondent 8 geeft echter aan dat op zijn OM-onderdeel al vóór verschijning van het visitatierapport “*de koe bij de hoorns*” is gevat. Zo heeft een vierdaagse werksessie plaatsgevonden over de professionele standaard, waarbij ook verwachtingen naar elkaar zijn uitgesproken. Ook wordt op zijn parket gewerkt aan het oprichten van een ‘AP academy’ waarbij afdelingen elkaar een inkijk geven in hun specifieke werkzaamheden. Tot slot wil hij bekijken of bepaalde werkprocessen of strafzaken kunnen worden geïnnoveerd, bijvoorbeeld door het inschakelen van data-analisten bij het interpreteren van cijfers. Dit zijn voorbeelden waarmee blij gegeven wordt van het voornemen om op lokaal niveau concrete stappen te zetten in de manier waarop het werk is georganiseerd en wordt uitgevoerd. Dit is ook wel het systeemleren wat Van der Knaap (1997) als één van de leerperspectieven onderscheidde. De genoemde initiatieven van respondent 8 bieden ruimte voor zowel *single loop learning* (e.g. bepaalde werkprocessen willen innoveren) als *double loop learning* (de norm achter de werkprocessen wordt herzien door gezamenlijk te reflecteren op professionaliteit). Deze twee leerniveaus werden ook teruggezien in hetgeen de respondenten vanuit de gerechten-visitaties vertelden over de uit- en doorwerking van de visitaties. Zij gaven aan dat na afloop van de visitaties veel stappen werden gezet om de visitatieaanbevelingen te realiseren. Er werd een uitvoeringsagenda opgesteld waar langs verschillende lijnen projecten werden opgetuigd, zoals het strategisch personeelsbeleid, tijdige rechtspraak, kwaliteitszorg, digitalisering maar ook vernieuwing van de missie, visie en kernwaarden van de rechtspraak (R15; R16). Echter, zo gaf respondent 15 aan; systeemleren is in de praktijk weerbarstiger dan zoals het op papier is uitgedacht. Zo waren mede naar aanleiding van de visitatie 2018 landelijke inloopkamers opgericht om zaakachterstanden te verhelpen, maar bleek het in de uitvoering een uitdaging om daarvoor mensen (fte's) beschikbaar te stellen vanuit de gerechten.

Uit de gesprekken blijkt echter geen duidelijk causaal verband tussen visiteren en *deutero learning* (Argyris & Schön, 1978). Dat houdt in het leren van het geleerde, met andere woorden:

wat werd voorheen wel of juist niet werd gedaan dat het leren stimuleerde of faciliteerde? En hoe dient het leren in en door de organisatie op basis van deze informatie te worden georganiseerd? Worden er nieuwe leerstrategieën bedacht en uitgewerkt? Uit geen van de gesprekken is naar voren gekomen dat het visitatieproces zulke reflecties heeft teweeggebracht.

6.4. Relatie visitatie en organisationeel leervermogen

In het theoretisch kader zijn verwachtingen geformuleerd in de vorm van voorwaarden en randvoorwaarden die de bijdrage van een visitatie aan het organisationeel leervermogen mogelijkwerijns beïnvloeden. Tegen de achtergrond van de zojuist besproken leervormen en leerniveaus zal onderstaand worden gereflecteerd op deze (rand)voorwaarden en antwoord gegeven op de laatste empirische deelvraag.

Aan de vormgeving en het proces van de visitatie zijn in hoofdstuk 3 twee voorwaarden geformuleerd. Aan de eerste voorwaarde, een zorgvuldig samengestelde visitatiecommissie die door expertise, ervaring en onafhankelijkheid met gezag en zonder last kan adviseren, is in de visie van de respondenten voldaan. Ten aanzien van de tweede voorwaarde, de voorbereiding van de enquête en zelfevaluatie, is duidelijk geworden dat de documenten inhoudelijk duidelijk waren, maar niet volledig helder was hoe daarmee omgegaan moest worden en hoe de communicatielijnen liepen (wie bij wie moest aankloppen met welke vraag). Een andere bijkomende factor, welke samenhangt met de hierna te bespreken houding van de gevisiteerde, is het belang van de formulering van de aanbevelingen in het visitatierapport. Door respondenten wordt aangegeven dat aanbevelingen concreet moeten zijn en niet bij algemeenheden moeten blijven. Daarnaast wordt cruciaal gevonden dat de toon van het rapport constructief is zodat een defensieve reactie oftewel ‘kramp’ wordt voorkomen (R1; R5). De aanbevelingen moeten bruikbaar zijn en niet louter “*een stok om mee te slaan*”, aldus respondent 5. Overigens nuanceert hij dit door aan te geven dat het aan de Visitatiecommissie is om naar eigen eer en geweten het rapport te schrijven. Zij moeten niet uitsluitend bezig zijn met hoe het zal vallen in de organisatie.

Een tweede bijkomende voorwaarde die door dezelfde twee respondenten werd genoemd is dat de bruikbaarheid van het uiteindelijke visitatierapport ook afhangt van de mate van sensitiviteit voor de aard en positie van het OM als organisatie. Deze sensitiviteit zorgt ervoor dat het rapport intern draagvlak heeft en blijft behouden, ondanks bijvoorbeeld reacties vanuit de media of politiek. Een visitatiecommissie dient zich rekenschap te geven van dat bepaalde organisatorische keuzen en structuren, van bijvoorbeeld het OM, nu eenmaal door de wet zijn bepaald. Zo rust de formele besluitvorming op het College van procureurs-generaal en niet op andere bestuurlijke raden, zoals de Groepsraad. Een visitatiecommissie dient bovendien een afgewogen inschatting te maken in hoeverre daarop in de aanbevelingen kan worden geanticipeerd. Een hypothetische aanbeveling dat besluitvorming meer in gezamenlijkheid met de parketten dient te worden genomen, is dan niet erg bruikbaar.

Over de visitatierapporten van de gerechten uit 2014 en 2018 werd aangegeven deze een kritische toon hadden. Dat was best confronterend voor de organisatie en de gerechten, maar

het maakte wel dat daardoor het gesprek werd gevoerd (R15). Bij de visitatie van 2018 gaf respondent 15 aan dat de commissie ervoor had gekozen om een compact rapport met een viertal rode draden te schrijven, zodat het rapport zeggingskracht behoudt en minder snel in een la verdwijnt, zoals de indruk was van het visitatierapport van 2014.

Houding gevisiteerde

Het voorkomen van reactieve ‘kramp’ op een visitatierapport lijkt niet alleen afhankelijk te zijn van hoe het rapport geschreven wordt, maar ook door hoe het *ontvangen* wordt. Met andere woorden: welke houding neemt de gevisiteerde aan na ontvangst van het rapport (Schillemans, 2007, p. 234). Juist omdat er geen metaforische stok achter de deur is om opvolging of implementatie van aanbevelingen uit een visitatierapport te realiseren, is de houding van de gevisiteerde allesbepalend (R3; R4; R14):

“Kijk, het probleem bij visitaties is: hoe ga je ermee om? Hoe ga je erin? Hoe sta je erin? Er zijn een heleboel mensen die met de mond belijden: "Nee, maar het is heel belangrijk een visitatie en dan word je echt een spiegel voorgehouden en daar kun je echt wat mee. Dat moeten we vooral gebruiken om de organisatie te verbeteren", maar intussen in hun achterhoofd denken: "Nou, ik hoop dat die visitatie geen gezeur in de media oplevert en als niemand het er te lang over heeft, nou, dan gaat 'ie in de la en op naar de volgende visitatie. Dus ja, dat is heel erg aan hoe men daar in het OM mee om wil gaan en dat geldt dan zowel voor het College als voor de leidingen van de parketten." - (R4)

De respondenten die werkzaam zijn op de OM-onderdelen geven aan dat er in hun ervaring een grote mate van leerbereidheid is bij het OM en zijn medewerkers. Er is behoefte en motivatie terug te zien bij de medewerkers om met de visitatiethema's aan de slag te gaan (R1; R10). Zoals respondent 10 verwoordde zullen de aanbevelingen, hoe kritisch dan ook, worden omarmd en daarmee aan de slag worden gegaan. Wat in het citaat reeds wordt aangegeven en ook door andere respondenten is benoemd is dat de leiding daarin een sleutelpositie draagt wat er met het rapport wordt gedaan (R3; R12). Daarbij wordt in de visie van respondent 10 nog wel erg gekeken naar het College en de hoofdofficieren en de teamleiders daar nog amper in meegenomen, terwijl die juist een belangrijke schakel vormen in relatie tot de medewerkers. Hij zou graag een aanbeveling daarover in het rapport zien, zodat het OM daar verder vorm aan kan geven. De houding van de gevisiteerde komt dus voor een groot deel aan op intrinsieke motivatie (Simons, 1990; Sprenger, 2000; Verleg, z.d.). Dat geschiedt echter niet in een organisatie-vacuüm: externe invloeden vanuit de media en politiek spelen daarbij een rol.

Externe invloeden

Wat in meerdere gesprekken duidelijk werd is dat er druk gevoeld wordt vanuit de politiek en de media sinds de commissie Fokkens. De verantwoordingsrelatie van het OM ten opzichte van de politiek en media lijkt paradoxaal: enerzijds wordt aangegeven dat die druk nodig en wenselijk om (cultuur)veranderingen teweeg te brengen, omdat ze anders “*weer in de klei zakken*”, aldus respondent 10. Anderzijds heeft het OM een onafhankelijk magistratelijke positie die van fundamentele waarde is voor de werkuitvoering, welke deze ook graag wil behouden en begrenzen. Het OM kent immers niet een directe verantwoordingsrelatie tot de

minister zoals bij andere overheidsdiensten. Er lijkt echter wel een langzame verschuiving in dit spanningsveld tussen onafhankelijkheid en verbinding met de buitenwereld (z.o.z.):

“Ik denk dat wij voor de media en de buitenwereld een schichtige periode hebben gehad. [...] Vroeger zeiden we: “We leggen alleen verantwoording af aan de rechter en als zo'n journalist een zaak interessant vindt, dan komt 'ie maar naar de zittingszaal toe, dan hoort 'ie het vanzelf”. Dat was natuurlijk toch een beetje de ivoren toren-achtige benadering. [Dat] hebben we helemaal losgelaten en media, de verbinding met de samenleving is echt heel erg belangrijk geworden. Maar, wij hebben wel de neiging als er lelijke artikelen over ons worden geschreven, om dan wat ontstemd te raken over de journalist in plaats van te zeggen: “Hé, d'r zit ook een punt in wat klopt en daar moeten we mee aan de slag.” Dat vinden we nog niet altijd even makkelijk en daar zijn we gewoon heel menselijk in, want iedereen reageert daar zo op. Die draai hebben wij voor een deel gemaakt, maar voor een deel vinden we kritiek ook nog wel vervelend.” (R10)

