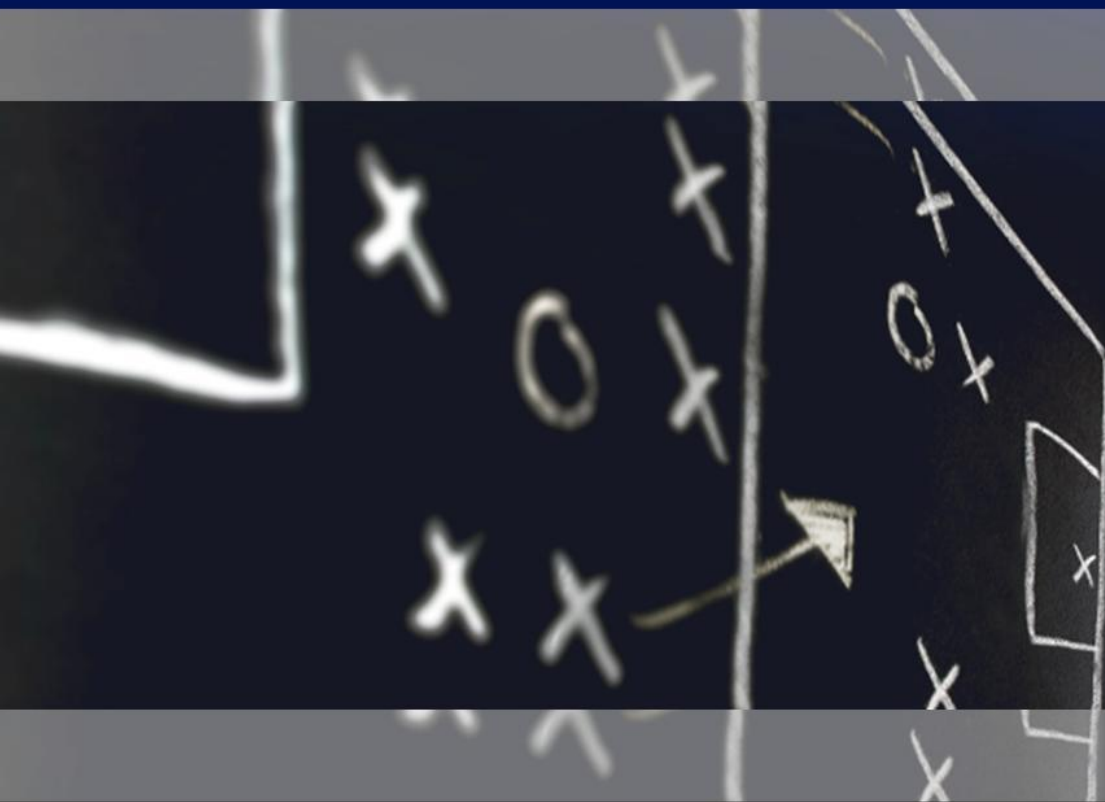


# TACTISCH REGISSEREN



EEN ONDERZOEK NAAR DE GEVOLGEN VAN  
REGIEVOERING VOOR DE WIJZE VAN  
KENNISMANAGEMENT BINNEN DE BELASTINGDIENST

AMIR SHARAFKHANI





Belastingdienst

# TACTISCH REGISSEREN

EEN ONDERZOEK NAAR DE GEVOLGEN VAN REGIEVOERING  
VOOR DE WIJZE VAN KENNISMANAGEMENT BINNEN  
DE BELASTINGDIENST



Universiteit Utrecht

**Amir Sharafkhani**  
Masterscriptie

Universiteit van Utrecht  
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)  
Masterprogramma Publiek Management

*Studentnummer*  
3410692

*Begeleiders*  
dr. Albert Meijer  
dr. Martijn van der Meulen  
Wouter Smit

25 augustus 2012



# DANKWOORD

---

*By constant self-discipline and self-control you can develop greatness of character.*

- Grenville Kleiser

Voor u ligt mijn afstudeeropdracht, een onderzoek waar ik ruim zeven maanden aan heb gewerkt. Het is een periode waarin ik veel inzet en doorzettingsvermogen heb moeten tonen, ben dan ook trots op het resultaat. Voorafgaand aan de rapportage wil ik een aantal mensen bedanken die hebben bijgedragen aan deze uiterst leerzame periode.

Om te beginnen mijn begeleider Albert Meijer die de nodige aanwijzingen altijd klaar had staan. Dank voor de vele tips, de aanmoediging en het geduld. Ook dank aan mijn tweede begeleider Martijn van der Meulen die door zijn kritische blik een grote bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van dit verslag. En natuurlijk mijn groepsleden Annelies en Emma, jullie bedankt voor het delen van de scriptiestress.

Bij de Belastingdienst wil ik beginnen met mijn begeleider Wouter Smit. Dank voor de motiverende gesprekken en voor jouw flexibele houding. Ook dank aan Rex Arendsen voor de kans om bij de enige echte Belastingdienst te mogen meedraaien. En natuurlijk dank aan iedereen bij de 'dienst' die tijd heeft gemaakt voor mijn onderzoek, van onderzoekers tot adviseurs, managers, secretaresses en anderen.

Ik wil afsluiten met het bedanken van familie en vrienden. Dank voor jullie steun en begrip. Jullie brachten mij de rust die ik nodig had.

Amir Sharafkhani

Augustus 2012



# INHOUD

---

<b>SAMENVATTING</b>	<b>8</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>10</b>
1.1 Aanleiding	10
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Relevantie	13
1.4 Leeswijzer	15
<b>2. THEORETISCH KADER</b>	<b>16</b>
2.1 Kennismanagement	16
2.1.1 <i>Wat is kennismanagement?</i>	16
2.1.2 <i>Kennismanagement op strategisch niveau</i>	17
2.1.3 <i>Kennismanagement op operationeel niveau</i>	18
2.1.4 <i>Tussenconclusie</i>	21
2.2 Regievoering	22
2.2.1 <i>Wat is regievoering?</i>	22
2.2.2 <i>Sturingsvormen</i>	23
2.2.3 <i>Sturingsinstrumenten</i>	25
2.2.4 <i>Regietypen</i>	26
2.2.5 <i>Regiecomponenten</i>	29
2.2.6 <i>Tussenconclusie</i>	30
2.3 Samenkomst van concepten	31
2.3.1 <i>Regievoering en kennismanagement</i>	31
2.3.2 <i>Verwachtingen</i>	34
2.3.3 <i>Tussenconclusie</i>	35
2.4 Conclusie	35
<b>3. METHODOLOGIE</b>	<b>37</b>
3.1 Onderzoeksstrategie	37
3.2 Onderzoeksmethoden	38
3.2.1 <i>Casuselectie</i>	38
3.2.2 <i>Interviews</i>	38
3.2.3 <i>Documentenanalyse</i>	40
3.3 Operationalisatie	40
3.4 Betrouwbaarheid & Validiteit	42
3.4.1 <i>Validiteit</i>	42
3.4.2 <i>Betrouwbaarheid</i>	43
<b>4. CASUSBESCHRIJVING</b>	<b>44</b>
4.1 De Belastingdienst	44
4.2 Domeinen Dienstverlening & Toezicht	46
4.3 Onderzoek & Marketing	47

<b>5.</b>	<b>RESULTATEN</b>	<b>49</b>
5.1	Huidige wijze van regievoering	49
	5.1.1 <i>Regiecomponent 1: Overzicht creëren</i>	49
	5.1.2 <i>Regiecomponent 2: Gemeenschappelijke koers bepalen</i>	50
	5.1.3 <i>Regiecomponent 3: Samenwerking organiseren</i>	52
	5.1.4 <i>Regiecomponent 4: Verantwoording afleggen</i>	53
5.2	Huidige wijze van kennismanagement	53
	5.2.1 <i>Strategisch kennismanagement</i>	53
	5.2.2 <i>Operationeel kennismanagement: kennis ontwikkelen</i>	54
	5.2.3 <i>Operationeel kennismanagement: Kennis delen</i>	56
	5.2.4 <i>Operationeel kennismanagement: Kennis toepassen</i>	57
	5.2.5 <i>Operationeel kennismanagement: Kennis evalueren</i>	58
5.3	Analyse van de huidige situatie	59
5.4	Verwachte wijze van regievoering	62
	5.4.1 <i>Regiecomponent 1: Overzicht creëren</i>	62
	5.4.2 <i>Regiecomponent 2: Gemeenschappelijke koers bepalen</i>	64
	5.4.3 <i>Regiecomponent 3: Samenwerking organiseren</i>	71
	5.4.4 <i>Regiecomponent 4: Verantwoording afleggen</i>	74
5.5	Verwachte wijze van kennismanagement	75
	5.5.1 <i>Strategisch kennismanagement</i>	76
	5.5.2 <i>Operationeel kennismanagement: Kennis ontwikkelen</i>	78
	5.5.3 <i>Operationeel kennismanagement: Kennis delen</i>	79
	5.5.4 <i>Operationeel kennismanagement: Kennis toepassen</i>	80
	5.5.5 <i>Operationeel kennismanagement: Kennis evalueren</i>	82
5.6	Analyse van de verwachte situatie	83
5.7	Van de huidige naar de verwachte situatie	86
	5.7.1 <i>Van ondersteunend naar inspirerend</i>	86
	5.7.2 <i>Verwachtingen toetsen</i>	87
5.8	Conclusie	88
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIES &amp; AANBEVELINGEN</b>	<b>90</b>
6.1	Antwoord op de hoofdvraag	90
6.2	Aanbevelingen aan de praktijk	91
6.3	Aanbevelingen aan de wetenschap	94
	<b>REFERENTIES</b>	<b>95</b>
	<b>BIJLAGEN</b>	<b>98</b>
	1. Organogram Belastingdienst	99
	2. Samenwerkingsmodel Belastingdienst	100



# SAMENVATTING

---

Kennismanagement is voor de Belastingdienst van groeiend belang. De vorming en inzet van kennis is bepalend voor een behoorlijke uitvoering van haar taken. Onderzoek & Marketing (O&M) speelt hierbij een belangrijke rol. Op basis van haar onderzoek bevordert zij de werkzaamheden en het leervermogen van de overige afdelingen.

Sinds de tweede helft van 2011 is O&M druk bezig met het vormgeven en het eigen maken van *regie op onderzoek*. Met behulp van onder meer de kennisagenda, de onderzoeksplannen en het onderzoeksplatform streeft zij naar een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van onderzoek binnen de Belastingdienst.

Dit onderzoek fungeert als een ex-ante evaluatie van de nieuwe regietaak van O&M. Het doel is om de reeds zichtbare en de te verwachten gevolgen van regievoering voor kennismanagement binnen de Belastingdienst inzichtelijk te maken. Hierbij staat kennismanagement voor de uitvoering van de operationele kennisprocessen zoals het ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren van kennis vanuit een strategische kennisvisie. Regievoering staat voor de hiertoe vereiste sturing van en afstemming tussen de betrokken partijen. Hiermee geldt regievoering als een middel tot effectief kennismanagement. Regie kan op een beheersingsgerichte, uitvoeringsgerichte, visionaire en faciliterende wijze gevoerd worden, afhankelijk van de inhoudelijke en procesmatige invloed van de regisseur.

Op basis van interviews met betrokkenen vanuit O&M en domeinen Dienstverlening en Toezicht is de huidige en de verwachte wijze van regievoering en kennismanagement in beeld gebracht. Hierbij is een overgang zichtbaar van faciliterende naar visionaire regievoering. Dit betekent dat de voornamelijk ondersteunende houding van O&M plaats maakt voor een inspirerende en (licht) sturende houding. Met name het strategische aspect van kennismanagement blijkt hiermee te worden bevoordeeld. Het Middenlang Termijnplan, relevante externe ontwikkelingen en de blinde kennisvlekken krijgen aanzienlijk meer aandacht. De operationele kennisprocessen worden op bepaalde punten verbeterd en op andere punten benadeeld. Zo zullen onderzoeksmiddelen efficiënter worden ingezet en zal kennis breder worden gedeeld, maar zullen tegelijkertijd het persoonlijke contact tussen onderzoekers en opdrachtgevers en de toepasbaarheid van de onderzoeksbevindingen afnemen. Over het algemeen kan worden gesproken van een meer visiegerichte en professionele, maar minder flexibele en klantgerichte inzet van onderzoek.

