

Onderzoek naar onderzoek

*Verschillen en overeenkomsten tussen de invulling van
onderzoeksfuncties bij Rijksuitvoeringsorganisaties,
een verklaring*



Annelies Elkhuisen

juli 2012



Belastingdienst

Onderzoek naar onderzoek

*Verschillen en overeenkomsten tussen de invulling van
onderzoeksfuncties bij Rijksuitvoeringsorganisaties,
een verklaring*



Universiteit Utrecht

Auteur Annelies Elkhuisen
3112128

Opleiding Master Bestuur- en Organiseringswetenschap
(Publiek Management)
USBO, Universiteit Utrecht

Begeleiders USBO dr. Albert Meijer

dr. Martijn van der Meulen

Begeleider Belastingdienst dr. ir. Rex Arendsen

Datum 05 juli 2012

Voorwoord

Gedurende de afgelopen vijf maanden heb ik, in dit *onderzoek* naar *onderzoek* waarin ik onder meer *onderzoek* en *onderzoeksprocessen* heb *onderzocht*, aan mijn eigen *onderzoeksvaardigheden* mogen werken om uiteindelijk te komen tot de scriptie die nu voor u ligt. Zonder de hulp van een aantal mensen had ik dit onderzoek echter niet tot een goed einde kunnen brengen. Om die reden maak ik graag van dit voorwoord gebruik om een aantal mensen te bedanken.

Allereerst Albert Meijer, mijn scriptiebegeleider. Albert, bedankt voor alle begeleiding, feedback, enthousiasme en vertrouwen die ik heb ontvangen de afgelopen maanden. Zonder jouw hulp had mijn scriptie er heel anders uitgezien. De tweede begeleider van mijn scriptie, Martijn van der Meulen, wil ik ook graag bedanken. Martijn, bedankt voor de constructieve feedback op mijn onderzoeksopzet en concept scriptie. Beide keren heeft jouw feedback mij verder geholpen bij punten waarop ik vastliep.

Daarnaast bedank ik mijn begeleider vanuit de Belastingdienst, Rex Arendsen. Rex, graag bedank ik je voor de mogelijkheid om bij de afdeling Onderzoek & Marketing mijn afstudeeronderzoek uit te voeren. Ik heb de begeleiding, heldere en opbouwende feedback en enthousiasme voor mijn onderzoek van jou (en de hele afdeling O&M) erg kunnen waarderen.

Verder ben ik grote dank verschuldigd aan alle respondenten die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek. Ik was verrast door hun enthousiasme om aan mijn onderzoek mee te werken. Interviews duurden vaak langer dan verwacht, maar dit was nooit een punt. Daarnaast hebben ze allen een heldere inkijk gegeven in het onderzoek dat zij uitvoeren.

Alle studenten van de master Publiek Management, in het bijzonder Amir en Emma van mijn tutorgroep, en Rosanne, Alieke, Roos, Tamarah en Eva waarmee ik vele uren in de Universiteitsbibliotheken heb doorgebracht, wil ik bedanken voor het mooie en leerzame masterjaar. Zonder jullie feedback, afleiding en kopjes koffie bij de Gutenberg waren deze maanden een stuk saaier geweest.

Tot slot wil ik graag mijn ouders, mijn zus Willemijn, Claire en anderen bedanken voor hun mentale steun, afleiding wanneer het nodig was, en het meedenken bij mijn scriptie gedurende het hele proces.

Annelies Elkhuizen

Utrecht, 05 juli 2012

Inhoudsopgave

Afkortingen.....	8
Samenvatting.....	9
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	11
1.1 Belang van onderzoek en kennis in publieke sector	11
1.2 Onderzoek bij uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid	12
1.3 Doelstelling onderzoek	13
1.4 Vraagstelling en deelvragen	13
1.5 Relevantie onderzoek.....	14
1.6 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2: Invulling onderzoeksfuncties.....	17
2.1 Inbedding in organisatie	17
Structurele kenmerken	17
Onderzoek uitbesteden	18
2.2 Eigenschappen van onderzoek	19
Verbinding onderzoek met beleid	19
Aard van het onderzoek.....	20
2.3 Aansturing van onderzoek.....	23
2.4 Conclusie.....	24
Hoofdstuk 3: Drie verklaringsmodellen	26
3.1 Contingentiebenadering.....	27
Organisatieomgeving	27
Omgevingsdimensies	28
Conclusie en verwachtingen	30
3.2 Maturityperspectief.....	32
Ontwikkelingsmodellen	32
Ontwikkeling in organisaties	32
Maturityniveaus van onderzoeksafdelingen	33
Conclusie en verwachtingen	36
3.3 Padafhankelijkheid	37
Conclusie en verwachtingen	39
3.4 Conclusie verklaringsmodellen.....	41
Hoofdstuk 4: Methoden en technieken.....	42
4.1 Onderzoeksstrategie	42
4.2 Onderzoeksmethoden	43
Selectie cases	43
Interviews.....	44
Documentenanalyse	45

4.3 Operationalisatie	45
4.4 Data analyse en resultaatverwerking	49
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	50
Hoofdstuk 5: IND	52
5.1 Inbedding onderzoek IND.....	52
5.2 Eigenschappen van onderzoek INDIAC	54
5.3 Aansturing van onderzoek INDIAC	56
5.4 Context INDIAC.....	57
5.5 Ontwikkelingsstadium INDIAC.....	58
5.6 Padafhankelijkheid INDIAC.....	59
5.7 Conclusie.....	61
Hoofdstuk 6: UWV	65
6.1 Inbedding onderzoek van UWV	65
6.2 Eigenschappen van onderzoek van UWV	68
6.3 Aansturing van onderzoek van UWV.....	70
6.4 Context Kenniscentrum	71
6.5 Ontwikkelingsstadium Kenniscentrum.....	72
6.6 Padafhankelijkheid Kenniscentrum.....	73
6.7 Conclusie.....	75
Hoofdstuk 7: Defensie.....	78
7.1 Inbedding onderzoek bij Defensie.....	78
7.2 Eigenschappen van Defensieonderzoek.....	82
7.3 Aansturing van Defensieonderzoek	84
7.4 Context Defensieonderzoek	86
7.5 Ontwikkelingsstadium Defensieonderzoek.....	88
7.6 Padafhankelijkheid Defensieonderzoek.....	90
7.7 Conclusie.....	92
Hoofdstuk 8: Belastingdienst	96
8.1 Inbedding onderzoek Belastingdienst	96
8.2 Eigenschappen van onderzoek Belastingdienst	98
8.3 Aansturing van onderzoek Belastingdienst	100
8.4 Context Onderzoek & Marketing	100
8.5 Ontwikkelingsstadium Onderzoek & Marketing	102
8.6 Padafhankelijkheid Onderzoek & Marketing	103
8.7 Conclusie.....	105
Hoofdstuk 9: Rijkswaterstaat.....	108
9.1 Inbedding onderzoek Rijkswaterstaat.....	108

9.2 Eigenschappen van onderzoek Rijkswaterstaat	111
9.3 Aansturing van onderzoek Rijkswaterstaat.....	113
9.4 Context onderzoek Rijkswaterstaat	114
9.5 Ontwikkelingsstadium onderzoek Rijkswaterstaat	116
9.6 Padafhankelijkheid onderzoek Rijkswaterstaat	118
9.7 Conclusie.....	120
Hoofdstuk 10: Politie	125
10.1 Inbedding onderzoek Politie & Wetenschap.....	125
10.2 Eigenschappen van onderzoek Politie & Wetenschap.....	127
10.3 Aansturing van onderzoek Politie & Wetenschap.....	129
10.4 Context Politie & Wetenschap	129
10.5 Ontwikkelingsstadium Politie & Wetenschap	130
10.6 Padafhankelijkheid Politie & Wetenschap	132
10.7 Conclusie.....	133
Hoofdstuk 11: Verklarende analyse	137
11.1 Analyse contingentiebenadering.....	137
11.2 Analyse maturityperspectief	139
11.3 Analyse padafhankelijkheid.....	140
11.4 Analyse drie verklaringsmodellen	141
11.5 Conclusie.....	143
Hoofdstuk 12: Conclusies	145
12.1 Invulling onderzoeksfuncties.....	145
12.2 Drie verklaringsmodellen	146
12.3 Conclusie.....	147
12.4 Reflectie op onderzoek.....	149
Referenties	151
Literatuur.....	151
Bronnen uitvoeringsorganisaties	154
Bijlagen.....	157
Bijlage 1: IND	158
Bijlage 2: UWV	159
Bijlage 3: Defensie	160
Bijlage 4: Belastingdienst.....	162
Bijlage 5: Rijkswaterstaat	164
Bijlage 6: Politie	166
Bijlage 7: Schematische weergave empirische gegevens	167

Afkortingen

BLD	Belastingdienst
CWI	(voormalig) Centrum voor Werk en Inkomen
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DR&D	Defensie Research & Development
DUSA	(staf)Directie Uitvoering, Strategie en Advies (van de Immigratie- en Naturalisatiedienst)
EAUT	Ex Ante Uitvoeringstoets
EMN	Europees Migratie Netwerk (van de Immigratie- en Naturalisatiedienst)
FMW	Faculteit Militaire Wetenschappen (van Defensie)
GVV	(afdeling) Gebruikers Verkeer en Vervoer (van Rijkswaterstaat)
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie- en Analysecentrum
IQ	(expertisecentrum) InfraQuest (van Rijkswaterstaat)
KIM	Koninklijk Instituut voor de Marine (van Defensie)
KMA	Koninklijke Militaire Academie (van Defensie)
Marin	<i>Maritime Research Institute Netherlands</i>
MIG	Menssmokkel Informatie Groep (van de Immigratie- en Naturalisatiedienst)
NLDA	Nederlandse Defensie Academie
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium
O&M	(afdeling) Onderzoek & Marketing (van de Belastingdienst)
P&W	Politie & Wetenschap
R&D	Research & Development
RWS	Rijkswaterstaat
SBK	(stafafdeling) Strategie, Beleid en Kenniscentrum van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
SUWI	(wet) Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SZW	(ministerie of minister van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TNO	(Nederlandse Organisatie voor) Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TU-Delft	Technische Universiteit Delft
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WaJong	(wet) Werk en Arbeidsondersteuning Jonggehandicapten
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Samenvatting

Kennis en informatie zijn cruciaal voor publieke organisaties. Het is hierbij opvallend dat, hoewel er veel onderzoek bij overheidsorganisaties wordt uitgevoerd, er een gebrek is aan fundamentele kennis over het onderzoek dat hierin plaatsvindt. Er is zodoende weinig bekend over de invulling van onderzoeksfuncties.

In dit *onderzoek naar onderzoek* is antwoord gegeven op vraag hoe verschillende uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun onderzoeksfunctie en hoe verschillen hierbij te begrijpen zijn.

Voor dit onderzoek zijn acht kennis- en onderzoeksafdelingen van de volgende zes uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid onderzocht: de Belastingdienst, het UWV, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, Rijkswaterstaat, Defensie en de politie. Deze organisaties zijn allen bezig met het vraagstuk van kennisontwikkeling en voeren zodoende (wetenschappelijk) onderzoek uit en ontwikkelen kennis ten behoeve van hun eigen organisatie.

Om de diversiteit van de invulling van onderzoeksfuncties in kaart te brengen, zijn in dit onderzoek drie dimensies aangehaald aan de hand waarvan dit kan worden beschreven. Deze dimensies zijn de manier waarop het onderzoek en de organisatieonderdelen zijn ingebed in organisaties, de typering van de eigenschappen van het onderzoek en tot slot de manier waarop onderzoek wordt aangestuurd.

Vervolgens is aan de hand van drie verklaringsmodellen beschreven in hoeverre de invulling van een onderzoeksfunctie kan worden begrepen. Hierbij is ingegaan op de manier waarop de invulling van een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit een organisatiecontext (*contingentiebenadering*), daarnaast vanuit het ontwikkelingsstadium van deze functie (*maturityperspectief*) en ten slotte vanuit de keuzes en situaties in het verleden (*padafhankelijkheid*). Deze modellen maken inzichtelijk op welke manier de onderzoeksfunctie zich binnen een organisatie ontwikkelt, echter telkens beschouwd vanuit een andere invalshoek.

In dit onderzoek is veel diversiteit in de invulling van onderzoeksfuncties waargenomen. Hierbij zijn echter geen correlaties tussen de verschillende variabelen te ontdekken. Zodoende zijn geen verschillende 'typen' of 'groepen' van invullingen te onderscheiden.

De invulling van onderzoeksfuncties van vijf onderzochte organisatieonderdelen kunnen worden begrepen vanuit *één* verklaringsmodel; de overige drie organisatieonderdelen kunnen daarentegen worden begrepen vanuit *twee* verklaringsmodellen. De verschillende verklaringsmodellen zijn hierbij nagenoeg gelijk vertegenwoordigd.

De drie aspecten van waaruit de onderzoeksfunctie kan worden begrepen - de organisatiecontext, het ontwikkelingsstadium en keuzes en situaties uit het verleden - lijken zodoende allemaal de invulling van onderzoeksfuncties te kunnen verklaren. Hierbij lijken de modellen elkaar aan te vullen. Concluderend kan gesteld worden dat het mogelijk is dat de invulling van een onderzoeksfunctie vanuit meerdere verklaringsmodellen tezamen te begrijpen is.

Hoofdstuk 1: Inleiding

“Science is certainty; research is uncertainty”

Bruno Latour, 1947-heden

1.1 Belang van onderzoek en kennis in publieke sector

Het traditionele beeld van de verhouding tussen wetenschap en beleid is die van eenrichtingsverkeer waarbij onderzoekers feiten en op feiten gebaseerde oorzaak-gevolg-relaties aandragen bij beleidsmakers die vervolgens hun te nemen beslissingen daarop baseerden (Hoppe & Halffman, 2004). Publieke organisaties schrijven echter een steeds grotere rol en betekenis toe aan publieke sector-onderzoek. Ze vertrouwen er in toenemende mate op bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken (Kupper et al., 2007) en bij het implementeren van nieuwe beleidsdoelen (Larédo & Mustar, 2004).

Het belang dat aan informatie en kennis wordt gehecht, is, gezien vanuit een bestuurlijk oogpunt, zodoende kenmerkend voor hedendaagse samenlevingen. Industriële productie speelt hierbij een steeds minder belangrijke rol. Er wordt voornamelijk waarde gehecht aan wetenschappelijk getoetste kennis en informatie (Bekkers, 2007). Kennis is daarnaast breed toegankelijk geworden, waardoor traditionele monopolies van bijvoorbeeld universiteiten en artsen zijn doorbroken. Verder zijn burgers zich meer bewust van de wetenschappelijke vraagstukken in en achter veel overheidsbeleid (Hoppe en Halffman, 2004). Kennis is zo een cruciale productiefactor geworden waarmee strategisch voordeel kan worden behaald (Noordegraaf, 2008) en speelt een belangrijke rol in het proces van cognitieve onzekerheidsreductie (Bekkers, 2007). Nonaka (2007) stelt zelfs dat kennis tegenwoordig de enige betrouwbare bron van duurzaam competitief voordeel is. Tegelijkertijd is kennis ook geambiguïseerd: de betekenis ervan is niet altijd duidelijk omdat het door verschillende mensen op een andere manier geïnterpreteerd kan worden (Noordegraaf (2008).

De roep om kennis en inzichten uit de wetenschap is tevens voortgekomen uit de toename aan invloeden van *New Public Management* in de publieke sector. Hierbij wordt meer nadruk op output en resultaten van publieke activiteiten gelegd die aan de hand van indicatoren en prestatie-meetsystemen worden gemeten, vaak in combinatie met toewijzings- en beloningssystemen (Koch & Hauknes, 2005). De overheid heeft zich zodoende omringd met onderzoekseenheden, planbureaus, adviesorganen en -commissies om haar van toegepaste, wetenschappelijke kennis te voorzien. Termen als *evidence-based* beleid, kennisintensief bestuur en kennisinfrastructuur komen dan ook veelvuldig voor.

De marktsystemen die worden geïntroduceerd in de publieke sector dienen er, volgens de overheid, tevens voor zorgen dat er wordt geïnnoveerd en publieke producten en diensten goedkoper en effectiever kunnen worden aangeboden (Koch & Hauknes, 2005). Er is zodoende behoefte aan kennis om deze doelen inzichtelijk te maken, te bereiken en (nieuw) beleid te ondersteunen. Deze marktsystemen zijn echter niet onomstreden.

Er is, kortom, een groeiend besef dat kennis belangrijk is voor succesvol beleid (Hoppe & Halffman, 2004). Ook de politiek, geconfronteerd met issues rondom de gezondheidszorg, milieu en veiligheid, doet steeds vaker een beroep op onderzoek om aan de toegenomen vraag van onderbouwing van

overheidsop treden aan de hand van 'harde' feiten en inzichten tegemoet te komen (Larédo & Mustar, 2004). Politieke actoren hebben bovendien verschillende ideeën over hoe de maatschappij het beste kan worden bestuurd. Op deze manier is de heterogeniteit van de publieke sector vaak zelf de bron van onderzoek (Røste, 2005).

Een voorwaarde voor de investeringen in onderzoek en kennis is dat de te verwachten maatschappelijke baten hoger zijn dan de gemaakte kosten. Bij de overheidsuitgaven staat immers een sociaal belang centraal, namelijk een veronderstelde welvaartsverbetering voor burgers. Kennis is zo te beschouwen als een productieve economische investering (Nijkamp, 2002). Een overheid die vervolgens niet voldoende in kennis investeert, kan niet aan de eisen voor dienstverlening voldoen die elders in de maatschappij al vanzelfsprekend zijn (de Groen, Potze, de Jonge & Rutjens, 2004).

1.2 Onderzoek bij uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid

Kennis ontstaat niet vanuit het niets, maar is het resultaat van doelbewuste keuzen en investeringen in een (publieke) kennisinfrastructuur. Nijkamp (2002, p. 20) omschrijft een kennisinfrastructuur als "het geheel aan (semi-)publieke, structurele voorzieningen en arrangementen op het terrein van (wetenschappelijk) onderwijs en onderzoek, fundamenteel speurwerk en inzichtontwikkeling" die mogelijk kunnen leiden tot bijdragen aan de economie of toepasbare inzichten voor de publieke en private sector. Kennis die uit onderzoek voortkomt, helpt vraagstukken te verhelderen, oplossingen in beeld te brengen en problemen beheersen mogelijk te maken. Tevens kan de efficiëntie van de inzet van productiefactoren worden bevorderd. Deze kennis dient beschikbaar, toegankelijk en bruikbaar voor beleidsmakers, politici en andere betrokkenen te zijn (Larédo & Mustar, 2004) en te worden vertaald naar de lokale praktijk (de Groot, 2010).

Onderdeel van de publieke kennisinfrastructuur is het onderzoek dat wordt uitgevoerd en de kennisontwikkeling die plaatsvindt bij uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid. De Belastingdienst, het UWV, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, Rijkswaterstaat, Defensie en de politie; allen uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid die bezig zijn met het vraagstuk van kennisontwikkeling. Deze uitvoeringsorganisaties voeren allen (wetenschappelijk) onderzoek uit en ontwikkelen kennis ten behoeve van hun eigen organisatie.

Kennis is, zoals eerder gezegd, cruciaal voor publieke organisaties, maar onze kennis over die kennis beperkt, aldus Noordegraaf (2008). Er is daarentegen veel kennis beschikbaar over *Research & Development* in de private sector. Het is hierbij opvallend dat, hoewel er veel onderzoek bij overheidsorganisaties wordt uitgevoerd, er een gebrek is aan fundamentele kennis over onderzoek dat binnen de publieke sector plaatsvindt. Dit terwijl kennis en informatie cruciaal zijn om onder meer te bepalen hoe maatschappelijke problemen in elkaar steken en inzicht te hebben in de vraag of bepaald beleid en beleidsinstrumenten in staat zijn de oorzaken van deze problemen daadwerkelijk weg te nemen (Bekkers, 2007). Deze kennislacune vormt mogelijk belemmeringen in de uitvoering en ontwikkelingen van onderzoek.

Concluderend kan worden gesteld dat *onderzoek naar onderzoek* binnen de publieke een relatief nieuw onderzoeksgebied is. Er is zodoende weinig bekend over de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid, en over de manier waarop overheidsorganisaties hun onderzoek daadwerkelijk vormgeven. Dit terwijl er grote hoeveelheden geld aan onderzoek wordt besteed door de overheid. Er is zodoende behoefte aan inzicht over de manier waarop overheidsorganisaties hun

onderzoeksfuncties invullen, hoe het onderzoek kan worden getypeerd, en hoe verschillen in onderzoeksfuncties kunnen worden verklaard.

1.3 Doelstelling onderzoek

Dit onderzoek richt zich op onderzoek dat door uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid wordt uitgevoerd. Hierbij zal worden gekeken hoe de verschillende organisaties invulling geven aan hun onderzoeksfunctie. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de (afdeling Onderzoek & Marketing van de) Belastingdienst. In het onderzoek zal de Belastingdienst een van de te onderzoeken uitvoeringsorganisaties zijn.

Aan de hand van drie bekende verklaringmodellen afkomstig uit de innovatieliteratuur - een contingentieperspectief, *maturity*perspectief en padafhankelijkheid - zal worden beschreven in hoeverre de invulling van een onderzoeksfunctie kan worden begrepen. Deze modellen maken inzichtelijk op welke manier de onderzoeksfunctie zich binnen een organisatie ontwikkelt, echter telkens beschouwd vanuit een andere invalshoek. Er wordt ingegaan op de manier waarop de invulling van een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit de organisatiecontext (*contingentie*), daarnaast vanuit het ontwikkelingsstadium van deze functie (*maturity*) en ten slotte vanuit de keuzes en situaties in het verleden (*padafhankelijkheid*). Zodoende worden er drie belangrijke aspecten van (het onderzoek van) de organisaties bestudeerd: de organisatieomgeving, het onderzoek zelf en het verleden van de organisatie.

De modellen zijn niet wederzijds uitsluitend, omdat kenmerken van één model ook van invloed kunnen zijn in een ander model. Aan de hand van de verklaringmodellen wordt zodoende getracht een zo compleet mogelijke verklaring te vinden voor de invulling van de onderzoeksfuncties; de modellen vullen elkaar aan. Kortom, in dit onderzoek wordt gezocht naar de ‘beste’ verklaring van de invulling van een onderzoeksfunctie die de modellen *samen* kunnen geven.

In dit onderzoek zal zodoende niet alleen de manier worden beschreven waarop organisaties invulling geven aan hun onderzoeksfunctie, maar ook getracht worden dit te verklaren. Een beschrijving is immers “beperkt dan [een] verklaring” en daarnaast kan men “beschrijven zonder te verklaren, maar men kan niet echt verklaren zonder te beschrijven” (Boeije, 2008, p. 44).

1.4 Vraagstelling en deelvragen

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

Hoe geven verschillende uitvoeringsorganisaties invulling aan hun onderzoeksfunctie en hoe zijn verschillen te begrijpen?

Hierbij komen de volgende *theoretische* deelvragen aan bod:

1. Welke invullingen van onderzoeksfuncties zijn er?
2. Hoe is de invulling van een onderzoeksfunctie te begrijpen vanuit een organisatiecontext (*contingentie*)?
3. Hoe is de invulling van een onderzoeksfunctie te begrijpen vanuit het ontwikkelingsstadium van deze functie (*maturity*)?
4. Hoe is de invulling van een onderzoeksfunctie te begrijpen vanuit keuzes en situaties in het verleden (*padafhankelijkheid*)?

Hierbij komen de volgende *empirische* deelvragen aan bod:

1. Hoe geven verschillende uitvoeringsorganisaties invulling aan hun onderzoeksfunctie?
2. Hoe is bij de uitvoeringsorganisaties
 - de organisatiecontext te omschrijven?
 - het ontwikkelingsstadium van de organisatie en het onderzoek te omschrijven?
 - de afhankelijkheid van de organisatie te omschrijven?
3. In welke mate kan de invulling van een onderzoeksfunctie worden begrepen vanuit de drie verschillende verklaringsmodellen?

De laatste deelvraag zal worden beantwoord per afzonderlijke uitvoeringsorganisatie maar ook voor de uitvoeringsorganisaties tezamen door een vergelijking tussen de cases te maken.

1.5 Relevantie onderzoek

Onderzoek naar onderzoek binnen uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid is een relatief nieuw onderzoeksgebied. Er is daarnaast niet eerder onderzoek gedaan naar de verklaringen voor verschillen die hierbij te vinden zijn. De literatuur over onderzoek en innovatie heeft zich oorspronkelijk vanuit verschillende disciplines op de industrie en later ook op de dienstensector gericht (Eshuis & Uiterter, 2008; Røste, 2005). En hoewel kennis, diensten en technologieën die ontwikkeld zijn in de private sector in de publieke sector worden gebruikt, benadrukken Koch en Hauknes (2005) dat deze niet passief gebruikt en overgenomen kunnen worden door de publieke sector. De ogenschijnlijk simpele structuren en drijfveren van private innovatie zijn immers niet willekeurig toe te passen in de grote en complexe publieke sector (Koch & Hauknes, 2005; Loos, 2006; Røste, 2005). Er dient zodoende aandacht te worden geschonken aan de unieke karakteristieken van de publieke sector (Røste, 2005) en niet teveel vertrouwd te worden op theorieën afkomstig uit de private sector (Hartley, 2005).

Er is daarnaast nog geen uitvoerige studie gedaan naar de manier waarop organisaties hun onderzoek daadwerkelijk vormgeven, met name in het publieke domein. Eshuis en Uiterter (2008) hebben een begin hiermee gemaakt door de karakteristieken van innovaties in vier overheidssectoren tegen het licht gehouden. Hierbij ligt de focus echter op innovaties en wordt er geen aandacht besteed aan de verschillen tussen de *afzonderlijke* uitvoeringsorganisaties.

Er lijkt zodoende sprake van een gebrek aan fundamentele kennis over de manier waarop verschillende uitvoeringsorganisaties hun onderzoeksfuncties invullen. Op deze manier kunnen ontwikkelingen op dit gebied worden belemmerd. Dit onderzoek kan nieuwe informatie en kennis opleveren over dit onderwerp. Dit draagt tevens bij aan het begrip over en voorbeelden van onderzoek in de publieke sector.

Naast een wetenschappelijke relevantie kan dit onderzoek een maatschappelijke relevantie hebben in de vorm van een verdere professionalisering van het onderzoek van uitvoeringsorganisaties. Een samenleving dient immers te investeren in kennis en onderzoek om op de lange termijn dingen beter te doen en betere dingen te doen. Kennis en nieuwe inzichten afkomstig uit onderzoek zorgen ervoor dat keuzes kunnen worden vergemakkelijkt, dat beslissingen op een betere manier genomen kunnen worden en acties efficiënter kunnen worden uitgevoerd.

Uitvoeringsorganisaties hebben met dilemma's en kennisvragen te maken in hun werkveld waar zij graag onderzoek naar willen laten doen. Vanwege de grote hoeveelheid burgers en bedrijven die te

maken hebben met de overheid, raken de gemaakte keuzes, beslissingen en manier waarop uitvoeringsorganisaties hun taken uitvoeren bijna iedereen in de samenleving. Het is zodoende noodzakelijk inzicht te hebben in hoe (uitvoerende) overheidsorganisaties daadwerkelijk in kennis en onderzoek investeren. Meer inzicht en verbetering van onderzoek in publieke organisaties kan immers leiden tot een verbetering van beleid(sontwikkeling) en daarmee tot betere dienstverlening richting burgers en kostenbesparingen. Dit zijn beiden doelstellingen van elke overheidsinstelling: professioneel en betaalbaar.

Over de invulling van onderzoeksfuncties bij uitvoeringsorganisaties is echter weinig bekend. Hoe vullen de organisaties hun onderzoeksfuncties in? Hoe kan het onderzoek worden omschreven? En hoe is dit te verklaren? Dit onderzoek zal antwoord geven op deze vragen. Naar aanleiding hiervan kan tevens de professionaliteit van onderzoek(safdelingen) verder worden ontwikkeld.

Tot slot is dit onderzoek relevant voor de opdrachtgever van dit onderzoek. De afdeling Onderzoek & Marketing van de Belastingdienst streeft naar een verdere professionalisering van de onderzoeksgroep die bovendien meer 'aan het stuur' komt te staan. Er is zodoende behoefte aan inzicht en het leren en begrijpen van onderzoek van andere (uitvoerings)organisaties om onder meer de verantwoordingsfunctie van de Belastingdienst vorm te geven. Daarnaast kan inzicht in de verklaringen voor verschillen in de invulling van onderzoeksfuncties leiden tot gericht aansturen en het vormen van een strategie voor de onderzoeksfunctie van de afdeling Onderzoek & Marketing. Tot slot wil de afdeling Onderzoek & Marketing hun omgeving en *peers* leren kennen in het kader van het positioneringsvraagstuk en de *compacte Rijksoverheid*. Dit onderzoek streeft er naar dit inzicht te verschaffen aan (het managementteam van) de afdeling Onderzoek & Marketing van de Belastingdienst.

1.6 Leeswijzer

In deze paragraaf zal de opbouw van dit onderzoek worden beschreven.

In de eerste twee theoretische hoofdstukken zullen inzichten uit de wetenschappelijke literatuur centraal waarmee een theoretisch kader wordt ontwikkeld en antwoord wordt gegeven op de theoretische deelvragen. In hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op de verschillende manieren waarop invulling kan worden gegeven aan onderzoeksfuncties. In hoofdstuk 3 zullen de manieren waarop de invulling van een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit een organisatiecontext (*contingentie*), vanuit het ontwikkelingsstadium van deze functie (*maturity*) en vanuit de keuzes en situaties in het verleden (*padafhankelijkheid*) worden beschreven.

In hoofdstuk 4 zal de methodologische verantwoording van dit onderzoek centraal staan.

In hoofdstuk 5 t/m 10 zullen voor elk van de onderzochte uitvoeringsorganisaties afzonderlijk de eerste twee empirische deelvragen worden beantwoord. Er zal zodoende worden ingegaan op de manier waarop de uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun onderzoeksfunctie en hoe de organisatiecontext, het ontwikkelingsstadium en de padafhankelijkheid van de organisatie en het onderzoek te omschrijven zijn. Daarnaast zullen de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst per afzonderlijke uitvoeringsorganisatie. Zodoende wordt er een eerste stap gezet in de beantwoording van de laatste empirische deelvraag

In hoofdstuk 11 zal vervolgens worden ingegaan op de laatste empirische deelvraag. Een voorzet hiervoor is in de eerste zes empirische hoofdstukken gegeven. In dit hoofdstuk zal worden beschreven in welke mate de invulling van een onderzoeksfunctie kan worden begrepen vanuit de drie verschillende verklaringsmodellen.

Tot slot zal in hoofdstuk 12 de conclusie van dit onderzoek centraal staan en daarbij antwoord worden gegeven op de vraagstelling van dit onderzoek. Hierbij zullen tevens aanbevelingen voor verder onderzoek en reflectie worden gedaan.

Hoofdstuk 2: Invulling onderzoeksfuncties

“If we knew what it was we were doing, it would not be called research, would it?”

Albert Einstein (1879 – 1955)

In dit eerste theoretische hoofdstuk zullen inzichten uit de wetenschappelijke literatuur centraal waarmee antwoord wordt gegeven op de eerste theoretische deelvraag. Hierbij wordt ingegaan op de verschillende manieren waarop invulling kan worden gegeven aan onderzoeksfuncties. Hoe zijn het onderzoek en onderzoeksafdelingen bijvoorbeeld ingebed in organisaties? Hoe is het onderzoek zelf te typeren? En op welke manier en door wie wordt het onderzoek aangestuurd? Op deze vragen wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven.

Er is weinig onderzocht over het onderzoek dat wordt uitgevoerd in de publieke sector: *onderzoek naar publiek onderzoek* is kortom een relatief nieuw onderzoeksgebied. Het ontbreekt in de literatuur zodoende aan een ‘klassiek’ model of theorie over onderzoek in de publieke sector. Verschillende inzichten en aspecten uit de literatuur zullen worden aangehaald die kunnen bijdragen aan het inzicht over invullingen van onderzoeksfuncties.

De volgende aspecten worden gebruikt om de invulling van een onderzoeksfunctie te beschrijven: ten eerste zal worden gekeken hoe onderzoeksfuncties zijn ingebed in organisaties; daarnaast zal worden stilgestaan bij de aard en eigenschappen van het onderzoek dat wordt uitgevoerd; tot slot zal worden gekeken op welke manieren wordt aangestuurd op onderzoek. Aan de hand van deze aspecten wordt een beeld geschetst van het onderzoek dat wordt uitgevoerd in de publieke sector en hoe het kan worden getypeerd.

2.1 Inbedding in organisatie

Om de inbedding van onderzoek in een organisatie te omschrijven, moeten eerst de structurele kenmerken van de organisatie worden beschreven. Vervolgens zal worden ingegaan op de manieren waarop onderzoek kan worden uitbesteed aan derden wanneer de organisatie er voor kiest het onderzoek niet zelf uit te voeren.

Structurele kenmerken

In dit onderzoek wordt naar verschillen tussen organisaties gekeken. Hoewel organisaties sociale constructies zijn, zijn er eigenschappen die blijven bestaan ondanks dat de organisatie aan verandering onderhevig is. Dit worden structurele eigenschappen genoemd. Hierbij wordt er naar belangrijke organisatiekenmerken en –karakteristieken gekeken zoals de formele structuur en de grootte van een organisatie. De structurele eigenschappen van organisaties zijn om die reden een goed startpunt voor de vergelijking tussen organisaties (van Aken, 2004).

Onderzoek kan op zodoende verschillende manieren en plekken worden uitgevoerd in organisaties. Hierbij kan ten eerste worden gekeken naar de manier waarop het onderzoek is georganiseerd in de organisatie. Het uitvoeren van onderzoek kan door afzonderlijke medewerkers in de organisatie worden gedaan of worden geconcentreerd bij een of meerdere onderzoeksafdelingen. Er is zodoende variatie in de mate waarin een ‘onderzoeksafdeling’ geformaliseerd is in de organisatie. Zo bestaan er aan de ene kant *expertnetwerken* waarbij medewerkers die gespecialiseerde expertise of kennis hebben, afhankelijk van het onderwerp dat voorligt, individueel worden benaderd. Het

andere uiterste heeft de vorm van *shared services*. Deze functiegroep is op het hoogste organisatieniveau gevestigd en levert gespecialiseerde diensten aan organisatieonderdelen die deze zelf niet in huis hebben. De *shared services* sluiten (idealiter) aan op de behoeftes van de organisatieonderdelen om zo veel mogelijk meerwaarde te kunnen leveren. Het is daarnaast hun taak actief te adviseren aan organisatieonderdelen over mogelijke ontwikkelingen en mogelijkheden. Daarnaast bestaan er meerdere uitingsvormen die tussen de twee extremen in liggen. Het is belangrijk dat de juiste organisatiemodellen worden gekozen die de algehele organisatiestrategie tot uitvoering kan brengen (InnovationPoint, 2004).

Ten tweede is de plek van het onderzoek en onderzoeksafdelingen in de organisatie van belang. De onderzoekers of onderzoeksafdelingen kunnen gecentraliseerd of gedecentraliseerd in de organisatie worden geplaatst. Hoppe en Halffman (2004) vragen zich in dit verband af of ministeries per departement slechts één onderzoeksafdeling dienen te hebben of dat het moet worden overgelaten aan verschillende, gedecentraliseerde functionele onderzoekseenheden. Een gecentraliseerde afdeling heeft als voordeel dat de kwaliteit en langetermijnplanning kunnen worden geborgd mits er geen 'ivoren toren' ontstaat. Afzonderlijke onderzoekseenheden zorgen daarentegen voor directe beleidsrelevantie. Voorwaarde hierbij volgens Hoppe en Halffman (2004) is dat de eenheden hun eigen onderzoek goed managen.

Tot slot kan worden gekeken naar het aantal medewerkers dat zich bezig houdt met het uitvoeren van onderzoek en de variatie in hun tijdsbesteding met betrekking tot het onderzoek. Er bestaat immers variatie in de mate waarin medewerkers zich fulltime met onderzoek bezig houden in verhouding tot (mogelijke) andere werkzaamheden. Medewerkers hebben zodoende een *fulltime* of *parttime* onderzoeksfunctie/-aanstelling.

Onderzoek uitbesteden

Naast het feit dat organisaties hun onderzoek zelf kunnen uitvoeren, kan er ook voor worden gekozen om (een deel van) het onderzoek uit te besteden aan derden. Het zoeken en mobiliseren van kennis en onderzoek buiten de eigen, publieke organisatie is, volgens Hoppe en Halffman (2004, p. 46) het gevolg van de "toenemende complexiteit van de moderne samenleving, in combinatie met de politieke trend tot afslanking van het bureaucratisch apparaat".

Publieke organisaties zoeken expertise op verschillende terreinen: zowel op de open markt als op een quasi-markt binnen de grenzen van de publieke sector (Hoppe en Halffman, 2004). Men is op zoek gegaan naar een hernieuwde vormgeving van coördinatie tussen beleid en onderzoek. Het gevolg hiervan is dat er sterk formele contractuele relaties zijn ontstaan tussen beleidsmakers en onderzoekers. Dit geldt niet alleen voor onderzoek dat is uitbesteed, maar ook voor verhouding tussen departementen en hun eigen onderzoeksorganisaties. De verhouding tussen de publieke organisaties en derden kan in dit verband zodoende worden getypeerd als een sturende, faciliterende en partnerrelatie. De veranderde relaties hebben zowel voor- als nadelen. Meer afstand tussen beleid en onderzoek zorgt voor het gemakkelijker waarborgen van legitimiteit omdat het 'onafhankelijke' onderzoeksresultaten oplevert. Dit kan echter leiden tot een (te grote) kloof tussen de kennisbehoeften van beleidsmakers en de onderzoeksagenda's van professionele onderzoekers (Hoppe en Halffman, 2004).

2.2 Eigenschappen van onderzoek

Onderzoek in de publieke sector richt zich op het bestuderen en helpen oplossen van problemen in of van het openbaar bestuur. Het onderzoek kan over zeer uiteenlopende zaken gaan en verschillende vormen aannemen. In deze paragraaf zullen verschillende eigenschappen van publiek onderzoek worden besproken zoals de plek in de beleidscyclus van het openbaar bestuur waar het onderzoek in of voor plaatsvindt, de aard van het onderzoek en de mate waarin de uitkomst en gevolgen van onderzoek of het onderzoek zelf vernieuwend en innoverend is.

Verbinding onderzoek met beleid

Kennis en informatie hebben een belangrijke rol in het bepalen of beleid de gewenste effecten heeft opgeleverd (Bekkers, 2007). Dit kan op verschillende manieren worden onderzocht. Onderzoeken hebben echter een ding met elkaar gemeen: het onderzoek draait altijd om beleid (van Thiel, 2010), en aangezien de beleidscyclus een grote invloed heeft in het openbaar bestuur, kan er ten eerste worden gekeken naar de combinatie tussen onderzoek en de beleidscyclus. Onderzoek in de publieke sector kan ook aanzetten tot het vormen van beleid. Onderzoek kan tevens institutionaliseren binnen organisaties. Daarnaast zijn er verschillende manieren waarop de samenhang op de inhoud van het onderzoek kan worden georganiseerd. Deze aspecten zullen in de volgende paragraaf worden toegelicht.

Plaats in beleidscyclus

Hoogerwerf (1989, zoals geciteerd in Bressers, Herwijer & Korsten, 1993) omschrijft de beleidscyclus als een proces, als een geheel van gebeurtenissen rond beleid. De cyclus bestaat uit een aantal aspecten, namelijk agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (Bovens, 't Hart & van Twist, 2007; Bressers et al., 1993). Zowel vanuit wetenschappelijk als politiek-bestuurlijk oogpunt zijn de processen niet vergelijkbaar, verschilt de informatiebehoefte per proces en zijn de afzonderlijke deelprocessen onderwerp van afzonderlijke studie. Er vinden zodoende verschillende onderzoeken plaats in de beleidscyclus (Bressers et al., 1993). Aan de hand van deze onderzoeken kan worden bepaald of het beleid moet worden bijgesteld of opnieuw moet worden ontworpen. Het monitoren en evalueren van beleid zijn om die reden "belangrijke deelprocessen in de beleidscyclus die deze kennis en informatie moet opleveren" (Bekkers, 2007, p. 60). Het is hierbij echter de vraag in hoeverre de onderzoeksresultaten daadwerkelijk worden gebruikt en geïmplementeerd.

De vraag of een onderwerp of vraagstuk wel of niet op de beleidsagenda komt, staat centraal tijdens het startpunt van ontwikkeling of verandering van beleid: in de *agendavormingsfase*. Hierbij krijgen maatschappelijke problemen de aandacht van gezagsdragers of het publiek (Bovens et al., 2007). Onderzoek in deze fase draait om behoefte-assessment en probleemdefinities; hier kijken belanghebbenden immers regelmatig verschillend tegen aan (Bressers et al., 1993).

Onderzoek in de *beleidsvoorbereiding* richt zich op de consequenties van alternatieve ontwerpen van beleid, vaak in de vorm van *ex ante* evaluaties (Bressers et al., 1993). In deze fase wordt informatie verzameld en adviezen geformuleerd met betrekking tot het te voeren beleid (Bovens et al., 2007).

In de derde fase van de beleidscyclus, de *beleidsbepaling*, vindt er besluitvorming plaats over het beleid, en wordt het vastgesteld (Bovens et al., 2007).

Na het besluit over de inhoud van het beleid kan formatieve evaluatie informatie geven over de uitgevoerde plannen in de *beleidsuitvoering*. Het sluitstuk van veel uitvoeringsprocessen is de dienstverlening aan burgers of klanten waarbij beleidsvoornemens worden omgezet in concrete acties van het openbaar bestuur (Bressers et al., 1993).

Tot slot moet beoordeeld worden of beleid (nog) voldoet in beleidsevaluaties. Deze fase is op verschillende plekken in het openbaar bestuur geïnstitutionaliseerd geraakt door de verplichting om beleid na een bepaalde periode te toetsen (Bovens et al., 2007). De resultaten van beleid kunnen in een *ex post* evaluatie vorm krijgen. In summatieve evaluaties, vaak in de vorm van effectiviteitsonderzoek, wordt de doorwerking van beleid geanalyseerd (Bressers et al., 1993).

Bressers en collega's (1993) merken op dat de erkenning van onderzoek in de verschillende processen van de beleidscyclus niet gelijk is. Degenen die beleid evalueren zijn namelijk niet altijd betrokken bij de "cruciale beleidsvormingsfasen" van de beleidscyclus (Bressers et al., 1993, p. 232). Soms is evaluatie zelfs te negeren of zeer sober in te vullen wanneer wetten bijvoorbeeld moeten worden vervangen en het er niet toe doet in hoeverre de vorige wet effectief en van goede kwaliteit was. In sommige fasen van de beleidscyclus is dit echter niet mogelijk. Onderzoeken vinden daarnaast niet altijd op een politiek neutraal terrein plaats. De politiek-bestuurlijke interesse is per fase immers verschillend. Bressers en collega's (1993) geven hierbij aan dat de noodzaak van bezuinigingen echter aanzet tot belangstelling voor evaluaties.

Onderzoek dat leidt tot beleid

Naast dat het beleid zelf onderwerp van onderzoek kan zijn, kan onderzoek in de publieke sector tevens aanzetten tot het vormen van beleid (van Thiel, 2010). Voorbeelden hiervan zijn trendonderzoeken waarbij maatschappelijke ontwikkelingen worden gesignaleerd en geanalyseerd of waarbij voorspellingen worden gedaan over mogelijke (gevolgen van) ontwikkelingen. Op deze manier wordt de overheid geadviseerd over de richting waarin beleid heen zou moeten gaan (van Thiel, 2010).

Institutionalisering van onderzoek

Onderzoekers komen vergelijkbare (of dezelfde) taken, verzoeken en obstakels tegen in hun onderzoek. Onderzoeken kunnen tevens periodiek terugkerend zijn, bijvoorbeeld een bepaald onderzoek dat jaarlijks wordt uitgevoerd. Hiervoor kunnen onderzoeksprocessen worden vastgelegd. Op deze manier worden procedures, voorschriften en routines ontwikkeld die bepalend zijn voor de manier waarop processen (moeten) worden uitgevoerd. Zodoende ontstaan verduurzaamde onderzoeksprocessen en "sociaal handelings- en middelenpatronen", en spreekt men van institutionalisering van onderzoek (Peper, 1973, p. 40). Naar aanleiding van de institutionalisering van onderzoek, worden interactie- en communicatieprocessen tussen medewerkers tot "min of meer duurzame sociale betrekkingen en verhoudingen" (Peper, 1973, p. 43).

Aard van het onderzoek

Een tweede manier waarop onderzoek in de publieke sector te typeren is, is wanneer er gekeken wordt naar de kenmerkende, intrinsieke eigenschap van het onderzoek: de aard van het onderzoek. Hierbij kunnen de onderzoeksobjecten op verschillende manieren worden getypeerd. Daarnaast kan onderscheid gemaakt worden tussen de mate waarin onderzoek technologisch van aard is, in

hoeverre het onderzoek een toegepast dan wel fundamenteel karakter heeft, en tot slot in hoeverre de mate waarin de uitkomst en gevolgen van onderzoek of het onderzoek zelf vernieuwend en innoverend zijn. De verschillende aspecten, die achtereenvolgens besproken zullen worden in deze paragraaf, zijn veelal afkomstig uit de innovatieliteratuur.

Typering onderzoeksobject

In dit onderzoek zullen verschillende onderzoeksobjecten worden onderscheiden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen producten, processen, diensten, politiek-bestuurlijke onderwerpen, onderwerpen rondom de beeldvorming van een onderwerp of organisatie, en de relatie tussen de overheid en haar klanten of burgers.

De eenvoudigste typologie op het gebied van innovaties is het onderscheid tussen *product*-, *proces*-, en *dienstinnovaties* (Eshuis & Uitert, 2008). Productinnovaties zijn nieuwe fysieke producten of technologieën voor burgers en het bedrijfsleven. Onder procesinnovaties worden veranderingen in het maken van producten of diensten en organisatieprocessen verstaan met als toegevoegde waarde winst in efficiëntie en tijdsbesparing voor burgers. Dienstinnovaties worden omschreven als de nieuwe of verbeterde dienstverlening richting burgers of het bedrijfsleven (Eshuis & Uitert, 2008; de Groen et al., 2004).

Er zijn, ten tweede, verschillende vernieuwingen in *politiek-bestuurlijke* zin te onderscheiden (de Groen et al., 2004). Voorbeelden hiervan zijn veranderingen in regels en wetten of het gebruik van een nieuw beleidsinstrument (Koch & Hauknes, 2005) waarbij verbetering wordt gerealiseerd, of nieuwe vormen van beleidsontwikkeling, verhouding tussen overheid, burgers en instituties, zoals het op afstand plaatsen van overheidsorganen en burgerparticipatie (de Groen et al., 2004; Hartley, 2005). Daarnaast zijn het realiseren van verbeteringen in een volledig systeem door een nieuw samenwerkingsverband, organisatie of co-productie (Eshuis & Uitert, 2008; de Groen et al., 2004), of het herpositionering van een organisatie in de markt (Alders en Bun, 2011) voorbeelden van vernieuwingen in politiek-bestuurlijke zin. Bij positie-innovaties worden er nieuwe contexten of gebruikers gecreëerd. Een voorbeeld van een positie-innovatie is een Engels project voor kansarme jongeren die hulp worden geboden om weer naar school te gaan en gebruik te maken van hun potenties. Op deze manier worden nieuwe contexten geboden voor een nieuwe groep gebruikers van overheidsdiensten. Met strategische innovaties worden nieuwe doelen of zingeving voor organisaties bedoeld.

Ten derde hebben retorische en conceptuele innovaties en radicale veranderingen van rationaliteit gemeen dat ze een verandering in *beeldvorming* willen bewerkstelligen. Wanneer nieuwe taal of woordgebruik bij concepten wordt gebruikt, omschrijft Hartley (2005) dit als retorische innovaties. Een voorbeeld hiervan is rekeningrijden: heffingen voor verkeer in grote steden om de verkeersdruk te verminderen. Bij een conceptuele innovatie wordt er een verandering in de zienswijze van actoren gerealiseerd waarbij er daarnaast gebruik wordt gemaakt van nieuwe concepten. Wanneer radicale veranderingen van rationaliteit plaatsvinden, verandert het wereldbeeld of mentaal model van medewerkers van een organisatie (Koch & Hauknes, 2005).

Wanneer er, tot slot, wordt gekeken naar verschillende groepen mensen wordt waar de overheid contact mee heeft, is er een ander type innovatie te onderscheiden. Vernieuwing kunnen immers tevens betrekking hebben op het verbeteren van de *relaties tussen de overheid en haar klanten, burgers, patiënten of leerlingen* (InAxis, 2004).

Hartley (2005) benadrukt dat innovaties in de praktijk radicaal, complex en zodoende multidimensionaal zijn. Om die reden zullen elementen van meer dan één innovatietype terug te vinden zijn in vernieuwingsprojecten. De Groen en collega's (2004) beschrijven dit als hybride vormen van innovatie en stellen dat er verschillende klemtonen worden gelegd afhankelijk van economische en politieke conjuncturen.

Technisch en niet-technisch onderzoek

Er kan nog een volgend onderscheid worden gemaakt, en dat is tussen technische en niet-technische ontwikkelingen. Niet alle innovaties zijn technisch van aard. In sommige gevallen kunnen innovaties *low-tech* worden uitgevoerd waarbij er al dan niet bewust wordt afgezien van technische mogelijkheden (de Groen et al., 2004).

Fundamenteel en toegepast onderzoek

Tot slot is er een onderverdeling te maken tussen toegepast en fundamenteel onderzoek. Bij *toegepast*, praktijkgericht, *onderzoek* wordt gericht op "het leveren van een bijdrage aan een interventie ter verandering van een bestaande praktijksituatie" (Arendsen, Jager & Klok, 2011, p. 7). Speelman (2006) benadrukt ook dat toegepast onderzoek in de eerste plaats gericht is op een specifiek praktisch doel. *Fundamenteel onderzoek* is daarentegen gericht op het oplossen van problemen in de theorievorming en vergaring van nieuwe kennis waardoor meer inzicht ontstaat in onderliggende mechanismen, patronen of waarneembare feiten. Een specifieke toepassing of een specifiek gebruik van de nieuwe kennis is hier niet het voornaamste doel (Speelman, 2006). De veel gebruikte term *wetenschappelijk* (in plaats van fundamenteel) heeft in dit geval betrekking op de feitelijke kennis, het uitgevoerde proces of de organisatie waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd (Arendsen, Jager & Klok, 2011).

Mate van vernieuwing

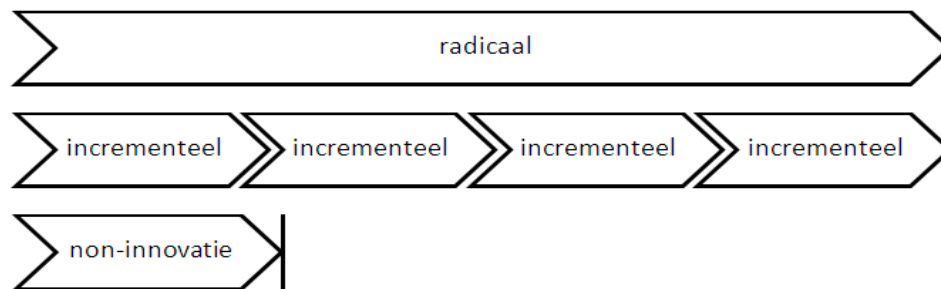
Een andere manier waarop onderzoek in de publieke sector te typeren is, is wanneer er gekeken wordt naar de mate waarin de uitkomst en gevolgen van onderzoek of het onderzoek zelf vernieuwend en innovierend is. De verschillende inzichten die worden besproken zijn weer veelal afkomstig uit de innovatieliteratuur.

Innovaties of kwaliteitsverbeteringen kunnen *radicaal* of *incrementeel* zijn, of de vorm kan aannemen van een ogenschijnlijke innovatie, een *non-innovatie* (Eshuis & Uitert, 2008; Koch & Hauknes, 2005). De Groen en collega's (2004) beschrijven daarnaast drie soortgelijke niveaus van veranderingsprocessen, namelijk *verbeteringen*, *transities* en *transformaties*. Verbeteringen duiden op beperkte veranderingen binnen grotendeels gelijkblijvende diensten en processen. Dit is vergelijkbaar met een incrementele verandering. Bij transities worden structurele wijzigingen van relaties tussen overheid en omgeving doorgevoerd waarbij werkprocessen ook veranderingen ondergaan. Wanneer deze werkprocessen totaal nieuwe vormen aannemen door de veranderde relatie tussen de overheid en haar omgeving, wordt er gesproken van een transformatie (de Groen et al., 2004), ook wel vergelijkbaar met radicale innovatie.

Kruydenberg (2008) stelt dat niet elke vernieuwing een innovatie is en beschrijft zodoende een vijfdelige hiërarchie van innovaties die begint bij een hoge mate en eindigt bij een lage mate van innovatie. Ten eerste onderscheidt hij *paradigmashifts* waarbij fundamenteel nieuwe theoretische

inzichten zorgen voor een radicale breuk met bestaande opvattingen en vaak zorgen voor weerstand van de gevestigde orde. Daarnaast zijn er *uitvindingen* waarbij de eerdergenoemde nieuwe inzichten omgezet zijn in praktische ideeën en directe toepassingen. Wanneer er nieuwe combinaties van bestaande uitvindingen ontstaan die meerwaarde creëren, spreekt Kruydenberg (2008) van *innovaties*. Vervolgens onderscheidt hij *verbeteringen* in het geval dat iets wordt gebaseerd op het bestaande en waarde niet wordt gecreëerd maar wordt toegevoegd. Tot slot noemt hij *opleukingen*, of pseudo-innovatie, waarbij er niets wezenlijks veranderd wordt, en vaak niets verbeterd. Dit is vergelijkbaar met de aanduiding non-innovatie van Eshuis en Uitert (2008). Kruydenberg (2008) stelt dat veel innovatieprocessen in de praktijk hierin resulteren.

Samenvattend kan gesteld worden dat de mate van vernieuwing in de publieke sector uiteen kan lopen van kleine veranderingen of verbeteringen (incrementeel) tot zeer ingrijpende hervormingen (radicaal). Sommige uitkomsten van onderzoek kunnen daarnaast tot non-innovaties worden bestempeld omdat ze geen veranderingen of verbeteringen teweeg brengen. Het voorgaande is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Radicale, incrementele en non-innovatieve vernieuwingen

2.3 Aansturing van onderzoek

Een derde manier om onderzoek in de publieke sector te beschrijven is om te kijken naar de aansturing van het onderzoek. Anders gezegd op welke manier(en) wordt onderzoek geïnitieerd en hoe zijn de prikkels en de drijfveer voor het uitvoeren van onderzoek te omschrijven.

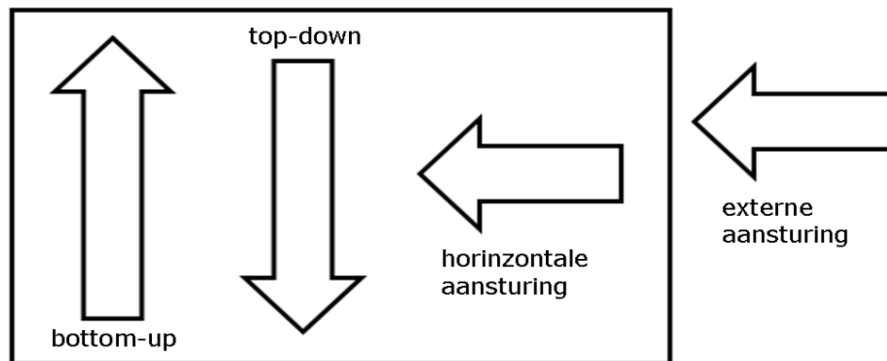
Initiator van onderzoek

De aansturing op onderzoek kan zowel van binnen de organisaties komen als van daarbuiten (InAxis, 2004). Wanneer het gaat om de aansturing van binnen de organisatie, maken Eshuis en Uitert (2008) onderscheid tussen *bottom-up* en *top-down* geïnitieerd onderzoek. Bottom-up onderzoek wordt door de medewerkers op uitvoeringsniveau worden geïnitieerd. Top-down onderzoek wordt daarentegen door het management of hogere lagen in de hiërarchie van de organisatie geïnitieerd (Eshuis & Uitert, 2008; Koch & Hauknes, 2005). Onderzoek dat door overige medewerkers in de organisatie wordt geïnitieerd, wordt *horizontaal* aangestuurd.

Externe aansturing is afkomstig van instituties die hoger in hiërarchie staan zoals de DG of staatsecretaris van een ministerie, de sector waarin een organisatie werkzaam is, maar ook van daarbuiten. Naast individuele actoren of organisaties kan er hierbij tevens worden gedacht aan klanten, burgers of afnemers van organisaties (InAxis, 2004). Onderzoek kan daarnaast worden geïnspireerd door voorbeelden uit het buitenland. Men kan ook wel spreken van een netwerk

waarin een organisatie zich bevindt waarin zij opereert (de Groen et al., 2004). Aansturingsbronnen die specifiek zijn voor de publieke sector, zijn stimuleringsregelingen met bijbehorende subsidies om onderzoek en kwaliteitsverbeteringen door te voeren. Wijzingen in wet- en regelgeving zijn ook externe inspiratiebronnen die aanzetten tot het invoeren van nieuwe diensten en procesverbeteringen (InAxis, 2004).

De verschillende manieren waarop het uitvoeren van onderzoek kan worden geïnitieerd worden schematisch weergegeven in figuur 2.



Figuur 2. Manieren waarop onderzoek kan worden geïnitieerd.

Prikkels en drijfveren van onderzoek

Wanneer het onderzoek wordt geïnitieerd naar aanleiding van vragen van de organisatie of incidenten die betrekking hebben op de organisatie, wordt gesproken van *reactief* onderzoek. Onderzoek dat wordt geïnitieerd om in te spelen op toekomstige behoeftes en/of wat door onderzoekers zelf wordt geïnitieerd wordt getypeerd als *proactief* onderzoek. Een andere zienswijze wat betreft de aansturing voor onderzoek komt van Koch en Hauknes (2005) en Speelman (2006). Aansturing op onderzoek en ontwikkeling kan volgens hen tevens voortkomen uit academische nieuwsgierigheid, maar kan ook gericht zijn op de toepassing/nuttigheid ervan. Het onderzoek “wordt gedaan omdat er snelle wetenschappelijke en/of technologische ontwikkelingen zijn, of te verwachten zijn” (Speelman, 2006, p. 114). Koch en Hauknes (2005) stellen in dit verband dat onderzoek ook kan worden geïnitieerd om bepaalde problemen op te lossen. Dit wordt *behoeftegestuurd* onderzoek genoemd. Wanneer bestaande producten, diensten en procedures meer efficiënt moeten worden gemaakt, wordt er van *efficiëntiegestuurd* onderzoek gesproken. Onderzoek kan daarnaast *vraaggestuurd* zijn: het wordt gedaan omdat verwacht wordt dat bepaalde inzichten snel toepasbaar te realiseren zullen zijn in economische en/of maatschappelijke waardecreaties (Speelman, 2006).

2.4 Conclusie

Om de diversiteit van het onderzoek van uitvoeringsorganisaties in kaart te brengen, zijn in dit hoofdstuk drie dimensies genoemd aan de hand waarvan de invulling van onderzoeksfuncties kan worden beschreven. Verschillende inzichten en aspecten uit de literatuur zijn aangehaald die hier een bijdrage aan kunnen leveren.

De eerste dimensie is de manier waarop het onderzoek en de organisatieonderdelen zijn *ingebed in organisaties*. Hierbij wordt gekeken naar de structurele eigenschappen van het onderzoek en de

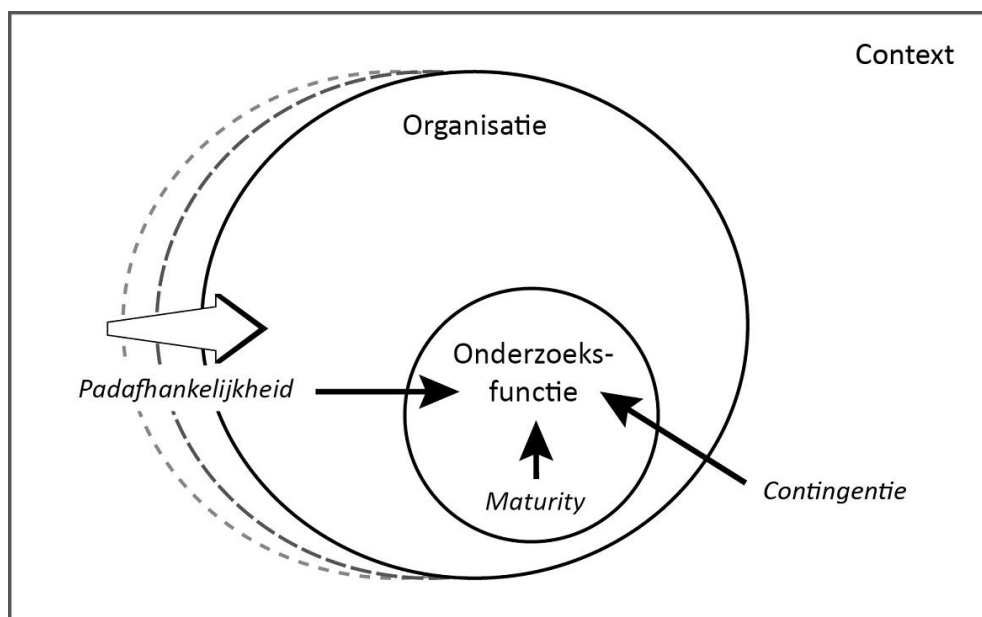
manier waarop onderzoek wordt uitbesteed aan derden. Ten tweede wordt er naar de *eigenschappen van het onderzoek* gekeken waarbij de verbinding tussen het onderzoek en het beleid van de organisatie centraal staat. Daarnaast wordt de aard van het onderzoek onder de loep genomen. De derde dimensie is de *aansturing op onderzoek*. Hierbij staan de initiator van en de prikkels en drijfveren voor het uit te voeren onderzoek centraal. Aan de hand van deze drie dimensies wordt een beeld geschetst van het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij uitvoeringsorganisaties en hoe dit kan worden getypeerd.

Onderzoeksfuncties kunnen zodoende op verschillende manieren worden ingevuld. In dit onderzoek wordt getracht een verklaring te vinden voor die verschillen aan de hand van drie verklaringsmodellen. In het volgende hoofdstuk zullen deze worden toegelicht.

Hoofdstuk 3: Drie verklaringsmodellen

In dit tweede theoretische hoofdstuk zullen inzichten uit de wetenschappelijke literatuur centraal waarmee antwoord wordt gegeven op de laatste drie theoretische deelvragen. Hierbij wordt ingegaan op de manier waarop de invulling van een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit een organisatiecontext (*contingentie*), daarnaast vanuit het ontwikkelingsstadium van deze functie (*maturity*) en ten slotte vanuit de keuzes en situaties in het verleden (*padafhankelijkheid*). Deze modellen maken inzichtelijk op welke manier de onderzoeksfunctie zich binnen een organisatie ontwikkelt, echter telkens beschouwd vanuit een andere invalshoek.

In figuur 3 wordt schematisch weergegeven hoe de invulling van de onderzoeksfunctie van een organisatie wordt verklaard door drie belangrijke aspecten van het onderzoek van de organisaties. Deze aspecten zijn de organisatieomgeving, het onderzoek zelf en het verleden van de organisatie. Aan de hand hiervan beschouwen de afzonderlijke verklaringsmodellen de onderzoeksfunctie op hun eigen manier. De contingentie benadering kijkt de onderzoeksfunctie immers vanuit de context van de organisatie; daarnaast kijkt het maturity perspectief alleen naar de (huidige) onderzoeksfunctie zelf; en kijkt de padafhankelijkheid naar de keuzes en situaties uit het verleden die invloed hebben gehad op de (organisatie en de) onderzoeksfunctie.



Figuur 3. Schematische weergave verklaringmodellen

In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden ingegaan op de contingentie benadering (paragraaf 3.1), het *maturity* perspectief (paragraaf 3.2) en vervolgens de padafhankelijkheid (paragraaf 3.3). In de laatste paragraaf zal een conclusie worden gegeven met betrekking tot de drie verklaringmodellen.

3.1 Contingentiebenadering

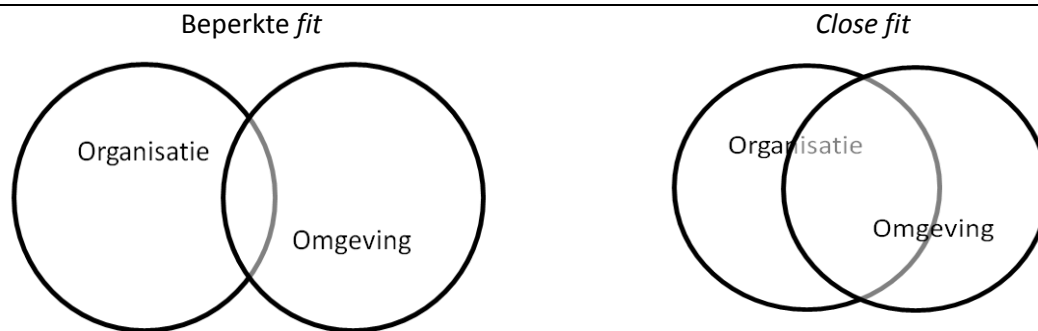
In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op de vraag hoe de invulling van een onderzoeksfunctie kan worden begrepen vanuit een organisatiecontext. Hierbij wordt ingegaan op het concept van contingentie. De contingentiebenadering stelt dat onderzoek en onderzoeksafdelingen dienen te passen bij hun (organisatie)context (Noordegraaf, 2008). Het ontwerp van een organisatie – onder meer keuzes omtrent de organisatiestructuur – is volgens Jones (2007) bepalend voor de mate waarin organisaties effectief kunnen omgaan met omgevingsfactoren en schaarse middelen kan bemachtigen. De contingentiebenadering zet zich zodoende af tegen het idee dat er een *one-best-way*, situatieonafhankelijke, universele manier van organiseren is (Bovens et al., 2007). Aan de hand van de contingentiebenadering zal worden gekeken hoe het kan worden verklaard dat uitvoeringsorganisaties verschillend onderzoek uitvoeren.