Alle respondenten geven aan dat in- en tegenspraak gewenst is, ook van externen, maar enkelen benoemen wel dat met spanning wordt uitgekeken naar het visitatierapport. In lijn met het vorige citaat geeft respondent 9 aan dat het OM toch nog een soort “open zenuw” is wanneer het gaat over het publiceren van stukken als een visitatierapport, maar dat dat niet nodig is, omdat zij als overheidsorganisatie transparant horen en moeten zijn over het functioneren. De constructie van de huidige visitatie doet wel recht aan deze tweeledige verhouding volgens respondent 7:

“[Gezien] de context waarin je dit instrument inzet werkt dit wel het beste. [...] Als je natuurlijk keihard denkt vanuit de controle zou je ook kunnen zeggen van: ik wil een volstrekt onafhankelijke club en ik wil dat de minister de opdracht geeft om dat OM eens goed uit te zoeken hoe het er nou mee gaat. Maar dat wil het OM natuurlijk niet, dat wil rechtspraak ook niet [...]. Dus uiteindelijk is het toch een soort van politiek-bestuurlijk compromis dat de opdracht vanuit het College komt. En ik denk dat dat wel goed werkt, maar het is wel interessant als je kijkt naar het krachtenveld hoe zo'n visitatie... Wat voor rol die speelt, hè. Heb je een visitatie puur voor leren, dus is het voor leren en ontwikkelen van jezelf? Of zit er een controle en verantwoordingselement in? En dat maakt enorm veel uit voor de effectiviteit op de wat langere termijn.”

Het tweeledige doel van het visiteren is in dit citaat duidelijk terug te lezen en presenteert zich als een secure afweging wanneer het publieke professionele organisaties betreft zoals het OM. De verantwoordingskant lijkt goed en nodig om de organisatie scherp te houden en werk op een deugdelijke manier uit te voeren. Tot waar die verantwoordingsrelatie in een visitatieverband wenselijk is, is echter lastig te bepalen. Te veel gevoel van verantwoording lijkt het ongedwongen karakter van leren te benauwen.

Timing

Ten slotte werd op basis van de theorie de verwachting uitgesproken dat *timing* als contextuele voorwaarde relevante invloed heeft op de doorwerking van een visitatie op het leervermogen. Het *moment* van visiteren bij het OM was te midden van de corona pandemie, waardoor fysieke bezoeken niet mogelijk waren. Niettemin heeft dat, voor zover bekend, geen grote obstakels

teweegebracht in het verloop van het visitatieproces. Wel werd aangegeven dat de timing van het uitzetten van de enquêtes wat onhandig was vanwege andere lopende onderzoeken (R7; R10). Respondent 5 gaf aan het ongelukkig te vinden dat, door een kleine uitloop in het visitatieproces, het definitieve rapport vlak voor de zomerperiode werd aangeboden, en pas twee maanden later in volle omvang in de diverse gremia kan worden besproken.

Met betrekking tot de *lengte* van de visitatie, vanaf het aanleveren van de voorbereidende documenten tot het ontvangen van het visitatierapport, werden uiteenlopende opmerkingen gemaakt. Eén respondent had het proces graag compacter gezien. Dat er in zijn ogen een te lange tijd zat tussen de enquêtes en interviews en de uiteindelijke rapportage, maakt dat de aandacht vervliegt. Dan moet men weer nadenken wat er ook alweer was ingevuld bij de enquêtes en wat je eigen ervaringen en mening was ten aanzien van de visitatie (R6). Een ander gaf juist aan méér tijd te willen hebben voor het schrijven van de zelfevaluatie. Dat moest voor zijn gevoel nu te veel uit te losse pols. Dat was begrijpelijk met het oog op de tijdsdruk en de politieke component, maar voor het lerend vermogen niet ideaal, aldus respondent 7. Respondent 9 nuanceert dat. Hij geeft aan dat in een relatief kort tijdsbestek óók een goed beeld kan worden verkregen van de organisatie:

“Kijk, wij juristen denken dat je heel grondig een onderzoek moet doen. Nou, om laat ik zeggen 80 procent van het beeld [te krijgen], zit je goed na een dag. Dan weet je genoeg. Als je goed [de] stukken hebt gelezen et cetera, dan kan je in een dag met een paar interviews met goede mensen een mooie dwarsdoorsnede... Dan kan je een hoop op tafel hebben. [...] Je kan dus - en vond ik ook nu weer blijken - in beperkte tijd echt wel een goeie foto maken van het parket.” - (R9)

Als laatste kan timing ook worden beschouwd vanuit het oogpunt van de visitatie te midden in andere (organisatie)ontwikkelingen. In dat opzicht wordt aangegeven dat de timing van de visitatie gunstig is, zo na en voortvloeiend uit het rapport Fokkens, omdat er alertheid is op de thema's en motivatie om daarin verbeteringen te treffen. Dit is een voorbeeld van een zogeheten *policy window* of *window of opportunity*. Tegelijkertijd zijn er echter ook veel andere trajecten of programma's die prioriteit vergen. Er was bijvoorbeeld veel te doen over de ICT-infrastructuur bij het OM en, niet onbelangrijk, allerlei corona-maatregelen zoals het werken op afstand. Dat maakt het lastiger om de aandacht (volledig) te behouden voor de implementatie van de visitatieaanbevelingen.

Timing is dus sterk bepalend voor de doorwerking van een visitatie in een organisatie. Zulks werd ook bevestigd in de gesprekken met de respondenten vanuit de gerechten-visitaties. Zo had het jaar vóór de visitatie in 2014 de herziening gerechtelijke kaart plaatsgevonden, waarbij enkele gerechten fuseerden. Dat had ten eerste grote bestuurlijke consequenties, maar werd ook gevoeld op de werkvloer. Daarbij komend liepen door ontwikkelingen het aantal zaken bij straf, civiel en kanton terug, wat problematisch was, omdat de rechtspraak toentertijd volledig *output*-gefinancierd was en dus veel minder budget beschikbaar kwam (R16). Deze ontwikkelingen leidde tot twijfel of destijds wel een geschikt moment zou zijn voor een visitatie. Vanuit de Raad voor de rechtspraak is besloten om de visitatie doorgang te geven, maar het had wel een

enorme weerslag op de gesprekken en het uiteindelijke rapport (R13; R14; R16). Maar ook *naderhand* kunnen ontwikkelingen binnen de organisatie een interfererende factor zijn in de doorwerking van een visitatie (R9; R12). Bij de rechtspraak was dit bijvoorbeeld na de visitatie van 2014, toen een bestuurlijke crisis is geweest naar aanleiding van een fusievoorstel voor een aantal gerechten, waardoor een vertrouwensbreuk ontstond tussen de gerechten en de besturen en de Raad voor de rechtspraak. Dat heeft in de ogen van respondent 15 de implementatie van verbeteringen naar aanleiding van het visitatierapport behoorlijk overschaduwde. Organisaties hebben veelal oog voor verandering op de korte termijn, maar de verandering op de lange termijn is lastiger scherp te blijven zien door zulke tussenkomende ontwikkelingen (Tjepkema, 2002). Een andere leerblokkade die de doorwerking van een visitatie in de praktijk bemoeilijkt is het simpelweg ontbreken van middelen om het leren te faciliteren (Tjepkema, 2002), zo blijkt uit de volgende toelichting:

“In de tweede plaats hangt het [leren] ook erg af van de omstandigheden, de situatie waarin je moet werken. Dus als ik een heel simpel voorbeeld mag geven: een visitatiecommissie kan in een rapport vaststellen dat het in de rechtspraak of in het Openbaar Ministerie of whatever een financieel totaal onderkomen toestand is en dat die organisatie met de vuisten op tafel moet slaan voor meer geld, omdat het echt belachelijk is - hè, ik zet het maar even zwaar aan - dan zal iedereen in de organisatie denken van: "Nou dat vinden wij nou ook! Dat moet echt gebeuren." En dan is er misschien ook wel een hoop buitenwereld die dat ook denkt. Maar ja, als je vervolgens even goed geen extra middelen krijgt, ja, dan zal je na vier jaar moeten constateren: het heeft niet veel geholpen.” - (R4)

Slotnoot

Tot nu toe is geëvalueerd wat de verwachtingen zijn ten aanzien van het (organisationeel) leren door het OM en of, en zo ja, hoe de geformuleerde voorwaarden een rol hebben gespeeld in de afgelopen visitatie. Hierna wordt overstijgend beschouwd wat de verwachte bijdrage is van de visitatie voor het leervermogen van het OM.

Als vertrekpunt draagt het visitatie-instrument *an sich* al bij aan de leerstructuur, omdat middels dit instrument bewust tijd en aandacht wordt vrijgemaakt om te reflecteren op waar de organisatie staat, hoe het werk wordt uitgevoerd en of dat naar tevredenheid is vanuit verschillende perspectieven en waarden. Bij periodieke visitaties draagt het bovendien bij aan het borgen van blijvende ontwikkeling, of, zoals respondenten 1 en 3 het verwoordden, het visiteren draagt bij aan het creëren van een structurele *feedback loop*. Het visitatie-instrument is dus van zichzelf een leerfaciliteit, of leerpraktijk waarin leren en presteren met elkaar worden gecombineerd in een werkactiviteit (Sprenger, 2000). Een visitatie bevat een prestatie-element in de zin dat de ‘temperatuur’ van de organisatie wordt gemeten, maar het is uiteindelijk aan de organisatie om daar lering uit te trekken.