Aanbevolen wordt om de visionaire regievoering verder uit te werken. Dit kan onder andere door meer aandacht voor de interne regievoering, het kennisnetwerk, zelfpromotie en de adviesfunctie van O&M. Ook is het raadzaam om bepaalde aspecten van de faciliterende regievoering te behouden, onder meer de klantgerichtheid en de toegankelijkheid van de onderzoekers. Ten slotte zal beheersingsgerichte regievoering moeten worden vermeden. Deze houding kan namelijk leiden tot een afname van draagvlak, een 'ivoren toren' imago en nauwelijks inzetbaar onderzoek.



# 1. INLEIDING

---

*The beginning of knowledge is the discovery of something we do not understand.*

- Frank Herbert

## 1.1 Aanleiding

De tweede helft van de twintigste eeuw wordt onder andere gekenmerkt door de opkomst van de kenniseconomie. Traditionele productiefactoren zoals arbeid, kapitaal en grondstoffen hebben ruimte gemaakt voor *kennis* als de meest bepalende succesfactor voor organisaties (Weggeman, 1997: 12). Er is dan ook een opkomst van zogenaamde kennisintensieve organisaties zichtbaar: organisaties met één of enkele kennisintensieve groepen die een grote invloed hebben op de overige groepen binnen de organisatie (Bakema & Weggeman in van Baalen e.a., 2002: 346). Noordegraaf (2008: 171) spreekt in dit verband ook wel over 'complexe organisaties' die onder andere gekenmerkt worden door veel kennisintensieve werknemers, een omvangrijk en gedifferentieerd takenpakket en een belangrijke maatschappelijke functie.

De complexe en dynamische processen binnen dergelijke organisaties stellen steeds hogere eisen aan hun kennisniveau en dwingen hen grote hoeveelheden informatie in korte tijd te verwerken om adequaat in te kunnen spelen op hun omgeving (Mackenzie Owen, 2001: 2). In plaats van achteraf reageren, moeten organisaties in staat zijn om te anticiperen op veranderingen en weten hoe, wat en wanneer te innoveren (Amidon, 1997). Het overleven van moderne organisaties wordt meer en meer bepaald door de mate waarin zij in staat zijn nieuwe kennis te creëren en toe te passen (Lammers, 2003). Een veelgebruikt instrument hierbij is *kennismanagement (KM)*: het organiseren en beïnvloeden van de productiefactor kennis, teneinde de productiviteit van (kennisintensieve) organisaties te vergroten (Weggeman, 1997 in Noordegraaf 2008: 190). Hierbij gaat het hoofdzakelijk om de organisatie van kennisgerelateerde activiteiten zoals het ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren van kennis vanuit een bepaalde kennisvisie.

De Belastingdienst is een uitermate complexe organisatie met meer dan 30.000 medewerkers en diverse afdelingen, een ruime klantenkring met miljoenen burgers en bedrijven en grote maatschappelijke verantwoordelijkheden. Zoals zojuist betoogd is kennismanagement van groeiend belang binnen complexe organisaties; voor de Belastingdienst is dat niet anders. Zij heeft bij onder andere het aanbrengen van verbeteringen en vernieuwingen in haar werkprocessen behoefte aan een continue ontwikkeling en inzet van nieuwe kennis.

Als onderzoeksafdeling speelt *Onderzoek & Marketing (O&M)* een belangrijke rol met betrekking tot kennismanagement binnen de Belastingdienst. O&M is één van de meest kennisintensieve onderdelen binnen de organisatie en richt zich nadrukkelijk op het ontwikkelen en delen van nieuwe kennis. Zij levert onderzoeksbevindingen aan

uiteenlopende organisatieonderdelen binnen de Belastingdienst, waaronder aan domeinen Dienstverlening en Toezicht. Domein Dienstverlening gaat over een efficiënte en effectieve inzet van de dienstverleningskanalen van de Belastingdienst, zoals de kanalen post, telefonie en balie. Domein Toezicht gaat hoofdzakelijk over de controles, zoals boekenonderzoeken en bedrijvenbezoeken, die door de Belastingdienst worden uitgevoerd. Beide domeinen hebben als doel de regel naleving door burgers en bedrijven te bevorderen. Met haar kennisaanbod assisteert O&M de domeinen Dienstverlening en Toezicht onder meer bij het maken van de juiste keuzes en het afleggen van verantwoording (Belastingdienst, 2012<sup>a</sup>). Deze domeinen fungeren als opdrachtgevers voor O&M. Dat wil zeggen dat zij kennisvragen aanleveren waar O&M vervolgens antwoord op kan geven. Er kan ook wel worden gesproken over de vraag en aanbod van kennis, waarbij O&M als onderzoeksafdeling staat voor de aanbodzijde, terwijl Dienstverlening en Toezicht voorbeelden zijn van de vraagzijde.

Gezien het toenemend belang van kennis is binnen de Belastingdienst behoefte aan een zo effectief en efficiënt mogelijke inzet van onderzoek. Naar aanleiding hiervan heeft O&M de opdracht gekregen *regie op onderzoek* te voeren. Regievoering moet onder andere leiden tot meer visie, structuur en samenhang rondom onderzoek. Voor een goede uitvoering hiervan zal O&M in de loop van 2012 verschillende besturingsproducten vormgeven en inzetten, waaronder de kennisagenda en de onderzoeksplannen. De kennisagenda is een inventarisatie van de kennis waar de Belastingdienst nu, maar ook in de komende jaren behoefte aan heeft (Belastingdienst, 2011<sup>b</sup>). Mede op basis van de kennisagenda maken O&M en de overige afdelingen afspraken over de te verwachten opdrachtenstroom. Deze afspraken worden samengebracht in de onderzoeksplannen, één plan per afdeling. Hiermee geldt een onderzoeksplan als een vorm van operationalisatie van de kennisagenda.

De komst van de nieuwe regietaak van O&M en de invoering van de bijbehorende besturingsproducten leidt tot een uiterst interessant onderzoeksveld. Op welke wijze moet een onderzoeksafdeling, die zelf nauwelijks met de uitvoering in 'het veld' te maken heeft, regie op onderzoek voeren? Welke rol is hierbij gepast voor domeinen Dienstverlening en Toezicht die zich op hun beurt relatief weinig met onderzoek bezig houden? Welke vorm van sturing leidt tot een optimale afstemming tussen de vraag en het aanbod van kennis? Kortom, hoe kan O&M succesvol regie voeren op onderzoek?

## 1.2 Probleemstelling

Succesvolle regievoering op onderzoek zal bovenal moeten leiden tot effectief kennismanagement binnen de Belastingdienst. Met andere woorden, regievoering op onderzoek vanuit O&M betekent dat onder andere domein Dienstverlening en domein Toezicht op een dusdanige manier van kennis worden voorzien, waardoor zij in staat zijn hun taken efficiënter en effectiever uit te voeren. Hierbij wordt kennismanagement gezien als het technische aspect van onderzoek met activiteiten als kennisontwikkeling, kennisdeling en kennistoepassing. Regievoering staat voor de sturing van en samenwerking

en afstemming tussen de betrokken partijen, het relationele aspect van onderzoek. Regievoering fungeert hiermee als een middel tot effectief kennismanagement.

Dit onderzoek gaat na welke invulling van de nieuwe regietaak door O&M tot een optimale wijze van kennismanagement leidt. Hierbij wordt allereerst ingegaan op de huidige wijze van regievoering op onderzoek en de wijze van kennismanagement dat daarmee samenhangt. Vervolgens wordt ingegaan op de verwachte wijze van regievoering en kennismanagement. Met 'de huidige wijze' wordt bedoeld op de periode tot aan de komst van de nieuwe regietaak van O&M. Met 'de verwachte wijze' wordt bedoeld op de reeds zichtbare en te verwachten ontwikkelingen sinds de komst van de nieuwe regietaak van O&M. Door beide situaties te vergelijken worden de gevolgen van regievoering voor de wijze van kennismanagement inzichtelijk gemaakt. Het onderzoek fungeert hiermee als een *ex-ante evaluatie* van de regievoering vanuit O&M, met als doel de mogelijke knelpunten en noodzakelijke aanpassingen tijdig te signaleren en daarmee het algehele proces te bevorderen.

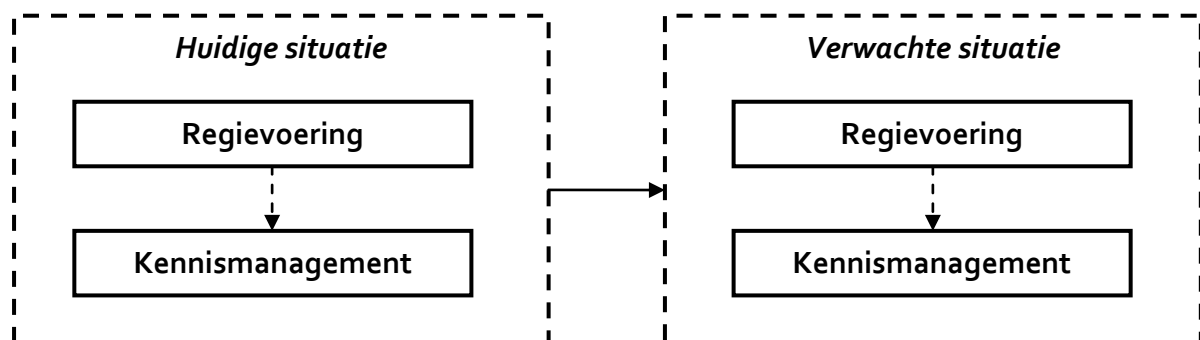
De doelstelling van dit onderzoek luidt: *Het inzichtelijk maken van de gevolgen van de regievoering op onderzoek vanuit O&M op de wijze van kennismanagement binnen de Belastingdienst, teneinde aanbevelingen te doen aan O&M voor eventuele aanpassingen aan de regievoering.*

Hierbij staat de volgende vraag centraal: *Welke invulling van regie op onderzoek vanuit O&M leidt tot een optimale wijze van kennismanagement binnen de Belastingdienst?*

Ten behoeve van de hoofdvraag zijn vier empirische deelvragen geformuleerd:

1. *Welke invulling kent de huidige wijze van regievoering op onderzoek vanuit O&M?*
2. *Welke wijze van kennismanagement is binnen de Belastingdienst zichtbaar?*
3. *Welke invulling van de wijze van regievoering op onderzoek vanuit O&M is te verwachten?*
4. *Welke wijze van kennismanagement is binnen de Belastingdienst te verwachten?*

De eerste twee deelvragen gaan over de wijze van regievoering en kennismanagement tot de komst van de nieuwe regietaak van O&M, terwijl de laatste twee deelvragen gaan over de reeds zichtbare en te verwachten veranderingen op het gebied van regievoering en kennismanagement als gevolg van de nieuwe regietaak.



Figuur 1. Conceptuele weergave van de empirische vraagstelling

Voorafgaand aan het beantwoorden van de empirische vragen wordt een theoretisch kader gevormd rondom de belangrijkste theoretische concepten: kennismanagement en regievoering. In het eerste gedeelte van het theoretische kader worden de belangrijkste richtlijnen voor effectief kennismanagement behandeld. In het tweede gedeelte wordt ingegaan op de verschillende invullingen van regievoering. Ten slotte wordt in het derde gedeelte nagegaan hoe de verschillende invullingen van regievoering zich tot effectief kennismanagement verhouden.

De volgende vragen staan in het theoretische kader centraal:

1. *Wat is kennismanagement en wanneer is het effectief?*
2. *Welke invullingen van regievoering zijn te onderscheiden?*
3. *Hoe verhouden de verschillende invullingen van regievoering zich ten opzichte van effectief kennismanagement?*

### **1.3 Relevantie**

De inrichting van de onderzoeksfunctie binnen publieke organisaties is een weinig onderzocht thema binnen de wetenschappelijke wereld. Onderzoek naar het functioneren van zogenaamde Research & Development afdelingen heeft zich tot nu toe voornamelijk gericht op private organisaties, zoals in de industrie en de dienstensector (Eshuis & Uiter, 2008; Røste, 2005; in Elkhuisen, 2012). Onder andere door de doorgaans complexe settings waarin publieke organisaties zich begeven, zijn de bevindingen vanuit onderzoek naar onderzoeksafdelingen binnen private organisaties niet zonder meer door publieke organisaties over te nemen (Koch & Hauknes, 2005; Loos, 2006; in Elkhuisen, 2012). Dit onderzoek richt zich op het functioneren van de onderzoeksafdeling van de Belastingdienst, een publieke en tevens complexe organisatie bij uitstek. Hiermee levert dit onderzoek een bijdrage aan de wetenschappelijke kennis over het functioneren van onderzoeksafdelingen binnen publieke organisaties. Deze kennis gaat voornamelijk over de rol die onderzoeksafdelingen kunnen spelen bij het organiseren van samenwerking en inzet rondom onderzoek en bij het vormgeven van kennismanagement binnen de organisatie.