Er zal in deze paragraaf verder worden ingegaan op de uitgangspunten van de contingentiebenadering, de omgeving van een organisatie en de verschillende dimensies die de omgeving van een organisatie kent. Tot slot zullen er verwachtingen worden geformuleerd met betrekking tot dit verklaringsmodel.

Organisatieomgeving

Er wordt in toenemende mate onderzoek gedaan naar de combinatie van contextuele factoren (organisatieomgeving) en de mate waarin deze organisaties beïnvloeden. Bovens en collega's (2007) stellen dat de contingentiebenadering er van uit gaat dat de effectiviteit van een organisatie afhankelijk is van de mate van congruentie tussen de organisatie en haar omgevingsfactoren. Bij omgevingsfactoren kan worden gedacht aan de organisatieomgeving, de aard van de taken die worden uitgevoerd en het aantal en type mensen die er werkzaam zijn (Jones, 2007). Deze dienen op elkaar afgestemd te zijn. Hierdoor ontstaat de visie dat er niet één geschikte organisatievorm is voor organisaties, maar dat het toepassen van bepaalde benaderingen en perspectieven afhankelijk is van contextuele omstandigheden (Bovens et al., 2007; Damanpour & Gopalakrishnan, 1998). Er moet echter volgens Hartley (2005) nog een slag worden gemaakt in het begrijpen hoe onderzoeken zich aanpassen aan verschillende contexten en organisatieculturen. Organisaties zijn zich op dit moment immers niet bewust van de kenmerkende aspecten van succesvolle innovaties, weten deze niet te herkennen en daarnaast niet te communiceren naar een andere context.

Een van de belangrijkste contextuele omstandigheden is zodoende de organisatieomgeving. De organisatiestructuur dient zo ontworpen te zijn, volgens de contingentiebenadering, dat de organisatie in staat is te reageren op onverwachte gebeurtenissen uit de omgeving. Met andere woorden, een organisatie moet zijn interne structuur op een dusdanige manier ontwerpen zodat het de externe omgeving kan beheersen (Jones, 2007; Mintzberg, 1992). Een beperkte *fit* tussen de organisatiestructuur en -omgeving leidt zodoende tot organisatie-falen; een *close fit* leidt tot succes. Dit is schematisch weergegeven in figuur 4. De *fit* tussen de organisatiestructuur en -omgeving wordt weergegeven door het gedeelte waarbij de cirkels elkaar overlappen.



Figuur 4. De fit tussen de organisatie en haar omgeving (Jones, 2007, p. 108)

Specifieke en algemene organisatieomgeving

De omgeving van organisaties is volgens Jones (2007) te typeren als de omringende krachten die mogelijk de manier beïnvloeden waarop de organisaties opereren en hun toegang tot schaarse middelen. Hierbij maakt hij onderscheid tussen de specifieke en de algemene omgeving van organisaties.

De *specifieke omgeving* bestaat uit krachten van externe stakeholders die directe invloed hebben op het vermogen om middelen voor de organisatie veilig te stellen. Veranderingen in aantal en type klanten, leverancier en invloeden van bovenaf hebben verschillende effecten op organisaties; deze relaties moeten worden gemanaged. Ook wet- en regelgeving, specifiek voor een bepaald domein of beroepsgroep, kan bepalend zijn voor organisaties (Jones, 2007).

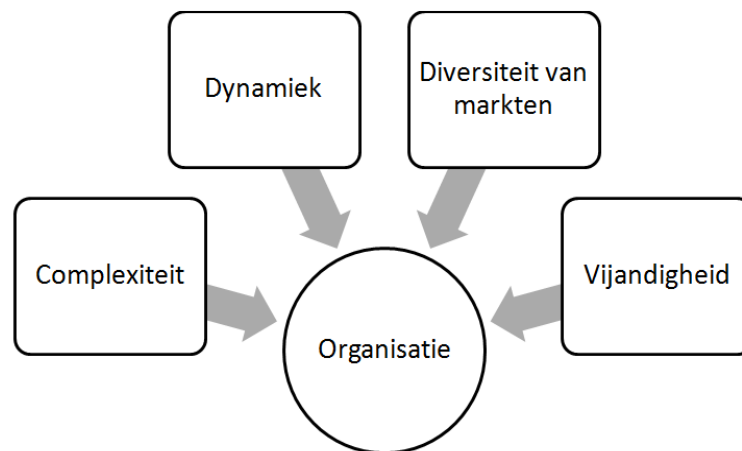
De *algemene omgeving* bestaat uit krachten die invloed hebben op de specifieke omgeving van alle organisaties in een maatschappij. Jones (2007) onderscheidt economische, technologische, politieke, internationale, demografische en culturele krachten. Bovens en collega's (2007) typeren de context van het openbaar bestuur als meervoudig en onderscheiden naast economische, technologische, politieke en sociaal-culturele contextfactoren ook geografische, historische en juridische contextfactoren. Deze factoren representeren belangrijke *incentives* en beperkingen voor onderzoek en innovatie (Røste, 2005).

Jones (2007) benadrukt dat organisaties de krachten in de specifieke en algemene omgeving goed dienen te managen om zich te verzekeren van de benodigde middelen en om nieuwe producten en diensten te leveren. Gebeurt dit echter niet, dan zullen stakeholders zich terugtrekken, middelen niet worden toegewezen en het organisatiedomein krimpen.

Omgevingsdimensies

De organisatieomgeving zorgt voor bepaalde onzekerheden voor organisaties, er zijn immers vele verschillende krachten en invloeden die op organisaties afkomen (Jones, 2007). De omgeving van een organisatie omvat vrijwel alles buiten de organisatie. De literatuur concentreert zich voornamelijk op vier dimensies: hierbij wordt gekeken naar de manier waarop krachten zoals de *complexiteit*, *dynamiek*, de *diversiteit van markten* en *vijandigheid* de organisatie beïnvloeden (Mintzberg, 1992). Wanneer omgevingen bijvoorbeeld complexer, instabieler en 'armer' worden, zal de onzekerheid in organisaties toenemen (Jones, 2007). Bij elk van de dimensies van de organisatieomgeving wordt in de volgende paragraaf een verband gelegd met de (te verwachten) organisatiestructuur.

De verschillende dimensies van de omgeving van organisaties zijn schematisch weergegeven in figuur 5 en zullen hierna verder worden toegelicht.



Figuur 5. *Omgevingsdimensies van organisaties*

Complexiteit

Een van de dimensies van de omgeving van organisaties is de *complexiteit* (Mintzberg, 1992). De vraag hierbij is in welke mate de omgeving kenbaar en begrijpelijk is, of wel in hoeverre deze simpel of complex is (Jones, 2007). De complexiteit wordt tevens beïnvloed door de sterkte, aantal en *interconnectedness* van de specifieke en algemene krachten die inwerken op de onzekerheid bij organisatie. De aanname bij deze dimensie is dat hoe complexer de organisatieomgeving is, hoe gedecentraliseerder de organisatiestructuur zal zijn, en hoe simpeler de organisatieomgeving, des te gecentraliseerder de organisatiestructuur zal zijn (Mintzberg, 1992). Bij een organisatie met een complexe omgeving kan immers niet alles worden voorzien en vanuit één punt worden overzien. Een gedecentraliseerde eenheid krijgt zodoende bevoegdheden zodat men inzicht en overzicht blijft houden op datgene dat nodig is om beslissingen te kunnen nemen (Bovens et al., 2007).

Dynamiek

Ten tweede is de *dynamiek* van een omgeving belangrijk (Jones, 2007; Mintzberg, 1992) waarbij de mate van voorspelbaarheid centraal staat. Een organisatiecontext kan zodoende stabiel of dynamisch zijn (Mintzberg, 1992). Dynamisch betekent dat krachten onvoorspelbaar, turbulent en onregelmatig kunnen zijn. Verschillende factoren kunnen een omgeving dynamisch maken, zoals een wankel regering, regelmatige productwijzigingen en onvoorspelbare wijzigingen in een economische situatie (Mintzberg, 1992). De aanname bij deze dimensie is dat hoe dynamischer de omgeving is, "hoe flexibeler de structuur van een organisatie zal zijn (empirisch) en zal moet zijn (prescriptief)" (Bovens et al., 2007, p. 247), of in Mintzbergs (1992) termen: hoe organischer de structuur. Damanpour en Gopalakrishnan (1998) betrekken deze aanname in hun onderzoek over innovatie binnen organisaties. Ze veronderstellen dat organisaties die zich in een stabiele omgeving bevinden mechanische structuren hebben, en zodoende niet innovatief zullen zijn. Organisaties die zich daarentegen in onstabiele omgevingen bevinden, hebben organische organisatiestructuren, waarbij verondersteld wordt dat ze *wel* innovatief zullen zijn. Mintzberg (1992) spreekt dit echter gedeeltelijk tegen en benadrukt dat hoewel dynamische omgevingen tot organische structuren

leiden, stabiele omgevingen *niet* tot bureaucratische structuren leiden. Het verband is, volgens hem, asymmetrisch: dynamische omstandigheden hebben meer invloed op een structuur dan stabiele.

Diversiteit van markten

Naast de mate van voorspelbaarheid en complexiteit van organisatiecontexten, speelt de diversiteit van markten van een organisatie een belangrijke rol (Mintzberg, 1992). Een omgeving is zodoende als gediversifieerd of geïntegreerd te typeren. Een voorbeeld van een geïntegreerde markt is wanneer een organisatie slechts één (groep van) afnemer(s) heeft. Wanneer een organisatie bijvoorbeeld een breed scala aan klanten, producten of diensten kent, of onderscheid maakt tussen geografische gebieden waarin deze worden afgezet, is de markt als gediversifieerd te karakteriseren. Een voorbeeld waarbij een omgeving uiteenvalt in verschillende deelomgevingen is het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport waarbij de organisatie te maken heeft met drie verschillende beleidsterreinen en beroepsgroepen (Bovens et al., 2007). Hoe meer een omgeving gediversifieerd is, volgens Mintzberg (1992), hoe groter de neiging zal zijn een organisatie op te splitsen in gespecialiseerde, op specifieke marktgeoriënteerde eenheden.

Vijandigheid

Tot slot omschrijft Mintzberg (1992) de mate van *vijandigheid* als omgevingsdimensie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een omgeving die een organisatie gunstig gezind is en een omgeving die vijandig tegenover een organisatie staat (Jones, 2007). De mate van vijandigheid wordt bijvoorbeeld bepaald door mogelijke concurrentie, de regering en andere groepen buiten de organisatie die de organisatie onder druk zetten of door beschikbare middelen. Extreme vijandigheid vanuit een omgeving zorgt er voor, volgens Mintzberg (1992), dat organisaties tijdelijk zullen centraliseren om op deze manier snel en krachtig op te treden en eventueel ingrijpende beslissingen centraal te kunnen nemen. Volgens Bovens en collega's (2007) en Mintzberg (1992) ontstaat er spanning wanneer een organisatie zich tegelijkertijd in een complexe omgeving bevindt; dat vraagt immers om decentralisatie. In deze situatie zal, volgens Mintzberg (1992), toch worden gekozen voor centralisatie om een eventuele crisis het hoofd te bieden.

Mintzberg (1992) merkt op dat niet zozeer de omgeving op zich belangrijk is, maar het vermogen van organisatie om met de verschillende dimensies om te gaan. De vraag hierbij is of organisaties zodoende in staat een omgeving te voorspellen, te doorgronden, om te gaan met de diversiteit ervan en er op te reageren.

Conclusie en verwachtingen

In paragraaf 3.1 is de manier waarop de omgeving van een organisatie kan worden beschreven benoemd, namelijk aan de hand van de specifieke en algemene organisatieomgeving. Daarnaast zijn de verschillende dimensies die de omgeving van een organisatie kent omschreven. Hierbij worden de complexiteit, dynamiek, de diversiteit van markten en vijandigheid onderscheiden die invloed hebben op een organisatie. Deze aspecten zullen in de empirische hoofdstukken worden gebruikt de organisatiecontext van uitvoeringsorganisaties te omschrijven (tweede empirische deelvraag).

Daarnaast zal worden gekeken hoe het kan worden verklaard dat uitvoeringsorganisaties verschillend onderzoek uitvoeren (derde empirische deelvraag). Bij het beantwoorden van deze derde deelvraag komen aspecten van de verschillende manieren waarop uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun onderzoeksfuncties (uit de eerste empirische deelvraag) samen met

aspecten van de organisatiecontext. De contingentiebenadering stelt dat onderzoek en onderzoeksafdelingen dienen te passen bij hun organisatiecontext. Er zijn zodoende verwachtingen geformuleerd om tot een antwoord op de laatste empirische deelvraag te komen. Deze drie verwachtingen¹ zijn afgeleid uit de hiervoor besproken literatuur.

Verwachtingen

1. *Een complexe omgeving zal een gedecentraliseerd organisatiestructuur hebben.*

Een organisatie met een complexe omgeving heeft moeite het overzicht te bewaren. De organisatie kan in dit geval niet alle informatie verwerken die nodig is om beslissingen te nemen en alles vanuit één punt overzien. De organisatie is gedwongen te decentraliseren. Op deze manier staat de top macht (bevoegdheden) af aan een gedecentraliseerde eenheid van de organisatie. Zodoende blijft inzicht en overzicht behouden om beslissingen te kunnen nemen.

2. *Een gediversifieerde markt van de organisatie zal sterker geneigd zijn zich op te splitsen in marktgeoriënteerde eenheden.*

Een organisatie die verschillende markten kan onderscheiden (naar klanten, producten, diensten of geografische gebieden), zal geneigd zijn zich op te splitsen in dit type eenheden. Deze krijgen vervolgens zeggenschap over (een groot aantal) beslissingen die gerelateerd zijn aan de betreffende markt.

3. *In een dynamische omgeving zal het onderzoek zich richten op de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling.*

Een organisatie die een dynamische (onvoorspelbare) omgeving heeft, zal veel nieuw beleid maken om op de omgeving te kunnen inspelen en reageren. In dit geval zal er behoefte zijn aan kennis en inzichten aan het begin van de beleidscyclus, met name in de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling. In deze fase wordt immers informatie verzameld en adviezen geformuleerd met betrekking tot het te vormen beleid alsmede de consequenties van alternatieve ontwerpen van beleid.

Om aan te geven in hoeverre de verwachtingen van toepassing zijn, zullen in de empirische hoofdstukken vier verschillende variaties worden aangegeven waarmee dit wordt uitgedrukt. Op deze manier kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit de contingentiebenadering. Met andere woorden: hoe meer verwachtingen van toepassing zijn, hoe beter een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit zijn organisatiecontext. De verschillende variaties en uitspraken zijn in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1. Verwachtingen en uitspraken contingentiebenadering

Verwachtingen van toepassing		Uitspraak
Geen verwachting van toepassing	--	De onderzoeksfunctie is <i>niet</i> vanuit de contingentiebenadering te begrijpen

¹ Er is gekozen voor een beperkt aantal verwachtingen aangezien dit onderzoek slechts richtinggevend is wat betreft de toepasbaarheid van de verklaringsmodellen. Er vindt zodoende geen statistische toetsing van de modellen plaats.

Eén verwachting van toepassing	-	De onderzoeksfunctie is <i>in kleine mate</i> vanuit de contingentiebenadering te begrijpen
Twee verwachtingen van toepassing	+	De onderzoeksfunctie is <i>gedeeltelijk</i> vanuit de contingentiebenadering te begrijpen
Drie verwachtingen van toepassing	++	De onderzoeksfunctie is <i>in grote mate</i> vanuit de contingentiebenadering te begrijpen

3.2 Maturityperspectief

In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op de vraag hoe een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit zijn ontwikkelingsstadium, met andere woorden een *maturity*perspectief. Het idee achter een maturitymodel is dat dit het vertoonde gedrag of de positie dat een organisatie inneemt kort omschrijft op een aantal maturityniveaus. Deze modellen worden niet alleen gebruikt om performance te meten, maar ook om inzicht in de capaciteiten van een organisatie te krijgen en om veranderingen in te zetten. Capaciteiten worden in dit verband uitgelegd als de collectieve vaardigheden, talenten en expertises die binnen een organisatie aanwezig zijn (Maier, Moultrie & Clarkson, 2009). De modellen kunnen zodoende worden gebruikt als zelfstandige assessment of als onderdeel van een breder ontwikkelingsinitiatief.

In deze paragraaf zal verder worden ingegaan op de uitgangspunten van het *maturity*modellen, de achtergrond van ontwikkelingsmodellen en een model waarmee het maturityniveau van onderzoeksafdelingen kan worden bepaald. Tot slot zullen er verwachtingen worden geformuleerd met betrekking tot dit verklaringsmodel.

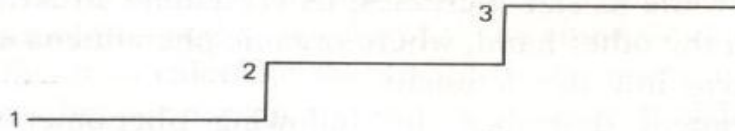
Ontwikkelingsmodellen

De impliciete aanname van maturity-/ontwikkelingsmodellen is dat er een relatie is tussen een hoger niveau van maturity en toegenomen performance in organisatiecapaciteiten (Maier et al., 2009). Volgens Lessem (1991) zijn organisaties immers *growth motivated*: gedrag beweegt hierbinnen in de richting van hogere ontwikkelingsniveaus of van meer uitgestrekte onderlinge verbanden. “*To grow or to die*” is vervolgens de keuze waar elke organisatie voor staat: een organisatie die onvoldoende groeit in kwalitatieve zin zal onvermijdelijk ten onder gaan (Lessem, 1991, p. xvi). In de *Research & Development* literatuur lijkt er daarnaast consensus te zijn over het feit dat wanneer een onderzoeksafdeling goed functioneert, deze ook voor effectieve, continue verbeteringen zorgt binnen een organisatie (Berg, Leinonen, Leivo & Pihlajamaa, 2002). Het is om die reden interessant om te kijken hoe onderzoeksafdelingen zich ontwikkelen en hoe ‘volwassen’ ze zijn.

Ontwikkeling in organisaties

Managers gebruiken ontwikkelingsmodellen om zich voor te bereiden op de toekomst. Hierbij draait het om de toekomstige structuren van een organisatie die ontstaan naar aanleiding van kwantitatieve veranderingen (groei) in de organisatie (Lievegoed, 1984). Groei is hierbij te definiëren als de toename van bepaalde variabelen zoals aantallen en breedte die binnen hetzelfde patroon van interactie plaatsvinden. Bij deze groei blijft de structuur hetzelfde. Ontwikkeling wordt vervolgens uitgelegd als het verschijnsel waarbij groei binnen een bepaalde structuur doorgaat tot de grens van de bestaande structuur wordt bereikt. Twee gevolgen zijn vervolgens mogelijk: desintegratie (het uiteenvallen) of de stap naar een hoger niveau van ordening. Deze

herstructurering stelt de organisatie in staat de groter geworden massa te blijven besturen. Er vindt zodoende differentiatie plaats en er ontstaat een complexere structuur (Lievegoed, 1984). Ontwikkeling is volgens Lievegoed (1991) te begrijpen als een getrapt proces, zoals weergegeven in figuur 6.



Figuur 6. *Ontwikkeling als getrapt proces (Lievegoed, 1991, p. 4).*

Overgangen naar een volgende trap kunnen de vorm van een totale metamorfose aannemen waarbij de voorgaande stap geheel geassimileerd is door de volgende. Daarnaast kan de metamorfose incompleet zijn waarbij restanten van een vorige stap nog waar te nemen zijn in de daaropvolgende stap. Dit laatste is, volgens Lievegoed (1991), van belang omdat een sociale ontwikkeling vaak de vorm aanneemt van een incomplete metamorfose. Er zijn om die reden altijd historische resten, structuren en anachronismen terug te vinden in organisaties.

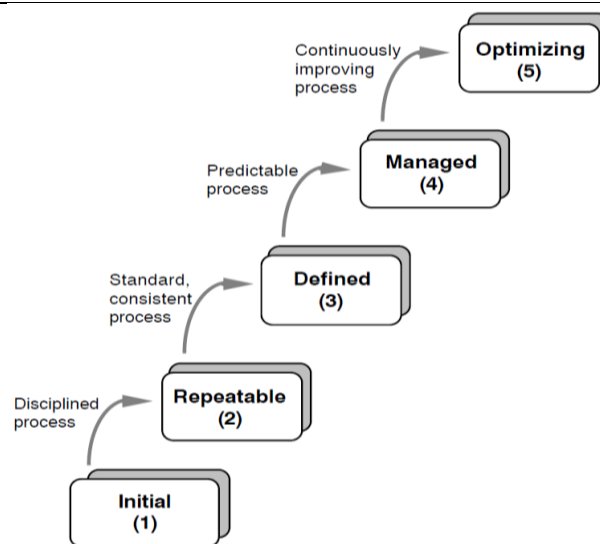
Het gebruik van ontwikkelingsmodellen betekent zodoende “het op gang brengen van een organisatieverandering in de richting van een volgende ontwikkelingsstap” (Lievegoed, 1984, p. 13). Hierbij is de toekomstige structuur slechts globaal bekend omdat de uiteindelijke vorm en inhoud mede worden bepaald door mogelijkheden en keuzes van de medewerkers van de organisatie.

Om de voorgaande alinea's te verduidelijken, wordt een simpel voorbeeld gegeven van het ontwikkelingsmodel van Lippitt en Schmidt (1982, zoals geciteerd in Lessem, 1990). Zij omschrijven drie groeistadia in de ontwikkeling van een organisatie. In elk van de drie stadia, van geboorte, jeugd tot volwassenheid, ziet de organisatie zich geconfronteerd met twee issues die essentieel zijn voor de overgang naar het volgende stadium. Bij de geboorte zijn dit de creatie en het overleven van de organisatie; in de jeugd van de organisatie zijn stabiliteit en reputatie van belang; en in de volwassen organisatie staan de uniciteit en de bijdrage aan de samenleving centraal (Lessem, 1990). Het ontwikkelingsmodel beschrijft zodoende een evolutionair pad van chaotische ad-hocorganisaties naar *mature*, gedisciplineerde organisaties (Paulk, Curtis, Chrissis & Weber, 1993). De omvang en duur van een ontwikkelingsstadium is echter niet alleen gerelateerd aan de leeftijd en grootte van een organisatie, maar wordt ook beïnvloed door omgeving waar de organisatie zich in bevindt (Lessem, 1990).

Maturityniveaus van onderzoeksafdelingen

Aan de hand van maturitymodellen kunnen naar ontwikkelingen binnen organisaties worden gekeken. Dit wordt gedaan aan de hand van omschrijven van organisatieprocessen of -activiteiten die vervolgens worden gerangschikt in verschillende ontwikkelingsstadia. Hogere niveaus veronderstellen acties die systematischer en volwassener zijn (Berg et al., 2002), en processen die inzichtelijker zijn (Paulk et al., 1993). Daarnaast neemt het verschil tussen gestelde en gerealiseerde doelen en resultaten af naarmate een hoger maturityniveau wordt bereikt. Organisatiekosten nemen verder af naarmate een organisatie volwassener is, aangezien het ontwikkelen van resultaten korter zal duren en productiviteit en kwaliteit toe zullen nemen (Paulk et al., 1993).

Een bekend maturity model is het *Capability Maturity Model* van Paulk en collega's (1993) die oorspronkelijk is ontworpen om kennisintensieve processen en activiteiten te bestuderen. Dit model zal worden gebruikt in dit onderzoek om het maturityniveau van uitvoeringsorganisaties te omschrijven. In dit model worden de capaciteiten van een organisatie om iets te ontwikkelen beoordeeld. Hierbij wordt verondersteld dat procesverbeteringen zijn gebaseerd op vele kleine, evolutionaire stappen in plaats van revolutionaire innovaties. Het is zodoende een *framework* dat deze stappen in vijf maturityniveaus organiseert. Elk niveau biedt een basis voor doorlopende procesverbeteringen, en wanneer een niveau bereikt is, resulteert dit in een toename van procescapaciteiten van een organisatie. In figuur 7 zijn de vijf maturityniveaus van Paulk en collega's (1993) weergegeven, en zullen in deze paragraaf verder worden toegelicht. De niveaus die worden onderscheiden zijn beginstadium, herhaalbaar, gedefinieerd, beheerst en geoptimaliseerd. Ze zijn redelijk abstract om zodoende ruimte te laten voor variatie in de manier waarom processen zijn geïmplementeerd in organisaties. De pijlen tussen de maturityniveaus geven de procescapaciteiten weer die bij elk niveau worden geïstitutionaliseerd in de organisatie (Paulk et al., 1993).



Figuur 7. Vijf maturityniveaus (Paulk et al., 1993, p. 8).

In het eerste maturityniveau, het *beginstadium*, worden processen gekarakteriseerd als chaotisch, ad hoc en niet gedefinieerd. De organisatie biedt daarnaast geen stabiele werkomgeving waardoor (uitkomsten van) activiteiten onvoorspelbaar worden en worden ondermijnd door ineffectieve planning en reactionair gedrag. Processen zijn daarnaast onvoorspelbaar omdat ze continue veranderen en aangepast worden naar mate het werk vordert (Paulk et al., 1993). Succes hangt om die reden af van individuele capaciteiten en inspanningen van medewerkers in plaats van organisatiecapaciteiten. Wanneer een manager, die de processen onder controle heeft, een project verlaat, verdwijnt ook zijn stabiliserende invloed. Capabele managers zijn om deze reden van belang om met deze omgeving om te gaan. Hoewel processen van organisaties in dit ontwikkelingsstadium worden getypeerd als ad hoc en chaotisch, benadrukken Paulk en collega's (1993) dat dit niet betekent dat dergelijke organisaties geen bruikbare producten kunnen afleveren.

Wanneer beleid wordt gemaakt voor het managen van activiteiten, wordt het tweede maturityniveau bereikt. Centraal staat het plannen en managen van nieuwe activiteiten op basis van ervaringen met vergelijkbare activiteiten (die niet per se dezelfde specifieke eigenschappen dienen te hebben). Op deze manier kunnen eerdere successen worden *herhaald*. De focus op technische issues wordt zodoende vervangen door een focus op organisatie- en managerial issues. Processen zijn in deze fase voor verbetering vatbaar. Toezeggingen over activiteiten worden gebaseerd op eerdere bepaalde resultaten en op de vereisten van lopende projecten. Problemen hierbij worden geïdentificeerd wanneer ze opkomen. Ervaringen en observaties met betrekking tot processen en de daarvoor benodigde vaardigheden worden gedocumenteerd door het management. De processen van organisaties kunnen zodoende worden gekarakteriseerd als gedisciplineerd omdat de planning en het volgen van activiteiten stabiel is en eerdere successen door de organisatie kunnen worden herhaald. Op deze manier wordt een bepaalde kwaliteit gerealiseerd (Paulk et al., 1993).

Op het derde, *gedefinieerde* niveau zijn standaardprocessen voor het ontwikkelen en in stand houden van producten gedocumenteerd en geïntegreerd in de organisatie. Activiteiten zijn een “goedgekeurde”, op maat gemaakte versie van de standaard van de organisatie (Paulk et al., 1993, p. 9). Op deze manier wordt recht gedaan aan de unieke karakteristieken van een nieuw project. Processen zijn onder controle en navolgbaar. Er vindt daarnaast *peer reviewing*, coördinatie binnen groepen medewerkers en training plaats. De processen van organisaties worden in deze fase als standaard, consistent en navolgbaar omschreven omdat zowel productie- als managementprocessen stabiel en herhaalbaar zijn. Kwaliteit kan hierdoor worden gevolgd. Ze stellen managers in staat effectiever te werken. Problemen worden niet tijdens het proces aangepakt, maar worden geïdentificeerd en onder handen genomen in de planningsfase van processen. Op deze manier wordt een infrastructuur van processen geïnstitutionaliseerd in de organisatie. Processen zijn in deze fase gebaseerd op een collectief begrip van activiteiten, rollen en verantwoordelijkheden (Paulk et al., 1993).

In het vierde maturityniveau worden activiteiten voorspelbaar doordat (belangrijke) processen en producten continu worden *beheerst* en beoordeeld, met andere woorden procescontrole staat centraal. Organisaties zijn op deze manier in staat trends van de kwaliteit van producten en processen te voorspellen binnen kwantitatieve, meetbare grenzen (Paulk et al., 1993). Er vindt zodoende proces- en kwaliteitsmanagement plaats. De metingen vormen de basis van het in kwantitatieve zin evalueren van activiteiten. Controle over activiteiten vindt vervolgens plaats door de variatie in performance van processen te verkleinen. Betekenisvolle afwijkingen worden onderscheiden van willekeurige afwijkingen. De processen van organisaties worden in deze fase als voorspelbaar getypeerd omdat het proces wordt gemeten en opereert binnen meetbare grenzen. Afwijkingen worden vervolgens ingeperkt omdat op het moment dat grenzen worden overschreden, actie wordt ondernomen om te corrigeren. Hierdoor ontstaat stabiliteit en voorspelbare (hoge) kwaliteit (Paulk et al., 1993).

Op het laatste, *geoptimaliseerde* niveau is de gehele organisatie gefocust op het continue verbeteren van processen door kwantitatieve feedback uit processen en doordat innovatieve ideeën en technologieën worden uitgetoet. Kwaliteit staat centraal. Fouten worden door projectteams geanalyseerd om de oorzaken ervan te achterhalen. Zwakke punten worden proactief aangepakt om van bekende fouten te leren en zo toekomstige tekortkomingen te voorkomen. De processen van

organisaties worden in deze fase als in continue verbetering omdat er constant wordt gestreefd naar verbeteringen van procescapaciteiten. Op deze manier wordt de performance van alle activiteiten verbeterd. Verbeteringen worden zowel door incrementele verbeteringen tot stand gebracht, als door innovaties waarbij nieuwe technologieën en methoden worden ingezet (Paulk et al., 1993).

De vijf maturityniveaus van het *Capability Maturity Model* beschrijven zodoende essentiële eigenschappen waarvan verwacht wordt dat ze een organisatieonderdeel karakteriseren aan de hand van een bepaald maturityniveau. Het model is in die zin normatief. Bij elk hoger niveau zullen kernprocessen beter zijn verfijnd. Het model is echter niet prescriptief van aard; het beschrijft een organisatie op elk maturityniveau zonder verbeteringen voor te schrijven en de manier waarop een organisatie dat niveau daadwerkelijk kan bereiken. Daarnaast vinden ontwikkelingen plaats binnen de unieke context, doelen, structuur, sociale cultuur en managementsysteem van een organisatie (Paulk et al., 1993).

Paulk en collega's (1993) merken op dat organisaties processen kunnen gebruiken die worden beschreven bij een hoger ontwikkelingsstadium dan dat ze zich daadwerkelijk bevinden. Deze processen komen echter niet volledig tot hun recht en worden niet optimaal benut tot de juiste basis daarvoor is gelegd. Het vertonen van bepaalde eigenschappen door organisaties, betekent zodoende niet, volgens Paulk en collega's (1993), dat een organisatie het volgende maturityniveau al heeft bereikt.

Conclusie en verwachtingen

In paragraaf 3.2 is de manier beschreven waarop een onderzoeksfunctie is te begrijpen vanuit zijn ontwikkelingsstadium. Hierbij wordt gekeken naar de beginsituatie en de situaties uit het verleden van een organisatie, veranderingen die sindsdien hebben plaatsgevonden en naar de huidige situatie van de organisatie. Daarnaast zijn aspecten aangehaald waarmee het maturityniveau van een organisatie kan worden omschreven. De niveaus die hierbij worden onderscheiden zijn het beginstadium, het herhaalbare, gedefinieerde, beheerste en geoptimaliseerde niveau. Aan de hand van deze aspecten zullen in de empirische hoofdstukken het ontwikkelingsstadium van uitvoeringsorganisaties worden omschreven (tweede empirische deelvraag).

Daarnaast zal worden gekeken hoe het kan worden verklaard dat uitvoeringsorganisaties verschillend onderzoek uitvoeren (derde empirische deelvraag). Bij de beantwoording van deze derde deelvraag komen aspecten van de verschillende manieren waarop uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun onderzoeksfuncties (uit de eerste empirische deelvraag) samen met aspecten van het ontwikkelingsstadium. De *maturity*benadering stelt dat hogere maturityniveaus veronderstellen dat het onderzoek dat wordt uitgevoerd systematischer en volwassener is waarbij processen tevens inzichtelijker zijn. Er zijn zodoende verwachtingen geformuleerd om tot een antwoord op de laatste empirische deelvraag te komen. Deze drie verwachtingen zijn afgeleid uit de hiervoor besproken literatuur.

Verwachtingen

1. *Een oude onderzoeksfunctie zal onderzoek hebben dat meer ontwikkeld is.*

Een onderzoeksfunctie van een organisatie die langer bestaat, zal sinds de oprichting ontwikkelingen hebben doorgemaakt of gegroeid zijn in de loop der tijd. Een oudere onderzoeksfunctie zal om die reden een hoger en volwassener ontwikkelingsstadium hebben bereikt. Zodoende zal de onderzoeksafdeling een hoger maturityniveau hebben.

2. *Een oude onderzoeksfunctie zal sterk geformaliseerd gedrag vertonen.*

Een onderzoeksfunctie van een organisatie die langer bestaat, zal sinds de oprichting vergelijkbare (of dezelfde) taken, verzoeken en obstakels zijn tegengekomen. De organisatie zal hiervoor bijvoorbeeld procedures, voorschriften en routines ontwikkelen die instructies geven hoe bepaalde taken moeten worden uitgevoerd. Op die manier vindt een bepaalde verduurzaming en institutionalisering van handelingen omtrent het uitvoeren van onderzoek plaats. Naarmate organisaties ouder worden, wordt het werk steeds voorspelbaarder en is het zodoende gemakkelijker te formaliseren.

3. *De oorspronkelijke invulling van de onderzoeksfunctie is hetzelfde gebleven, ongeacht de leeftijd van de onderzoeksfunctie.*

Het maturityperspectief veronderstelt dat er één 'doel' is met betrekking tot de onderzoeksfunctie. Dit doel verandert niet in de loop der tijd, maar komt alleen steeds dichterbij naarmate een onderzoeksfunctie zich ontwikkelt. De ontwikkelingen zorgen zodoende niet voor een doelverschuiving binnen de onderzoeksfunctie.

Om aan te geven in hoeverre de verwachtingen van toepassing zijn, zullen in de empirische hoofdstukken vier verschillende variaties worden aangegeven waarmee dit wordt uitgedrukt. Op deze manier kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit het maturityperspectief. Met andere woorden: hoe meer verwachtingen van toepassing zijn, hoe beter een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit haar ontwikkelingsstadium. De verschillende variaties en uitspraken zijn in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2. Verwachtingen en uitspraken maturityperspectief

Verwachtingen van toepassing		Uitspraak
Geen verwachting van toepassing	--	De onderzoeksfunctie is <i>niet</i> vanuit het maturityperspectief te begrijpen
Eén verwachting van toepassing	-	De onderzoeksfunctie is <i>in kleine mate</i> vanuit het maturityperspectief te begrijpen
Twee verwachtingen van toepassing	+	De onderzoeksfunctie is <i>gedeeltelijk</i> vanuit het maturityperspectief te begrijpen
Drie verwachtingen van toepassing	++	De onderzoeksfunctie is <i>in grote mate</i> vanuit het maturityperspectief te begrijpen

3.3 Padafhankelijkheid

In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op de vraag hoe de invulling een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit de padafhankelijkheid van een organisatie. Het concept van padafhankelijkheid stelt dat genomen stappen in een richting verdere bewegingen in diezelfde richting veroorzaken. Bepaalde keuzen omtrent de structuur en inhoud van beleid beperken bijvoorbeeld de mogelijkheden van beleidsalternatieven (Hemerijck, 2001). De *volgorde* waarin iets gebeurt, beïnvloedt zodoende *wat* er gebeurt (Kay, 2003).

De kenmerken van padafhankelijkheid staan in scherp contrast met vooraanstaande politicologische noties die stellen dat 'grote' uitkomsten veroorzaakt worden door 'grote' oorzaken waarbij unieke, voorspelbare politieke uitkomsten gangbaar zijn (Pierson, 2000). Hierbij zijn timing en

aaneenschakeling van activiteiten irrelevant en komen rationele actoren tot optimale oplossingen, gegeven hun middelen en beperkingen, voor problemen waarmee ze worden geconfronteerd.

Het concept van padafhankelijkheid stelt daarentegen dat overeenkomstige begincondities kunnen leiden tot een reeks aan mogelijke uitkomsten (Pierson, 2000). Details uit het verleden van een organisatie kunnen, hoewel ze op het moment zelf relatief onbelangrijk leken, worden versterkt door positieve feedback en grote consequenties hebben. Hierdoor wordt een ingezet traject nog steviger verankerd in een organisatie (Kash & Rycroft, 2002) waardoor het terugdraaien van een actie bijna onmogelijk wordt (Pierson, 2000).

Padafhankelijkheid kan, volgens Pierson (2000), dienen als een waarschuwing tegen te gemakkelijke conclusies dat uitkomsten simpelweg onontkoombaar, te verwachten of functioneel zijn. Het is een verklaring voor het beperkte, incrementele leervermogen van organisaties en sectoren waarmee een uitspraak kan worden gedaan over de slaagkans van activiteiten (Bekkers, 2007).

Padafhankelijkheid wordt veelvuldig geassocieerd met historisch institutionalisme (Hall & Taylor, 1996), waarbij wordt ingegaan op de relatie tussen het gedrag van individuen en de institutionele context. Deze context wordt beïnvloed door het verleden. De huidige structuur en het functioneren van een organisatie wordt, volgens het historisch institutionalisme, alleen voor een deel begrepen wanneer dit in een historisch perspectief wordt geplaatst. De handelingen van *agents* en groepen van organisaties worden immers collectief beheerst en beperkt door instituties (Kay, 2005). Gedrag is in deze zin instrumenteel en strategisch, maar wordt ook begrensd door routines, patronen en interpretatie (Hall & Taylor, 1996). Instituties kunnen worden begrepen als afzonderlijke organisaties, belangengroepen en politieke partijen, maar ook als regels, normen en strategieën van individuen binnen of tussen organisaties (Kay, 2003). Organisaties worden zodoende opgetuigd en gevormd door eerder genomen beslissingen waarbij procedures en routines ontwikkeld zijn en investeringen hebben plaatsgevonden in allerlei ondersteunende informatie- en kennissystemen (Bekkers, 2007).

Als er naar afzonderlijke organisaties wordt gekeken, stelt Scott (2003) dat een organisatie niet het resultaat is van één ontwerp, maar dat het door de tijd heen en door (deel)belangen is ontstaan. Dit zorgt voor een bepaalde verankering, die niet zonder meer te veranderen is. Hiermee kan zodoende de diversiteit van organisatie(funcities) getracht te worden verklaard.

Bij het gebruik van het concept van padafhankelijkheid worden, volgens Pierson (2000) wisselend twee perspectieven gebruikt. De brede definitie behelst slechts de notie dat "*history matters*" en refereert naar de causale betekenis van voorgaande gebeurtenissen in een aaneenschakeling door de tijd (Pierson, 2000, p. 252). Hierbij wordt benadrukt dat eerdere gebeurtenissen uitkomsten en trajecten beïnvloeden, maar niet noodzakelijkerwijs aanzetten tot verdere beweging in die richting. Het pad is echter wel degelijk van belang aangezien het een reactie in een andere richting kan teweegbrengen. In de smallere definitie van padafhankelijkheid wordt dit erkend door te stellen dat voorgaande stappen in een bepaalde richting aanzetten tot verdere beweging in diezelfde richting door het idee van *increasing returns* (Pierson, 2000).

In een proces van *toenemende opbrengsten* wordt de kans dat verdere stappen op hetzelfde pad worden gevolgd groter na elke genomen stap door de relatieve voordelen die de huidige activiteit oplevert in vergelijking tot andere mogelijke opties. Processen van toenemende opbrengsten kunnen zodoende worden gezien als zelfversterkend of als processen van positieve feedback (Pierson, 2000). Arthur (1989) benadrukt in dit verband echter dat een ingeslagen pad op het eerste

gezicht voordelen oplevert, maar dat het uiteindelijk kan uitdraaien op een minder resultaat ten opzichte van alternatieven. Hij noemt dit potentiële pad inefficiëntie. Dit wordt mede veroorzaakt door de onvoorspelbaarheid van toekomstige uitkomsten. Wanneer een pad eenmaal ingeslagen is, zijn vanwege de inflexibiliteit de *exit*-kosten dan ook hoog (Arthur, 1989). Kloosterman (2003) voegt hier aan toe dat ideale, optimale situaties soms onbereikbaar zijn vanwege onmogelijk hoge overgangskosten. Hierbij kan gedacht worden aan infrastructuur, waarbij het overgaan naar een anders transportstelsel alleen tegen hoge kosten kan plaatsvinden. Bovendien raken actoren vaak vertrouwd met bestaande instituties omdat ze de eigenschappen ervan kennen en die hebben leren te bespelen (Hemerijck, 2001).

Een organisatie is zodoende afhankelijk van zijn strategische keuzes uit het verleden. Dit kan een positief effect hebben, in de zin dat nieuwe ontwikkelingen kunnen worden gecreëerd en versterkt. Het kan echter ook een negatief effect hebben wanneer (teveel) positieve feedback zorgt voor een *lock-in*, waarbij er voor één pad wordt gekozen en andere paden daarmee worden afgesloten (Kash & Rycroft, 2002). Voorbeelden hiervan uit de industrie zijn de *lock-in* van het dominante QWERTY-toetsenbord en de VHS-videobanden (Stirling, 2010). Fundamenteel andere aanpakken leiden vervolgens tot kapitaalvernietiging en desinvesteringen (Bekkers, 2007).

Wanneer padafhankelijkheid wordt betrokken op onderzoek in organisaties, stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] dat kennisontwikkeling verschillende richtingen in kan slaan, “zelfs wanneer de informatie die op enig moment opgenomen wordt dezelfde zijn kan” (Dolfsma 2001b, zoals geciteerd in WRR, 2002, p. 126). De interpretatieverschillen die dan ontstaan zijn te verklaren door padafhankelijkheden in leerprocessen van organisaties.

De notie dat ‘*history matters*’ is, kortom, onvoldoende om iets als padafhankelijk te typeren. Kay (2003; 2005) benadrukt echter dat het concept van padafhankelijkheid moeilijk te operationaliseren en te identificeren is. Het is volgens hem geen *framework*, theorie of model dat een lijst aan variabelen, parameters of hypothesen kent. Het is daarentegen een empirische categorie of label; een label voor de empirische observatie dat beleid, wanneer eenmaal gevestigd, moeilijk te veranderen of hervormen is (Kay, 2005). Het biedt zodoende een vorm van verklaring voor *temporal* processen. De uitdaging voor onderzoek is vervolgens het blootleggen van de relevante verklaringen van de interactie tussen instituties en hun socio-economische en politieke omgeving (Kay, 2003). Hierbij is het relevant om niet alleen te verklaren waarom iets gebeurd is, maar ook dat sommige dingen niet gebeurd zijn omdat ze niet *konden* gebeuren door eerder gemaakte keuzes (Kay, 2005).

Conclusie en verwachtingen

In paragraaf 3.3 is de manier beschreven waarop de invulling een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit de padafhankelijkheid van een organisatie. Hierbij wordt gekeken naar details en strategische keuzes uit het verleden van een organisatie. Daarnaast worden handelingen van (groepen) medewerkers beïnvloed door de institutionele context waarin ze zich begeven. Aspecten van instituties die worden onderscheiden zijn, de structuur van een organisatie(onderdeel), investeringen, patronen, rollen, routines, regels, procedures, normen en contracten. Voorgaande stappen in de organisatie zetten hierbij aan tot bewegingen in diezelfde richting. Tevens worden bepaalde ontwikkelingen op deze manier gestopt. Aan de hand van deze genoemde aspecten zullen in de empirische hoofdstukken de padafhankelijkheid van uitvoeringsorganisaties worden beschreven (tweede empirische deelvraag).

Daarnaast zal worden gekeken hoe het kan worden verklaard dat uitvoeringsorganisaties verschillend onderzoek uitvoeren (derde empirische deelvraag). Bij de beantwoording van deze derde deelvraag komen aspecten van de verschillende manieren waarop uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun onderzoeksfuncties (uit de eerste empirische deelvraag) samen met aspecten van padafhankelijkheid. Kay (2003) stelt dat het niet alleen relevant is te verklaren waarom iets gebeurd is, maar ook dat sommige dingen niet gebeurd zijn omdat ze niet *konden* gebeuren door eerder gemaakte keuzes. Er zijn zodoende verwachtingen geformuleerd om tot een antwoord op de laatste empirische deelvraag te komen. Deze twee verwachtingen zijn afgeleid uit de hiervoor besproken literatuur.

Verwachtingen

1. *Wanneer er geen bewuste sturing op het totale design van de onderzoeksfunctie is geweest vanaf de oprichting, is er sprake van een bepaalde padafhankelijkheid.*

Een huidige onderzoeksfunctie is niet altijd het resultaat van één ontwerp uit de tijd van de oprichting van de onderzoeksfunctie. Een onderzoeksfunctie kan immers zijn ontstaan door het samenbrengen of uit elkaar trekken van verschillende (deel)onderdelen. Het ontbreekt hierbij aan de sturing op het *totale* design. Wanneer verschillende onderdelen zijn samengevoegd of uit elkaar getrokken, is dit te begrijpen van de padafhankelijk van de onderzoeksfunctie, en niet vanuit de bewuste aansturing op één ‘intelligent’ design. Het samenvoegen of uit elkaar trekken van onderdelen, die verschillende doelstellingen en positioneringen hadden, duidt zodoende op een bepaalde padafhankelijkheid.

2. *Wanneer het doel en de invulling van de onderzoeksfunctie in de loop van de tijd is gaan verschuiven, is er sprake van een bepaalde padafhankelijkheid.*

Het doel en de invulling van een onderzoeksfunctie kunnen veranderen in de loop van de tijd. Hetgeen bedacht is bij de oprichting van een onderzoeksfunctie kan immers worden gewijzigd. Dit kan de vorm aannemen van incrementele stappen, waarbij er bijvoorbeeld naar aanleiding van evaluaties een bijstelling in doelen of invulling plaatsvindt. Verschillende betrokken personen door de tijd hebben hier tevens invloed op. Het kan daarnaast de vorm aannemen van radicale stappen, bijvoorbeeld wanneer na samenvoeging met een ander organisatieonderdeel de onderzoeksfunctie een andere invulling krijgt. De onderzoeksfunctie kan zich ook op een ander deel of andere onderwerpen van de organisatie gaan richten. Doelverschuiving duidt zodoende op een bepaalde padafhankelijkheid.

Om aan te geven in hoeverre de verwachtingen van toepassing zijn, zullen in de empirische hoofdstukken drie verschillende variaties worden aangegeven waarmee dit wordt uitgedrukt. Op deze manier kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit de padafhankelijkheid. Met andere woorden: hoe meer verwachtingen van toepassing zijn, hoe beter een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit situaties en keuzes uit haar verleden. De verschillende variaties en uitspraken zijn in tabel 3 weergegeven.

Tabel 3. Verwachtingen en uitspraken padafhankelijkheid

Verwachtingen van toepassing		Uitspraak
Geen verwachting van toepassing	-	De onderzoeksfunctie is <i>niet</i> vanuit de padafhankelijkheid te begrijpen

Eén verwachting van toepassing	+/-	De onderzoeksfunctie is <i>in kleine mate</i> vanuit de padafhankelijkheid te begrijpen
Twee verwachtingen van toepassing	+	De onderzoeksfunctie is <i>in grote mate</i> vanuit de padafhankelijkheid te begrijpen

3.4 Conclusie verklaringsmodellen

In dit hoofdstuk zijn drie modellen besproken die een verklaring kunnen geven over de diversiteit van invulling van onderzoeksfuncties. Hiermee is antwoord gegeven op de laatste drie theoretische deelvragen. Deze modellen kunnen inzichtelijk maken op welke manier de onderzoeksfunctie zich binnen een organisatie ontwikkelt, echter telkens beschouwd vanuit een andere invalshoek. De contingentiebenadering richt zich op de context van een organisatie, het maturityperspectief op het ontwikkelingsstadium van de onderzoeksfunctie en de padafhankelijkheid richt zich op keuzes en situaties in het verleden.

De modellen zijn niet wederzijds uitsluitend, omdat kenmerken van één model ook van invloed kunnen zijn in een ander model. De omgeving van een organisatie wordt bijvoorbeeld in twee modellen meegenomen: het contingentieperspectief en de padafhankelijkheid. Het maturityperspectief en de padafhankelijkheid kunnen daarentegen wel enigszins wederzijds uitsluitend zijn. De ontwikkeling van een onderzoeksfunctie wordt op verschillende manieren beschouwd vanuit de modellen. Het maturityperspectief veronderstelt immers dat er één 'plan' of 'design' wordt bedacht waarbij vervolgens een pad wordt uitgestippeld voor een verdere ontwikkeling. Bij de padafhankelijkheid wordt dit plan of design niet nagevolgd in de loop van de tijd en krijgt het zodoende een andere invulling. Dit kan bijvoorbeeld worden beïnvloed door evaluaties en bijstellingen van plannen.

Er wordt zodoende getracht een zo compleet mogelijke verklaring te vinden voor de invulling van de onderzoeksfuncties; de modellen vullen elkaar aan. Hierbij is het dus mogelijk dat de invulling van een onderzoeksfunctie vanuit meerdere verklaringsmodellen tezamen te begrijpen is, of slechts vanuit één model. Kortom, in dit onderzoek wordt gezocht naar de 'beste' verklaring van de invulling van een onderzoeksfunctie die de modellen *samen* kunnen geven.

Hoofdstuk 4: Methoden en technieken

Dit onderzoek naar onderzoek binnen uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid is te karakteriseren als een bestuurskundig onderzoek. Van Thiel (2010) onderscheidt enkele bijzondere kenmerken van bestuurskundig onderzoek die ook in dit onderzoek terug te vinden zijn. Het openbaar bestuur, waar ook de op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties uit dit onderzoek toe behoren, is complex en omvangrijk. Daarnaast zijn vele onderdelen van het openbaar bestuur uniek; er is immers maar één Belastingdienst of één Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in Nederland. Dit maakt onderzoek enerzijds gemakkelijk, maar anderzijds wordt door de afwezigheid van vergelijkingsmogelijkheden de beoordeling van de waarde van conclusies moeilijker, evenals het generaliseren van bevindingen. Verder heeft bestuurskundig onderzoek, volgens van Thiel (2010), een toepassingsgericht karakter. Ook de uitvoeringsorganisaties uit dit onderzoek zijn in hun onderzoek gericht op het vinden van oplossingen van actuele problemen. Mede hierdoor zijn er door de discipline bestuurskunde weinig eigen grote theorieën voortgebracht. Kortom er is een beperkte eigen *body of knowledge* (van Thiel, 2010) waardoor er veel wordt afgeleid uit steundisciplines.

In dit hoofdstuk zal de methodologische verantwoording van dit onderzoek centraal staan waarbij verschillende kenmerken van bestuurskundig onderzoek van van Thiel (2010) terug zullen komen. Er zal achtereenvolgens worden ingegaan op de gekozen onderzoeksstrategie (paragraaf 4.1), de gebruikte onderzoeksmethoden (paragraaf 4.2), de operationalisatie die is gemaakt (paragraaf 4.3), de manier wordt data zijn geanalyseerd en resultaten zijn verwerkt (paragraaf 4.4) en tot slot de waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (paragraaf 4.5).

4.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek kan worden getypeerd als een kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek richt zich op onderwerpen die te maken hebben met de manier waarop mensen betekenis geven aan hun omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen (Boeije, 2008). Er worden vervolgens onderzoeksmethoden gebruikt waarbij het onderwerp vanuit het perspectief van de participanten worden beschouwd. Hier zal later in dit hoofdstuk verder op worden ingegaan. Het doel is vervolgens die beschouwing te beschrijven en eventueel te verklaren (Boeije, 2008). Dit onderzoek naar onderzoek dat wordt uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid kent een beschrijvend en descriptief karakter (van Thiel, 2010). Er is immers weinig bekend over kennis en onderzoek bij de overheid, en er wordt daarnaast gezocht naar kenmerken hiervan. Er is tevens getracht verklaringen te vinden voor de verschillen en overeenkomsten tussen de zes uitvoeringsorganisaties. Kortom, vanwege de aard van de vraagstelling is er gekozen voor een open, kwalitatieve onderzoeksopzet.

In dit onderzoek is er voor gekozen de casestudy als onderzoeksstrategie te nemen. Op deze manier konden de zes (onderzoeksafdelingen van de) uitvoeringsorganisaties in hun natuurlijke context en dagelijkse realiteit worden bestudeerd (Boeije, 2008; Robson, 2002; van Thiel, 2010). In het geval van dit onderzoek spreekt men van een meervoudige (*multiple*) casestudy omdat er meerdere cases worden onderzocht.

Het doel van een casestudy is explorierend en daarnaast levert het, volgens van Thiel (2010), rijke informatie op. In dit onderzoek is aan de hand van deze onderzoeksstrategie getracht vat op de

onbekende (nieuwe) situaties te krijgen waarbij weinig bekend was over de richting of manier waarop er naar kon worden gekeken. Het doel hierbij was niet statistische generalisatie, maar *analytische* generalisatie (Robson, 2002). Deze generalisatie kan worden bereikt door replicatie (Yin, 2003, zoals geciteerd in Robson, 2002): wanneer er uit meerdere hoeken van de publieke sector uitvoeringsorganisaties worden geselecteerd die wat betreft hun primaire taak niet direct gerelateerd zijn, kan aannemelijk worden gemaakt dat de gevonden bevindingen gelden voor het hele publieke domein omdat er zeer diverse gevallen zijn onderzocht. Dit is wezenlijk anders dan statistische generalisatie waarbij uitspraken over een onderzoekspopulatie worden gedaan op basis van een steekproef waarbij berekend wordt hoe waarschijnlijk het is dat de vindingen in de steekproef ook gelden voor de populatie als geheel (Boeijs, 2008).

Robson (2002) benadrukt het belang van de setting of context waarin de cases zich bevinden. Hij wijst hierbij op het feit dat een casus altijd in een specifieke sociale en fysieke setting plaatsvindt; individuele cases kunnen niet geïsoleerd van hun context bestudeerd worden zoals vaak gebeurt in kwantitatief onderzoek. In dit onderzoek zijn de cases zo veel mogelijk in hun geheel en in de eigen context onderzocht.

Robson (2002) beschrijft een onvermijdelijke *trade-off* tussen losheid en selectiviteit in het bestuderen van verschijnselen in casestudies. Het gevaar bestaat dat er met een te los of te strak design wordt begonnen wat resulteert in respectievelijk stuurloosheid in een te grote hoeveelheid informatie en anderzijds het missen van belangrijke aspecten. Om die reden zijn de onderzoeksmethoden die gebruikt zijn in dit onderzoek voorgestructureerd.

Casestudies kenmerken zich door het feit dat gegevens worden verzameld en geanalyseerd op verschillende niveaus in organisaties en dat bij de dataverzameling verschillende dataverzamelingstechnieken worden gebruikt (Boeijs, 2008; Robson, 2002; van Thiel, 2010). Op deze manier worden verschillende invalshoeken van de verschijnselen belicht. In de volgende paragraaf zal hier verder op worden ingegaan.

4.2 Onderzoeksmethoden

Gegevens kunnen op verschillende manieren worden verzameld in kwalitatief onderzoek. De methode die de voorkeur heeft, is afhankelijk van de vraagstelling en praktische mogelijkheden en beperkingen (Boeijs, 2008). In dit onderzoek zijn meerdere onderzoeksmethoden, met andere woorden triangulatie, namelijk interviews en een documentenanalyse toegepast. Op deze manier is getracht problemen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit (zie paragraaf 4.5) tegen te gaan (van Thiel, 2010). In deze paragraaf zullen de selectie van de cases en de gekozen onderzoeksmethoden van dit onderzoek worden toegelicht.

Selectie cases

Bij meervoudige casestudies worden, zoals gezegd, meerdere cases bestudeerd. In dit onderzoek is gekozen om homogene cases te selecteren, een *most similar case design* (van Thiel, 2010): het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij zes uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid werd bestudeerd. Deze keuze is gemaakt omdat er geen zicht is op de hele populatie; er is immers geen overzicht van (het onderzoek binnen) alle Nederlandse uitvoeringsorganisaties. Uit de populatie zijn doelgericht onderzoekseenheden geselecteerd die bepaalde kenmerken representeren, namelijk het zijn van een *grote* uitvoeringsorganisatie (>3000 medewerkers) van de Rijksoverheid. Binnen deze

organisaties moesten daarnaast een onderzoeksafdeling of medewerkers bestaan die zich een substantieel deel van de tijd bezig houden met (wetenschappelijk) onderzoek ten behoeve van hun eigen organisatie. Deze kenmerken van uitvoeringsorganisaties waren zodoende de basis van de selectie. Om die redenen is er sprake van een selecte en doelgerichte steekproeftrekking (Boeije, 2008). Het doel van dit onderzoek is, zoals eerder gezegd, niet om te generaliseren, maar toch is de keuze voor de cases relevant omdat dit onderzoek een bijdrage wil leveren aan de kennis en inzichten die bestaan over onderzoek dat wordt uitgevoerd door grote uitvoeringsorganisaties in de publieke sector, zoals de Belastingdienst (Boeije, 2008).

De zes uitvoeringsorganisaties die zijn bestudeerd in dit onderzoek zijn weergegeven in tabel 4. Hierbij is aangegeven welke organisatieonderdelen onder de loep zijn genomen. Bij Defensie en Rijkswaterstaat zijn twee organisatieonderdelen onderzocht. De Belastingdienst, de opdrachtgever van dit onderzoek, is ook een van de onderzochte organisaties.

Tabel 4. Bestudeerde uitvoeringsorganisaties

	Uitvoeringsorganisatie	Bestudeerde organisatieonderdeel
1	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie- en Analysecentrum (Directie Uitvoering, Strategie en Advies)
2	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	Kenniscentrum UWV (Directie Strategie, Beleid & Kenniscentrum)
3	Defensie	Defensie Research & Development (Defensie Materieel Organisatie); en Faculteit Militaire Wetenschappen (Nederlandse Defensie Academie)
4	Belastingdienst	Onderzoek & Marketing (Centrum voor Kennis en Communicatie)
5	Rijkswaterstaat	Afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer (Dienst Verkeer en Scheepvaart); en Expertisecentrum InfraQuest
6	Politie	Politie & Wetenschap (Politieacademie)

Interviews

De methode die het meest centraal staat in het empirische gedeelte van dit onderzoek is het interview. De interviews zijn voorbereid waarbij een topiclijst heeft geleid tot een lijst met onderwerpen en vragen. De topiclijst voor de interviews is samengesteld aan de hand van de hiervoor besproken literatuur. Er is zodoende sprake van deductief onderzoek (van Thiel, 2010) waarbij semigestructureerd interviews hebben plaatsgevonden (Boeije, 2008). Met elk van de respondenten is dezelfde topiclijst doorlopen tijdens het interview. De operationalisatie is weergegeven in paragraaf 4.3.

Per organisatie zijn twee interviews afgenomen, met uitzondering van de Politie waar één interview is afgenomen. In totaal hebben elf interviews plaatsgevonden met medewerkers die zich bezig houden met onderzoek. Per organisatie is er tenminste één medewerker geïnterviewd die zich in

een leidinggevende positie bevindt binnen de onderzoeksafdeling. Deze kunnen worden gekarakteriseerd als elite-interviews (van Thiel, 2010), daar vooraanstaande personen binnen het onderzoeksveld werd bevroegd die beschikten over veel kennis. Aan de hand van deze interviews is er een beeld verkregen over de invulling van de onderzoeksfunctie van de organisaties.

Documentenanalyse

Ter ondersteuning van de interviews is er gebruik gemaakt van bestaand materiaal waarmee een vollediger beeld is worden gegeven over de cases. Er is gebruik gemaakt van dertig verschillende bronnen. Hierbij kan worden gedacht aan jaarplannen, rapportages en evaluaties van onderzoek, strategische plannen en algemene documenten over organisatie(onderdelen). Dit materiaal verschaft aanvullende informatie over de cases. Ook diende de documenten om informatie uit de interviews te verifiëren. De documenten zijn allen verkregen (of gezocht op aanraden) van de respondenten. Aangezien het onderzoek deductief van aard is, is het zoek- en selectieproces gebaseerd op de eerder besproken literatuur en de daaruit voortgekomen operationalisatie.

4.3 Operationalisatie

Om de onderzoeksvragen en theoretische begrippen meetbaar te maken is er een operationalisatie gemaakt op basis van het theoretisch kader. In de onderstaande tabellen 5, 6, 7 en 8 zijn de concepten uit de wetenschappelijke literatuur via hun kenmerken vertaald naar indicatoren. Uit de indicatoren zijn waarden gedestilleerd.

Aan de hand van de indicatoren zijn de concepten meetbaar gemaakt zodat ze in de empirie konden worden onderzocht. Op deze manier werden de respondenten vragen gesteld die pasten binnen hun referentiekader en ervaringen, en in voor hen begrijpelijke taal (Boeije, 2008).

Tabel 5. Operationalisatie invulling onderzoeksfuncties

Concept	Kenmerk	Indicator	Waarde
Inbedding in organisatie	Structurele eigenschappen	Organisatie van onderzoek/ onderzoeksafdeling	Afzonderlijke medewerkers
			Geconcentreerd (afdelingen)
		Aantal onderzoekers	
		Tijdsbesteding m.b.t. onderzoek	Fulltime
			Parttime
	Plek van onderzoek/ onderzoeksafdeling in organisatie	Gecentraliseerd	
		Gedecentraliseerd	
	Uitbesteden van onderzoek	Typering van derden	
			Typering van onderzoek dat wordt uitbesteed
		Verhouding tussen derden en organisatie	Partnerrelatie
Sturende relatie			
Faciliterende relatie			

Concept	Kenmerk	Indicator	Waarde
Eigenschappen van onderzoek	Verbinding onderzoek met beleid	Plaats in beleidscyclus	Agendavormend
			Beleidsvoorbereidend
			Beleidsbepalend
			Beleidsuitvoerend
			Beleidsvaluerend
		Onderzoek dat leidt tot beleid	Trendonderzoek
		Voorspelling mogelijke ontwikkelingen	
	Institutionalisering van onderzoek		
	Zicht op gebruik en implementatie onderzoeksresultaten		
	Aard van onderzoek	Typering onderzoeksobject	Product
			Proces
			Dienst
			Politiek-bestuurlijke onderwerpen
			Beeldvorming
			Relatie overheid vs. burgers / afnemers
		Doel onderzoek	Praktisch doel / bijdrage aan bestaande praktijksituatie (toegepast / praktijkgericht)
Theorievorming / vergaring nieuwe kennis (wetenschappelijk)			
Aanwezigheid technologische aspecten		Technisch onderzoek	
		Niet-technisch onderzoek	
Mate van vernieuwing	Radicaal		
	Incrementeel		
	Non-innovatief		
Aansturing van onderzoek	Aansturing op uitvoeren onderzoek	Initiator	Top-down
			Bottom-up
			Horizontale aansturing
			Externe aansturing
	Prikkel voor onderzoek	Reactief onderzoek	
		Proactief onderzoek	
	Drijfveer	Behoeftegestuurd	
		Efficiëntiegestuurd	
		Vraaggestuurd	

Tabel 6. *Operationalisatie contingentiebenadering*

Concept	Kenmerk	Indicator	Waarde
Organisatie- context	Specifieke organisatieomgeving	Externe stakeholders	
	Algemene / universele organisatieomgeving	<i>Incentives</i> en beperkingen uit maatschappij	Economisch
			Technologisch
			Politiek
			Internationaal
			Demografisch
			Cultureel
			Geografisch
			Historisch
	Omgevingsdimensies	Complexiteit	Aantal invloeden / krachten
			Sterkte invloeden / krachten
		Dynamiek	Voorspelbaarheid
		Diversiteit van markten	Gediversifieerd
Geïntegreerd			
Vijandigheid		Mate waarin omgeving de organisatie gunstig gezind is	

De waarden van de complexiteit, dynamiek en diversiteit van markten van een organisatiecontext worden op de volgende wijze bepaald:

- Complexiteit: *complex* wanneer veel en/of sterke krachten en invloeden inwerken op de organisatie; *simpel* wanneer weinig en/of 'zwakke' (niet invloedrijke) krachten en invloeden inwerken op de organisatie.
- Dynamiek: *dynamisch* wanneer krachten onvoorspelbaar, turbulent en onregelmatig zijn; *stabiel* wanneer krachten voorspelbaar, constant en regelmatig zijn.
- Diversiteit van markten: *gediversifieerd* wanneer de organisatie een breed scala aan klanten, producten of geografische gebieden kent; *geïntegreerd* wanneer een organisatie één groep klanten, producten of geografische gebieden kent.