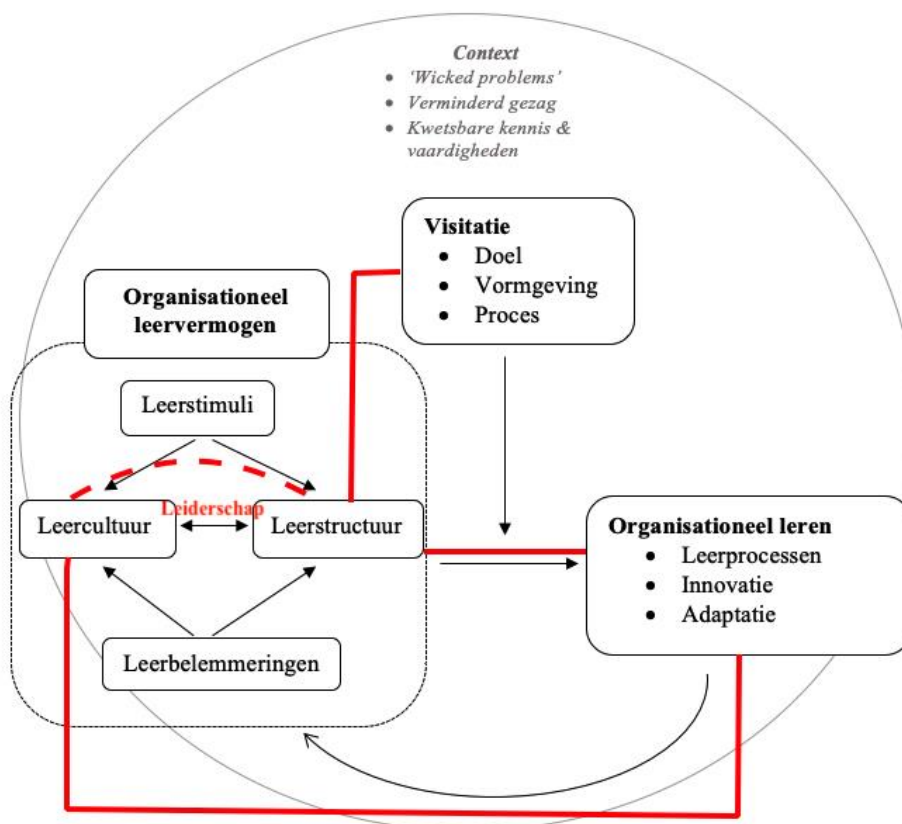
Daaruit voortvloeiend dragen de uitkomsten van een visitatie, afhankelijk van de houding van de gevisiteerde en de inhoud en toon van het visitatierapport, bij aan het versterken van de leercultuur, omdat niet alleen tijdens het proces wordt gereflecteerd, maar juist ook nadien gezamenlijke reflectie en interpretatie van het visitatierapport plaatsvindt in de organisatie op

welke manier gevolg aan de aanbevelingen moet worden gegeven en of dat aansluit op de manier waarop wordt gecommuniceerd en samengewerkt binnen de organisatie. Het sociale aspect van dit leerproces brengt dialoog op gang, het cognitieve leeraspect van het visiteren maakt dat door individuen, maar ook gezamenlijk wordt gereflecteerd op primaire werkprocessen en achterliggende waarden. Anderzijds is gebleken dat een constructieve houding van de gevisiteerde cruciaal is voor de doorwerking van een visitatie. In die zin is de aanwezigheid van een leercultuur juist ook *voorwaarde* voor de doorwerking van een visitatie. Zonder een bepaalde mate van leerbereidheid oftewel intrinsieke motivatie is de kans dat actief aan de slag wordt gegaan met visitatieaanbevelingen minimaal. Dat betekent niet dat een organisatie klakkeloos alle aanbevelingen dient op te volgen; het gaat erom dat deze ten minste serieus in overweging worden genomen. Daarvoor is een veilig leerklimaat nodig om het gesprek daarover aan te gaan, waarin leren wordt beloond en zelfkritiek normaal is (Schillemans, 2009, p. 16). Zonder veilig leerklimaat is een visitatie niet zinnig (Scherpbier, 2002, p. 207; Schillemans, 2009).

Op basis van de status quo van een leercultuur kan een visitatie en daaruit voortkomende aanbevelingen vervolgens verbeteringen aanbrengen in de leerstructuur. Dit zijn de meer zichtbare, praktische aanpassingen in de organisatiestructuur en *governance* waarnaar kan worden verwezen bij een opvolgende visitatie of een jaarverslag (mits de thematiek overeenkomt). Hierbij kan worden gedacht aan het organiseren van gezamenlijke reflectiedagen, het opzetten van een *AP-academy*, het herzien van de functioneringsgesprekken of de rol van vertrouwenspersonen (R8; R12). Duidelijk is echter geworden dat het, zeker bij een publieke professionele organisatie, lastig is om een strakke regie te verbinden aan de concrete acties die uit de visitatie voortvloeien en wie waar verantwoordelijk voor is. Het visitatie-instrument kent ook geen harde controlekant op de implementatie van de aanbevelingen en is onderhevig aan diverse factoren die binnen de organisatie spelen, maar ook in wisselwerking met de buitenwereld. Die kunnen, zoals gebleken, juist stimulerend zijn, maar ook het leren naar aanleiding van een visitatie naar de achtergrond drukken. Dit alles maakt het organisationeel leren naar aanleiding van een visitatie en de bijdrage ervan voor het leervermogen grillig en onzeker.

De resterende vraag is of dat erg is en of de visitatie als kwaliteitsinstrument bestemd is voor strenge, gecontroleerde implementatie. In het geval van het OM wordt aangegeven dat het niet wenselijk is om voor de visitatie ook een apart programma op te zetten; liever wordt het ingepast in de reeds lopende trajecten (R6; R7; R9; R10). In de woorden van respondent 10 is het goed om “*al die bloemen maar even te laten bloeien*”. Daarmee bedoelt hij dat alle ingezette initiatieven op het gebied van organisatieontwikkeling soms op een wat meer organische manier moeten worden benaderd. Visiteren draagt bij aan de organisatieontwikkeling, maar is niet het enige middel daartoe. Het dient te worden gezien als onderdeel van een groter geheel van kwaliteitszorg; het geeft een duw in de goede richting. De sleutel daartoe is om, ondanks belemmerende omstandigheden, blijvende aandacht en inzet te vragen, maar ook te eisen voor het organiseren van kwaliteitszorg. Betrokken en stimulerend leiderschap is daarvoor het aangewezen middel. Goed leiderschap dient niet alleen ter versterking van de leercultuur, maar is ook de bemiddelende factor in het omzetten van gezamenlijke reflecties in concrete

wijzigingen in de organisatiestructuur om het leren te faciliteren. In vergelijking met de verwachtingenschets uit hoofdstuk 3 leiden de onderzoeksresultaten daarmee tot een kleine aanpassing, maar vooral verduidelijking van Figuur 3.3. De verwachting was dat een visitatie met name bijdraagt aan de leercultuur en van daaruit mogelijk zelfs aan de leerstructuur. Echter, zoals gesteld, zorgt de instelling van een visitatie-instrument al tot verbetering van de leerstructuur, waarna naar aanleiding van het visitatieproces organisationeel leren plaatsvindt, en de visitatie-uitkomsten idealiter een impuls geven aan de leercultuur. Leiderschap was aanvankelijk ondergebracht onder de bouwsteen leercultuur, maar dient dus meer als bemiddelende factor te worden gezien om de impulsen aan de leercultuur ook om te zetten in versteviging van de leercultuur. Omdat deze laatste stap in het versterken van het leervermogen een onzekere is, is deze aangeduid met een onderbroken lijn. Zie Figuur 6.1.



Figuur 6.1: vernieuwd model organisationeel leren n.a.v. visiteren

7. Conclusie

7.1. Inleiding

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de invloed van visiteren op het leervermogen van publieke professionele organisaties tegen een achtergrond van toenemende verantwoordingsdruk. In dit afsluitende hoofdstuk zal op basis van de deelconclusies antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag. Vervolgens zullen de implicaties van dit onderzoek worden besproken in wetenschappelijk- en maatschappelijk opzicht en worden daaruit voortvloeiend aanbevelingen geformuleerd.

7.2. Beantwoording deelvragen

Deze scriptie is opgebouwd aan de hand van zeven deelvragen, waarvan vier worden beantwoord middels beschikbare (wetenschappelijke) literatuur en de overige drie op basis van empirie. De deelvragen worden onderstaand herhaald en beantwoord.

Deelvraag 1: hoe ziet leren door publieke professionele organisaties eruit?

Een publiek professionele organisatie is een organisatie met een duidelijke taak en positie ten behoeve van en jegens de samenleving, waarvan de strategie en uitvoering hoofdzakelijk wordt bepaald door professionals (zie Brock, 2006; Noordegraaf, 2015; Sprenger et al., 1995). Over dit type organisatie is beargumenteerd dat organisationeel leren zich manifesteert tegen een bepaalde achtergrond, gegeven de (institutionele) positie die zij in onze samenleving innemen. Vanuit de politiek en de maatschappij wordt van publieke organisaties verwacht dat zij hoogwaardige dienstverlening leveren om hun publieke taak uit te voeren. Daarvoor is nodig dat zij met de tijdsgeest meebewegen en zich blijvend verbeteren om zodoende hoogkwalitatieve diensten te kunnen blijven leveren (Van Dijk, 2014). Anderzijds, juist omdat publieke organisaties algemene, publieke belangen dienen en beschermen, is het zaak dat zij stabiel en gestructureerd opereren. Zij zijn daarbij gebonden aan wet- en regelgeving, beleid en richtlijnen, maar ook aan budgetten door publieke financiering. Dat belemmert de vrijblijvendheid van experimenterend leren. De uitdaging voor publieke professionele organisaties is om de balans te vinden tussen deze twee waardenafwegingen.

Deelvraag 2: wat is organisationeel leervermogen?

Leren als proces kan zich op verschillende niveaus voordoen; van individueel- tot organisatieniveau. Er kan op verschillende manieren worden geleerd, onder andere in sociaal, cognitief of cybernetisch opzicht. Op basis van de literatuur wordt in deze scriptie organisationeel leren begrepen als een proces waarin een organisatie door het verweven van nieuwe kennis haar structuur en cultuur aanvult of aanpast teneinde haar effectiviteit en efficiëntie in de uitvoering te verhogen. Idealiter leidt het organisationeel leren tot versterking van het leervermogen van de organisatie. Het begrip organisationeel leervermogen wordt in deze scriptie dus begrepen als een relatief statische capaciteit die wordt vormgegeven *middels* leerprocessen. Het leervermogen van een organisatie wordt hoofdzakelijk bepaald door de leercultuur en leerstructuur. Samen bepalen deze twee hoofdbouwstenen in welke mate een

organisatie over het vermogen beschikt om continue op zichzelf te reflecteren, en zichzelf zo nodig te transformeren, opdat de doelenrealisatie van de organisatie in termen van effectiviteit en efficiëntie wordt geoptimaliseerd. Op basis van de theorie wordt aangenomen dat het verband tussen organisationeel leren en het organisationeel leervermogen niet lineair is, maar wordt beïnvloed door leerstimuli en leerbelemmeringen. Om het leervermogen van een organisatie te versterken, is het belangrijk om leerstimuli te bevorderen en te internaliseren en anderzijds leerblokkades te identificeren en op te heffen, opdat de kennisstroom binnen een organisatie optimaal is en relevante kennis bewaard blijft in het organisatiegeheugen.

Deelvraag 3: wat zijn visitaties?

Een visitatie is een onafhankelijke inspectie verricht door een (overwegend) externe en deskundige visitatiecommissie die integraal de kwaliteit van het functioneren van een of meerdere organisaties of -onderdelen beoordeelt met als doel om verantwoording af te leggen aan belanghebbenden, om te leren of beide (zie Korsten, 2016). Voor het draagvlak van een visitatierapport is belangrijk dat bij de samenstelling van een visitatiecommissie de elementen onafhankelijkheid en deskundigheid worden gewaarborgd (Korsten, 2016; Schillemans, 2009; SVWN, 2018).