Met betrekking tot *kennismanagement* binnen de publieke sector blijkt in de wetenschap eveneens relatief weinig bekend (Syed-ikhsan & Rowland, 2004). De kennis die beschikbaar is, focust zich doorgaans op het strategische en het operationele aspect van kennismanagement. Hierbij gaat het eerstgenoemde over de invloed van de organisatiestrategie op het management van kennis, terwijl het laatstgenoemde gaat over de uitvoering van de verschillende kennisprocessen zoals kennis ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren. Het tactisch aspect van kennismanagement blijkt vaak onderbelicht. Hierbij gaat het in het bijzonder om het creëren van een kennismanagement vriendelijke omgeving waarbinnen de operationele processen effectief kunnen worden uitgevoerd (Stam, 2004). Dit onderzoek richt zich op de invloed van regievoering op kennismanagement. Hierbij wordt regievoering gezien als een bijzondere vorm van sturing

van de betrokkenen waardoor effectief kennismangement beter mogelijk wordt. Hiermee wordt voornamelijk ingegaan op het tactische aspect van kennismangement.

Ook het theoretisch concept *regievoering* wordt in dit onderzoek vanuit een ander licht gezien dan bij onderzoek over regievoering gebruikelijk is. In wetenschappelijk onderzoek staat regievoering doorgaans voor het productief maken van netwerken, waarbij het rijk of een gemeente de daadkracht van verschillende publieke organisaties tracht te verenigen (Beurskens & Korsten, 2007). Hierbij gaat het dus om de samenwerking tussen verschillende organisaties die zich binnen een bepaald beleidsveld begeven. In dit onderzoek bevinden zowel de regisseur (O&M) als de betrokken partijen (Dienstverlening en Toezicht) zich binnen één en dezelfde organisatie (de Belastingdienst). Hierdoor wordt gepoogd de theorievorming te verrijken met kennis over mogelijke kansen en knelpunten bij regievoering binnen een organisatie.

Naast wetenschappelijk relevant is dit onderzoek ook *maatschappelijk relevant*. Publieke organisaties en in het bijzonder overheidsorganisaties vervullen belangrijke maatschappelijke functies. Om hun taken naar behoren uit te kunnen voeren is er een steeds grotere behoefte naar nieuwe kennis. Onderzoek door onderzoeksafdelingen vervult hierbij een belangrijke rol. De inzichten verkregen vanuit dit onderzoek zullen bijdragen aan de kennis over de wijze waarop onderzoeksafdelingen binnen overheidsorganisaties ingezet dienen te worden, zodat relevante kennis kan worden gegenereerd en kostbare onderzoekscapaciteit op een efficiënte wijze kunnen worden ingezet.

Het takenpakket en de verantwoordelijkheden van de Belastingdienst ondersteunen de gedachte dat overheidsorganisaties een belangrijke rol spelen binnen de samenleving. Haar werkzaamheden raken nagenoeg iedereen binnen de Nederlandse grenzen. Voor het effectief, efficiënt en op tijd houden van haar werkzaamheden heeft de Belastingdienst behoefte aan een doordachte inzet van onderzoek en kennis. Dit onderzoek tracht bij te dragen aan het realiseren van een effectieve wijze van regievoering op onderzoek vanuit O&M. Het gaat hier in feite om het professionaliseren van de samenwerking rondom het onderzoek binnen de Belastingdienst. Hierdoor kan de Belastingdienst zichzelf op een betere wijze voorzien van kennis, een ontwikkeling waar de samenleving bij gebaat zal zijn.

Dit onderzoek is in de eerste plaats erop gericht het management van O&M verder te helpen. Door het doen van aanbevelingen wordt getracht het proces van het vormgeven en het eigen maken van de nieuwe regietaak door O&M soepel te laten verlopen. Door de te verwachten gevolgen van regievoering vroegtijdig aan te kaarten, kan O&M voorafgaand aan het ontstaan van een knelpunt de nodige maatregelen nemen. Geeft O&M, gezien de kennisbehoeften van haar opdrachtgevers, de juiste invulling aan haar nieuwe regietaak? Hoe ver staan de perspectieven van onderzoekers en opdrachtgevers met betrekking tot regievoering uit elkaar? Op welke wijze zijn de verschillen tussen de beleving van domeinen Dienstverlening en Toezicht te verklaren? Deze en andere vragen worden door dit onderzoek beantwoord.

Ten slotte de relevantie van dit onderzoek voor het *Masterprogramma Publiek Management*. Zoals de titel al doet vermoeden gaat het bij deze opleiding over de wijze

waarop publieke organisaties moeten worden gemanaged. Deze doorgaans omvangrijke en complexe organisaties brengen allerlei issues met zich mee die zich niet zomaar laten managen (Noordegraaf, 2008). Zo is er meer dan ooit behoefte aan een adequate coördinatie van de verschillende onderdelen en activiteiten binnen een organisatie (2008: 171). Dit is echter een hele opgave gezien de omvang van de verschillende onderdelen, de diversiteit van hun taken en de doorgaans moeilijk te instrueren professionals en experts die in dergelijke organisaties werkzaam zijn. Binnen de Belastingdienst is dit coördinatievraagstuk erg actueel, onder andere met betrekking tot de verschillende partijen en activiteiten rondom onderzoek. Regie op onderzoek vanuit O&M moet leiden tot een samenhangend geheel van onderzoek en soepel verlopende onderzoeksactiviteiten. In feite gaat het hier om het adequaat aansturen en afstemmen van opdrachtgevers en onderzoekers ofwel de vraag en aanbod van kennis. Hiermee gaat dit onderzoek in op de uitwerking van de regievoering vanuit O&M binnen de Belastingdienst, waarmee ze bijdraagt aan de kennis omtrent de omgang met het coördinatievraagstuk binnen publieke organisaties.

## **1.4 Leeswijzer**

Wat komt er in dit onderzoek verder aan bod? Allereerst worden in hoofdstuk 2 de theoretische concepten kennismanagement en regievoering uitvoerig behandeld. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de methodologische keuzes besproken, met onder meer aandacht voor de onderzoeksstrategie en de methoden van dataverzameling. In hoofdstuk 4 wordt kort stilgestaan bij de taken van O&M, domein Dienstverlening en domein Toezicht. Hoofdstuk 5 gaat in op de onderzoeksbevindingen en geeft zodoende antwoord op de vier empirische deelvragen van dit onderzoek. Ten slotte volgt in hoofdstuk 6 de conclusie waarbij de hoofdvraag van dit onderzoek wordt beantwoord. Ook de aanbevelingen en de reflectie worden in dit hoofdstuk behandeld.



## 2. THEORETISCH KADER

---

*There is nothing more practical than a good theory.*

- Leonid Ilich Brezhnev

In dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de belangrijkste theoretische concepten van dit onderzoek: regievoering en kennismanagement. Allereerst wordt ingegaan op de belangrijkste factoren van effectief kennismanagement. Vervolgens worden de belangrijkste aspecten van regievoering behandeld. Ten slotte wordt nagegaan hoe regievoering en kennismanagement zich tot elkaar verhouden.

### 2.1 Kennismanagement

Deze paragraaf gaat in op kennismanagement met daarbij allereerst aandacht voor de opkomst en de definitie van kennismanagement. Vervolgens worden verschillende niveaus van kennismanagement behandeld. Ten slotte worden de verschillende niveaus bijeen gebracht en worden conclusies getrokken over hoe effectief kennismanagement tot stand komt. De theoretische deelvraag die in deze paragraaf wordt beantwoord is: **Wat is kennismanagement en wanneer is het effectief?**

#### 2.1.1 Wat is kennismanagement?

Zoals eerder naar voren is gekomen is kennismanagement één van de instrumenten waarop organisaties met het groeiende belang van kennis om kunnen gaan. Het is een manier om hen continu van kennis te voorzien ten behoeve van verdere ontwikkeling. Maar wat kennismanagement precies inhoudt is daarmee nog niet helder. Vandaar de vraag: *wat is kennismanagement?* Kennismanagementgoeroe Matthieu Weggeman (1997) ziet kennismanagement als het zodanig inrichten en besturen van de operationele processen in de kenniswaardeketen, zodat de realisering van de collectieve ambitie, de doelen en de strategie van de organisatie worden bevorderd. Ching Chyi Lee & Jie Yang (2000) spreken over het geheel aan processen waarmee het ontstaan, de verspreiding en de ontwikkeling van kennis wordt gestimuleerd, gericht op het bereiken van organisatiedoelen. Nonaka & Takeuchi (1995) zien kennismanagement als het vermogen van een organisatie om nieuwe kennis te creëren, deze binnen de organisatie te verspreiden en te vertalen in nieuwe producten, diensten en systemen. Stam (2007) wijst op het ontwerpen, inrichten en onderhouden van de kennishuishouding met kennisproductiviteit als doel.

Hoewel deze definities van elkaar verschillen zijn twee karakteristieken van kennismanagement aan te wijzen. Allereerst wordt herhaaldelijk gesproken over een proces van kennis creëren en inzetten. Ten tweede blijkt het verkrijgen van kennis niet een doel op zich, maar een middel waarmee organisatiedoelen sneller bereikt kunnen worden. Het vervolg van dit hoofdstuk zal op deze twee karakteristieken voortborduren. Allereerst wordt

op in verband met het strategisch kennismanagementniveau ingegaan op de relatie tussen kennismanagement en de organisatiedoelen. Daarna worden met betrekking tot het operationeel kennismanagementniveau de operationele kennisprocessen van kennismanagement behandeld. Het tactische kennismanagementniveau blijkt een minder besproken aspect in de wetenschappelijke literatuur. Mede daarom wordt in de volgende paragraaf uitvoerig stilgestaan bij regievoering, een theoretisch concept waarmee de strategisch en operationele niveaus van kennismanagement worden aangevuld. Hiermee wordt de afwezigheid van het tactisch aspect van kennismanagement gecompenseerd.

### **2.1.2 Kennismanagement op strategisch niveau**

Verschillende kennismanagement experts benadrukken het belang van een strategische inbedding van kennismanagement. Zo is het volgens Weggeman (1997; 167) essentieel dat activiteiten met betrekking tot kennismanagement verbonden zijn aan een strategie die gericht is op het realiseren van de organisatiedoelen. Deze strategie en doelen dienen op hun beurt verbonden te zijn met de 'collectieve ambitie' van de organisatie; een optelsom van de missie en visie van de organisatie. Weggeman (1997; 169) spreekt in dit verband ook wel over *strategisch management* waarbij het draait om het inrichten en besturen van het continu cyclisch proces van ontwikkelen, vaststellen, communiceren, evalueren en weer actualiseren van de missie, visie, doelen en strategie van de organisatie.

Nonaka en Takeuchi (1995; 240) spreken op hun beurt over een *kennisvisie* die afgeleid is van de belangrijkste strategische kennisdomeinen van een organisatie. Ook geeft het een algemene richting aan de organisatieleden over het soort kennis dat zij moeten zoeken en creëren. Vanuit deze kennisvisie kan de organisatiestrategie geformuleerd worden waarbij het gaat om de ontwikkeling van het organisatievermogen om het kennisdomein te verwerven, creëren, te vergroten en te exploiteren (1995; 241). Deze strategie is gebaat bij vage grenzen, waarbij de organisatieleden voldoende ruimte hebben voor het vormen van een eigen interpretatie. Hierdoor zullen zij zich des te meer voor de organisatie inzetten (1995; 242).

Ook Stam (2007) onderstreept het belang van de *strategische inbedding van kennismanagement* en geeft aan dat kennismanagement gerelateerde activiteiten richtingloos zijn zonder onderliggende strategische doeleinden. Deze activiteiten worden bovendien gelegitimeerd door hun bijdrage aan de strategische doelstellingen van de organisatie. De aanwezigheid, het bewustzijn en de acceptatie van deze doelstellingen zijn dan ook een absolute voorwaarde voor effectief kennismanagement. Belangrijk hierbij is dat altijd een bepaalde focus zichtbaar blijft: teveel en te verschillende doelstellingen en initiatieven kunnen namelijk voor verwarring zorgen.