Tabel 7. *Operationalisatie maturity perspectief*

Concept	Kenmerk	Indicator	Waarde
Ontwikkelingsstadia van de onderzoeksafdeling	Ontwikkeling in organisaties	Beginsituatie	Oprichtingsjaar (leeftijd)
			Reden oprichting
		Situaties uit verleden	Veranderingen die sinds oprichting hebben plaatsgevonden
			Reden veranderingen
		Veranderingen / groei	Totale metamorfose
	Incomplete metamorfose		
	Huidige situatie		
	Maturityniveaus	Omschrijving organisatieprocessen en -activiteiten	Ad hoc
			Instabiele werkomgeving
			Afhankelijk van individuele capaciteiten
			Reactionair
			Planning en groepering van processen en activiteiten
			Herhaling van vergelijkbare processen en activiteiten
			Focus op organisatie- en <i>managerial issues</i>
			Gestandaardiseerd en gedocumenteerd
			Navolgbaar, controleerbaar en consistent
			Collectief begrip van activiteiten, rollen en verantwoordelijkheden
			Beheersing en beoordeling van processen en activiteiten
			Stabiliteit door voorspellingen en bewaking van kwaliteit
			Continue verbeteren van processen door feedback
Innovatie			
Proactief zwakke punten aanpakken			

De waarde van de leeftijd van een onderzoeksafdeling wordt op de volgende wijze bepaald:

- 0 - 4 jaar: *jonge* onderzoeksafdeling
- 5 - 14 jaar: onderzoeksafdeling van *gemiddelde* leeftijd
- 15 - 24 jaar: *oude* onderzoeksafdeling

Tabel 8. *Operationalisatie padafhankelijkheid*

Concept	Kenmerk	Indicator	Waarde
Organisatie-ontwikkelingen	Verklaring gedrag van individuen en omgeving vs. institutionele context	Begincondities	Details uit verleden
			Strategische keuzes uit verleden
		Instituties	Structuur / ontwerp onderzoeksafdeling
			Investerings
			Patronen, rollen, routines
			Regels, procedures, normen
			Contracten
		Processen van toenemende opbrengsten (zelfversterkend)	Voorgaande stappen zetten aan tot bewegingen in dezelfde richting
			Ontwikkelingen die niet zijn gebeurd / zijn uitgebleven
		Typering optimale situatie	

4.4 Data analyse en resultaatverwerking

De interviews die hebben plaatsgevonden zijn allen met een voicerecorder opgenomen en na afloop uitgeschreven. De uitgeschreven interviews zijn voorgelegd aan de respondenten om eventuele foutieve informatie aan te wijzen. De uitgeschreven interviews zijn vervolgens gecodeerd aan de hand van de geoperationaliseerde thema's. De documenten zijn op eenzelfde manier geanalyseerd en gecodeerd. Dit heeft als basis gediend voor de resultaten hoofdstukken. Dit leverde een compleet beeld op per thema dat is uitgewerkt in de resultaten. Op deze manier is er naar aanleiding van de resultaten een gestructureerd beeld gecreëerd per respondent en onderzocht organisatieonderdeel.

In de eerste zes empirische hoofdstukken zullen voor elk van de onderzochte uitvoeringsorganisaties afzonderlijk de eerste twee empirische deelvragen worden beantwoord. Er zal zodoende worden ingegaan op de manier waarop de uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun onderzoeksfunctie en hoe de organisatiecontext, het ontwikkelingsstadium en de padafhankelijkheid van de organisatie en het onderzoek te omschrijven zijn. Hierbij zal er een korte introductie per organisatie worden gegeven. Daarnaast zullen de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst per afzonderlijke uitvoeringsorganisatie. Zodoende wordt er een eerste stap gezet in de beantwoording van de laatste empirische deelvraag.

De uitvoeringsorganisaties zullen in de volgende volgorde worden besproken:

- Hoofdstuk 5: Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Hoofdstuk 6: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Hoofdstuk 7: Defensie
- Hoofdstuk 8: Belastingdienst
- Hoofdstuk 9: Rijkswaterstaat
- Hoofdstuk 10: Politie

De volgorde waarop de organisaties worden besproken is willekeurig en heeft zodoende geen betekenis.

In hoofdstuk 11 zal worden ingegaan op de laatste empirische deelvraag. Een voorzet hiervoor is in de eerste zes empirische hoofdstukken gegeven. In dit hoofdstuk zal worden beschreven in welke mate de invulling van een onderzoeksfunctie kan worden begrepen vanuit de drie verschillende verklaringsmodellen. Hierbij zullen alle uitvoeringsorganisaties tezamen worden besproken.

Tot slot zal in hoofdstuk 12 de conclusie van dit onderzoek centraal staan en daarbij antwoord worden gegeven op de vraagstelling van dit onderzoek. Hierbij zal worden beschreven hoe uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun onderzoeksfunctie en hoe verschillen en overeenkomsten te begrijpen zijn.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek zijn de betrouwbaarheid en validiteit van een onderzoek (van Thiel, 2010). De meeste moeilijkheden omtrent de betrouwbaarheid en validiteit in casestudyonderzoek worden veroorzaakt door het summiere aantal onderzoekseenheden (cases). In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de mogelijke storingsbronnen voor de validiteit en betrouwbaarheid en de manier waarop dit wordt tegengegaan in dit onderzoek.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt, volgens van Thiel (2010), bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen gemeten worden. Naarmate er meer nauwkeurigheid en consistentie wordt nagestreefd, kan er met meer zekerheid worden gezegd dat de onderzoeksbevindingen, in dit geval de beschrijvingen van de invulling van onderzoeksfuncties en de verklaringen voor verschillen en overeenkomsten, niet toevallig maar systematisch zijn. Met andere woorden, de onderzoeksmethoden zouden ook tot gelijke uitkomsten leiden wanneer het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd (Boeije, 2008).

Onsystematische of toevallige fouten worden in dit onderzoek zoveel mogelijk uitgesloten door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden, de interviews op te nemen met een memorecorder, en al de (bij benadering) letterlijk getranscribeerde interviews door de respondenten te laten nalopen op eventuele onjuistheden. Op deze manier is getracht het onderzoek zo betrouwbaar mogelijk te houden.

Validiteit

De validiteit van een onderzoek wordt uitgelegd als de mate waarin een onderzoeker meet (of verklaart) wat hij wil meten (Boeije, 2008), waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de interne en externe validiteit.

Casestudyonderzoek resulteert vaak in uitvoerige en omvangrijke beschrijvingen van het verschijnsel dat wordt onderzocht. Onderzoekers kunnen mogelijk tevens tot verklaringen van het onderzoeksfenomeen komen binnen de gegeven context. Het is echter moeilijk om de bevindingen te generaliseren naar andere situaties vanwege de uniekheid en contextgebondenheid (van Thiel, 2010). De zogenoemde externe validiteit, de mate waarin de onderzoeksconclusies ook gelden voor andere, niet onderzochte situaties, is om die reden vaak gering (Boeije, 2008). Aangezien de uitvoeringsorganisaties uit dit onderzoek sterk verschillen in hun taakbeschrijving en zich in unieke contexten en situaties bevinden, is de externe validiteit beperkt. Het feit dat ze echter allen onderzoek uitvoeren ten behoeve van hun eigen organisatie en met eenzelfde structuur te maken

hebben in de publieke sector, kunnen andere (onderzoekseenheden van) uitvoeringsorganisaties zich wellicht ook in de bevindingen herkennen.

De voornaamste methodologische mogelijkheid om het probleem met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit in casestudyonderzoek tegen te gaan, zoals in paragraaf 4.3 werd aangehaald, is triangulatie. Bij triangulatie wordt informatie op meer dan één manier verzameld of verwerkt. Dit kan door triangulatie van informatiebronnen, onderzoekers of methoden (van Thiel, 2010). In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van onderzoeksmethoden, namelijk het gebruik van interviews en het doen van een documentenanalyse. Op deze manier is getracht de interne validiteit, de mate waarin het redeneren binnen het onderzoek correct is uitgevoerd (Boeije, 2008), zo groot mogelijk te houden. Van Thiel (2010) wijst daarnaast op het operationalisatieprobleem bij een documentenanalyse: bestaand materiaal is voor een ander doel geproduceerd dan het onderzoek waarvoor de onderzoeker het wil gebruiken. Informatie sluit daarom niet altijd aan op de onderzoeksvragen en kan een bedreiging zijn voor de betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens. Het is om die reden van belang te achterhalen in welke context de gegevens tot stand zijn gekomen en wie de auteur is. Aan de hand daarvan kunnen posities en belangen worden meegenomen in het onderzoek (van Thiel, 2010). De meerwaarde van casestudyonderzoek daarentegen is de rijkheid aan empirische informatie, wat bijdraagt aan de interne validiteit (van Thiel, 2010).

Hoofdstuk 5: IND

In dit eerste empirische hoofdstuk zal de Immigratie- en Naturalisatiedienst [IND] onder de loep worden genomen. De IND voert het vreemdelingenbeleid, de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap uit (IND, 2011). De IND behandelt alle aanvragen van mensen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden, en voert in dit kader de volgende taken uit: het behandelen van aanvragen van vreemdelingen die bescherming vragen aan de Nederlandse overheid, aanvragen voor verblijfsvergunningen, aanvragen voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit, en het behandelen van aanvragen voor visa voor korte verblijven. De IND is zodoende de “toelatingsorganisatie van Nederland” (IND, 2011, p. 2).

Op basis van interviews en een documentenanalyse zal een beschrijving worden gegeven van de invulling van de onderzoeksfunctie bij de IND. Bij de IND zijn twee interviews gehouden; een met het plaatsvervangend hoofd van het Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie- en Analysecentrum [INDIAC] en een senior beleidsmedewerker van het INDIAC. Beide respondenten hebben een goed beeld van het onderzoek dat bij het INDIAC wordt uitgevoerd, respectievelijk omdat de medewerker zich in een leidinggevende functie bevindt of door het lange dienstverband bij de IND en het INDIAC. In dit onderzoek staat het onderzoek centraal dat wordt uitgevoerd bij het INDIAC.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe het INDIAC en het onderzoek zijn ingebed bij de IND (paragraaf 5.1), hoe de eigenschappen van het onderzoek te typeren zijn (paragraaf 5.2), hoe en door wie het onderzoek wordt aangestuurd (paragraaf 5.3) en hoe de omgeving van de IND en het INDIAC (paragraaf 5.4), de ontwikkelingen van het INDIAC (en de IND) (paragraaf 5.5) en de padafhankelijkheid van het INDIAC (paragraaf 5.6) kunnen worden omschreven. Tot slot zal in paragraaf 5.7 een conclusie worden gegeven waarbij de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

5.1 Inbedding onderzoek IND

In deze paragraaf zal worden beschreven hoe het onderzoek bij de IND in de organisatie is ingebed. Hierbij wordt gekeken naar de structurele kenmerken van de IND en het INDIAC en de manier waarop het onderzoek wordt uitbesteed. De IND zal tevens kort worden ingeleid.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst is een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De IND bestaat uit zes (klant)divisies en zes stafdiensten (IND, 2011). Het organogram van de IND is weergegeven in bijlage 1. De vier klantdirecties zijn onder te verdelen in de asioldirectie, directie naturalisatie en twee reguliere directies. De reguliere directies houden zich bezig met de instroom van vreemdelingen die niet asielgerelateerd zijn. Hierbij kan gedacht worden aan kennis- en arbeidsmigranten (regulier economisch) en gezinsvorming (regulier sociaal) (respondent IND1). Aan het hoofd van de IND staat de hoofddirectie die verantwoording aflegt over de IND aan de ministers voor Immigratie en Asiel, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (IND, 2011).

De onderzoeken en analyses die worden uitgevoerd bij de IND worden (bijna) allemaal bij het IND Informatie- en Analysecentrum uitgevoerd. Het INDIAC voert onderzoek en analyses uit waarbij kennis wordt gegenereerd om de IND, de vreemdelingenketen en (inter)nationale partners van

dienst te zijn (INDIAC, 2012). Respondent IND1 geeft aan dat er incidenteel op andere plekken binnen de organisatie onderzoek wordt uitgevoerd, zoals een klanttevredenheidsonderzoek.

Structurele eigenschappen onderzoek

Het INDIAC is een onderdeel van de (staf)Directie Uitvoering, Strategie en Advies [DUSA] (respondent IND2). De activiteiten van het INDIAC worden in grote mate bepaald door de doelstellingen en ambities van DUSA, die op zijn beurt zijn afgeleid van de IND-brede doelstellingen en ambities (INDIAC, 2012). Naar aanleiding van de vorming van de IND-visie op 2015 en in het kader van de bezuinigingen bij de Rijksoverheid is een discussie op gang gekomen over de ophanging van het INDIAC. Deze is echter nog niet uitgekristalliseerd.

Het INDIAC is in april 1995 opgericht en heeft altijd behoord tot de stafdirectie DUSA (of de voorlopers daarvan). Op dit moment bestaat het INDIAC uit een formatie van circa 15 fte aan onderzoekers. Alle onderzoekers houden zich in hun werk fulltime met onderzoek bezig (respondent IND1).

Het INDIAC kent drie verschillende werk- en aandachtsgebieden: ‘Klassiek’ INDIAC, de Mensensmokkel Informatie Groep [MIG] en het Europees Migratie Netwerk [EMN] (respondent IND1). Samen stellen ze de IND in staat het uitvoeringsbeleid van de IND aan te scherpen, verantwoording af te leggen en te voldoen aan (internationale) verplichtingen (INDIAC, 2012).

Ten eerste houdt ‘klassiek’ INDIAC zich onder meer bezig het uitvoeren van beleidsevaluaties, ex ante uitvoeringstoetsen, omgevingsanalyses en ad-hocverzoeken (respondent IND1). Naar aanleiding van een Europese verordening is het INDIAC daarnaast verplicht informatie uit te wisselen met EU-lidstaten met betrekking tot immigratie, verblijfsvergunningen en vreemdelingen (INDIAC, 2012).

Ten tweede levert de MIG inzichten ten behoeve van de preventie van mensenhandel, -smokkel en migratiecriminaliteit, en participeert in het Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel met andere opsporingsinstanties. De MIG deelt met hen signalen met als doel strafrechtelijke onderzoeksvoorstellen te helpen opstarten (INDIAC, 2012). Volgens respondent IND1 is dit het minst onderzoeksgerichte onderdeel van het INDIAC; de medewerkers “zijn bezig met informatie, maar dat strekt niet zo ver dat je dat ook altijd onderzoek kan noemen”.

Het EMN doet, tot slot, onderzoek in opdracht van de Europese Commissie waarbij de Europese beleidsvorming op het gebied van migratie en asiel wordt ondersteund. Het EMN levert “actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie” aan de EU en heeft tevens als taak burgers te informeren over deze onderwerpen (INDIAC, 2012: p. 9). De Europese Commissie heeft in elke lidstaat een contactpunt; in Nederland is dat het INDIAC (respondent IND1). INDIAC beantwoordt in dit kader jaarlijks ongeveer 120 ad-hocvragen van andere lidstaten.

INDIAC begeleidt daarnaast enkele malen per jaar extern onderzoek van onder meer promovendi en studenten, maar krijgt ook verzoeken om interne IND-onderzoeken buiten het INDIAC te begeleiden (bijvoorbeeld op methodologisch vlak) of van advies te voorzien. Wanneer INDIAC ziet dat de adviezen niet worden opgevolgd, wil INDIAC bij voorkeur niet met naam aan het onderzoek verbonden worden (respondent IND1).

Tussen de drie onderdelen van het INDIAC vindt samenwerking plaats, met name tussen klassiek INDIAC en het EMN. Daarnaast worden kennis en ervaringen over gemeenschappelijke onderwerpen en problemen uitgewisseld (respondent IND2).

Uitbesteden van onderzoek bij INDIAC

INDIAC besteedt zelden onderzoek uit aan derden. Redenen hiervoor zijn dat de afdeling zijn (vele) taken in de huidige samenstelling gedaan krijgt en dat daarnaast uitgebreide kennis van het informatiesysteem INDIS nodig is om het onderzoek uit te voeren (respondent IND1). Eventuele (politieke) gevoeligheid van de informatie en onderwerpen spelen geen rol bij deze afwegingen.

Uit de interviews met de respondenten kwam naar voren dat het INDIAC veel samenwerkt met andere (semi-)overheidsorganisaties. Er wordt onder andere samengewerkt met het WODC en de ketenpartners zoals het COA, de Vreemdelingenpolitie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Terugkeer & Vertrek. Met het CBS heeft het INDIAC een convenant gesloten ten behoeve van de (eerder genoemde) Europese verordening naar aanleiding waarvan INDIAC verplicht is informatie uit te wisselen met EU-lidstaten (INDIAC, 2012). Op dit terrein wordt tevens met EuroStat en Frontex samengewerkt (respondent IND1).

5.2 Eigenschappen van onderzoek INDIAC

In deze paragraaf zal de manier worden toegelicht waarop het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij het INDIAC wordt verbonden met het beleid van de IND. Daarnaast zal de aard van het onderzoek van het INDIAC worden gekarakteriseerd.

Verbinding onderzoek met IND-beleid

Onderzoek en analyses van het INDIAC richten zich voornamelijk op de beleidsbepaling, -uitvoering en –evaluatie. Er worden immers *ex ante*, *ex durante* en *ex post* studies verricht (respondent IND1). De *ex ante* uitvoeringstoetsen [EAUT] van het INDIAC, waarbij de gevolgen van voorgenomen beleid en regelgeving van het ministerie en beleidsmakers van de IND in kaart worden gebracht (INDIAC, 2012), zijn “een specialiteit van INDIAC” (respondent IND1). Op basis van de toets kan inzicht worden verkregen in de gevolgen van beleid en regelgeving voor de IND en de ketenpartners. De IND is in het verleden “te vaak overvallen” door onvoorziene consequenties van nieuw te implementeren beleid, en zodoende heeft de IND geleerd van het verleden door het INDIAC in de beleidsbepaling te betrekken (respondent IND2). Vanwege de grote populariteit van het instrument, mede naar aanleiding van het rumoer omtrent het vreemdelingenbeleid de afgelopen jaren, stelt het INDIAC als voorwaarde dat alleen uitgekristalliseerde beleidsvoornemens in aanmerking komen voor een EAUT. Alleen op die manier kunnen eenduidige uitspraken worden gedaan over de betekenis van de beleidsvoornemens voor de uitvoering (respondent IND1). Het zijn daarnaast tijdrovende, intensieve en stressvolle processen (respondent IND2).

Het INDIAC wordt ten tweede betrokken bij de beleidsuitvoering. Het INDIAC voert eens per zoveel jaar monitorstudies (trendonderzoeken) uit waarbij migratiestromen centraal staan (INDIAC, 2012). Dit is beleid in uitvoering. Voorbeelden hiervan zijn een *ex durante* evaluatie van de *kennismigrantenregeling* (respondent IND1) en jaarlijkse *tendrapportages Regulier* en *Naturalisatie* (INDIAC, 2012).

Ten derde voert het INDIAC onderzoek en analyses uit ten behoeve van beleidsevaluaties. Deze richten zich op de beoordeling van het uitvoeringsbeleid en de beleidsprocessen omtrent het vreemdelingenbeleid van de IND en de vreemdelingenketen (INDIAC, 2012). Zo zijn er recentelijk evaluaties gedaan met betrekking tot de afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid, en beleidsmaatregelen betreffende Somaliërs (respondent IND1).

Beide respondenten merken op dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van het grote aantal ex post naar ex ante studies.

Het INDIAC voert verder regelmatig omgevingsanalyses uit waar beschreven wordt wat er in een bepaalde periode is gebeurd op asiel-, naturalisatie- of migratiegebied. De omgevingsanalyses van naturalisatie en reguliere migratie verschijnen jaarlijks in een rapport. De asielomgevingsanalyses worden elke maand gepubliceerd. Hierin wordt de asielinstroom beschreven waarbij wordt uitgesplitst naar de herkomst van de asielzoekers. Aan de hand van de trendanalyses worden opvallendheden opgemerkt en kan men zo nodig tot beleidswijzigingen komen (respondent IND1).

Er zijn een “flink aantal” onderzoeken geïnstitutionaliseerd geraakt bij het INDIAC (respondent IND1). De MIG, die zijn eigen agenda heeft, het EMN dat wordt gestuurd vanuit Brussel en Klassiek INDIAC hebben, zoals hierboven besproken, allen hun eigen onderzoeken en analyses die periodiek terugkeren. Daarnaast maakt het INDIAC dit jaar een handboekje voor het maken van EAUT's zodat de versnipperde kennis die nu in de hoofden van INDIAC-ers zit, wordt vastgelegd op papier.

Beide respondenten geven aan niet altijd zicht te hebben op wat er gebeurt met de resultaten van onderzoeken van het INDIAC. Men kan via het elektronisch volgsysteem INDIAC-rapporten en begeleidende nota's volgen en zien bij welke afdeling de stukken in behandeling zijn, maar zodra stukken de IND verlaten, is dit niet meer mogelijk. Resultaten zijn wel duidelijk zichtbaar wanneer er wordt verwezen naar INDIAC-onderzoeken en –analyses in bijvoorbeeld rapporten, Kamerdebatten of in de media (respondent IND2). Er wordt daarnaast gewerkt aan de bruikbaarheid en effectiviteit van de informatie en de afstemming met beleidsmakers. In het verleden werden aanbevelingen vaak vanuit de optiek van het INDIAC geschreven. Tegenwoordig zoekt men, voordat rapporten worden afgeleverd, contact met beleidsmakers of –adviseurs zodat aanbevelingen al zijn afgestemd en het beter aansluit bij de uitvoering (respondent IND1).

Na de val van het kabinet Rutte I is het tot slot de vraag of voorbereidend werk van de IND en het INDIAC ten behoeve van nieuw beleid dat werd ingezet door de regering, wellicht voor niks is geweest (respondent IND1).

Aard van onderzoek INDIAC

Het onderzoek en de analyses die worden uitgevoerd bij het INDIAC richten zich allen op de diensten die de IND levert en politiek-bestuurlijke onderwerpen. Er worden immers onderzoeken gedaan naar nieuwe of verbeterde dienstverlening richting burgers en naar veranderingen in regels en wetten omtrent het vreemdelingenbeleid (respondent IND1).

Onderzoeken omtrent processen van de IND worden niet bij het INDIAC uitgevoerd; dit wordt bij een andere stafafdeling gedaan. Onderzoek naar beeldvorming van de IND wordt evenmin gedaan. Dit zou, volgens respondent IND1, resulteren in mediaonderzoek. De klanttevredenheidsonderzoeken worden onder meer aangestuurd de afdelingen Kwaliteit en Dienstverlening, en Communicatie. Hierbij geeft het INDIAC advies over methodologische aspecten van het onderzoek (respondent IND1).

INDIAC-onderzoek kan worden gekarakteriseerd als toegepast en praktijkgericht onderzoek. Het doel van de onderzoeken en analyses is immers bijdragen aan de bestaande praktijksituatie van de IND en het beleid omtrent vreemdelingenzaken. De meeste onderzoeken zijn echter wel op wetenschappelijke methodieken en principes gestoeld en zijn van wetenschappelijk niveau

(respondent IND1). Het minst academisch is, volgens respondent IND1, de MIG die beschrijvingen van vreemdelingen(trends) genereren. De EMN-studies zitten meer in de academische hoek, echter hierbij worden de onderwerpen en vraagstellingen door de Europese Commissie bedacht waarna de uitvoering van het onderzoek wordt overgelaten aan het INDIAC. Het Klassieke INDIAC is het meest academisch, aldus respondent IND1.

Onderzoeken en analyses van het INDIAC kunnen tot slot als niet-technisch worden getypeerd.

5.3 Aansturing van onderzoek INDIAC

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij het INDIAC wordt op verschillende manieren en uit verschillende hoeken geïnitieerd. Dit zal in deze paragraaf verder worden toegelicht.

De meeste onderzoeken en analyses worden top-down ingezet bij het INDIAC. Het overgrote deel van de verzoeken zijn afkomstig van de minister van Immigratie en Asiel, de directeur-generaal Vreemdelingenzaken, de hoofddirectie van de IND of een van de directeurs van de verschillende directies. Hiervoor wordt de leiding van het INDIAC benaderd. De “politiek en het kabinetsbeleid zijn [immers] leidend voor ons als uitvoeringsorganisatie”, aldus respondent IND1. Ook de maatschappelijke ontwikkelingen die de onderzoeksagenda van het INDIAC beïnvloeden, worden top-down ingestoken. Het afwijzen van top-down verzoeken gebeurt zelden.

Er komen daarnaast vanuit extern vragen binnen bij het INDIAC, zoals van universiteiten, andere organisaties of studenten. Hiervan wordt gezamenlijk beoordeeld of er een zinvolle vraag wordt gesteld waar de IND ook iets aan heeft. Hierover wordt vervolgens de hoofddirectie geadviseerd. Sommige vragen kunnen echter worden afgehandeld door de stafafdeling Middelen & Control (respondent IND2). Het EMN en de MIG kennen daarnaast veel externe invloeden, respectievelijk vanuit de Europese Commissie ('Brussel') en de partners in het Expertisecentrum Mensenhandel/Mensensmokkel (respondent IND1).

Er wordt weinig onderzoek bottom-up geïnitieerd. Er bestaat een zogenoemde groslijst bij het INDIAC waar onderwerpen op staan die (mogelijk) interessant zijn om te onderzoeken. Aan externe vragen wordt echter, mede door tijdgebrek, meer prioriteit gegeven.

Het onderzoek bij de INDIAC is als erg reactief te typeren. Het onderwerp trekt, volgens respondent IND1, veel maatschappelijke en politieke aandacht vanwege het feit dat het een heftig onderwerp betreft. Er moet om die reden vaak en snel ad hoc worden gereageerd op ontwikkelingen. Om die reden is er voor elke medewerker ongeveer 200 vrije uren per jaar gereserveerd voor het verwerken van ad-hocverzoeken en vragen want hoewel de inhoud ervan nog niet bekend is, weet men uit ervaring dat ze er zeker zullen komen (respondent IND1). Er wordt zodoende ruimte en tijd gecreëerd voor zaken die van te voren nog niet te voorzien zijn. De ad-hoczaken die langer dan een uur werk kosten, worden geregistreerd bij het INDIAC (respondent IND2).

Binnen het INDIAC bestaat de wens om meer proactief te zijn in het initiëren van onderzoeken en analyses. De afdeling heeft het echter de druk in de reactieve sfeer, dat deze initiatieven vaak sneuvelen (respondent IND1). De afdeling probeert wel proactief signalen op te vangen van ontwikkelingen, om zicht vervolgens voor te kunnen bereiden op de verzoeken die mogelijk in hun richting kunnen komen. Het onderzoeken van mogelijk consequenties van nieuw beleid heeft daarnaast binnen de gehele IND een proactievare houding teweeggebracht, wat zich uit in de vele verzoeken op ex ante uitvoeringstoetsen aan het INDIAC (respondent IND2).

5.4 Context INDIAC

In deze paragraaf zal de omgeving van de IND en het INDIAC worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de stakeholders en algemene, maatschappelijke invloeden die op de organisatie en de afdeling af komen. Daarnaast worden de verschillende omgevingsdimensies omschreven.

Organisatieomgeving

Respondent IND1 stelt dat één stakeholder van het INDIAC erg belangrijk is; de directeur van de (eigen) directie Uitvoering, Strategie en Advies. “Hij staat boven ons, hij is verantwoordelijk voor ons”, aldus respondent IND1. Zoals eerder in dit hoofdstuk is genoemd, worden de activiteiten van het INDIAC in grote mate bepaald door de doelstellingen en ambities van DUSA. En wanneer andere directeuren van directies iets willen bespreken met betrekking tot het INDIAC, is de directeur DUSA het eerste aanspreekpunt, “dat is immers het niveau waarop gesproken wordt” (respondent IND1). De media en de politiek hebben indirect invloed op het INDIAC. Alle opdrachten gaan immers via de directeur van DUSA. Maatschappelijke ontwikkelingen die de onderzoeksagenda van het INDIAC beïnvloeden, worden tevens top-down ingestoken. De agenda van het Europese Migratie Netwerk wordt daarnaast beïnvloed door Europese Commissie en ontwikkelingen en vragen van de Europese lidstaten (respondent IND2).

Klanten van de IND hebben geen invloed op het INDIAC aangezien er geen klantencontacten zijn tussen hen en het INDIAC. De onderzoekers houden zich niet bezig met individuele gevallen maar bijvoorbeeld met trends (respondent IND1).

Algemene invloeden vanuit de maatschappij bereiken het INDIAC ook, en kan de onderwerpkeuze voor onderzoeken beïnvloeden. Deze externe invloeden zijn vooral indirect merkbaar, aangezien de opdrachten voor het INDIAC allemaal top-down worden aangestuurd (respondent IND1). Stakeholders bepalen zodoende voor een groot deel welke van deze invloeden het INDIAC wel of niet bereiken. Een voorbeeld hiervan is een vraag die werd gesteld naar aanleiding van het begin van de economische (banken)crisis in 2009. De internationale organisatie voor nationale immigratie- en naturalisatieorganisaties vroeg het INDIAC een onderzoek naar de invloed van de economische crisis op migratiestromen te doen (respondent IND1).

Omgevingsdimensies

De omgeving van het INDIAC wordt door respondent IND1 als complex gekarakteriseerd door het grote aantal invloeden en krachten en de sterkte hiervan die op de onderzoeksafdeling afkomen. De omgeving kan daarnaast als dynamisch worden getypeerd. De plek van het INDIAC binnen de IND is stabiel; in het afgelopen decennium is de afdeling niet verplaatst binnen de organisatie en heeft zodoende altijd behoord tot de directie DUSA. De IND is daarentegen twee jaar geleden verhuisd van het ministerie van Justitie naar het ministerie van Binnenlandse Zaken (respondent IND1). De politieke situatie waar de IND en het INDIAC mee te maken hebben is daarnaast ook niet altijd stabiel en voorspelbaar. De respondent IND1 omschrijft de afgelopen kabinetsperiode van minister-president Rutte, met allerlei plannen op het gebied van vreemdelingenbeleid, en de periode die daarop volgde toen het kabinet was gevallen, als instabiel. Het onderwerp waar de IND zich mee bezig houdt noemt de respondent dan ook “hectisch en complex”. Het vermogen van de betrokken ministers en staatssecretarissen om hier mee om te gaan, heeft tevens invloed op de ervaren stabiliteit (respondent IND1).

Verder is de omgeving van de IND en het INDIAC te omschrijven als gediversifieerd. De klanten van de IND presenteren zich in uiteenlopende verschijningsvormen, zoals vreemdelingen die asiel aanvragen, kennismigranten of migranten die ten behoeve van gezinshereniging naar Nederland willen komen. Er wordt daarnaast op vele terreinen samengewerkt en vanuit verschillende klanten en (delen van) organisaties - die allen verschillende informatiebehoefes hebben - worden verzoeken en vragen ingediend waarop gereageerd moet worden (respondent IND1). De IND heeft daarnaast negen loketten waar ze haar diensten aanbiedt zoals de behandeling van aanvragen voor een verblijfsvergunning en het geven van informatie over verblijf in Nederland. Daarnaast is de IND sinds 2010 IND verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingen- en naturalisatiebeleid op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Om die reden zijn hier ook drie locaties (IND, 2011). De IND kent zodoende een breed scala aan diensten, klanten en geografische gebieden. Het INDIAC speelt op de uiteenlopende wensen en behoeftes van de organisatie in door zich op te delen in drie verschillende werk- en aandachtsgebieden, namelijk het 'klassieke' INDIAC, de MIG en het EMN. Op die manier tracht het INDIAC aan al haar verplichtingen te (kunnen) voldoen.

Respondent IND1 beschrijft dat de omgeving het INDIAC gunstig gezind is. Organisaties waar het INDIAC mee samenwerkt zoals COA en het WODC, daar worden goede relaties mee onderhouden. Voor de IND als gehele organisatie geldt dit niet altijd aangezien de organisatie soms met "negatieve dingen" bezig is wanneer mensen bijvoorbeeld worden afgewezen die in Nederland willen wonen. Ook worden vergissingen van de IND vaak groot uitgemeten in de media, aldus respondent IND1. Het INDIAC heeft hier niet direct 'last' van aangezien er geen direct contact met klanten van de IND plaatsvindt. Om die reden wordt de omgeving als gunstig gezind getypeerd.

5.5 Ontwikkelingsstadium INDIAC

In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen van het INDIAC (en de IND) worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de beginsituatie van het INDIAC en de veranderingen die sindsdien hebben plaatsgevonden. Daarnaast zal het maturityniveau van het INDIAC worden bepaald en toegelicht.

Ontwikkelingen INDIAC

In 1994 werd de IND opgericht en trad de herziene Vreemdelingenwet in werking. De IND werd daarnaast met verschillende ontwikkelingen geconfronteerd zoals een bijzonder grote asielinstroom naar aanleiding van oorlogen in onder meer Irak en Somalië (respondent IND2), met als hoogtepunt 52.000 asielzoekers in 1994, en (de erkenning van het) misbruik van de asielprocedure in het begin van de jaren '90 (IND, 2010). Verder kreeg de IND een nieuw informatiesysteem (INDIS) en begon de IND met een nieuwe organisatie-inrichting waarbij de IND, die toentertijd in Den Haag gevestigd was, vier regionale vestigingen erbij kreeg (respondent IND2). De organisatie groeide in die jaren in omvang.

De IND had "geen goede informatiepositie" op dat moment (respondent IND1), en er ontstond zodoende een behoefte om de grote asielinstroom te gaan analyseren. Op 1 april 1995 ging het INDIAC van start met vier medewerkers en een secretaresse (IND, 2010). Het INDIAC is, zoals eerder genoemd in dit hoofdstuk, nooit verplaatst binnen de IND en behoort tot de directie DUSA (of de voorlopers daarvan).

De IND wilde graag anticiperen op de ontwikkelingen op vreemdelingengebied om niet (opnieuw) overvallen te worden door grote aantallen asielzoekers (respondent IND2). Voorspelling doen op het gebied van asiel bleek echter "buitengewoon moeilijk" omdat het met veel onzekere factoren

samenhangt (respondent IND1). Het is immers bijna niet te voorspellen wanneer conflicthaarden zullen ontstaan in andere landen. Daarnaast is het asielbeleid van andere landen, wat invloed heeft op waar asielzoekers heen gaan, niet altijd voorspelbaar. De asielrends worden nog steeds maandelijks gepubliceerd.

Het INDIAC onderzocht in de beginjaren de trends op het gebied van reguliere migratie, asiel, naturalisatie, mensensmokkel en volgende (internationale) ontwikkelingen op vreemdelingen gebied (IND, 2010). In de loop der jaren is het INDIAC verder uitgebreid met andere onderwerpen waar de IND zich mee bezig houdt (respondent IND1). In de tweede helft van de jaren '90 werd de MIG opgericht, en in 2004 werd het INDIAC het contactpunt voor het EMN (IND, 2010). De veranderingen nemen zodoende de vorm van een incomplete metamorfose aan (Lievegoed, 1991). De taken en uitgangspunten van het begin van INDIAC zijn immers hetzelfde gebleven. Ze zijn uitgebreid en beter ontwikkeld, maar de oorspronkelijke structuren en taken zijn nog waarneembaar. Een beschrijving van de huidige situatie van het INDIAC is in paragraaf 5.1 uiteengezet.

Maturityniveau INDIAC

Wanneer er naar het *Capability Maturity Model* van Paulk en collega's (1993) wordt gekeken, is het INDIAC te karakteriseren als een organisatieonderdeel dat zich in het derde, gedefinieerde ontwikkelingsstadium bevindt. Het INDIAC heeft processen voor onderzoek "uitgebreid gedocumenteerd" (respondent IND2): standaardproducten hebben een vast sjabloon (respondent IND1). Voor elk nieuw onderzoek wordt een productformulier (onderzoeksopzet) gemaakt waarin onder meer de vraagstelling wordt toegelicht, aan wordt gegeven welke bronnen zullen worden gebruikt en hoeveel tijd er aan besteed gaat worden. Dit wordt vervolgens besproken met een hogere managementlaag in de organisatie en met de opdrachtgever van het onderzoek. Wanneer deze stappen doorlopen zijn, kan een onderzoek van start gaan (respondent IND1). De onderzoekers hebben daarnaast werkinstructies en houden hun voortgang bij (respondent IND2). Op deze manier zijn de onderzoeksactiviteiten consistent en navolgbaar. Verder vindt er feedback en evaluatie plaats bij het INDIAC door peerfeedback van medeonderzoekers, onder meer tijdens het wekelijkse afdelingsoverleg. Deze collegiale toets zorgt voor uitwisseling van informatie en ervaringen maar ook voor leermomenten voor de onderzoekers (respondent IND2). Feedback en evaluatie vindt tot slot plaats bij (voornamelijk) grote onderzoeksprojecten, waarbij ook hogere managementlagen en opdrachtgevers van onderzoek zijn betrokken, echter "niet altijd, maar soms wel" (respondent IND1). De feedback die het INDIAC krijgt, wordt meegenomen in volgend onderzoek.

Deze eigenschappen komen overeen met de karakteristieken van het gedefinieerde niveau van het model dat worden beschreven door Paulk en collega's (1993). Het tweede maturityniveau is een gepasseerd station omdat hierbij de herhaling van vergelijkbare activiteiten op basis van eerdere ervaringen centraal staat. Het documenteren, standaardiseren en groeperen van de activiteiten betekent dat het INDIAC een volgend niveau heeft bereikt. Het volgende, vierde niveau, is nog een stap te ver aangezien de focus in dit niveau ligt op het continue beheersen en beoordelen van processen en kwaliteit. Bij het INDIAC vindt feedback en evaluatie van het onderzoek wel plaats, maar dit is, in termen van het CCM model, te infrequent.

5.6 Padafhankelijkheid INDIAC

In deze paragraaf zal de padafhankelijkheid van het INDIAC worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op strategische keuzes en details uit het verleden van het INDIAC, de manier waarop het

INDIAC belemmeringen of kans vanuit de institutionele context ervaart, verdere ontwikkelingen en de typering van de optimale situatie van het INDIAC door de respondenten.

In de conclusie van dit hoofdstuk zal op de verwachtingen omtrent de padafhankelijkheid worden ingegaan.

Het INDIAC is, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, in 1995 opgezet en onderzocht trends en volgend ontwikkelingen op het gebied van vreemdelingen. Het 'klassieke' INDIAC heeft er in de loop der jaren taken bij gekregen en voert zodoende tegenwoordig veel beleidsevaluaties uit. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van het grote aantal ex post naar ex ante studies. De IND kreeg de behoefte niet louter de hoeveelheid asielzoekers en vreemdelingen te voorspellen en hun karakteristieken te analyseren, maar ook om daarvan te leren en erop te anticiperen met de organisatie. Het INDIAC is, volgens respondent IND2, "erg geprofessionaliseerd", groter geworden en met de tijd en ontwikkelingen in de maatschappij meegegaan.

Het INDIAC heeft in de loop der jaren taken erbij gekregen op het gebied van mensensmokkel. Naar aanleiding van aanscherping van beleid hieromtrent is de noodzaak ontstaan meer onderzoek te doen naar mensensmokkel en de mate waarin regels en het beleid werden nageleefd. Daartoe is de MIG opgericht. De naam MIG is ontstaan naar aanleiding van een toenmalige coördinator die "erg hield van MiG-vliegtuigjes. Zijn hobby was zweefvliegen", aldus respondent IND2. Het wordt *groep* is volgens de respondent om die reden gekozen, in plaats van gebruikelijke termen zoals *unit*, *cluster* of *afdeling*. In 2004 werd het INDIAC ook het contactpunt voor het Europese Migratie Netwerk. De MIG en het EMN zijn, vanwege het onderzoeks- en analyserende karakter van het INDIAC, "logischerwijs" bij het INDIAC gekomen (respondent IND2). Verschillende leidinggevendenden hebben in het verleden geprobeerd de medewerkers van het INDIAC een multifunctionele taakinfilling te geven, echter dit bleek niet altijd goed te werken door de aard van de verschillende onderzoeksgebieden en medewerkers (respondent IND2).

De institutionele context waarin het INDIAC zich bevindt, schept zowel kansen als belemmeringen voor het uitvoeren van onderzoek door de medewerkers van het INDIAC. De huidige ophanging van het INDIAC heeft, volgens beide respondenten, gevolgen voor (het gevoel van) onafhankelijkheid van het onderzoek. Enerzijds heeft men rechtstreeks toegang tot informatie en kennis en is de kans dat onderzoek impact heeft en leidt tot bijvoorbeeld een beleidswijziging groot. Anderzijds spelen organisatie- en politieke belangen mee en "kunnen mensen nog wel eens schrikken" wanneer de onderzoekers hun bevindingen zo objectief en neutraal mogelijk proberen te omschrijven (respondent IND1). Op die manier kan de onafhankelijkheid van het onderzoek in het nauw kan komen (respondent IND2).

Voor eerder gedane investeringen geldt hetzelfde; deze kunnen zowel een kans als een belemmering vormen. Op dit moment heeft het INDIAC een informatiesysteem dat is ingevoerd in 1995. Het huidige systeem INDIS is van groot belang voor het INDIAC aangezien het de belangrijkste bron is voor hun onderzoeken. INDIS is echter verouderd, en zodoende wordt er sinds 2007 gewerkt aan een nieuw informatiesysteem: INDIGO. Hierin worden dossiers van vreemdelingen gedigitaliseerd (respondent IND1). Het INDIAC probeert invloed op de inrichting van INDIGO uit te oefenen, zodat het informatiesysteem ook voor het INDIAC op een manier wordt ingericht dat er (weer) goed onderzoek kan worden uitgevoerd. Door uitstel van de ingebruikname van het nieuwe informatiesysteem, "werkt het INDIAC misschien langer door het met oude systeem dan de bedoeling was", volgens respondent IND1. Respondent IND2 geeft daarnaast aan dat de

investeringen in relaties met het WODC en CBS van waarde zijn geweest omdat er veel van geleerd is. Het INDIAC heeft zich, volgens de respondent, hierdoor verder kunnen professionaliseren.

Bepaalde patronen en routines binnen de IND worden door de respondenten van tijd tot tijd als belemmerend ervaren. Ondanks dat men bij het INDIAC beseft dat ze tot een organisatie behoren, en zodoende niet geheel onafhankelijk zijn, wordt de druk die vanuit de organisatie wordt uitgeoefend op het INDIAC als onprettig ervaren. De waan van de dag voert soms de boventoon waardoor langduriger onderzoek niet altijd mogelijk is. De val van het kabinet Rutte-I heeft er daarnaast toe geleid dat het INDIAC mogelijk dingen voor niks heeft gedaan, nu voorgestelde beleidsmaatregelen of –initiatieven mogelijk niet meer door gaan (respondent IND1). Er wordt zodoende veel ad-hoconderzoek gedaan (respondent IND2). Daarnaast bemoeilijkt de vraag om aanpassingen in de formulering van onderzoeksresultaten het doen van neutraal, onafhankelijk onderzoek (respondent IND1).

Respondent IND1 geeft aan dat regels en wetten vaak belangrijk zijn en stimulerend werken. Zo biedt de Europese verordening, die lidstaten verplicht informatie met betrekking tot immigratie, verblijfsvergunningen en vreemdelingen uit te wisselen met andere EU-lidstaten, “een soort ruggensteun om de IND ook op die koers te brengen” en “volgens die uniforme wijze te werken” (respondent IND1). Op die manier zijn regels bepalend voor het werk van het INDIAC. Het doorvoeren van die Europese manier waarop cijfers worden geregistreerd en gerapporteerd in de gehele IND, blijkt echter lastig, aldus respondent IND2. De respondent vreest dat de IND achter zal gaan lopen wat betreft gegevensuitwisseling, en beslissingen zal nemen op basis van cijfers die op ‘oude manieren’ van dataverzameling zijn gebaseerd, wanneer er geen verandering hierin plaatsvindt.

De respondenten schetsen uiteenlopende mogelijkheden in hun typering van de optimale situatie van het INDIAC. Hierbij heeft elk voordeel tegelijkertijd een nadeel. Het voordeel van de huidige situatie is dat het INDIAC direct contact met de beleidsmakers van de IND heeft. Dichterbij de hoofddirectie zitten, geeft een hiërarchisch voordeel en toegang tot meer informatie en kennis. De verhuizing naar een andere, neutralere stafafdeling heeft als voordeel dat het INDIAC wellicht minder last van de politieke druk (van de beleidsmakers) heeft. Het nadeel van beide opties is dat de afstand tot de beleidsmakers op die manier groter wordt, waardoor de directie van het INDIAC en DUSA meer zullen moeten overleggen en wellicht onderhandelen over de politieke gevoeligheid (respondent IND1). Een andere optie is om het INDIAC buiten de IND te plaatsen om de onafhankelijkheid te vergroten. Dit heeft echter als nadeel dat de toegang tot de belangrijkste informatie uit het informatiesysteem op die manier wordt bemoeilijkt.

Naar aanleiding van de vorming van de IND-visie op 2015 en in het kader van de bezuinigingen bij de Rijksoverheid is een discussie op gang gekomen over onder meer de ophanging van het INDIAC en de manier en plaats waarop de onderzoekstaken worden uitgevoerd. “Dit maakt dat je jezelf weer even een spiegel gaat voorhouden, van: waarom doen we wat we doen?” (respondent IND2). Dit kan mogelijk invloed hebben op de manier waarop het INDIAC op dit moment zijn werk doet. Het is hierbij, volgens de respondenten, mogelijk dat andere paden worden ingeslagen. Dit zijn echter afwegingen van hogerhand (respondent IND1).

5.7 Conclusie

In deze paragraaf zal een samenvatting en conclusie worden gegeven van de besproken onderdelen van dit hoofdstuk. Hierbij zullen de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

Conclusie invulling onderzoeksfuncties

Concluderend kan worden gezegd dat het onderzoek binnen de IND voor het overgrote deel bij één centraal gepositioneerde afdeling, het INDIAC, wordt uitgevoerd. De afdeling bestaat uit een formatie van 15 fte waarbij de medewerkers zich fulltime met onderzoeksactiviteiten bezig houden. Het INDIAC besteedt nagenoeg geen onderzoek uit.

Onderzoek van het INDIAC wordt voornamelijk door de IND uitgevoerd voor of gebruikt in de beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Er heeft hierbij een verschuiving plaatsgevonden van het grote aantal ex post (evaluatie) naar ex ante studies (voorbereiding). Er worden tevens onderzoeken uitgevoerd die kunnen leiden tot nieuw beleid. Een groot deel van de onderzoeken bij het INDIAC zijn geïnstitutionaliseerd geraakt. Het INDIAC heeft verder niet altijd inzicht in het gebruik of de implementatie van de onderzoeksresultaten binnen de IND.

Het onderzoek richt zich op de diensten en politiek-bestuurlijke onderwerpen binnen de IND en is als toegepast en praktijkgericht, niet-technologisch onderzoek en non-innovatief te karakteriseren.

Het onderzoek bij het INDIAC wordt voornamelijk top-down ingezet. Externen sturen tevens aan op onderzoek, echter in kleinere aantalen. Het onderzoek is daarnaast als reactief en vraaggestuurd te typeren.

Conclusie contingentiebenadering

Samenvattend kan worden gezegd dat de directeur DUSA en de Europese Commissie belangrijke en invloedrijke stakeholders zijn van het INDIAC. De media en de politiek hebben op indirecte manier invloed. Ook algemene, maatschappelijke invloeden bereiken het INDIAC op via stakeholders. De omgeving is daarnaast als complex (vanwege het grote aantal invloeden en krachten en de sterkte hiervan), dynamisch (omdat de politieke situatie niet altijd voorspelbaar is en de afdeling niet verplaatst is binnen de IND), gediversifieerd (vanwege het feit dat de IND een breed scala aan diensten, klanten en geografische gebieden kent) en gunstig gezind (vanwege de goede relaties die worden onderhouden) te karakteriseren.

De eerste verwachting van de contingentiebenadering is *niet* van toepassing, omdat de omgeving als complex is getypeerd, maar het INDIAC centraal gepositioneerd is binnen de IND. De tweede verwachting van de contingentiebenadering is *wel* van toepassing omdat de omgeving van de IND als gediversifieerd is getypeerd, en het INDIAC zich heeft opgedeeld in drie verschillende werk- en aandachtsgebieden om tegemoet te komen aan de uiteenlopende wensen en behoeftes. De laatste verwachting van de contingentiebenadering is *tevens van toepassing* omdat de omgeving als dynamisch is getypeerd en de onderzoeken van het INDIAC gebruikt of gevraagd worden voor de beleidsbepaling van het beleid.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de IND *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Contingentie	-	+	+	+

Conclusie maturityperspectief

In het kort kunnen de ontwikkelingen bij het INDIAC als volgt worden beschreven: het INDIAC is opgericht in 1995 en bestaat zodoende 17 jaar. De oprichting kwam voort uit de behoefte aan analyses van de asielinstroom ten behoeve van een betere informatiepositie van de IND. Belangrijke ontwikkelingen zijn geweest de oprichting van de MIG eind jaren '90 en dat het INDIAC in 2005 het Nederlandse contactpunt werd voor het EMN. De veranderingen nemen de vorm aan van een incomplete metamorfose. Het INDIAC bevindt zich tot slot op het derde, gedefinieerde maturityniveau.

De eerste verwachting van het maturityperspectief is *niet* van toepassing aangezien het INDIAC, als relatief oud organisatieonderdeel, 'slechts' het derde maturityniveau heeft. De tweede verwachting van het maturityperspectief is *wel* van toepassing omdat het onderzoek van het zeventien jaar oude INDIAC grotendeels geïnstitutionaliseerd is. De laatste verwachting van het maturityperspectief is *niet* van toepassing aangezien de oorspronkelijke invulling van de onderzoeksfunctie van het INDIAC in de loop der tijd is veranderd. Taken met betrekking tot de MIG en het EMN zijn bij het INDIAC gekomen. Daarnaast heeft er een verschuiving van ex post naar meer ex ante studies plaatsgevonden.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de IND *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Maturity	-	+	-	-

Conclusie padafhankelijkheid

De padafhankelijkheid van het INDIAC is als volgt te beschrijven: de MIG en EMN zijn logischerwijs toegevoegd aan het INDIAC vanwege het onderzoeks- en analyserend karakter. Daarnaast bleken multifunctionele taakinvullingen van INDIAC-ers in het verleden niet te werken door de aard van de verschillende onderzoeksgebieden en onderzoekers.

De ophanging van het INDIAC heeft zowel voor- als nadelen voor het uitvoeren van onafhankelijkheid onderzoek. Investering in het informatiesysteem en relaties met externen vormen daarnaast een stimulans aangezien het INDIAC hierdoor is geprofessionaliseerd. Wetten (al dan niet afkomstig vanuit de EU) vormen tevens een stimulans voor het onderzoek. Het INDIS is echter verouderd. De 'waan van de dag' binnen de IND en de val van het kabinet vormen echter belemmering voor het onderzoek.

Mogelijke verplaatsing van het INDIAC binnen of naar buiten de IND zou voordelen op kunnen leveren met betrekking tot de onafhankelijkheid en mogelijk hiërarchisch voordeel, maar zou nadelig zijn vanwege de grotere afstand tot de beleidsmakers van de IND.

De eerste verwachting van de padafhankelijkheid is *wel* van toepassing omdat er geen bewuste sturing op het totale design van de onderzoeksfunctie van de IND is geweest vanaf de oprichting. Taken omtrent de MIG en EMN zijn immers in de loop der jaren toegevoegd aan INDIAC. De tweede verwachting van de padafhankelijkheid is *ook van toepassing* aangezien de focus van het onderzoek van het INDIAC is veranderd en ontwikkeld sinds de oprichting van het INDIAC.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de IND *in grote mate* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Totaal
Padafhankelijkheid	+	+	+

Conclusie verklaringsmodellen

In het onderstaande schema zijn de uitkomsten van de verklaringsmodellen bij elkaar gebracht. In totaal waren vijf van de acht mogelijke verwachtingen van toepassing op het INDIAC en de IND. Samengevat kan worden gezegd dat de onderzoeksfunctie van de IND *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering, *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief en *in grote mate* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

Verklaringsmodellen	Contingentie	Maturity	Padafhankelijkheid	Verwachtingen
IND (INDIAC)	+	-	+	5/8

Hoofdstuk 6: UWV

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [UWV] zal centraal staan in dit tweede empirische hoofdstuk. Het UWV ondersteunt en stimuleert werkzoekenden bij het vinden van werk en werkenden om aan het werk te blijven. Daarnaast verzorgt het UWV sociaal-medische beoordelingen om vast te stellen of mensen arbeidsongeschikt zijn en wat hun belastingsmogelijkheden zijn. Wanneer werken niet (direct) mogelijk is, verzorgt het UWV uitkeringen (UWV, n.d.). Het UWV is zodoende verantwoordelijk voor onder meer de uitvoering van werknemersverzekeringen, de Ziektewet en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten [Wajong].

Naar aanleiding van interviews en een documentenanalyse zal een beeld worden geschetst van de invulling van de onderzoeksfunctie bij het UWV. Er zijn twee interviews gehouden; een met het hoofd Kenniscentrum UWV en een met een senior kennisadviseur van het Kenniscentrum UWV. Beide respondenten hebben goed zicht op het onderzoek dat bij hun organisatieonderdeel wordt uitgevoerd en hebben veel ervaring op het gebied van onderzoek op het sociale zekerheidssterrein. In dit onderzoek is met name het Kenniscentrum UWV bestudeerd.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe het Kenniscentrum UWV en het onderzoek zijn ingebed bij het UWV (paragraaf 6.1), hoe de eigenschappen van het onderzoek te typeren zijn (paragraaf 6.2), hoe en door wie het onderzoek wordt geïnitieerd (paragraaf 6.3) en hoe de omgeving van het UWV en het Kenniscentrum (paragraaf 6.4), de ontwikkelingen van het Kenniscentrum (en het UWV) (paragraaf 6.5) en de padafhankelijkheid van het Kenniscentrum (paragraaf 6.6) kunnen worden omschreven. Tot slot zal in paragraaf 6.7 een conclusie worden gegeven waarbij de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

6.1 Inbedding onderzoek van UWV

In deze paragraaf zal worden beschreven hoe het onderzoek bij het UWV in de organisatie is ingebed. Hierbij wordt gekeken naar de structurele kenmerken van het UWV en het Kenniscentrum en de manier waarop het onderzoek wordt uitbesteed. Het UWV zal tevens kort worden ingeleid.

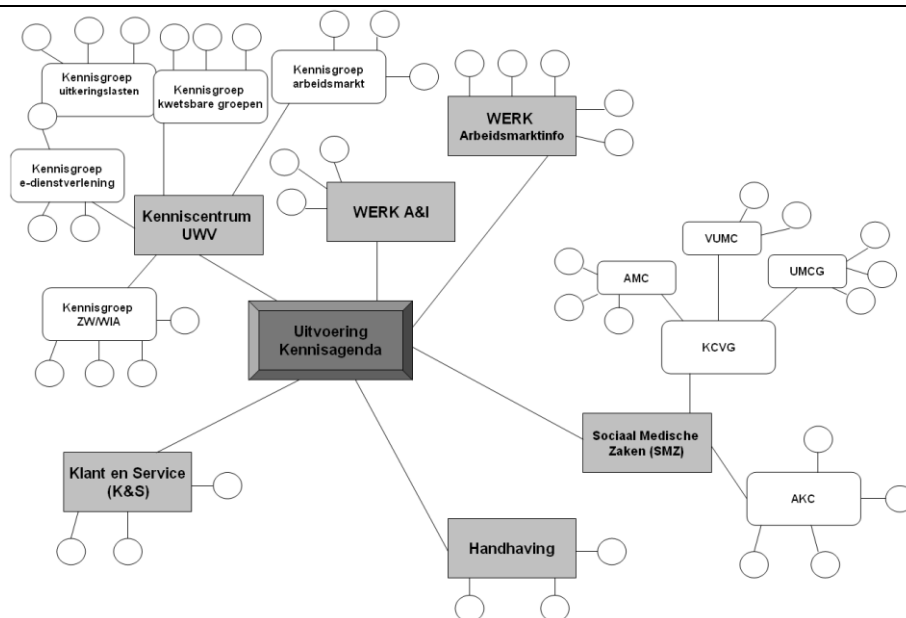
Binnen het UWV wordt op verschillende plekken onderzoek uitgevoerd en aan kennisontwikkeling gedaan (UWV, 2011). Het UWV bestaat uit vijf divisies, twee lijndirecties en zeven stafdirecties. Aan het hoofd van het UWV staat de Raad van Bestuur. Elk van de organisatieonderdelen heeft kennisvragen en kennisverzoeken (respondent UWV1). De Raad van Bestuur legt verantwoording af over de prestaties van het UWV aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [SZW]. Het organogram van het UWV is weergegeven in bijlage 2.

UWV beschikt over een grote hoeveelheid kennis, zowel in de administraties van het UWV als in de hoofden van de professionals die er werken. Het UWV wil deze kennis strategisch inzetten om arbeidsparticipatie te verhogen en wanneer mogelijk de uitkeringslasten beperken. Deze kennis wordt vervolgens gedeeld met de partners van het UWV op het terrein van werk en inkomen (UWV, 2011).

Structurele eigenschappen onderzoek

De stafafdeling Strategie, Beleid en Kenniscentrum [SBK] heeft een coördinerende en integrerende rol op de afstemming tussen het UWV en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (UWV, 2011). Het Kenniscentrum van SBK coördineert onder meer de kennisfunctie binnen het UWV, voert onderdelen van de kennisagenda uit, adviseert en ondersteunt strategische adviezen aan de Raad van Bestuur en divisies, beantwoordt ad-hocvragen, monitort ontwikkelingen van klantengroepen en neemt deel aan het Kennisplatform Werk en Inkomen (UWV, 2011). De afdeling SBK, die de “rechterhand van de Raad van Bestuur” vormt, vormt de *linking pin* tussen het ministerie van SZW en het UWV (respondent UWV1).

Het Kenniscentrum UWV² richt zich op concernbrede kennisvragen en onderzoek die voornamelijk gericht zijn op het hoofdkantoor van het UWV en het ministerie van SZW. In de kennisagenda, opgesteld door het Kenniscentrum, worden de belangrijkste strategische kennisthema's weergegeven en hoe deze worden opgepakt door en afgestemd met de verschillende (kennis)onderdelen binnen het UWV zoals de divisies *Sociaal Medische Zaken* en *Klant en Service*. Het Kenniscentrum is ingedeeld in kennisgroepen die overeenkomen met de kennisthema's uit de kennisagenda. Het Hoofd Kenniscentrum UWV is hiërarchisch verantwoordelijk voor de activiteiten van het Kenniscentrum en coördineert daarnaast, onder meer in de regiegroep Kennis waar lopende en actuele kwesties worden besproken, de verdere uitvoering van de Kennisagenda binnen het gehele UWV (respondent UWV1). In figuur 8 is een de organisatie van kennis binnen het UWV en zodoende de uitvoering van de kennisagenda schematisch weergegeven. Specifieke kennisvragen worden op deze manier dichtbij de beoogde afnemer van de UWV-diensten behandeld, terwijl de concernbrede vragen door het Kenniscentrum worden opgepakt.



Figuur 8. Organisatie kennis binnen UWV (verkregen via respondent UWV2 op 11 mei 2012).

Binnen het UWV houden zich ongeveer 50 medewerkers bezig met kennisvraagstukken, onderzoek en het genereren van (arbeidsmarkt)informatie. Het Kenniscentrum bestaat formeel uit een

² Hierna genoemd: Kenniscentrum

formatie van 16 fte aan onderzoekers en is daarnaast opgericht in 2005. Deze medewerkers hebben allen een fulltime onderzoeksfunctie.

Uitbesteden van onderzoek Kenniscentrum

Bij verschillende onderzoeksonderwerpen worden bij het Kenniscentrum (deel)onderzoeken uitbesteed. Analyses en onderzoeken waarbij de eigen databestanden van het UWV worden gebruikt, worden door het Kenniscentrum zelf gedaan. Bij drukte en een tekort aan mankracht kan hier een uitzondering op worden gemaakt, aldus respondent UWV2. Onderzoeken waarbij klanten van het UWV worden geënquêteerd of geïnterviewd, worden allemaal uitbesteed. Het UWV gebruikt haar platform *UWV Marktplaats* om vraag en aanbod van de onderzoeksopdrachten samen te brengen; alle opdrachten of startnotities worden op Marktplaats gezet waarna zowel grote als kleine ondernemingen zich hierop kunnen inschrijven. De inschrijvingen worden vervolgens beoordeeld aan de hand van een beoordelingsmodel (respondent UWV2).

Respondent UWV1 geeft aan dat de wens bestaat om de onderzoeken waarbij gebruik wordt gemaakt van enquêtes af te bouwen in verband met de lage respons hierop in voorgaande onderzoeken. Grootschalige enquêtes zullen echter wel ingezet blijven worden om de klantwaardering met betrekking tot het UWV te meten. Het klanttevredenheidsonderzoek dat de divisie *Klant en Service* bijvoorbeeld uit laat voeren, wordt via Europese aanbestedingen toegewezen aan organisaties zoals TNS Nipo en DESAN (respondent UWV1). Een voorbeeld van een project waarbij een deel van het onderzoekswerk wordt uitbesteed is groot onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie. Hiervoor is een econometristisch onderzoeksbureau ingehuurd om samen met het Kenniscentrum ingewikkelde data-analyses uit te voeren. Het volledig uitbesteden van een dergelijk project is niet mogelijk omdat de data uit de database van het UWV moeten worden gehaald. Daarnaast is expertise vereist van de data en databestanden om daar adequate analyses op te kunnen uitvoeren, aldus respondent UWV1.

Beide respondenten geven aan dat het Kenniscentrum overwegend sturend is in haar relatie tot derden die (deel)onderzoeken uitvoeren. De voornaamste reden hiervoor is dat de externen veelal niet genoeg kennis van het UWV en aanverwante onderwerpen hebben. Verder wordt er met protocollen gewerkt om de juiste informatie uit de dossiers te laten halen (respondent UWV1).

Het UWV kent tevens een bijzondere vorm van onderzoek dat wordt uitbesteed. Op basis van de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen [SUWI], artikel 32b, verstrekt het UWV subsidie aan externe partijen (UWV, 2011). Hiervoor wordt enkele malen per jaar een maatschappelijk relevant thema uitgeschreven die altijd betrekking heeft op het onderwerp rondom werk en re-integratie van mensen met een structurele functionele beperking. Na publicatie van het thema kunnen externen zich op Marktplaats hiervoor inschrijven waarna twee à drie partijen worden uitgekozen die subsidie krijgen voor het onderzoek. Deze subsidie is niet afkomstig uit gelden van het UWV (respondent UWV1). Op deze manier wordt er gewerkt continue algemene maatschappelijke kennis- en visieontwikkeling, onafhankelijk van de wensen en prioritering op onderzoeksgebied van de Raad van Bestuur van het UWV. Het subsidieonderzoek moet immers, anders dan het onderzoek dat wordt gefinancierd uit UWV-middelen, niet alleen ten bate van het UWV zijn maar tevens van de maatschappij als geheel (respondent UWV2).

Uit de interviews met de twee respondenten kwam naar voren dat het UWV samenwerkingsverbanden kent op onderzoeksgebied. De belangrijkste is het Kennisplatform Werk

en Inkomen waarin het UWV overlegt met haar belangrijkste *stakeholders*. Het ministerie van SZW, de Sociale Verzekeringsbank, de Inspectie SZW, de Raad voor Werk en Inkomen (binnenkort opgeheven) en het UWV zijn in het platform de kennisproducerende partijen. De gemeenten Amsterdam en Amersfoort en Divosa (Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen) nemen ook deel in dit samenwerkingsverband. Op deze manier wordt de aansluiting gezocht met gemeenten. Ten slotte neemt het CBS als adviserend lid deel aan het samenwerkingsverband (ministerie van SZW, n.d.; respondent UWV1). Het kennisplatform, waar het hoofd Kenniscentrum UWV zitting in neemt, komt acht keer per jaar samen waarbij kennis wordt gedeeld en ontsloten, samenwerking en verbinding worden gezocht en kennisagenda's worden afgestemd (respondent UWV2). Op deze manier tracht het platform de relevante kennisontwikkeling voor het terrein van werk in inkomen te bevorderen (UWV, 2011). Respondent UWV2 geeft hierbij aan dat het UWV en het ministerie van SZW significant meer onderzoeken en kennis ontwikkelen dan de overige partijen, maar de partijen zijn desondanks gelijkwaardige gesprekspartners in het kennisplatform.

Naast het Kennisplatform voor Werk en Inkomen werkt het UWV samen universiteiten. Dit is met name het geval op het gebied van sociaal-medische zaken, in het kader van de academisering van de verzekeringsgeneeskunde. Er wordt hierbij veel samengewerkt bij universitair onderzoek, promotieonderzoeken en –trajecten van verzekeringsartsen (respondent UWV2). Verder wordt er onder meer samengewerkt met het Sociaal Cultureel Planbureau.

6.2 Eigenschappen van onderzoek van UWV

In deze paragraaf zal de manier worden toegelicht waarop het onderzoek dat wordt uitgevoerd (in opdracht van het UWV) wordt verbonden met het beleid van het UWV. Daarnaast zal de aard van het onderzoek van UWV worden gekarakteriseerd.

Verbinding onderzoek met UWV-beleid

Onderzoeken van het Kenniscentrum worden in verschillende stadia van de beleidscyclus gebruikt. Het onderzoek wordt voor een groot deel door het ministerie van SZW en de politiek gebruikt, maar ook door het UWV zelf.

De kennisagenda, waarin de strategische kennisthema's worden weergegeven, lijkt te worden gebruikt voor de agendavorming van het Kenniscentrum en de overige kennisonderdelen van het UWV.

Het Kenniscentrum wordt veelvuldig gevraagd bij te dragen aan de beleidsvoorbereiding voor het ministerie van SZW (respondent UWV2). Naar aanleiding van analyses en onderzoeken van het Kenniscentrum wordt betekenis gegeven aan en uitleg gegeven over voorgestelde wijzigingen of invoering van bepaalde wetten en regelingen. Een voorbeeld daarvan is een uitgebreid dossieronderzoek in samenwerking met verzekeringsartsen naar de achtergrond van de problematiek omtrent de werk- en arbeidsondersteuning voor jonggehandicapten. De kennis die hieruit voortkwam is gebruikt voor de nieuwe Wet Wajong door het ministerie. In de memorie van toelichting wordt "veelvuldig verwezen" naar het onderzoek wat door het Kenniscentrum UWV is gedaan (respondent UWV1). Ook in de beantwoording van Kamervragen wordt vaak verwezen naar de rapporten van het Kenniscentrum. Op deze manieren heeft het Kenniscentrum invloed op de beleidsvoorbereiding, aldus respondent UWV1.

Het Kenniscentrum wordt daarnaast veel bij evaluaties betrokken. Respondent UWV1 geeft aan dat evaluaties van wetten vaak gebaseerd worden op de onderzoeksproducten van het Kenniscentrum. Op de vraag welke fase van de beleidscyclus de overhand heeft, antwoordt respondent UWV2 dat ze vermoedt dat dit de beleidsevaluatie is.

Bij het Kenniscentrum bestaat de wens minder gericht te zijn op 'Den Haag' en om de focus van het Kenniscentrum te verleggen naar kennisvraagstukken die betrekking hebben tot de uitvoering van het UWV (respondent UWV1). Deze wens is vertaald naar de Kennisagenda in twee kennisprogramma's, namelijk de kennisprogramma's *e-dienstverlening* en *de Ziektewet-arborol van UWV*. Hierbij wordt "nog nadrukkelijker in de kenniswaardeketen" geïnvesteerd met als doel dat "de uitkomsten van de diverse kennisprojecten verspreid en gebruikt worden en renderen in met kennis onderbouwde verbeteringen in de uitvoering en daarmee een bijdrage leveren aan het verhogen van participatie en/of verminderen van uitkeringslasten" (UWV, 2011, p. 12).