Deelvraag 4: wat is de relatie tussen visitaties en het leervermogen van publieke professionele organisaties?

Vanuit een nadere verkenning van het visitatie-instrument is gebleken dat het een middel is dat zich goed leent voor het organisationeel leren door (publieke professionele) organisaties, omdat middels externe expertise en reflectie een beeld wordt geschetst wat goed gaat en wat beter kan in een organisatie. Er wordt een organisatie als het ware een spiegel voor gehouden die aanleiding geeft tot (zelf)reflectie en handvatten biedt om verbetermaatregelen te nemen. Echter, het visiteren heeft ook een verantwoordingselement, zeker waar het visitaties van publieke professionele organisaties betreft (zie Schillemans, 2007; 2009). Zulke organisaties is namelijk een maatschappelijke taak toebedeeld die maakt dat er meerdere verantwoordingsrelaties bestaan met de regering, de politiek, maar ook de maatschappij. De legitimiteit en steun die een dergelijke organisatie krijgt van de maatschappij maakt dat zij verantwoording dient af te leggen om deze legitimiteit te behouden. De belemmering die de plicht tot verantwoording met zich mee kan brengen kan echter zijn dat het leren van een visitatie wordt belemmerd, gegeven het risico op strategisch gedrag (Korsten & Schutgens, 2012; Schillemans, 2009). Op basis van de theorie zijn enkele hypothetische voorwaarden geformuleerd waarvan de verwachting is dat deze van invloed zijn op de relatie tussen visiteren en het versterken van het lerend vermogen van een publieke professionele organisatie.

Deelvraag 5: hoe kan het organisationeel leren en leervermogen van het OM worden beschreven?

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat het OM als organisatie over lerend vermogen beschikt en dat daar de afgelopen jaren meer bewust vorm aan wordt gegeven. Bij het OM is van nature een zekere leercultuur aanwezig vanwege haar wettelijke en maatschappelijke taak van strafrechtelijke opsporing en opvolging. De hoge mate van professionaliteit die voor de beroepsuitoefening nodig is maakt inherent dat wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke

kwaliteit van het werk. Respondenten geven aan dat OM'ers over een grote mate van betrokkenheid en leerbereidheid beschikken. Daarbij komt dat het rapport van de commissie Fokkens een enorme impact heeft gehad op de leercultuur van het OM. Men bezint zich op onderwerpen als leiderschap, in- en tegenspraak en invloedsuitoefening. Anderzijds blijken de organisatiestructuur en hiërarchie soms belemmerend te werken in het doorontwikkelen van een gezamenlijke leercultuur. Duidelijk is geworden dat er cultuurverschillen bestaan tussen de OM-onderdelen, en dat de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend of iets nieuws kan worden uitgetoetst zelfs kan verschillen per leidinggevende. Dat wordt gerelateerd aan de verantwoording en verantwoordelijkheid die de organisatie draagt in de maatschappij. Wat betreft de leerstructuur is gebleken dat veel aandacht is voor het onderhouden van het juridische ambt middels training, cursussen en overleggen. Op het gebied van organisatieontwikkeling is het leeraspect volgens de respondenten minder sterk ontwikkeld. Sinds het rapport Fokkens zijn weliswaar diverse programma's als 'Cultuur & Leiderschap' en 'Diversiteit & Inclusie' opgericht, maar verschilt het tussen organisatieonderdelen op welke manier en in welke mate tijd wordt vrijgemaakt voor organisatieontwikkeling en het organiseren van leren.

Deelvraag 6: Hoe is de eerste visitatie van het OM vormgegeven en ervaren?

Wat betreft het visitatieproces komt de organisatie en uitvoering van de visitatie van het OM op grote lijnen overeen met de literatuur als het gaat om de samenstelling van de Visitatiecommissie, de leidende informatiebronnen als zelfevaluatie en enquêtes en de gesprekken die met medewerkers van de verschillende onderdelen zijn gevoerd. De visitatie is op grote lijnen voorspoedig verlopen en positief ervaren. Eén algemeen verbeterpunt dat naar voren komt is de wijze van informatiedeling naar aanleiding van de mondelinge terugkoppeling. De vergelijking met de rechten-visitaties van 2014 en 2018 laat op grote lijnen overeenkomsten zien in vorm- en proceskeuzen van het visiteren.

Deelvraag 7: wat is de verwachte bijdrage van de eerste visitatie OM aan het organisationeel leervermogen van de organisatie?

Uit het onderzoek zijn geen duidelijke uitkomsten gekomen wat betreft de bijdrage van de afgelopen visitatie aan het lerend vermogen van het OM, aangezien gedurende de uitvoering van het empirisch onderzoek het visitatierapport nog niet beschikbaar was en de organisatie nog moest aanvangen met de verdere uit- en doorwerking van de constatering en aanbevelingen uit het visitatierapport. Wel laten de onderzoeksresultaten zien dat de verwachting is dat het visiteren potentie heeft tot het versterken van het organisationeel leervermogen. Het verkrijgen van een extern advies leidt tot (zelf)reflectie en het op gang van brengen van dialoog over de manier waarop het werk wordt georganiseerd en hoe wordt samengewerkt. Het voorkomt dat een organisatie te veel in zichzelf keert. In die zin is de verwachting dat het visiteren dus met name bijdraagt aan versterking van de leercultuur van het OM. Over de verhouding tussen het leeraspect en het verantwoordingsaspect van visiteren komt geen eenduidig beeld naar voren. Er wordt aangegeven dat het verantwoordingselement nu eenmaal hoort bij visitaties van publieke (professionele) organisaties en dat dit versteviging van het leervermogen niet in de weg hoeft te staan. De resultaten geven anderzijds blijk van een weerbarstige praktijk waarin het verantwoordingselement mogelijk een belemmerende rol speelt in de doorwerking van een visitatie in aanpassing of verbetering van de leerstructuur.

7.3. Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Op welke wijze en onder welke omstandigheden kan een visitatie bijdragen aan het organisationeel leervermogen van een professionele publieke organisatie?

Uit de resultaten van het beschreven onderzoek blijkt dat visiteren *an sich* bijdraagt aan de leerstructuur van een (publieke professionele) organisatie, omdat het een kwaliteitsinstrument is waarmee tijd en aandacht wordt gecreëerd voor organisatieontwikkeling. De verwachting van geïnterviewden luidt dat het visiteren met name bijdraagt aan het op gang brengen van (zelf)reflectie en dialoog, maar dat het niet tot majeure wijzigingen zal leiden en eerder een duw in de goede richting is. Als oorzaken hiervoor worden genoemd de organisatiestructuur (“*het moet door te veel sluizen*”) alsmede het vooralsnog ontbreken van duidelijke regie en afspraken over de verdere uitwerking van de visitatie. De visitatie-OM op landelijk niveau zal waarschijnlijk dus in eerste en voornaamste plaats bijdragen aan het versterken van de leercultuur. Op lokaal niveau zijn wel voorbeelden van OM-onderdelen die voornemens zijn om leerstructurele maatregelen te treffen. Door reflectie en dialoog vindt *single loop learning* plaats, omdat gedurende het visitatieproces wordt nagedacht over de huidige wijze van werken en organisatievoering, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van aanvullende expertises naast de benodigde juridische kennis door niet-officieren op leidinggevende posities aan te stellen of het gebruik van data-analyse. Maar, het visiteren draagt ook, in de lijn van een bredere ontwikkeling, bij aan *double loop learning*, omdat wordt gereflecteerd op de waarden die schuilgaan achter de werkstructuren en -processen. Het OM wilt en zoekt meer de verbinding met haar omgeving, maar ook *in* de organisatie wordt gewerkt aan thema’s als leiderschap, diversiteit en inclusie om in- en tegenspraak te bevorderen. Uit het onderzoek is echter geen bewijs gevonden dat het visiteren bijdraagt aan *deutero learning*, oftewel het organiseren van leren. Dat was echter, gegeven het moment van onderzoek, niet goed na te gaan.

Ten aanzien van onder welke omstandigheden visiteren bijdraagt aan organisationeel leervermogen, blijken de in hoofdstuk 3 geformuleerde (rand)voorwaarden (i.e. houding gevisiteerde, duidelijke en afgebakende informatiebronnen, samenstelling visitatiecommissie en balans tussen leren en verantwoording), allen een rol spelen in de doorwerking van een visitatie in een publieke professionele organisatie. Daar wordt naar aanleiding van de resultaten aan toegevoegd het constructieve gehalte van de visitatie en -het rapport (in toon en inhoud) alsmede een visitatiecommissie met sensitiviteit voor de aard en positie van de organisatie. Ten tweede blijkt de factor *timing* in meerdere opzichten van groot belang in de doorwerking van een visitatie. In de eerste plaats dat er voldoende tijd wordt beraamd om aan een visitatie te participeren, maar niet al te lange tussenpozen zitten in de procesfasen, om vervliegen van aandacht te voorkomen. Daarbij dient, voor zover mogelijk, rekening te worden gehouden met het moment van visiteren, te midden in lopende maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen, zodat tijd is en wordt gevoeld door de gevisiteerde voor uitgebreide (gezamenlijke) evaluatie en reflectie.

Het (door)ontwikkelen van organisationeel leervermogen middels visiteren is dus grillig en onzeker, in het bijzonder bij een organisatie als het OM waar het primaat ligt op het primaire proces van inhoudelijke zaaksbehandeling. De resterende vraag is of dat erg is en of de visitatie als kwaliteitsinstrument bestemd is voor strenge, gecontroleerde implementatie. Visiteren draagt bij aan de organisatieontwikkeling, maar is niet het enige middel daartoe. Het dient te worden gezien als onderdeel van een groter geheel van kwaliteitszorg; het geeft een duw in de goede richting.