Van der Spek en Spijkervet (2001; 31) wijzen op het belang van *kennisbeleid* waarbij globale lange termijndoelen geformuleerd worden. Volgens hen moet hierbij naast reactief ook proactief gedacht worden. De organisatie en haar kenniswerkers zullen zich, met andere woorden, niet alleen moeten focussen op de kennisbehoefte van nu, maar ook op de kennisbehoefte van de toekomst (2001; 32). Een proactieve houding betekent het vormen

van beleid omtrent de verder te ontwikkelen kennisgebieden. Het gaat hierbij onder andere om het kunnen voorspellen van de levenscyclus van kennisgebieden (2001; 32).

Ten slotte onderscheid Zack (1999) twee relatievormen tussen kennis en strategie. Een organisatie kan uitgaan van *exploit* waarbij strategie wordt aangepast aan de kennis die de organisatie bezit, of vanuit *explore* waarbij de ontwikkeling van kennis wordt gebaseerd op de organisatiestrategie. Hoe dan ook zal de gekozen relatie tussen strategie en kennis moeten worden vertaald in een bepaald kennismanagement strategie.

Tabel 1. *Richtlijnen van strategisch kennismanagement*

KM niveau	Richtlijnen
Strategisch KM	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verband met de organisatiestrategie</li> <li>– Bekend en geaccepteerd op elk organisatieniveau</li> <li>– Zowel reactief als proactief ingesteld</li> <li>– Zowel concreet als breed opgesteld</li> </ul>

### 2.1.3 Kennismanagement op operationeel niveau

Op het operationeel niveau spreken menig kennismanagement experts over zogenaamde *kennisprocessen*. Kennisprocessen zijn de operationele processen binnen een proces van kenniscreatie (Weggeman, 2000). Een kennisproces vormt een geheel van opeenvolgende en met elkaar samenhangende activiteiten waarvan het eindresultaat tevens de input is voor een volgend kennisproces dat op een hoger kennisniveau plaatsvindt (Stam, 2007). Deze activiteiten of stappen hoeven niet per se lineair afgelopen te worden. Doorgaans bepaalt de specifieke context welke van de stappen in welke volgorde genomen worden. Bertrams (1999) spreekt over de *kennisflow* en wijst hierbij op dynamische kennisprocessen die de organisatie moeten doorlopen om effectief te zijn. Het idee bij kennismanagement is dat het continu verbeteren van de kennisprocessen leidt tot kennis met een hogere waarde en daarmee tot een beter functionerende organisatie.

Door de jaren heen zijn verschillende kennisprocessen benoemd, elk bestaande uit een andere combinatie van kennisactiviteiten. Zo noemen Van der Spek en Spijkervet (1994) het ontwikkelen, borgen, distribueren en combineren van kennis. Sprenger (1995) spreekt liever over de absorptie, de diffusie, het genereren en de exploitatie van kennis. Weggeman (1997) noemt ook vier operationele stappen, namelijk kennis ontwikkelen, kennis delen, kennis toepassen en kennis evalueren. Ten slotte noemen Florijn e.a. (2000) het ontwikkelen, verspreiden en het benutten van kennis.

In de onderstaande uiteenzetting van de operationele kennisprocessen wordt uitgegaan van de indeling van Weggeman (1997), met waar mogelijk inhoudelijke toevoeging vanuit de andere bovengenoemde indelingen.

Tabel 2. *Voorbeelden van kennisprocessen*

Onderzoeker(s)	Kennisprocessen
v.d. Spek & Spijkervet (1994)	Kennis ontwikkelen, borgen, distribueren en combineren
Sprenger (1995)	Kennis absorptie, diffusie, genereren en exploiteren

Weggeman (1997)	kennis ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren
Florijn e.a. (2000)	kennis ontwikkelen, verspreiden en benutten

### *Kennis ontwikkelen*

Kennisontwikkeling omvat alle activiteiten die ervoor zorgen dat de totale kennis van een organisatie uitgebreid wordt en dat nieuwe kennis beschikbaar wordt gesteld (Florijn e.a., 2000: 50). Hierbij gaat het allereerst om het vaststellen van de benodigde kennis: *welke kennis hebben wij als organisatie(onderdeel) nodig?* Hierbij dient uit te worden gegaan van de kennisvisie die (toetsing)criteria biedt waar de te ontwikkelen kennis aan moet voldoen (Weggeman, 1997: 171).

Wanneer de benodigde kennis is vastgesteld volgt een inventarisatie van de, vanuit eerder onderzoek, beschikbare kennis. Hiermee kan onnodige arbeid voorkomen. Idealiter ontstaat hierbij een totaalbeeld van de aanwezige kennis binnen de organisatie, bijvoorbeeld in de vorm van een informatiesysteem. Weggeman (1997: 174) wijst er overigens op dat door het dynamische karakter van kennis het inventariseren ervan een moeilijke en oneindige opgave is.

Na het bepalen van de nodige en de beschikbare kennis kan de verder te ontwikkelen kennis worden vastgesteld. Hierbij kan worden gekozen voor interne ontwikkeling van kennis of het extern verzamelen van kennis (Florijn e.a., 2000). Bij de eerstgenoemde variant kan worden gedacht aan een onderzoeksafdeling die kennis ontwikkelt, onderhoud, verbetert en afstoot. Bij extern verzamelen gaat het om kopen van informatie, binnenhalen van nieuwe medewerkers of het extern opleiden van bestaand personeel.

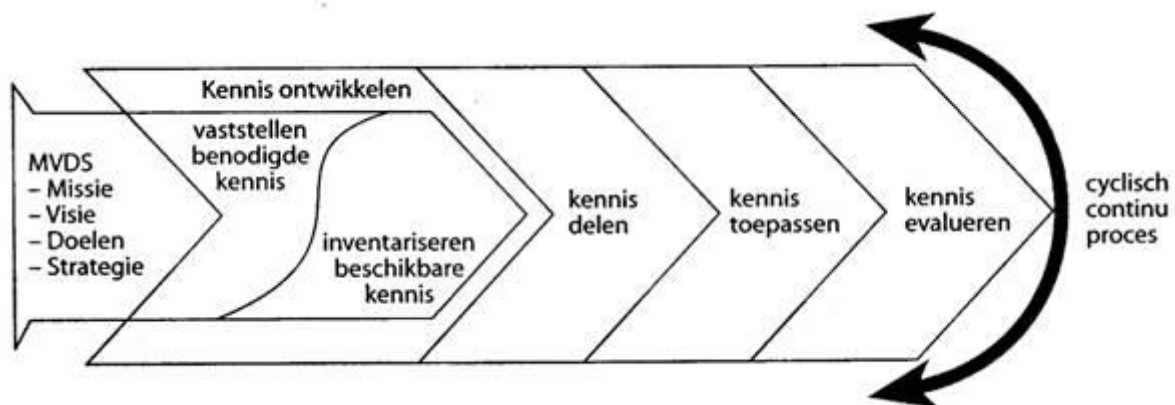
Bij het ontwikkelen van nieuwe kennis wordt gewezen op het belang van het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van belanghebbenden. Ook wanneer zij nauwelijks bijdragen aan het ontwikkelproces zal hun betrokkenheid op de lange termijn een positief effect hebben (Weggeman, 1997: 176). Daarnaast is het belangrijk om uit te gaan van een gepaste verhouding tussen vooraf gepland en spontaan onderzoek. Onderzoekers krijgen dan de ruimte om van de dominante onderzoeksplanning af te wijken.

### *Kennis delen*

Wanneer de nodige kennis ontwikkeld is, moet deze verspreid worden naar de plaatsen binnen de organisatie waar het van nut kan zijn (Sprenger e.a., 1995: 47). Hierbij gaat het om het delen van kennis op basis van bijvoorbeeld persoonlijke gesprekken, rapporten, workshop of via een informatiesysteem. Florijn e.a. (2000: 57) wijzen hierbij op het belang van menselijke communicatie, volgens hen bepalend voor een effectieve overdracht.

Een belangrijk punt hierbij is dat verzenders van kennis zich beseffen dat de ontvangende actoren de verkregen kennis 'vermenigvuldigen' met de al aanwezige informatie, ervaringen, vaardigheden en attitudes (Weggeman, 1997: 179). Onderzoekers dienen hierop te anticiperen, onder andere door het tijdig betrekken van de opdrachtgevers bij het ontwikkelen van kennis en het geven van voorbeelden of nadere toelichting tijdens

de kennisdeling. Bekende knelpunten zijn het te laat arriveren van cruciale kennis, ontoegankelijkheid van een kennisbeheersysteem en verkeerde interpretatie van kennis door belanghebbenden (van der Spek & Spijkervet, 2001: 19).



Figuur 2. *Kenniswaardeketen (Weggeman, 1997)*

### *Kennis toepassen*

Bij kennistoepassing gaat het om het daadwerkelijk toepassen en exploiteren van kennis (Florijn e.a., 2000: 59). Hierbij is de opdrachtgever bezig met het kapitaliseren op de verkregen kennis met als doel zijn opdrachten tot een goed einde te brengen (Weggeman, 1997: 182). Dit onderdeel kan gezien worden als een graadmeter voor het succes van de kennisontwikkeling (Sprenger e.a., 1995: 50).

De mate waarin deze kennis ook daadwerkelijk toegepast en geëxploiteerd wordt, is afhankelijk van een samenspel tussen de kennis die de opdrachtgever al had, de kennis die hij ontvangt en de beschikbare informatie over de betreffende opdracht of vraagstuk waar hij of zij mee zit. Hierdoor is de daadwerkelijk toegepaste kennis doorgaans moeilijk vast te stellen (Weggeman, 1997: 183). Sprenger e.a. (1995: 50) geeft in dit verband aan dat de meerwaarde van de verkregen kennis kan worden afgeleid van de mate waarin het leidt tot productie of dienstverlening van hogere kwaliteit of grotere efficiëntie. Dit kan geconcretiseerd worden door indicatoren als tijd, geld of de mate van tevredenheid van klanten en medewerkers.

Globaal kan worden uitgegaan van toepassing op drie organisatieniveaus. Actoren vanuit het strategisch niveau zullen de verkregen kennis willen inzetten ter ondersteuning van de strategische keuzes van de organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan kennis omtrent relevante externe ontwikkelingen en mogelijke kansen en bedreigingen voor de organisatie. Op tactisch niveau gaat het om de inrichting van de organisatie. Kennis moet leiden tot hogere effectiviteit en efficiëntie van organisatieprocessen. Ten slotte gaat het op het operationeel niveau om de daadwerkelijke uitvoering waarbij individuele of meerdere medewerkers werken aan een vraagstuk of een bepaalde dienst of product. Kennisbehoefte op dit niveau zal gaan over het komen tot een aanpak van een concreet vraagstuk, doorgaans kleinschalig van aard.

Een mogelijke belemmering bij optimale kennisbenutting is wanneer het management te weinig autonomie verleent aan de professionals bij het toepassen van de

ontvangen kennis. Ten slotte mist er vaak een gedeelde taal waarmee medewerkers uit verschillende disciplines de verkregen kennis kunnen begrijpen.

### *Kennis evalueren*

Het evalueren van de verschillende ontwikkel-, deel- en toepasprocessen van kennis is van belang voor te bepalen of een volgende keten aanpassingen nodig heeft. Het gaat dan om vragen als (Weggeman, 1997: 188-189): *wat kan er beter bij het inventariseren van bestaande kennis? Werd de juiste kennis op het juiste moment met de juiste actor gedeeld? En hoe kan de toepassing van de verkregen kennis nog sneller?* Het idee is dat het gehele kennisproductieproces continu geanalyseerd en verfijnd wordt om de kennisontwikkeling steeds beter te laten aansluiten op de kennisbehoefte en daarmee de kennisbenutting te optimaliseren. Tevens zorgt kennisevaluatie ervoor dat er geen onnodige aandacht wordt besteed aan kennis die geen meerwaarde heeft voor de organisatie. Kennisevaluatie kan met andere woorden worden gezien als een vorm van fluctuatie (Nonaka & Takeuchi, 1995) waarmee verkoking wordt tegengegaan en de kennisfocus continu scherp wordt gesteld.

Naast het evalueren van de verschillende processen kan aandacht worden besteed aan eventuele *spin offs*; interessante en onverwachte zijwegen die voornamelijk tijdens het proces van toepassen ontdekt worden en tot nieuwe inzichten kunnen leiden. Het beoordelen van spin offs kunnen vervolgens reden geven voor het kritisch bezien van de organisatiestrategie waarmee nieuwe kennisprocessen in gang worden gezet (Weggeman, 1997: 188). Dit slaat op het verband tussen het operationele en het strategisch niveau waarbij kennisontwikkeling tot strategieverandering kan leiden (Zack, 1999).