Het Kenniscentrum UWV voert verder regelmatig trendonderzoek uit waarbij veranderingen worden gemonitord en/of voorspellingen van mogelijke ontwikkelingen worden gedaan. Zicht op de werklozenpopulatie en aantal arbeidsgehandicapten is, volgens respondent UWV2, een essentieel, maar niet het grootste gedeelte van het werk. Daarnaast wil het Kenniscentrum bij beslissingen van het ministerie of de politiek de (mogelijke) gevolgen van beleid voor het UWV onderzoeken. Wanneer er bijvoorbeeld wordt gepleit voor een flexibelere arbeidsmarkt, zo stelt respondent UWV1, onderzoekt het UWV de gevolgen voor de sociale verzekeringen en met name de uitvoering ervan. Door kortdurende contracten maken mensen veel intensiever gebruik van de WW: "één iemand één jaar in de WW is heel wat anders dan twaalf mensen één maand in de WW. Dat kost qua uitkering evenveel, maar wij moeten twaalf keer vaker recht op uitkering vaststellen" (respondent UWV1).

Er vindt, naast het monitoren en doen van voorspellingen, en langlopende onderzoeksprogramma's, geen institutionalisering plaats van de onderzoeken die worden uitgevoerd bij het UWV (respondent UWV2).

Beide respondenten geven aan in grote mate zicht te hebben op wat er gebeurt met de onderzoeksresultaten van het Kenniscentrum. Zoals eerder genoemd ziet het Kenniscentrum haar resultaten regelmatig terug in nota's of veranderingen in de uitvoering. Resultaten kunnen echter tevens 'in een bureaula verdwijnen' (respondent UWV2). Hoewel het, volgens respondent UWV1, voorstelbaar is dat politieke en financiële argumenten het kunnen winnen van argumenten die voortkomen uit kennis en onderzoek, is er de hoop dat inzichten vanuit het Kenniscentrum "liefst ook een beetje een zwaargewicht" worden in de besluitvorming.

In het verleden werd niet bijgehouden wat er met de onderzoeksresultaten werd gedaan. Men hoopt hier beter inzicht in te krijgen door de nieuwe viermaandelijke rapportage die aan de Raad van Bestuur wordt gestuurd over de voortgang van de kennisagenda (respondent UWV2).

Respondent UWV1 geeft aan dat ze vanuit kennisoogpunt gezien de wind mee heeft: er wordt tegenwoordig een omgekeerde bewijslast gevraagd waarbij men in een *business case* moet aantonen dat iets werkt om er middelen voor te krijgen. Kennis en inzichten vanuit het Kenniscentrum spelen daarin een grote rol (respondent UWV1). Tegelijkertijd is er het besef dat middelen bij het UWV niet oneindig zijn; het Kenniscentrum kan eindeloos effectievere en efficiëntere beleidsvoorstellen doen, echter daar is simpelweg het geld niet voor beschikbaar. Om

die reden richt het Kenniscentrum zich in toenemende mate op onderzoeken waarvan men verwacht dat ze bruikbaar zullen zijn (respondent UWV2).

Aard van het onderzoek van UWV

Een groot gedeelte van het onderzoek dat bij het Kenniscentrum van het UWV wordt uitgevoerd, richt zich op de diensten die het UWV levert. Een voorbeeld hiervan is een onderzoek waarbij twee dienstverleningsconcepten worden vergeleken, namelijk *face-to-face* dienstverlening en e-dienstverlening. Daarnaast wordt er veel onderzoek gedaan naar politiek-bestuurlijke onderwerpen, deze hebben met name betrekking op de invulling van de wetten rondom sociale zekerheid (respondent UWV1). Onderzoeken rondom de beeldvorming ten opzichte van het UWV van klanten worden uitgevoerd bij de divisie Klant en Service. *Operational audits* en processen rondom de interne bedrijfsvoering worden elders binnen het UWV bestudeerd. Wanneer het processen betreft die dicht bij de doelstellingen van de kennisagenda liggen, zoals het zo snel mogelijk aan het werk helpen van mensen en voorkomen dat ze te lang klant zijn bij het UWV, wordt het onderzoek wel bij het Kenniscentrum uitgevoerd (respondent UWV1). Al het onderzoek van het Kenniscentrum wordt getypeerd als niet-technisch.

Het onderzoek dat bij het Kenniscentrum wordt uitgevoerd kan voor een kwart gekarakteriseerd worden als zuiver wetenschappelijk. Respondent UWV1 geeft aan dat bijdragen aan de wetenschappelijke literatuur worden gezien als “leuke bijvangst”. Driekwart van het onderzoek is toegepast onderzoek. Hierbij wordt gebruik gemaakt van methodieken uit de wetenschap, echter het dient voor het UWV altijd een praktische relevantie te hebben (respondent UWV2).

6.3 Aansturing van onderzoek van UWV

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij het Kenniscentrum wordt op verschillende manieren en uit verschillende hoeken geïnitieerd. Dit zal in deze paragraaf verder worden toegelicht.

De onderzoeken van het Kenniscentrum wordt voor een groot deel door de eigen onderzoekers geïnitieerd. De medewerkers organiseren zich in kennisgroepen, die eens per twee weken samenkomen om aan elkaar gerelateerde projecten te bespreken. Ze hebben hierbij “redelijke vrijheid om zelf te bepalen welke onderzoeken relevant zijn” (respondent UWV2). Er wordt geprobeerd zo veel mogelijk input vanuit de uitvoering van het UWV bij de start van projecten te betrekken, echter, zo stellen beide respondenten, dit beperkt zich tot de inhoud en in mindere mate tot de formulering van de vraagstelling en het gebruik van onderzoeksmethoden. Voor de medewerkers in de uitvoering “is het lastig een goed onderzoeksvraag te ontwikkelen” (respondent UWV2). Beide respondenten geven aan dat er weinig onderzoek top-down vanuit de organisatie wordt opgelegd.

De politiek (en politieke opportuniteit) heeft daarnaast invloed op de onderzoeksonderwerpen bij het UWV wanneer er wordt gevraagd om beleidsinformatie. De behoefte bestaat bij het Kenniscentrum om minder van dit onderzoek te gaan doen (respondent UWV1). Overige externen hebben verder relatief weinig invloed op het uit te voeren onderzoek.

Het onderzoek is om die reden voornamelijk als proactief te karakteriseren. Dit wordt, volgens respondent UWV2, vergemakkelijkt door het feit dat het Kenniscentrum op redelijke afstand van de uitvoering staat. Het kenniscentrum probeert zodoende vooruit te denken door rekening te houden met relevante ontwikkelingen en actuele beleidsplannen binnen de keten van werk en inkomen

(UWV, 2011) om op die manier in te kunnen spelen op de behoeftes van de toekomst door onderzoeken te doen die tevens bruikbaar zijn (respondent UWV2).

6.4 Context Kenniscentrum

In deze paragraaf zal de omgeving van het UWV en het Kenniscentrum worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de stakeholders en algemene, maatschappelijke invloeden die op de organisatie en de afdeling af komen. Daarnaast worden de verschillende omgevingsdimensies omschreven.

Organisatieomgeving

De belangrijkste stakeholders van het Kenniscentrum zijn het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en “de hele politiek” (respondent UWV2). Ook de partners uit het Kennisplatform Werk en Inkomen (de SVB, de Inspectie SZW en de Raad voor Werk en Inkomen) zijn belangrijk voor het bevorderen van de kennisontwikkeling van het gebied van sociale zekerheid. Deze stakeholders hebben echter weinig invloed op de werkwijze van het Kenniscentrum. Deze wordt voor een groot gedeelte door de onderzoekers van het Kenniscentrum zelf bepaald. Daarnaast is in de huidige kennisagenda voor een groot deel gericht op de kennis die het UWV *zelf* nodig heeft. Met de stakeholders wordt deze kennis wel gedeeld en krijgt het Kenniscentrum input. De organisaties nemen zodoende allen deel in het samenwerkingsverband vanuit hun eigen behoeften (respondent UWV2).

In het opstellen van de kennisagenda houdt het Kenniscentrum rekening met algemene invloeden vanuit de maatschappij die op het UWV afkomen. Een belangrijke invloed is die van de politiek en het ministerie van SZW, bijvoorbeeld wanneer besloten wordt een nieuwe wet zoals de Wet werken naar vermogen in te stellen. Indirect, via de politiek, zijn economische invloeden uit de maatschappij tevens voelbaar. Een voorbeeld hiervan is dat naar aanleiding van de afname in het re-integratie- en uitvoeringsbudget van het UWV, meer sprake zal zijn van e-dienstverlening in plaats van face-to-facedienstverlening in de toekomst (UWV, 2011). Demografische ontwikkelingen worden tevens gevolgd. Deze invloeden hebben impact op de omgeving en zodoende de uitvoering van het UWV. Het Kenniscentrum probeert de ontwikkelingen “in de gaten te houden en rekening hiermee te houden”, aldus respondent UWV2.

Omgevingsdimensies

De omgeving van het Kenniscentrum wordt door respondent UWV2 als complex getypeerd door het grote aantal (politieke) invloeden en krachten die op de onderzoeksafdeling afkomen. Het aantal invloeden is zodoende beperkt, maar de sterkte van de politieke invloeden is voelbaar. De organisatie om het Kenniscentrum heen, het UWV, is een organisatie die “voortdurend in verandering” en aan het reorganiseren is (respondent UWV2). Daarnaast is het werkveld van werk en inkomen instabiel. “Decentralisatie, centralisatie; alle richtingen hebben we wel gehad inmiddels”, aldus respondent UWV2. De omgeving is zodoende als dynamisch te omschrijven. De respondent merkt hierbij op dat hoewel de organisatie constant verandert, de mensen die hierin werkzaam zijn, binnen het netwerk blijven: “je komt heel vaak weer dezelfde mensen tegen”.

De omgeving van het UWV en het Kenniscentrum is verder als gediversifieerd te karakteriseren. UWV ondersteunt werkzoekenden onder meer bij het vinden van werk, verzorgt sociaal-medische beoordelingen en uitkeringen en is tot slot verantwoordelijk voor arbeidsmarkt- en

gegevensdienstverlening. UWV kent circa honderd vestigingen waar klanten langs kunnen komen. Verder zijn de activiteiten van UWV georganiseerd in vijf divisies. Het UWV kent zodoende een breed scala aan diensten, klanten en geografische gebieden. Hoewel invloeden echter vanuit verschillende hoeken op het Kenniscentrum afkomen, maakt het Kenniscentrum weinig onderscheid tussen haar verschillende opdrachtgevers. Er wordt op min of meer dezelfde manier gereageerd op hen. Bij het Kenniscentrum bestaat echter wel de wens minder gericht te zijn op 'Den Haag' en om de focus van het Kenniscentrum te verleggen naar kennisvraagstukken die betrekking hebben tot de uitvoering van het UWV (respondent UWV1).

Respondent UWV2 omschrijft de omgeving van het Kenniscentrum als overwegend gunstig gezind. De verhouding met het ministerie van SZW en de (keten)partners zijn "over het algemeen goed". De respondent merkt hier echter bij op dat de belangen van de afzonderlijke organisatie soms "lijnrecht tegenover elkaar staan" (respondent UWV2). Het UWV komt van tijd tot tijd negatief in het nieuws waarbij de organisatie niet altijd in staat is erop te reageren, "soms is het echt aan het ministerie om te reageren en kunnen we dat zelf niet". Het Kenniscentrum ondervindt hier echter niet direct de gevolgen van aangezien ze redelijk op afstand staan.

6.5 Ontwikkelingsstadium Kenniscentrum

In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen van het Kenniscentrum (en het UWV) worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de beginsituatie van het Kenniscentrum en de veranderingen die sindsdien hebben plaatsgevonden. Daarnaast zal het maturityniveau van het Kenniscentrum worden bepaald en toegelicht.

Ontwikkelingen Kenniscentrum

Het UWV is in 2002 ontstaan als resultaat van een fusie van verschillende uitvoeringsinstellingen (UWV, n.d.). De voormalige organisaties Cadans, Gemeenschappelijk Administratiekantoor [GAK], Gemeenschappelijk Uitvoerings Orgaan [GUO], Uitvoeringsorganisatie Sociale Zekerheid Overheidspersoneel [USZO], Sociaal Fonds Bouwnijverheid [SFB] en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen [LISV] zijn opgegaan in het UWV. Op 1 januari 2009 zijn het UWV en het Centrum voor Werk en Inkomen [CWI] gefuseerd op basis van een wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen [SUWI]. Alle op werk gericht activiteiten zijn sindsdien ondergebracht in de nieuwe divisie UWV WERKbedrijf (UWV, n.d.).

Het Kenniscentrum UWV is in 2005 opgericht. Voor 2005 bestond er een afdeling beleids- en informatievoorziening waar voornamelijk beleids- en statistische informatie werden gegenereerd. Onderzoekers van de afdeling deden tevens onderzoek dat vergelijkbaar is met het huidige onderzoek van het Kenniscentrum. De leiding van het UWV was echter "ontevreden" over de afdeling. Tegelijkertijd was er, volgens respondent UWV2, een behoefte ontstaan om kennis te ontwikkelen en het doen van (meer) specifiek onderzoek. Op deze manier zou bijvoorbeeld niet alleen worden gerapporteerd over de hoeveelheid WW-ers, werklozen en arbeidsgehandicapten, maar ook over de manier waarop die ontwikkelingen tot stand komen. De onderzoekers waren daarnaast "erg intern op hun onderzoek gericht" (respondent UWV2). Met het oprichten van het Kenniscentrum wilde de Raad van Bestuur beogen dat er niet alleen onderzoek werd gedaan, maar dat er een duiding aan de cijfers en ontwikkelingen werd gegeven. Er heeft zodoende een verschuiving plaatsgevonden van de focus op het doen van kwantitatief onderzoek naar het tevens

uitvoeren van kwalitatief onderzoek (respondent UWV2). De veranderingen nemen de vorm aan van een incomplete metamorfose.

Binnen het Kenniscentrum, dat “op een redelijk onafhankelijke positie zit”, bestaat de wens meer samen te werken met de andere divisies binnen het UWV. Door te werken in kennisprogramma’s wordt geprobeerd de verbinding en betrokkenheid tussen het onderzoek en de uitvoering in de verschillende divisies te bewerkstelligen (respondent UWV2). De kennisagenda heeft tevens een ontwikkeling doorgemaakt. Voorheen was de kennisagenda gericht op wat het Kenniscentrum “graag wilde onderzoeken”, echter in de huidige kennisagenda wordt meer naar de haalbaarheid wat betreft budgetten en fte gekeken. De kennisagenda is zodoende concreter geworden (respondent UWV2).

Maturityniveau Kenniscentrum

Het Kenniscentrum UWV is, in het kader van het *Capability Maturity Model* van Paulk en collega’s (1993), te typeren als een organisatieonderdeel dat zich in het derde, gedefinieerde ontwikkelingsstadium bevindt. Het Kenniscentrum heeft de processen rondom aanbesteding van onderzoek “allemaal vastgelegd en gedocumenteerd” (respondent UWV2). Daarnaast worden er criteria opgesteld voor de te beantwoorden vragen omdat het Kenniscentrum tijdsdruk ondervindt door de vele verzoeken die bij de afdeling binnenkomen. Een recente ontwikkeling dat het Kenniscentrum drie maal per jaar aan de Raad van Bestuur rapporteert over de gerealiseerde onderzoeken en wijzigingen die zijn gemaakt in de voorgenomen plannen (respondent UWV2). Op deze manier creëert de afdeling inzicht in haar onderzoeksprocessen en zijn ze zodoende navolgbaar en controleerbaar.

Daarnaast vindt er feedback en evaluatie plaats bij het Kenniscentrum, onderling, in kennisgroepen, tijdens kennisplatformbijeenkomsten of in andere overlegvormen. Bij deze collegiale toetsing worden onderzoeken en onderzoeksresultaten besproken; “iedereen presenteert wel eens een onderzoek” (respondent UWV2). Naar aanleiding van deze discussies over onderzoeken, kan aanpassing in bijvoorbeeld onderzoeksvragen of –methodieken plaatsvinden. Verder publiceert het Kenniscentrum drie keer per jaar het UWV Kennisverslag waarvoor stukken worden geschreven door de afdeling waarin resultaten van onderzoek terechtkomen. Tijdens het bespreken hiervan vindt tevens feedback plaats (respondent UWV2).

De hiervoor genoemde eigenschappen komen overeen met de karakteristieken van het derde, gedefinieerde niveau van het model dat worden beschreven door Paulk en collega’s (1993). Het volgende, vierde niveau, is nog een stap te ver. Er wordt binnen het Kenniscentrum gewerkt aan een frequente proces- en kwaliteitscontrole en de voorspelbaarheid van activiteiten, maar dit is nog niet ver genoeg uitgekristalliseerd dat aan de voorwaarden van het vierde niveau wordt voldaan.

6.6 Padafhankelijkheid Kenniscentrum

In deze paragraaf zal de padafhankelijkheid van het Kenniscentrum worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op strategische keuzes en details uit het verleden van het Kenniscentrum, de manier waarop het Kenniscentrum belemmeringen of kans vanuit de institutionele context ervaart, verdere ontwikkelingen en de typering van de optimale situatie van het Kenniscentrum door de respondenten.

In de conclusie van dit hoofdstuk zal op de verwachtingen omtrent de padafhankelijkheid worden ingegaan.

Het Kenniscentrum UWV is, zoals eerder genoemd in dit hoofdstuk, in 2005 opgericht. De structuur van het onderzoek en kennisontwikkeling binnen het UWV is, volgens beide respondenten, historisch ontstaan en gegroeid. Dit komt voort vanuit de verschillende organisaties die samengevoegd zijn tot het UWV (zie vorige paragraaf). Het feit dat medewerkers bij het WERKbedrijf arbeidsmarktinformatie genereren, komt voort uit het oude CWI vandaan dat nu gefuseerd is met het UWV. Daarnaast is het een wettelijke taak van UWV om arbeidsmarktinformatie te maken op regionaal niveau; “dat betekent dat je er niet twee hier in Amsterdam [hoofdkantoor] kan neerzetten, nee, dat betekent dat je op regionaal niveau mensen” moet plaatsen (respondent UWV1). Het subsidieonderzoek van het UWV, wat in paragraaf 6.1 is toegelicht, werd voor 2005 uitgevoerd door het LISV, maar na samenvoeging met het UWV is deze taak door het UWV overgenomen vanwege het feit dat het UWV goed in staat zou zijn relevante thema’s uit te schrijven voor de betrokken organisaties op sociale zekerheidsgebied (respondent UWV1). Verder zijn een aantal kennisafdelingen, zoals SMZ, dichter bij de uitvoering geplaatst omdat de kennis die daar ontwikkeld wordt, “echt dient om de verzekeringsarts en arbeidsdeskundigen van input te voorzien voor hun werk” (respondent UWV2). De respondent benadrukt zodoende dat het nastreven van verschillende doelen met onderzoek en kennis ook heeft geleid tot de verspreiding ervan in de organisatie.

Het is daarnaast een “logische keuze” geweest om het Kenniscentrum bij de stafafdeling Strategie, Beleid en Kenniscentrum te plaatsen, aldus respondent UWV1. Het Kenniscentrum, dat zich richt op concernbrede kennisvragen en onderzoek die voornamelijk gericht zijn op het hoofdkantoor van het UWV en het ministerie van SZW, en daarnaast de kennisfunctie binnen het UWV coördineert, ondersteunt op die manier de afdeling SBK die als ‘rechterhand’ van de Raad van Bestuur fungeert. De afdeling vormt, zoals eerder gezegd, de *linking pin* tussen het ministerie van SZW en het UWV al geheel.

De institutionele context waarin het Kenniscentrum zich bevindt, schept zowel kansen als belemmeringen voor het uitvoeren van onderzoek door de medewerkers van het Kenniscentrum. De huidige structuur van onderzoek en kennis binnen het UWV wordt, hoewel het een “nadeel is dat [de onderzoekers] allemaal op verschillende plekken werken”, niet als een belemmering ervaren voor het uitvoeren onderzoek. De manier waarop de uitvoering van de kennisagenda en de overlegstructuur tussen divisies en afdelingen georganiseerd is, is “een positieve manier om tot een mooie kennisagenda te komen” (respondent UWV2).

Eerder gedane investeringen worden tevens als een stimulans gezien voor het uitvoeren van onderzoek. Op het eerder uitgevoerde onderzoek kan, volgens respondent UWV2, op worden voortgebouwd. Soms heeft de afdeling het gevoel dat bepaald onderzoek al eens is uitgevoerd en zodoende herhaling plaatsvindt, maar onder meer door de samenwerking in het kennisplatform, wordt geprobeerd dit tegen te gaan. Daarnaast wordt geïnvesteerd in een elektronische boekenkast waarin kennis en onderzoeken kunnen worden samengebracht zodat ze goed terug te vinden zijn (respondent UWV2).

Bepaalde routines en rollen die medewerkers binnen het UWV aannemen die er al lang werken, kunnen soms leiden dat het vernieuwingen in de weg staat; de respondent heeft “soms het idee dat je heel veel dingen al gezien hebt en meegemaakt. Dat kan soms vernieuwing wat moeilijker maken” (respondent UWV2).

In de typering van de optimale situatie van het Kenniscentrum UWV, geeft respondent UWV2 aan dat wanneer de organisatie opnieuw zou mogen worden ingericht, de voorkeur zou worden gegeven aan het bij elkaar brengen van alle kennis- en onderzoeksafdelingen binnen het UWV. Daarnaast zou het beheer van alle data van het UWV, waar alle onderzoekers gebruik van maken, (organisatorisch) dichter bij de het Kenniscentrum kunnen worden geplaatst om belangen en prioriteiten beter op elkaar af te stemmen. Op dit moment is het datawarehouse geplaatst bij de directie Financieel Economische Zaken (respondent UWV2).

Het feit dat het Kenniscentrum op afstand van de uitvoering staat, en zodoende een “redelijk onafhankelijke positie” heeft, wordt als prettig ervaren. Op deze manier kan het Kenniscentrum “met behulp van [het] onderzoek zien of bepaalde dingen wel of niet goed gaan. Dat kunnen [ze] makkelijker signaleren” dan wanneer ze dichter op de uitvoering zouden zitten (respondent UWV2). Respondent UWV2 acht de kans dat er radicaal andere paden worden ingeslagen bij het Kenniscentrum niet groot, “dan zou er echt iets gruwelijks moeten veranderen in de wet of iets dergelijks”, dat vergt “behoorlijke druk”. Veranderingen zoals de wens om minder gefocust zijn met het onderzoek op ‘Den Haag’, zullen zodoende stapsgewijs gaan.

6.7 Conclusie

In deze paragraaf zal een samenvatting en conclusie worden gegeven van de besproken onderdelen van dit hoofdstuk. Hierbij zullen de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

Conclusie invulling onderzoeksfuncties

Concluderend kan worden gesteld dat het onderzoek en kennisontwikkeling binnen het UWV op verschillende plekken worden uitgevoerd. Het centraal gepositioneerde Kenniscentrum coördineert de kennisfunctie binnen het UWV. Het Kenniscentrum bestaat uit een formatie van 15 fte waarbij alle medewerkers een fulltime onderzoeksaanstelling hebben. Het Kenniscentrum besteedt een deel van het onderzoek uit aan voornamelijk onderzoeksinstituten en –bureaus via haar platform *UWV Marktplaats*. Hierbij gaat het voornamelijk om onderzoeken die worden gedaan naar klanten. De relatie tussen het Kenniscentrum en derden is als overwegend sturend te typeren.

Het onderzoek van het Kenniscentrum kan door het UWV worden uitgevoerd voor of gebruikt in alle fases van de beleidscyclus. Hierbij vindt geen institutionalisering van onderzoeken plaats. Er worden tevens onderzoeken uitgevoerd die kunnen leiden tot nieuw beleid. Het Kenniscentrum heeft een deel van de tijd zicht op het gebruik van haar onderzoeksresultaten binnen het UWV.

Het onderzoek van het Kenniscentrum richt zich op de diensten van het UWV en is als niet-technologisch en non-innovatie te karakteriseren. Driekwart is te typeren als toegepast, praktijkgericht onderzoek; de andere kwart als fundamenteel onderzoek.

Het onderzoek bij het Kenniscentrum wordt voornamelijk door eigen initiatief van de onderzoekers ingezet, en daarnaast door externen, in de vorm van de politiek en het ministerie. Het onderzoek is verder als proactief en behoefte- en efficiëntiegestuurd te typeren.

Conclusie contingentie benadering

Concluderend kan worden gezegd het ministerie van SZW en het Kennisplatform Werk & Inkomen belangrijke en invloedrijke stakeholders zijn van het Kenniscentrum. Algemene, maatschappelijke invloeden zoals politieke invloeden bereiken tevens het Kenniscentrum. Economische en demografische invloeden hebben daarnaast op indirecte manier invloed op het Kenniscentrum. De

omgeving is daarnaast als complex (vanwege het grote aantal (politieke) krachten en invloeden), dynamisch (vanwege het instabiele en veranderende werkveld), gediversifieerd (omdat het UWV een breed scala aan diensten, klanten en geografische gebieden kent) en overwegend gunstig gezind (vanwege de relaties die over het algemeen goed worden onderhouden) te karakteriseren.

De eerste verwachting van de contingentiebenadering is *niet* van toepassing, omdat de omgeving als complex is getypeerd, maar het Kenniscentrum centraal gepositioneerd is binnen het UWV. De tweede verwachting van de contingentiebenadering is ook *niet* van toepassing aangezien de omgeving van de IND als gediversifieerd is getypeerd, maar het Kenniscentrum zich niet heeft opgedeeld in op markt georiënteerde eenheden. De laatste verwachting van de contingentiebenadering is *wel* van toepassing omdat de omgeving als dynamisch is getypeerd en de onderzoeken van het Kenniscentrum gebruikt of gevraagd worden voor de beleidsbepaling van het beleid.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van het UWV *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Contingentie	-	-	+	-

Conclusie maturityperspectief

In het kort kunnen de ontwikkelingen bij het Kenniscentrum als volgt worden beschreven: het Kenniscentrum is opgericht in 2005 en bestaat zodoende zeven jaar. De oprichting kwam voort uit de behoefte aan kennisontwikkeling en meer specifiek onderzoek binnen het UWV. Daarnaast was er behoefte aan (meer) duiding van cijfers en ontwikkelingen die uit het onderzoek naar voren kwamen. Belangrijke ontwikkelingen zijn de intensivering van samenwerking met andere divisies geweest en de ontwikkeling van de UWV-brede kennisagenda. De veranderingen nemen de vorm aan van een incomplete metamorfose. Het Kenniscentrum bevindt zich tot slot op het derde, gedefinieerde maturityniveau.

De eerste verwachting van het maturityperspectief is *wel* van toepassing aangezien het Kenniscentrum, als organisatieonderdeel van gemiddelde leeftijd zich al op het derde maturityniveau bevindt. De tweede verwachting van het maturityperspectief is *niet* van toepassing omdat het onderzoek van het zeven jaar oude Kenniscentrum niet geïnstitutionaliseerd is. De laatste verwachting van het maturityperspectief is ook *niet* van toepassing aangezien de oorspronkelijke invulling van de onderzoeksfunctie van het Kenniscentrum in de loop der tijd is veranderd. Het Kenniscentrum heeft immers samenwerking met andere divisies geïntensiveerd en heeft een UWV-brede kennisagenda en organisatie van kennis ontwikkeld.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van het UWV *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Maturity	+	-	-	-

Conclusie padafhankelijkheid

De padafhankelijkheid van het Kenniscentrum is als volgt te beschrijven: de structuur van onderzoek en kennis binnen het UWV historisch gegroeid. De samenvoeging van verschillende organisaties en het nastreven van verschillende onderzoeks- en kennisdoelen leidde vervolgens tot de verspreiding onderzoeks- en kennisafdelingen door het de organisatie. De plaatsing van het Kenniscentrum bij de stafafdeling SBK is een logische keuze geweest vanwege de focus van de afdeling op de Raad van Bestuur en het hoofdkantoor van het UWV, en tevens het ministerie van SZW.

De verspreide structuur vormt geen belemmering voor het uitvoeren van onderzoek vanwege de UWV-brede organisatie er van door middel van de kennisagenda. Investerings in onderzoek zijn daarnaast een stimulans geweest omdat er op kan worden voortgebouwd. Routines binnen het UWV vormen soms echter een belemmering omdat ze vernieuwing in de weg staan.

Het mogelijk bij elkaar brengen van alle kennis en onderzoek binnen het UWV zou het onderzoek ten goede kunnen komen. Het voordeel van de huidige afstand tot de uitvoering is daarentegen de onafhankelijkheid die het Kenniscentrum heeft.

De eerste verwachting van de padafhankelijkheid is *wel* van toepassing omdat er geen bewuste sturing op het totale design van de onderzoeksfunctie van het UWV is geweest vanaf de oprichting. Sinds enkele jaren neemt het Kenniscentrum pas het voortouw hieromtrent. De tweede verwachting van de padafhankelijkheid is *ook van toepassing* aangezien de focus van het onderzoek van het Kenniscentrum is veranderd en ontwikkeld sinds de oprichting.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van het UWV *in grote mate* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Totaal
Padafhankelijkheid	+	+	+

Conclusie verklaringsmodellen

In het onderstaande schema zijn de uitkomsten van de verklaringsmodellen bij elkaar gebracht. In totaal waren vier van de acht mogelijke verwachtingen van toepassing op het UWV en het Kenniscentrum. Samengevat kan worden gezegd dat de onderzoeksfunctie van de onderzoeksfunctie van het UWV *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering, *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief en *in grote mate* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

Verklaringsmodellen	Contingentie	Maturity	Padafhankelijkheid	Verwachtingen
UWV	-	-	+	4/8

Hoofdstuk 7: Defensie

In dit hoofdstuk zal de derde uitvoeringsorganisatie worden besproken: (het ministerie van) Defensie. De Nederlandse krijgsmacht heeft drie hoofdtaken: de bescherming van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit en de Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal (ministerie van Defensie, 2012).

Op basis van interviews en documentenanalyses zal een beschrijving worden gegeven van de invulling van de onderzoeksfunctie bij de Defensieorganisatie. Er zijn twee interviews gehouden; een met het hoofd Cluster I/senior beleidsadviseur van Defensie Research & Development en een met de secretaris van het onderzoeksbureau van de Faculteit Militaire Wetenschappen. Er is voor deze respondenten gekozen omdat zij beiden goed zicht hebben op het onderzoek dat bij hun organisatieonderdelen wordt uitgevoerd. In dit onderzoek staan zodoende twee organisatieonderdelen van Defensie centraal: het ressort Defensie Research & Development [DR&D] en de Faculteit Militaire Wetenschappen.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe de organisatieonderdelen van de respondenten en het onderzoek zijn ingebed in de Defensieorganisatie (paragraaf 7.1), hoe de eigenschappen van het onderzoek te typeren zijn (paragraaf 7.2), hoe en door wie het onderzoek wordt geïnitieerd (paragraaf 7.3) en hoe de omgeving van Defensie en de organisatieonderdelen (paragraaf 7.4), de ontwikkelingen van de organisatieonderdelen (en Defensie) (paragraaf 7.5) en de padafhankelijkheid van de organisatieonderdelen (paragraaf 7.6) kunnen worden omschreven. Tot slot zal in paragraaf 7.7 een conclusie worden gegeven waarbij de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

7.1 Inbedding onderzoek bij Defensie

In deze paragraaf zal worden beschreven hoe het Defensieonderzoek in de organisatie is ingebed. Hierbij wordt gekeken naar de structurele kenmerken van Defensie, Defensie Research & Development en de Faculteit Militaire Wetenschappen, en de manier waarop het onderzoek wordt uitbesteed. Het onderzoek bij Defensie zal tevens kort worden ingeleid.

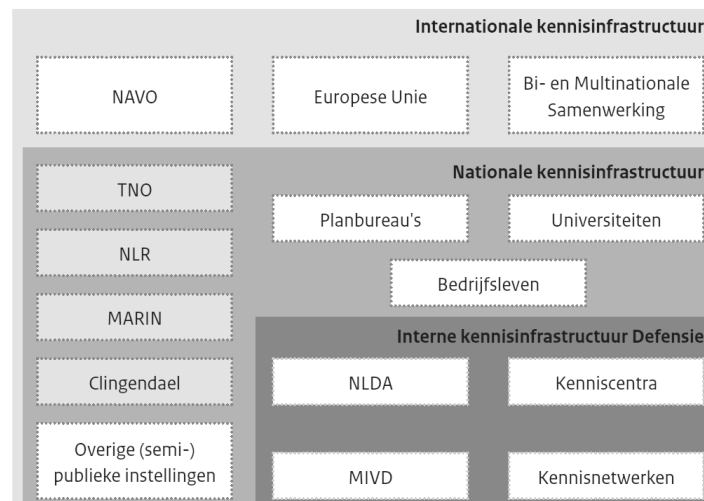
Het ministerie van Defensie bestaat uit de volgende onderdelen: de Bestuursstaf (het departement), de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht, de Koninklijke Luchtmacht, de Koninklijke Marechaussee, het Commando DienstenCentra en de Defensie Materieel Organisatie. De defensieorganisatie staat hierbij onder politieke leiding van de minister van Defensie (ministerie van Defensie, 2012).

Binnen Defensie wordt op verschillende plekken aan (wetenschappelijke en technologische) kennisontwikkeling en onderzoek gedaan, onder meer in kenniscentra, kennisnetwerken en bij de Nederlandse Defensie Academie en Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. De kennis die hieruit voortkomt wordt onder meer ingezet voor de wetenschappelijke advisering op verschillende expertisegebieden. Niet alle benodigde kennis is echter binnen Defensie aanwezig, of kan binnen

Defensie worden gegenereerd. Deze wordt, al dan niet in samenwerking, van buiten de Defensieorganisatie gehaald (Ministerie van Defensie, 2011).

Een deel van de benodigde kennis is weinig tot niet defensiespecifiek en is op de markt verkrijgbaar. Wanneer een expertisegebied dusdanig defensiespecifiek is, zorgt Defensie zelf voor de opbouw en de instandhouding van een expertisegebied (Ministerie van Defensie, 2011) omdat zonder gerichte investeringen van Defensie de benodigde kennis niet effectief en op doelmatige wijze voor Defensie beschikbaar of toegankelijk is (Defensie Materieel Organisatie [DMO], 2011). Hiervoor wordt samengewerkt met verschillende kennisinstellingen uit de publieke infrastructuur. Defensie maakt hierbij onderscheid tussen de interne en externe (nationale en internationale) kennisinfrastructuur (Ministerie van Defensie, 2011). Tot de nationale kennisinfrastructuur behoren onder andere TNO, het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium [NLR], het *Maritime Research Institute Netherlands* [Marin], Universiteiten en planbureaus. De NAVO en EU behoren onder meer tot de internationale kennisinfrastructuur.

In figuur 9 is de kennisinfrastructuur van Defensie schematisch weergegeven. De strategische partners van Defensie zijn gemarkeerd weergegeven.



Figuur 9. *Kennisinfrastructuur Defensie (Ministerie van Defensie, 2011, p. 35).*

Structurele eigenschappen onderzoek

Het ressort *Defensie Research & Development* valt onder de Directie Beleid van de Defensie Materieel Organisatie. De Defensie Materieel Organisatie draagt zorg voor het materieel van Defensie gedurende de gehele levensduur en stelt het materieelbeleid op (DMO, 2011). Het organogram van de Directie Beleid is weergegeven in bijlage 3. De Directie Beleid behoort tevens als enige DMO-onderdeel tot de Bestuursstaf van het Ministerie van Defensie, die verantwoordelijk is voor het maken van beleid voor alle Defensieonderdelen. De Directie Beleid heeft onder meer als taak het beleid op het gebied van het wetenschappelijk onderzoek te ontwikkelen. In het R&D-beleid voor Defensie wordt de effectieve en efficiënte ontwikkeling, belegging en borging van wetenschappelijke en technologische omschreven (DMO, 2011). Defensie Research & Development stuurt zodoende het externe onderzoek aan dat door de grote onderzoeksinstituten en een deel van de industrie wordt uitgevoerd (respondent DR&D). Dit wordt de externe kennisbasis genoemd.

Om in de toekomstige behoeften van Defensie te kunnen voorzien, worden er negen kennis- en technologiegebieden (en 40 subgebieden) onderscheiden. De kennistaxonomie vormt “een brug tussen enerzijds de behoefte aan Defensieonderzoek (vraag- of *pull*-zijde) en anderzijds de wetenschappelijke, conceptuele en technologische ontwikkelingen die nieuwe Defensiemogelijkheden kunnen creëren (aanbod of *push*-zijde)” (Ministerie van Defensie, 2010, p. 198). Hierbij wordt benadrukt dat de wisselwerking tussen vraag en aanbod belangrijk is. De negen kennisgebieden worden in de onderstaande tabel 9 weergegeven.

Tabel 9. *Negen kennisgebieden Defensie.*

Kennisgebieden	
1. Defensie Analyse	6. Bescherming
2. Voorzien-in, ontplooiën en voortzetten	7. Wapens: Karakteristieken, Prestaties en Effecten
3. Menselijk presteren, welbevinden en leefomgeving	8. Platformen: Karakteristieken, Prestaties en Effecten
4. Commandovoering & Controle	9. Netwerk Informatie & Infrastructuur
5. Omgevingsbewustzijn	

Defensie Research & Development is opgericht in 2005 als het gevolg van een reorganisatie bij Defensie. Daarvoor beschikten de krijgsmachtdelen (en de toenmalige Centrale Organisatie) elk over een eigen organisatie voor wetenschappelijk onderzoek. DR&D bestaat uit een formatie van 15 medewerkers die allen een fulltime onderzoeksfunctie hebben.

Het tweede Defensieonderdeel dat onder de loep wordt genomen, is Faculteit Militaire Wetenschappen [FMW]. De faculteit is onderdeel van de Nederlandse Defensie Academie [NLDA] en verzorgt militair-wetenschappelijk onderwijs voor (toekomstige) officieren en verricht wetenschappelijk onderzoek om het onderwijs te ondersteunen (Faculty of Military Sciences, 2010). De NLDA heeft een zelfstandige positie binnen Defensie. De academie legt verantwoording af aan de Commandant der Strijdkrachten en is administratief ondergebracht bij het Commando DienstenCentra. De NLDA is opgericht in 2005 en is voortgekomen uit het samengaan van de militaire opleidings- en onderzoeksinstituten Koninklijk Instituut voor de Marine [KIM], de Koninklijke Militaire Academie [KMA] en Instituut Defensie Leergangen. De Faculteit Militaire Wetenschappen is opgericht in 2005 om het wetenschappelijk onderwijs van het KIM en de KMA samen te brengen. Op deze manier zijn de officiersopleidingen en het wetenschappelijk onderzoek samengebracht (respondent FMW).

De Faculteit Militaire Wetenschappen bestaat uit drie kennisclusters: Militaire Bedrijfswetenschappen, Krijgswetenschappen en Militair Technische Wetenschappen. Het organogram van de Faculteit Militaire Wetenschappen is weergegeven in bijlage 3. De faculteit bestaat formeel uit een formatie van 38,9 fte aan onderzoeksmedewerkers (Faculty of Military Sciences, 2011). Deze medewerkers zijn zowel burgers als militairen en hebben zowel een onderzoeks- als onderwijsaanstelling. Daarnaast zijn er ook medewerkers die alleen lesgeven (respondent FMW).

Uitbesteden van Defensieonderzoek

Defensie Research & Development stuurt de externe kennisbasis van Defensie aan. Kennisontwikkeling en fundamenteel onderzoek op de negen kennisgebieden wordt uitgevoerd door organisaties en instellingen buiten de krijgsmacht (Ministerie van Defensie, 2010), met uitzondering van het eerste kennisgebied, Defensie Analyse. Dit wordt door Defensie intern verzorgd. Het overgrote deel van het externe onderzoek wordt door drie grote kennisinstituten gedaan; TNO, NLR en Marin. Aan TNO wordt bijvoorbeeld jaarlijks 33 miljoen euro aan doelsubsidie gegeven, dit is vastgelegd in de TNO Wet. De kennisgebieden worden gebruikt om kaders te stellen voor het onderzoek, waarbij er aan elk kennisgebied een bepaald geldbedrag wordt toegewezen (respondent DR&D). Het onderzoek dat wordt uitbesteed, gebeurt, zoals eerder genoemd, voor de benodigde kennis waarbij de opbouw en de instandhouding van een expertisegebied zonder gerichte investeringen van Defensie niet effectief en op doelmatige wijze voor Defensie beschikbaar of toegankelijk is. Onderzoeksprogramma's lopen meestal vier jaar.

Tussen DR&D en de kennisinstituten lijkt sprake van een partnerrelatie: Defensie inventariseert en selecteert de kennisvragen in de Defensieorganisatie, waarna het dat met de externe organisaties afstemt. De externen zijn veelal "goed thuis" in de Defensieonderwerpen. Daarnaast doen het bedrijfsleven en kennisinstituten ook aanbiedingen om onderzoek te doen. Hierover wordt ook onderling overlegd (respondent DR&D).

De Faculteit Militaire Wetenschappen besteedt weinig tot geen onderzoek uit. Het overgrote deel van het onderzoek wordt door de onderzoekers van de faculteit zelf gedaan. Voor specifieke onderwerpen, lichte onderzoeksondersteuning of wanneer er tijdelijk een tekort aan personeel is, worden er incidenteel mensen ingehuurd. De respondent van de Faculteit Militaire Wetenschappen benadrukt dat de relatie tussen de onderzoekers en de externen overwegend sturend is vanwege het feit dat er Defensieprojecten zijn "waar je nooit derden bij wilt hebben" of "die zo Defensiespecifiek zijn dat je automatisch sturend bent" (respondent FMW).

Uit de interviews met de twee respondenten kwam naar voren dat beide Defensieonderdelen, naast de opdrachtgever-opdrachtnemer-relaties bij het uitbesteden van onderzoek, ook samenwerkingsverbanden kennen. Er worden diverse projecten gedaan met onder meer de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, de Koninklijke Marechaussee, (civiele) universiteiten en vele andere organisaties. Door samen te werken kan er op gemeenschappelijke raakvlakken tussen de organisaties meer kennisuitwisseling plaatsvinden. De respondenten geven aan dat dit zeker in tijden van bezuinigingen regelmatig een haalbaar alternatief is omdat kosten worden gedeeld en verspreid. DR&D werkt ook op Europees niveau samen, bijvoorbeeld met de *European Defence Agency*. Een kanttekening daarbij is echter dat internationale samenwerking soms lang kan duren waarbij kosten kunnen oplopen door de uiteenlopende wensen en behoeften van de verschillende landen. Een voorbeeld hiervan is de NH90-helikopter (*NATO Helicopter '90*) die twintig jaar na de start van het project klaar was (respondent DR&D). Daarnaast is samenwerking met Defensie, gezien vanuit de ogen van externen, van tijd tot tijd lastig aangezien militaire Defensiemedewerkers (in tegenstelling tot burgermedewerkers) elke drie jaar van functie veranderen. Opgebouwde relaties kunnen hierdoor verloren gaan (respondent FMW).

7.2 Eigenschappen van Defensieonderzoek

In deze paragraaf zal de manier worden toegelicht waarop het onderzoek dat wordt uitgevoerd (in opdracht van Defensie) wordt verbonden met het Defensiebeleid. Daarnaast zal de aard van het Defensieonderzoek worden gekarakteriseerd.

Verbinding onderzoek met Defensiebeleid

Onderzoeken afkomstig van Defensie Research & Development en de Faculteit Militaire Wetenschappen worden in verschillende stadia van de beleidscyclus door de Defensieorganisatie gebruikt, hoewel dit niet altijd het primaire doel of insteek van het onderzoek was (respondent FMW). De onderzoeksrapporten en -resultaten worden verzameld in een database, waar iedereen binnen Defensie uit kan putten (respondent DR&D).

De strategie-, kennis- en innovatieagenda [SKIA], waarin de strategievorming van het bestuur van Defensie wordt verbeterd en richting worden gegeven aan de defensiespecifieke kennisontwikkeling en innovatie, wordt bijvoorbeeld gebruikt voor de agendavorming (respondent DR&D). Mede doordat de Defensieorganisatie een miljard euro moet bezuinigen, zal de SKIA, volgens (inmiddels demissionair) minister Hillen van Defensie, bijdragen aan “de effectiviteit van het optreden van de krijgsmacht en haar vernieuwend vermogen. Ook de structurele betaalbaarheid van Defensie wordt er door bevorderd” (Ministerie van Defensie, 2011, p. 5).

Volgens de respondent van DR&D speelt onderzoek ten behoeve van de beleidsbepaling een grote rol, met name voor keuzes met betrekking tot het materieel. Defensie maakt steeds meer gebruik van *Commercial-/Military Off-the-Shelf (COTS/MOTS)*-materieel (en materieel met COTS/MOTS-componenten) dat niet ontwikkeld is door Defensie zelf. Vaak is dit goedkoper dan zelf materieel ontwikkelen, is op voorhand meer zekerheid over de kosten en de looptijd en wordt meer flexibiliteit gegenereerd. Defensie wil hierbij “*smart buyer, smart user*” zijn, en zodoende wordt veel onderzoek hierop gericht (respondent DR&D).

Daarnaast worden met name materieelprojecten gebruikt in de beleidsuitvoering (respondent DR&D). Bij de FMW wordt bijvoorbeeld onderzoek gedaan over ethiek. De kennis die hieruit voortkomt wordt onder meer gebruikt in cursussen die worden gegeven aan militairen die uitgezonden gaan worden. In deze cursussen staan vragen zoals: “hoe ga ik in bepaalde situaties om met wat ik tegenkom, hoe handel ik dat voor mezelf en waar ligt de grens?” centraal.

Verder wordt er veel geëvalueerd bij Defensie, bijvoorbeeld reorganisaties en de invoering van Defensiematerieelkeuzeprojecten (respondent DR&D). Het operationele gedeelte wordt ook geëvalueerd; naar aanleiding van operaties in Srebrenica en Afghanistan wordt er gekeken wat er onder meer fout is gegaan, wat er beter kan en hoe dat te verwerken is in de opwerktrajecten voor volgende uitzendingen (respondent FMW).

Bij Defensie wordt weinig tot geen trendonderzoek of voorspellingen van mogelijke ontwikkelingen gedaan. DR&D omschrijft wel dat een deel van het wetenschappelijk onderzoek een *technology-watch* heeft waarbij gekeken wordt naar ontwikkelingen en wat er mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is het volgen van de ontwikkelingen omtrent elektrische wapens. Dit wordt al twintig tot dertig jaar gevolgd (respondent DR&D).

Beide Defensieonderdelen krijgen ook vragen vanuit het ministerie en de politiek in Den Haag. De onderzoeken en kennis die naar aanleiding van deze vragen worden geleverd, kunnen uiteenlopende stadia van de beleidscyclus dienen. Dit is sterk afhankelijk van de gestelde vraag. Bij de faculteit

speelt de beleidscyclus echter geen grote rol: “wij leveren input waar nodig, maar het regeert niet onze agenda” (respondent FMW). De adelborsten en cadetten, en het onderwijs dat aan hen wordt gegeven, vormt, volgens de respondent van de FMW, de basis. Defensie Research & Development heeft daarentegen bijna uitsluitend met de beleidscyclus te maken. Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat ze onderdeel zijn van de Directie Beleid die verantwoordelijk is voor het maken van beleid voor alle Defensieonderdelen.

Er vindt geen institutionalisering plaats van de onderzoeken die worden uitgevoerd bij Defensie Research & Development en de Faculteit Militaire Wetenschappen. Bij beide Defensieonderdelen wordt langlopend en/of doorlopend onderzoek gedaan waarbij een koers wordt uitgestippeld voor de onderwerpen die onderzocht moeten worden om op die manier de kennisbasis in stand te houden (respondent DR&D). Scheepsbouwprojecten, bescherming tegen nucleaire en biologische wapens en onderzoek naar *unmanned vehicles* zijn voorbeelden van onderwerpen waar doorlopend onderzoek naar wordt gedaan. Onderzoek volgt hierbij op eerder gedaan onderzoek. Bij de FMW wordt onderzoek tevens gestructureerd door de drie kennissecties, maar er vindt ook multidisciplinair onderzoek plaats waarbij mensen vanuit verschillende kennissecties op een onderwerp samenwerken. Dit wordt *strategic research orientation* genoemd (respondent FMW). Evaluatieonderzoeken keren bij Defensie systematisch terug, voornamelijk na afloop van operaties en uitzendingen: “een militair bereid zich altijd voor op de vorige oorlog” (respondent DR&D). De militaire vakkennis en inzichten worden op peil gehouden door na elke operatie te evalueren.

In hoeverre men zicht heeft op wat er gebeurt met de onderzoeksresultaten en –uitkomsten, is afhankelijk van het onderzoek of onderwerp. Bepaalde uitkomsten omtrent bemanningsconcepten waarbij de Marine probeert met zo min mogelijk mensen een schip te bemannen, zijn duidelijk toegepaste resultaten. Een voorbeeld van dubbele toepassingen van onderzoek is dat bepaalde apparatuur die ontwikkeld is om bijvoorbeeld het lopen in een patrouille te simuleren, ook kan worden ingezet bij de revalidatie van gewond geraakte militairen. Er wordt echter niet met alle onderzoeken iets gedaan. Bij DR&D wordt steeds vaker gekeken of men het gebruik van het onderzoek ziet. Zo niet, dan kan een onderzoeksvoorstel worden afgewezen. DR&D ondervindt daarnaast soms problemen met de toegankelijkheid van kennis die bij TNO in de databases wordt opgeslagen. Doordat kennis beveiligd kan zijn, is volledige kennisuitwisseling niet altijd mogelijk (respondent DR&D).

Universitair docenten en hoogleraren van de Faculteit Militaire Wetenschappen zijn min of meer verplicht om regelmatig te publiceren. De kennis die de wetenschappers met hun onderzoek creëren komt niet alleen het onderwijs ten goede maar zijn ook concreet terug te vinden in publicaties en op congressen (Nederlandse Defensie Academie, 2010). Alle onderzoeken die daarnaast worden uitgevoerd in opdracht van Defensie, daar gebeurt één op één iets mee in die zin dat het terecht komt in een beleidsplan, cursus of advies (respondent FMW). Er is echter ook een deel, volgens de respondent van de FMW, dat naast het publiceren geen concreet, meetbaar resultaat heeft.

Aard van het Defensieonderzoek

Het overgrote deel van het onderzoek dat bij Defensie Research & Development wordt uitgevoerd, heeft betrekking op de producten van Defensie: het materieel (respondent DR&D). Dit is overwegend technisch onderzoek. Bij de Faculteit Militaire Wetenschappen wordt er ook onderzoek gedaan naar processen en diensten van Defensie, politiek-bestuurlijke onderwerpen en de

beeldvorming rondom Defensie. Dit is sterk afhankelijk van de kennissectie waarin het gebeurt. Er wordt ook onderzoek gedaan naar de relatie tussen Defensie en de maatschappij zoals ethiekvraagstukken. Het belangrijkste is hierbij, volgens de respondent van de FMW, dat de faculteit officieren wetenschappelijk opleidt, en dat het onderzoek daar zodoende bij aan moet sluiten. De faculteit heeft echter ook een dienende functie richting Defensie. Dit levert soms spanning op.

Het onderzoek dat bij DR&D wordt uitgevoerd kan gekarakteriseerd worden als toegepast, praktijkgericht onderzoek. Dit onderzoek is echter wel op wetenschappelijke methodes en principes gestoeld (respondent DR&D). Het onderzoek van de FMW is daarentegen te typeren als wetenschappelijk waarbij theorievorming en kennisvergaring voorop staan. Aangezien men bij Defensie voorzichtig is met wat naar buiten wordt gebracht, is er “wetenschappelijke vrijheid, maar altijd binnen het kader van Defensie”, aldus de respondent van de FMW. Men kiest er om die reden van tijd tot tijd voor bepaalde publicaties minder groots te presenteren dan publicaties die minder stof doen opwaaien.

Er kan bij Defensie Research & Development niet bewust worden aangestuurd op radicale vernieuwingen en doorbraken in het onderzoek. De respondent van DR&D omschrijft dat dingen soms per toeval (*serendipity*) worden ontdekt en uitgevonden. Doorbraken duren vaak lang en zijn niet forceren. Vaak volgt onderzoek op voorgaand onderzoek waarbij incrementele vernieuwingen of verbeteringen worden gerealiseerd. Voorbeelden van doorbraken zijn de Amerikanen die nu middelen hebben om explosieven achterin gebouwen te ontdekken. Men kan ook nevenvangst hebben bij onderzoek, aldus de respondent van DR&D. Onderzoek op het gebied van evenwichtsorganen en waarnemingen van de mens heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat men er achter kwam dat simulatoren waarbij mensen leren op bewegende ondergronden ook kan worden gebruikt bij de revalidatie van patiënten die hun benen zijn kwijtgeraakt.

7.3 Aansturing van Defensieonderzoek

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij Defensie Research & Development en de Faculteit Militaire Wetenschappen wordt op verschillende manieren, vanuit verschillende behoeftes en uit verschillende hoeken geïnitieerd. Dit zal in deze paragraaf verder worden toegelicht.

Het programmaonderzoek bij DR&D wordt vaak formeel, top-down ingezet. De respondent van DR&D voegt hier aan toe dat er bij elk onderwerp “een behoorlijke pen van TNO of NLR achter zit”. Er zijn daarnaast ook horizontale invloeden vanuit Defensie, bijvoorbeeld voor het Defensie R&D plan. Defensieonderdelen worden hiervoor gevraagd input te leveren; dat is vraaggestuurd. Het technologieonderzoek van DR&D is daarentegen meer bottom-up geïnitieerd.

Vanuit externen, de kennisinstituten of industrie, komen ook aanbiedingen om onderzoek te doen (aanbodgestuurd). De politiek (en politieke opportuniteit) heeft ook invloed op de onderzoeksonderwerpen bij Defensie. Tot slot wordt er veel bij Defensie gebaseerd op de manier waarop de NAVO werkt, zoals doctrines, en schalen en meetinstrumenten voor onderzoek. Er wordt ook steeds meer samengewerkt op Europees niveau, waar standaarden worden gezet (respondent DR&D).

Onderzoekers van de Faculteit Militaire Wetenschappen zitten vaak in allerlei netwerken van waaruit op horizontale manier inspiratie voor onderzoek wordt opgedaan. Vanuit hun persoonlijke expertise en academische nieuwsgierigheid kan tevens onderzoek worden geïnitieerd. Een deel van het onderzoek wordt als opdracht gegeven door het ministerie of politiek in Den Haag (respondent

FMW). Als blokkademacht voor onderzoek noemt de respondent van de FMW de commandostructuur die men kent binnen Defensie: een hoger geplaatste militair binnen Defensie in incidentele of extreme gevallen onderzoek tegenhouden. Het feit dat militairen elke drie jaar van functie veranderen, kan ook zorgen voor oponthoud of afstel van onderzoek. Tot slot kan van binnen Defensie een verzoek voor een promovendus worden ingediend, de zogenoemde operationele commando-AIO, wanneer een commandant iemand aandraagt om voor een bepaalde tijd onderzoek te doen op een bepaald onderwerp om vervolgens te promoveren (respondent FMW).

Er zijn verschillende prikkels voor onderzoek te onderscheiden bij de beide Defensieonderdelen. Het onderzoek van DR&D ligt soms voorop in de wereld, zoals op gebied van scheepsbouw, sensoren en simulaties. Op deze en andere onderwerpen wordt proactief onderzoek gedaan om de kennisbasis uit te breiden en up-to-date te blijven. Vereisten hierbij zijn dat het in de Defensiebehoefte voorziet en dat het uniek moet zijn in zowel vraag als aanbod. Defensie is bijvoorbeeld erg geïnteresseerd in het onderzoek op het gebied van milieu, maar aangezien veel daarvan niet Defensiespecifiek is, neemt Defensie daar niet het initiatief om proactief onderzoek hiernaar te doen. Daar wel milieuonderwerpen echter wel Defensiegebonden zijn, bijvoorbeeld op het gebied van munitie, neemt Defensie wel het voortouw (respondent DR&D). Kortom, als het Defensiespecifieke onderwerpen betreft, wil Defensie *leading* zijn, zo niet dan volgen ze de buitenwereld. In dat kader speelt een organisatie zoals de NAVO ook een grote rol. De NAVO zet veel trends die Defensie zal (moeten) volgen.

DR&D voert daarnaast veel onderzoek uit in reactie op incidenten en voorvallen die al dan niet tijdens operaties gebeuren. Het kennisgebied Bescherming is bijvoorbeeld erg reactief; wanneer het gaat om bermbommen, wordt Defensie in het buitenland voortdurend geconfronteerd met nieuwe ontwikkelingen. Onderzoek op dit onderwerp is als “een race tussen bescherming, aanvalskracht en vernietiging”, aldus de respondent van DR&D. In het interview met de respondent van DR&D werd duidelijk dat proactief en reactief onderzoek soms door elkaar heen lopen; tijdens het reageren op incidenten, wordt er proactief gezocht naar oplossingen en nieuwe mogelijkheden om met de nieuwe situatie om te gaan (respondent DR&D).

Bij de Faculteit Militaire Wetenschappen wordt het grootste gedeelte (plusminus 70%) van het onderzoek gekarakteriseerd als proactief. Vanuit de netwerken volgen onderzoekers maatschappelijke ontwikkelingen die wellicht onderwerp van onderzoek kunnen worden. Vanuit hun persoonlijke expertise kunnen ook onderwerpen worden aangedragen (respondent FMW). De onderzoekers reageren daarnaast op *hot items* zoals *cyberwarfare*. Verder bewegen ze mee met maatschappelijke of Defensieontwikkelingen. Het militair recht ontwikkelt zich bijvoorbeeld snel op dit moment. Defensie heeft immers militairen verspreid over dertig landen in de wereld. Mochten de militairen ter plekke een criminele daad begaan, dan moet dat in het militair recht zijn vastgelegd. Dit zijn problemen waar, volgens de respondent van de FMW, Defensie twintig jaar geleden niet mee te maken had. De faculteit ziet het als haar taak om aan die veranderende omgeving van Defensie een omlijsting te geven en er meer op in te zoomen om de militairen (beter) te scholen en voor te bereiden op operaties. Daarnaast zijn er vraagstukken omtrent *waterbaarding* en ethische kwesties waarop gereageerd moet worden (respondent FMW).

7.4 Context Defensieonderzoek

In deze paragraaf zal de omgeving van de Defensieorganisatie, Defensie Research & Development en de Faculteit Militaire Wetenschappen worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de stakeholders en algemene, maatschappelijke invloeden die op de organisatie en de organisatieonderdelen af komen. Daarnaast worden de verschillende omgevingsdimensies omschreven. De twee Defensieonderdelen zullen afzonderlijk worden besproken.

Organisatieomgeving DR&D

Defensie Research & Development kent vele stakeholders binnen Defensie. De grootste spelers zijn de kennisinstellingen, in het bijzonder TNO. De kennisinstellingen proberen (al dan niet via andere stakeholders) hun onderzoek door te zetten bij DR&D. Europese en NAVO-afspraken hebben tevens invloed. DR&D volgt bijvoorbeeld ontwikkelingen en onderzoeken van de *European Defence Agency* en de NAVO (*Centres of Excellence*). Vaak wordt NAVO-kennis aangepast aan de Nederlandse situatie: “Nederlandse militairen zijn net iets anders, en doen dingen net iets anders” en beschikken over andere middelen dan andere landen (respondent DR&D). Daarnaast is Defensie de *Technology Readiness Levels*, een erkende schaal van onderzoek, gaan gebruiken. “NATO gebruikt die, dus Defensie ook”, aldus de respondent.

Binnen het ministerie van Defensie stelt de Adviseur Kennis- en Strategiebeleid het onderzoeksbeleid op en stelt de Defensiestaf operationele behoeftes. De Defensie Materieel Organisatie schaft daarnaast materieel aan en heeft zodoende behoefte aan onderzoek. Tot slot bestaan er kennisbehoefte binnen de verschillende krijgsmachtdelen. Deze hebben allen invloed op het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij DR&D. Daarnaast komen er initiatieven vanuit de Tweede Kamer en overige ministeries (met name het ministerie van Economie Zaken, Landbouw & Innovatie) en de Nederlandse industrie (respondent DR&D).

Omgevingsdimensies DR&D

De omgeving van DR&D wordt door de respondent als complex getypeerd door het grote aantal invloeden en krachten die op de onderzoeksafdeling afkomen. Er bestaan binnen Defensie daarnaast zowel functionele als ad-hocverbanden die tevens invloed proberen uit te oefenen op DR&D. De respondent merkt hierbij op dat door de *lifetime employment* die Defensie kent, waarbij iedereen Defensie is binnengekomen via de KMA of KIM (met uitzondering van burgermedewerkers), het *old boys network* als “smeerolie” werkt. De omgeving van DR&D is tevens als erg dynamisch te karakteriseren. Binnen Defensie “zal één op de tien zijn baan kwijt raken”, en zodoende is de omgeving, waarin veel zal moeten worden bezuinigd, erg turbulent. De respondent geeft daarnaast aan dat de onderzoekssituatie wel stabiel is, echter het onderzoek zelf daarentegen niet omdat er continu ontwikkelingen zijn die niet te voorspellen zijn met betrekking tot onderwerpen zoals *cyber warfare*, *unmanned vehicles* en het kennisgebied Bescherming (respondent DR&D).

De omgeving van Defensie en DR&D is verder als gediversifieerd te omschrijven. De Defensieorganisatie kent een zeer breed scala aan ‘afnemers’ die door de gezamenlijke of afzonderlijke inzet van de verschillende krijgsmachtdelen wordt bediend op zeer uiteenlopende plekken in Nederland en de rest van de wereld. Defensie kent zodoende een breed scala aan ‘diensten’ en geografische gebieden. Hoewel invloeden vanuit verschillende hoeken op DR&D afkomen, wordt er echter geen onderscheid gemaakt tussen verschillende initiators van kennis- en

onderzoeksvragen, onderzoeksinstellingen en potentiële gebruikers binnen Defensie van de kennis die DR&D produceert.

De respondent van DR&D omschrijft de omgeving niet altijd als gunstig gezind tegenover DR&D. Met kennisinstituten en –instellingen worden goede relaties onderhouden. De “man op de werkvloer” is echter vijandig: “ik weet het zelf beter want *ik* ben de man van de praktijk” en bovendien zijn de onderzoekers “nog burgers ook”. In reactie hierop doet Defensie pogingen deze houding te wijzigen (respondent DR&D).

Organisatieomgeving FMW

De belangrijkste stakeholders van de Faculteit Militaire Wetenschappen zijn, buiten de academische vrijheid die er bestaat, het ministerie van Defensie en de Commandant Commando Dienstcentra. De respondent benadrukt dat het ministerie hierbij niet ‘stuurt’ in termen van directe orders, maar “aan de zijlijn” (respondent FMW). Het ministerie vraagt bijvoorbeeld na of er naar aanleiding van actuele gebeurtenissen al onderzoek is gestart naar een bepaald onderwerp. Het onderzoek wordt immers, zoals eerder gesteld, “om het onderwijs [van de faculteit] heen geplooid” (respondent FMW).

Algemene, maatschappelijke invloeden zoals grote bezuinigingen bij Defensie zijn tevens voelbaar bij de FMW: “je wordt gedwongen steeds meer terug te gaan naar je *core business*”, aldus de respondent. Inspringen op maatschappelijke ontwikkelingen en vragen beantwoorden uit ‘Den Haag’ is om deze reden niet altijd (meer) mogelijk. Politieke krachten zijn nadrukkelijk aanwezig bij de faculteit (respondent FMW).

Omgevingsdimensies FMW

De omgeving de Faculteit Militaire Wetenschappen wordt door de respondent als complex omschreven door de sterkte van de invloeden en krachten die op de onderzoeksafdeling afkomen. “Wij zijn binnen Defensie een dusdanig klein onderdeel dat krachten van buitenaf evenredig groter worden”, aldus de respondent van de FMW. Het feit dat de faculteit “een beetje een vreemde eend in de bijt is” omdat bij het kleine Defensieonderdeel relatief veel burgermedewerkers werkzaam zijn, maakt dat de band met de Defensieorganisatie minder sterk is. Meer onafhankelijkheid van de faculteit zou, volgens de respondent, bijdragen aan het minder complex maken van de omgeving van de FMW. De omgeving is daarnaast als dynamisch te typeren: “op dit moment is er niks voorspelbaar” (respondent FMW). De bezuinigingen en het feit dat militairen elke drie jaar van functie verwisselen hebben hier aandeel in.

De omgeving van Defensie en de FMW is, zoals hiervoor beschreven, te omschrijven als gediversifieerd. De FMW heeft één duidelijk doel voor het onderzoek: het wordt gebruikt om de onderwijsprogramma’s van de FMW te ondersteunen. Dit wordt gedaan vanuit de drie kennisclusters die de faculteit kent. Aan de hand van deze clusters, die allen hun eigen expertisegebied hebben, wordt geprobeerd aan de verschillende vragen en behoeftes tegemoet te komen die vanuit verschillende hoeken van Defensie en netwerken afkomstig zijn.

De respondent beschrijft dat er krachten in de omgeving van de FMW zijn die de faculteit vijandig gezind zijn. Tijdens de bezuinigingen is de opheffing van de faculteit ter sprake gekomen. Dit is niet doorgegaan door een tegenvoorstel van de faculteit. Er zijn daarnaast ook krachten binnen Defensie die de faculteit willen behouden, maar “er zijn krachten die zeggenschap genoeg hebben die ons vijandig gezind zijn”, aldus respondent FMW.

7.5 Ontwikkelingsstadium Defensieonderzoek

In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen van Defensie Research & Development en de Faculteit Militaire Wetenschappen (en de Defensieorganisatie) worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de beginsituatie van zowel DR&D als de FMW, en de veranderingen die sindsdien hebben plaatsgevonden. Daarnaast zal het maturityniveau van beide organisatieonderdelen afzonderlijk worden bepaald en toegelicht.