7.4. Theoretische implicaties

De literatuur over visiteren van publieke organisaties en over de relatie tussen visiteren en het leervermogen van een publieke (professionele) organisatie is beperkt. Enkele auteurs hebben het leeraspect van visiteren belicht in hun onderzoeken, maar veeleer met betrekking op andersoortige publieke organisaties zoals instellingen voor hoger onderwijs (Korsten & Schutgens, 2012; Korsten, 2016), de politie (Korsten, 2016) of zbo's (Schillemans, 2007). Wel is er meer bekend over organisationeel leren en de lerende organisatie. Over het leren van visiteren bij rechtsstatelijke organisaties als de rechtspraak of het OM is tot op heden nog geen onderzoek gepubliceerd. Dit onderzoek heeft getracht een aanzet te doen om deze kennislacune te dichten. Het doel van dit onderzoek was dus niet om bestaande wetenschappelijke theorie te toetsen, maar om een brug te slaan tussen twee onderzoeksonderwerpen en van daaruit theorie te vormen. Op basis van de beschikbare literatuur uit de twee onderzoeksgebieden zijn twee modellen geconceptualiseerd. Het eerste model in Figuur 2.7 brengt de bouwstenen en het krachtenveld van organisationeel leervermogen in kaart. Figuur 3.3 visualiseert de relatie tussen visiteren en organisationeel leervermogen middels leren. Het empirisch onderzoek bevestigt dat deze modellen in beginsel goed bruikbaar zijn. Daaruit is wel één aanpassing naar voren gekomen, namelijk de positie van leiderschap bij de vormgeving van organisationeel leervermogen. Deze was aanvankelijk ondergebracht als factor van de leercultuur, maar deze behoort meer als bemiddelende factor tussen de leercultuur en leerstructuur in te staan. De twee modellen lenen zich voor hergebruik en toetsing in vervolgonderzoek.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. Ten eerste was het, gezien het moment van onderzoeksuitvoering, niet mogelijk om de 'harde' leereffecten van de visitatie te meten en analyseren. Aangezien de beoordeling van het nut van de visitatie ook het karakter van een momentopname heeft, is het mogelijk dat over enige tijd de potentiële bijdrage van de visitatie aan het leervermogen van een publieke professionele organisatie anders wordt beoordeeld. Om die reden wordt aanbevolen een longitudinaal onderzoek te verrichten, waarbij op verschillende momenten wordt gemeten wat de zienswijzen over de waarde van visitatie als kwaliteitsinstrument zijn, en welke vorderingen er wel of niet worden gemaakt. Dit zal de externe betrouwbaarheid van het onderzoek vergroten.

Ten tweede is een meervoudig vergelijkend casusonderzoek aangewezen om de generaliseerbaarheid, oftewel de externe validiteit, van de onderzoeksresultaten te verhogen. In dit onderzoek is, vanwege de relatief korte onderzoeksperiode, een beperkte vergelijking

gemaakt met de visitaties die bij de rechtspraak worden uitgevoerd. Er kan dus niet van een volwaardige vergelijking worden gesproken, gezien het aantal respondenten in dit kader in verhouding een derde betrof ten opzichte van het aantal respondenten van het OM. Een evenredige respondentenselectie is aangewezen om een volwaardig vergelijkend casusonderzoek uit te voeren. Voorts zou naast een vergelijkend onderzoek in de breedte (i.e. tussen organisaties) ook een verticale casusstudie nuttig kunnen zijn, aangezien uit dit onderzoek is gebleken dat er wezenlijke verschillen bestonden tussen de OM-onderdelen. In dit onderzoek is uitsluitend gesproken met leidinggevend en bestuurders van de OM-onderdelen, maar daarmee zijn overige mogelijk waardevolle respondenten, zoals leden van het managementteam of medewerkers van verschillende afdelingen, geëxcludeerd. Een dergelijke alternatieve respondentenselectie zou de representativiteit en validiteit van de uitspraken met betrekking tot een bepaald OM-onderdeel verhogen.

Ten slotte is het gebruik van (een combinatie van) andersoortige onderzoeksmethoden aanbevolen. Een kwantitatief onderzoek middels vragenlijsten verhoogt de externe validiteit, omdat een grotere steekproef kan worden uitgevoerd en dezelfde onderwerpen worden bevraagd wat met semigestructureerde interviews minder gegarandeerd is, omdat van de topiclijst kan worden afgeweken. Tevens zouden etnografische observaties van toegevoegde waarde zijn, omdat deze methode goed aansluit op de beschrijvende aard van het onderzoeksonderwerp en op deze wijze aanvullende informatie wordt vergaard hoe het (leren van) visiteren zich in de praktijk manifesteert.

7.5. Praktische implicaties

De resultaten van deze scriptie laten zien dat het versterken van het organisationeel leervermogen van een publieke professionele organisatie door middel van visitaties geen gegarandeerde uitkomst is. Hoewel een visitatie sterke leerimpulsen kan afgeven, vloeit het (organiseren van) leren niet als direct resultaat voort uit een visitatie. Omzetting van aanbevelingen naar verbeteringen in de leerstructuur lijkt een opgave. Dat leidt tot de een drietal aanbevelingen die van waarde kunnen zijn voor de praktijk van het versterken van het organisationeel leervermogen naar aanleiding van een visitatie.

Ten eerste is uit de interviews gebleken dat het van belang is om op voorhand duidelijke afspraken te maken wat de verwachtingen over en weer zijn tussen de bij een visitatie betrokken partijen en wie waar verantwoordelijk voor is. Dat geldt met name voor met wie welke informatie wordt gedeeld, zoals of de zelfevaluaties ook met gesprekspartners worden gedeeld en door wie en op welke wijze de terugkoppeling van de visitatie dient te geschieden. In dat kader wordt aanbevelen om, net als bij de gerechten-visitaties, de mondelinge terugkoppeling plenair te presenteren, zodat ook de gesprekspartners en andere geïnteresseerden hierbij aanwezig kunnen zijn, eventuele vragen kunnen worden gesteld en het gesprek een eerste *boost* krijgt. De visitatie is van en voor de gehele organisatie; een transparante informatiedeling is daarin – tot op zekere hoogte – gewenst. Ten derde is van belang dat ook op voorhand wordt vastgesteld op welke wijze richting wordt gegeven aan implementatie van de

visitatieaanbevelingen in de zin wie met wie het bespreekt en in welke volgorde. Zulke afspraken zullen de kennisstroom en de gepaarde leerprocessen ten goede komen.

Een tweede aanbeveling is, met het oog op het versterken van het leervermogen, om bewust aandacht te schenken aan het leeraspect in de werkuitvoering en de organisatie van het leren in een visitatietraject. Dit kan op voorhand door dit onderwerp te integreren in de vragen met betrekking tot de vastgestelde visitatiethema's in de enquête en zelfevaluatie. Hiermee verkrijgt een visitatiecommissie een indruk van hoe het leren binnen een organisatie is georganiseerd: worden er bijvoorbeeld leerdoelen geformuleerd en welke factoren zijn in de ogen van medewerkers stimulerend of juist belemmerend in het leren? Door gedurende een visitatie ook op dit organisatieaspect te reflecteren kunnen mogelijk aanbevelingen worden gedaan om het leren (zowel individueel als collectief) te optimaliseren die ook van dienst kunnen zijn voor het eerste en tweede orde leren.

Tot slot is het van belang dat na afloop van de visitatie blijvend wordt gewerkt met de visitatieaanbevelingen. Dat hoeft niet in een apart programma, maar vraagt wel blijvende aandacht en inzet op meerdere niveaus van de organisatie. Leidinggevenden – van de bestuurlijke top tot aan teamleiders – hebben daarin een belangrijke rol door herhaaldelijk terug te blikken op de visitatie en te vragen wat de vorderingen in het implementeren van verbetermaatregelen zijn. Een idee zou kunnen zijn om op landelijk niveau een actieplan te maken naar aanleiding van de visitatieaanbevelingen waarin (leer)doelen worden opgenomen wat men heeft geleerd en wat men graag wil verbeteren in de organisatie en dat vervolgens als handvat te gebruiken in formele overleggen op landelijk, maar ook lokaal niveau. De visitatie zou met andere woorden een vast punt op de agenda kunnen zijn. Dit kan overigens ook op lokaal niveau worden bewerkstelligd via aangestelde kwaliteitscoördinatoren die verslag uitbrengen aan de leidinggevenden. Maar, dan nog is ook een rol voor de leidinggevende weggelegd om blijvend het gesprek aan te gaan met medewerkers en andere leidinggevenden over de doorwerking van een visitatie, om zo de vinger aan de pols te houden welke zaken lopen, welke eventueel niet en wat dat veroorzaakt. Leidinggevenden op verschillende niveaus moeten medewerkers prikkelen maar tegelijkertijd ook rust en ruimte bieden aan medewerkers om te leren (Van der Knaap, 2006). Een visitatie gaat immers over de organisatie als geheel en moet daarom ook door de organisatie als geheel worden aangepakt, het is niet uitsluitend een bestuurlijke *top-down* exercitie. Blijvende aandacht, belangstelling en inzet is dus vereist en begint bij de leidinggevenden om vervolgens in gezamenlijkheid in gesprek te blijven en samen tot oplossingen te komen.

7.6. Slotbeschouwing

Versterking van leervermogen door visitaties is niet alleen ambigu en grillig in uitkomst, maar bovenal paradoxaal. Voor het versterken van een leercultuur is de aanwezigheid van leerstructuren vereist (onder andere middels visiteren), maar voor goed gebruik van leerstructuren is ook juist weer een leercultuur *nodig*. Tevens is betoogd dat bij implementatie van visitatieaanbevelingen het zaak is dat het niet uitsluitend een bestuurlijke aangelegenheid is, maar door en met de gehele organisatie dient te worden opgepakt, oftewel dat ook

bottom-up wordt geleerd. Echter, de weg naar *bottom-up* leren begint bij de leidinggevende en zijn voorbeeldrol. *Bottom-up* leren moet, met andere woorden, *top-down* worden gestimuleerd. Maar, om te bewerkstelligen dat wordt *geleerd* van visiteren, moet een organisatie reeds over een bepaalde mate van leervermogen beschikken. De relatie tussen leren en visiteren is dus een vicieuze cirkel waarbij de relevante elementen elkaar in stand houden. Voor het één is het ander nodig en vice versa. Teneinde te leren van visiteren is dus vereist dat een organisatie weet hoe te leren en dit te organiseren, zo ook te leren visiteren. Leren (van) visiteren is een *ongoing process*.