Tabel 3. *Richtlijnen voor operationeel kennismanagement*

<b>Kennisproces</b>	<b>Richtlijnen</b>
Kennis ontwikkelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vaststellen van de beschikbare en te ontwikkelen kennis</li> <li>– Tijdig betrekken van betrokkenen</li> <li>– Gepaste verhouding tussen gepland en spontaan onderzoek</li> </ul>
Kennis delen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Passende vorm van kennisdeling</li> <li>– Nadruk op menselijke communicatie</li> <li>– Zo breed mogelijke kennisdeling</li> </ul>
Kennis toepassen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mate van bijdrage aan het kennisprobleem</li> <li>– Toepassing op strategisch, tactisch en operationeel niveau</li> </ul>
Kennis evalueren	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Continu scherpstellen van visie en aanpak</li> <li>– Potentiële spin-offs herkennen en uitwerken</li> </ul>

#### **2.1.4 Tussenconclusie**

In het bovenstaand stuk is het theoretisch concept kennismanagement uitgebreid behandeld met daarbij de volgende vraag centraal: **Wat is kennismanagement en wanneer is het effectief?** Vanuit de analyse is gebleken dat kennismanagement op twee niveaus wordt vormgegeven, namelijk op strategisch en operationeel niveau, met op elk niveau verschillende richtlijnen waarmee effectiviteit kan worden behaald.

Vanuit *strategisch kennismangement* moet op basis van de organisatiestrategie een kennisvisie worden gevormd waar de kennisprocessen op gebaseerd kunnen worden. Deze visie dient organisatiebreed geaccepteerd te zijn. Daarnaast moet de kennisvisie zowel reactief als proactief ingesteld zijn. Ten slotte moet deze visie concreet genoeg zijn om verwarring en versnippering tegen te gaan, maar ruim genoeg om ruimte te laten voor verschillende interpretaties. Hierdoor ontstaat een gezamenlijk streven zonder dat creativiteit en betrokkenheid belemmerd worden.

Op het *operationele niveau* kan worden gesproken van kennisontwikkeling, kennisdeling, kennistoepassing en kennisevaluatie. Hierbij is het vooral van belang dat er vanuit de kennisvisie wordt beredeneerd, de bestaande en benodigde kennis overzichtelijk zijn gemaakt, betrokkenen tijdig betrokken worden en een gepaste verhouding bestaat tussen formalisatie en flexibiliteit. Verder moet geanticipeerd worden op de interpretatie van de kennisontvangers en moet er aandacht zijn voor de verschillende niveaus waarin kennis benut kan worden.

## 2.2 Regievoering

In de vorige paragraaf is stilgestaan bij het eerste theoretisch concept, namelijk kennismangement. Daarbij is ingegaan op de strategische en operationele niveaus van kennismangement. In deze paragraaf staat *regievoering* centraal met daarbij aandacht voor de verschillende vormen, componenten en instrumenten van regievoering. Regievoering geldt hiermee in feite als het tactisch niveau waarbij de organisatorische en relationele kant van kennismangement centraal staat. Hiermee geldt regievoering als een aanvulling op de overige twee kennismangementniveaus. Naarmate de paragraaf vordert worden de verschillende aspecten van regievoering bijeen gebracht en wordt antwoord gegeven op de volgende theoretische deelvraag: **Welke invullingen van regievoering zijn te onderscheiden?**

### 2.2.1 Wat is regievoering?

In het openbaar bestuur wordt steeds vaker gesproken over regie en de regierol van bijvoorbeeld gemeenten of de rijksoverheid. Het begrip *regie* is van oorsprong geen bestuurlijk term. Regie doet allereerst denken aan de toneelwereld waarbij een regisseur van een toneelstuk de regie voert. Hierbij kan sprake zijn van een regisseur die op een erg autoritaire wijze vanuit zijn eigen voorbedachte en vastgesteld script sturing geeft aan acteurs, of juist een regisseur die de acteurs veel vrijheid geeft om tijdens de uitvoering hun eigen draai aan het script te geven (Beurskens & Korsten, 2009). Met andere woorden, regievoering in de wereld van toneel kan op verschillende wijzen worden gezien.

In de bestuurlijke wereld blijkt regievoering een net zo veelzijdige term als in de toneelwereld. Verschillende onderzoekers presenteren uiteenlopende definities van regievoering. Zo spreken Hupe & Klijn (1997) over regie als het afgewogen gebruik van verschillende bestuurlijke instrumenten. Hierbij komt beleid niet tot stand door centrale sturing, maar door interactie en communicatie met de vele partners die in de beleidssector actief zijn. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 1999) spreekt liever over het

faciliteren en beheersen van de samenwerking tussen de betrokken partijen, het bewaken van het algemeen belang en het zorgen voor een eerlijke verdeling van de aangeboden dienst. Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) (2003) ziet regie als een samenwerkingsbegrip waarbij geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid (hiërarchie), zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over de overige partijen. Berenschot (2003) ziet op haar beurt regie als het ontwikkelen van (betere) dienstverlening door de verschillende ketenpartners te verleiden tot meer afstemming van hun activiteiten. Ten slotte spreken Pröpper en de Zijne (2004) over een bijzondere vorm van sturing. Deze is gericht op de afstemming van actoren en hun doelen en handelingen, om het tot een min of meer samenhangend geheel te maken met het oog op een bepaald resultaat.

De bovengenoemde definities zijn allen uniek, maar hebben veel met elkaar gemeen. Allereerst gaat het over meerdere partijen met gedeelde doelstellingen. Daarnaast is samenwerking en afstemming tussen de verschillende partijen van cruciaal belang. Ten slotte is er geen sprake van centrale sturing op basis van gezag, maar wel van doelgerichte sturing van het samenwerkingsverband als geheel. Span e.a. (2009) spreken dan ook over regie als doelgerichte invloeduitoefening, waarbij concepten als samenwerking, afstemming en coördinatie samenkomen. Voor meer inzicht in regievoering wordt in de onderstaande stukken ingegaan op de verschillende aspecten van regievoering.

### **2.2.2 Sturingsvormen**

Hupe en Klein (1997) onderscheiden drie sturingsvormen, namelijk hiërarchie, markt en netwerk, met elk een bijpassend type bestuurder. Edelenbos (2007) maakt op zijn beurt een onderscheid tussen project- en procesmanagement. Beide samenstellingen van sturingsvormen bieden nuttige inzichten rondom regievoering. De twee samenstellingen worden hieronder kort behandeld.

#### *Hiërarchie, markt en netwerk*

Hupe en Klein (1997) spreken allereerst over de *hiërarchie* waarbij er sprake is van centrale coördinatie vanuit de bestuurder. Hierbij streeft de bestuurder naar een optimale taalverdeling op basis van vooraf vastgestelde doelstellingen. Binnen dit concept kan de centrale bestuurder getypeerd worden als een *planner* die voornamelijk plant, coördineert en op basis van regulering de overige partijen controleert op regelnaleving.

De tweede sturingsvorm is de *markt*. Hierbij gaat het met name om het aanpassingsvermogen van een organisatie. Flexibiliteit is dan ook een centraal begrip. Doelstelling zijn minder vaststaand en vooral afhankelijk van de ontwikkeling van de omgeving en het gedrag van overige partijen. Waar bij de hiërarchie de nadruk ligt op regulering en centralisatie, gaat de markt uit van decentralisatie en zelfsturing. De bestuurder gaat vanuit zijn rol als *marktpartij* voornamelijk uit van de marktwerking en geeft daarbij veel autonomie aan de overige partijen.



Tabel 4. *Sturingsvormen (Hupe & Klein, 1997)*

Aspecten	Hiërarchie	Markt	Netwerk
Aard koppeling tussen actoren	Centrale coördinatie	'invisible' hand	Strategische Interactie
Kern van besturen	Optimale taakverdeling	Aanpassen aan omgeving	Uitnodiging gedeelde verantwoordelijkheden
Bepaling inhoud beleid	Vooraf en centraal bepaalde doelen	Resultaat van afzonderlijke actoren	Resultaat van gestuurde interactie
(Meta)-sturingsdoel bestuurder	Controle via regulering	Zelfsturing	Via initiatief uitnodigen tot bijdrage collectief doel
Rol bestuurder	Planner	Marktpartij	Regisseur

Het *netwerk*, de derde sturingsvorm, is in feite een samenkomst van de voorgaande twee sturingsconcepten met enerzijds sprake van regulering en anderzijds van zelfsturing. Hierbij gaat het vooral om de interactie en de samenwerking tussen de verschillende partijen die tot collectieve doelstellingen en gedeelde verantwoordelijkheden moeten leiden. De rol van de bestuurder kan het beste beschreven worden als een *regisseur* die de interactie en samenwerking tussen de verschillende partijen aanstuurt met het oog op de collectieve doelstellingen. Een regisseur is noch een dominante centrale bestuurder, noch een op de achtergrond verblijvende partij met een *laissez faire* houding. Vanuit een soort tussenweg onderscheid een regisseur zich als leidende actor tussen verschillende partijen door het bewaken van het overzicht, het collectief belang en de gedeelde bijdrage.

#### *Project- en procesmanagement*

Edelenbos (2007) onderscheid twee vormen van sturing, namelijk een project- en een procesmanager. Met betrekking tot *projectmanagement* wordt uitgegaan van een proces dat op een lineaire wijze wordt afgelopen. Het gaat hier om duidelijk afgebakende fases met een vooraf bepaalde begin- en eindpunt. Ook het doel, de tijdslijn, de randvoorwaarden en de resultaten worden vooraf geformuleerd en staan vervolgens vast, herkenbaar vanuit de zojuist behandelde hiërarchische benadering (Hupe & Klein, 1997). Het bereiken van resultaten op basis van voldoende draagkracht en beheersing is de voornaamste taak van de projectmanager. Er wordt dan ook uitgegaan van een stabiele omgeving met eveneens stabiele problemen en oplossingen. Projectmanagement is in het bijzonder geschikt bij situaties waarbij min of meer eenstemmigheid bestaat over de bestemming, route en bestuurder.

Waar het bij projectmanagement vooral gaat om de inhoud en het resultaat, staat bij *procesmanagement* het proces centraal. Dit betekent dat het doel, de tijdslijn, de randvoorwaarden en de beoogde resultaten niet vaststaan, maar gaandeweg ontwikkeld

worden. Dit betekent overigens niet dat een procesmanager het proces zonder verwachtingen ingaat. De manager heeft wel degelijk een vooraf opgesteld ontwerp, deze kan echter gaandeweg worden aangepast. Hierbij wordt in tegenstelling tot projectmanagement uitgegaan van een complexe en dynamische omgeving, problemen en oplossingen. Procesmanagement is met name geschikt voor situaties waarbij verschillende actoren wederzijds afhankelijk zijn en consensus doorgaans niet eenvoudig bereikt wordt. Deze vorm van management past door de nadruk op het proces en interactie het meest bij de netwerkvariant van Hupe & Klein (1997).

Tabel 5. *Oriëntaties in project- en procesmanagement (Edelenbos, 2007)*

<b>Projectmanagement</b>	<b>Procesmanagement</b>
Beheersbaarheid	Interactie en draagvlak
Verticale verhoudingen	Horizontale verhoudingen
Geslotenheid	Openheid
Daadkracht	Draagvlak
Conflicten	Communiceren
Contracten	Vertrouwen
Resultaatgerichtheid	Relatiegericht
Interne focus	Externe focus
Reactief	Pro-actief
Vasthoudend	Flexibel
Sturing op inhoud	Sturing op proces
Ontwerpgericht	Ontwikkeling
Overtuigen	Overleggen
Commitment	Autonomie

### 2.2.3 Sturingsinstrumenten

Elke vorm van sturing gaat uit van sturingsinstrumenten waarmee de richting kan worden bepaald of bijgestuurd. Voor een overzicht van dergelijke instrumenten maken Hupe & Klijn (1997) gebruik van twee invalshoeken. Enerzijds gaat het om het onderscheid tussen juridische, economische of communicatieve instrumenten en anderzijds om het onderscheid tussen eenzijdige en meerzijdige instrumenten.