Ontwikkelingen Defensieonderzoek

Kennis- en onderzoeksafdelingen zitten verspreid door de gehele Defensieorganisatie. Dit is, volgens de respondent DR&D, historisch gegroeid. De verspreiding is mede veroorzaakt door de verschillende en gescheiden geldstromen bij Defensie en de verschillende Defensieonderdelen en door verschillende bezuinigings- en reorganisatierondes die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden binnen Defensie.

Defensie Research & Development is opgericht in 2005 als het gevolg van een reorganisatie bij Defensie. Voor 2005 beschikten de krijgsmachtdelen elk over een eigen organisatie voor wetenschappelijk onderzoek. Deze zijn samengebracht bij Defensie Research & Development (respondent DR&D). De veranderingen bij DR&D nemen zodoende de vorm aan van een incomplete metamorfose. De taken en uitgangspunten die verspreid waren over de verschillende krijgsmachtdelen zijn immers hetzelfde gebleven. Ze zijn daarnaast wel verder ontwikkeld.

De NLDA is opgericht in 2005 en is, zoals gezegd, voortgekomen uit het samengaan van verschillende militaire opleidings- en onderzoeksinstituten. De Faculteit Militaire Wetenschappen is ook in 2005 opgericht. Dit had als reden om het wetenschappelijk onderwijs van het KIM en de KMA samen te brengen. Op deze manier zijn de officiersopleidingen en het wetenschappelijk onderzoek samengebracht (respondent FMW). Voor 2005 bestonden de opleidingen wel, maar was het onderwijs niet wetenschappelijk van aard. Het wetenschappelijk onderzoek werd ook uitgevoerd, maar dit was niet gekoppeld aan het onderwijs. Op deze manier houdt Defensie tevens sturing op het onderzoek en onderwijs. In 2005 is er zodoende voor gekozen dit te stroomlijnen en te centraliseren (respondent FMW). De veranderingen binnen dit onderzoek en onderwijs nemen, kortom, de vorm aan van een incomplete metamorfose.

Maturityniveau DR&D

In termen van het *Capability Maturity Model* van Paulk en collega's (1993), is Defensie Research & Development te karakteriseren als een organisatie(onderdeel) dat zich in het vierde, 'beheerste', ontwikkelingsstadium bevindt. De onderzoeksactiviteiten van DR&D zijn in grote mate voorspelbaar aangezien kaders en middelen voor het onderzoek per onderzoeksgebied worden vastgesteld en toegewezen. Processen zijn hierbij gestandaardiseerd. Kennis- en onderzoeksvragen worden hierbij allen getoetst op de mate waarin ze voorzien in de (kennis)behoefte van de Defensieorganisatie en vervolgens geselecteerd. DR&D heeft zo zelf in de hand hoeveel en welke soorten onderzoeken er worden uitgevoerd. Deze komen samen in het jaarlijkse R&D-plan. DR&D heeft zodoende controle over de onderzoeksprocessen en is zodoende in staat de kwantiteit van onderzoeken te voorspellen. Daarnaast worden onderzoeksprocessen beheerst en kwaliteit gewaarborgd door het instellen van klankbordgroepen waarbij er om de drie à vier maanden naar de voortgang en inhoud van een programma wordt gekeken. Daarnaast vindt een *mid-term review* plaats, en een eidevaluatie. Bij

technologieontwikkeling wordt tevens het contract (financieel) afgerond. Op deze manier vindt het onderzoek plaats binnen de door DR&D gestelde grenzen (respondent DR&D).

Deze eigenschappen komen overeen met de karakteristieken van het beheerste niveau van het model dat worden beschreven door Paulk en collega's (1993). Het derde maturityniveau is een gepasseerd station omdat onderzoeksactiviteiten in die fase gestandaardiseerd, gedocumenteerd, consistent, navolgbaar en onder controle zijn van een organisatie. Bij DR&D wordt de stap naar het volgende maturityniveau gemaakt door het proces- en kwaliteitsmanagement, dat een centrale plek heeft gekregen. Op die manier ontstaat beheersing van onderzoeksactiviteiten, maar worden ze daarnaast voorspelbaar gemaakt in termen van kwantiteit en kwaliteit. Hierdoor ontstaat, zoals Paulk en collega's (1993) aangeven, stabiliteit.

Maturityniveau FMW

Wanneer er naar het *Capability Maturity Model* van Paulk en collega's (1993) wordt gekeken, is het de Faculteit Militaire Wetenschappen te karakteriseren als een organisatieonderdeel dat zich in het tweede, herhaalde ontwikkelingsstadium bevindt. Het plannen en managen van nieuwe onderzoeksactiviteiten op basis van ervaringen met vergelijkbare activiteiten staat bij de faculteit centraal. De regie hierop wordt gevoerd vanuit het faculteitsbestuur, met name de portefeuillehouder onderzoek, en afstemming vindt plaats via het onderzoeksbureau. Onderzoekers dienen projectplannen in die vervolgens worden beoordeeld op de het feit of het onderzoek binnen de onderzoeklijn pas voor de komende jaren, op de relevantie voor de Defensieorganisatie en de haalbaarheid in termen van het benodigde budget (respondent FMW). Tevens wordt er sinds twee jaar ingezet op multidisciplinaire samenwerking tussen de verschillende kennissecties bij onderzoeken.

Hoewel er een onderzoeksbeleid wordt gevoerd bij de FMW, zijn de kennissecties redelijk autonoom en zijn onderzoeksprocessen zodoende niet formeel gestandaardiseerd en gedocumenteerd. Er is daarnaast niet altijd overzicht waar welke projecten worden uitgevoerd. Wanneer dit meer centraal zou worden geregeld en aangestuurd, zou dit kunnen leiden tot een efficiëntere manier van onderzoek doen wat daarnaast als voordeel heeft dat de Defensieorganisatie de onderzoekers mogelijk beter weten te vinden. Bezuinigingen bij Defensie zullen, volgens de respondent FMW, dit proces wellicht versnellen.

De FMW heeft recent haar opleidingen laten accrediteren door de NVAO om vervolgens erkende diploma's uit te kunnen geven. Vervolgens is een accreditatietraject gestart om tevens het onderzoek te laten accrediteren. Op deze manier wil de FMW (medio 2015) een volwaardige universiteit worden. Verder vindt er feedback en evaluatie plaats wanneer onderzoeksplannen en onderzoeksverslagen van de faculteit worden opgesteld. Wanneer onderzoeken (internationaal) worden gepubliceerd, vindt tevens een kwaliteitsmeting plaats: "wanneer het niet goed genoeg is, kom je er niet in" (respondent FMW). Voordat het onderzoek de faculteit verlaat, is het daarnaast door de voorzitters van kennissecties en door de decaan beoordeeld.

Deze eigenschappen komen overeen met de karakteristieken van het herhaalde niveau van het model dat worden beschreven door Paulk en collega's (1993). De FMW zit dicht tegen het derde niveau van het CMM aan, maar aangezien onderzoeksprocessen, in termen van het CMM, te summier worden gedocumenteerd en gestandaardiseerd, en zodoende niet navolgbaar zijn, is de FMW in het tweede niveau geplaatst. *Reviewing* en coördinatie binnen groepen medewerkers, eigenschappen van het derde niveau, zijn wel aanwezig binnen de faculteit. Mogelijkerwijs zal de

(eventuele) accreditatie van het onderzoek binnen de FMW, de faculteit naar een hoger CMM-niveau tillen.

7.6 Padafhankelijkheid Defensieonderzoek

In deze paragraaf zal de padafhankelijkheid van DR&D en de FMW worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op strategische keuzes en details uit het verleden van de Defensieonderdelen, de manier waarop ze belemmeringen of kansen vanuit de institutionele context ervaren, verdere ontwikkelingen en de typering van de optimale situatie van DR&D en de FMW door de respondenten. De padafhankelijkheid van de organisatieonderdelen wordt afzonderlijk besproken. In de conclusie van dit hoofdstuk zal op de verwachtingen omtrent de padafhankelijkheid worden ingegaan.

Padafhankelijkheid DR&D

De Defensieorganisatie is opgebouwd naar de Tweede Wereldoorlog. Vervolgens is de organisatie “hysterisch gegroeid”, aldus de respondent van DR&D. Verschillende onderdelen zijn sindsdien uit elkaar getrokken en anderen bij elkaar gevoegd “omdat het toevallig zo uit kwam”. Keuzes zijn hierbij gebaseerd op allerlei gronden, aldus de respondent. Een voorbeeld hiervan is de plaatsing in Nederland van het *Civil Military Cooperation [CIMIC] Centre of Excellence* van de NAVO dat halverwege het laatste decennium is opgericht. Vanwege het feit dat Nederland “goed was het gebied van CIMIC”, is het in Nederland geplaatst. Daarnaast had de minister beloofd dat, ondanks de sluiting van de vliegbasis Twente, de capaciteit van Twente zou worden behouden. Om die reden is het *Centre of Excellence*, dat gevestigd was in Budel, uiteindelijk verplaatst naar Twente (respondent DR&D).

De institutionele context waarin Defensie Research & Development zich bevindt, schept zowel kansen als belemmeringen voor het uitvoeren van onderzoek. De respondent van DR&D omschrijft de Defensieorganisatie als hiërarchisch en conservatief waarbij gezagsgetrouwe personen werken. Defensiemedewerkers werken vervolgens volgens “regeltjes en patronen” en verliezen hierbij soms het doel van hun werk uit het oog. Dit kan, volgens de respondent, belemmerend werken. Daarnaast gebeurt “innovatief denken” bijna niet. Het feit dat militairen een *lifetime employment* kennen, en zodoende in het denk- en normenkaders van de Defensieorganisatie “vast zitten”, draagt hier niet aan bij. De respondent merkt hierbij op dat patronen bij Defensie wel noodzakelijk zijn, omdat “in de *fog of war*” men op elkaar moet kunnen vertrouwen. “Je collega moet precies weten wat jij doet”. Men is zodoende in zekere mate afhankelijk van standaardprocedures. Dit belemmert echter het *out of the box*-denken dat van tijd tot tijd nodig is, aldus de respondent van DR&D.

DR&D werkt weinig met contracten voor het onderzoek wat wordt uitgevoerd: “zeker fundamenteel onderzoek doe je niet met een contract. Je weet niet wat het oplevert. Een dood spoor kan ook goud waard zijn. Dan hoef je niet meer die kant op te zoeken” (respondent DR&D).

De structuur van de Defensieorganisatie kan soms belemmerend werken voor het uitvoeren van onderzoek. Een nieuw onderzoeksgebied moet immers ergens in de organisatie worden ondergebracht, maar het is niet altijd duidelijk waar. Een voorbeeld hiervan is de *taskforce Cyber*; “waar valt dat onder”? Soms “claimt iedereen het, soms niemand”, en soms wordt er een nieuw organisatieonderdeel voor opgericht. Daarnaast speelt de politieke opportuniteit hierbij een rol.

In de typering van de mogelijke toekomstige structuur van DR&D, geeft de respondent aan dat de Defensieorganisatie het onderzoek meer zal gaan concentreren. Dit wordt voornamelijk ingegeven door de bezuinigingsdoelstellingen bij Defensie. Ook zijn er plannen om een agentschap in te richten (zoals AgentschapNL van het ministerie van EL&I) waarbij een aantal DR&D-zaken 'extern' worden uitbesteed. Verder probeert Defensie haar kennis- en onderzoeksactiviteiten te laten aansluiten bij initiatieven van de NAVO, EU, nationale en defensie-instituten: "we proberen zo veel mogelijk niet dubbel te doen, maar ook geen witte vlekken achter te laten", aldus respondent DR&D.

Radicaal andere paden zullen, volgens de respondent, worden ingeslagen wanneer er nogmaals een grote bezuinigingsronde moet worden gedaan. Hierbij zal alles opnieuw moeten worden heroverwogen: "wat kunnen we nog doen?". Tevens hebben nieuwe ontwikkelingen en radicale gebeurtenissen een sterke invloed, zowel op wetenschappelijk als op operationeel gebied. Naar aanleiding van het gebruik van bermbommen in de Afghanistan en Irak, waar Defensie voor die tijd niet mee werd geconfronteerd, is veel onderzoek op gang gekomen. Ook gebeurtenissen zoals 9/11 spelen een rol in onderzoeksgebieden omtrent biologische strijdmiddelen. Dit onderzoeksgebied "lag stil maar kwam opeens weer tot leven", aldus de respondent van DR&D.

Padafhankelijkheid FMW

Defensie is de afgelopen 15 à 20 jaar "enorm veranderd" en heeft een "enorme ontwikkeling doorgemaakt" (respondent FMW). Onderzoek bij Defensie en de Faculteit Militaire Wetenschappen (of de voorloper daarvan) heeft zich hierop aangepast. Daar de focus vroeger lag op het IJzeren Gordijn en Rusland. "Het enige wat we deden is op de hei liggen en kijken of de Russen er al aan kwamen". Tegenwoordig is er een overtuiging dat Defensie in het buitenland moet helpen; niet alleen met het vechten maar ook met wederopbouw. Contact onderhouden met een bevolking en bijvoorbeeld scholen opbouwen, werd daarvoor niet gedaan. Defensie wil een wetenschappelijke ondergrond hiervoor hebben, en zodoende is het onderzoek aangepast op deze ontwikkelingen (respondent FMW). Gebieden zoals het militair recht zijn daarnaast, zoals eerder genoemd, constant in beweging.

De institutionele context waarin de Faculteit Militaire Wetenschappen zich bevindt, schept zowel kansen als belemmeringen voor het uitvoeren van onderzoek. De verwacht dat de ingeslagen weg met het traject voor de accreditatie van het onderzoek en de multidisciplinaire samenwerking tussen de kennissecties kansen gaat bieden voor het toekomstig onderzoek.

De respondent geeft aan dat investeren in Defensiemedewerkers soms problematisch is. Opgebouwde kennis op bijvoorbeeld onderzoeksgebied van medewerkers in onderzoeks- en promotietrajecten kan verloren gaan doordat medewerkers vaak van functie wisselen. "Dit is geen probleem van de faculteit, dit is een Defensieprobleem want dit gebeurt overal", aldus de respondent. Enerzijds "houdt dit de boel fris", anderzijds "is het soms ook kapitaalvernietiging".

Routines hebben eveneens een dubbele kant, volgens de respondent. De routine van het onderwijs wordt getypeerd als een sterke basis, echter te veel routine in het onderzoek is "nooit goed". De faculteit moet immers in de gaten houden wat er in de Defensieorganisatie en de maatschappij gebeurt, om hier vervolgens op in te spelen in het onderzoek (respondent FMW).

Contracten worden tot slot als een stimulans voor het uitvoeren van onderzoek gezien. Bij de FMW worden van tijd tot tijd mensen ingehuurd voor een bepaalde (project)duur. Dit heeft als voordeel, volgens respondent FMW, dat het onderzoek erg flexibel is in te richten. Zonder "er gelijk aan vast te zitten", kan de faculteit op deze manier tijdelijk speciale expertise binnenhalen.

In de typering van de optimale situatie van de Faculteit Militaire Wetenschappen, geeft de respondent FMW aan voordelen te zien in het (meer) samenwerken met Defensie Research & Development. Op deze manier zouden de netwerken van DR&D ook door FMW kunnen worden gebruikt. De respondent geeft aan dit alleen te kunnen bewerkstelligen “door ook fysiek in Den Haag te gaan zitten”, maar geeft hierbij tevens aan dat dit niet mogelijk is “omdat we hier met een Kasteel zitten wat hier al 180 jaar staat”. Daarnaast verwacht de respondent dat het centraliseren van de KIM en KMA niet aansluit bij de wensen van de huidige top. Hierbij spelen tradities en emotionele kanten ook een rol. Er zijn echter, volgens de respondent, efficiëntieslagen te maken op dit terrein. Een radicaal pad wat zou kunnen worden ingeslagen, is de totale opheffing van de Faculteit Militaire Wetenschappen. De kans dat die gebeurt “bestaat gewoon”, aldus de respondent van de FMW.

7.7 Conclusie

In deze paragraaf zal een samenvatting en conclusie worden gegeven van de besproken onderdelen van dit hoofdstuk. Hierbij zullen de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

Conclusie invulling onderzoeksfuncties

Samenvattend kan worden gesteld dat kennisontwikkeling en onderzoek verspreid door de hele Defensieorganisatie wordt uitgevoerd. Twee organisatieonderdelen staan in dit onderzoek centraal: het centraal geplaatste DR&D en de decentraal gepositioneerde FMW. DR&D bestaat uit een formatie van 15 fte waarbij de medewerkers zich fulltime met onderzoek bezig houden. De FMW bestaat daarentegen uit een formatie van 39 fte aan onderzoekers waarbij de medewerkers zowel een onderzoeks- als onderwijstaak hebben. DR&D besteedt al het onderzoek uit. Dit toegepaste, technische onderzoek wordt voornamelijk door de onderzoeksinstituten TNO, LNR en Marin uitgevoerd. Hierbij is sprake van een partnerrelatie. De FMW besteedt echter geen onderzoek uit aan derden.

Het onderzoek van DR&D en de FMW wordt door de Defensieorganisatie uitgevoerd voor of gebruikt in alle fases van de beleidscyclus. Hierbij vindt geen institutionalisering van onderzoeken plaats. Er worden tevens onderzoeken uitgevoerd die kunnen leiden tot nieuw beleid. Bij DR&D heeft men, afhankelijk van het onderwerp van het onderzoek, zicht op de implementatie van de onderzoeksresultaten binnen de Defensieorganisatie. De FMW heeft daarentegen een beter zicht op het gebruik van haar onderzoeksresultaten.

Onderzoek van DR&D richt zich op de producten van Defensie. Het onderzoek is daarnaast als toegepast praktijkgericht, technologisch en bij toevallig radicaal innoverend te typeren. De FMW richt zich op diensten, processen, politiek-bestuurlijke onderwerpen en beeldvorming omtrent de Defensieorganisatie in haar onderzoeken. Dit is fundamenteel, niet-technologisch en non-innovatief onderzoek.

Het onderzoek bij DR&D wordt voornamelijk top-down ingezet, en in mindere mate horizontaal of door externen. DR&D-onderzoek is verder zowel proactief als reactief te karakteriseren, en vraag- en behoeftegestuurd. Bij de FMW wordt onderzoek daarentegen voornamelijk door de eigen onderzoekers zelf geïnitieerd. Top-down aangestuurd onderzoek vindt in kleinere aantallen plaats. Het onderzoek is zodoende als proactief en behoeftegestuurd te typeren.

Conclusie contingentiebenadering

Samenvattend kan worden gezegd dat de adviseur Kennis- en Strategiebeleid, de DMO, kennisinstituten, de Tweede Kamer, de EU en de NAVO belangrijke en invloedrijke stakeholders zijn van DR&D. De omgeving is daarnaast als complex (vanwege het grote aantal invloeden en krachten), dynamisch (vanwege de turbulente bezuinigingen en onvoorspelbare onderzoeksonderwerpen), en gediversifieerd (vanwege het brede palet aan 'afnemers' en geografische gebieden) te typeren. De externe omgeving is DR&D verder gunstig gezind, echter binnen Defensie staat men regelmatig vijandig tegenover het onderzoek van DR&D.

Belangrijke stakeholders van de FMW zijn de Commandant Commando Dienstencentra en het ministerie van Defensie. Tevens bereiken economische en politieke invloeden de faculteit. De omgeving is tot slot als complex, dynamisch (vanwege de onvoorspelbaarheid in verband met de bezuinigingen), gediversifieerd en vijandig gezind te omschrijven.

De eerste verwachting van de contingentiebenadering is bij DR&D *niet* van toepassing omdat de omgeving als complex is getypeerd, maar DR&D centraal gepositioneerd is binnen de Defensieorganisatie. De tweede verwachting van de contingentiebenadering is ook *niet* van toepassing aangezien de omgeving van Defensie als gediversifieerd is getypeerd, maar DR&D geen onderscheid maakt tussen verschillende initiators van kennis- en onderzoeksvragen, onderzoeksinstellingen of potentiële gebruikers binnen Defensie van de kennis die DR&D produceert. De laatste verwachting van de contingentiebenadering is *wel* van toepassing omdat de omgeving als dynamisch is getypeerd en de onderzoeken van DR&D gebruikt of gevraagd worden voor de beleidsbepaling van het beleid.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van DR&D *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering.

Defensie (DR&D)	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Contingentie	-	-	+	-

De eerste verwachting van de contingentiebenadering is bij de FMW *wel* van toepassing omdat de omgeving als complex is getypeerd en de FMW decentraal gepositioneerd is binnen de Defensieorganisatie. De tweede verwachting van de contingentiebenadering is *ook van toepassing* aangezien de omgeving van Defensie als gediversifieerd is getypeerd, en de FMW zich heeft opgedeeld in drie kennisclusters om aan de verschillende verzoeken en behoeftes tegemoet te komen die op de faculteit afkomen. De laatste verwachting van de contingentiebenadering is *ook van toepassing* omdat de omgeving als dynamisch is getypeerd en de onderzoeken van de FMW gebruikt of gevraagd worden voor de beleidsbepaling van het beleid.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de FMW *in grote mate* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering.

Defensie (FMW)	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Contingentie	+	+	+	++

Conclusie maturityperspectief

In het kort kunnen de ontwikkelingen bij de Defensieorganisatie als volgt worden beschreven: DR&D en de FMW zijn beide opgericht in 2005 en bestaan zodoende zeven jaar. De oprichting van beide organisatieonderdelen kwam voort uit de behoefte om wetenschappelijk onderzoek (en in het geval van de FMW tevens het onderwijs) van Defensie samen te brengen. Er hebben geen grote veranderingen plaatsgevonden sinds de oprichting van beide organisatieonderdelen. Bij DR&D is de organisatie van het onderzoek echter verbeterd en verder ontwikkeld en bij de FMW is het onderzoek en onderwijs beter gestroomlijnd. De veranderingen nemen de vorm aan van een incomplete metamorfose. DR&D bevindt zich tot slot op het vierde, beheerste maturityniveau; de FMW bevindt zich daarentegen op het tweede, herhaalde maturityniveau.

De eerste verwachting van het maturityperspectief is bij DR&D *wel* van toepassing omdat DR&D, als organisatieonderdeel van gemiddelde leeftijd, al het vierde maturityniveau heeft bereikt. De tweede verwachting van het maturityperspectief is *niet* van toepassing bij DR&D omdat het onderzoek van het zeven jaar oude organisatieonderdeel niet geïnstitutionaliseerd is. De laatste verwachting van het maturityperspectief is *wel* van toepassing aangezien de oorspronkelijke onderzoeksfunctie van DR&D hetzelfde is gebleven. Deze is alleen verbeterd en verder ontwikkeld in de loop van de tijd.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van DR&D *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief.

Maturity	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Defensie (DR&D)	+	-	+	+

De eerste verwachting van het maturityperspectief is bij de FMW niet van toepassing omdat de FMW, als organisatieonderdeel van gemiddelde leeftijd, 'slechts' het tweede maturityniveau heeft bereikt. De tweede verwachting van het maturityperspectief is ook *niet* van toepassing bij de FMW omdat het onderzoek van het zeven jaar oude organisatieonderdeel niet geïnstitutionaliseerd is. De laatste verwachting van het maturityperspectief is *wel* van toepassing aangezien de oorspronkelijke onderzoeksfunctie van de FMW hetzelfde is gebleven. De stroomlijning van het onderwijs en onderzoek is alleen verbeterd sinds de oprichting van de faculteit.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de FMW *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief.

Maturity	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Defensie (FMW)	-	-	+	-

Conclusie padafhankelijkheid

De padafhankelijkheid van het onderzoek bij Defensie is als volgt te beschrijven: bij de sterke groei van de Defensieorganisatie, waarbij onderdelen zijn samengevoegd en gesplitst, zijn keuzes omtrent onderzoek en kennisontwikkeling gebaseerd op allerlei (politieke) gronden en omdat het toevallig zo uit kwam. Het onderzoek heeft zich daarnaast aangepast aan de veranderende en ontwikkelende (focus van) van de Defensieorganisatie.

De huidige structuur van DR&D vormt soms belemmering vanwege onduidelijkheid rondom de plaatsing van nieuwe onderzoeksgebieden. Daarnaast wordt innovatief denken belemmerd en het doel van het Defensiewerk soms uit het oog verloren vanwege hiërarchie, regels, denk-/normkaders en *lifetime employment* bij Defensie. Daarnaast wordt voor bepaald onderzoek bij DR&D geen contracten gesloten vanwege de onvoorspelbaarheid van uitkomsten.

Bij de FMW vormen de accreditatie van (onderwijs en) onderzoek, alsmede de routines rondom het onderwijs een stimulans voor het uitvoeren van onderzoek. Teveel routine is echter ongewenst. Investerings in Defensiemedewerkers vormen zowel een stimulans vanwege de afwisseling van medewerkers, maar vormt tegelijkertijd een belemmering vanwege de te grote hoeveelheid van wisselingen van medewerkers. Onderzoekscontracten worden bij de FMW positief ervaren.

Mogelijke concentratie van onderzoek binnen Defensie, of de oprichting van een Agentschap voor uitbesteding van bepaald onderzoek zou het onderzoek, volgens de respondent DR&D, ten goede komen. De respondent FMW ziet voordelen in een geïntensiveerde samenwerking met DR&D vanwege het netwerk dat DR&D heeft. Fysieke verplaatsing is echter onmogelijk vanwege historische en emotionele binding met de huidige locatie.

De eerste verwachting van de padafhankelijkheid is *wel* van toepassing bij zowel DR&D als de FMW omdat er geen bewuste sturing op het totale design van de onderzoeksfunctie van de Defensieorganisatie is geweest. Organisatieonderdelen zijn in de loop der tijd om verscheidene redenen samengevoegd en uit elkaar getrokken. De tweede verwachting van de padafhankelijkheid is voor beide organisatieonderdelen *niet* van toepassing aangezien de invulling van de onderzoeksfuncties bij de organisatieonderdelen niet is veranderd sinds de oprichting ervan.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van zowel DR&D als de FMW *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

Padafhankelijkheid	Verwachting 1	Verwachting 2	Totaal
Defensie (DR&D)	+	-	+/-
Defensie (FMW)	+	-	+/-

Conclusie verklaringsmodellen

In het onderstaande schema zijn de uitkomsten van de verklaringsmodellen bij elkaar gebracht. In totaal waren er bij DR&D vier van de acht mogelijke verwachtingen van toepassing. Bij de FMW waren er vijf van de acht mogelijke verwachtingen van toepassing.

Samengevat kan worden gezegd dat de onderzoeksfunctie van DR&D *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering, *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief en *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid. De onderzoeksfunctie van de FMW kan *in grote mate* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering, *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief en *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

Verklaringsmodellen	Contingentie	Maturity	Padafhankelijkheid	Verwachtingen
Defensie (DR&D)	-	+	+/-	4/8
Defensie (FMW)	++	-	+/-	5/8

Hoofdstuk 8: Belastingdienst

In dit empirische hoofdstuk zal de vierde uitvoeringsorganisatie, en tevens opdrachtgever van dit onderzoek, de Belastingdienst, centraal staan. De Belastingdienst voert het heffen en innen van belastingen uit, het uitbetalen van inkomensafhankelijke toeslagen, houdt toezicht op in-, uit- en doorvoer van goederen en op het naleven van fiscale wetten en regels. Verder spoort de Belastingdienst fiscale, economische en financiële fraude op (Belastingdienst, 2011).

Op basis van interviews en een documentenanalyse zal een beschrijving worden gegeven van de invulling van de onderzoeksfunctie bij de Belastingdienst. Bij de Belastingdienst zijn twee interviews gehouden; een met de manager van de afdeling Onderzoek & Marketing en een met een senior onderzoeker en coördinator van het team Dienstverlening & Communicatie. Beide respondenten zijn werkzaam bij de afdeling Onderzoek & Marketing van de Belastingdienst en hebben een goed beeld van het onderzoek dat bij de afdeling wordt uitgevoerd, respectievelijk omdat de medewerker zich in een leidinggevende functie bevindt of door het lange dienstverband de afdeling Onderzoek & Marketing en de Belastingdienst. In dit onderzoek staat het onderzoek centraal dat wordt uitgevoerd bij de afdeling Onderzoek & Marketing.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe de afdeling Onderzoek & Marketing en het onderzoek zijn ingebed bij de Belastingdienst (paragraaf 8.1), hoe de eigenschappen van het onderzoek te typeren zijn (paragraaf 8.2), hoe en door wie het onderzoek wordt geïnitieerd (paragraaf 8.3) en hoe de omgeving van de Belastingdienst en de afdeling Onderzoek & Marketing (paragraaf 8.4), de ontwikkelingen van de afdeling Onderzoek & Marketing (en de Belastingdienst) (paragraaf 8.5) en de afhankelijkheid van de afdeling Onderzoek & Marketing (paragraaf 8.6) kunnen worden omschreven. Tot slot zal in paragraaf 8.7 een conclusie worden gegeven waarbij de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

8.1 Inbedding onderzoek Belastingdienst

In deze paragraaf zal worden beschreven hoe het onderzoek bij de Belastingdienst in de organisatie is ingebed. Hierbij wordt gekeken naar de structurele kenmerken van de Belastingdienst en de afdeling O&M, en de manier waarop het onderzoek wordt uitbesteed. De Belastingdienst zal tevens kort worden ingeleid.

Binnen de Belastingdienst wordt op verschillende plekken onderzoek uitgevoerd. De Belastingdienst bestaat uit verschillende bedrijfsonderdelen; de Belastingregio's, het kantoor Toeslagen, de Douaneregio's, de Belastingtelefoon, de Centrale administratie en de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD). Daarnaast leveren vier onderdelen *shared services* op het gebied van opleidingen, huisvesting en informatievoorziening en communicatie (Belastingdienst, 2011). De verschillende bedrijfsonderdelen werken samen met intermediairs en ketenpartners om vorm te geven aan hun uitvoerende taken die eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn. Het organogram van de Belastingdienst is weergegeven in bijlage 4. De Belastingdienst legt verantwoording af over zijn uitvoeringstaken aan het directoraat-generaal Belastingdienst en de staatssecretaris van het ministerie van Financiën.

De Belastingdienst gebruikt een andere organisatie-indeling in de interactie met burgers en bedrijven. Deze zogenoemde merken, die allen een kleur hebben waaraan ze te herkennen zijn in onder meer de communicatie, zijn Belastingen (blauw), Toeslagen (rood), Douane (groen) en de FIOD (wit) (Belastingdienst, 2011). De merken zijn belast met de uitvoering van bepaalde weten en kennen allen eigen klantgroepen. Ze onderhouden hun eigen relatie met burgers en bedrijven. Dit betekent echter niet dat ze louter als losse onderdelen kunnen opereren. Er is tevens samenwerking nodig om bedrijfsonderdeelloverstijgende doelen te kunnen bereiken. Om de dienstverlening van de Belastingdienst naar burgers en bedrijven zo goed mogelijk uit te voeren, heeft het MT van de Belastingdienst in 2010 een samenwerkingsmodel opgesteld voor de organisatie. Hiermee zijn kaders gegeven voor de Belastingdienst als geheel waarmee samenwerking tussen de bedrijfsonderdelen, waar nodig, kan worden versterkt. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de onderdelen zijn hierbij expliciet gemaakt waarbij de basis is gelegd voor het maken van afspraken over wederzijdse dienstverlening (Belastingdienst, 2011). Het samenwerkingsmodel van de Belastingdienst is weergegeven in bijlage 4.

Zoals gezegd worden er op verschillende plekken binnen de Belastingdienst onderzoek uitgevoerd; op alle niveaus van de organisatie. Ze houden zich echter met verschillende soorten onderzoek bezig (respondent BLD2). De Douane doet bijvoorbeeld heel specifiek op de Douane gericht onderzoek, en hetzelfde geldt voor de FIOD (respondent BLD1). Respondent BLD2 benadrukt dat hij de huidige situatie, waarbij er op verschillende plekken onderzoek wordt uitgevoerd, wenselijk vindt, zolang “de uitkomsten van de onderzoeken maar bruikbaar worden gemaakt”.

Structurele eigenschappen onderzoek

Beide respondenten zijn werkzaam bij de afdeling Onderzoek & Marketing [O&M], die onderdeel uitmaakt van het Centrum voor Kennis en Communicatie van de Belastingdienst. De afdeling levert onderzoeksresultaten en (marketing)adviezen aan de gehele organisatie naar aanleiding van marktonderzoek, effectmetingen en evaluaties. O&M vervult sinds circa 2012 een regiefunctie op het onderzoek binnen de Belastingdienst en houdt zich zodoende tevens bezig met de vorming van plannings-/agenderingsproducten zoals een organisatiebrede kennisagenda en onderzoeksplannen voor organisatieonderdelen (Belastingdienst, 2012). Met de onderzoeken en adviezen van O&M kan de Belastingdienst “de juiste keuze maken uit alternatieven”, “leren en verbeteren” en “zich verantwoorden naar de omgeving” (Belastingdienst, 2012, p. 3). Op deze manier ondersteunt O&M de Belastingdienst zodoende bij besluitvorming over beleid, ontwerp, handhaving en uitvoering (Belastingdienst, 2009).

Het grootste gedeelte van de onderzoeksopdrachten worden in opdracht van de directeur-generaal Belastingdienst en de organisatieonderdelen Dienstverlening, Landelijk Kantoor Belastingregio's, Douane en Toeslagen (Belastingdienst, 2012). De medewerkers van de afdeling O&M organiseerde zichzelf in het verleden rondom deze klanten in vaste klantenteams. In november 2011 is de afdeling hier van af gestapt en kunnen medewerkers “van meerdere groepjes lid zijn”. Er wordt per vraag die binnenkomt op de afdeling gekeken welke medewerkers van een onderwerp het meeste afweten en wie erbij moet worden betrokken. Het opzetten van een onderzoeksprogrammering vraagt zodoende om samenwerking van expertisegebieden; een kennisthema vraagt om samenwerking van andere dwarsverbanden (respondent BLD2). Daarnaast zijn er voor de verschillende onderdelen aanspreekpunten aangesteld binnen de afdeling. Deze aanspreekpunten komen nog voort uit de tijd van de klantenteams (respondent BLD1). Deze inrichting helpt de afdeling, volgens respondent BLD2, in te spelen op de nieuwe klantvragen die ze aangereikt krijgen. De structuur moet echter nog wel

uitkristalliseren: “de verkoop gaat door terwijl de winkel opnieuw ingericht wordt” (respondent BLD1).

De afdeling O&M kent zowel een vaste als een variabele opdrachtenstroom; de variabele opdrachten die voortkomen uit actuele klantvragen, organisatieontwikkelingen of verantwoordingsbehoefte, hebben hierbij de overhand. Alle opdrachten worden projectmatig uitgevoerd. Voorbeelden van vaste opdrachten zijn de jaarlijkse Fiscale Monitor, de Steekproef Ondernemingen en het *Compliance* Onderzoek. Het onderzoeken van effecten van (horizontaal) toezicht, het analyseren van het aangifteproces en onderzoek naar fraudebestrijding zijn voorbeelden van variabele opdrachten (Belastingdienst, 2012).

Op dit moment bestaat O&M uit een formatie van 35 fte. Alle medewerkers hebben een fulltime onderzoeksfunctie (respondent BLD1).

Uitbesteden van onderzoek bij Onderzoek & Marketing

Bij de afdeling Onderzoek & Marketing wordt al het marktonderzoek uitbesteed. Dit betreft vaak enquêtes. Per jaar worden er tussen de 40 en 70 onderzoek uitbesteed. Deze relatie kan als “100% sturend” worden gekarakteriseerd (respondent BLD1). De afdeling schrijft hierbij onder meer voor wat er moet worden gedaan en geeft briefings over de onderzoeksmethodieken. Het kwantitatieve onderzoek wordt daarentegen door de afdeling zelf gedaan. De laatste jaren is het niet voorgekomen dat onderzoek hiervoor wordt uitbesteed.

Uit de interviews met de respondenten is naar voren gekomen dat de afdeling Onderzoek & Marketing tevens samenwerkt met organisaties zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Ombudsman en het CBS. De organisaties gebruiken en koppelen onder meer elkaars data en bestanden: “als je bijvoorbeeld inkomensontwikkelingen en sociaal demografische ontwikkelingen naast elkaar zet, geeft dat heel verrassende beelden” (respondent BLD2).

8.2 Eigenschappen van onderzoek Belastingdienst

In deze paragraaf zal de manier worden toegelicht waarop het onderzoek dat wordt uitgevoerd door de afdeling O&M wordt verbonden met het beleid van de Belastingdienst. Daarnaast zal de aard van het onderzoek van de afdeling worden gekarakteriseerd.

Verbinding onderzoek met beleid Belastingdienst

De onderzoeken die bij de afdeling Onderzoek & Marketing worden uitgevoerd, focussen zich voornamelijk op de beleidsuitvoering. Hierbij wordt door organisatieonderdelen onder meer naar bewezen effecten gevraagd van bepaalde aanpakken of producten van de Belastingdienst of naar de tevredenheid van burgers of bedrijven (respondent BLD2). Ook worden veel opdrachten voor de beleidsvoorbereiding uitgevoerd voor bijvoorbeeld de DG Belastingdienst (respondent BLD1).

De afdeling is echter, in het kader van de nieuwe regiefunctie op onderzoek, bezig zich te positioneren in de gehele beleidscyclus van de Belastingdienst (respondent BLD2). Hier wordt invulling aan gegeven door het opstellen van de Belastingdienstbrede kennisagenda. Deze onderzoeken kunnen zodoende tevens voor de agenda- en visievorming en beleidsvoorbereiding worden gebruikt. Bij de onderzoeksprogrammering wordt daarnaast de verbinding tussen de visie en de uitvoering duidelijk gemaakt (respondent BLD2).

Respondent BLD1 stelt dat de afdeling verder vaak in projecten wordt betrokken. Een voorbeeld hiervan is mijn.belastingdienst.nl waarbij (verschillend) onderzoek gedurende het hele project wordt

gedaan. Op deze manier wordt in verschillende (beleids)fasen van een project “waarde toegevoegd” en meegedacht door de afdeling O&M (respondent BLD1).

De afdeling O&M biedt verder in de planvorming onderzoek aan die voorspellend kan zijn voor het effect van bepaalde inzet van mensen en middelen (respondent BLD2). Daarnaast worden er uit het meerjarig onderzoek geprobeerd trends te ontdekken, bijvoorbeeld de ontwikkeling van de tevredenheid over de snelheid van aangiftes. Ook wordt er gekeken naar trends op arbeidsmarktgebied (respondent BLD1).

Een deel van het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij O&M, het vaste onderzoek, is grotendeels geïnstitutionaliseerd. De Fiscale Monitor en *compliance* monitoren keren bijvoorbeeld periodiek terug (respondent BLD1).

Beide respondenten geven aan niet altijd zicht te hebben op gebruik van onderzoeksresultaten van de afdeling Onderzoek & Marketing. Respondent BLD1 geeft aan dat dit voornamelijk zo is bij kortlopende projecten en projecten waarmee weinig contact plaatsvindt. Hij heeft aan dat er echter ook secundair gebruik plaatsvindt waar de afdeling niet direct zicht op heeft. Een voorbeeld hiervan is de Fiscale Monitor die in eerste instantie in de beleidscyclus van de Belastingdienst een duidelijk rol speelt, maar die ook door allerlei verschillende medewerkers binnen de dienst wordt gebruikt om informatie uit te halen.

Respondent BLD2 geeft daarnaast aan dat regelmatig geluiden de afdeling bereiken waaruit blijkt dat onderdelen en medewerkers van de Belastingdienst niet altijd de weg weten te vinden naar de afdeling O&M, of niet weten wat de afdeling allemaal voor hen kan betekenen. Verder noemt hij het verschil tussen “een goed onderzoeksrapport en een *bruikbaar* onderzoeksrapport” (respondent BLD2). Er kan zodoende nog een slag worden gemaakt door de vertaling naar de werksituatie van klanten te maken waarbij cijfers niet alleen worden weergegeven maar ook worden geduid (respondent BLD1). Een voorbeeld waarbij dit al is gebeurd, is de Fiscale Monitor die een meer kwalitatief karakter heeft gekregen in plaats van het kwantitatieve karakter dat het eerst had (respondent BLD2).

Aard van onderzoek bij Onderzoek & Marketing

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij O&M richt zich voornamelijk op de diensten die de Belastingdienst verleent, met bijbehorende producten. Hierbij wordt gekeken hoe diensten in de praktijk werken en of verbeteringen nodig of mogelijk zijn. Hierbij wordt ook naar de processen gekeken van de diensten. Verder wordt er veel onderzoek naar de beeldvorming en naar de relatie tussen de Belastingdienst en de belastingplichtigen gedaan (respondent BLD1). In mindere mate wordt onderzoek gedaan naar politiek-bestuurlijk onderwerpen van de Belastingdienst.

Het onderzoek van O&M kan voor het grootste gedeelte als toegepast, praktijkgericht onderzoek worden getypeerd (respondent BLD1; respondent BLD2). Ze zijn immers gericht op “het leveren van een bijdrage aan een *interventie* ter verandering van een bestaande praktijksituatie” (Arendsen, Jager & Klok, 2011, p. 3) en staan ten dienste van de uitvoering (respondent BLD2). De onderzoeken zijn echter wel op wetenschappelijke methodieken en principes gestoeld. Een kleiner deel wordt gekarakteriseerd als wetenschappelijk waarbij wordt bijgedragen aan theorievorming, bijvoorbeeld op het gebied van *compliance* (respondent BLD1).

Al het onderzoek is te karakteriseren als niet-technisch onderzoek.

8.3 Aansturing van onderzoek Belastingdienst

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij de afdeling Onderzoek & Marketing wordt op verschillende manieren, vanuit verschillende behoeftes en uit verschillende hoeken geïnitieerd. Dit zal in deze paragraaf verder worden toegelicht.

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij de afdeling O&M wordt voornamelijk horizontaal ingezet. Medewerkers vanuit verschillende organisatieonderdelen van de Belastingdienst komen naar de afdeling O&M met hun kennis- en onderzoeksvragen (respondent BLD1). De respondenten benadrukken dat hierbij sprake is van klantrelatie met de opdrachtgevers, ook wanneer dit vanuit hogere (management)lagen van de organisatie komt. Het middellange termijnplan (MLTP) van de Belastingdienst heeft ook invloed hierop; vanuit dit document, waarin staat waar de Belastingdienst naar toe wil, worden vragen geformuleerd door managers die ze O&M vragen te beantwoorden. Dit zijn vragen zoals 'hoe kom ik daar?', 'wat wil ik weten?' en 'welke kennis heb ik daar voor nodig?' (respondent BLD2). De afdeling O&M initieert ook zelf (deel)onderzoeken door zelf onderzoeken op de agenda proberen te krijgen. Dit gebeurt onder meer naar aanleiding van de onderzoeksprogrammeringen die worden opgezet voor de verschillende organisatieonderdelen. Hierdoor ontstaat meer een vraag-en-aanbod-relatie (respondent BLD2). Onderzoeken komen zodoende in toenemende mate in interactie tot stand. Uitkomsten van onderzoek kunnen tevens proactief worden ingezet om nieuw onderzoek te initiëren (respondent BLD1). Het overgrote deel van het onderzoek is echter te typeren als reactief onderzoek (respondent BLD1; respondent BLD2). Hoewel de wens bestaat om meer proactief onderzoek te gaan uitvoeren, geeft respondent BLD2 aan dat het per medewerker afhankelijk op de afdeling is of hier de voorkeur aan wordt gegeven. Een voorbeeld van proactief onderzoek is door gebruik te maken van de grote beschikbaarheid aan data bij de afdeling (en de Belastingdienst) een onderbouwde mening te vormen over een politiek dossier zoals het mogelijk afschaffen van de hypotheekrenteaftrek. Het ministerie van Financiën moet hier, volgens respondent BLD2, nog wennen aan deze houding van de afdeling O&M.

8.4 Context Onderzoek & Marketing

In deze paragraaf zal de omgeving van de Belastingdienst en de afdeling Onderzoek & Marketing worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de stakeholders en algemene, maatschappelijke invloeden die op de organisatie en de organisatieonderdelen af komen. Daarnaast worden de verschillende omgevingsdimensies omschreven.

Organisatieomgeving

Belangrijke stakeholders van de afdeling Onderzoek & Marketing zijn leden van het managementteam van het Centrum voor Kennis en Communicatie en de directeur-generaal van de Belastingdienst (respondent BLD2). Deze top zorgt voor de steeds belangrijker wordende rol van de afdeling O&M binnen de Belastingdienst, aldus respondent BLD1, en geeft hen zodoende middelen hiervoor. Naast dat ze verantwoordelijk zijn voor het beleid van O&M, laten deze stakeholders ook onderzoek uitvoeren door de afdeling. De afdeling O&M is de enige afdeling binnen de Belastingdienst die medewerkers erbij krijgt. Een andere belangrijke stakeholder is *de klant* van de afdeling O&M (respondent BLD2); deze presenteert zich in verschillende verschijningsvormen. Voorbeelden hiervan zijn een directeur Dienstverlening, Toezicht of Toeslagen. Wanneer een van de

bovenstaande stakeholders besluit geen onderzoek meer te laten uitvoeren (door O&M), “kan de afdeling O&M sluiten”, volgens respondent BLD1.

Stakeholders die tevens van belang zijn, maar iets meer op afstand staan zijn, de zogenoemde ‘tweede schil’ (respondent BLD2), zijn bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Ombudsman, het CBS, de staatssecretaris en de Tweede Kamer. Deze organisaties hebben een Rijksbredere blik op de maatschappij, volgens respondent BLD2, en om die reden is het interessant om met deze organisaties samen te werken. De staatssecretaris en de Tweede Kamer laten incidenteel onderzoek uitvoeren door O&M omdat “wij de enige *echte* onderzoeksafdeling binnen het ministerie van Financiën zijn” (respondent BLD1).

De respondenten geven aan dat de stakeholders in de omgeving van de afdeling O&M niet zo zeer invloed hebben op de afdeling, maar dat de afdeling probeert zichzelf op een dusdanige manier in te richten, om zo goed mogelijk al haar klanten te bedienen. Zoals eerder besproken in dit hoofdstuk, is er afgestapt van de oude teamstructuur binnen O&M, en is O&M “*één team*” geworden (respondent BLD2). De klantvraag bepaalt zodoende de manier waarop het team zich inricht, op een zo efficiënt mogelijke manier, om die klantvraag te bedienen. Invloeden van buitenaf, waaronder ook maatschappelijke invloeden, hebben, om die reden weinig invloed op de structuur van de afdeling O&M.

Omgevingsdimensies

De omgeving van de afdeling Onderzoek & Marketing wordt door respondent BLD2 als complex gekarakteriseerd door het grote aantal invloeden en krachten en de sterkte hiervan die op de onderzoeksafdeling afkomen. Het is volgens de respondent, zeker als nieuwe medewerker, lastig met wie er allemaal wordt gesproken en om welke reden. Daarnaast kan er onderscheid worden gemaakt tussen belangrijke en iets minder belangrijke stakeholders in het kader van urgentie van onderzoeksopdrachten. Ook moet de inschatting worden gemaakt in hoeverre (uitkomsten van) onderzoeken politiek belangrijk en/of gevoelig kunnen zijn. Het is hierbij tevens van belang de vertaling te (kunnen) maken naar het dagelijkse werk- en politieke veld. De respondent benadrukt echter dat wanneer medewerkers in deze materie zitten, de omgeving beheersbaar wordt. De omgeving is verder als redelijk stabiel te omschrijven: “er gebeuren geen heel rare dingen”, aldus de respondent BLD1.

De omgeving van de Belastingdienst en de afdeling Onderzoek & Marketing is verder gediversifieerd. De Belastingdienst is immers belast met vele uitvoerende taken en diensten, zoals eerder beschreven in dit hoofdstuk, en komt in contact met zowel burgers, bedrijven als intermediairs. De belastingdienst kent daarnaast verschillende Belasting- en Douaneregio’s. De Belastingdienst kent zodoende een breed scala aan diensten, klanten en geografische gebieden. Om op deze verschillende stakeholders en hun verschillende verzoeken en informatiebehoeftes te kunnen reageren, kijkt de afdeling per binnenkomende vraag welke medewerkers van een onderwerp het meeste afweten en wie erbij moet worden betrokken. Op deze manier kunnen verschillende samenstellingen en dwarsverbanden worden getrokken tussen de verschillende expertisegebieden die de afdeling kent.

De omgeving is de afdeling O&M “*neutraal tot gunstig*” gezind. Met *neutraal* doelt de respondent tevens op het feit dat de afdeling soms “*nog te onbekend is binnen de Belastingdienst*”.

8.5 Ontwikkelingsstadium Onderzoek & Marketing

In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen van de afdeling Onderzoek & Marketing (en de Belastingdienst) worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de beginsituatie van de afdeling O&M en de veranderingen die sindsdien hebben plaatsgevonden. Daarnaast zal het maturityniveau van de afdeling worden bepaald en toegelicht.

Ontwikkelingen Onderzoek & Marketing

De voorloper van de afdeling Onderzoek & Marketing is tussen 1985 en 1990 ontstaan op het ministerie van Financiën onder de naam Onderzoek en Ontwikkeling. Op deze afdeling, die wel tot de Belastingdienst behoorde, deden vijf medewerkers voornamelijk bestandsonderzoek voor het beleid. De koppeling tussen het onderzoek en beleid was zodoende sterk aanwezig. Het aantal medewerkers groeide tot ongeveer 20. Eind jaren '90 ontstond de wens tevens onderzoek naar belastingplichtigen te doen, bijvoorbeeld in hoeverre producten van de Belastingdienst werden begrepen door de belastingplichtigen. In 2000 is de afdeling overgeplaatst naar de Belastingdienst. Het ministerie van Financiën wilde zich terugtrekken "op de kerngebieden" met een "zo klein mogelijke groep" op het ministerie. (respondent BLD1). Naast deze afdeling bestonden er, van oudsher, meerdere "clubjes" bij verschillende onderdelen van de Belastingdienst die zich met onderzoek bezig hielden (respondent BLD2). Rond 2005 werd besloten om innovatieve en ontwerpende processen te centraliseren. Vanuit Den Haag, Apeldoorn, FIOD en de Belastingen (blauwe organisatie) zijn zodoende medewerkers samengebracht. Hieruit is de eerste vorm van de huidige afdeling O&M ontstaan. Ondertussen is de afdeling gegroeid naar een formatie van 35 fte. Het onderzoek richtte zich in het begin voornamelijk op het ministerie en beleid maar is zich na de verhuizing naar de Belastingdienst in toenemende mate gaan richten op de externe wereld, belastingplichtigen, en op projecten voor andere onderdelen van de Belastingdienst. Sinds ongeveer twee jaar wordt er daarnaast meer nadruk op de regierol van de afdeling O&M gelegd (respondent BLD2). De veranderingen nemen zodoende de vorm aan van een incomplete metamorfose aangezien de taken van de afdeling uitgebreid en ontwikkeld zijn in de loop der tijd. De oorspronkelijke structuren en taken zijn hierbij nog waarneembaar.

Maturityniveau Onderzoek & Marketing

Wanneer er naar het kader van het *Capability Maturity Model* van Paulk en collega's (1993) wordt gekeken, is de afdeling Onderzoek & Marketing te karakteriseren als een onderzoeksafdeling die zich in het derde, gedefinieerde ontwikkelingsstadium bevindt. Bij O&M zijn afspraken gemaakt voor de "intake, uitvoering en evaluatie" van onderzoeken (respondent BLD2). Alle stappen in het onderzoeksproces zijn gedocumenteerd in een handboek en zijn veelal gestandaardiseerd. Dit geldt ook voor onderzoek dat wordt uitbesteed. Dit heeft volgens respondent BLD1 als voordeel dat men achteraf keuzes en stappen kan opzoeken van afgesloten onderzoek. De afdeling kan tevens in haar database zien in hoeverre en hoeveel vragen er worden beantwoord per doelgroep (respondent BLD2). Op deze manier creëert de afdeling inzicht in haar onderzoeksprocessen en zijn ze zodoende navolgbaar en controleerbaar.

Er vindt verder feedback en evaluatie plaats bij de afdeling O&M. Medewerkers van de afdeling kunnen kiezen voor collegiale toetsing van hun onderzoeken, dit systeem is echter "nog te los zand", volgens respondent BLD2. Daarnaast vinden er gestructureerde evaluaties plaats met opdrachtgevers wanneer onderzoeken meer dan 200 uur hebben gekost. Hierbij worden onder meer

de planning en de kwaliteit van onderzoeken besproken. Respondent BLD2 merkt hierbij op dat er nog te weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van (peer)feedback in de onderzoeksprocessen van de afdeling O&M: “het moet meer een automatisme worden”. Het gaat volgens hem immers om “de waardering van de klant” van O&M, ongeacht het aantal uur dat er in het onderzoek is gestopt. Op deze manier zou het rendement van de onderzoeken groter kunnen worden. Respondent BLD1 voegt hier aan toe dat de afdeling vervolgens leert van terugkerende projecten. Dit geldt echter in mindere mate voor eenmalige projecten.

De hiervoor genoemde eigenschappen komen overeen met de karakteristieken van het derde, gedefinieerde niveau van het model dat worden beschreven door Paulk en collega's (1993). De tweede stap is een gepasseerd station omdat succesvolle projecten niet alleen worden herhaald, maar ook gestandaardiseerd en consistent zijn om op die manier te worden aangepast aan de karakteristieken van nieuwe projecten. De kwaliteit van het onderzoek kan zodoende worden gevolgd. Het volgende, vierde niveau, is echter nog een stap te ver. Het systeem van feedback en evaluatie wordt, in termen van het CCM model, te infrequent toegepast. In het vierde niveau ligt echter de nadruk op het continue beheersen en beoordelen van processen en kwaliteit. Aan deze voorwaarden wordt zodoende nog niet voldaan.

8.6 Padafhankelijkheid Onderzoek & Marketing

In deze paragraaf zal de padafhankelijkheid van de afdeling Onderzoek & Marketing worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op strategische keuzes en details uit het verleden van afdeling, de manier waarop O&M belemmeringen of kans vanuit de institutionele context ervaart, verdere ontwikkelingen en de typering van de optimale situatie van de afdeling Onderzoek & Marketing door de respondenten.

In de conclusie van dit hoofdstuk zal op de verwachtingen omtrent de padafhankelijkheid worden ingegaan.

De huidige structuur van kennis en onderzoek binnen de Belastingdienst is volgens beide respondenten historisch gegroeid: “van oudsher vindt er op heel veel plekken onderzoek plaats” (respondent BLD2). De veronderstelling hierbij is dat onderzoek dicht bij het actuele (uitvoerings)vraagstuk en de praktijk de meeste informatie oplevert.

De gevolgen voor onderzoeksafdeling die van het ministerie van Financiën naar de Belastingdienst verhuisde was dat er in de loop der tijd minder onderzoek werd uitgevoerd voor de ‘top’ en de “voor de mensen in de stuurhut”. Er vond een verschuiving plaats naar “onderzoek voor de buik van het schip, voor de machinekamer” (respondent BLD1). Het politieke relevante onderzoek schoof naar de achtergrond. De respondent benadrukt hierbij dat de fysieke plaats van een onderzoeksafdeling invloed heeft op het onderzoek dat wordt uitgevoerd en zodoende belangrijk is: “je wordt toch een beetje uit het oog verloren” omdat er geen dagelijks contact meer plaatsvond. Het gevolg was dat er meer onderzoek werd uitgevoerd voor projecten binnen de Belastingdienst, aangezien men daar dichterbij in de buurt bij was komen te zitten. Deze verschuiven hoeven volgens respondent BLD1 zodoende geen bewuste keuzes te zijn. Dit geldt ook voor de overige kennis- en onderzoeksafdelingen binnen de Belastingdienst.

Sinds twee jaar wordt er, volgens respondent BLD2, de nadruk gelegd op het centraal, vanuit O&M, de regie te voeren op onderzoek binnen de Belastingdienst vanwege de vermeende meerwaarde van het “wat meer centraliseren” en het beter positioneren van de afdeling in de gehele beleidscyclus. Dit was het samenkomen van drie behoeftes: de DG van de Belastingdienst had

behoefte aan kennis om meer gefundeerde beslissingen te nemen; de toegenomen kennisvragen vanuit verschillende onderdelen van de Belastingdienst met betrekking tot de meerjarige planning en toekomst; en tot slot de toegenomen waardering voor het onderzoek dat O&M uitvoert omdat ontwikkelingen steeds beter te volgen zijn door de toegenomen “bak met data” wat tot meer inzicht bij klanten leidt (respondent BLD2). “De wind zit ons dus wel mee”, aldus de respondent.

De institutionele context waarin de afdeling O&M zich bevindt, schept zowel kansen als belemmeringen voor het uitvoeren van onderzoek door de medewerkers. De huidige ophanging van de afdeling is, volgens respondent BLD1, ondergeschikt aan de fysieke plek van de afdeling O&M. Dit wordt op dit moment als een stimulans voor het uitvoeren van onderzoek gezien. De indeling van de afdeling zelf met de teams per aandachtsgebied moeten zich daarnaast nog verder uitkristalliseren. De respondent voegt hieraan toe dat dit, samen met de kennisagenda, “naast het werkpakket komt dat we op dit moment al hebben”.

Bepaalde patronen en routines binnen de Belastingdienst kunnen tevens als belemmerend worden ervaren. Respondent BLD2 geeft aan dat klanten niet altijd langdurig (longitudinaal) onderzoek willen afwachten, aangezien men sneller effecten en uitkomsten wilt vanuit de onderzoeken. Ook het nut van het doen van nulmetingen wordt niet altijd ingezien. Een tweede belemmering is dat de afdeling O&M genoodzaakt is de (grote) data- en technische infrastructuur van de Belastingdienst te gebruiken: “als je een eigen onderzoeksbureau zou zijn, zou je heel andere dingen aanschaffen om onderzoek te doen”. De grootte van de organisatie, met bijkomende substantiële middelen en beschikbaarheid van medewerkers wordt daarentegen als een voordeel gezien. Tevens werkt het stimulerend dat de afdeling als enige binnen de Belastingdienst “vrij opdrachtgevers mag uitzoeken en met uitbestedingen mag omgaan” (respondent BLD1). Het werken met contracten, zoals bij de driejarige contracten van Fiscale Monitor, worden ook positief ervaren omdat er ruimte in de contracten zit om veranderingen hierin door te voeren (respondent BLD2).

Respondent BLD2 vermoedt dat de stap richting het proactief antwoorden op bepaalde politieke vragen is uitgebleven omdat men “soms bang is voor de gevoeligheid” van de antwoorden “omdat alles wat wij zeggen nogal zwaar onderbouwd is”. Daarnaast is de afstand tussen de plek waar de vragen worden gesteld en de afdeling O&M wellicht te groot, aldus de respondent. Een andere optie is dat de afdeling haar antwoorden wellicht niet bruikbaar genoeg presenteert. Desalniettemin zijn om die reden bepaalde vaardigheden hieromtrent niet verder ontwikkeld en is men andere paden ingeslagen en zijn andere vaardigheden beter ontwikkeld (respondent BLD2). Daarnaast heeft het verhuizen van het ministerie naar de Belastingdienst de aard en het karakter van het onderzoek in de loop der tijd veranderd. Zoals eerder gezegd, heeft de fysieke plek waar de afdeling is geplaatst, invloed op het onderzoek. Er is zodoende op verschillende soorten onderzoek gefocust in de tijd dat de afdeling O&M (of de voorlopers daarvan) heeft bestaan (respondent BLD1).

In de typering van de optimale situatie van de afdeling Onderzoek & Marketing geven beide respondenten aan weinig te willen veranderen. De plannen met betrekking tot de regiefunctie van de afdeling worden als positief ervaren. Respondent BLD2 geeft daarnaast aan meer koppeling tussen het eigen onderzoek en de uitvoering van de Belastingdienst te willen realiseren. Respondent BLD1 zou tevens iets meer onderzoek voor het ministerie van Financiën willen uitvoeren, maar geeft aan dat dit gevolgen zou hebben voor de huidige focus van het onderzoek.

Respondent BLD1 acht de kans dat er radicaal andere paden worden ingeslagen bij de afdeling O&M niet groot. Dit zou noodzakelijk zijn wanneer de personeelsbezetting en financiën van de afdeling “fors teruglopen”, maar aangezien de DG van de Belastingdienst “erg geporteerd is van onderzoek”, acht hij deze kans klein. De DG heeft er daarnaast niet de volledige zeggenschap over. De afdeling is in het verleden wel sterk afhankelijk geweest van de mate waarin er projecten werden uitgevoerd in de Belastingdienst: “we hadden opeens een enorme terugval in marktonderzoek omdat er niks nieuws werd gemaakt dus hoefde men ook niet te weten hoe het beviel” (respondent BLD1). Respondent BLD1 geeft drie scenario’s aan waarbij radicale veranderingen optreden; de situatie waarin de afdeling O&M wordt opgeheven en onderzoek in het vervolg van buiten de Belastingdienst wordt gehaald; ten tweede de situatie waarin verschillende onderzoeksafdelingen worden samengevoegd en als afdeling ten behoeve van een of meerdere departementen gaan opereren; en tot slot het scenario waarin O&M wordt opgeheven en men terug gaat naar de situatie waarin onderzoek “versnipperd is door de hele organisatie”.

8.7 Conclusie

In deze paragraaf zal een samenvatting en conclusie worden gegeven van de besproken onderdelen van dit hoofdstuk. Hierbij zullen de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

Conclusie invulling onderzoeksfuncties

Concluderend kan gesteld worden dat het onderzoek binnen de Belastingdienst op verschillende plekken worden uitgevoerd. De afdeling Onderzoek & Marketing, die decentraal in de organisatie is geplaatst, bestaat uit een formatie van 35 fte waarbij alle onderzoekers een fulltime onderzoeksfunctie uitvoeren. Het marktonderzoek van O&M wordt uitbesteed aan onderzoeksbureaus waarmee een sturende relatie vanuit O&M wordt onderhouden.

Onderzoek van de afdeling Onderzoek & Marketing wordt voornamelijk door de Belastingdienst uitgevoerd voor of gebruikt in de beleidsuitvoering. Een groot deel van de onderzoeken bij O&M zijn geïnstitutionaliseerd geraakt. Onderzoek dat kan leiden tot beleid is in ontwikkeling op de afdeling. Medewerkers van O&M hebben verder niet altijd zicht op de implementatie van de onderzoeksresultaten binnen de Belastingdienst.

Het onderzoek van O&M richt zich op de diensten van de Belastingdienst en is als toegepast praktijkgericht, niet-technologisch en non-innovatief te omschrijven.

Het onderzoek bij de afdeling O&M wordt voornamelijk wordt ingezet. Eigen initiatief van onderzoekers vindt in kleinere aantallen plaats. Het onderzoek is verder als reactief en vraaggestuurd te karakteriseren.

Conclusie contingentie benadering

Concluderend kan worden gezegd het managementteam van CKC, de DG Belastingdienst en opdrachtgevers zoals de directeuren van verschillende dienstonderdelen belangrijke en invloedrijke stakeholders zijn van de afdeling Onderzoek & Marketing. De Tweede Kamer, de staatssecretaris van het ministerie van Financiën, de WRR, CBS en de Ombudsman hebben tevens invloed op de afdeling, echter in mindere mate. Algemene, maatschappelijke invloeden bereiken O&M indirect, via de stakeholders. De omgeving is daarnaast als complex (vanwege het grote aantal invloeden en krachten), stabiel (vanwege de voorspelbaarheid van de omgeving), gediversifieerd (vanwege het

feit dat de IND een breed scala aan diensten, klanten en geografische gebieden kent) en neutraal tot gunstig gezind (omdat de afdeling soms te onbekend is binnen de Belastingdienst) te karakteriseren.

De eerste verwachting van de contingentiebenadering is *wel* van toepassing omdat de omgeving als complex is getypeerd en de afdeling O&M decentraal gepositioneerd is binnen de Belastingdienst. De tweede verwachting van de contingentiebenadering is *ook van toepassing* omdat de omgeving van de Belastingdienst als gediversifieerd is getypeerd, en de afdeling O&M per binnenkomende vraag kijkt welke medewerkers van een onderwerp het meeste afweten en wie erbij moet worden betrokken. Op deze manier worden verschillende samenstellingen en dwarsverbanden gecreëerd tussen medewerkers. De laatste verwachting van de contingentiebenadering is *niet* van toepassing omdat de omgeving als stabiel is getypeerd en de onderzoeken van de afdeling O&M gebruikt of gevraagd worden voor de beleidsuitvoering van de Belastingdienst.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de Belastingdienst *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Contingentie	+	+	-	+

Conclusie maturityperspectief

In het kort kunnen de ontwikkelingen bij de afdeling Onderzoek & Marketing als volgt worden beschreven: de voorloper van de afdeling O&M is tussen 1985 en 1990 opgericht en zodoende is de afdeling tussen de 27 en 22 jaar oud. De oprichting kwam voort uit de behoefte aan onderzoek naar de koppeling tussen bestanden van de Belastingdienst en haar beleid. Belangrijke ontwikkelingen zijn geweest de veranderde focus van beleid naar de focus op belastingplichtigen en projecten van Belastingdienstonderdelen. Daarnaast wordt sinds twee jaar meer nadruk op de regierol van O&M gelegd. De veranderingen nemen de vorm aan van een incomplete metamorfose. De afdeling O&M bevindt zich tot slot op het derde, gedefinieerde maturityniveau.

De eerste verwachting van het maturityperspectief is *niet* van toepassing aangezien de afdeling Onderzoek & Marketing, als relatief oud organisatieonderdeel, 'slechts' het derde maturityniveau heeft. De tweede verwachting van het maturityperspectief is *wel* van toepassing omdat het onderzoek van het zeventien jaar oude afdeling O&M grotendeels geïnstitutionaliseerd is. De laatste verwachting van het maturityperspectief is *niet* van toepassing aangezien de oorspronkelijke invulling van de onderzoeksfunctie van afdeling O&M in de loop der tijd is veranderd. De focus op beleid is in de loop der tijd veranderd in een focus op belastingplichtigen en projecten van Belastingdienstonderdelen. Daarnaast wordt sinds twee jaar de focus verlegd naar de regierol op onderzoek van de afdeling O&M.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de Belastingdienst *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Maturity	-	+	-	-

Conclusie padafhankelijkheid

De padafhankelijkheid van het onderzoek bij de afdeling Onderzoek & Marketing is als volgt te beschrijven: de structuur van het onderzoek binnen de Belastingdienst is historisch gegroeid, mede vanwege verschillende doelen van het onderzoek. De veranderde focus van het onderzoek van O&M is ingezet door fysieke verplaatsing binnen de Belastingdienst en door de behoeftes van DG Belastingdienst, de Belastingdienst zelf en de waardering voor onderzoek van O&M.