Referenties

- Argyris, C. (1977). 'Double loop learning in organizations'. *Harvard Business Review* 55(5), 115-125.
- Argyris, C. & Schön, D.A. (1978). *Organizational learning: a theory for action perspective*. Reading: Addison-Wesley.
- Boeije, H. & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Bijlsma, T. (2010). Professioneel leren door militaire teams. *Management Learning*, 28(2), 149-160.
- Bolhuis, S. (2016). *Leren en veranderen. Emotie, gedrag en denken*. Bussum: Coutinho. Vierde druk.
- Bovens, T. & Bovens, M. (2009). Publieke verantwoording 2.0: Sober maar scherp. In T. Schillemans & M. Bovens (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 275-293). Den Haag: Lemma.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W., Van den Berg, C.F., Van der Steen, M.A. & Tummers, L.G. (2017). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek* (9^e druk). Deventer: Wolters Kluwer.
- Brock, D.M. (2006). The changing professional organization: A review of competing archetypes. *International Journal of Management Reviews* 8(3), 157-174.
- Brummelkamp, G., Berg, J., van den, & Meijer, A. (2016). *Impact van Open Overheid. Literatuuroverzicht*. Zoetermeer/Utrecht: Panteia & Universiteit Utrecht.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bunnik, C. & Putters, K. (2014). Over ons, zonder ons? Geraadpleegd via <https://www.kunsten92.nl/wp-content/uploads/2015/05/Kort-verslag-van-het-debat-Over-ons.pdf> (3 april 2021).
- Deutsch, K.W. (1966). *The nerves of government*. New York: The Free Press.
- Dijk, G., van. (2014). *Organisatie ecologie: eenvoud in complexiteit* (Oratie).
- Dijkstra, R., & Veld, K, in 't. (2009). Visitatie: kans of bedreiging? *HUWE* 52(5).
- Dodgson, M. (1993). Organizational learning: A review of some literature. *Organization Studies*, 14(3), 375-394.
- Edmondson, A. & Moingeon, B. (1998). From organizational learning to the learning organization. *Management learning* 29(1), 5-20.
- Fiol, C.M. & Lyles, M.A. (1985). Organizational learning. *Academy of Management Review*, 10(4), 803,813.
- Graaff, M., de & Kramer, E. H. (2012). Leiderschap, Uitzending en 'Intelligent Failure'. De intelligente mislukking als hoeksteen van de lerende organisatie. *M&O*, 2012(5), 41-60.
- Grinten, T. van der, & Meurs, P.L. (2005). Publieke verantwoording in de gezondheidszorg in W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken* (pp. 215-244). Amsterdam: Boom.
- Haenen, M. (2018a, 15 mei). Hoe de sfeer in de top van het OM verziekt raakte. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/05/15/hoede-sfeer-in-de-top-van-het-om-verziekt-raakte-a1603086>.

- Haenen, M. (2018b, 22 mei). Omstreden dienstreis voedt vertrouwenscrisis bij OM. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/05/22/omstreden-dienstreis-voedt-vertrouwenscrisis-bij-om-a1603864>.
- Haenen, M. (2018c, 6 juni). OM deed zaken met bedrijf van familie procureur Van Nimwegen. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/06/om-deed-zaken-met-bedrijf-van-familie-procureur-van-nimwegen-a1605763>.
- Hart, P., 't, Hufen, J.A.M., & Duin, M.J., van (1998). De lerende overheid: mogelijkheden en grenzen van een modieuze metafoor. *Beleid & Maatschappij*, 15(2), 83-102.
- Head, B.W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Homburg, P. van de. (1998). *Practice visits. Assessing and improving management in general practice*. Nijmegen: WOK.
- Huber, G.P. (1991). Organizational learning: The contributing processes and the literatures. *Organization Science*, 2, 88-115.
- Jeliazkova, M. & Westerheijden, D.F. (2000). *Het zichtbare eindresultaat. Doorwerking van onderwijsbezoeken in hoger onderwijsinstellingen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Jerez-Gómez, P., Céspedes-Lorente, J. & Valle Cabrera, R. (2005). Organizational learning capability: a proposal of measurement. *Journal of business research*, 58(6), 715-725.
- Jolly, R. (2003). *De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur* (Dissertatie). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Kessel, L. van, Supervisie als instrument bij organisatieveranderingen en als bijdrage aan de ontwikkeling van een lerende organisatie. In: Van Beek, C. e.a. (Red.), *Handboek Verpleegkundige Innovatie*. Bohn, Stafleu, Van Loghum, Houten. Aflevering 12 december 1997 (D 320-3: p. 3-29).
- Khadra, M. F. A., & Rawabdeh, I. A. (2006). Assessment of development of the learning organization concept in Jordanian industrial companies. *The Learning Organization*, 13(5), 455-474.
- Knaap, J. van der (1997). *Lerende overheid, intelligent beleid. De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvies voor de structuurfondsen van de Europese Unie* (Dissertatie). Den Haag: Phaedrus.
- Knaap, J., van der, & Ritzen, P. (2000). Visitatiecommissies. *Bestuurskunde*, 9, 219-226.
- Knaap, J., van der. (2006). Lerende overheid, intelligent beleid? Leerproblemen en -instrumenten nader verkend. *TPC public audit*, 6(1), 24-27.
- Korsten, A. (2004). Visiteren van gemeentebesturen. *Bestuurswetenschappen*, 58, 305-323.
- Korsten, A. (2016, 7 december). *Behoorlijk visiteren. Inzichten uit een aantal sectoren over elkaar gelegd*. Geraadpleegd via <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Onderzoek/Visiteren%20in%20diverse%20sectoren.pdf>.
- Korsten, A. & Schutgens, J. (2012). *In de ban van beoordelingen. Kwaliteit van bezoeken in het wetenschappelijk onderwijs*. Heerlen/Maastricht. Geraadpleegd via <https://arnokorsten.nl/PDF/Beleid/Kwaliteit%20van%20visiteren.pdf>.
- Kunseler, E., Verwoerd, L., Dam, R., van, Klaassen, P. & Salverda, I. (2020). *Lerend vermogen van provincies voor natuurbeleid in transitie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Geraadpleegd via (z.o.z.)

https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/achtergrondrapport_lerend_vermogen_def.pdf.

Landelijke vereniging van vrijgevestigde psychologen en psychotherapeuten (LVVP).

Visitatie. Geraadpleegd via <https://lvvp.info/over/kwaliteit/visitatie/>.

LeCompte, M.D., & Goetz, J.P. (1982). Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research. *Review of Educational Research* (52), 31-60.

Lin, H. (2008). Empirically testing innovation characteristics and organizational learning capabilities in e-business implementation success. *Internet research* 18(1), 60-78.

Lipshitz, R., Popper, M. & Friedman, V.J. (2002). A multifacet model of organizational learning. *The journal of applied behavioral science*, 38(1), 78-98.

Lombarts, M., & Klazinga, N. (2001). A policy analysis of the introduction and dissemination of external peer review (visitatie) as a means of professional self-regulation amongst medical specialists in The Netherlands in the period 1985-2000. *Health & Policy*, 58, 191-213.

Maden, C. (2012). Transforming Public Organizations into Learning Organizations: A Conceptual Model. *Public Organization Review* 12(71), 71-84.

Meer, W., de & Rombout, T. (2003). *Intervisie. Een wegwijzer*.

Mintzberg, H. (2003). *Mintzberg over management. De wereld van organisaties*. Amsterdam: Uitgeverij Business Contact. (Twaalfde druk).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninklijke Relaties (BZK). (2015). *Open overheid in actie. Actieplan 2016-2017*. Den Haag: BZK.

Moore, M.H. (1995) *Creating public value. Strategic management in government*. Harvard Cambridge, Massachusetts: University Press.

Mr. Online (2019, 25 april) (red). Hard oordeel commissie Fokkens over OM. *Mr. Online*. Geraadpleegd via <https://www.mr-online.nl/hard-oordeel-commissie-fokkens-over-om/> (14 april 2021).

Nevis, E.C., DiBella, A.J., & Gould, J.M. (1995). Understanding organizations as learning systems. *Sloan Management Review*, 36(2), 73-86.

Noordegraaf, M. (2015). *Public Management. Performance, professionalism and politics*. London: Palgrave.

Openbaar Ministerie (OM). (z.d.(a)). *Het werk van het OM*. Openbaar Ministerie.

Geraadpleegd via <https://www.om.nl/organisatie/openbaar-ministerie/het-werk-van-het-om> (19 juni 2021).

Openbaar Ministerie (OM). (z.d.(b)). *Organisatie van het OM*. Openbaar Ministerie.

Geraadpleegd via <https://www.om.nl/organisatie/openbaar-ministerie> (19 juni 2021).

Openbaar Ministerie. (OM). (2019a). *Rapport van de Onderzoekscommissie Openbaar Ministerie*. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Openbaar Ministerie. (OM). (2019b, 31 mei). Aanbiedingsbrief voorzitter College van procureurs-generaal bij plan van aanpak naar aanleiding van het onderzoek van de Commissie Fokkens.

Openbaar Ministerie (OM). (2020a, september). *Perspectief op het OM*. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Openbaar Ministerie. (OM). (2020b, 12 november). *Visitatie OM. Protocol van de eerste visitatie OM*. Den Haag: Openbaar Ministerie.

- Openbaar Ministerie (2020c, 14 december). *Visitatiecommissie OM van start*. Geraadpleegd via <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/12/14/visitatiecommissie-om-van-start>.
- Openbaar Ministerie. (OM). (2021, mei). *Jaarbericht 2020*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Piaget, J. (1980). *Six psychological studies* Brighton: The Harvester Press.
- Power, M. (2000). The audit society – Second thoughts. *International Journal of Auditing*, 4(1), 111-119.
- Raad voor de rechtspraak (2006). *Rapport visitatie gerechten 2006*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Raad voor de rechtspraak (2010a). *Visie op de rechtspraak 2020*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Raad voor de rechtspraak (2010b). *Rapport visitatie gerechten 2010*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Raad voor de rechtspraak (2013). *Visitatieprotocol 2013*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Raad voor de rechtspraak (2014). *Rapport visitatie gerechten 2014*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Raad voor de rechtspraak. (2019, 22 maart). *Rapport visitatie gerechten 2018. Goede rechtspraak, sterke rechtsstaat*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.
- Rechtspraak (z.d.). *Basisverhaal Rechtspraak*. Geraadpleegd via <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/paginas/basisverhaal-rechtspraak.aspx>.
- Robey, D. Ross, J.W. & Boudreau, M.C. (2002). Learning to implement enterprise systems: an exploratory study of the dialects of change. *Journal of Management Information Systems* 19(1), 17-46.
- Ruijters, M.P.C., Noorman, S., Rockwell, B., & Simons, P.R.J. (2004). *Creating strategic value through the language of learning: building a transparant learning architecture* [Paper presentation]. Conference of the Academy for Human Resources Development International (AHRDI), University of Limerick, Ireland.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.
- Schillemans, T. (2009). Visitaties als vorm van verantwoording. In: Bovens, M. & Schillemans, T. (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 161-180), Den Haag: Lemma.
- Schulz, J.M., Kunseler, E.M., Ophoff, A.P. & Steen, M.A., van der, (2020). *Leren institutionaliseren. Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) & Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- Simons, P.R.J. (1990). Leren leren in een lerende organisatie. *Gaat en onderwijst: liber amicorum voor dr. MCJ Mommers*, 219-223.
- Spoel, M. (2020). *De altijd lerende Regionaal Operationeel Leider? Inventarisend onderzoek naar de leeractiviteiten, leervoorkeuren, leerwensen, en karakteristieken van de Regionaal Operationeel Leider* (Masterscriptie). Geraadpleegd via <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/99001.PDF>.