Tabel 6. *Sturingsinstrumenten (Hupe & Klijn, 1997)*

<b>Eenzijdig/ meerzijdig</b>	<b>Juridische instrumenten</b>	<b>Economische instrumenten</b>	<b>Communicatieve instrumenten</b>
Eenzijdig	Verbod- en gebodsbepalingen	Subsidieverschaffing	Voorlichting
Meerzijdig	Convenanten en contracten	Output afspraken	Informatie-uitwisseling, Onderhandeling

Hierbij is een duidelijk verband te zien tussen eenzijdige juridische instrumenten, ook wel geduid als 'zweep', en de meer op controle gebaseerde sturingsvormen zoals de hiërarchie en projectmanagement. Meerzijdige economische instrumenten die vooral stimulerend en

zelfs verleidend moeten werken passen het beste bij een marktbenadering waarbij concurrentie centraal staat. Ten slotte passen meerzijdige communicatieve instrumenten het beste bij netwerkbenadering en procesmanagement waarbij interactie en samenwerking centraal staan.

Een vergelijkbare onderscheiding is die van Joldersma e.a. (2001). Zij onderscheiden verschillende vormen van beïnvloeding op basis van twee invalshoeken, namelijk directe of indirecte beïnvloeding en eenzijdige of meerzijdige beïnvloedingsvormen. Hierbij zijn de directe beïnvloedingsvormen het meest vergelijkbaar met de hiërarchische benadering en de indirecte varianten met de netwerkbenadering waarbij meer gelijkwaardige relaties bestaan.

Tabel 7. *Vormen van beïnvloeding (Joldersma e.a., 2001)*

Eenzijdig/meerzijdig	Direct	Indirect
Eenzijdig	Bevoogden Manipuleren Dwingen	Informereren Motiveren Interveniëren
Meerzijdig	Onderhandelen Contracteren Samenwerken	Consulteren Faciliteren Participeren

#### 2.2.4 Regietypen

Pröpper c.s. (2004) onderscheiden op basis van twee invalshoeken vier typen regisseurs. De eerste invalshoek gaat over de mate van inspraak vanuit de regisseur bij de bepaling van het te volgen *beleidskader* of *script*. Het gaat dan om de vraag: *vormt de regisseur het te volgen script en stippelt hij eigenhandig een koers uit of gebeurt dat met of door anderen?* Het betreft hier onder andere het vaststellen van de probleemdefinities, de doelstellingen, de middelenkeuze en de tijdsfasering.

De tweede invalshoek gaat over de *doorzettingsmacht* van de regisseur. Dit heeft te maken met de potentie van een regisseur om daar waar nodig voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdige medewerking van de overige partijen af te dwingen. Het gaat dan om de vraag: *in hoeverre kan de regisseur de overige betrokkenen zijn wil opleggen?* Bij een grote mate van doorzettingsmacht kan hij zijn wil opleggen, zelfs wanneer de andere partij er absoluut tegen is. Een beperkte mate van doorzettingsmacht mondt doorgaans uit in het doen van concessies. Overigens kan een regisseur ook zonder enige doorzettingsmacht 'haar zin krijgen' door andere partijen op een rationele communicatieve wijze te overtuigen. Doorzettingsmacht kan onder andere resulteren uit officiële bevoegdheden, (financiële) hulpbronnen, productiebronnen, legitimiteit en toegang tot informatie en kennis.

Op basis van deze twee invalshoeken wordt een onderscheid gemaakt tussen de bestuursgerichte regisseur, de uitvoeringsgerichte regisseur, de visionaire regisseur en de faciliterende regisseur. In praktijk lopen deze regietypen vaak door elkaar heen en kan een regisseur verschillende rollen tegelijkertijd hanteren. Tevens is het mogelijk – gezien de

omstandigheden – een andere regievorm te kiezen dan in eerste instantie passend leek. Ten slotte is het ook mogelijk om de regierol af te staan aan een andere actor.

		Eigen beleidskader of script?	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht?	Ja	<i>Beheersingsgerichte regisseur</i>	<i>Uitvoeringsgerichte regisseur</i>
	Nee	<i>Visionaire regisseur</i>	<i>Faciliterende regisseur</i>

Figuur 3. Regietypen (Pröpper c.s., 2004)

#### *Beheersingsgerichte regisseur*

De beheersingsgerichte regisseur is zowel op inhoudelijk als procesmatig vlak bepalend. Zijn grote invloed ontleent hij aan een eigenhandig opgesteld script en een grote mate van doorzettingsmacht. Dit type kan de overige partijen dwingen om zijn visie te volgen, gebruikmakend van het script als machtsbron. Het is dan ook aan de regisseur om wijzigingen aan het script toe te brengen of deze op verschillende manieren te interpreteren. Ook bij het bepalen van de mate waarin het beleidskader wordt aangepast, kan de regisseur een dominante rol innemen. Dit regietype gaat uit van een hiërarchische en projectmatige aanpak waarbij sprake is van één duidelijke leider en visie. Met name directe-eenzijdige vormen van beïnvloeding zoals dwingen en manipuleren zijn hierbij passend. Een mogelijk knelpunt hierbij is een tekort aan acceptatie, motivatie en eigenaarschap vanuit de overige partijen door een te eenzijdige inhoudelijke en procesmatige invulling.

#### *Visionaire regisseur*

De visionaire regisseur beschikt over een eigenhandig opgesteld script, maar beschikt over te weinig macht om andere partijen ervan te overtuigen en er gebruik van te laten maken. De regisseur is voor de uitvoering echter wel van hen afhankelijk. Het script van de regisseur geldt hierbij als een middel om anderen te stimuleren tot medewerking en moet bovenal een inspirerend stuk zijn. Het is aan de regisseur om – als één van de onderhandelende partijen – op basis van heldere en overtuigende wijze zijn visie over te brengen. Compromissen vanuit de regisseur over de inhoud van het script ten behoeve van samenwerking met anderen kunnen hierbij niet worden uitgesloten. Dit regietype zal voornamelijk uitgaan van directe-meerzijdige sturing, zoals overleggen en onderhandelen, maar ook verleiden en overtuigen. Het gaat hier om een netwerk- en procesmatige benadering waarbij communicatie en draagvlak centraal staan. Een mogelijk knelpunt hierbij is onbegrip over de visie van de regisseur, het niet herkennen van eigen belangen en het nalaten van inzet door de afzonderlijke partijen.

### *Uitvoeringsgerichte regisseur*

De uitvoeringsgerichte regisseur heeft geen eigen visie of zelf opgesteld script, maar beschikt over voldoende doorzettingsmacht om invloed op het proces uit te kunnen oefenen. Met andere woorden, deze regisseur beperkt zich tot de uitvoering van het door anderen opgesteld script. Het script is doorgaans gevormd door een actor met een hogere positie die zelf niet bij de uitvoering betrokken is, bijvoorbeeld de organisatietop die zich niet direct met de uitvoering bemoeit. Door een grotendeels vaststaand script en veel doorzettingsmacht is net als bij een beheersingsgerichte regisseur een hiërarchische en projectmatige aanpak herkenbaar. De regisseur is vooral gebaat bij het gebruik van indirecte-eenzijdige beïnvloeding zoals informeren en interveniëren. Directe beïnvloeding zal namelijk door het gemis van een eigenhandig opgesteld script minder snel geaccepteerd worden door de betrokken partijen. Een mogelijk knelpunt is dat de regisseur niet als dusdanig erkend wordt door de betrokken partijen als gevolg van zijn beperkte inhoudelijke inbreng.

### *Faciliterende regisseur*

De faciliterende regisseur heeft noch doorzettingsmacht, noch inhoudelijke inbreng bij de vorming van de te volgen script. Dit regietype staat, meer dan de overige typen, ten dienste van de overige partijen. Hierbij dient de regisseur de overige partijen te ondersteunen bij zowel het ontwerpen als het uitvoeren van het script. Dit legt een nadruk op het faciliteren van interactie en onderhandeling tussen de overige partijen, zonder eigen inhoudelijke inbreng. Bij dit regietype is vooral de marktbenadering herkenbaar. De nadruk ligt namelijk op de inbreng van de afzonderlijke partijen en op zelfsturing. De regisseur is met name een op de achtergrond fungerende procesmanager. De nadruk hierbij zal liggen op indirecte-meerzijdige instrumenten, zoals overleggen en consulteren. Een mogelijk knelpunt hierbij is het uitblijven van (gemeenschappelijke) resultaten door het gemis van een duidelijke leider.

Tabel 8. *Samenkomst van regietypen en vormen van sturing en beïnvloeding*

<b>Regietype</b>	<b>Sturing</b>	<b>Beïnvloeding</b>	<b>Mogelijk knelpunt</b>
Beheersings-gericht	Hiërarchie Projectmanagement	Bevoogden Manipuleren Dwingen	Beperkt eigenaarschap vanuit de overige partijen
Visionair	Netwerk Procesmanagement	Onderhandelen Contracteren Samenwerken	Weinig herkenning en inzet vanuit de overige partijen
Uitvoerings-gericht	Hiërarchie Projectmanagement	Informeren Motiveren Interveniëren	Beperkte overtuigingskracht en geloofwaardigheid
Faciliterend	Markt Procesmanagement	Consulteren Faciliteren Participeren	Het uitblijven van (gemeenschappelijke) resultaten

### 2.2.5 Regiecomponenten

Pröpper c.s. (2004) noemen naast de vier regietypen een viertal componenten van regievoering. Hoewel deze componenten in realiteit moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn, is in theorie een duidelijke volgorde herkenbaar. Deze volgorde wordt bij het bespreken van de componenten aangehouden. Ter verduidelijking, alle te behandelen regiecomponenten zijn voor alle bovengenoemde regietypen van belang. De wijze waarop elk type ook daadwerkelijk invulling geeft aan elk component kan echter verschillen.

#### *Regiecomponent 1: Overzicht creëren*

Allereerst dient de regisseur op basis van overleg met de overige partijen een goed en allesomvattend beeld van de situatie te krijgen. Belangrijk hierbij is dat de regisseur middels een grote inventarisatieslag inzicht krijgt in de verhoudingen tussen de verschillende onderwerpen, de relevante partijen en hun doelen en belangen. Verder dient de regisseur bekend te zijn met het voor de partijen relevant beleid en de voortgang daarvan. Waar de faciliterende en de uitvoeringsgerichte regisseurs bij de inventarisatie vooral van de input van andere partijen zullen uitgaan, hebben de visionaire en in het bijzonder de beheersingsgerichte regisseur meer ruimte voor eigen input.

#### *Regiecomponent 2: Gemeenschappelijke koers bepalen*

Na het creëren van overzicht moet een bepaalde koers worden uitgezet. Hierbij gaat het om het vormen van een gemeenschappelijke visie en het uitdragen van beleidslijnen met daarbij aandacht voor de doelstellingen, randvoorwaarden, benodigde middelen en tijdschema's. Het gaat hier in feite om het opstellen van het te volgen script. De inhoud hiervan dient op helder geformuleerde en op adequate wijze met de overige partijen gecommuniceerd te worden. Mogelijke onderlinge problemen met betrekking tot deze visie dienen herkent en besproken te worden. Tijdens dit proces dient de regisseur de voortgang te bewaken en waarnodig bijsturing te geven. Bij deze component zullen met name de visionaire en beheersingsgerichte regisseur hun visies op een heldere en overtuigende wijze moeten overbrengen. De faciliterende regisseur zal de overige partijen moeten ondersteunen bij het tot stand brengen van een gemeenschappelijke visie, terwijl de uitvoeringsgerichte regisseur het proces en de voortgang zal moeten bewaken.

#### *Regiecomponent 3: Samenwerking organiseren*

Bij het organiseren van samenwerking zal de regisseur op basis van het leidende script waarnodig de betrokken partijen aan elkaar moeten koppelen en laten samenwerken. Hierbij dient de regisseur door het inzetten van gepaste beïnvloedingsvormen de betreffende partijen te mobiliseren en te inspireren tot inzet. Tevens zal toezicht moeten worden gehouden op de uitwerking van de samenwerkingsverbanden met terugkoppeling van bevindingen aan de betreffende partijen. De beheersingsgerichte en uitvoeringsgerichte regisseur zullen bij dit onderdeel samenwerkingverbanden moeten opstellen en indien nodig samenwerking moeten afdwingen. Dit betekent een effectieve inzet van doorzettingsmacht. Het faciliterende type beperkt zich tot het ondersteunen van

de door de overige partijen geïnitieerde samenwerkingsverbanden, terwijl de visionaire regisseur zelf het voortouw zal moeten nemen in het suggereren en beargumenteren van mogelijke samenwerkingsverbanden.