De fysieke plek en structuur van O&M vormt een stimulans voor het uitvoeren van onderzoek, alsmede de vrijheden die de afdeling kent met betrekking tot het aangaan van contracten. Ongeduld binnen de Belastingdienst met betrekking tot longitudinaal onderzoek en bestaande (ICT-)infrastructuur vormen daarentegen belemmeringen voor onderzoek.

Keuzes in het verleden omtrent de structuur en de inhoud van het onderzoek bij O&M hebben geleid tot verdere maar ook afgebroken ontwikkelingen van vaardigheden en taken bij de afdeling.

Meer koppeling tussen onderzoek en uitvoering binnen de Belastingdienst en het doen van meer onderzoek voor het ministerie van Financiën zou het onderzoek, volgens de respondenten, ten goede komen.

De eerste verwachting van de padafhankelijkheid is *wel* van toepassing omdat er geen bewuste sturing op het totale design van de onderzoeksfunctie van de Belastingdienst is geweest vanaf de oprichting. Sinds twee jaar neemt de afdeling O&M pas het voortouw hieromtrent. De tweede verwachting van de padafhankelijkheid is *ook van toepassing* aangezien de focus van het onderzoek van de afdeling O&M is veranderd en ontwikkeld sinds de oprichting.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de Belastingdienst *in grote mate* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Totaal
Padafhankelijkheid	+	+	+

Conclusie verklaringsmodellen

In het onderstaande schema zijn de uitkomsten van de verklaringsmodellen bij elkaar gebracht. In totaal waren vijf van de acht mogelijke verwachtingen van toepassing op de Belastingdienst en de afdeling Onderzoek & Marketing. Samengevat kan worden gezegd dat de onderzoeksfunctie van de Belastingdienst *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering, *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief en *in grote mate* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

Verklaringsmodellen	Contingentie	Maturity	Padafhankelijkheid	Verwachtingen
Belastingdienst	+	-	+	5/8

Hoofdstuk 9: Rijkswaterstaat

In dit empirische hoofdstuk zal de vijfde uitvoeringsorganisatie, Rijkswaterstaat, onder de loep worden genomen. Rijkswaterstaat [RWS] is belast met het beheren en ontwikkelen van de nationale infrastructurele netwerken. Deze zijn het hoofdwegennet, het hoofdwatersysteem en hoofdvaarwegennet. Op deze manier zorgt Rijkswaterstaat voor “droge voeten; voldoende en schoon water; vlot en veilig verkeer over weg en water; en betrouwbare en bruikbare informatie” (RWS, 2011, p. 15).

Op basis van interviews en documentenanalyses zal een beschrijving worden gegeven van de invulling van de onderzoeksfunctie bij Rijkswaterstaat. Er zijn twee interviews gehouden; een met een senior adviseur Gebruikers Verkeer en Vervoer van de Dienst Verkeer en Scheepvaart en een met de programmamanager van het Expertisecentrum InfraQuest. Beide respondenten hebben goed zicht op het onderzoek dat bij hun organisatieonderdeel wordt uitgevoerd en hebben veel ervaring op hun gebied van onderzoek. In dit onderzoek staan zodoende twee organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat centraal: de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer van de Dienst Verkeer en Scheepvaart en het Expertisecentrum InfraQuest.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe de organisatieonderdelen van de respondenten en het onderzoek zijn ingebed bij Rijkswaterstaat (paragraaf 9.1), hoe de eigenschappen van het onderzoek te typeren zijn (paragraaf 9.2), hoe en door wie het onderzoek wordt geïnitieerd (paragraaf 9.3) en hoe de omgeving van Rijkswaterstaat en de organisatieonderdelen (paragraaf 9.4), de ontwikkelingen van de organisatieonderdelen (en Rijkswaterstaat) (paragraaf 9.5) en de padafhankelijkheid van de organisatieonderdelen (paragraaf 9.6) kunnen worden omschreven. Tot slot zal in paragraaf 9.7 een conclusie worden gegeven waarbij de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

9.1 Inbedding onderzoek Rijkswaterstaat

In deze paragraaf zal worden beschreven hoe het onderzoek bij Rijkswaterstaat in de organisatie is ingebed. Hierbij wordt gekeken naar de structurele kenmerken van Rijkswaterstaat, de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer en InfraQuest, en de manier waarop het onderzoek wordt uitbesteed. Rijkswaterstaat zal tevens kort worden ingeleid.

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie die in opdracht van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Nederlandse infrastructuurnetwerken beheert en ontwikkelt. RWS bestaat uit tien regionale diensten, vijf landelijke diensten, een projectdirectie en heeft 35 water- en wegendistricten (RWS, 2011). De landelijke diensten houden zich onder meer bezig met het maken van kaders voor de uitvoering en het verzamelen van kennis (respondent RWS1). De aansturing van RWS komt vanuit dagelijks bestuur, bestaande uit de directeur-generaal Rijkswaterstaat, de plaatsvervangend directeur-generaal en de *chief financial officer*. Deze wordt ondersteund door het bestuur waarin alle hoofden van de landelijke en regionale diensten zitting nemen (respondent RWS1). Het organogram van Rijkswaterstaat is weergegeven in bijlage 5.

In het kader van dit onderzoek waarbij de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer van de Dienst Verkeer en Scheepvaart en het Expertisecentrum InfraQuest centraal staan, zijn twee ambities uit het Ondernemingsplan 2015 van Rijkswaterstaat (2011) interessant. Deze zijn publieksgericht netwerkmanager (m.b.t. afdeling Gebruikers) en toonaangevend projectmanager (m.b.t. InfraQuest). Hierbij wordt ingezet op nieuwe werkwijzen, organisatie en gedrag. Op deze manier hoopt RWS het “gewaagde doel” van de meest publieksgerichte rijksoverheidsorganisatie te worden (RWS, 2008, p. 8).

Rijkswaterstaat stelt ten eerste publieksgerichtheid en netwerkmanagement centraal. In deze visie staan de gebruikers, de samenhang in de netwerken en de samenwerking met regionale partners centraal (RWS, 2008). Hierbij moet opgemerkt worden dat Rijkswaterstaat het niet over *klanten* heeft, maar *gebruikers*. Klanten hebben immers iets te kiezen; dat is bij de dienstverlening van Rijkswaterstaat echter niet het geval. Al deze partijen worden beschreven in de publiekscirkel van Rijkswaterstaat waarin de organisatie beschrijft op welk publiek het zich richt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gebruikers en belanghebbenden (respondent RWS1). Dit model is weergegeven in figuur 10.



Figuur 10. Publiekscirkel Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2008, p. 9)

Het publiekswaardemodel (weergegeven in bijlage 5) geeft vervolgens aan waar het publiek Rijkswaterstaat op beoordeelt en geeft de doelen van de inzet van RWS weer. Tot slot laat het publiekshuis (weergegeven in bijlage 5) zien hoe de publieksgerichtheid in praktijk wordt gebracht (RWS, 2008). De drie besproken modellen dienen als handvatten om van Rijkswaterstaat een publieksgerichte netwerkmanager te maken.

Rijkswaterstaat heeft ten tweede de ambitie een toonaangevend projectmanager te zijn. Hierbij streeft RWS naar het benutten van “de kracht van de markt voor nieuwe een duurzame oplossingen” bij het realiseren van complexe infrastructurele projecten (RWS, 2011, p. 17). Kennis wordt hierbij intern gedeeld waarbij wordt samengewerkt met medeopdrachtgevers. Kennis en informatie zijn zodoende van groot belang, zowel voor het uitvoeren van taken (samen met partners) als het aansturen van marktpartijen (RWS, 2011).

Binnen Rijkswaterstaat wordt op verschillende plekken aan (wetenschappelijke en technologische) kennisontwikkeling gedaan, onder meer in de Dienst Verkeer en Scheepvaart en Dienst Infrastructuur. Respondent RWS1 geeft hierbij aan dat het genereren van kennis in toenemend mate wordt geoutsourced.

Structurele eigenschappen onderzoek

De afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer behoort tot de landelijke Dienst Verkeer en Scheepvaart. De afdeling is een “kennis- en expertisecentrum met betrekking tot gedrag, beleving, behoeften en motieven van gebruikers en belanghebbenden” (Rijkswaterstaat Dienst verkeer en Scheepvaart, n.d., p. 3). Het is geen “officiële onderzoeksafdeling” (respondent RWS1); de afdeling houdt zich bezig met het publieksgericht netwerkmanagement waarbij de focus ligt op het gedrag, de beleving, behoeften en motieven van gebruikers van de (vaar)wegen en het watersysteem en de uitwerkingen hiervan op de gebruikerstevredenheid. Bij gebruikers kan onder meer gedacht worden aan weggebruikers, de beroeps- en recreatievaart en agrariërs die van het water gebruik maken (respondent RWS1). De afdeling richt zich zodoende op de linkerhelft van de publiekscirkel (weergegeven in bijlage 5). Uitkomsten van onderzoeken wordt gebruikt om de gebruikerstevredenheid te meten aan de hand van Kern Presentatie Indicatoren. Op deze manier wordt managementinformatie verkregen, het behalen van beleidsdoelen gemonitord en gebruikers om input gevraagd (Rijkswaterstaat Dienst verkeer en Scheepvaart, n.d.). Vervolgens kunnen aan de hand hiervan, in samenwerking met andere onderdelen van Rijkswaterstaat, (vervolg)acties worden geïnitieerd.

De afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer probeert de regie te voeren op de vragenlijsten die worden uitgezet bij gebruikers. Op die manier wordt, volgens respondent RWS1, de gebruikerstevredenheid op één manier gemeten en zodoende de kwaliteit gewaarborgd. Voorbeelden van onderzoek zijn het jaarlijkse weggebruikersonderzoek waarbij een uitsplitsing naar de regio's wordt gemaakt. Op die manier krijgen de regionale diensten hun informatie. Respondenten voor deze onderzoeken zijn relatief makkelijk te bereiken vanwege het grote aantal weggebruikers; de beroepsvaart is daarentegen een kleinere groep en wordt om die reden niet elk jaar bevraagd (respondent RWS1).

De afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer, die zich vanaf 2005 bezig houdt met gebruikersonderzoeken, bestaat uit 7 medewerkers waarvan drie fte fulltime aan onderzoek wordt besteed (respondent RWS1).

Het expertisecentrum InfraQuest is een samenwerking tussen Rijkswaterstaat, TNO en de Technische Universiteit Delft [TU-Delft]. Specialisten op het gebied van wegenbouw en civieltechnische constructies werken hierbij samen aan het ontwikkelen van kennis en innovatieve, toekomstgerichte oplossingen (InfraQuest, n.d.). Jaarlijks worden tussen de 60 en 80 projecten uitgevoerd (InfraQuest, 2012a). Het is de “top van de onderzoekswereld” die “zeer complexe onderzoeken voor hun rekening nemen” waarvoor geen marktpartij beschikbaar is (respondent RWS2). De focus van hun onderzoek ligt op de technisch inhoudelijke kant van de verhardingsconstructies zoals asfalt en de opbouw, en constructies zoals bruggen, tunnels en aquaducten. Deze onderzoeken worden door de organisaties afzonderlijk uitgevoerd: het zijn “aparte onderzoeken, en aparte rapporten en rapportages” die door de eigen organisatie worden gefinancierd (respondent RWS2). De organisaties blijven autonoom onderzoek uitvoeren. Ze horen echter bij elkaar: ze zijn afgestemd via het onderzoeksprogramma van InfraQuest. Er vindt zodoende

samenwerking plaats. Rijkswaterstaat is hierin een bijzonder geval aangezien het onderzoek van RWS in zijn geheel wordt uitbesteed, voornamelijk aan TNO en de TU-Delft. Vanuit Rijkswaterstaat zijn er ongeveer 50 medewerkers, afkomstig van vijf verschillende afdelingen van de Dienst Infrastructuur en de Dienst Verkeer en Scheepvaart, een (klein) deel van hun tijd bezig met InfraQuest. Deze afdelingen hebben hun onderzoek ten dele ondergebracht bij InfraQuest (respondent RWS2).

InfraQuest is opgericht in juni 2010 en bestaat uit een programmamanagementteam van vier personen. Zij zijn verantwoordelijk voor het komen tot een onderzoeksprogramma, de afstemming daarvan, en dat onderzoeken daadwerkelijk starten. Ze zorgen er tevens voor dat er samenwerking tussen de drie organisaties en hun medewerkers ontstaat. De programmamanager van het team is fulltime betrokken bij InfraQuest, de overige drie zijn er parttime werkzaam. De drie parttime medewerkers, afkomstig van Rijkswaterstaat, TNO en de TU-Delft functioneren als *linking pin*, als verbinding tussen InfraQuest en de drie betrokken organisaties. Zij zijn daarnaast het eerste aanspreekpunt wanneer het bijvoorbeeld gaat om de formulering van een vraagstelling. InfraQuest is zodoende een samenwerkingsverband, en “in juridische zin een niet-bestaande entiteit” (respondent RWS2).

InfraQuest legt verantwoording af aan de zogenoemde stuurgroepleden. Deze bestaat uit directeuren van de verschillende organisaties: een hoogleraar van de TU-Delft (voorzitter van de afdeling Bouw), twee directeuren van Rijkswaterstaat en twee directeuren van TNO (respondent RWS2).

Uitbesteden van onderzoek bij Rijkswaterstaat

Bij de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer worden (bijna) alle onderzoeken uitbesteed. De mate waarin onderzoeken geheel worden uitbesteed varieert van het alleen uitbesteden van de informatieverzameling, advies vragen over vragenlijsten tot het laten schrijven van rapportages. Onderzoek dat de afdeling zelf doet, is bijvoorbeeld via het digitale klantenpanel waarbij vragenlijsten en bijbehorende resultaten snel kunnen worden gegenereerd. Afhankelijk per onderzoek is de onderlinge relatie te typeren als sturend of als partnerrelatie (respondent RWS1). Zoals gezegd wordt het onderzoek dat door Rijkswaterstaat wordt geïnitieerd bij InfraQuest in zijn geheel uitbesteed aan (voornamelijk) TNO en de TU-Delft. De relatie tussen de drie organisaties is als een partnerrelatie te karakteriseren. Rijkswaterstaat is echter een belangrijke financier van het uit te besteden onderzoek, zodoende wordt er om die reden “vaak naar Rijkswaterstaat gekeken om tot keuzes te komen” (respondent RWS2).

9.2 Eigenschappen van onderzoek Rijkswaterstaat

In deze paragraaf zal de manier worden toegelicht waarop het onderzoek dat wordt uitgevoerd (in opdracht van Defensie) wordt verbonden met het beleid van Rijkswaterstaat. Daarnaast zal de aard van het onderzoek van Rijkswaterstaat worden gekarakteriseerd.

Verbinding onderzoek met beleid Rijkswaterstaat

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer wordt voornamelijk gebruikt voor de beleidsuitvoering en –evaluatie. De gebruikersonderzoeken genereren immers informatie over de uitvoering van het beleid. De onderzoeken zijn, volgens respondent RWS1, bijna nooit agenda-settend voor de minister. De tevredenheidsonderzoeken van

gebruikers zijn geïnstitutionaliseerd geraakt binnen de afdeling; jaarlijks wordt er een weggebruikersonderzoek gedaan, en eens per drie jaar worden vaarweggebruikers onderzocht. Er vindt tevens onderzoek plaats ten behoeve van de beleidsvoorbereiding waarbij gebruikers vragen krijgen over onder meer rekeningrijden en de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 km/h. De respondent benadrukt echter dat Rijkswaterstaat veel meer klant van de afdeling is dan de minister. Er vindt nauwelijks onderzoek plaats naar trends en mogelijke ontwikkelingen bij de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer.

Het onderzoek van InfraQuest wordt in verschillende stadia van de beleidscyclus gebruikt. Een groot deel van de onderzoeken wordt in de beleidsbepaling en -uitvoering gebruikt. Onderzoek naar de stroefheid van asfalt kan bijvoorbeeld zowel de uitvoering beïnvloeden als het nieuw te maken beleid omtrent de eisen die gesteld worden aan asfalt. Volgens respondent RWS2 heeft het onderzoek een erg technische, inhoudelijke kant, maar “die bepaalt wel of er überhaupt op een weg met een bepaalde snelheid gereden mag worden of dat er geluid reducerende maatregelen geplaatst moeten worden”. Wanneer de omgeving een rol gaat spelen bij Rijkswaterstaat, kunnen zodoende verschillende beleidsstadia een rol spelen, aldus de respondent.

Bij InfraQuest is onderzoek niet geïnstitutionaliseerd geraakt. Het onderzoeksprogramma is programmatisch. Voorbeelden van programmalijnen zijn droge kunstwerken (zoals viaducten en bruggen), natte kunstwerken (zoals sluizen en stuwen), tunnels en wegen. Hierbij wordt gekeken naar trends en ontwikkelingen waaruit op zowel korte als lange termijn beleid kan ontstaan. Op korte termijn wordt bijvoorbeeld gekeken naar de oplossing van een probleem met asfalt, en op lange termijn naar de manier waarop de levensduur van asfalt kan worden verlengd in de toekomst (respondent RWS2). Er wordt eerst gekeken wat er gebeurt, en van daar uit wordt onderzocht hoe dat te beïnvloeden is.

Bij de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer probeert men zo veel mogelijk zicht te houden op wat er met resultaten van hun onderzoeken en signaleringen gebeurt, en hier ook regie op te voeren. Hierbij wordt geleerd van de besprekingen van de resultaten met de regionale diensten van RWS. Wanneer onderzoeksresultaten niet worden opgevolgd door acties, gaat men hier achteraan en incidenteel wordt een hogere laag in de organisatie hierover geïnformeerd. De afdeling maakt tevens een inschatting over de uitvoerbaarheid en de toepasbaarheid van nieuwe onderzoeken. Daarnaast wordt geprobeerd in te schatten in hoeverre een vrager bij machte is invloed uit te oefenen wanneer onderzoeksresultaten aanleiding zijn tot acties binnen Rijkswaterstaat (respondent RWS1).

De respondent van InfraQuest geeft aan (nog) niet veel zicht te hebben onder onderzoeksresultaten. Vanwege de lange doorlooptijd van sommige onderzoeken, en het feit dat de organisatie nog maar twee jaar bestaat, “begint de oogst nu los te komen” (respondent RWS2). Onderzoek resulteert daarnaast vaak in nieuwe voorstellen voor vervolgonderzoek. Resultaten zijn echter wel zichtbaar wanneer ze worden gepresenteerd op symposia of worden gepubliceerd. Bij symposia kunnen bijvoorbeeld dwarsverbanden van de onderzoeken van de verschillende organisaties op hetzelfde thema worden weergegeven (respondent RWS2). InfraQuest benadrukt dat de tijdshorizon van de toepasbaarheid van onderzoeksresultaten afhankelijk is van de context waarin het wordt uitgevoerd. Een promotietraject zal een langere toepasbaarheidshorizon hebben dan onderzoek met concrete, actuele vraagstellingen van Rijkswaterstaat (InfraQuest, 2012b).

Aard van onderzoek Rijkswaterstaat

Bij de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer wordt onderzoek gedaan naar de producten (zoals wegen, vaarwegen, schoon water), diensten (zoals website, informatievoorziening), politiek-bestuurlijk onderwerpen (zoals het vraagstuk omtrent 130 km/h) en de beeldvorming (zoals reputatiemanagement) waarbij de relatie tussen RWS en burgers centraal staat. Respondent RWS1 benadrukt hierbij dat onderzoeksuitkomsten over de producten en beeldvorming van Rijkswaterstaat soms erg verschillend kunnen zijn. De vervolgacties die worden geadviseerd vanuit de afdeling zijn in de loop der jaren van karakter veranderd. Er wordt in toenemende mate op de publieksgerichtheid gefocust, bijvoorbeeld in de advertenties van RWS. Hierin wordt bijvoorbeeld niet benadrukt dat een brug wordt vervangen, maar in welke mate de weggebruiker hinder hiervan zal ondervinden wanneer hij “van A naar B” reist (respondent RWS1). Het onderzoek kan verder als volledig toegepast en praktijkgericht, en niet-technisch worden gekarakteriseerd. Er wordt hierbij niet aangestuurd op innovatieve vernieuwingen; de afdeling wil simpelweg weten wat de gebruiker beleeft, ervaart en wat behoeftes en motieven van gebruikers zijn (respondent RWS1).

Bij InfraQuest wordt uitsluitend technisch onderzoek naar de producten van Rijkswaterstaat gedaan: naar de wegen en constructies. Hierbij staat de “techniek, inhoud, de constructie, het gedrag van de constructie, de levensduur, het functioneren van de constructie in een veranderende maatschappij en klimaat” centraal (respondent RWS2). De vraagstukken worden benaderd vanuit verschillende invalshoeken. De TU-Delft voert fundamenteel, wetenschappelijk onderzoek uit, TNO doet toegepast wetenschappelijk onderzoek en Rijkswaterstaat richt zich op praktijkgericht, toegepast onderzoek (InfraQuest, 2012b). Bij de onderzoek die worden uitgevoerd door de drie organisaties, wordt niet zozeer ingezet op vernieuwende materialen en constructies, maar wel op innovatie manieren waarop reparaties kunnen worden gedaan en waarmee de levensduur kan worden verlengd. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van vezelversterkende kunststoffen in civiele constructies (respondent RWS2).

9.3 Aansturing van onderzoek Rijkswaterstaat

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij (of in opdracht van) de twee organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat, wordt op verschillende manieren, vanuit verschillende behoeftes en uit verschillende hoeken geïnitieerd. Dit zal in deze paragraaf verder worden toegelicht.

Bij de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer wordt veel onderzoek top-down ingezet vanuit hogere lagen in de organisatie. Zij hebben behoefte aan managementinformatie om het behalen van beleidsdoelen te beoordelen. Dit kan worden gekarakteriseerd als behoeftegestuurd onderzoek; de organisatie wil weten hoe ze het doet en op welke manier dingen verbeterd kunnen worden. Daarnaast komt er horizontale input vanuit de organisatie zelf, bijvoorbeeld uit een regionale dienst die een onderzoek wil naar een actie of product van Rijkswaterstaat (respondent RWS1). Op deze onderzoeken en vragenlijsten probeert de afdeling, zoals eerder in dit hoofdstuk genoemd, de regie op te voeren. Hierbij wordt vraggestuurd onderzoek gedaan. Vanuit de gedachte van publieksgerichtheid staat de afdeling tevens open voor externe input, van gebruikers, om op die manier tegemoet te komen aan hun wensen en behoeftes. Het actief bevragen en zodoende betrekken van gebruikers bij onderzoeken, lijkt een positief effect te hebben op de

gebruikerstevredenheid. De veranderde invalshoek is voortgekomen uit de wens van de politiek dat Rijkswaterstaat publieksvriendelijker moest gaan werken (respondent RWS1).

Het onderzoek van de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer is zowel als proactief als reactief te karakteriseren. De afdeling gaat immers actief op zoek naar meningen en trends om te kijken hoe RWS op bepaalde gebieden 'scoort', en reageert vervolgens op onwenselijkheden of situaties waar weggebruikers zicht niet gedragen zoals bedoeld was door Rijkswaterstaat, kortom wanneer er aanleiding is tot vervolgonderzoek en vervolgacties (respondent RWS1).

Bij InfraQuest zijn er per programmalijn zogenoemde musketiers - "de toppers vanuit de organisaties" – die een "goed overzicht hebben over de problematiek en wat voor vragen zij hebben" (respondent RWS2). Zij hebben zodoende een *masterplan* opgesteld voor InfraQuest. Dat is vervolgens de leidraad, de *roadmap*, voor het onderzoek dat de komende jaren zal worden uitgevoerd. Vervolgens wordt geprobeerd de onderzoeksplannen en plannen van aanpak gezamenlijk te laten opstellen door medewerkers van de TU-Delft, Rijkswaterstaat en TNO. Op deze manier wordt draagvlak en interactie gecreëerd. Er is zodoende niet sprake van een klassieke opdrachtnemer-opdrachtgever-relatie tussen de organisaties. De ervaringen en bevindingen van Rijkswaterstaat, als beheerder van de infrastructuur, zijn echter, volgens de respondent, vaak wel dominant of relevant voor een onderwerp om in de masterplannen en programmalijnen van InfraQuest te komen. De grote onderzoeken worden zodoende bedacht vanuit het denkkader van Rijkswaterstaat, het moet "recht aan de civieltechnische praktijk" doen (InfraQuest, 2012b, p. 1), maar onderzoekers kunnen hierin tevens hun invloed uitoefenen in hun onderzoeksvoorstel (respondent RWS2). Hierbij moet lange termijn perspectieven zoals klimaatverandering en demografische tendensen worden meegenomen (InfraQuest, 2012b). Daarnaast wordt geprobeerd de 'waan van de dag' van de minister en de politiek op een afstand te houden. Vraagstukken bestaan, volgens respondent RWS2, vaak al wel, en kan door de politiek versterkt worden, maar dat bepaalt niet direct de agenda van InfraQuest. De invloed is indirect (respondent RWS2).

Het overgrote deel (ongeveer 90%) van het onderzoek is om die reden als proactief te typeren. InfraQuest beoogt met de onderzoeken op een verantwoorde manier de verlenging van de levensduur van asfalt en constructies te beïnvloeden. Verder wordt het gebruik van nieuwe, innovatieve materialen onderzocht. Een klein deel van het onderzoek is als reactief te karakteriseren, wanneer er bijvoorbeeld een acute vraag wordt opgepakt die op korte termijn moet worden beantwoord (respondent RWS2).

9.4 Context onderzoek Rijkswaterstaat

In deze paragraaf zal de omgeving van Rijkswaterstaat, de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer en InfraQuest worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de stakeholders en algemene, maatschappelijke invloeden die op de organisatie en de organisatieonderdelen af komen. Daarnaast worden de verschillende omgevingsdimensies omschreven. De twee onderdelen van Rijkswaterstaat zullen afzonderlijk worden besproken.

Organisatieomgeving afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer

De belangrijkste stakeholders voor het onderzoek van de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer zijn medewerkers van Rijkswaterstaat. Dit wordt, volgens de respondent RWS1, een landelijk taak

genoemd: “je krijgt die opdracht omdat iedereen binnen Rijkswaterstaat er over eens is dat we die taak moeten uitvoeren en dat die dan bij de landelijke dienst terecht komt”. De verschillende stakeholders uit de organisatie zorgen voor een verdeling van taken bij de medewerkers van de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer om zo de stakeholders het beste te kunnen bedienen. Naast Rijkswaterstaat zelf, is de minister van Infrastructuur en Milieu een belangrijke stakeholder (respondent RWS1).

Politieke invloeden zijn merkbaar geweest vanaf 2005 bij de afdeling Gebruikers toen het thema publieksgerichtheid werd geïntroduceerd. Deze veranderde invalshoek is in de loop van de tijd ontstaan. “We doen het om de mooiste snelweg te bouwen van de wereld, maar we doen het om mensen van A naar B te krijgen”, aldus respondent RWS1.

Omgevingsdimensies afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer

De omgeving van de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer is te karakteriseren als redelijk simpel. De overzienbare aantallen invloeden die op de afdeling af komen, zijn immers niet erg sterk (respondent RWS1). De omgeving is daarnaast redelijk stabiel wat betreft onderzoekswerk, mede door het vierjarige ondernemingsplan dat “een bepaalde houvast geeft” (respondent RWS1). De afdeling is daarnaast al zeven jaar op dezelfde plek in de organisatie gepositioneerd. Dit maakt dat de omgeving redelijk voorspelbaar is.

De omgeving van Rijkswaterstaat is verder als gediversifieerd te omschrijven. Rijkswaterstaat beheert immers drie infrastructuurnetwerken en krijgt hierbij te maken met veel verschillende gebruikers en belanghebbenden. Rijkswaterstaat kent zodoende een breed scala aan diensten, klanten en geografische gebieden. Hier wordt op verschillende manieren en door verschillende mensen op gereageerd vanuit de afdeling Gebruikers. Aan de hand van de competenties van werknemers, en de verzoeken, vragen en informatiebehoefte vanuit de verschillende delen van Rijkswaterstaat, worden taken verdeeld en gemanaged bij de afdeling (respondent RWS1).

De omgeving is de afdeling Gebruikers tot slot gunstig gezind. Medewerkers van Rijkswaterstaat staan niet vijandig tegenover de onderzoeksresultaten van de afdeling. De respondent merkt op dat “uitkomsten er soms toe leiden dat mensen moeten veranderen. Dat is altijd moeilijk”. Dit is echter niet vijandig te noemen, aldus respondent RWS1. Door de kennis van de vele projecten van de afdeling, wordt de afdeling daarnaast regelmatig gevraagd advies te geven bij andere projecten. De afdeling heeft, volgens de respondent, dan ook een ‘netwerkfunctie’ binnen Rijkswaterstaat.

Organisatieomgeving InfraQuest

De belangrijkste stakeholders van InfraQuest zijn de stuurgroepleden vanuit de drie organisaties: de hoogleraar van de TU-Delft, twee directeurs van Rijkswaterstaat en twee directeurs van TNO. Dit zijn de “invloedgevende factoren en personen”, aldus de respondent RWS2. Rijkswaterstaat en de musketiers participeren daarnaast ook in het opstellen van het onderzoeksprogramma: “dat zijn toch de mensen die zorgen voor de agendering”. Deze stakeholders hebben echter geen technisch inhoudelijke invloed; onderzoek wordt in die zin onafhankelijk uitgevoerd door de onderzoekers.

Het ministerie of de minister van Infrastructuur en Milieu zijn, volgens de respondent, geen externe stakeholders. Ze kunnen slechts “een impuls geven aan de prioritering van geld in de richting van een bepaald onderzoek” (respondent RWS2).

Algemene, maatschappelijke invloeden zijn tevens merkbaar bij InfraQuest. Technologische ontwikkelingen zijn “het hart” van InfraQuest, aldus de respondent. Demografische ontwikkelingen

hebben daarnaast geleid tot de oprichting van InfraQuest. Hier zal in paragraaf 9.5 op worden teruggekomen. Economische invloeden uit zich in het feit dat Rijkswaterstaat enerzijds te maken heeft met een financiële taakstelling die gevolgen heeft op de hoeveelheid en besteedbaarheid van middelen. Anderzijds stuurt de politiek aan op een kleinere overheid waarbij “alles wat we uit kunnen besteden, alles wat de markt kan doen, we de markt laten doen”. Het afstoten van onderzoek en kennisontwikkeling hoort hier bij. InfraQuest kent tevens internationale invloeden. Het onderzoek naar de verouderde en te zwaar belaste kunstwerken van Rijkswaterstaat staat onder internationale belangstelling. Hierbij vindt ook samenwerking plaats op onderzoeksgebied. Het onderzoek van InfraQuest beïnvloedt daarnaast ook de buitenwereld: resultaten uit onderzoek kunnen Europese richtlijnen en normen beïnvloeden (respondent RWS2).

Omgevingsdimensies InfraQuest

De respondent RWS2 omschrijft de omgeving van InfraQuest als simpel vanwege het beperkte aantal krachten die op InfraQuest af komen. InfraQuest heeft immers te maken met drie organisaties van waaruit het onderzoek beïnvloed wordt. De omgeving is daarnaast relatief stabiel aangezien de onderzoeksplannen en lopende onderzoeken zorgen voor voorspelbaarheid. Bezuinigingen kunnen zorgen voor enige onvoorspelbaarheid, maar dit heeft geen grote effecten, volgens respondent RWS2. De omgeving van Rijkswaterstaat is, zoals eerder gezegd in deze paragraaf, als gediversifieerd te omschrijven. Maar hoewel InfraQuest met drie organisaties en hun onderzoekers te maken heeft, en de onderzoeken door de afzonderlijke organisaties worden uitgevoerd, wordt er geen onderscheid gemaakt tussen verschillende ‘afzetmarkten’ van de onderzoeken en onderzoeksresultaten. Het is immers allemaal technisch onderzoek naar (verhardings)constructies die als doel heeft het ontwikkelen van kennis en innovatieve oplossingen. Rijkswaterstaat speelt hier echter wel een bijzondere rol in, in de zin dat Rijkswaterstaat een belangrijke financier is. Zodoende heeft Rijkswaterstaat regelmatig een belangrijke rol in het maken van keuzes met betrekking tot het onderzoek (respondent RWS2).

De omgeving van InfraQuest is de organisatie overwegend gunstig gezind. De drie organisaties en beheerders van wegen en constructies van Rijkswaterstaat zijn InfraQuest gunstig gezind. Bedrijven zijn InfraQuest daarentegen soms ietwat vijandig gezind wanneer ze geen onderzoeksopdrachten krijgen toegewezen. De respondent geeft hier bij aan dat wanneer bedrijven “mee willen doen, ze ook hun onderzoeksprogramma moeten inbrengen, en niet alleen opdrachten moeten komen halen” (respondent RWS2).

9.5 Ontwikkelingsstadium onderzoek Rijkswaterstaat

In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen van de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer en InfraQuest (en Rijkswaterstaat) worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de afzonderlijke beginsituaties van zowel DR&D als de FMW, en de veranderingen die sindsdien bij beiden hebben plaatsgevonden. Daarnaast zal het maturityniveau van beide organisatieonderdelen afzonderlijk worden bepaald en toegelicht.

Ontwikkelingen afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer

De afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer is omstreeks 2005 opgericht. Vanaf dat moment kwam er een behoefte vanuit Rijkswaterstaat om publieksgerichter te gaan werken. Die veranderende invalshoek is in de loop van de tijd ontstaan. Rijkswaterstaat is, volgens de respondent RWS1, van

oudsher een technische organisatie: Rijkswaterstaat “wist precies hoe een dijk in elkaar zat en welke stoffen je moest gebruiken om een dijk in elkaar te zetten. Hoe je wegen moest bouwen hebben we daarna ook erbij geleerd”. De focus van het onderzoek heeft hier zodoende lange tijd op gelegen. Vanaf 2005 is, zoals gezegd, de kentering ontstaan, “onder druk van de politiek”, om de gebruikers van Rijkswaterstaat te betrekken in het onderzoek. Voor 2005 werden er ook al weggebruikersonderzoeken gedaan. Deze richtten zich op “waar komen mensen vandaan, waar gaan ze naar toe en hoe lang doen ze er over?”. De *tevredenheids* invalshoek is echter, volgens de respondent RWS1, in 2005 ontstaan. Wat onderzoek betreft heeft zich zodoende een incomplete metamorfose voorgedaan. Het technische onderzoek wordt immers nog steeds uitgevoerd en daarnaast is een nieuw onderzoeksgebied ontstaan. Binnen de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer hebben zich echter een veranderingen voorgedaan sinds de oprichting.

Maturityniveau afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer

In termen van het *Capability Maturity Model* van Paulk en collega's (1993), is de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer te omschrijven als een organisatieonderdeel dat zich in het tweede, herhaalde ontwikkelingsstadium bevindt.

Werkprocessen van de afdeling zijn vastgelegd. Zo zijn er bijvoorbeeld standaard werkprocessen voor gebruikerstevredenheidsonderzoeken. Daarnaast wordt elk jaar een landelijk publieksanalyserapport gemaakt waarin alle onderzoeksresultaten van gebruikeronderzoeken worden samengevat van de onderzoeken die zijn gedaan voor Rijkswaterstaat. Ook hiervoor zijn standaardprocessen. De respondent echter aan dat er verbeteringen mogelijk zijn in de afstemming met organisatieonderdelen over het onderzoek. Er wordt gewerkt aan een catalogus waarin een 'afsprakenlijst' wordt opgenomen (respondent RWS1). Hiermee wordt getracht de verwachtingen van beide kanten beter te kunnen managen. Onderzoeksprocessen zijn zodoende nog voor verbetering vatbaar en om die reden worden de ervaringen en observaties hieromtrent door het management meegenomen in de planning van toekomstige onderzoeken.

Bij de afdeling Gebruikers zijn processen voor evaluatie en feedback ingericht. De afdeling probeert vierjaarlijks intern te evalueren en daarnaast worden uitkomsten van de onderzoeken en de onderzoekstrajecten geëvalueerd met de opdrachtgevers. “Hier komt de meeste feedback uit”, aldus de respondent RWS1. Daarnaast krijgt de afdeling feedback naar aanleiding van het publieksanalyserapport dat wordt besproken met het bestuur en de Rijkswaterstaatregio's.

Deze eigenschappen komen overeen met de karakteristieken van het herhaalde niveau van het model dat worden beschreven door Paulk en collega's (1993). De afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer zit dicht tegen het derde niveau van het CMM aan, maar aangezien het standaardiseren en documenteren van het gehele onderzoeksproces nog in ontwikkeling is, is het derde niveau nog een stapje te ver. Het volgen en bewaken van de kwaliteit van onderzoeken voldoet, in termen van het CCM, wel aan het derde niveau.

Ontwikkelingen InfraQuest

InfraQuest is in juni 2010 van start gegaan. De drijfveer om tot samenwerking tussen de TU-Delft, Rijkswaterstaat en TNO op het gebied van civiele techniek te komen is driedig. Kennisborging is een belangrijke doelstelling aangezien het aantal 'kennisdragers' op het gebied van de civiele techniek “zorgelijk afneemt” en “tegen hun pensioen aan zit”. Aangezien veel seniors, die op dit moment op strategische plekken zitten wat kennis betreft, binnen een “beperkt aantal jaar zal

afvloeien”, bestaat de behoefte de kennis te borgen. Daarnaast zijn de drie organisaties op het gebied van civiele techniek “aparte zuilen” die los van elkaar opereren. Er wordt zodoende gestreefd naar meer interactie en verbinding tussen de organisaties. Op deze manier kan er, ten derde, de civiele techniek “weer wat meer expansie worden gegeven” (respondent RWS2).

In november 2009 werd een convenant gesloten tussen de drie organisaties waarbij werd afgesproken een expertisecentrum op te richten vanuit de drie genoemde doelstellingen (of drijfveren). In januari 2010 is de huidige programmamanager aangesteld om het expertisecentrum op te zetten, om vervolgens in juni 2010 van start te gaan (respondent RWS2). Er hebben zich sindsdien geen veranderingen voorgedaan.

Maturityniveau InfraQuest

Wanneer er naar het *Capability Maturity Model* van Paulk en collega’s (1993) wordt gekeken, is InfraQuest in te delen in het derde, gedefinieerde ontwikkelingsstadium bevindt. Processen voor onderzoekstrajecten zijn gestandaardiseerd en gedocumenteerd. Deze hebben “betrekking op het proces van hoe komen we überhaupt tot een [onderzoeks]programma. Hoe komen we vanuit een programma tot een onderzoeksvoorstel, hoe ziet het proces er uit om dat onderzoeksvoorstel tot een offerte en een contract te laten leiden” en “uiteraard ook weer om het af te sluiten”, aldus respondent RWS2. Het onderzoek zelf wordt niet gestandaardiseerd en gedocumenteerd. Onderzoeken en onderzoeksprocessen zijn op deze manier standaard, consistent en navolgbaar. De kwaliteit van de onderzoeken wordt gevolgd in (tussen)rapportages van onderzoeken. Daarnaast vinden er jaarevaluaties plaats bij InfraQuest. Deze evaluaties richten zich onder meer op de samenwerking, en niet zo zeer op de toepassing van uitkomsten van onderzoeken.

Deze eigenschappen komen overeen met de karakteristieken van het gedefinieerde niveau van het model dat worden beschreven door Paulk en collega’s (1993). InfraQuest vertoont karakteristieken van het vierde ontwikkelingsniveau, maar mede gezien het korte bestaan van de organisatie, waarbij feedback- en evaluatieprocessen niet zijn uitontwikkeld, is het beheerste niveau een stap te ver. Het tweede maturityniveau is een gepasseerd station omdat hierbij de herhaling van vergelijkbare activiteiten op basis van eerdere ervaringen centraal staat. Het systematisch documenteren, standaardiseren en groeperen van de activiteiten betekent echter dat het InfraQuest een volgend niveau heeft bereikt.

9.6 Padafhankelijkheid onderzoek Rijkswaterstaat

In deze paragraaf zal de padafhankelijkheid van de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer en InfraQuest worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op strategische keuzes en details uit het verleden van de organisatieonderdelen, de manier waarop ze belemmeringen of kansen vanuit de institutionele context ervaren, verdere ontwikkelingen en de typering van de optimale situatie van afdeling Gebruikers en InfraQuest door de respondenten. De padafhankelijkheid van de organisatieonderdelen wordt afzonderlijk besproken.

In de conclusie van dit hoofdstuk zal op de verwachtingen omtrent de padafhankelijkheid worden ingegaan.

Padafhankelijkheid afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer

De institutionele context waarin de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer zich bevindt, schept zowel kansen als belemmeringen voor het uitvoeren van het onderzoek. Er is, volgens respondent

RWS1, “niet altijd een logische plek” voor gebruikersonderzoeken binnen een grote uitvoeringsorganisatie. De afdeling is ondergebracht bij de landelijke Dienst Verkeer en Scheepvaart, “de meest technische dienst van Rijkswaterstaat”. Gebruikersonderzoeken “passen daar [volgens de respondent] eigenlijk niet bij”. Er wordt immers erg projectmatig gewerkt bij deze dienst, en soms “wanneer een project is afgelopen zit je helemaal niet meer te wachten op een evaluatie”. Aan de andere kant biedt plaatsing bij de dienst ook kansen. Er worden op dit moment kaders ontwikkeld voor de Dienst Verkeer en Scheepvaart. De respondent RWS1 ziet zodoende een kans om de publieksfeedback en gebruikerstevredenheid daar in te verwerken.

Investerings in het publieksgericht netwerkmanagement binnen de afdeling Gebruikers en Rijkswaterstaat als geheel zijn “het waard geweest”, aldus respondent RWS1. De organisatie heeft geleerd niet meer alles te hoeven te weten en te meten en is zodoende sommige onderzoeken aan het afbouwen. Op deze manier wordt er gefocust op wat er mogelijk is hieromtrent en weet de afdeling “wat je ook niet meer wilt hebben”.

Bepaalde patronen en routines binnen Rijkswaterstaat kunnen, volgens respondent RWS1, soms belemmerend werken. Niet alle medewerkers binnen Rijkswaterstaat staan positief tegenover gebruikerstevredenheidsonderzoeken. De afdeling probeert daarom aan te sluiten bij de kennisbehoeftes van de verschillende organisatieonderdelen. Een verkeerscentrale, die gericht is op de veiligheid, heeft immers behoefte aan andere informatie dan een onderdeel dat zich bezig houdt met onderhouds- en reparatiewerkzaamheden van de infrastructuur (respondent RWS1).

Een stimulans voor het onderzoek bij de afdeling Gebruikers zijn de managementcontracten die worden gesloten binnen Rijkswaterstaat. Hierin zijn *service level agreements* opgenomen met betrekking tot de gebruikerstevredenheid. Deze worden door de afdeling Gebruikers geleverd. Daarnaast heeft de afdeling als taak de cijfers te duiden (respondent RWS1).

De aandacht voor het onderwerp publieksgericht netwerkmanagement in het ondernemingsplan van Rijkswaterstaat is voor de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer van groot belang. Respondent RWS1 geeft hierbij aan dat het in het verleden onzeker was of dit onderwerp in het ondernemingsplan zou komen. “Dat vertaalde zich meteen door in een managementcontract waarin gelijk het budget naar beneden werd gebracht”. Wanneer de aandacht zodoende wegvalt voor het onderwerp, worden middelen voor onderzoek voor de afdeling Gebruikers verminderd. Dit zou kunnen resulteren in het feit dat er minder kan worden gestuurd op de gebruikerstevredenheid binnen Rijkswaterstaat. Respondent RWS1 geeft om die reden aan dat het aantonen van het belang van het onderwerp belangrijk is, hoewel dit “erg lastig is”.

Radicaal andere paden zullen, volgens respondent RWS1, worden ingeslagen wanneer “de politiek” besluit de organisatie aanzienlijk minder geld te geven: “je weet nooit wat de volgende bezuinigingsronde is, dat blijft politiek”.

Padafhankelijkheid InfraQuest

InfraQuest is in 2010 opgericht. Respondent RWS2 benadrukt dat het komen tot een samenwerkingsovereenkomst tussen de TU-Delft, RWS en TNO “heel simpel klinkt”, maar een heel belangrijke stap is geweest voor het onderzoek. De organisaties blijven in de samenwerking autonoom waarbij ze hun eigen identiteit behouden.

De institutionele context waarin InfraQuest zich bevindt, schept zowel kansen als belemmeringen voor het uitvoeren van het onderzoek. Een belemmering van samenwerking tussen de drie organisaties bij InfraQuest, is dat er geen opdrachten van derden kunnen worden aangenomen op de titel van InfraQuest. TNO of de TU-Delft kunnen dat eventueel zelf regelen, maar er is zodoende “geen juridische entiteit waar je gewoon zelfstandig zowel opdrachten neer kan leggen als contracten aangaan met derden”, aldus respondent RWS2.

De opdrachtverlening bij InfraQuest gebeurt daarnaast met onderzoekscontracten. Dit is een relatief “ingewikkeld” en “arbeidsintensief” proces. Er zijn zodoende verbeteringen mogelijk in het vereenvoudigen van dit proces, aldus de respondent. Vervolgens is het eenmaal afgeronde contract echter een stimulans voor onderzoek: “een goede basis of referentie” voor alle drie de organisaties (respondent RWS2).

Bureaucratische processen en routines binnen de TU-Delft Rijkswaterstaat en TNO kunnen soms belemmerend werken. Daarnaast is niet elke onderzoeker gewend dat er mensen ‘meekijken’ met het onderzoek. Dit is voor een deel “houding, gedrag en karakter”, aldus de respondent. Op deze manier kan het gezamenlijk uitvoeren van onderzoek worden belemmerd (respondent RWS2).

De respondent van InfraQuest geeft aan dat in het verleden sommige onderzoeken niet zijn uitgevoerd door bezuinigingen of beperkingen van budget. De stuurgroepleden besluiten in die gevallen dat bepaald onderzoek “in de ijskast wordt gezet” of niet meer zal worden uitgevoerd. Dit heeft als gevolg dat de *roadmap* van InfraQuest moet worden geactualiseerd en aangepast (respondent RWS2). Naar aanleiding hiervan zijn sommige ontwikkelingen of onderzoeken zodoende uitgebleven bij InfraQuest.

In de typering van de optimale situatie van InfraQuest geeft de respondent aan “redelijk dicht te blijven bij hetgeen wat het nu is”. Een mogelijk optie zou zijn InfraQuest te veranderen in een bedrijf, los van Rijkswaterstaat. In dat geval ontstaan er echter “net zo veel problemen als dat het zou opleveren”, aldus de respondent.

Een andere mogelijke optie zou zijn om ProRail te betrekken bij InfraQuest. Op deze manier zou InfraQuest met het spoortnet, naast de hoofdwegen en hoofdvaarwegen, zodoende alle drie de vormen van infrastructuur waar mobiliteit over plaatsvindt “in het pakket hebben”. Deze aanvulling zou het onderzoek en de InfraQuest als geheel kunnen versterken (respondent RWS2).

Radicaal andere paden zouden zodoende kunnen worden ingeslagen wanneer nieuwe organisaties zich bij InfraQuest aansluiten. Dit staat echter wel in de oorspronkelijke doelstellingen van InfraQuest opgenomen. Daarnaast bestaat de wens vanuit de overheid organisaties die bezig zijn met kennisontwikkeling op het gebied van de bouw en wegen samen te brengen. “Dit zou het speelveld veranderen” (respondent RWS2).

9.7 Conclusie

In deze paragraaf zal een samenvatting en conclusie worden gegeven van de besproken onderdelen van dit hoofdstuk. Hierbij zullen de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

Conclusie invulling onderzoeksfuncties

Samenvattend kan worden gesteld dat onderzoek binnen Rijkswaterstaat op verschillende plekken in de organisatie wordt uitgevoerd. Twee organisatieonderdelen staan in dit onderzoek centraal: de

decentraal gepositioneerde afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer en het tevens decentraal geplaatste expertisecentrum InfraQuest. De afdeling Gebruikers bestaat uit een formatie van 7 fte waarbij de medewerkers een parttime onderzoeksfunctie hebben. InfraQuest bestaat uit een formatie van 4 fte. Medewerkers van InfraQuest kunnen zowel fulltime als parttime onderzoeksfuncties uitvoeren.

De afdeling Gebruikers besteedt bijna alle gebruikersonderzoeken uit aan onderzoeksbureaus waarmee de onderlinge relaties in de mate waarin gestuurd wordt vanuit de afdeling kunnen variëren. InfraQuest besteedt daarentegen al het onderzoek uit. Dit toegepaste, technische onderzoek wordt uitbesteedt aan onderzoeksinstituten en universiteiten waarmee een partnerrelatie wordt onderhouden

Het onderzoek van de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer wordt door Rijkswaterstaat uitgevoerd voor of gebruikt in de beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Het onderzoek van InfraQuest wordt daarentegen grotendeels uitgevoerd voor of gebruikt in de beleidsbepaling en beleidsuitvoering. Beide organisatieonderdelen doen tevens onderzoek dat kan leiden tot nieuw beleid. Bij de afdeling gebruikers is het onderzoek geïnstitutionaliseerd geraakt; dit is echter niet het geval bij InfraQuest. De afdeling Gebruikers heeft over een groot deel van het onderzoek zicht op het gebruik van de onderzoeksresultaten. InfraQuest heeft hier weinig zicht op.

Onderzoek van de afdeling Gebruikers richt zich op producten, diensten, politiek-bestuurlijke onderwerpen en beeldvorming rondom Rijkswaterstaat. Het onderzoek is als toegepast praktijkgericht, niet-technologisch en non-innovatief te typeren. InfraQuest richt zich louter op de producten van Rijkswaterstaat. Er wordt toegepast praktijkgericht en fundamenteel technologisch onderzoek verricht dat zowel incrementele als radicale vernieuwingen kan voortbrengen.

Concluderend kan worden gesteld dat het onderzoek bij de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer voornamelijk top-down en horizontaal wordt ingezet. Het onderzoek is zowel proactief als reactief, vraaggestuurd en behoeftegestuurd te typeren. Het onderzoek bij InfraQuest wordt tevens top-down ingezet, echter daarnaast speelt het eigen initiatief van de onderzoekers een grote rol bij de aansturing van het onderzoek. Het onderzoek is zodoende als proactief en behoeftegestuurd te karakteriseren.

Conclusie contingentiebenadering

Samenvattend kan worden gezegd dat medewerkers uit de verschillende organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat en de minister van Infrastructuur en Milieu belangrijke en invloedrijke stakeholders zijn van de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer. Tevens bereiken de afdeling politieke invloeden. De omgeving is daarnaast de typeren als simpel (gezien het overzienbare aantal invloeden), redelijk stabiel (vanwege het vierjarige ondernemingsplan en het feit dat de afdeling al zeven jaar op dezelfde plek in de organisatie zit), gediversifieerd (omdat RWS drie infrastructuurnetwerken beheert en hierbij een breed scala aan diensten, klanten en geografische gebieden kent) en gunstig gezind (aangezien RWS-medewerkers niet vijandig tegenover gebruikerstevredenheidsonderzoeken staan)

Belangrijke stakeholders van InfraQuest zijn de stuurgroepleden vanuit de TU-Delft, RWS en TNO, alsmede de opstellers van het onderzoeksprogramma. Technologische invloeden zijn zeer dominant aanwezig bij InfraQuest. Internationale, demografische en politieke invloeden zijn in mindere mate merkbaar. De omgeving is tot slot als simpel (vanwege het beperkte aantal invloeden), relatief stabiel (aangezien de onderzoeksplannen en lopende onderzoeken zorgen voor voorspelbaarheid),

gediversifieerd en overwegend gunstig gezind (gezien de overwegend positieve relaties die InfraQuest heeft van beheerders van wegen en constructies) te karakteriseren.

De eerste verwachting van de contingentiebenadering is *niet* van toepassing bij de afdeling Gebruikers omdat de omgeving als simpel is getypeerd, maar de afdeling wel decentraal gepositioneerd is binnen Rijkswaterstaat. De tweede verwachting van de contingentiebenadering is *wel* van toepassing omdat de omgeving van Rijkswaterstaat als gediversifieerd is getypeerd, en taken bij de afdeling Gebruikers worden verdeeld op basis van de verzoeken, vragen en informatiebehoefte van de verschillende onderdelen van Rijkswaterstaat. De laatste verwachting van de contingentiebenadering is *niet* van toepassing aangezien de omgeving als redelijk stabiel is getypeerd, en de onderzoeken van de afdeling gebruikt of gevraagd worden voor de beleidsuitvoering en –evaluatie van het beleid.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de afdeling Gebruikers *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering.

Contingentie	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Rijkswaterstaat (GVV)	-	+	-	-

De eerste verwachting van de contingentiebenadering is *niet* van toepassing bij InfraQuest omdat de omgeving als simpel is getypeerd, maar het organisatieonderdeel wel decentraal gepositioneerd is binnen Rijkswaterstaat. De tweede verwachting van de contingentiebenadering is ook *niet* van toepassing omdat de omgeving van Rijkswaterstaat als gediversifieerd is getypeerd, maar InfraQuest geen onderscheid maakt tussen verschillende ‘afzetmarkten’ van onderzoeken en onderzoeksresultaten bij de organisatie van het uit te voeren onderzoek. De laatste verwachting van de contingentiebenadering is ook *niet* van toepassing aangezien de omgeving als redelijk stabiel is getypeerd, maar de onderzoeken van de afdeling gebruikt of gevraagd worden voor de beleidsbepaling en -uitvoering van het beleid.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van InfraQuest *niet* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering.

Contingentie	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Rijkswaterstaat (IQ)	-	-	-	--

Conclusie maturityperspectief

In het kort kunnen de ontwikkelingen bij Rijkswaterstaat als volgt worden beschreven: de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer is in 2005 en bestaat zodoende zeven jaar. De oprichting kwam voort uit de behoefte aan onderzoek in het kader van de publieksgerichtheid van Rijkswaterstaat. InfraQuest is, ten tweede, opgericht in 2010 en bestaat zodoende twee jaar. De behoefte aan kennisborging, interactie en verbinding, en expansie van de civiele techniek hebben geleid tot de oprichting van InfraQuest. Beide onderdelen van Rijkswaterstaat hebben geen belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt sinds de oprichting. De afdeling Gebruikers bevindt zich tot slot op het

tweede, herhaalde maturityniveau; InfraQuest bevindt zich daarentegen op het derde, gedefinieerde niveau.

De eerste verwachting van het maturityperspectief is *niet* van toepassing bij de afdeling Gebruikers aangezien de afdeling, als organisatieonderdeel van gemiddelde leeftijd, ‘slechts’ het tweede maturityniveau heeft. De tweede verwachting van het maturityperspectief is *wel* van toepassing omdat het onderzoek van de zeven jaar oude afdeling in grote mate geïnstitutionaliseerd is. De laatste verwachting van het maturityperspectief is *ook van toepassing* bij de afdeling Gebruikers aangezien de oorspronkelijke invulling van de onderzoeksfunctie van de afdeling in de loop der tijd niet veranderd is. Er hebben geen veranderingen plaatsgevonden.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de afdeling Gebruikers *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief.

Maturity	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Rijkswaterstaat (GVV)	-	+	+	+

De eerste verwachting van het maturityperspectief is *wel* van toepassing bij InfraQuest aangezien het, als jong organisatieonderdeel, al het derde maturityniveau heeft bereikt. De tweede verwachting van het maturityperspectief is *niet* van toepassing omdat het onderzoek van de twee jaar oude organisatieonderdeel nog in geen enkele mate geïnstitutionaliseerd is. De laatste verwachting van het maturityperspectief is *wel* bij InfraQuest aangezien de oorspronkelijke invulling van de onderzoeksfunctie van de afdeling in de loop der tijd niet veranderd is. Er hebben hierbij geen veranderingen plaatsgevonden.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van InfraQuest *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief.

Maturity	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Rijkswaterstaat (IQ)	+	-	+	+

Conclusie padafhankelijkheid

De padafhankelijkheid van het onderzoek bij Rijkswaterstaat is als volgt te beschrijven: bij zowel de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer als InfraQuest zijn geen veranderingen en ontwikkelingen geweest ten opzichte van de beginsituatie. De respondent van InfraQuest ziet het komen tot een samenwerkingsovereenkomst tussen de drie organisaties wel als een belangrijke stap voor het onderzoek.

De ophanging van de afdeling Gebruikers vormt soms belemmering binnen hun technisch georiënteerde landelijke dienst, echter de vorming van nieuwe kaders binnen de dienst vormt een stimulans voor het onderzoek. Patronen binnen RWS vormen van tijd tot tijd een belemmering vanwege de negatieve houding van sommige medewerkers tegenover gebruikerstevredenheidsonderzoeken. De (management)contracten vormen daarentegen een stimulans vanwege het opnemen van de gebruikerstevredenheid daarin. De aandacht voor

publieksgericht netwerkmanagement in ondernemingsplan RWS wordt dan ook als cruciaal voor het uitvoeren van onderzoek ervaren.

De samenwerkingsstructuur van InfraQuest vormt soms een belemmering omdat er geen contracten met derden kunnen worden aangegaan. Ook kunnen (onderzoeks)routines binnen drie organisaties een belemmering vormen voor de uitvoering van het onderzoek. Onderzoekscontracten kunnen daarentegen als stimulans worden gezien aangezien ze een goede basis vormen voor het onderzoek. Het komen tot dergelijke contracten is echter ingewikkeld en arbeidsintensief.

Het aanpassing of inperken van het budget van InfraQuest leidt tot het afbreken van onderzoek en ontwikkelingen, zodoende tot aanpassing van de *roadmap* van InfraQuest. De mogelijk optie om van InfraQuest een bedrijf te maken zou sommige problemen zoals deze kunnen oplossen. Daarnaast zou uitbreiding van het speelveld van InfraQuest met bijvoorbeeld ProRail het onderzoek ten goede kunnen komen.

De eerste verwachting van de padafhankelijkheid is *niet* van toepassing omdat er een bewuste sturing op het totale design van de onderzoeksfunctie van de afdeling Gebruikers is geweest vanaf de oprichting. Dit geldt tevens voor InfraQuest. Er zijn geen nieuwe organisaties aan het samenwerkingsverband toegevoegd, of organisaties die uit de samenwerking zijn gestapt. De tweede verwachting van de padafhankelijkheid is ook *niet* van toepassing aangezien de focus van het onderzoek van de afdeling Gebruikers en InfraQuest niet is veranderd sinds de oprichting van de afzonderlijke organisatieonderdelen.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfuncties van de afdeling Gebruikers en InfraQuest beide *niet* kunnen worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

Padafhankeijkheid	Verwachting 1	Verwachting 2	Totaal
Rijkswaterstaat (GVV)	-	-	-
Rijkswaterstaat (IQ)	-	-	-

Conclusie verklaringsmodellen

In het onderstaande schema zijn de uitkomsten van de verklaringsmodellen bij elkaar gebracht. In totaal waren drie van de acht mogelijke verwachtingen van toepassing op de afdeling Gebruikers Verkeer & Vervoer. Bij InfraQuest waren twee van de acht mogelijke verwachtingen van toepassing. Samengevat kan worden gezegd dat de onderzoeksfunctie van de afdeling Gebruikers *in kleine mate* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering, *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief en *niet* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid. De onderzoeksfunctie van InfraQuest kan *niet* worden begrepen vanuit de contingentiebenadering, *gedeeltelijk* worden begrepen vanuit het maturityperspectief en *niet* worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

Verklaringsmodellen	Contingentie	Maturity	Padafhankeijkheid	Verwachtingen
Rijkswaterstaat (GVV)	-	+	-	3/8
Rijkswaterstaat (IQ)	--	+	-	2/8

Hoofdstuk 10: Politie

In dit laatste empirische hoofdstuk zal de zesde uitvoeringsorganisatie worden besproken: de politie. De kerntaken van de politie zijn het verlenen van noodhulp, toezicht houden in de publieke ruimte, handhaving van de openbare orde en het opsporen van strafbare feiten. Op deze manier probeert de politieorganisatie aan een veilige en leefbare omgeving bij te dragen (Politieacademie, n.d.).

Op basis van interviews en documentenanalyses zal een beschrijving worden gegeven van de invulling van de onderzoeksfunctie bij de politieorganisatie. Er is een interview gehouden met de (intussen voormalig) programmadirecteur Politie & Wetenschap. Deze respondent heeft vanuit zijn functie een goed overzicht van het onderzoek bij Politie & Wetenschap. In dit hoofdstuk staat zodoende het organisatieonderdeel Politie & Wetenschap centraal.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe Politie & Wetenschap en het onderzoek zijn ingebed in de politieorganisatie (paragraaf 7.1), hoe de eigenschappen van het onderzoek te typeren zijn (paragraaf 7.2), hoe en door wie het onderzoek wordt geïnitieerd (paragraaf 7.3) en hoe de omgeving van de politieorganisatie en Politie & Wetenschap (paragraaf 10.4), de ontwikkelingen van Politie & Wetenschap (en Rijkswaterstaat) (paragraaf 10.5) en de padafhankelijkheid van Politie & Wetenschap (paragraaf 10.6) kunnen worden omschreven. Tot slot zal in paragraaf 10.7 een conclusie worden gegeven waarbij de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

10.1 Inbedding onderzoek Politie & Wetenschap

In deze paragraaf zal worden beschreven hoe het onderzoek bij de politie in de organisatie is ingebed. Hierbij wordt gekeken naar de structurele kenmerken van de Politieacademie en Politie & Wetenschap, en de manier waarop het onderzoek wordt uitbesteed. De politieorganisatie zal tevens kort worden ingeleid.

De politieorganisatie valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarnaast bestaat er regionaal een bevoegd gezag. Dit wordt gevormd door burgemeesters en de (hoofd)officier van justitie.

Binnen de Nederlandse politieorganisatie is de Politieacademie de voornaamste plek waar aan (wetenschappelijke) kennisontwikkeling en onderzoek wordt gedaan. De Politieacademie fungeert om die reden als kenniscentrum van en voor de politie (Politie & Wetenschap, 2012). De academie is daarnaast belast met werving en selectie en onderwijs. De Politieacademie kent zogenoemde lectoraten waar onderzoek wordt gedaan. Deze lectoraten doen zelf aan kennisontwikkeling ten behoeve van het politieonderwijs en het praktijkveld (Politieacademie, n.d.). Het organogram van de Politieacademie is in bijlage 6 weergegeven. De Politieacademie kent tevens een zelfstandig en onafhankelijk instituut: het onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap [P&W]. Het onderzoek bij Politie & Wetenschap wordt extern uitgezet. De Politieacademie streeft naar een gemeenschappelijke kennis- en expertiseontwikkeling op het gebied van politie en veiligheid die wordt gerealiseerd door de lectoraten, P&W en overige kennisafdelingen van de Politieacademie. Politie & Wetenschap vervult hierin brugfunctie tussen enerzijds de wetenschap en het onderzoeksveld en anderzijds de politieorganisatie en het politieveld (Politieacademie, n.d.). De

missie van Politie & Wetenschap is zodoende drieledig: het bijdragen aan de wetenschappelijke kennisontwikkeling; het bevorderen van de daadwerkelijke toepassing van relevante nieuwe kennis en inzichten en het bevorderen en in standhouden van een goede en geschikte onderzoeks- en kennisinfrastructuur (P&W, 2012).

Structurele eigenschappen onderzoek

Politie & Wetenschap is zoals gezegd een zelfstandig en onafhankelijk onderdeel van de Politieacademie dat onderzoek laat uitvoeren op het gebied van politie en veiligheid. P&W is in 1999 van start gegaan. Aangezien Politie & Wetenschap te klein werd bevonden om als zelfstandige stichting of instituut te bestaan, wordt het geaccommodeerd en gefaciliteerd door de Politieacademie. Het College van Bestuur van de Politieacademie is om die reden formeel eindverantwoordelijk voor Politie & Wetenschap (P&W, 2012), bijvoorbeeld als het gaat om de rechtmatigheid van bestedingen (respondent P&W). Respondent P&W omschrijft de organisatiestructuur van Politie & Wetenschap als “een zelfstandige status gecombineerd met een institutionele inbedding”.

Politie & Wetenschap bestaat uit drie verschillende onderdelen; de Programmacommissie Politie & Wetenschap, het Programmabureau en de Redactieraad. De Programmacommissie bestaat uit acht leden die verschillende stakeholders vanuit zowel het politieveld als het onderzoeksveld vertegenwoordigen, zoals een korpschef, een Hoofdofficier van Justitie, een medewerker vanuit het Openbaar Ministerie en onderzoekers (respondent P&W). Op deze manier wordt de verbinding tussen de politiepraktijk en het wetenschapsveld gezocht. De commissie heeft de feitelijke, inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het onderzoeksprogramma van P&W; over de programmering en uitvoering van het meerjaren onderzoeksprogramma (P&W, 2012). Hierover hoeven ze geen verantwoording af te leggen; ze zijn onafhankelijk. Dit is, volgens respondent P&W, een belangrijke randvoorwaarde voor Politie & Wetenschap; onafhankelijkheid. Hij benadrukt dat de plek waar P&W wordt neergezet “niet zo veel uitmaakt zo lang die randvoorwaarden voor eigenstandigheid van het programma worden gewaarborgd” (respondent P&W).

Het programmabureau, bestaande uit 3 fte waarvan de helft extern wordt ingehuurd op parttime basis, is belast met het formuleren en uitvoeren van het meerjarig onderzoeksprogramma (respondent P&W). Daarnaast vindt hier de selectie en beoordeling van ingezonden onderzoeksvoorstellen en de aanbesteding en begeleiding van onderzoeksprojecten plaats. Tot slot draagt het onderzoeksbureau zorg voor de publicatie van onderzoeksrapporten (P&W, 2012). Het Programmabureau is zodoende verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding, uitvoering en coördinatie van alle activiteiten met betrekking tot Politie & Wetenschap. Er lopen per jaar ongeveer 40 à 50 projecten, allen in verschillende stadia van hun levenscyclus (respondent P&W). Respondent P&W stelt dat het Programmabureau klein en flexibel dient te blijven om een gezaghebbende en betrouwbare institutie te blijven zonder daarnaast te institutionaliseren met bijbehorende bureaucratische processen.