- Sprenger, C.C., Van Eijdsen, C.H., Ten Have, S. & Ossel, F. (1995). *Vier competenties van de lerende organisatie*. Den Haag: Delwel.
- Sprenger, C.C. (2000). *Leerpraktijken: een studie naar de wijze waarop leren vorm kan krijgen in op leren gerichte organisaties* (Dissertatie).
- Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN). (2012). *Vijf jaar corporatievisitaties. Balanceren tussen verantwoord en leren*. Zeist/Delft: SVWN en TU Delft.
- Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN). (2018). *Methodiek Maatschappelijke Visitatie Woningcorporaties 6.0. Handleiding*. Utrecht: Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland.
- Swieringa, J., & Wierdsma, A.F. (1992). *Becoming a learning organization: Beyond the learning curve*. Addison-Wesley: Longman Limited.
- Tjepkema, S. (2002). Bouwen aan een lerende organisatie via het opsporen van leerblokkades. *Handboek Schoolorganisaties en Onderwijs Management*, 1-25.
- TopGGz (z.d.). *Visitatie*. Geraadpleegd via <https://www.topggz.nl/visitatie> (21 juni 2021).
- Torre, E.J., van der, (2008). *Leren door gemeenten. Een onderzoek naar het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid* (Masterscriptie). TÜV Nederland. Audits. Geraadpleegd via <https://www.tuv.nl/nl/diensten/audits/>.
- Verhagen, S. (2005). *Zorglogica's uit balans. Het onbehagen in de thuiszorg nader verklaard*. Utrecht: De Graaff.
- Visitatiecommissie Defensie en Veiligheid (2021). *Ruimte voor veiligheid. Eindrapport 2021*.
- Visitatiecommissie NFI (2019). *De eerste visitatieronde*. Den Haag: ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Mulder, A. & Water, van de, L. (2012). *Audits van de toekomst. Meer waarde halen uit audits*. Deventer: Kluwer.
- Wierdsma, A. & Swieringa, J. (2017). *Lerend organiseren*. Groningen/Utrecht: Noordhoff Uitgevers.
- Wijsman, M. (2015). *Lerende overheidsorganisaties? Een onderzoek naar organisationeel leren binnen de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen* (Masterscriptie). Geraadpleegd via <https://thesis.eur.nl/pub/18386>.
- Yin, R.K. (2012). *Applications of Case Study Research*. Derde ed. Los Angeles: SAGE Publications Inc.

Bijlagen

Bijlage 1 - operationalisatie theoretische concepten

Hoofdvariabelen	Omschrijving	Dimensies	Indicatoren
(Organisationeel) leren	<i>Organisationeel leren is een proces waarin een organisatie middels het opdoen, aanvullen en organiseren van kennis haar structuur en cultuur aanvult of aanpast met als doel een verhoogde organisationele effectiviteit en efficiëntie te bereiken</i>	Soorten leren – Systeemleren	– Adaptatie organisatiestructuren en/of processen – Innovatie van organisatiestructuren en/of processen
		– Cognitief leren	– Reflectie – Duiding – Bewustzijn
		– Sociaal leren	– Overleg – Gezamenlijke betekenisvorming
		Leerniveaus – Eerste orde leren (<i>single loop learning</i>)	– Adaptatie of innovatie van organisatiestructuren en/of processen (systeemleren)
		– Tweede orde leren (<i>double loop learning</i>)	– Reflectie, beoordeling en (her)bepaling van achterliggende doelen van een werkwijze (meerdere soorten leren)
		– Derde orde leren (<i>deutero learning</i>)	– Reflectie, beoordeling en (her)bepaling van fundamentele, onderliggende waarden van organisatieuitvoering

Organisatieel leervermogen	<i>Organisatieel leervermogen is het vermogen van een organisatie om op voortdurende basis te reflecteren op acties en handelingen en deze reflecties effectief om te zetten naar wijzigingen in haar leercultuur en -structuur, opdat prestaties in het licht van effectiviteit en efficiëntie worden geoptimaliseerd</i>	Leercultuur	<ul style="list-style-type: none"> – ‘Climate of openness’ – (Durven) fouten maken – Leren prikkelen en stimuleren – Identificatie met de organisatie – Omgang met verschillen – Vermogen om invloed uit te oefenen – Openstaan voor ideeën en experimenteren
		Leerstructuur	<ul style="list-style-type: none"> – Heldere visie (en missie) – Werkactiviteiten die leren en presteren combineren <ul style="list-style-type: none"> - Formele overleggen t.b.v. reflectie (bijv. intervisie)
		Leerstimuli	<ul style="list-style-type: none"> – Cultuurgebonden stimuli – Structuur gebonden stimuli (zie Figuur 2.5)
		Leerbelemmeringen	<ul style="list-style-type: none"> – Cultuurgebonden leerbelemmeringen – Structuur gebonden leerbelemmeringen (zie Figuur 2.5)
		Context (publieke sector)	<ul style="list-style-type: none"> – Institutionele positie – ‘Wicked problems’ – Professionele autonomie – Verminderd gezag – Kwetsbare kennis en vaardigheden

Visitatie	<i>Een visitatie is een onafhankelijke inspectie verricht door een (overwegend) externe en deskundige visitatiecommissie die integraal de kwaliteit van het functioneren van een of meerdere organisaties of -onderdelen beoordeelt met als doel om verantwoording af te leggen richting betrokken stakeholders, om te leren of beide.</i>	Doel	<ul style="list-style-type: none"> – Toezicht en verantwoording – Leren
		Vormgeving	<ul style="list-style-type: none"> – Object van visitatie: welke onderwerpen? – Subject(en) van visitatie: welke organisatie of onderdelen visiteren? – Incidenteel of periodieke visitatie? – Prospectief of retrospectief visiteren? – Openbaarheid rapport – Samenstelling commissie <ul style="list-style-type: none"> ○ Onafhankelijkheid ○ Expertise ○ Diversiteit
		Proces	<ul style="list-style-type: none"> – Vormgeving en inhoud contourennota of protocol – Beoordelings- en referentiekader – Vormgeving en inhoud self-assessments <ul style="list-style-type: none"> ○ Enquête ○ Zelfevaluatie – Gesprekken – Observaties – Opstelling visitor en gevisiteerde – Aanbieding rapport – Formele reactie opdrachtgever

Bijlage 2 – topiclijsten t.b.v. interviews

Topiclist visitaties OM-onderdelen

ALGEMEEN

- Studente stelt zich voor
- Uitleg over doel onderzoek (organisatie, onderwerp, begeleiders)
- Daarvoor nodig: inzicht in ervaringen, zienswijzen en percepties op hoe u de visitatie vanuit uw rol hebt ervaren en de verhouding tot het leren/leervermogen van de organisatie
 - Daarom interviews, 1-op-1, semigestructureerd (dus laat het ook vooral een gesprek zijn)
 - Uitleg respondentenselectie
 - Insteken als een gesprek, benieuwd naar uw mening. Onderbreek of vragen als iets niet duidelijk of onjuist is.
- Praktisch:
 - Duur: 45 min – 1 uur
 - Naam en afdeling worden niet vermeld, maar nummers.
 - Voor nu vragen/onzekerheden? Altijd mogelijk om (na) te mailen, ook als u uw toestemming wilt intrekken. Als u nog vragen heeft m.b.t. privacy-gerelateerde gegevens kunt u mij ook mailen, dan probeer ik de vraag te beantwoorden en anders u door te verwijzen naar mijn begeleider of privacy officer van de UU
- Opnemen OK? Wordt beveiligd opgeslagen en na transcriptie verwijderd

TOPICS

Algemeen/achtergrond

- Omschrijving van functie?
- Betrokkenheid bij de visitatie?

Leren

Leerpraktijken

- Wordt er binnen uw parket vormgegeven aan organisatieontwikkeling?
- Op welke manier?
 - Worden er concrete leerdoelen geformuleerd? Of visie?
 - Zijn er leerbelemmeringen waar u tegen aanloopt? Zo ja, waar zit dat ‘m in?
 - Worden deze aangepakt? En zo ja, hoe? En door wie?
- Wordt doorgaans kennis en ervaringen gewisseld tussen afdelingen of parketten over leercultuur en leerpraktijken? Bijv. intervisie of weekmomenten?

Leercultuur

- Zijn de vereiste randvoorwaarden aanwezig? En welke zijn dat dan, of welke ontbreken nog?

- Wat gaat goed? Wat minder?
 - Kan je daar voorbeelden van geven?
- Is er plek voor bottom-up leren? Dus invloed uitoefenen, verschillende perspectieven naast elkaar?
- Is er plek voor fouten maken of van fouten leren? Open voor nieuwe ideeën en experimenteren?
- Is er dialoog? Is dat laagdrempelig en wederzijds?
- Rol van de leidinggevende hierin?

Visitatie

Vormgeving en proces

- Aangekondigd, en toen? Hoe keek u ertegen aan? Bepaalde verwachtingen?
- Hoe heeft u het visitatieproces in zijn algemeenheid ervaren?
 - Wat ging goed?
 - Wat ging minder?
- Hoe zijn enquête en zelfevaluatie gegaan?
 - Vragen en verwachtingen duidelijk en volledig?
 - Bijkomende werklast, terwijl al hoog. Hoe wordt gekeken tegen de gevraagde inspanning voor de visitatie?
 - Zelfevaluatie was zonder input van de enquête. Vond u dat vervelend of juist prettig? Was de input gewenst of denkt u op deze wijze ook goede vergelijkingen kunnen worden gemaakt door de commissie?
 - Uitkomsten met uw parket gedeeld?
- Hoe waren de gesprekken?
- Met hoeveel mensen uit uw parket? Welke selectie?
- Ervaring commissie: hoe vond u de samenstelling?
 - Is expertise, gezag en onafhankelijkheid voldoende geborgd?
 - Bij ZM relatief groter aandeel intern. Hoe zou zo'n verdeling voor OM zijn?
- Zouden observaties iets toevoegen aan de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport?
- Na visitatie een mondelinge terugkoppeling gehad?
 - Voegt dat toe aan het uiteindelijke, definitieve rapport wat t.z.t. wordt aangeboden?
- Rapport is organisatiebreed, had u liever ook een apart rapport voor uw parket gezien?

Uitkomsten

- Visitatie was nu in opdracht van de top, maar zou ook meer extern kunnen worden opgedragen, bijv. de minister? Hoe zou u dat vinden?
 - Positieve of negatieve effecten?
- Gaat er geleerd worden van deze visitatie?
 - Zo ja, op welke manier, kijkende naar op wat u zojuist heeft verteld over org. ontwikkeling binnen uw parket?
 - Single-loop/double loop? Cultuur, structuur of beide?