#### *Regiecomponent 4: Verantwoording afleggen*

Ten slotte zal de regisseur bereid en tevens in staat moeten zijn om aan de betrokken partijen verantwoording af te leggen over het verloop en de uitkomst van hetgeen dat onder zijn regie valt. Deze taak zal achteraf, maar ook tijdens het proces moeten worden uitgevoerd. De mate waarin de regisseur ook daadwerkelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de voortgang en de resultaten is per regietype anders. Zo is een faciliterende regisseur vooral ondersteunend en daarmee niet aansprakelijk, terwijl een beheersingsgerichte regisseur in feite de hoofdverantwoordelijke is. Belangrijk bij deze component is dat de regisseur voldoende inzet en betrokkenheid toont en uitgaat van een gepast ambitieniveau. Met name de visionaire en de visionaire regisseurs zullen hun ambities goed moeten afstemmen aan die van de overige partijen.

Tabel 9. *Regiecomponenten en bijbehorende activiteiten (Pröpper c.s., 2004)*

<b>Regiecomponenten</b>	<b>Activiteiten</b>
Overzicht creëren	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Overzicht van de relevante partijen en hun onderlinge relaties</li> <li>– Overzicht van hun doelen en belangen</li> <li>– Overzicht van de relevante thema's en ontwikkelingen</li> </ul>
Beleidslijnen uitzetten	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stimuleren van gemeenschappelijke visievorming</li> <li>– Beleidslijnen uitdragen met aandacht voor samenwerkingsverbanden, middelen, randvoorwaarden en tijdsschema's</li> <li>– Bespreekbaar maken van mogelijke knelpunten</li> </ul>
Samenwerking organiseren	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Partijen mobiliseren en inspireren tot samenwerking</li> <li>– Toezicht houden op de inzet en de inbreng van partijen</li> <li>– Terugkoppelen van de bevindingen aan de partijen</li> </ul>
Verantwoording afleggen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verantwoorden afleggen aan de overige partijen over de gemaakte keuzes en de algehele voortgang</li> <li>– Een gepast ambitieniveau aannemen</li> <li>– Voldoende betrokkenheid en inzet tonen als regisseur</li> </ul>

#### **2.2.6 Tussenconclusie**

Deze paragraaf is ingegaan op een bijzondere wijze van sturing, namelijk regievoering. De volgende vraag stond daarbij centraal: **Welke invullingen van regievoering zijn te onderscheiden?** Hierbij is gebleken dat bij regievoering enerzijds de hiërarchische benadering en anderzijds de marktbenadering herkenbaar zijn, met een netwerkvariant als tussenweg. Verder kan worden gesproken van vier typen regisseurs, afhankelijk van de mate waarin zij over visie en doorzettingsmacht beschikken. Daarnaast zijn vier regiecomponenten benoemd, waarbij het in grote lijnen ging om het overzichtelijk maken van het te regisseren speelveld, het komen tot een gezamenlijke visie en aanpak, het organiseren van de nodige samenwerkingsverbanden en het bijhouden en bespreekbaar maken van de voortgang.

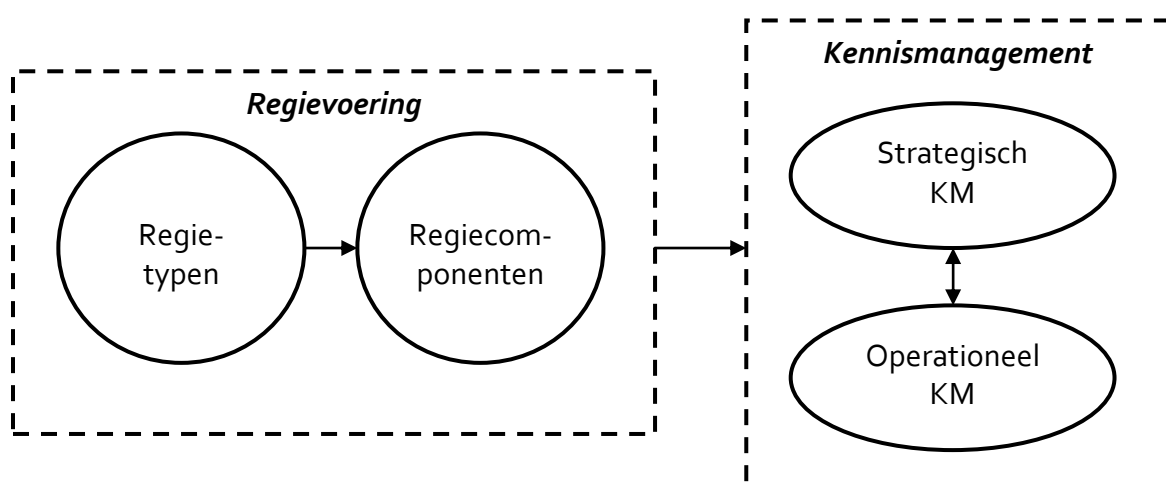
Verschillende instrumenten zijn hierbij voor de regisseur inzetbaar, uiteenlopend van hiërarchisch tot communicatief en project- tot procesmatige aanpakken. Een regisseur met een eigen visie zal vooral op de inhoudelijke vlak invloed willen uitoefenen, terwijl een regisseur met veel doorzettingsmacht zich zal moeten focussen op het sturing geven aan de daadwerkelijke uitvoering. Hiermee kan worden geconcludeerd dat een regisseur verschillende werkwijzen kan aannemen, afhankelijk van de context waarin regie moet worden gevoerd. Sterker nog, wanneer de situatie daarom vraagt kan de regisseur kiezen voor een mix van benaderingen of zelfs het uitbesteden van de regierol.

## 2.3 Samenkomst van concepten

Tijdens de voorgaande paragrafen is uitgebreid stilgestaan bij de theoretische concepten kennismangement en regievoering. Daarbij is gebleken dat effectief kennismangement vooral afhankelijk is van de wijze waarop kennis op strategisch en operationeel niveau gemanaged wordt. Met betrekking tot regievoering zijn verschillende typen en componenten van regie behandeld. In deze paragraaf worden kennismangement en regievoering bijeen gebracht. Hierbij gaat het om de vraag: *Hoe verhouden de verschillende invullingen van regievoering zich ten opzichte van effectief kennismanagement?*

### 2.3.1 Regievoering en kennismangement

Wanneer de regiecomponenten en de kennismangementniveaus naast elkaar worden gehouden, blijkt dat de twee samenstellingen elkaar overlappen en aanvullen. Regievoering fungeert als een aanvullend middel tot effectief kennismanagement. De volgende pagina's gaan in op de wijze waarop de verschillende regiecomponenten betrekking hebben op kennismangementniveaus. Hierbij wordt tevens ingegaan op de invloed van de verschillende regietypen.



Figuur 4. Conceptuele weergave van de relatie tussen regievoering en kennismangement



### *Overzicht creëren: inventarisatie van de kennisbehoefte*

De eerste regiecomponent gaat over het overzichtelijk maken van de relevante context, met daarbij onder andere aandacht voor de betrokken partijen en hun belangen. Bij kennismanagement gaat het doorgaans om een organisatie met verschillende organisatieonderdelen die een continue kennistoever nodig hebben. In een dergelijke context zal de regisseur de kennisbehoeften van de verschillende organisatieonderdelen overzichtelijk moeten maken. Het gaat hier om vragen als: *welke partijen binnen de organisatie hebben kennis nodig en welke kennis hebben zij nodig?* De beheersingsgerichte en de visionaire regisseurs zullen eigen ideeën en input leveren over de kennisbehoefte binnen de organisatie en dus een leidende rol op zich nemen tijdens de inventarisatieslag. De uitvoeringsgerichte en de faciliterende regisseur zullen zich voornamelijk moeten richten op het in goede banen leiden van de input vanuit de betrokken partijen.

### *Gemeenschappelijke koers bepalen: strategische kennisvisie vormen*

Wanneer de kennisbehoefte van de verschillende organisatieonderdelen overzichtelijk is gemaakt kan gewerkt worden aan het bepalen van een overkoepelende kennisvisie. Hier is de tweede regiecomponent herkenbaar. Een overkoepelende kennisvisie staat dan voor een gemeenschappelijke koers of richting van kennis die gekozen wordt met een bijbehorend plan van aanpak rondom onderzoek. De regisseur zal hierbij, al dan niet in samenspraak met de overige partijen, cruciale kennisgebieden moeten aanwijzen. Vervolgens kan een plan van aanpak worden opgesteld met aandacht voor aspecten als tijd en middelen. De gemaakte afspraken vormen de contouren van de operationele kennisprocessen. Met name de visionaire regisseur zal tijdens deze fase initiatiefrijke en inspirerende houding moeten aannemen en de gemeenschappelijke visievorming moeten vormgeven. De beheersingsgerichte regisseur zal eveneens initiatief moeten nemen, maar hoeft daarbij minder rekening te houden met de perspectieven van de overige partijen. De faciliterende en de uitvoeringsgerichte regisseur zullen zich moeten beperken tot het ondersteunen en bewaken van het vormingsproces van de visie en het plan van aanpak.

### *Samenwerking organiseren: koppelen van kennisbehoeften*

Wanneer de gemeenschappelijke koers rondom onderzoek is bepaald, de belangrijkste kennisgebieden geformuleerd zijn en de belangrijkste afspraken met betrekking tot onder andere de vereiste tijd en middelen gemaakt zijn, kan de daadwerkelijke uitvoering van start gaan. Hier doen de operationele kennisprocessen (kennis ontwikkelen, delen, toepassen, evalueren) hun entree. In het licht van de derde regiecomponent is het dan aan de regisseur om waarmogelijk partijen aan elkaar te koppelen en aan te zetten tot inzet en samenwerking. Hierbij kan worden gedacht aan het gezamenlijk initiëren van kennisontwikkeling en het onderling delen van kennis. Bij het koppelen zullen met name de kennisbehoeften van de verschillende partijen richtinggevend zijn. Het motiveren van de partijen tot het leveren van bijdrage kan onder andere door hen tijdig en voldoende bij het geheel te betrekken. De beheersingsgerichte en de uitvoeringsgerichte regisseur kunnen, op basis van de kennisvisie en onderzoeksplanning, eigenhandig samenwerkingsverbanden

opstellen en indien nodig afdwingen. De visionaire regisseur zal de betreffende partijen ervan moeten zien te overtuigen dat de samenwerkingsverbanden die hij in gedachte heeft hun belangen zullen behartigen. De faciliterende regisseur zal zich voornamelijk ondersteunend moeten opstellen bij de door de overige partijen opgezette samenwerkingsverbanden.

*Verantwoording afleggen: afstemming met de organisatieonderdelen*

Verantwoording afleggen is in feite een continu proces en minder gekoppeld aan een bepaalde fase. Met andere woorden, een regisseur zal tijdens alle overige regiecomponenten transparant moeten zijn over de gemaakte keuzes en de voortgang. Met betrekking tot kennismanagement gaat het dan voornamelijk om het in voldoende mate informeren van en afstemmen met de overige partijen. Dit moet onder andere gebeuren bij de voortgang van de inventarisatie, de formulering van de kennisvisie en de voortgang van eventuele samenwerkingsverbanden. Daarnaast moet een regisseur een gepast ambitieniveau aannemen ten opzichte van de regieopdracht. Een te hoge ambitie betekent dat de regisseur te utopisch en onrealistisch denkt en doet. Een te lage ambitie betekent te weinig inzet en overtuigingskracht. Door de ondersteunende houding vanuit de faciliterende regisseur is een intensieve afstemming met de overige partijen wenselijk. Ook de visionaire regisseur zal relatief veel afstemming moeten zoeken bij het maken van keuzes en over de voortgang, maar zal daarnaast ook de onderhandeling aangaan wanneer bepaalde keuzes door de overige partijen minder gewenst blijken. De uitvoeringsgerichte regisseur zal naast het informeren van de overige partijen ook kunnen overgaan tot interveniëren, bijvoorbeeld wanneer voortgang uitblijft. Ten slotte zal de beheersingsgerichte regisseur het minst genoodzaakt zijn tot afstemming, in principe is afstemming geen vereiste.