Politie & Wetenschap heeft tot slot een Redactieraad. De raad beoordeelt en adviseert over conceptpublicaties die in een van de reeksen van Politie & Wetenschap kunnen worden opgenomen (P&W, 2012) (op deze reeksen zal later in dit hoofdstuk worden teruggekomen) en bewaakt op deze manier de (wetenschappelijke) kwaliteit, relevantie en identiteit van de reeksen (respondent P&W). De raad is een onafhankelijk adviescollege die bestaat uit vijf leden afkomstig uit het politieveld, wetenschapsveld en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland [vts/PN] (P&W, 2012).

Uitbesteden van onderzoek bij Politie & Wetenschap

Bij Politie & Wetenschap wordt het onderzoek in zijn geheel aanbesteed via open procedures aan “gekwalificeerde” onderzoekers en onderzoeksinstellingen (respondent P&W), zoals universiteiten, aan de overheid gelieerde onderzoeksinstellingen en commerciële onderzoeksbureaus. Dit gebeurt aan de hand van het meerjarig onderzoeksprogramma dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Hierbij wordt een vaste cyclus gevolgd van formulering, uitvoering en rapportering (P&W, 2012). Jaarlijks wordt de onderzoeksgemeenschap uitgenodigd om via een openbare oproep, de *Call*, in te tekenen op onderzoeksthema’s en onderzoeksvorstellen in te dienen (respondent P&W). Respondent P&W geeft hierbij aan dat er spanning kan ontstaan tussen enerzijds de onderzoekers die kennis en expertise hebben opgebouwd naar aanleiding van hun onderzoek voor P&W en anderzijds de openbare aanbestedingen waarbij marktwerking voorop staat. De ingediende voorstellen worden beoordeeld op inhoudelijke kwaliteit en praktijkrelevantie onder supervisie van de Programmacommissie P&W waarna de vaststelling van het onderzoeksprogramma plaatsvindt. Vervolgens worden de projecten aanbesteed, en na afronding kunnen de onderzoeken worden gepubliceerd in een van de reeksen van Politie & Wetenschap (P&W, 2012).

De relatie tussen P&W en de onderzoeksinstellingen is te karakteriseren als een partnerrelatie. P&W wil de “gerepeteerde onderzoeksclubs en onderzoekers” niet voorschrijven hoe het onderzoek dient te worden ingericht en hecht zodoende waarde aan de vrijheid van onderzoek (respondent P&W). De respondent benadrukt daarnaast de expertise op het gebied van het politieveld en onderzoekservaring die aanwezig is bij Politie & Wetenschap zelf: “een opdrachtgever met verstand van zaken”. Beide partijen brengen zodoende hun eigen expertise mee. Op deze wordt, volgens respondent P&W, gelijkwaardigheid van de partijen in het proces gecreëerd. Politie & Wetenschap stuurt daarnaast bij wanneer het vermoeden bestaat dat onderzoekers een verkeerde weg in slaan.

10.2 Eigenschappen van onderzoek Politie & Wetenschap

In deze paragraaf zal de manier worden toegelicht waarop het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij Politie & Wetenschap wordt verbonden met het beleid van de politieorganisatie als geheel. Daarnaast zal de aard van het onderzoek van P&W worden gekarakteriseerd.

Verbinding onderzoek met Politiebeleid

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij Politie & Wetenschap kan niet worden getypeerd als beleidsgestuurd onderzoek; opdrachten worden niet vanuit het beleid van de politieorganisatie geformuleerd. P&W benadrukt in de *Call* van 2011 dat onderzoek niet “noodzakelijkerwijs hoeft te starten bij het begin van de keten, noch deze helemaal te doorlopen” (P&W, 2011, p. 2). De uitkomsten van onderzoeken worden wel in verschillende stadia van de beleidscyclus door de politie gebruikt, maar dit was niet het primaire doel of insteek van het onderzoek. Het gebeurt bij toeval (respondent P&W). Bij P&W wordt immers langlopend, doorlopend *themagestuurd* onderzoek gedaan. Hierbij worden onderzoeksonderwerpen in samenspraak met wetenschappers, bestuurders en praktijkmensen vastgesteld (P&W, 2012). Bij het benoemen van onderzoeksthema’s en kennisvragen worden hun visies, meningen en behoeften betrokken. De respondent van P&W geeft daarnaast aan dat onderzoek “relevant moet zijn wanneer het *klaar* is”. Op deze manier wordt getracht niet mee te gaan in de ‘waan van de dag’. Op deze manier vermeid men dat onderzoeken niet meer relevant zijn tegen de tijd dat ze zijn afgerond. Er vindt zodoende geen institutionalisering van bepaald onderzoek plaats.

Respondent P&W benadrukt het belang van de openbaarheid van de onderzoeksresultaten van Politie & Wetenschap: “openbaarheid moet de regel zijn. En daar moet je strikt aan vast houden. En niet *een beetje* openbaar, en niet *even* openbaar, of openbaar op het moment dat het iedereen uitkomt, maar openbaar op het moment dat het *klaar is*” (Respondent P&W). Aan de openbaarheid wordt invulling gegeven door de onderzoeksrapporten en publicaties een plaats te geven in een van de drie publicatiereeksen van Politie & Wetenschap: Politiewetenschap, Politiekunde en Politie & Wetenschap verkenningen (Politieacademie, n.d.). Daarnaast worden er regelmatig bijzondere publicaties zoals speciale bundels of studies en beschouwingen over actuele maatschappelijke onderwerpen uitgegeven. Deze worden onder belanghebbenden en belangstellenden verspreid. Verder wordt getracht de resultaten actief in de praktijk te brengen in politiekorpsen, in *follow-up*activiteiten zoals studiedagen, seminars en workshops te presenteren en het op te nemen in opleidings- en trainingsprogramma’s (P&W, 2012). Niet alle resultaten worden echter doorvertaald of –ontwikkeld, bijvoorbeeld wanneer ze in praktijk niet blijken te werken (P&W, 2011). Bij het openbaar maken worden de belangrijkste *stakeholders* geïnformeerd over de uitkomsten van onderzoeken. Op deze manier kunnen zij zich onder meer voorbereiden op mogelijke media-aandacht (respondent P&W). De respondent van P&W stelt tot slot dat sommige onderzoeken het werk van de politie aantoonbaar heeft veranderd.

Aard van onderzoek Politie & Wetenschap

Politie & Wetenschap richt zich niet op een of meerdere onderzoeksobjecten. Alle mogelijke onderwerpen kunnen aan bod komen. Er vindt hierbij een bepaalde ordening plaats langs twee lijnen (respondent P&W). Enerzijds zijn er een aantal centrale thema’s die steeds terug komen en waar voortdurend veel onderzoek naar wordt gedaan. Deze thema’s hebben met wezenlijke aspecten van de politietaak, -positie en -functie te maken (P&W, 2011). Voorbeelden hiervan zijn legitimiteit, geweldshantering, integriteit en de verbetering van de kennis- en informatiepositie van de politie (respondent P&W). Anderzijds zijn er drie onderzoeklijnen die geformuleerd zijn in het beginstadium van Politie & Wetenschap. Deze zijn de verkenning van relevante, maatschappelijke ontwikkelingen en hun mogelijke consequenties in de omgeving van de politie; het kritisch doorlichten van de bestaande praktijk, zowel binnen de politie zelf als de politie in samenwerking met zijn omgeving; en het (door)ontwikkelen van innovatieve denk- en werkwijzen, nieuwe instrumenten en methodieken die het werk van de politie of de partners in de samenwerking naar een hoger plan tillen (P&W, 2011). Aan de hand van deze twee ordeningsprincipes komen uiteenlopende onderzoeksobjecten onder de loop te liggen.

Het onderzoek dat in opdracht van Politie & Wetenschap wordt uitgevoerd is zowel als wetenschappelijk als praktijkgericht te typeren. De doelen kennisontwikkeling, kennisoverdracht en het bevorderen van een goede kennisinfrastructuur van P&W dekken de eigenschappen van zowel wetenschappelijk als praktijkgericht af. Er wordt immers zowel ingezet op het uitbouwen van de wetenschappelijke *body of knowledge* van het gebied van politie en veiligheid als de bijdrage die dit moet leveren aan de bestaande politiepraktijk: “kennis wordt niet verzameld omwille van de kennis, maar met het oog op relevantie en daadwerkelijke benutting”. Zowel bij de wetenschappelijke, theoretiserende en beschouwende als de meer toegepaste onderzoeken staan tevens wetenschappelijke kwaliteit, relevantie en methodieken centraal. Zoals eerder gezegd heeft Politie & Wetenschap het streven een brugfunctie te zijn tussen het wetenschaps- en onderzoeksveld en het politieveld (Politieacademie, n.d.).

10.3 Aansturing van onderzoek Politie & Wetenschap

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd bij Politie & Wetenschap wordt op verschillende manieren, vanuit verschillende behoeftes en uit verschillende hoeken geïnitieerd. Dit zal in deze paragraaf verder worden toegelicht.

Bij Politie & Wetenschap worden het overgrote deel van het onderzoek geïnitieerd door de Programmacommissie P&W, ondersteund door het Programmabureau (respondent P&W). Zij formuleren de onderzoeksthema's en kennisvragen waar het onderzoeksprogramma uit wordt afgeleid (P&W, 2012). Voor het benoemen en jaarlijks actualiseren hiervan wordt horizontale input en inspiratie gevraagd van wetenschappers, bestuurders en praktijkmensen in expertmeetings. Deze zijn als externen te typeren. Om een centraal thema worden één tot vier keer meetings heen georganiseerd. Het doel van de meetings is mensen uit allerlei geledingen, sectoren en landen bijeen te brengen en aan het woord te laten over een bepaald vraagstuk. P&W wil hiermee voorkomen dat ze telkens input vragen van "een kleine kring van dezelfde deskundigen die altijd dezelfde dingen vertellen" (respondent P&W). Ook het politieveld wordt geconsulteerd (P&W, 2011); "dat kunnen wijkagenten zijn tot en met een korpschef" (respondent P&W). Er wordt vervolgens *niet* besproken "wat voor onderzoek is hier nodig? *Maar*: welk vraagstuk hebben we hier eigenlijk? Hoe zit het in elkaar? Wat weten we er eigenlijk van? Wat is de aard van het probleem? Als het een hardnekkig probleem is, waarom is het dan zo hardnekkig?" (respondent P&W). Zodoende komen de onderzoeksthema's thematisch tot stand. Leidend hierbij zijn vragen, ontwikkelingen en problemen die relevant zijn voor (het functioneren van) de politieorganisatie (P&W, 2011).

Er wordt weinig top-down of bottom-up onderzoek geïnitieerd. Suggesties en input kunnen echter wel leiden tot onderzoeksthema's of vraagstellingen, maar het komt niet vaak voor. De input heeft, volgens respondent P&W, veelal een 'waan van de dag'-karakter. Politie & Wetenschap zet deze, wanneer relevant, om in onderzoeks- en kennisvragen. De respondent voegt hier aan toe, zoals eerder gezegd in dit hoofdstuk, dat de onderzoeken niet relevant voor de praktijk moet zijn op het moment dat ze worden *gestart*, maar op het moment dat het, twee à drie jaar later, *klaar* is.

Er is daarnaast ruimte voor onderzoekers om thema's of kennisvragen in te brengen. Deze voorstellen kunnen zij inbrengen in de ingediende voorstellen (P&W, 2011).

Het onderzoek van Politie & Wetenschap is zodoende als proactief te karakteriseren. Er wordt actief gezocht naar relevante en actuele thema's. De kortlopende verkenningen zijn daarentegen overwegend reactief aangezien er op nieuwe ontwikkelingen wordt gereageerd. Het zet echter weer aan tot proactief onderzoek waarbij de achtergrond van de ontwikkelingen wordt bestudeerd (respondent P&W).

10.4 Context Politie & Wetenschap

In deze paragraaf zal de omgeving van de politieorganisatie en Politie & Wetenschap worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de stakeholders en algemene, maatschappelijke invloeden die op de organisatie en de organisatieonderdelen af komen. Daarnaast worden de verschillende omgevingsdimensies omschreven.

Organisatieomgeving

De belangrijkste stakeholders van Politie & Wetenschap zijn "officieel vertegenwoordigd" in de Programmacommissie van P&W. Ze vertegenwoordigen zowel het politie- als het onderzoeksveld.

De commissieleden zitten in de commissie op persoonlijke titel waarbij ze tevens worden geacht hun achtergrond mee en in te brengen. Ze zijn echter geen verantwoording schuldig aan hun achterban; ze zijn onafhankelijk. De respondent van P&W benadrukt echter dat hierbij niet kan worden gezegd dat op deze manier *het* politie- en wetenschapsveld wordt geconsulteerd bij het formuleren van onderzoeksthema's en kennisvragen. Het politieveld is immers te divers: "de stakeholder bestaat niet, [...] *het* veld bestaat niet. *Het* veld praat ook niet met één mond". "Wat de een belangrijk vindt, vindt de ander onbelangrijk". P&W organiseert zodoende "zo veel mogelijk achtergrondkennis rondom bepaalde thema's waarvan we denken dat ze belangrijk zijn. Die kennis komt van alle kanten. Die kan vanuit alle niveaus van de politie komen". Op deze manier wordt geprobeerd zo veel mogelijk input van het "rijke veld" van bestuurders, de politie en de wetenschap te verkrijgen. Op deze manier kunnen zowel voor de politie specifieke als algemene, maatschappelijke invloeden worden meegenomen in het onderzoek bij Politie & Wetenschap (respondent P&W).

Omgevingsdimensies

De omgeving van Politie & Wetenschap wordt door de respondent als complex gekarakteriseerd door het grote aantal invloeden en krachten en de sterkte hiervan die op de onderzoeksafdeling afkomen. Er zit een "functionele spanning" tussen betrokkenheid bij en openbaarheid van het onderzoek en tussen de betrokkenheid en onafhankelijkheid ervan, aldus respondent P&W. Daarnaast zijn er "meerdere stakeholders met grote gevoeligheden" betrokken bij de rapporten die worden gemaakt. De respondent geeft aan dat deze complexiteit kan worden teruggebracht en hanteerbaar gemaakt door de eigenstandige positie die P&W heeft: "je *hoeft* niet naar ze te luisteren" (respondent P&W). Daarnaast wordt de omgeving van P&W, die nieuwe onderzoeksthema's en kennisvragen doen ontstaan, als dynamisch getypeerd. De respondent van P&W omschrijft het als de "voorspelbaarheid van instabiliteit". Er zijn voortdurend zowel kleine als grote dingen die de omgeving onrustig maken.

De omgeving van de Politie is verder als gediversifieerd te omschrijven. De Politie heeft immers vele taken en verleent hierbij verschillende diensten, komt in aanraking met uiteenlopende burgers en organisaties in de samenleving en voert zijn taak in het gehele land uit, verspreid over 25 politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten. De Politie kent zodoende een breed scala aan diensten, 'klanten' en geografische gebieden. Hoewel invloeden vanuit verschillende hoeken op P&W afkomen, wordt er echter geen onderscheid gemaakt tussen verschillende initiators van onderzoeksthema's en kennisvragen, onderzoeksinstellingen en potentiële gebruikers van de kennis die het P&W produceert.

De omgeving van Politie & Wetenschap is de organisatie over het algemeen gunstig gezind. De politie heeft een ambigue houding tegenover wetenschap en wetenschappers (respondent P&W); enerzijds wordt er tegen opgekeken, anderzijds is niet iedereen overtuigd van de relevantie en bruikbaarheid van uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. Zodoende is niet iedereen overtuigd van het programma Politie & Wetenschap. Het is hierbij de opgave dat een kritischer rapport tegelijkertijd degelijker en beter onderbouwd moet zijn. Op deze manier wordt de functionele spanning, volgens de respondent van P&W, gehanteerd.

10.5 Ontwikkelingsstadium Politie & Wetenschap

In deze paragraaf zullen de ontwikkelingen van Politie & Wetenschap (en de politieorganisatie) worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op de beginsituatie van Politie & Wetenschap en

de veranderingen die sindsdien hebben plaatsgevonden. Daarnaast zal het maturityniveau van P&W worden bepaald en toegelicht.

Ontwikkelingen Politie & Wetenschap

Het Onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap is in 1999 van start gegaan. Het eerste initiatief voor het programma ontstond bij het voormalige Nederlandse Politie Instituut, bij een voormalig burgemeester (respondent P&W). Dit leidde tot de oprichting van de *Commissie Politie en Wetenschap* onder voorzitterschap van toenmalig burgermeester van Rotterdam Bram Peper (P&W, 2011). De achterliggende gedachte van dit initiatief was dat er te weinig systematische kennisontwikkeling was bij de politie; er lag “kennis braak die niet voldoende benut werd door de politieorganisatie”. Daarnaast waren er veel “interessante onderzoeksgroepen en –terreinen waar [...] meer relevant onderzoek” naar kon worden gedaan (respondent P&W). Er moest enerzijds worden gezorgd voor meer en tegelijkertijd betere en bruikbare kennis voor de politieorganisatie, en anderzijds voor meer ontvankelijkheid en bereidheid van de politieorganisatie om deze kennis daadwerkelijk te gaan gebruiken en benutten (P&W, 2011). Er diende zodoende een koppeling te worden gemaakt tussen het wetenschappelijke en praktijkveld. Toen het rapport van de commissie klaar was, kon het worden aangeboden aan de inmiddels minister van Binnenlandse Zaken geworden Bram Peper (respondent P&W). Hieruit is het onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap ontstaan. Aangezien Politie & Wetenschap te klein werd bevonden om als zelfstandige stichting of instituut te bestaan, werd het ondergebracht bij de Politieacademie. Politie & Wetenschap heeft, zoals eerder genoemd in dit hoofdstuk, een zelfstandige status gecombineerd met een institutionele inbedding. Deze organisatorische ophanging en andere eigenschappen van het programma zijn hetzelfde gebleven: P&W wil “de uitstraling hebben van een gezaghebbende, betrouwbare institutie zonder te institutionaliseren. Dus wij moeten klein en flexibel blijven zodat we allerlei bureaucratische processen, waar je altijd mee te maken krijgt als je een zelfstandig instituut wordt, zo klein mogelijk houden” (respondent P&W).

Maturityniveau Politie & Wetenschap

In termen van het *Capability Maturity Model* van Paulk en collega's (1993), is Politie & Wetenschap te karakteriseren als een organisatie(onderdeel) dat zich in het vierde, ‘beheerste’, ontwikkelingsstadium bevindt. De onderzoeksactiviteiten van P&W zijn in zekere mate voorspelbaar aangezien alle onderzoeksopdrachten worden toegewezen door de Programmacommissie P&W, in tegenstelling tot andere onderzoeksafdelingen die moeten afwachten hoeveel en welke soort vragen er op hen afkomen. De commissie beoordeelt de ingediende onderzoeksvoorstellen op inhoudelijke kwaliteit en praktijkrelevantie waarna de vaststelling van het onderzoeksprogramma plaatsvindt. Op deze manier heeft P&W controle over de onderzoeksprocessen en is zodoende in staat de kwaliteit van onderzoeken te ‘voorspellen’ omdat alleen onderzoeksopdrachten worden toegewezen die binnen de kwantitatieve en kwalitatieve grenzen van de commissie vallen. De kwaliteit van de onderzoeken wordt daarnaast gewaarborgd in verschillende fasen van het onderzoek. In eerste instantie wordt de kwaliteit van een onderzoeksopzet beoordeeld, daarna beoordelen de begeleidings- en leescommissie een conceptrapport; waarna de redactieraad, als onafhankelijk adviescollege, beoordeelt en adviseert over conceptpublicaties die in een van de reeksen van Politie & Wetenschap kunnen worden opgenomen. Tot slot vindt er om de vier à vijf jaar een zelfevaluatie van de organisatie plaats door P&W (respondent P&W).

Deze eigenschappen komen overeen met de karakteristieken van het beheerste niveau van het model dat worden beschreven door Paulk en collega's (1993). Het derde maturityniveau is een gepasseerd station omdat onderzoeksactiviteiten in die fase gestandaardiseerd, gedocumenteerd, consistent, navolgbaar en onder controle zijn van een organisatie. Bij P&W wordt de stap naar het volgende maturityniveau gemaakt door het proces- en kwaliteitsmanagement, dat een centrale plek heeft gekregen. Op die manier is er niet alleen beheersing van onderzoeksactiviteiten, maar worden ze daarnaast in zekere zin voorspelbaar gemaakt in termen van kwantiteit en kwaliteit. Hierdoor ontstaat, zoals Paulk en collega's (1993) aangeven, stabiliteit.

10.6 Padafhankelijkheid Politie & Wetenschap

In deze paragraaf zal de padafhankelijkheid van Politie & Wetenschap worden beschreven. Hierbij zal worden ingegaan op strategische keuzes en details uit het verleden van Politie & Wetenschap, de manier waarop P&W belemmeringen of kans vanuit de institutionele context ervaart, verdere ontwikkelingen en de typering van de optimale situatie van Politie & Wetenschap door de respondenten.

In de conclusie van dit hoofdstuk zal op de verwachtingen omtrent de padafhankelijkheid worden ingegaan.

Politie & Wetenschap is, zoals gezegd, in 1999 van start gegaan. P&W is ondergebracht bij de Politieacademie. Dit idee ontstond omdat "er eigenlijk nauwelijks een alternatief was", aldus respondent P&W. Ten tijde van de oprichting bestond het Nederlands Politie Instituut nog, maar deze optie werd niet gekozen. De respondent benadrukt hierbij, zoals eerder in dit hoofdstuk besproken, dat de plek waar P&W wordt neergezet niet erg uitmaakt zolang er aan de randvoorwaarden voor eigenstandigheid en openbaarheid van het programma wordt voldaan. De politie heeft daarnaast moeten wennen aan het zelfstandige, onafhankelijke instituut Politie & Wetenschap. De respondent merkt hierbij op dat P&W "een van de weinige onderzoeksprogramma's [is] die in een institutionele overheidssetting is opgezet met geld vanuit de overheid. Het initiatief komt dus niet vanuit de politie, het is op een ander niveau beslist". In de commissie P&W, die het eerste rapport schreef met betrekking tot de invulling en oprichting van het nog op te richten onderzoeksprogramma, zat "een enorme disbalans tussen de twee werelden [d.w.z. wetenschappelijke en politiewereld] waarvan juist de bedoeling was dat ze bij elkaar gebracht zouden worden". Er zaten immers zes politiehogleraren en één korpschef in. Dit was, volgens de respondent, tekenend voor de manier waarop wetenschap en kennisontwikkeling bij de politie leefde. Sinds 1999 zijn er accenten anders komen te liggen binnen P&W, maar hebben er geen grote wijzigingen plaatsgevonden in de onderzoeksactiviteiten en de manier waarop P&W opereert.

De institutionele context waarin het Politie & Wetenschap zich bevindt, schept zowel kansen als belemmeringen voor het uitvoeren van het onderzoek. De huidige structuur van Politie & Wetenschap, met de randvoorwaarden van eigenstandigheid en openbaarheid, en het feit dat het instituut meerjarig over een budget beschikt, zorgen er voor dat er geen belemmeringen voor onderzoek kunnen ontstaan omdat men, ondanks externe bezwaren zijn onderzoek kan blijven uitvoeren zonder bevreesd te moeten zijn "dat meteen je budget wordt gehalveerd" (respondent P&W). Het voortbestaan van Politie & Wetenschap heeft echter meerdere malen ter discussie gestaan. Tijdens het vijfjarig bestaan is er een evaluatieonderzoek geweest naar P&W. De

uitkomsten waren positief, echter werd dit moment door het ministerie aangegrepen om het voortbestaan ter discussie te stellen naar aanleiding van een “voor hen ongelukkig rapport” dat even daarvoor was gepubliceerd. Mede door inzet van medewerkers van P&W en een rapport dat positief werd ontvangen, is een tweede termijn van vijf jaar toegewezen. De respondent benadrukt dat dit proces zich heeft herhaald bij de volgende evaluatieonderzoeken, en dat P&W zich in een permanent strijd bevindt met betrekking tot het voortbestaan.

De omgeving van de politie in zijn geheel werkt daarnaast stimulerend voor P&W aangezien “er altijd wel iemand wil meewerken aan onderzoek”. Politie & Wetenschap ondervindt weinig invloed van patronen en routines binnen de politie aangezien ze zelf onderzoeksthema’s en kennisvragen genereren. Van tijd tot tijd merkt het instituut wel dat sommigen binnen het politieveld ‘onderzoeksmoe’ kunnen worden (respondent P&W).

Contracten vormen worden tot slot als positief ervaren voor het uitvoeren van onderzoek omdat P&W die zelf in de hand heeft, aldus respondent P&W.

In de typering van de optimale situatie van Politie & Wetenschap, geeft de respondent aan dat P&W naar aanleiding van een eigen evaluatie en een extern onderzoek waarbij stakeholders bevroegd zijn, tot de conclusie is gekomen dat “we het niet wezenlijk beter kunnen doen in deze bijzondere setting, met zo’n gevoelige relatie tussen institutionele in bedding versus die broodnodige eigenstandigheid en onafhankelijkheid”. Waar P&W tegen aan loopt is de spanning tussen betrokkenheid bij en openbaarheid van het onderzoek en tussen de betrokkenheid en onafhankelijkheid ervan. De respondent zou meer duidelijkheid naar buiten toe willen creëren over de positie van het programma P&W. Een oplossing daarvoor zou zijn om de naam te vernaderen in het *instituut* Politie en Wetenschap: “het woord instituut heeft iets zelfstandigs” en zodoende “kan je zeggen: het instituut maakt *deel uit* van de Politieacademie” (respondent P&W).

De respondent verwacht niet dat er op korte termijn een radicaal andere koers zal worden gevaren binnen Politie & Wetenschap. Het voortbestaan staat echter wel, zoals eerder genoemd in deze paragraaf, van tijd tot tijd ter discussie. Met name in het kader van het gevallen kabinet Rutte I, ontstaan een “nieuw spel, nieuwe spelers, misschien nieuwe regels”. Er zou echter iets revolutionairs in de context en ophanging moeten plaatsvinden van P&W, dat de organisatie een heel andere positie zou krijgen, “maar dan bestaat Politie & Wetenschap niet meer” in zijn huidige hoedanigheid. Een wijziging zou “in de richting [zijn] van iets waar men meer greep op heeft, want dit is en blijft het zere punt” omtrent Politie & Wetenschap, aldus respondent P&W.

10.7 Conclusie

In deze paragraaf zal een samenvatting en conclusie worden gegeven van de besproken onderdelen van dit hoofdstuk. Hierbij zullen de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen worden getoetst.

Conclusie invulling onderzoeksfuncties

Samenvattend kan worden gezegd dat onderzoek en kennisontwikkeling op verschillende plekken wordt uitgevoerd binnen de politieorganisatie. Het decentraal gepositioneerde Politie & Wetenschap bestaat uit 3 fte waarbij de medewerkers allen een fulltime onderzoeksfunctie hebben. Al het onderzoek wordt uitbesteed aan ‘gekwalificeerde’ onderzoekers en onderzoeksinstellingen. Met deze organisaties wordt een partnerrelatie onderhouden.

Het onderzoek van Politie & Wetenschap wordt door de politieorganisatie wordt uitgevoerd voor of gebruikt in alle fases van de beleidscyclus. Hierbij vindt geen institutionalisering van onderzoeken plaats. Van tijd tot tijd worden tevens onderzoeken uitgevoerd die kunnen leiden tot nieuw beleid. P&W heeft een groot deel van de tijd zicht op de implementatie van de onderzoeksresultaten binnen de politieorganisatie.

Onderzoek van P&W richt zich op alle mogelijke onderwerpen die relevant zijn voor de politieorganisatie. Het onderzoek is te karakteriseren als zowel toegepast praktijkgericht als fundamenteel onderzoek, niet-technologisch en non-innovatief.

Het onderzoek bij Politie & Wetenschap wordt door eigen initiatief van de onderzoekers ingezet. Externe aansturing speelt hierbij tevens een rol. Het onderzoek is verder als proactief en behoeftegestuurd te typeren.

Conclusie contingentiebenadering

Samenvattend kan worden gezegd dat Politie & Wetenschap als onafhankelijk instituut geen invloedrijke stakeholders heeft. De 'stakeholders' van de politieorganisatie, die vertegenwoordigd in de Programmacommissie P&W, leveren echter wel input voor het onderzoek. Algemene, maatschappelijke invloeden bereiken P&W tevens via deze stakeholders. De omgeving kan verder worden gekarakteriseerd als complex (wegens het grote aantal invloeden en krachten en de sterkte daarvan), dynamisch (door de voorspelbaarheid van instabiliteit), gediversifieerd (doordat de politie een breed palet van diensten, 'klanten' en geografische gebieden kent) en gunstig gezind (vanwege het feit dat de functionele spanning tussen kritische medewerkers en kwalitatief hoogstaande onderzoeken en rapporten hanteerbaar wordt gemaakt).

De eerste verwachting van de contingentiebenadering is *wel* van toepassing aangezien de omgeving als complex is getypeerd, en Politie & Wetenschap decentraal gepositioneerd is binnen de politieorganisatie. De tweede verwachting van de contingentiebenadering is *niet* van toepassing omdat de omgeving van de politieorganisatie als gediversifieerd is getypeerd, maar P&W geen onderscheid maakt tussen verschillende initiators van kennis- en onderzoeksvragen, onderzoeksinstellingen of potentiële gebruikers binnen de politie van de kennis die P&W produceert. De laatste verwachting van de contingentiebenadering is *wel* omdat de omgeving als dynamisch is getypeerd en de onderzoeken van P&W gebruikt of gevraagd worden voor de beleidsbepaling van het beleid.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van de IND *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Contingentie	+	-	+	+

Conclusie maturityperspectief

In het kort kunnen de ontwikkelingen bij Politie & Wetenschap als volgt worden beschreven: Politie & Wetenschap is in 1999 opgericht en bestaan zodoende dertien jaar. De oprichting kwam voort uit de behoefte aan systematische kennisontwikkeling bij de politie ten behoeve van de benutting van betere en bruikbare kennis voor de politieorganisatie. Hierbij werd de koppeling tussen het

wetenschaps- en politieveld gezocht. Politie & Wetenschap heeft geen belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt sinds de oprichting. P&W bevindt zich tot slot op het vierde, beheerste maturityniveau.

De eerste verwachting van het maturityperspectief is *wel* van toepassing aangezien Politie & Wetenschap, als organisatieonderdeel van gemiddelde leeftijd, al het vierde maturityniveau heeft bereikt. De tweede verwachting van het maturityperspectief is *niet* van toepassing omdat het onderzoek van het dertien jaar oude P&W niet geïnstitutionaliseerd is. De laatste verwachting van het maturityperspectief is *wel* van toepassing aangezien de oorspronkelijke invulling van de onderzoeksfunctie van P&W in de loop der tijd niet veranderd is.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van P&W *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit het maturityperspectief.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Maturity	+	-	+	+

Conclusie padafhankelijkheid

De padafhankelijkheid van het onderzoek bij Politie & Wetenschap is als volgt te beschrijven: bij P&W zijn geen veranderingen en ontwikkelingen geweest ten opzichte van de beginsituatie. P&W is geplaatst de Politieacademie vanwege het ontbreken van een alternatief. Het voorbestaan van P&W heeft echter meerdere malen ter discussie gestaan, maar het is nooit gekomen tot het beëindigen van het onderzoeksprogramma.

De fysieke plek van P&W is, volgens de respondent, niet relevant wanneer aan de randvoorwaarden van eigenstandigheid en openbaarheid wordt voldaan. P&W ondervindt daarnaast weinig belemmeringen (of stimulans) vanuit de politieorganisatie vanwege het geringe directe contact daarmee. Onderzoekscontracten vormen tot slot een stimulans voor het uitvoeren van onderzoek.

Het creëren van meer duidelijkheid over positie P&W zou, volgens de respondent, kunnen leiden tot een betere match tussen betrokkenheid, openbaarheid en onafhankelijkheid van het onderzoek.

De eerste en tweede verwachting van de padafhankelijkheid zijn beiden *niet* van toepassing bij Politie & Wetenschap aangezien er een bewuste sturing op het totale design van de onderzoeksfunctie van de P&W is geweest vanaf de oprichting en de focus van het onderzoek van P&W niet is veranderd sinds de oprichting. Er hebben zich hierbij geen veranderingen voorgedaan.

In onderstaand schema wordt het al dan niet van toepassing zijn van de verwachtingen schematisch weergegeven. Concluderend kan gezegd worden dat de onderzoeksfunctie van Politie & Wetenschap *niet* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

	Verwachting 1	Verwachting 2	Totaal
Padafhankelijkheid	-	-	-

Conclusie verklaringsmodellen

In het onderstaande schema zijn de uitkomsten van de verklaringsmodellen bij elkaar gebracht. In totaal waren vier van de acht mogelijke verwachtingen van toepassing op Politie & Wetenschap en de politieorganisatie. Samengevat kan worden gezegd dat de onderzoeksfunctie van Politie &

Wetenschap *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit de contingentiebenadering, *gedeeltelijk* kan worden begrepen vanuit het maturity perspectief en *niet* kan worden begrepen vanuit de padafhankelijkheid.

Verklaringsmodellen	Contingentie	Maturity	Padafhankelijkheid	Verwachtingen
Politie	+	+	-	4/8

Hoofdstuk 11: Verklarende analyse

“The most exciting phrase to hear in science, the one that heralds new discoveries, is not 'Eureka!' (I found it!), but 'that's funny...!'”

Isaac Asimov (1920 - 1992)

In de voorgaande empirische hoofdstukken zijn voor elk van de onderzochte uitvoeringsorganisaties afzonderlijk de eerste twee empirische deelvragen beantwoord. Hierbij is ingegaan op de manier waarop de uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun onderzoeksfunctie en hoe de organisatiecontext, het ontwikkelingsstadium en de padafhankelijkheid van de organisaties en het onderzoek te omschrijven zijn. Daarnaast zijn de verwachtingen van de drie verklaringsmodellen getoetst per afzonderlijke uitvoeringsorganisatie. Zodoende is een eerste stap gezet in de beantwoording van de laatste empirische deelvraag.

In dit hoofdstuk zal de laatste empirische deelvraag worden beantwoord. Een voorzet hiervoor is in de eerste zes empirische hoofdstukken gegeven. Er zal beschreven worden in welke mate de invulling van een onderzoeksfunctie kan worden begrepen vanuit de drie verschillende verklaringsmodellen. Hierbij zullen alle uitvoeringsorganisaties tezamen worden besproken. De twee organisatieonderdelen van zowel Defensie als Rijkswaterstaat zullen hierbij echter apart worden behandeld aangezien ze (grotendeels) hun eigen organisatiecontext, ontwikkelingsstadium en keuzes en situaties uit het verleden kennen.

In de eerste drie paragrafen zullen de analyses van de afzonderlijke verklaringsmodellen worden besproken voor de zes uitvoeringsorganisaties gezamenlijk. In paragraaf 11.4 zullen de verklaringsmodellen samen worden genomen zodat een uitspraak kan worden gedaan over de mate waarin een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit de drie verklaringsmodellen tezamen.

11.1 Analyse contingentiebenadering

In deze paragraaf zal een uitspraak worden gedaan over de mate waarin de onderzoeksfuncties van de zes uitvoeringsorganisaties te begrijpen zijn vanuit de contingentiebenadering. In hoofdstuk drie zijn hiervoor de volgende drie verwachtingen opgesteld:

1. *Een complexe omgeving zal een gedecentraliseerd organisatiestructuur hebben.*
2. *Een gediversifieerde markt van de organisatie zal sterker geneigd zijn zich op te splitsen in marktgeoriënteerde eenheden.*
3. *In een dynamische omgeving zal het onderzoek zich richten op de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling.*

Deze verwachtingen zijn getoetst in de eerste zes empirische hoofdstukken. De empirische gegevens die gebruikt zijn om de verwachtingen te toetsen zijn schematisch weergegeven in de drie onderstaande schema's. Deze zijn (deels) afkomstig uit bijlage 7 waarin de empirische gegevens van de invulling van onderzoeksfuncties, organisatiecontexten, ontwikkelingsstadia en keuzes en situaties uit het verleden schematisch zijn weergegeven.

Verwachting 1	IND	UWV	Defensie	Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Plek van onderzoek(s-afdeling) in organisatie	Centraal	Centraal	DR&D: Centraal	Decentraal	GVV: decentraal	Decentraal
			FMW: Decentraal		IQ: decentraal	
Complexiteit	Complex	Complex	DR&D: Complex	Complex	GVV: Simpel	Complex
			FMW: Complex		IQ: Simpel	

Verwachting 2	IND	UWV	Defensie	Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Diversiteit van markten	Gediversifieerd	Gediversifieerd	Gediversifieerd	Gediversifieerd	Gediversifieerd	Gediversifieerd
Markt-georiënteerde eenheden	Ja	Nee	Nee	ja	Ja	nee
			Ja		Nee	

Verwachting 3	IND	UWV	Defensie	Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Plaats in beleidscyclus	Beleidsbepaling, -uitvoering en -evaluatie	Alle	Beide: Alle	Beleidsuitvoering	GVV: beleids-uitvoering en -evaluatie	Alle
					IQ: Grotendeels beleidsbepaling en - uitvoering	
Stabiliteit	Dynamisch	Dynamisch	DR&D: Dynamisch	Stabiel	GVV: (redelijk) stabiel	Dynamisch
			FMW: Dynamisch		IQ: (relatief) stabiel	

In tabel 10 wordt van alle uitvoeringsorganisaties aangegeven welke verwachtingen van toepassing zijn. Hoe meer verwachtingen van toepassing zijn, hoe beter een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit zijn organisatiecontext.

Tabel 10. *Schematische weergave verwachtingen contingentiebenadering*

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
IND	-	+	+	+
UWV	-	-	+	-
Defensie (DR&D)	-	-	+	-
Defensie (FMW)	+	+	+	++
Belastingdienst	+	+	-	+
Rijkswaterstaat (GVV)	-	+	-	-
Rijkswaterstaat (IQ)	-	-	-	--
Politie	+	-	+	+

Er is een grote variatie waar te nemen in de hoeveelheid verwachtingen die van toepassing zijn op de afzonderlijk cases. Uit de tabel kan worden afgelezen dat de onderzoeksfunctie van InfraQuest (Rijkswaterstaat) *niet* te begrijpen is vanuit de contingentiebenadering. Daarnaast zijn de onderzoeksfuncties van het Kenniscentrum (UWV), Defensie Research & Development en de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer (Rijkswaterstaat) *in kleine mate* te begrijpen is vanuit de contingentiebenadering. Verder zijn de onderzoeksfuncties van het INDIAC (IND), de afdeling Onderzoek & Marketing (Belastingdienst) en Politie & Wetenschap *gedeeltelijk* te begrijpen vanuit de contingentiebenadering. Tot slot is de onderzoeksfuncties van de Faculteit Militaire Wetenschappen (Defensie) *in grote mate* te begrijpen vanuit de contingentiebenadering.

Opvallend is dat de verdeling van de verschillende verwachtingen die van toepassing waren ongeveer gelijk is.

11.2 Analyse maturityperspectief

In deze paragraaf zal een uitspraak worden gedaan over de mate waarin de onderzoeksfuncties van de zes uitvoeringsorganisaties te begrijpen zijn vanuit het maturityperspectief. In hoofdstuk drie zijn hiervoor de volgende drie verwachtingen opgesteld:

1. Een oude onderzoeksfunctie zal onderzoek hebben dat meer ontwikkeld is.
2. Een oude onderzoeksfunctie zal sterk geformaliseerd gedrag vertonen.
3. De oorspronkelijke invulling van de onderzoeksfunctie is hetzelfde gebleven, ongeacht de leeftijd van de onderzoeksfunctie.

Deze verwachtingen zijn getoetst in de eerste zes empirische hoofdstukken. De empirische gegevens die gebruikt zijn om de verwachtingen te toetsen zijn schematisch weergegeven in de drie onderstaande schema's. Deze zijn (deels) afkomstig uit bijlage 7.

Verwachting 1	IND	UWV	Defensie	Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Leeftijd	17	7	Beide: 7	22-27	GVV: 7 IQ 2	13
Omschrijving organisatieprocessen en -activiteiten	3 (gedefinieerd)	3 (gedefinieerd)	DR&D: 4 (beheerst) FMW: 2 (herhaald)	3 (gedefinieerd)	GVV: 2 (herhaald) IQ: 3 (gedefinieerd)	4 (beheerst)

Verwachting 2	IND	UWV	Defensie	Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Leeftijd	17	7	Beide: 7	22-27	GVV: 7	13
Institutionalisering van onderzoek	Grotendeels	Geen	DR&D: Geen FMW: Geen	Grotendeels	GVV: Ja IQ: Geen	Geen

Verwachting 3	IND	UWV	Defensie	Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Situaties uit verleden	Oprichting MIG; in 2005 INDIAC contactpunt voor EMN; verschuiving ex post naar meer ex ante studies	Meer samenwerking met divisies; ontwikkeling UWV-brede kennisagenda	DR&D: organisatie onderzoek verbeterd en verder ontwikkeld FMW: stroomlijning onderzoek en onderwijs verbeterd	Focus op beleid veranderd in focus op onderzoek naar belastingplichtigen en projecten van BLD-onderdelen; nieuw: focus op regie op onderzoek binnen BLD	GVV: geen verandering IQ: geen verandering	geen verandering
Verandering/groei	Incomplete metamorfose	Incomplete metamorfose	Incomplete metamorfose	Incomplete metamorfose	GVV: n.v.t. IQ: n.v.t.	n.v.t.

In tabel 11 wordt van alle uitvoeringsorganisaties aangegeven welke verwachtingen van toepassing zijn. Hoe meer verwachtingen van toepassing zijn, hoe beter een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit zijn ontwikkelingsstadium.

Tabel 11. Schematische weergave verwachtingen maturityperspectief

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
IND	-	+	-	-
UWV	+	-	-	-
Defensie (DR&D)	+	-	+	+
Defensie (FMW)	-	-	+	-

	Verwachting 1	Verwachting 2	Verwachting 3	Totaal
Belastingdienst	-	+	-	-
Rijkswaterstaat (GVV)	-	+	+	+
Rijkswaterstaat (IQ)	+	-	+	+
Politie	+	-	+	+

De variatie in de hoeveelheid verwachtingen die van toepassing zijn op de afzonderlijk cases is minder groot in vergelijking met de contingentie benadering. Uit de tabel kan worden afgelezen dat de onderzoeksfuncties van het INDIAC (IND), Kenniscentrum (UWV), Faculteit Militaire Wetenschappen (Defensie) en de afdeling Onderzoek & Marketing (Belastingdienst) *in kleine mate* vanuit het maturity perspectief te begrijpen is. Daarnaast zijn de onderzoeksfuncties van Defensie Research & Development, de afdeling Gebruikers Verkeer en Vervoer (Rijkswaterstaat), InfraQuest (Rijkswaterstaat) en Politie & Wetenschap *gedeeltelijk* vanuit het maturity perspectief te begrijpen. Opvallend is dat bij geen van de organisaties alle verwachtingen van toepassing waren. Daarnaast is bij alle organisaties ten minste één verwachting van toepassing. Verder is de verdeling van de verschillende verwachtingen die van toepassing ongeveer gelijk.

11.3 Analyse padafhankelijkheid

In deze paragraaf zal een uitspraak worden gedaan over de mate waarin de onderzoeksfuncties van de zes uitvoeringsorganisaties te begrijpen zijn vanuit de padafhankelijkheid ervan. In hoofdstuk drie zijn hiervoor de volgende twee verwachtingen opgesteld:

1. *Wanneer er geen bewuste sturing op het totale design van de onderzoeksfunctie is geweest vanaf de oprichting, is er sprake van een bepaalde padafhankelijkheid.*
2. *Wanneer het doel en de invulling van de onderzoeksfunctie in de loop van de tijd is gaan verschuiven, is er sprake van een bepaalde padafhankelijkheid.*

Deze verwachtingen zijn getoetst in de eerste zes empirische hoofdstukken. De empirische gegevens die gebruikt zijn om de verwachtingen te toetsen zijn schematisch weergegeven in de twee onderstaande schema's. Deze zijn (deels) afkomstig uit bijlage 7.

Verwachting 1+2	IND	UWV	Defensie
Begin-condities	- MIG en EMN logischerwijs toegevoegd aan INDIAC vanwege onderzoeks- en analyserend karakter; - Multifunctionele taakinvinging INDIAC-ers bleek niet te werken door aard verschillende onderzoeksgebieden en onderzoekers	- Structuur onderzoek en kennis in UWV historisch gegroeid; - samenvoeging organisaties en nastreven verschillende onderzoeks- en kennisdoelen leidde tot verspreiding afdelingen door UWV; - Kenniscentrum bij SBK logische keuze vanwege focus op RvB, hoofdkantoor en ministerie	DR&D: - Defensieorganisatie sterk gegroeid waarbij onderdelen zijn samengevoegd en gesplitst; - Keuzes gebaseerd op allerlei gronden en omdat het toevallig zo uit kwam FMW: Onderzoek Defensie heeft zich op veranderende en ontwikkelende (focus van) organisatie aangepast

Verwachting 1+2	Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Begin-condities	- Structuur historisch gegroeid, mede vanwege verschillende doelen onderzoek - Veranderde focus van onderzoek O&M ingezet door fysieke verplaatsing binnen Belastingdienst en door behoeftes van DG en de Belastingdienst en waardering van O&M-onderzoek	GVV: - <i>geen veranderingen</i>	- Plaatsing bij Politieacademie vanwege ontbreken alternatief - <i>geen veranderingen</i> - Voortbestaan P&W meerdere malen ter discussie gestaan
		IQ: het komen tot een samenwerkingsovereenkomst was belangrijke stap voor onderzoek - <i>geen veranderingen</i>	

In tabel 12 wordt per uitvoeringsorganisatie aangegeven welke verwachtingen van toepassing zijn. Hoe meer verwachtingen van toepassing zijn, hoe beter een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit keuzes en situaties uit het verleden.

Tabel 12. Schematische weergave verwachtingen padafhankelijkheid

	Verwachting 1	Verwachting 2	Totaal
IND	+	+	+
UWV	+	+	+
Defensie (DR&D)	+	-	+/-
Defensie (FMW)	+	-	+/-
Belastingdienst	+	+	+
Rijkswaterstaat (GVV)	-	-	-
Rijkswaterstaat (IQ)	-	-	-
Politie	-	-	-

Er is een grote variatie waar te nemen in de hoeveelheid verwachtingen die van toepassing zijn op de afzonderlijk cases. Uit de tabel kan worden afgelezen dat de onderzoeksfuncties van de afdeling Gebuikers Verkeer en Vervoer (Rijkswaterstaat), InfraQuest (Rijkswaterstaat) en Politie & Wetenschap *niet* vanuit de padafhankelijkheid te begrijpen is. Daarnaast zijn de onderzoeksfuncties van Defensie Research & Development en de Faculteit Militaire Wetenschappen (Defensie) *in kleine mate* vanuit de padafhankelijkheid te begrijpen. Tot slot zijn de onderzoeksfuncties van het INDIAC (IND), Kenniscentrum (UWV) en de Belastingdienst *in grote mate* vanuit de padafhankelijkheid te begrijpen.

Opvallend hierbij is dat de eerste verwachting (die betrekking heeft op de sturing op het totale design van een onderzoeksfunctie) vaker van toepassing is dan de tweede verwachting (die betrekking heeft op de verschuiving van het doel en de invulling van de onderzoeksfunctie).

11.4 Analyse drie verklaringsmodellen

In de voorgaande paragrafen zijn de drie verklaringsmodellen besproken. Daarbij zijn per verklaringsmodel uitspraken gedaan over de mate waarin de onderzoeksfuncties te begrijpen zijn vanuit de *afzonderlijke* verklaringsmodellen aan de hand de opgestelde verwachtingen. In deze paragraaf zullen de verklaringsmodellen samen worden bekeken.

Hierbij zal een uitspraak worden gedaan over de mate waarin een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit één of meerdere verklaringsmodellen *tegelijk*. Daarnaast zal worden gekeken in hoeverre een onderzoeksfunctie te verklaren is vanuit de verklaringsmodellen *tezamen*. Op deze manier kan een zo compleet mogelijke verklaring worden gegeven voor de invulling van onderzoeksfuncties. De

onderzoeksfuncties die in kleine mate of niet te begrijpen zijn vanuit de verklaringsmodellen worden hierbij buiten beschouwing gelaten.

Verder zal worden gekeken in hoeverre de afzonderlijke verklaringsmodellen van toepassing zijn geweest wanneer er wordt gekeken naar alle uitvoeringsorganisaties bij elkaar. Op deze manier kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin de afzonderlijke verklaringsmodellen de verschillende invullingen van onderzoeksfuncties heeft kunnen verklaren.

Verklaringsmodellen tezamen

In tabel 13 wordt per uitvoeringsorganisatie aangegeven in welke mate de onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit de afzonderlijke verklaringsmodellen. Daarnaast staat in de meest rechter kolom en onderste rij aangegeven hoeveel verwachtingen er van het verklaringsmodel van toepassing waren voor respectievelijk de casus en voor het verklaringsmodel voor alle cases samen. Hierbij is aangegeven hoeveel verwachtingen in totaal mogelijk waren. Voor de afzonderlijke cases geldt dat hoe meer verwachtingen van toepassing zijn, hoe beter een onderzoeksfunctie te begrijpen is vanuit de verklaringsmodellen tezamen.

Tabel 13. Schematische weergave drie verklaringsmodellen

	Contingentie	Maturity	Padafhankelijkheid	Verwachtingen
IND	+	-	+	5/8
UWV	-	-	+	4/8
Defensie (DR&D)	-	+	+/-	4/8
Defensie (FMW)	++	-	+/-	5/8
Belastingdienst	+	-	+	5/8
Rijkswaterstaat (GVV)	-	+	-	3/8
Rijkswaterstaat (IQ)	--	+	-	2/8
Politie	+	+	-	4/8
Verwachtingen	12/24	12/24	8/16	

Uit de tabel kan worden afgelezen dat de invulling van onderzoeksfuncties van vijf onderzochte organisatieonderdelen kunnen worden begrepen vanuit één verklaringsmodel. Dit zijn het Kenniscentrum van het UWV (padafhankelijkheid), DR&D van Defensie (maturityperspectief), de FMW van Defensie (contingentiebenadering), de afdeling Gebruikers van Rijkswaterstaat (maturityperspectief) en InfraQuest van Rijkswaterstaat (maturityperspectief). Het maturityperspectief is hierbij beter vertegenwoordigd dan de contingentiebenadering en de padafhankelijkheid.

De invulling van onderzoeksfuncties van de overige drie organisatieonderdelen kunnen worden begrepen vanuit twee verklaringsmodellen. Dit zijn het INDIAC van de IND (padafhankelijkheid en contingentiebenadering), de afdeling Onderzoek & Marketing van de Belastingdienst (padafhankelijkheid en contingentiebenadering) en Politie & Wetenschap (contingentiebenadering en maturityperspectief)

Wanneer er wordt gekeken naar het aantal verwachtingen die van toepassing waren in de meest rechter kolom van de tabel, is te zien dat het aantal verwachtingen niet gelijk over de onderzochte

organisatieonderdelen is verdeeld. Zo zijn er slechts twee verwachtingen van toepassing bij InfraQuest (Rijkswaterstaat), en zijn daarentegen bij het INDIAC (IND), de Faculteit Militaire Wetenschappen (Defensie) en de Belastingdienst vijf verwachtingen van toepassing. Er zijn geen cases waarbij geen enkele of juist alle verwachtingen van toepassing zijn.

Uit de onderstel rij van de tabel kan worden afgelezen dat van alle verwachtingen die in totaal waren gesteld – in totaal 64 – er 32 (de helft) van toepassing waren. De verdeling van de verwachtingen die van toepassing zijn daarbij verhoudingsgewijs gelijk verdeeld over de drie verklaringsmodellen. Van elk verklaringsmodel waren in totaal immers de helft van de mogelijke verwachtingen van toepassing.

Verklaringsmodellen afzonderlijk

In tabel 14 is per onderzocht organisatieonderdeel aangegeven of de invulling van een onderzoeksfunctie in grote mate, gedeeltelijk, in kleine mate of niet te begrijpen is vanuit een verklaringsmodel. Dit is voor alle drie de verklaringsmodellen weergegeven.

Tabel 14. *Overzicht mate waarin onderzoeksfuncties te begrijpen zijn vanuit verklaringsmodellen*

Verklaringsmodel	<i>in grote mate te begrijpen</i>	<i>gedeeltelijk te begrijpen</i>	<i>in kleine mate te begrijpen</i>	<i>niet te begrijpen</i>
Contingentie-benadering	FMW (Defensie)	IND Belastingdienst Politie & Wetenschap	UWV DR&D (Defensie) GVV (RWS)	InfraQuest (RWS)
Maturity-perspectief	<i>geen</i>	DR&D (Defensie) GVV (RWS) InfraQuest (RWS) Politie & Wetenschap	IND UWV FMW (Defensie) Belastingdienst	<i>geen</i>
Padafhankelijkheid	IND UWV Belastingdienst	n.v.t.	DR&D (Defensie) FMW (Defensie)	GVV (RWS) InfraQuest (RWS) Politie & Wetenschap

Uit de tabel is af te lezen dat het aantal keer dat een onderzoeksfunctie gedeeltelijk of in grote mate te begrijpen is door een verklaringsmodel, nagenoeg gelijk is verdeeld over de verschillende verklaringsmodellen. Bij de contingentiebenadering is dit vier keer het geval; bij het maturityperspectief vier keer; en bij de padafhankelijkheid drie keer.

11.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven in welke mate de invulling van een onderzoeksfunctie kan worden begrepen vanuit de drie verschillende verklaringsmodellen. Hiermee is antwoord gegeven op de laatste empirische deelvraag.

In deze paragraaf zal kort per onderzocht organisatieonderdeel worden aangegeven in hoeverre de onderzoeksfunctie in grote mate of gedeeltelijk kan worden begrepen van de verklaringsmodellen. De onderzoeksfuncties die in kleine mate of niet te begrijpen zijn vanuit de verklaringsmodellen worden hierbij buiten beschouwing gelaten.

- De onderzoeksfunctie van het INDIAC (IND) is in grote mate vanuit de padafhankelijkheid te begrijpen en gedeeltelijk vanuit de contingentiebenadering.

- De onderzoeksfunctie van het *Kenniscentrum (UWV)* is in grote mate vanuit de padafhankelijkheid te begrijpen.
- De onderzoeksfunctie van *Defensie Research & Development (Defensie)* is gedeeltelijk vanuit het maturityperspectief te begrijpen.
- De onderzoeksfunctie van *de Faculteit Militaire Wetenschappen (Defensie)* is in grote mate vanuit de contingentiebenadering te begrijpen.
- De onderzoeksfunctie van de *afdeling Onderzoek & Marketing (Belastingdienst)* is in grote mate vanuit de padafhankelijkheid te begrijpen en gedeeltelijk vanuit de contingentiebenadering.
- De onderzoeksfunctie van de *Gebruikers Verkeer & Vervoer (Rijkswaterstaat)* is gedeeltelijk vanuit het maturityperspectief te begrijpen.
- De onderzoeksfunctie van de *InfraQuest (Rijkswaterstaat)* is gedeeltelijk vanuit het maturityperspectief te begrijpen.
- De onderzoeksfunctie van *Politie & Wetenschap (Politie)* is gedeeltelijk vanuit de contingentiebenadering en vanuit het maturityperspectief te begrijpen.

Concluderend kan worden gesteld dat de invulling van onderzoeksfuncties van vijf onderzochte organisatieonderdelen kunnen worden begrepen vanuit *één* verklaringsmodel. De invulling van onderzoeksfuncties van de overige drie organisatieonderdelen kunnen daarentegen worden begrepen vanuit *twee* verklaringsmodellen. De verklaringsmodellen zijn hierbij nagenoeg gelijk vertegenwoordigd. Dit is echter niet gelijkmatig verdeeld over de onderzochte organisatieonderdelen.

Hoofdstuk 12: Conclusies

“The important thing in science is not so much to obtain new facts as to discover new ways of thinking about them.”

Sir William Bragg (1862 - 1942)

In dit *onderzoek naar onderzoek* stonden onderzoeks- en kennisafdelingen van zes uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid centraal. De acht onderzochte organisatieonderdelen voeren allen (wetenschappelijk) onderzoek uit en ontwikkelen kennis ten behoeve van hun eigen organisatie. Hoe geven deze verschillende uitvoeringsorganisaties invulling aan hun onderzoeksfunctie en hoe zijn verschillen te begrijpen?

In de theoretische en empirische hoofdstukken zijn de deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Hierbij is ingegaan op de verschillende manieren waarop de zes uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun onderzoeksfunctie en hoe vervolgens hun organisatiecontext, ontwikkelingsstadium en keuzes en situaties uit het verleden te omschrijven zijn. Deze hoofdstukken hebben de basis gelegd voor de beantwoording van de vraagstelling van dit onderzoek.

In dit hoofdstuk zal de vraagstelling worden beantwoord zodoende worden beschreven hoe de verschillende uitvoeringsorganisaties invulling geven aan hun onderzoeksfunctie en hoe verschillen te begrijpen zijn.

Achtereenvolgens zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de conclusies van de deelvragen, waarbij wordt stilgestaan bij de invulling van onderzoeksfuncties (paragraaf 12.1) en de mate waarin dit kan worden begrepen vanuit de drie verklaringsmodellen (paragraaf 12.2). Vervolgens zal de vraagstelling van dit onderzoek worden beantwoord (paragraaf 12.3). Tot slot zal er worden gereflecteerd op dit onderzoek waarbij aanbevelingen voor nader onderzoek worden gedaan en voor de praktijk (paragraaf 12.4).

12.1 Invulling onderzoeksfuncties

Hoe geven verschillende uitvoeringsorganisaties invulling aan hun onderzoeksfunctie? Om de diversiteit van onderzoek in kaart te brengen, zijn in dit onderzoek drie dimensies aangehaald aan de hand waarvan de invulling van onderzoeksfuncties kan worden beschreven. Deze dimensies zijn de manier waarop het onderzoek en de organisatieonderdelen zijn ingebed in organisaties, de typering van de eigenschappen van het onderzoek en tot slot de manier waarop onderzoek wordt aangestuurd.

Wanneer er wordt gekeken naar de invulling van onderzoeksfuncties van de zes uitvoeringsorganisaties valt op dat er vele manieren zijn waarop deze kan worden ingevuld. In deze paragraaf zullen de belangrijkste overeenkomsten en verschillen van de invulling van onderzoeksfuncties worden weergegeven³.

³ De empirische gegevens van de invulling van onderzoeksfuncties zijn in bijlage 7 schematisch weergegeven.

Bij de invulling van onderzoeksfuncties van de zes organisaties zijn veel overeenkomsten te zien. Met uitzondering van één organisatie, bestaan er bij alle organisaties meerdere organisatieonderdelen die zich met onderzoek en kennisontwikkeling bezig houden. De onderzochte afdelingen zijn zodoende niet de enigen in hun organisatie met een onderzoeks- of kennisfunctie. Bij de onderzochte afdelingen hebben vrijwel alle medewerkers een fulltime onderzoeksaanstelling en hebben om die reden alleen onderzoeksgerelateerde taken.

De onderzoeken van de afdelingen worden voornamelijk gebruikt in of gevraagd voor de beleidsuitvoering in de organisaties. Dit is wellicht te verklaren door het uitvoerende karakter van uitvoeringsorganisaties. Veel onderzoek richt zich op de diensten die de uitvoeringsorganisaties verlenen richting burgers, bedrijven of de maatschappij als geheel. Institutionaliseren van onderzoek vindt hierbij niet overal plaats. Daarnaast is het merendeel van het onderzoek te omschrijven als praktijkgericht, toegepast onderzoek. Fundamenteel onderzoek wordt in mindere mate uitgevoerd.

Naast overeenkomsten zijn er tevens veel verschillen te zien tussen de manier waarop onderzoeksfuncties worden ingevuld. De grootte van de afdelingen verschilt sterk per organisatie. Daarnaast verschilt de mate waarin onderzoek wordt uitbesteed aan derden ook aanzienlijk. Deze twee elementen hangen echter niet met elkaar samen. Niet alle onderzoeksafdelingen dragen bij (of worden gevraagd bij te dragen) aan dezelfde stadia van de beleidscyclus met hun onderzoek. Deze focus verschilt sterk. Verder vindt technologisch onderzoek alleen plaats bij Defensie (Research & Development) en InfraQuest (Rijkswaterstaat). Tot slot is er veel variatie in de manier waarop het onderzoek wordt aangestuurd. Hierbij hangen de mate waarin onderzoek top-down wordt aangestuurd samen met het onderzoek dat als reactief wordt getypeerd. Wanneer top-down sturing daarentegen afwezig is, wordt er meer proactief onderzoek gedaan.

Wanneer naar de invulling van onderzoeksfuncties van onderzochte organisatieonderdelen wordt gekeken, zijn er geen verschillende 'typen' of 'groepen' van invullingen te onderscheiden. Er zijn verschillende aspecten die in meer of mindere mate lijken samen te hangen, echter dit betreft kleine onderdelen. Er zijn immers geen cases die op aanzienlijke of verschillende aspecten dezelfde invulling van hun onderzoeksfunctie hebben.

Concluderend kan worden gesteld dat er veel variatie is in de invulling van onderzoeksfuncties. Hierbij zijn echter geen correlaties tussen de verschillende variabelen te ontdekken.

12.2 Drie verklaringsmodellen

Onderzoeksfuncties kunnen zodoende op verschillende manieren worden ingevuld, maar hoe kunnen verschillen worden begrepen? In dit onderzoek is getracht een verklaring te vinden voor die verschillen aan de hand van drie verklaringsmodellen: de contingentiebenadering, het maturityperspectief en de padafhankelijkheid.

In deze paragraaf zal worden beschreven in welke mate de invulling van een onderzoeksfunctie kan worden begrepen vanuit de drie verschillende verklaringsmodellen.

De contingentiebenadering richt zich op de context van een organisatie, het maturityperspectief op het ontwikkelingsstadium van de onderzoeksfunctie en de padafhankelijkheid richt zich op keuzes en situaties in het verleden. Alle onderzochte organisatieonderdelen van de uitvoeringsorganisaties kennen hun eigen, unieke organisatiecontext, ontwikkelingsstadium en keuzes en situaties uit het

verleden. Om die reden worden de twee organisatieonderdelen van zowel Defensie als Rijkswaterstaat apart behandeld.

In tabel 15 is per onderzocht organisatieonderdeel aangegeven of de invulling van een onderzoeksfunctie in grote mate, gedeeltelijk, in kleine mate of niet te begrijpen is vanuit een verklaringsmodel. Dit is voor alle drie de verklaringsmodellen weergegeven.

Tabel 15. Overzicht mate waarin onderzoeksfuncties te begrijpen zijn vanuit verklaringmodellen

Verklaringsmodel	<i>in grote mate te begrijpen</i>	<i>gedeeltelijk te begrijpen</i>	<i>in kleine mate te begrijpen</i>	<i>niet te begrijpen</i>
Contingentie-benadering	FMW (Defensie)	IND Belastingdienst Politie & Wetenschap	UWV DR&D (Defensie) GVV (RWS)	InfraQuest (RWS)
Maturity-perspectief	<i>geen</i>	DR&D (Defensie) GVV (RWS) InfraQuest (RWS) Politie & Wetenschap	IND UWV FMW (Defensie) Belastingdienst	<i>Geen</i>
Padafhankelijkheid	IND UWV Belastingdienst	n.v.t.	DR&D (Defensie) FMW (Defensie)	GVV (RWS) InfraQuest (RWS) Politie & Wetenschap

Concluderend kan worden gesteld dat de invulling van onderzoeksfuncties van vijf onderzochte organisatieonderdelen kunnen worden begrepen vanuit één verklaringmodel. De invulling van onderzoeksfuncties van de overige drie organisatieonderdelen kunnen daarentegen worden begrepen vanuit twee verklaringmodellen. De verklaringmodellen zijn hierbij nagenoeg gelijk vertegenwoordigd. Dit is echter niet gelijkmatig verdeeld over de onderzochte organisatieonderdelen.

12.3 Conclusie

In dit onderzoek is veel diversiteit in de invulling van onderzoeksfuncties waargenomen. Deze invulling kan bij drie cases worden begrepen vanuit twee verklaringmodellen. De invulling van de overige vijf cases kan worden begrepen van één verklaringmodel. De verklaringmodellen zijn hierbij nagenoeg gelijk vertegenwoordigd.

Het is hierbij opvallend dat de verwachtingen van de verklaringmodellen die van toepassing waren in dit onderzoek verhoudingsgewijs gelijk is verdeeld over de drie modellen. Van elk verklaringmodel waren in totaal immers de helft van de mogelijke verwachtingen van toepassing. De verklaringmodellen zijn daarnaast (bijna) even vaak van toepassing, en zijn allen van toepassing bij een of meerdere cases.

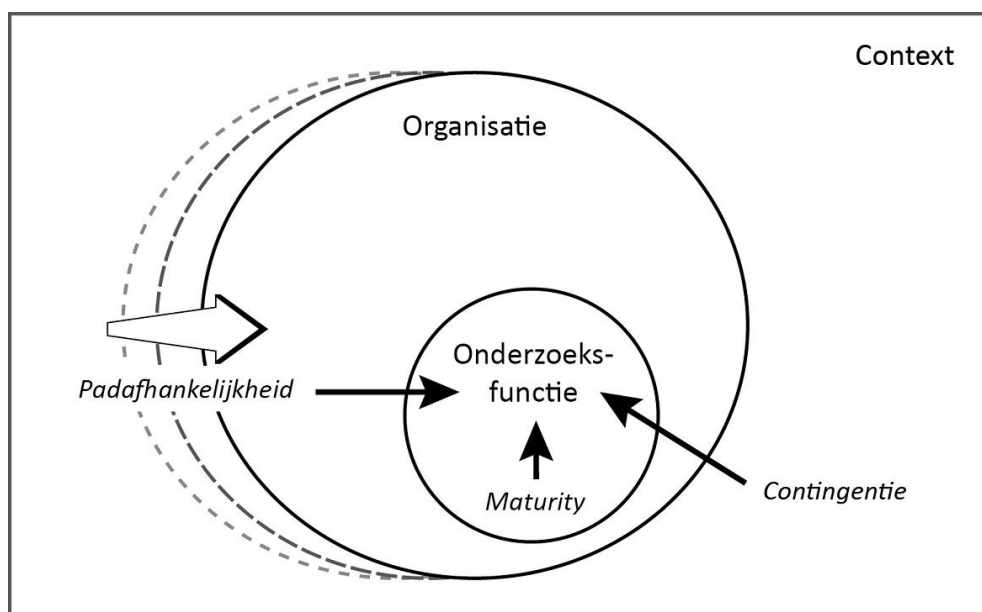
Hoe kan worden verklaard wanneer welke verklaring van toepassing is? Wat betreft de contingentiebenadering kan hier geen eenduidig antwoord op worden gegeven. Er is een grote spreiding in het aantal en de verschillende verwachtingen die van toepassing zijn waar te nemen. De invulling van onderzoeksfuncties lijkt zodoende vanuit verschillende onderdelen van de organisatiecontext te kunnen worden begrepen. Het is hierbij opvallend dat cases die langer bestaan, een grotere contingentie met hun omgeving lijken te vertonen.