- Wat is nodig voor u om te kunnen zeggen: deze visitatie is succesvol?
 - Wordt al succes geboekt tijdens het proces of hangt dat echt af van de uiteindelijke resultaten?
- Hoe gaat het OM de lessen/aanbevelingen implementeren?
 - Welke randvoorwaarden zijn nodig voor implementatie en doorwerking?
 - Zijn die aanwezig? Indien nee, welke ontbreken dan?
 - Hoe verspreid?
 - Top-down en/of bottom-up?
 - Specifieke bijeenkomsten voor, ook i.s.m. andere parketten of ieder voor zich?
 - Wiens verantwoordelijkheid is het om te leren?
 - Hoe gaat uw bestuur en MT daarmee aan de slag? Hoe borgen?
- Vertrouwen daarin?
- Hoe gaat gemeten worden of er vooruitgang is gemaakt over X aantal jaar?
- Ziet u kansen of bedreigingen in het leren van visiteren?
 - Binnen het OM zelf als organisatie?
 - Verhouding tot andere toezichtsinstrumenten?
 - Context publieke organisatie een rol?
- Dus visiteren: verantwoorden & leren. Is dat in evenwicht bij deze visitatie denkt u?

AFRONDING

- Nog vragen of opmerkingen? Iets belangrijks vergeten? Onderwerpen die belangrijk zijn maar nog niet aan bod gekomen?
- De audio-opnames zal ik bewaren op mijn computer en worden na uitwerking verwijderd. Transcripten worden in beginsel niet gedeeld, tenzij u dat graag heeft.
- Danken voor tijd, medewerking en gedeelde ervaringen

Topiclist visitaties ZM

ALGEMEEN

- Studente stelt zich voor
- Uitleg over doel onderzoek (organisatie, onderwerp, begeleiders)
- Daarvoor nodig: inzicht in ervaringen, zienswijzen en percepties op hoe u de visitatie vanuit uw rol hebt ervaren en de verhouding tot het leren/leervermogen van de organisatie
 - Daarom interviews, 1-op-1, semigestructureerd (dus laat het ook vooral een gesprek zijn)
 - Uitleg respondentenselectie
 - Insteken als een gesprek, benieuwd naar uw mening. Onderbreek of vragen als iets niet duidelijk of onjuist is.
- Praktisch:
 - Duur: 45 min – 1 uur
 - Naam en afdeling worden niet vermeld, maar nummers.
 - Voor nu vragen/onzekerheden? Altijd mogelijk om (na) te mailen, ook als u uw toestemming wilt intrekken. Als u nog vragen heeft m.b.t. privacy-gerelateerde gegevens kunt u mij ook mailen, dan probeer ik de vraag te beantwoorden en anders u door te verwijzen naar mijn begeleider of privacy officer van de UU
- Opnemen OK? Wordt beveiligd opgeslagen en na transcriptie verwijderd

TOPICS

Algemeen/achtergrond

- Kunt u uzelf kort introduceren?

Visitaties

Vormgeving

- Bij rechtspraak is, naar ik begrijp de visitatiecommissie redelijk groot en bovendien ook half intern/extern. Welke overwegingen of gedachten liggen hieraan ten grondslag?
 - Hoe kijkt u aan tegen een redelijk aandeel interne leden in zo'n visitatiecommissie?
 - Werkte dat prettig?
 - En hoe ziet u dat met het oog op de onafhankelijkheid van een visitatiecommissie? Is het dan nog wel een visitatie als externe doorlichting of zou je het dan meer als intercollegiale toetsing moeten zien?
 - Vaststelling protocol
 - Door wie?
 - Was daar een leidraad voor vanuit de eerdere visitaties?

- Was het protocol behulpzaam voor de commissie? Ook voor de gerechten?
- Vaststelling onderwerpen:
 - Door wie?

Proces

- Hoe zag het proces eruit?
 - Eerst enquêtes?
 - Door wie zelfevaluaties geschreven? Hoe ging dat in zijn werk?
- Hoe waren de gesprekken?
 - Hoe zag zo'n visitatie of werkbezoek er per gerecht uit?
 - Bereidheid om in gesprek te gaan?
 - Openheid?
- Lees in het protocol dat enerzijds continuïteit i/d onderwerpen wordt betracht i.r.t. voorgaande visitaties en anderzijds ook aan te passen naar tijdsgeest en context.
 - Was er voldoende focus aan te houden in deze balans tijdens de gesprekken? En tijdens het schrijven van het rapport?
- Terugkijkend op het proces van de visitatie: hoe hebt u die ervaren?
 - Wat ging goed?
 - Wat minder?
- Een verschil t.o.v. de visitatie OM is dat daar de zelfevaluaties waren geschreven zonder de input van de enquêtes. Bij de rechtspraak beschikten de gerechtsbesturen daar wel over. Hoe kijkt u tegen dit verschil aan, met het oog op de oordeelsvorming van de visitatiecommissie?
- Bij de rechtspraak werd er, naar ik begrijp, aan het einde van een werkbezoek direct een terugkoppeling gegeven. Mondeling, maar ook beknopt schriftelijk.
 - Was van tevoren al voor die opzet gekozen? Waarom?
 - Hoe kijkt u terug op de 'extra' schriftelijke terugkoppeling?
 - Als commissielid?
 - Als lid van het gerechtsbestuur?
 - Hoe verhoudt dat zich tot het algemene rapport?

Leren van visiteren

- Rapport werd aangeboden, formele reactie gegeven. Welke stappen zijn toen gezet?
 - Vanuit de Raad? Ik lees iets over het aanpassen/aanvullen van landelijke normen m.b.t. kwaliteitszorg. Is dat gebeurd?
 - Vanuit uw rechtbank?
 - Was uw bestuur al begonnen na het werkbezoek en het deelrapport? Of gewacht op algemeen rapport?
 - Hoe verhouden deel- en algemeen rapport zich tot elkaar als het gaat om de implementatie of doorwerking van de aanbevelingen van een visitatie?
 - Was de implementatie top-down of ook al erg bottom-up?

- Als u terugkijkt naar de periode na de visitatie: is er geleerd van de visitatie?
- Zo ja, op welke manier?
 - Hoe is dat terug te zien in de rechtspraak als gehele organisatie?
 - Hoe is dat terug te zien bij de rechtbank Noord-Nederland?
- Waren er omstandigheden die het leren n.a.v. de visitatie stimuleerde of juist dat belemmerde?
 - Contextuele omstandigheden
 - Organisatieomstandigheden
- Wat zijn belangrijke (rand)voorwaarden aan vorm en inhoud van het visitatierapport om daadwerkelijk iets aan het rapport te hebben ermee te kunnen?
- Visitatie is vrijwillig van aard, wordt niet écht gemonitord op naleving ervan. Is dat voordelig of zou een metaforische stok achter de deur helpen?

AFRONDING

- Vragen of opmerkingen? Iets belangrijks vergeten?
- De audio-opnames zal ik bewaren op mijn computer en worden na uitwerking verwijderd. Transcripten worden in beginsel niet gedeeld, tenzij u dat graag heeft.
- Danken voor tijd, medewerking en gedeelde ervaringen

Bijlage 3 – codeboom

Name	Files	References
Leerbelemmeringen	10	25
Media druk	2	3
Politiek-bestuurlijke context	10	23
Taak en positie OM	7	10
Leerstimuli	8	11
Culturele leerstimuli	3	4
Structurele leerstimuli	4	4
Organisationeel leervermogen	2	3
Leercultuur	6	12
(Durven) experimenteren	3	6
Autonomie	4	11
Dialogoog	8	15
Fouten (kunnen) maken	2	3
Hiërarchie	4	10
Innovatie	6	10
Persoons- of parketgebonden	4	7
Reflectie	3	4
Rol leidinggevende bij leren	6	20
Trots	3	6
Verschillende meningen, expertise, perspectieven	5	12
Willen leren	4	10
Leerstructuur	7	22
Focus op magistratelijke taak	5	11
Geen organisatiebrede leerstructuur	5	7
Kwaliteitsmeting	5	9
Landelijke organisatieontwikkeling (vanuit College)	8	25
Leerdoelen	1	1
Nieuwsbrieven, intranet, ZoOM	1	1
Opleiding, training, cursus	4	10
Overleg	6	15
Intervisie	2	3
Strikte scheiding org. onderdelen	5	7
Trajecten	4	10
Visitatie vs. andere beleidsinstrumenten	4	6
Auditcommittee	2	4
Kritische Vrienden	2	3

Name	Files	References
Reflectieraad	2	2
Verwachting leren van visiteren	11	28
Aanbevelingen inpassen in bestaande lijn	5	15
Centraal vs. lokaal	8	12
Cognitief leren	8	12
Derde orde leren	4	5
Eerste orde leren	4	4
Geen stok achter de deur	5	6
Houding gevisiteerde	7	15
Leren tijdens proces zelf al	4	7
Meten resultaten n.a.v. visitatie	9	14
Niet leren - andere uitkomsten	5	5
Plan van aanpak parket uitkomsten visitatie	3	4
Sociaal leren	9	27
Systeemleren	8	15
Tweede orde leren	2	2
Verantwoordelijkheid implementatie visitatierapport	10	22
Waren al bezig	2	6
Visitatie - doel	10	24
Externe blik visitatie	7	10
Leren	9	15
Verantwoording	6	12
Visitatie - proces	10	22
Informatiebronnen visitatie	2	2
Enquête	7	18
Onverwachte uitkomsten	3	9
Responspercentage	5	7
Gesprekken	9	14
Observaties	3	3
Online visitatie	4	7
Selectie gesprekspartners	8	16
Sfeer gesprekken	7	11
Zelfevaluatie	8	14
Evaluatie zonder input enquête	10	18
Opzet zelfevaluatie	9	13
Terugkoppeling per parket	12	25
Timing visitatie	8	14

Name	Files	References
Tussentijdse informatiedeling n.a.v. visitatie	11	22
Voorafgaande verwachtingen	3	3
Visitatie - rapport	5	8
Concreetheid en formulering	6	9
Doorgronden plek organisatie	1	2
Signaal naar buitenwereld	1	1
Toon visitatierapport	7	12
Visitatie - vormgeving	3	7
Kader visitatieonderwerp	10	20
Opdrachtgeverschap voor visiteren	7	13
Organisatiebreed rapport	14	21
Periodieke visitatie	6	9
Rol Bureau bij visitatie	5	9
Samenstelling commissie	10	17
Afstand	6	7
Diversiteit commissie	7	11
Expertise	8	12
Grootte commissie	4	5
Interne vs. externe leden commissie	11	20
Onafhankelijkheid	8	11
Rol voorzitter	6	8
Verplichte vs. vrijwillige visitatie	4	4
Voortbouwen op voorgaande visitaties	6	12
Visitatie OM t.o.v. rechtbanken	2	2