De leeftijd van een organisatieonderdeel blijkt bij het maturityperspectief echter niet altijd van voorspellende waarde wanneer het gaat om de invulling van een onderzoeksfunctie. Oudere cases hebben namelijk niet altijd een hoger ontwikkelingsstadium bereikt.

Verder kan worden opgemerkt dat de derde verwachting van het maturitymodel en de tweede verwachting van de padafhankelijkheid het tegenovergestelde stellen. Dit is te verklaren vanuit de achtergrond van de modellen. De ontwikkeling van onderzoeksfuncties wordt bij beiden op verschillende manieren beschouwd. Het maturityperspectief veronderstelt immers dat er één 'plan' of 'design' wordt bedacht waarbij vervolgens een pad wordt uitgestippeld voor een verdere ontwikkeling. Bij de padafhankelijkheid wordt dit plan of design niet nagevolgd in de loop van de tijd en krijgt het zodoende een andere invulling. Dit kan bijvoorbeeld worden beïnvloed door evaluaties en bijstellingen van plannen. De cases scoren om die reden verschillend op deze (verwachtingen van) verklaringsmodellen. Het is hierbij opvallend dat veel jonge organisatieonderdelen lage scores laten zien op de padafhankelijkheid. Het is moeilijk hier uitspraken over te doen. Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat er in de korte tijd dat ze bestaan, weinig tot geen veranderingen of ontwikkelingen hebben plaatsgevonden binnen het organisatieonderdeel. Dit wordt echter tegengesproken door de eerste verwachting van het maturitymodel omdat hieruit blijkt dat de leeftijd van een organisatieonderdeel niet bepalend is voor zijn ontwikkelingsstadium.

De kenmerken van één model kunnen zodoende ook van invloed zijn op de andere verklaringsmodellen.

De drie aspecten van waaruit de onderzoeksfunctie kan worden begrepen - de organisatiecontext, het ontwikkelingsstadium en keuzes en situaties uit het verleden - lijken zodoende allemaal de invulling van onderzoeksfuncties te kunnen verklaren. Hierbij lijken de modellen elkaar aan te vullen. De schematische weergave van de verklaringsmodellen en de manier waarop zij de invulling van onderzoeksfuncties verklaren (weergegeven in figuur 11), lijkt zodoende een robuust en toepasbaar model.



Figuur 11. Schematische weergave verklaringsmodellen

Concluderend kan gesteld worden dat het mogelijk is dat de invulling van een onderzoeksfunctie vanuit meerdere verklaringsmodellen tezamen te begrijpen is.

12.4 Reflectie op onderzoek

In dit onderzoek is een eerste verkenning gedaan van de manier waarop uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid invulling geven aan hun onderzoeksfunctie. Daarnaast is getracht een verklaring voor de gevonden verschillen te geven. Naar aanleiding hiervan kunnen aanbevelingen voor nader onderzoek worden gegeven, alsmede enkele aanbevelingen voor het onderzochte werkveld.

Aanbevelingen nader onderzoek

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten zijn de volgende aanbevelingen te geven voor nader onderzoek.

De zes onderzochte uitvoeringsorganisaties vullen hun onderzoeksfuncties op vele manieren in. Hierbij zijn veel verschillen waargenomen. Dit is mogelijk te verklaren door het beperkte aantal cases dat in dit onderzoek is betrokken. De kerntaken van de cases lopen daarnaast erg uiteen. Er zijn meer dan 200 uitvoeringsorganisaties in Nederland. Een grootschaliger onderzoek naar meerdere uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid zou een completer beeld kunnen geven waarbij duidelijkere overeenkomsten en verschillen naar voren komen. Gezien de omvang van het onderzoek is het hierbij aan te bevelen een kwantitatief in plaats van een kwalitatief onderzoek te doen.

Daarnaast kan het feit dat er in deze eerste verkenning geen ‘groepen’ of ‘typen’ invullingen van onderzoeksfuncties zijn waargenomen, mogelijk worden veroorzaakt door een te beperkt aantal gemeten variabelen. Het is de vraag of de verschillende dimensies die zijn onderzocht - de manier waarop het onderzoek en de organisatieonderdelen zijn ingebed in organisaties, de typering van de eigenschappen van het onderzoek en de manier waarop onderzoek wordt aangestuurd – het geheel van invullingen van onderzoeksfuncties kan bevatten. Om die reden is het aan te bevelen meerdere dimensies in vervolgonderzoek op te nemen. Op deze manier kan wellicht een completer beeld van het onderzoek van uitvoeringsorganisaties worden weergegeven.

Tot slot is in dit onderzoek geconcludeerd dat het mogelijk is dat de invulling van een onderzoeksfunctie vanuit meerdere verklaringsmodellen tezamen te begrijpen is. Dit onderzoek is echter richtinggevend wat betreft de toepasbaarheid van de modellen. Om die reden zijn een beperkt aantal verwachtingen per verklaringmodel gekozen. Statistische toetsing van de modellen heeft zodoende niet plaatsgevonden. Het is voor vervolgonderzoek aan te bevelen meer verwachtingen per verklaringmodel op te nemen. Op deze manier kan een betere toetsing van het model plaatsvinden en meer valide uitspraken hierover worden gedaan.

Aanbevelingen uitvoeringsorganisaties

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten is de volgende aanbeveling te geven voor het aansturen en uitvoeren van onderzoek binnen uitvoeringsorganisaties. Gezien het feit dat de invulling van een onderzoeksfunctie vanuit meerdere verklaringsmodellen tezamen te begrijpen is, dienen uitvoeringsorganisaties niet vanuit één van de drie belangrijke aspecten van het onderzoek

aan te sturen op de invulling van hun eigen onderzoeksfunctie. In de keuzes hieromtrent dienen zodoende aspecten van zowel de organisatieomgeving, (de ontwikkelingen van) het onderzoek zelf en het verleden van de organisatie en onderzoeksafdeling te worden meegenomen. Op deze manier worden alle aspecten die invloed hebben op een onderzoeksfunctie meegenomen in het ontwerp ervan.

Referenties

Literatuur

- Aken, van, J. E. (2004). *Strategievorming En Organisatiestructurering: Organisatiekunde Vanuit De Ontwerpbenadering*. Tweede druk. Deventer: Kluwer.
- Alders, R. & Bun, E. (2011). *Meer Waarde Uit Innovatie. Evaluatie Innovatiebeleid Publieke Dienstverlening in Opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken*. Gevonden op 22 februari 2012, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/03/24/evaluatie-innovatiebeleid-publieke-dienstverlening.html>
- Arthur, W. B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events, *The Economic Journal*, 99(394), 116-131.
- Bekkers, V. J. J. M. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, Lemma.
- Berg, P., Leinonen, M., Leivo, V. & Pihlajamaa, J. (2002). Assessment of quality and maturity level of R&D, *International Journal of Production Economics*, 78, 29-35.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in Kwalitatief Onderzoek. Denken en Doen. Derde oplage*. Amsterdam: Boom Onderwijs
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P. & van Twist (2007). *Openbaar Bestuur. Beleid, Organisatie en Politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bressers, J. Th. A., Herwijer, M. & Korsten, A. F. A. (1993). Beleidsevaluatie. In J. Th. A. Bressers, J. J. A. Thomassen, F. A. Vught & A. Hoogerwerf (Eds.) *Politologie en het openbaar bestuur: liber amicorum voor prof.dr. A. Hoogerwerf*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Damanpour, F. & Gopalakrishnan, S. (1998). Theories of Organizational Structure and Innovation Adoption: The Role of Environmental Change, *Journal of Engineering and Technology Management*, 15, 1-24.
- Eshuis, P. H. & Uitert, C. (2008). Hoe Innovatief is de Publieke Sector? Lessen op Basis van een Cross Sectorale Beoordeling, *Basis*, 18(1). Gevonden op 27 februari 2012, op <http://www.basis-online.nl/index.cfm/1,117,407,0,html/Hoe-innovatief-is-de-publieke-sector>
- Evangelista, R. (2000). Sectoral Patterns Of Technological Change In Services, *Economics of Innovation and New Technology*, 9(3), 183-222.
- Groen, J, de, Potze, A., de Jonge, B. en Rutjens, J. (2004). *Innovatie van de overheid: Een Buitenkans*. Den Haag: NSOB.

- Groot, de, H. (2010). *Evidence-Based Public Management*. Oratie Universiteit Twente.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present, *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.
- Hemerijck, A. (2001). De institutionele beleidsanalyse: naar een intentionele verklaring van beleidsverandering. In: Abma, T. en R.J. in 't Veld. (red.). (2001). *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam, Boom: 83-95.
- Hoppe, R. & Halfman, W. (2004). Wetenschappelijke Beleidsadvisering in Nederland: Trends en Ontwikkelingen, *Beleidswetenschap*, 18(1) 31-61.
- InAxis (2004). *Beschrijving en Analyse Database Innovatie en Kwaliteit Publieke Sector. Rode Draden en Witte Plekken*. Zoetermeer: EIM consult en IOO.
- InnovationPoint. (2004). *Organizing for Innovation. Organizational Models That Support Strategic Innovation*. Gevonden op 27 februari 2012, op http://www.innovationtools.com/PDF/Organizing_for_Innovation.pdf.
- Jones, G. R. (2007). *Organizational Theory, Design, and Change. Fifth Edition*. New Jersey: Pearson Educaton, Inc
- Kash, D. E., Rycroft, R. (2002). Emerging patterns of complex technological innovation, *Technological Forecasting & Social Change*, 69, 581-606.
- Kay, A. (2003). Path Dependency and the CAP, *Journal of European Public Policy*, 10(3), 405-420.
- Kay, A. (2005). A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies, *Public Administration*, 83(3), 553-571.
- Kloosterman, R. C. (2003). Denkend aan Holland zie ik brede rivieren van autoverkeer, traag door oneindig laagland gaan. In H. Priemus, R. C. Kloosterman & W. K. Korthals Altes (Eds.), *ICES, stad & infrastructuur* (pp. 35-42). Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Koch. P. & Hauknes. J. (2005). On Innovation in the Public Sector. Publin Report No. D20. Gevonden op 22 februari 2012, op <http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d20-innovation.pdf>
- Kruydenberg, A. P. (2008). *Innovatie vanuit de consument. Systematische aanpak versus trail and error*, *Basis*, 18(1). Gevonden op 27 februari 2012, op <http://www.basis-online.nl/index.cfm/1,117,410,0,html/Innovatie-vanuit-de-consument>

- Kupper, H. A. E., Beuze, de, M., Geerling-Eiff, F. A., Lans, T. & Wals A. E. J. (2007). *Het lezen van kennislandschappen in een groene beleidsomgeving*. Gevonden op 27 maart 2012, op <http://edepot.wur.nl/120727>.
- Larédo, P., & Mustar, P. (2004). Public Sector Research: A Growing Role in Innovation Systems, *Minerva*, 42, 11-27.
- Lessem, R. (1990). *Developmental Management: Principles Of Holistic Business*. Oxford: Blackwell.
- Lessem, R. (1991). Foreword. In B. C. J. Lievegoed. *Managing The Developing Organisation: Tapping The Spirit Of Europe* (pp. vii – xxi). Oxford: Blackwell.
- Lievegoed, B. C. J. (1984). *Organisaties In Ontwikkeling. Zicht Op De Toekomst. Zevende Druk*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Lievegoed, B. C. J. (1991). *Managing The Developing Organisation: Tapping The Spirit Of Europe*. Oxford: Blackwell.
- Loos, E. (2006). *Innovatie aan het werk. Onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren van innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten vanuit een multi-actor perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Maier, A. M., Moultrie, J. & Clarkson, P. J. (2009, juni). *Developing Maturity Grids For Assessing Organisational Capabilities: Practitioner Guidance*. Paper gepresenteerd op de 4th International Conference on Management Consulting, Wenen (Oostenrijk).
- Miltenburg, van J. G. M., de Jong, J. P. J. & Sluijter, A. (2005). Feiten en ficties over innovatie in de diensten, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4463), 270-272.
- Mintzberg, H. (1992). *Organisatiestructuren*. Schoonhoven: Academic Service.
- Nonaka, I. (2007). The Knowledge-Creating Company, *Harvard Business Review*, 85(7/8), 162-171.
- Noordegraaf, M. (2008). *Management in het Publieke Domein. Issues, Instituties en Instrumenten*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Nijkamp, P. (2002). *Groei, Kennis en Overheid. Een Meta-analytische Verkenning naar Kennisinfrastructuur*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Paulk, M. C., Curtis, B., Chrissis, M. B. & Weber, C. V. (1993). *Capability Maturity Model for Software. Version 1.1*. Software Engineering Institute, Carnegie Mellon University. Gevonden op 03 april 2012, op <http://www.sei.cmu.edu/reports/93tr024.pdf>
- Peper, B. (1973). *Vorming van welzijnsbeleid. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk. Tweede druk*. Meppel: Boom.

- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Robson, C. (2002). *Real World Research. A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers. Second Edition*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Røste, R. (2005). *Studies of Innovation in the Public Sector: a Theoretical Framework*. Publin Report No. D16. Gevonden op 22 februari 2012, op <http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d16litteraturesurvey.pdf>
- Scott, W. R. (2003). *Organisations. Rational, Natural, and Open Systems. International Edition*. Upper Saddle River (New Jersey): Prentice Hall.
- Stirling, A. (2010). Keep it complex, *Nature*, 468, 1029-1031.
- Speelman, H. met medewerking van Angelino, S. A. G. F. (2006). *Vernieuwing van de publieke kennisinfrastructuur van Nederland. Eindrapportage inzake de niet-universitaire kennisinfrastructuur*. Gevonden op 27 maart 2012, op http://www.tno.nl/downloads/vernieuwing_publieke_kennisinfra.pdf
- Thiel, van, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding. Tweede, herziene druk*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2002). *De Publieke Dimensie van Kennis. Voorstudies en Achtergronden*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bronnen uitvoeringsorganisaties

- Arendsen, R., Jager, M. & Klok, H. (2011). *Regie op Onderzoeksfunctie Belastingdienst. Verkenning*.
- Belastingdienst. (2009). *Onderzoek & Marketing. Kennis over Kennis. Missie Onderzoek & Marketing*.
- Belastingdienst. (2011). *Concernarchitectuur. Eenvoudig aanspreekbaar*.
- Belastingdienst. (2012). *Bedrijfsplan Onderzoek & Marketing 2012*.
- Belastingdienst. (n.d.). *Organogram*. Gevonden op 14 juni 2012, op http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/organisatie/belastingdienst/organogram
- Defensie Materieel Organisatie. (2011). *Defensie Materieel Organisatie. De materieellogistieke dienstverlener van Defensie*. Den Haag: Repro HFD ALC.

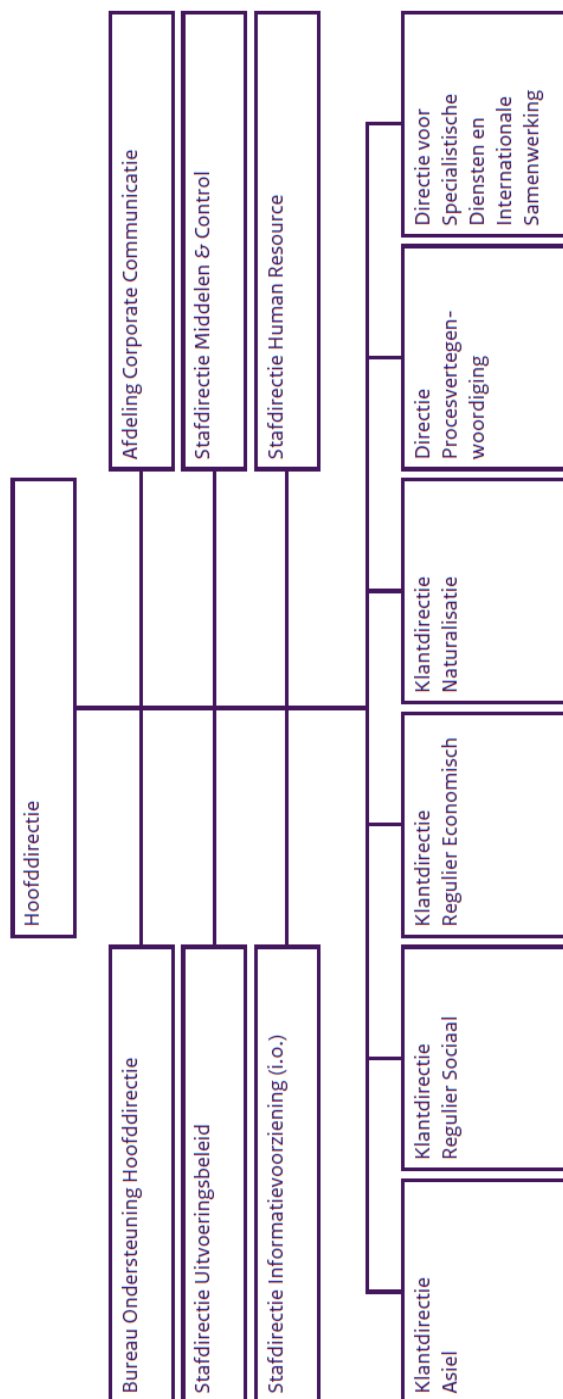
- De Nederlandse Politie. (2007). *De Nederlandse Politieorganisatie*. Gevonden op 10 juni 2012, op <http://www.politie.nl/Overdepolitie/>
- Faculty of Military Sciences. (2010). *Annual Research Plan 2011. Faculty of Military Sciences. Netherlands Defence Academy*. Gevonden op 5 juni 2012, op http://www.defensie.nl/media/kop-2011_tcm46-185751.pdf
- Faculty of Military Sciences. (2011). *Research Report 2010. Faculty of Military Sciences. Netherlands Defence Academy*. Gevonden op 5 juni 2012, op http://www.defensie.nl/media/research_report_2010_tcm46-185754.pdf
- InfraQuest. (2012a). *Evaluatie InfraQuest 2011. Kennisontwikkeling, Samenwerking en Borging*. Gevonden op 13 juni 2012, op http://www.infraquest.nl/sites/default/files/bestanden/Verantwoording_InfraQuest_2011.pdf
- InfraQuest. (2012b). *Toelichting Rapportage 2011*. Gevonden op 13 juni 2012, op http://www.infraquest.nl/sites/default/files/bestanden/Toelichting_Rapportage_2011.pdf
- InfraQuest. (n.d.). *InfraQuest*. Gevonden op 13 juni 2012, op <http://www.infraquest.nl/infraquest.html>
- Immigratie- en Naturalisatiedienst. (2010). Contextueel. Vijftien Jaar Onderzoek, *IND Context*, 2, 21.
- Immigratie- en Naturalisatiedienst. (2011). *Immigratie- en Naturalisatiedienst. Dé toelatingsorganisatie van Nederland. Corporate Brochure*. Gevonden op 8 juni 2012, op http://www.ind.nl/Images/IND6070_CB_NL_tcm110-322342.pdf
- Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie- en Analysecentrum. (2012). *INDIAC Jaarplan 2012*.
- Ministerie van Defensie. (2010). *Deelverkenning III. Aanbodzijde. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst. Uitgave van het interdepartementale project-Verkenningen*. Rijswijk: Thieme Grafimedia Groep.
- Ministerie van Defensie. (2011). *Anticiperen en innoveren in een veranderlijke wereld. Strategie-, kennis- en innovatieagenda 2011-2015*. Gevonden op 05 juni 2012, op <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/05/19/strategie--kennis--en-innovatieagenda-defensie-anticiperen-en-innoveren-in-een-veranderlijke-wereld/brief-mindef-bijlage-skia.pdf>
- Ministerie van Defensie. (2012). *Kerngegevens Defensie. Feiten en cijfers*. Gevonden op 05 juni 2012, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2012/04/20/kerngegevens-defensie.html>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (n.d.). Over het KWI. Gevonden op 18 juni 2012, op <http://www.onderzoeksrapporten.nl/over-kwi>

- Nederlandse Defensie Academie. (2010). *Nederlandse Defensie Academie. Kennis en Karakter*. Breda: Communicatie NLDA.
- Politieacademie. (2011). *Organogram Politieacademie 2011*. Gevonden op 9 juni 2012, op <https://www.politieacademie.nl/overdepolieacademie/missievisie/Documents/PA%20-%20Organogram%202011.pdf>
- Politieacademie. (n.d.). *Politieacademie: Politie & Wetenschap*. Gevonden op 10 juni 2012, op <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/politiewetenschap/Pages/PolitieWetenschap.aspx>
- Politie & Wetenschap. (2011). *Call 2011. Programma Politie & Wetenschap*. Gevonden op 10 juni 2012, op http://www.politieenwetenschap.nl/index_1280.html
- Politie & Wetenschap. (2012). *Over Politie & Wetenschap*. Gevonden op 10 juni 2012, op http://www.politieenwetenschap.nl/index_1280.html.
- Rijkswaterstaat. (2008). *Agenda 2012. Ondernemingsplan*. Gevonden op 10 juni 2012, op http://www.rijkswaterstaat.nl/images/Agenda%202012_tcm174-224939.pdf
- Rijkswaterstaat. (2011). *Ondernemingsplan 2015. Eén Rijkswaterstaat, elke dag beter*. Eindhoven: De Digitale Drukker.
- Rijkswaterstaat. (n.d.). *Adressen en Diensten*. Gevonden op 11 juni, 2012, op http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/adressen_en_diensten/
- Rijkswaterstaat Dienst verkeer en Scheepvaart. (n.d.). *Gebruikersonderzoeken bij Rijkswaterstaat. [PowerPoint presentatie]*.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. (2011). *UWV Kennisagenda 2012 & 2013*. Gevonden op 07 juni 2012, op http://www.uwv.nl/overuwv/Images/UWV_Kennisagenda_2012_2013.pdf
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. (n.d.). *Organogram*. Gevonden op 05 juni 2012, op <http://www.uwv.nl/overuwv/Images/Organogram.pdf>
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. (n.d.). *Wat is UWV?* Gevonden op 05 juni 2012, op http://www.uwv.nl/OverUWV/wat_is_uwv/index.aspx

Bijlagen

Biilage 1: IND

Organogram IND

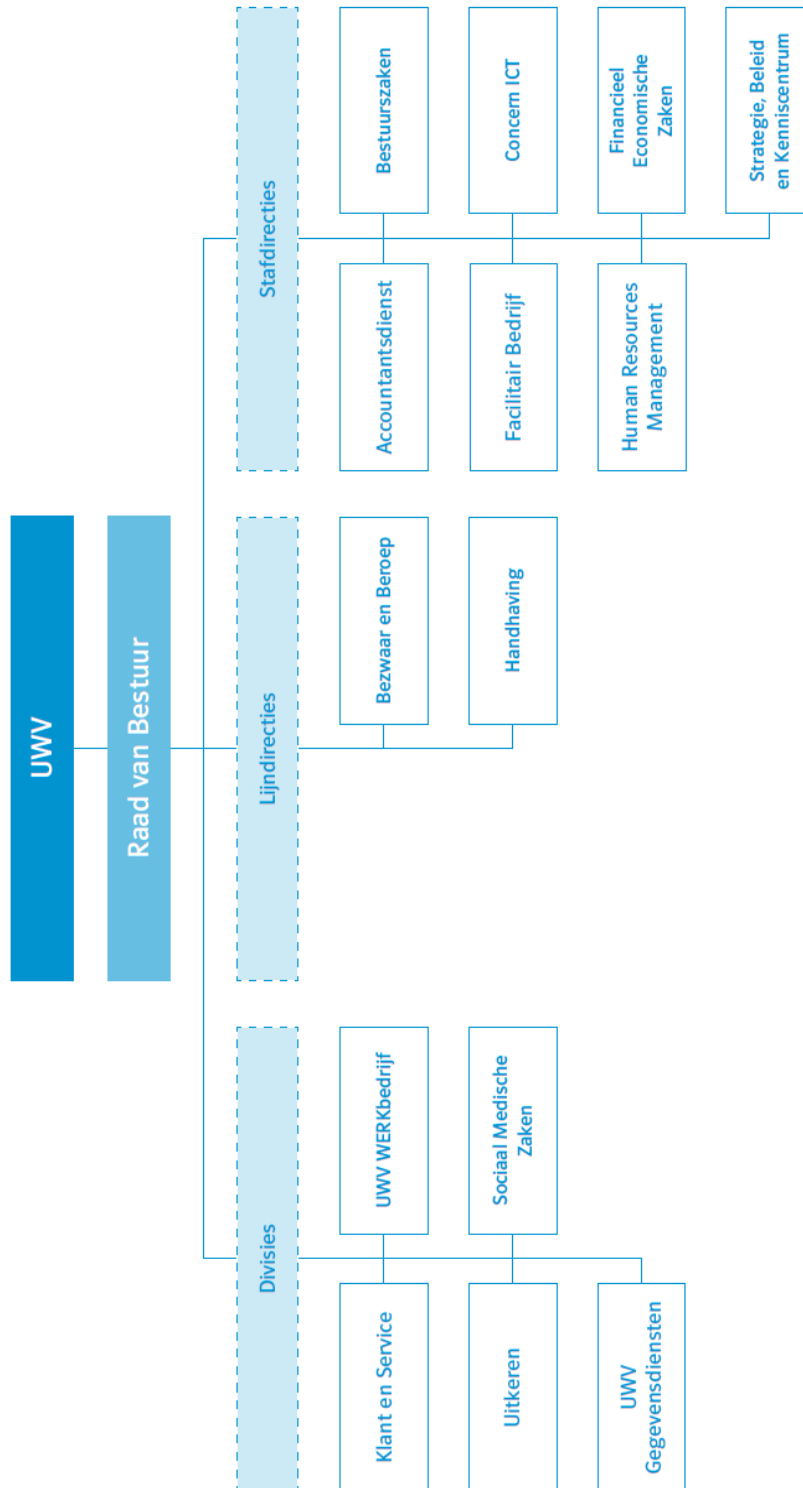


NB: de Stafdirectie Uitvoeringsbeleid heeft een nieuwe naam: (staf)directie Uitvoering, Strategie en Advies

(Immigratie- en Naturalisatiedienst, 2011, p. 16)

Biilage 2: UWV

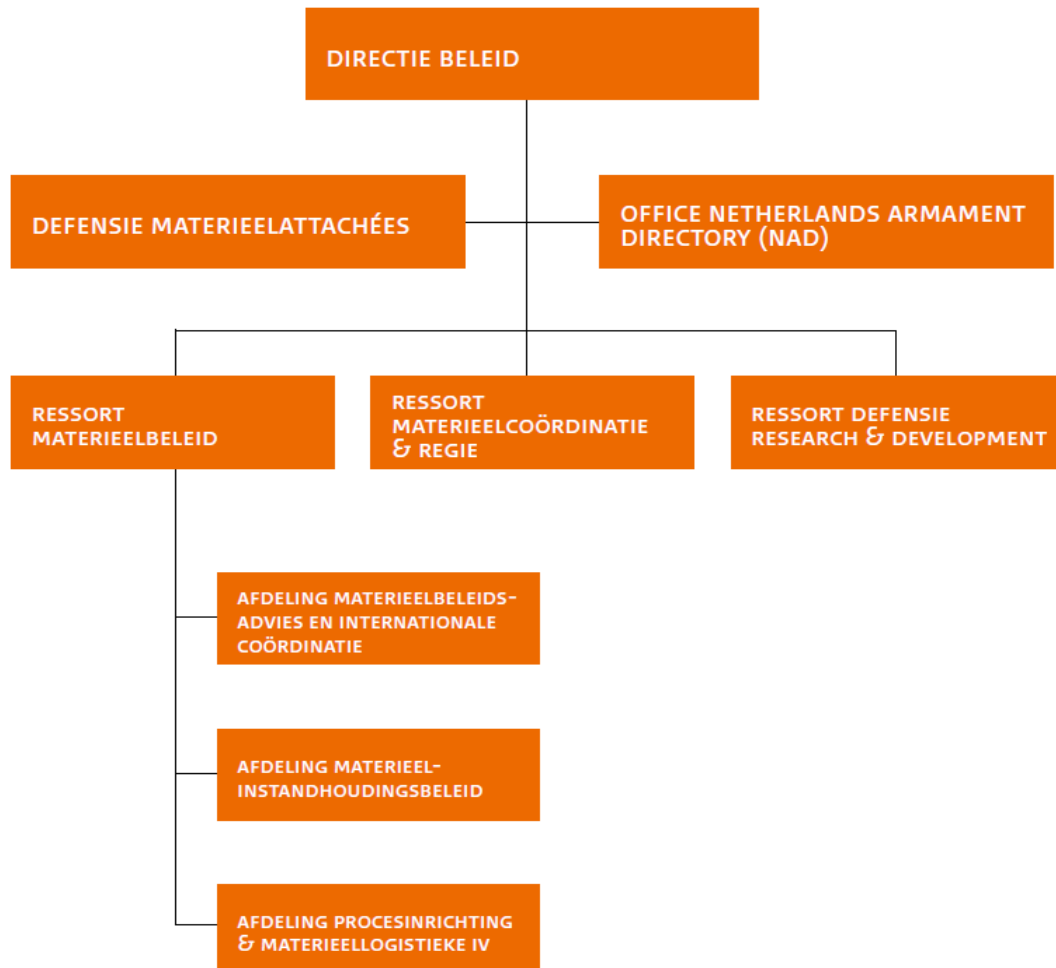
Organogram UWV



(Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, n.d., p. 1)

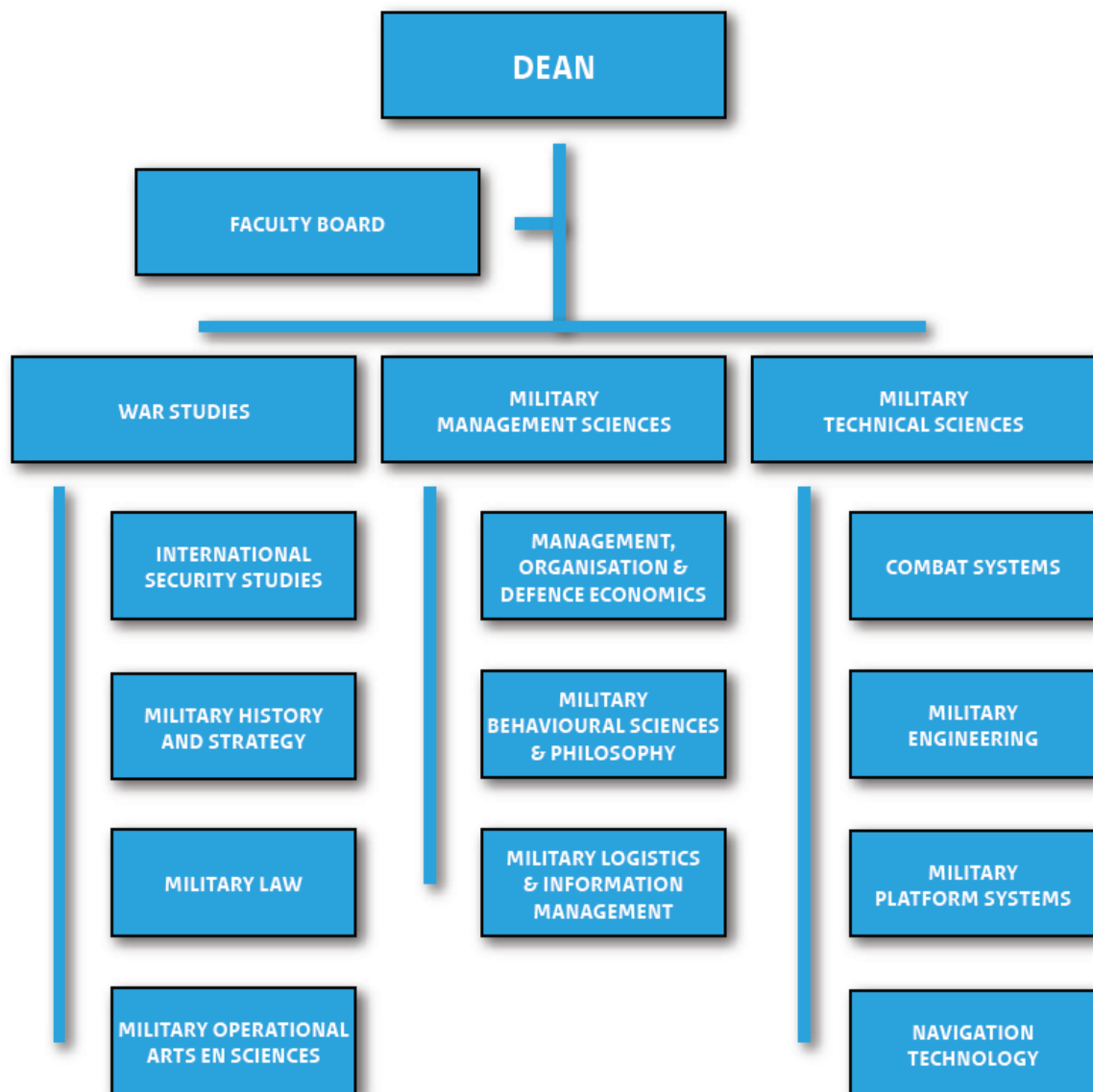
Bijlage 3: Defensie

Organogram Directie Beleid



(Defensie Materieel Organisatie, 2011, p. 5)

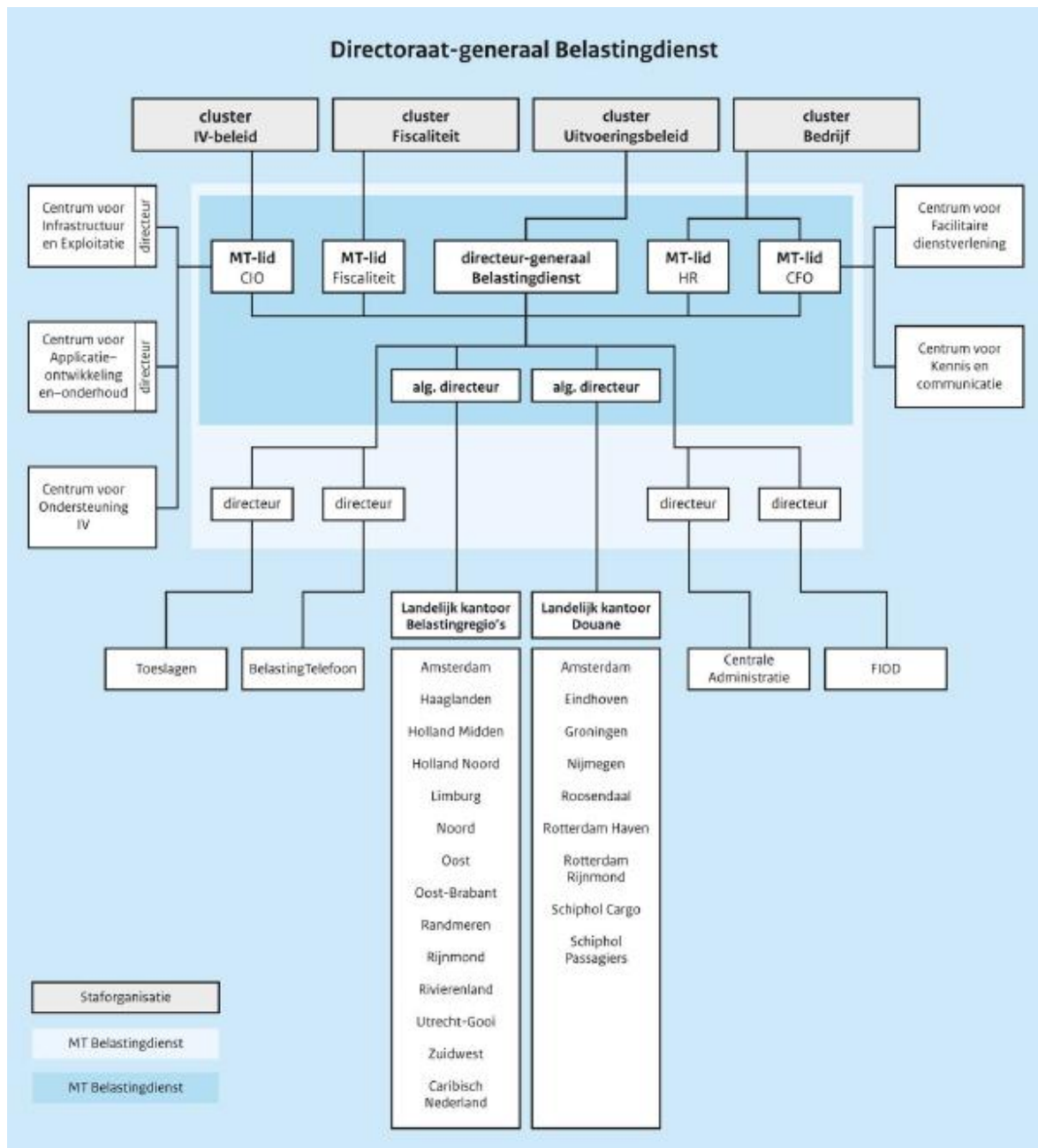
Organogram Faculteit Militaire Wetenschappen



(Faculty of Military Sciences, 2011, p. 36)

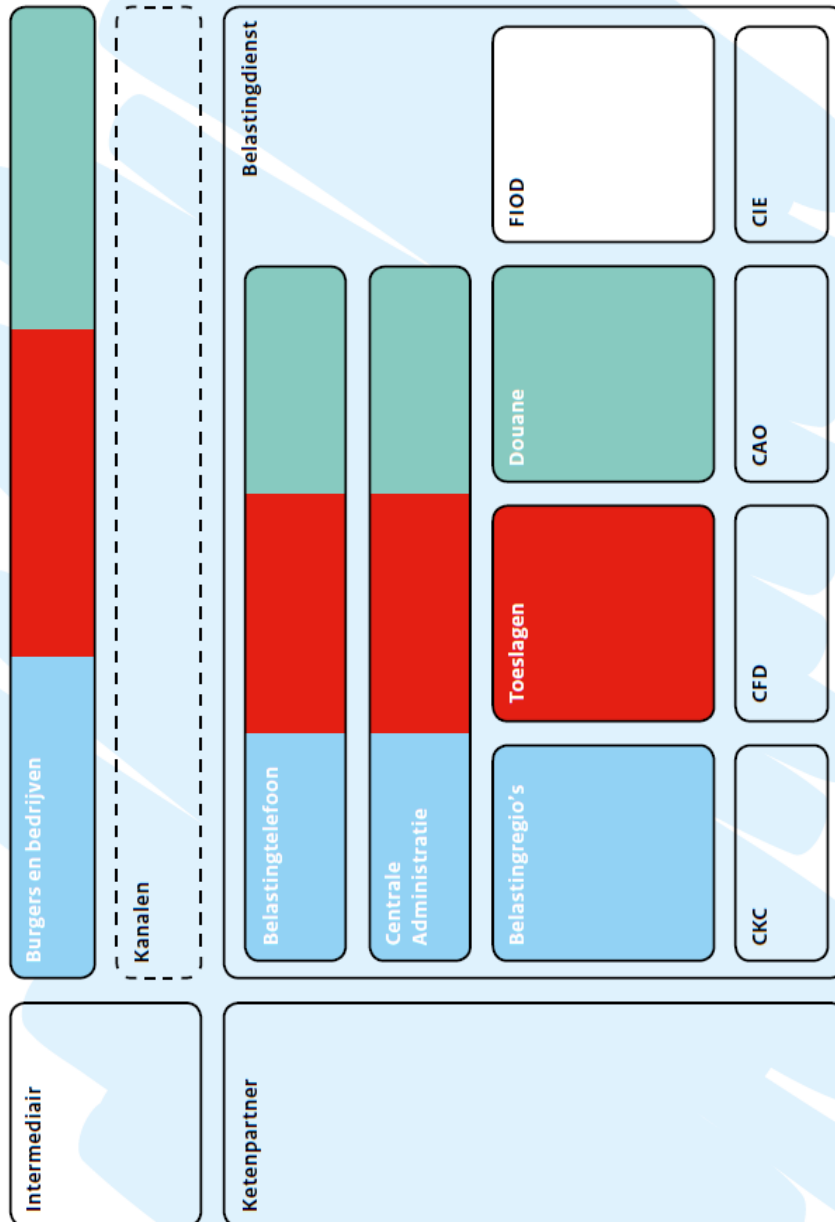
Biilage 4: Belastingdienst

Organogram Belastingdienst



(Belastingdienst, n.d.)

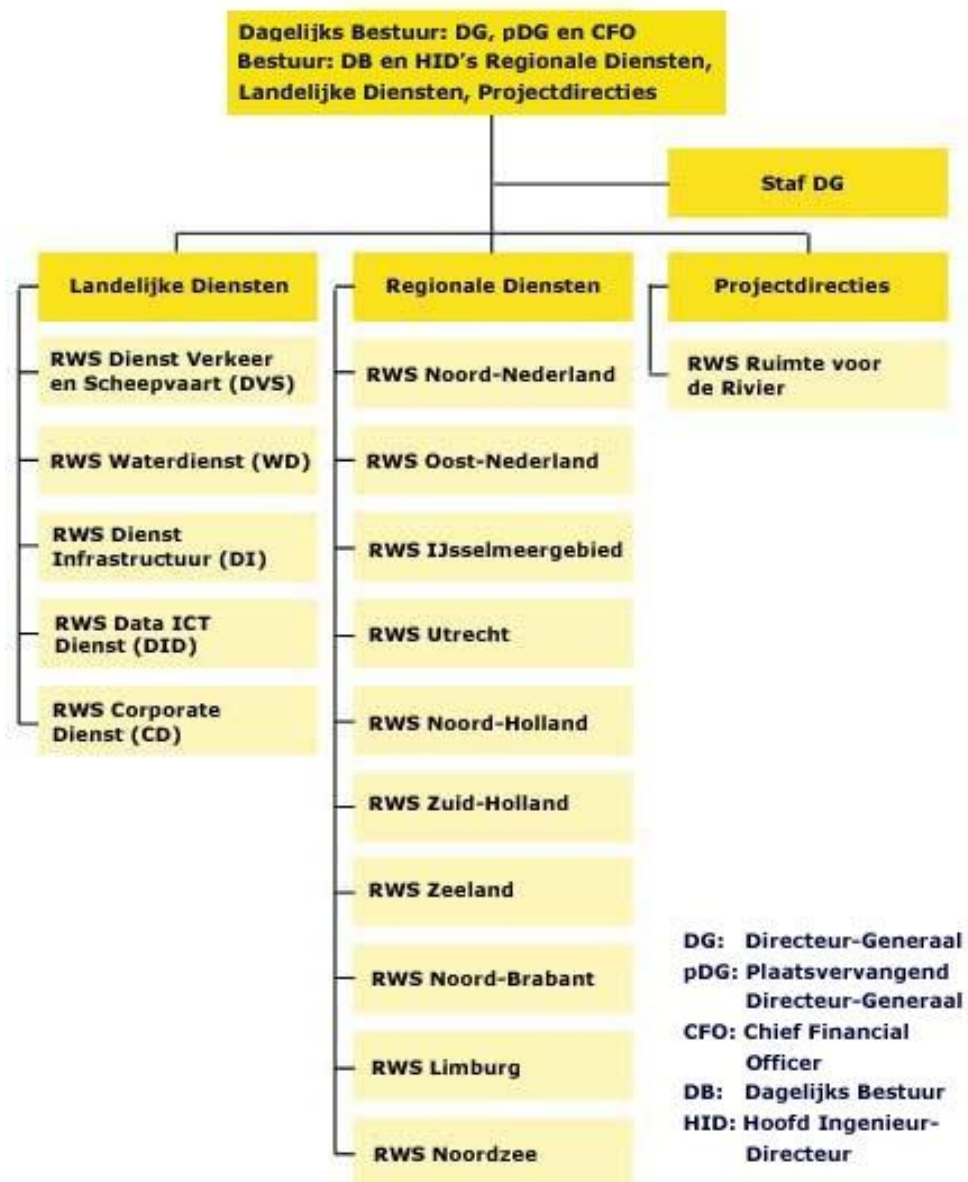
Samenwerkingsmodel Belastingdienst



(Belastingdienst, 2011, p. 6)

Bijlage 5: Rijkswaterstaat

Organogram Rijkswaterstaat



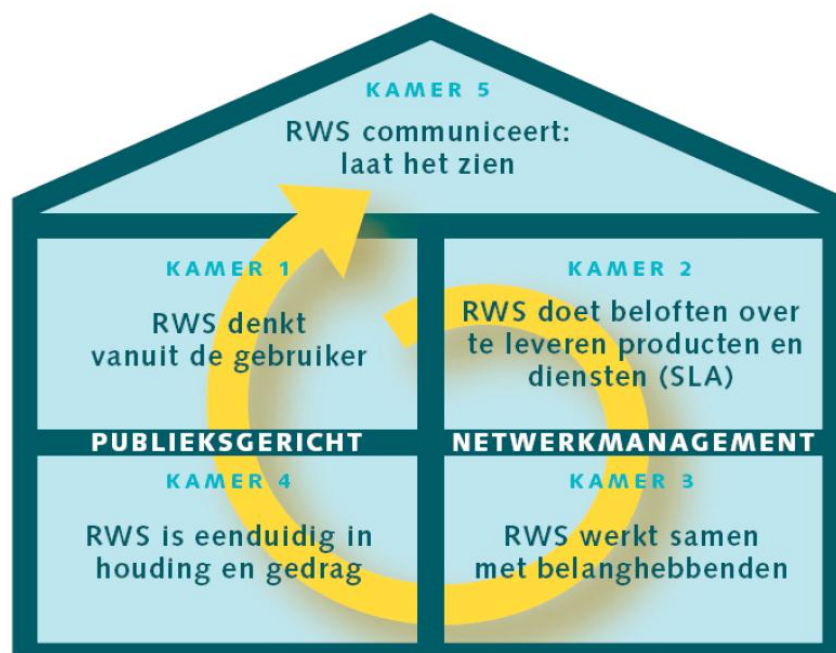
(Rijkswaterstaat, n.d.)

Publiekswaardemodel Rijkswaterstaat



(Rijkswaterstaat, 2008, p. 9)

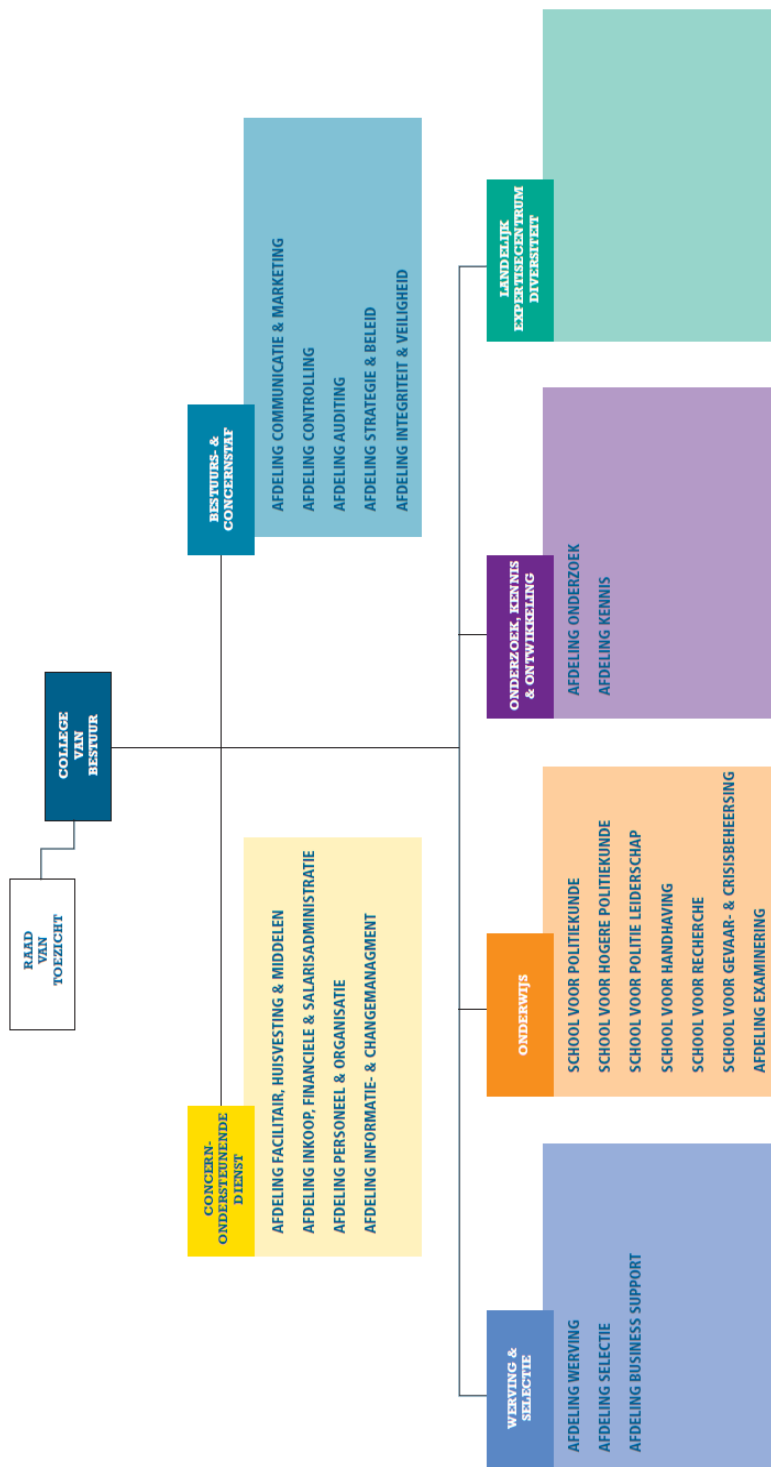
Publiekshuis Rijkswaterstaat



(Rijkswaterstaat, 2011, p. 39)

Bijlage 6: Politie

Organogram Politieacademie



(Politieacademie, 2011, p. 1)

Bijlage 7: Schematische weergave empirische gegevens

Invulling onderzoeksfuncties

Inbedding in de organisatie		IND	UWV	Defensie	Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Structurele eigenschappen	Organisatie van onderzoek(s-afdeling)	1 afdeling	1 van meerdere afdelingen	2 van meerdere afdelingen	1 van meerdere afdelingen	2 van meerdere afdelingen	1 van meerdere afdelingen
	Aantal onderzoekers	15 FTE	16 FTE	DR&D: 15 FTE FMW: 39 FTE	35 FTE	GVV: 7 FTE IQ: 4 FTE	3 FTE
	Tijdsbesteding m.b.t. onderzoek	Fulltime	Fulltime	DR&D : Fulltime FMW: Parttime	Fulltime	GVV: Parttime IQ: Fulltime en Parttime	Fulltime
	Plek van onderzoek(s-afdeling) in organisatie	Centraal	Centraal	DR&D: Centraal FMW: Decentraal	Decentraal	GVV: decentraal IQ: decentraal	Decentraal
Uitbesteden van onderzoek	Uitbesteding?	n.v.t.	Deels	DR&D: Alles FMW: n.v.t.	Deels	GVV: Bijna alles IQ: Alles	Alles
	Typering van derden	n.v.t.	Onderzoeks-instituten en -bureaus	DR&D: Onderzoeks-instituten	Onderzoeksbureaus	GVV: Onderzoeksbureaus IQ: Onderzoeks-instituten en universiteiten	Zeer divers
	Typering van onderzoek dat wordt uitbesteed	n.v.t.	O.a. onderzoek onder klanten	DR&D: Toegepast technisch onderzoek	Markt-onderzoek	GVV: Gebruikers-onderzoek IQ: Toegepast/wetenschappelijk technisch onderzoek	Gelieerd aan thema's
	Verhouding tussen derden en organisatie	n.v.t.	Sturend	DR&D: Partner	Sturend	GVV: Gevarieerd IQ: Partner	Partner

Eigenschappen van onderzoek		IND	UWV	Defensie	BLD	Rijkswaterstaat	Politie
Verbinding onderzoek met beleid	Plaats in beleidscyclus	Beleidsbepaling, -uitvoering en -evaluatie	Alle	Beide: Alle	Beleidsuitvoering	GVV: beleidsuitvoering en -evaluatie IQ: Grotendeels beleidsbepaling en -uitvoering	Alle
	Onderzoek dat leidt tot beleid	Ja	Ja	Ja	Nog niet	GVV: Ja IQ: Ja	Soms
	Institutionalisering van onderzoek	Grotendeels	Geen	DR&D: Geen FMW: Geen	Grotendeels	GVV: Ja IQ: Geen	Geen
	Zicht op gebruik / implementatie onderzoeksresultaten	Niet altijd duidelijk	Gemiddeld	DR&D: Afhankelijk van onderwerp FMW: Duidelijk	Niet altijd	GVV: Zo veel mogelijk IQ: Niet veel	Duidelijk
Aard van onderzoek	Typering onderzoeksobject	Diensten, politiek-bestuurlijk	Diensten	DR&D : Producten FMW: Diensten, Processen, Politiek-bestuurlijk, Beeldvorming	Diensten	IQ: Producten GVV: Producten, diensten, politiek-bestuurlijk, beeldvorming	Alles
	Doel onderzoek	Toegepast/praktijkgericht	¼ toegepast/praktijk-	Toegepast/praktijkgericht	Toegepast/praktijkgericht	GVV: Toegepast/praktijkgericht	Toegepast/praktijkgericht en

Eigenschappen van onderzoek		IND	UWV	Defensie	BLD	Rijkswaterstaat	Politie
			gericht; ¼ fundamenteel	FMW: Fundamenteel		IQ: Toegepast en fundamenteel	fundamenteel
	Aanwezigheid technologische aspecten	Nee	Nee	DR&D: Ja FMW: Nee	Nee	GVV: Nee IQ: Ja	Nee
	Mate van vernieuwing	Non-innovatief	Non-innovatief	DR&D: Meestal incrementeel, bij toeval radicaal FMW: non-innovatief	Non-innovatief	GVV: Non-innovatief IQ: Incrementeel, en radicaal	Non-innovatief

Aansturing van onderzoek		IND	UWV	Defensie	BLD	Rijkswaterstaat	Politie
Aansturing op uitvoeren onderzoek	Initiator	Top-down, (extern in mindere mate)	Eigen initiatief en extern	DR&D: Top-down (horizontaal en extern in mindere mate) FMW: Eigen initiatief (top-down in mindere mate)	Horizontaal (in mindere mate eigen initiatief)	GVV: Top-down en horizontaal IQ: Top-down en eigen initiatief	Eigen initiatief en extern
	Prikkels voor onderzoek	Reactief	Proactief	DR&D: proactief en reactief FMW: proactief	Reactief	GVV: Proactief en reactief IQ: Proactief	Proactief
	Drijfveer	Vraag-gestuurd	Efficiëntie, en behoefte-gestuurd	DR&D: vraag-gestuurd en behoefte-gestuurd FMW: behoefte-gestuurd	Vraag-gestuurd	GVV: vraaggestuurd en behoeftegestuurd IQ: Behoeftgestuurd	Behoeftgestuurd

Contingentiebenadering

		IND	UWV	Defensie	Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Specifieke organisatie omgeving	Externe stakeholders	Directeur DUSA; Europese Commissie; en (indirect) media en politiek	Ministerie van SZW; politiek; Kennisplatform Werk & Inkomen;	DR&D: Adviseur Kennis- en Strategiebeleid; DMO; kennis-instituten; Tweede Kamer; EU; NAVO FMW: ministerie van Defensie; Commandant CDC	Managementteam CKC; DG Belastingdienst; de 'klant' van O&M (o.a. directeuren andere dienstonderdelen); Tweede Kamer; staatssecretaris; WRR, Ombudsman, CBS	GVV: Medewerkers en organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat; minister van Infrastructuur en Milieu IQ: Stuurgroepen vanuit TU/RWS/TNO; opstellers onderzoeksprogramma	n.v.t. (in de Programmacommissie P&W zitten alle stakeholders vertegenwoordigd)
Algemene / universele organisatie omgeving	Incentives en beperkingen uit maatschappij	n.v.t. (indirect via stakeholders)	Politieke invloeden (en indirecte economische en demografische invloeden)	DR&D: geen gegevens FMW: economische en politieke invloeden	n.v.t. (indirect via stakeholders)	GVV: Politieke invloeden IQ: Technologische en internationale invloeden (demografische en politieke invloeden in mindere mate)	n.v.t. (indirect via 'stakeholders')
Omgevingsdimensies	Complexiteit	Complex	Complex	DR&D: Complex FMW: Complex	Complex	GVV: Simpel IQ: Simpel	Complex

	Stabiliteit	Dynamisch	Dynamisch	DR&D: Dynamisch	Stabiel	GVV: (redelijk) stabiel	Dynamisch
				FMW: Dynamisch		IQ: (relatief) stabiel	
	Diversiteit van markten	Gediversifieerd	Gediversifieerd	Gediversifieerd	Gediversifieerd	Gediversifieerd	Gediversifieerd
Vijandigheid	Gunstig		(overwegend) gunstig	DR&D: extern gunstig; binnen Defensie vijandig	Neutraal tot gunstig	GVV: gunstig	Gunstig
				FMW: Vijandig		IQ: (overwegend) gunstig	

Maturityperspectief

		IND	UWV	Defensie	Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Ontwikkeling en in organisatie	Beginsituatie	Oprichting in 1995; behoefte aan analyse van asielinstroom t.b.v. informatiepositie	Oprichting in 2005; Behoefte aan kennisontwikkeling en meer specifiek onderzoek; duiding van cijfers en ontwikkeling	DR&D: Oprichting in 2005; samenbrengen wetenschappelijk onderzoek FMW: Oprichting in 2005; samenbrengen wetenschappelijk onderwijs en onderzoek	Oprichting tussen 1985 en 1990; Behoefte aan onderzoek naar koppeling tussen bestanden van Belastingdienst en het beleid	GVV: Oprichting in 2005; Behoefte aan onderzoek i.h.k.v. publieksgerichtheid van Rijkswaterstaat IQ: Oprichting in 2010; Behoefte aan kennisborging, interactie en verbinding, en expansie van civiele techniek	Oprichting in 1999; Behoefte aan systematische kennisontwikkeling bij de politie t.b.v. benutting van betere en bruikbare kennis voor politieorganisatie (koppeling tussen wetenschapsveld en politieveld)
	Situaties uit verleden	Oprichting MIG; in 2005 INDIAC contactpunt voor EMN; verschuiving ex post naar meer ex ante studies	Meer samenwerking met divisies; ontwikkeling UWV-brede kennisagenda	DR&D: organisatie onderzoek verbeterd en verder ontwikkeld FMW: stroomlijning onderzoek en onderwijs verbeterd	Focus op beleid veranderd in focus op onderzoek naar belastingplichtigen en projecten van BLD-onderdelen; nieuw: focus op regie op onderzoek binnen BLD	GVV: <i>geen verandering</i> IQ: <i>geen verandering</i>	<i>geen verandering</i>
	Verandering/groei	Incomplete metamorfose	Incomplete metamorfose	Incomplete metamorfose	Incomplete metamorfose	GVV: n.v.t. IQ: n.v.t.	n.v.t.
Maturity-niveaus	Omschrijving organisatieprocessen en -activiteiten	3 (gedefinieerd)	3 (gedefinieerd)	DR&D: 4 (beheerst) FMW: 2 (herhaald)	3 (gedefinieerd)	GVV: 2 (herhaald) IQ: 3 (gedefinieerd)	4 (beheerst)

Padafhankelijkheid

(1/2)		IND	UWV	Defensie
Verklaring gedrag van individuen en omgeving vs. institutionele context	Begincondities	- MIG en EMN logischerwijs toegevoegd aan INDIAC vanwege onderzoeks- en analyserend karakter; - Multifunctionele	- Structuur onderzoek en kennis in UWV historisch gegroeid; - samenvoeging organisaties en nastreven verschillende onderzoeks- en kennisdoelen	DR&D: - Defensieorganisatie sterk gegroeid waarbij onderdelen zijn samengevoegd en gesplitst; - Keuzes gebaseerd op allerlei gronden en omdat het toevallig zo uit kwam

		taakinfilling INDIAC-ers bleek niet te werken door aard verschillende onderzoeksgebieden en onderzoekers	leidde tot verspreiding afdelingen door UWW; - Kenniscentrum bij SBK logische keuze vanwege focus op RvB, hoofdkantoor en ministerie	FMW: Onderzoek Defensie heeft zich op veranderende en ontwikkelende (focus van) organisatie aangepast
	Instituties	- Ophanging INDIAC heeft zowel voor- als nadelen voor onafhankelijkheid onderzoek; - Investering informatiesysteem en relaties met externen vormen stimulators (t.b.v. professionalisering); INDIS nu echter verouderd; - 'Waan van de dag' binnen IND en val kabinet vormen belemmering; - (Europese) wetten vormen stimulators.	- Verspreide structuur geen belemmering vanwege UWW-brede organisatie d.m.v. kennisagenda; - Eerdere investeringen en onderzoek zijn stimulators omdat er op kan worden voort-gebouwd; - Routines kunnen belemmering vormen omdat ze vernieuwing in de weg staan	DR&D: - structuur vormt soms belemmering vanwege onduidelijkheid rondom plaatsing nieuwe onderzoeksgebieden - Vanwege hiërarchie, regels, denk-/normkaders en <i>lifetime employment</i> wordt innovatief denken belemmerd en doel uit het oog verloren. Defensie echter afhankelijk van standaardprocedures - Contracten vormen soms belemmering FMW: - accreditatie (onderwijs en) onderzoek vormen stimulators - investeren in Defensiemedewerkers vormt stimulators (afwisseling medewerkers) en belemmering (té veel wisselingen van medewerkers) - Routine van onderwijs vormt stimulators, echter te veel routine is ongewenst - Contracten vormen stimulators
	Processen van toenemende opbrengsten	<i>Geen gegevens</i>	<i>Geen gegevens</i>	<i>Geen gegevens</i>
	Typering optimale situatie	Verplaatsing INDIAC binnen of naar buiten de IND heeft voordelen (m.b.t. onafhankelijkheid en hiërarchisch voordeel) en nadelen (grotere afstand tot beleidsmakers)	- Voorkeur voor bij elkaar brengen al het onderzoek en kennis; - echter voordeel van afstand tot uitvoering is onafhankelijkheid	DR&D: - Concentratie onderzoek binnen Defensie - Oprichting Agentschap voor uitbesteding bepaald onderzoek FMW: - meer samenwerking met DR&D m.b.t. netwerk - fysieke verplaatsing FMW 'onmogelijk' door historische en emotionele binding met huidige locatie

(2/2)		Belastingdienst	Rijkswaterstaat	Politie
Verklaring gedrag van individuen en omgeving vs. institutionele context	Begin-conditions	- Structuur historisch gegroeid, mede vanwege verschillende doelen onderzoek - Veranderde focus van onderzoek O&M ingezet door fysieke verplaatsing binnen Belastingdienst en door behoeftes van DG en de Belastingdienst en waardering van O&M-onderzoek	GVV: - <i>geen veranderingen</i> IQ: het komen tot een samenwerkingsovereenkomst was belangrijke stap voor onderzoek - <i>geen veranderingen</i>	- Plaatsing bij Politieacademie vanwege ontbreken alternatief - <i>geen veranderingen</i> - Voortbestaan P&W meerdere malen ter discussie gestaan
	Instituties	- Fysieke plek en structuur O&M vormt stimulators - Patronen (ongeduld m.b.t. longitudinaal onderzoek) en bestaande (ICT-)infrastructuur vormen belemmering - Vrijheden m.b.t. het aangaan van contracten vormen een stimulators	GVV: - Ophanging afdeling Gebruikers vormt soms belemmering (binnen technisch georiënteerde dienst) en stimulators (vanwege vorming kaders binnen de dienst) - investeringen in onderzoek vormen stimulators vanwege leermomenten en focus - patronen vormen soms belemmering vanwege negatieve houding tegenover gebruikerstevredenheidsonderzoeken - (management)contracten vormen stimulators vanwege het opnemen van gebruikerstevredenheid	- Fysieke plek van OP&W niet relevant wanneer aan de drie randvoorwaarden wordt voldaan - weinig belemmeringen vanuit institutie gering direct contact met politieveld - Contracten vormen stimulators

			<p>IQ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - structuur (samenwerking) vormt soms belemmering omdat contracten met derden niet kunnen worden aangegaan - routines binnen drie organisaties vormen belemmering in uitvoeren van onderzoek - onderzoekscontracten vormen belemmering (ingewikkeld, arbeidsintensief) en stimulans (goede basis voor onderzoek) 	
	Processen van toenemende opbrengsten	Keuzes omtrent structuur en inhoud van onderzoek leiden tot verdere en gestopte ontwikkelingen van vaardigheden en taken	<p>GVV: aandacht voor publieksgericht netwerkmanagement in ondernemingsplan RWS cruciaal voor het uitvoeren van onderzoek</p> <p>IQ: beperking van budget leidt tot stoppen van onderzoek en ontwikkelingen, en aanpassing <i>roadmap</i></p>	<i>Geen gegevens</i>
	Typing optimale situatie	<ul style="list-style-type: none"> - meer koppeling tussen onderzoek en uitvoering - meer onderzoek voor ministerie van Financiën 	<p>GVV: <i>geen gegevens</i></p> <p>IQ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mogelijke optie is InfraQuest als bedrijf - uitbreiding met ProRail (t.b.v. uitbreiding speelveld van infrastructuur) 	<ul style="list-style-type: none"> - meer duidelijkheid creëren over positie P&W t.b.v. betere match tussen betrokkenheid, openbaarheid en onafhankelijkheid van het onderzoek