Tabel 10. *Samenkomst van regietypen, -componenten en kennismanagement*

<b>Regie-componenten</b>	<b>Beheersingsgericht</b>	<b>Visionair</b>	<b>Uitvoeringsgericht</b>	<b>Faciliterend</b>
Overzicht creëren	Inventariseert op basis van eigen input en vraagt waarnodig input van de rest	Inventariseert op basis van eigen input, stemt daarna af met de overige partijen	Leidt de inventarisatie op basis van de input van de overige partijen in goede banen	Ondersteund de overige partijen bij het inventariseren van de kennisbehoefte
Koers bepalen	Bepaalt zelf de kennisvisie en de onderzoeksplanning	Stelt de kennisvisie en plan van aanpak op, stemt deze vervolgens af	Bewaakt het proces van visievorming en stuurt deze waarnodig bij	Ondersteunt de overige partijen bij het opstellen van visie en een plan van aanpak

Samenwerking organiseren	Koppelt zelf partijen en leidt de operationele kennisprocessen	Stelt mogelijke samenwerkingsverbanden voor, begeleidt de kennisprocessen	Koppelt waarnodig partijen aan elkaar en bewaakt de kennisprocessen	Ondersteunt de samenwerkingsverbanden en de uitvoering van de operationele kennisprocessen
Verantwoording afleggen	Informeren, afstemming is geen vereiste	Informeren, afstemmen en onderhandelen	Informeren, motiveren en interveniëren	Voortdurend informeren en afstemmen

### 2.3.2 Verwachtingen

In de voorgaande stukken is gebleken dat wanneer het gaat om kennismanagement de verschillende regietypen elk een andere rol spelen. Dit heeft alles te maken met de verschillende mate van doorzettingsmacht en visie of script waar de regietypen over bezitten. Hieronder worden verwachtingen geformuleerd over de mate waarin elk regiotype effectief kennismanagement kan realiseren. Deze verwachtingen kunnen tijdens het empirisch onderzoek getoetst worden.

#### *Beheersingsgerichte regisseur en kennismanagement*

De beheersingsgerichte regisseur gaat uit van een eigen visie en heeft de macht om deze af te dwingen. Met betrekking tot strategisch kennismanagement betekent dit een eenduidige en heldere visie over de voor de organisatie belangrijke kennisgebieden. Door de eenzijdige input vanuit de regisseur zal de mate van draagvlak en eigenaarschap vanuit de overige partijen echter beperkt zijn. Hier zal met name de uitvoering van de operationele kennisprocessen en daarmee de waarde van de ontwikkelde kennis onder lijden.

#### *Visionaire regisseur en kennismanagement*

De visionaire regisseur heeft veel inhoudelijk inbreng. Dit betekent dat de regisseur een duidelijk beeld heeft van de kennisbehoefte en de belangrijkste kennisgebieden, waardoor veel aandacht naar het strategisch kennismanagementniveau zal uitgaan. Op het operationeel niveau is het echter de verwachting dat deze visie in beperkte mate tot uitvoering zal komen. Door een beperkte doorzettingsmacht kan de regisseur weinig afdwingen. Hierdoor kunnen de betrokken – wanneer zij de kennisvisie niet begrijpen of erkennen – hun eigen interpretatie aan de kennisvisie geven. Dit heeft als gevolg dat er een kloof kan ontstaan tussen strategische insteek en de operationele uitvoering.

#### *Uitvoeringsgerichte regisseur en kennismanagement*

De uitvoeringsgerichte regisseur zal ervoor moeten zorgen dat de kennisvisie en de onderzoeksplanning op het operationeel niveau tot uitvoering komt. Deze visie is echter niet door de regisseur zelf opgesteld waardoor het overbrengen ervan naar de overige partijen minder goed zal verlopen. Hier zal voornamelijk het strategisch kennis-

managementniveau onder lijden. Door veel procesmatige invloed kan de regisseur op het operationeel niveau echter veel daadkracht tonen en daardoor vooruitgang kunnen boeken.

#### *Faciliterende regisseur en kennismangement*

Een faciliterende regisseur gaat zoals hierboven beschreven hoofdzakelijk uit van de input van de overige partijen waar zij ondersteuning aan biedt. Hierdoor is te verwachten dat met name op het operationele niveau de verschillende partijen goed ondersteund zullen worden, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen en delen van kennis. Bij strategisch kennismangement zal de invloed van de regisseur minder groot zijn doordat de regisseur uitgaat van het initiatief en de visie van de overige partijen. Tenzij de overige partijen goed samenwerken aan een overkoepelende kennisvisie, zal het strategisch kennismangement niveau een beperkte invulling krijgen.

Tabel 11. *Verwachtingen per regietype*

KM niveau	Beheersings-gericht	Visionair	Uitvoerings-gericht	Faciliterend
Strategisch KM	+	+	-	-
Operationeel KM	-	-	+	+

#### **2.3.3 Tussenconclusie**

In deze paragraaf stond de volgende theoretische vraag centraal: **Hoe verhouden de verschillende invullingen van regievoering zich ten opzichte van effectief kennismangement?** Voor het beantwoorden hiervan is ingegaan op de relatie tussen de verschillende regietypen, regiecomponenten en kennismangementniveaus. Hierbij bleek dat het strategisch kennismangement voornamelijk tijdens het bepalen van een gemeenschappelijke koers tot uiting komt, voorbereid door de inventarisatie van de kennisbehoefte. Verder is een relatie te zien tussen de operationele processen en het organiseren van samenwerking. Hier is het aan de regisseur om in verband met de verschillende processen van kennisontwikkeling, -deling, -toepassing en -evaluatie de nodige koppelingen te maken. Hierbij heeft een beheersingsgerichte veel zeggenschap bij zowel de inventarisatie van de kennisbehoefte, de bepaling van de kennisvisie en de uitvoering van de operationele kennisprocessen. De uitvoeringsgerichte regisseur zal meer op een bewakende wijze en minder op een sturende wijze moeten optreden. De visionaire regisseur zal veel initiatief moeten tonen bij zowel de visievorming en het signaleren van mogelijke samenwerkingsverbanden. De kennisprocessen zullen echter gezamenlijk gestuurd moeten worden. Ten slotte zal de faciliterende regisseur zich ondersteunend opstellen bij het bepalen van de strategische kennisvisie en het uitvoeren van de operationele processen met weinig eigen inhoudelijke input.

## **2.4 Conclusie**

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste theoretische concepten, regievoering en kennismangement, onder de loep genomen. Bij het behandelen van regievoering zijn de

verschillende regietypen en component uitvoerig behandeld. Tevens is ingegaan op de invulling die elk regiotype aan de verschillende regiecomponenten geeft. Met betrekking tot kennismanagement is het belang van een overkoepelende kennisvisie en de operationele kennisprocessen behandeld. Hierbij is uitgegaan van het ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren van kennis. Ten slotte is de relatie tussen de verschillende onderdelen van regievoering en kennismanagement geanalyseerd. Het is duidelijk geworden dat regievoering zowel het strategische als het operationele niveau van kennismanagement kan bevoordelen, onder andere door het organiseren van inzet en samenwerking tussen de betrokken partijen. Daarnaast zijn verwachtingen uitgesproken over de uiteindelijke invulling van de twee kennismanagementniveaus door de verschillende regietypen. Hierbij is het aannemelijk dat de beheersingsgerichte en visionaire regisseur een positieve invloed zullen hebben op het strategisch niveau, terwijl de uitvoeringsgerichte en de faciliterende regisseur zich op het operationeel niveau zullen onderscheiden.

## 3. METHODOLOGIE

---

*Art and science have their meeting point in method.*

-Edward Bulwer-Lytton

In het voorgaande hoofdstuk is stilgestaan bij de theoretische concepten die in dit onderzoek centraal staan. Daarmee is een theoretische basis gelegd voor het empirisch onderzoek. In dit hoofdstuk wordt een brug geslagen met de empirie. Hierbij worden achtereenvolgend de onderzoeksstrategie en -methoden, de operationalisatie en ten slotte de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek behandeld.

### 3.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is *kwalitatief* van aard. Kwalitatief onderzoek richt zich op het beschrijven, interpreteren en verklaren van gedragingen, ervaringen, beleving en 'producten' van betrokkenen, met een werkwijze die de natuurlijke omgeving zo min mogelijk verstoord ('t Hart e.a. 2007: 253). Het gaat om het creëren van inzicht en begrip (Maholtra & Briks, 2004: 132). In dit onderzoek staat de beleving die de betrokkenen hebben van de regievoering door O&M centraal. Hierbij is het de bedoeling om verder te gaan dan de 'papieren realiteit' van bijvoorbeeld de onderzoeksplannen die voor het domein Dienstverlening en het domein Toezicht zijn opgesteld. Er wordt getracht de diepte in te gaan waarbij de ontwikkelingen rondom regievoering en de gevolgen daarvan voor kennismanagement vanuit de belevingen van de betrokkenen moeten worden begrepen. Hierbij is zowel beschrijvend als verklarend te werk gegaan (Boeije, 2008: 34).

Kwalitatief onderzoek kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Een bij bestuurskunde passende onderzoeksstrategie is de *casestudy*. Hierbij bestudeert de onderzoeker een verschijnsel (een casus) in haar natuurlijke context ('t Hart e.a., 2007: 253). Een gevalstudie is met name geschikt voor het onderzoeken van unieke onderwerpen en streeft ernaar een bijdrage te leveren aan de oplossing van een probleem in de alledaagse praktijk van de betrokkenen (van Thiel, 2007: 97). In het geval van dit onderzoek gaat het om het aanwijzen van de reeds zichtbare en de te verwachten gevolgen van regievoering op de wijze van kennismanagement binnen de Belastingdienst. Dit met als doel (mogelijke) knelpunten tijdig te signaleren en daarmee het algehele proces van vorming en uitvoering van regie te bevorderen. Dit type onderzoek is tijdrovend waardoor een onderzoeker genoodzaakt is om een beperkt aantal casussen te behandelen. Dit onderzoek gaat uit van een *meervoudige casestudie* waarbij twee casussen worden onderzocht. Het gaat hier om twee organisatieonderdelen van de Belastingdienst. De casusselectie wordt tijdens de bespreking van de onderzoeksmethoden behandeld.

Dit onderzoek kan tevens gekarakteriseerd worden als een *evaluatieonderzoek*. Een evaluatieonderzoek staat voor een systematische verzameling van informatie over

activiteiten, karakteristieken en uitkomsten van een programma, gericht op een specifieke groep mensen, met als doel onzekerheden te reduceren, effectiviteit te verhogen en besluitvorming rondom het betreffend programma te ondersteunen (Patton, 1986, in Clarke & Dawson, 2005: 14). In het geval van dit onderzoek gaat het om een tussentijdse evaluatie van de nieuwe regietaak van O&M. De vorming van de regievoering en de bijbehorende besturingsproducten vindt voorafgaand, tijdens en na afloop van dit onderzoek plaats. Dit evaluatieonderzoek is dan ook *ex-ante* en *formatief* van aard. Ex-ante, omdat de evaluatieslag vooraf aan de afronding van de ontwikkelingen rondom de nieuwe regietaak wordt uitgevoerd. Formatief, omdat de resultaten van de evaluatieslag hoofdzakelijk bedoeld zijn als feedback. Deze feedback is ter ondersteuning van het O&M management bij hun poging om adequaat regie op onderzoek te voeren.

## 3.2 Onderzoeksmethoden

Bij dit onderzoek is gekozen voor het houden van interviews en het uitvoeren van een documentenanalyse. Dit betekent een *triangulatie* van onderzoeksmethoden wat de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek ten goede komt. Met name bij het voeren van casestudies is het toepassen van triangulatie raadzaam (Boeije, 2008: 21-22). Voorafgaand aan het behandelen van de onderzoeksmethoden wordt kort stilgestaan bij de selectie van de casussen.

### 3.2.1 Casusselectie

Zoals eerder benoemd, wordt in dit onderzoek uitgegaan van een meervoudige casestudie waarbij twee organisatieonderdelen als casussen fungeren. De keuze hierbij is gevallen op het domein Dienstverlening en het domein Toezicht. Deze keuze is gebaseerd op de overgangsfase waarin deze domeinen zich bevinden met betrekking tot de nieuwe wijze van regievoering op onderzoek. Zoals eerder aangegeven is O&M in samenwerking met de overige organisatieonderdelen druk bezig met het opstellen van de kennisagenda en de onderzoeksplannen, één voor elke organisatieonderdeel. Omdat de onderzoeksplannen voor domein Dienstverlening en domein Toezicht het meest ontwikkeld zijn, is de verwachting dat de betrokkenen vanuit deze domeinen relatief veel input kunnen leveren over de voortgang van de nieuwe regietaak van O&M. Domeinen Dienstverlening en Toezicht zijn, met andere woorden, de meest belovende casussen in verband met de dataverzameling. Hiermee kan worden gesproken over een *most advanced case design* waarbij de verst ontwikkelde cases centraal staan. De overige onderdelen van de organisatie en hun relatie met domeinen Dienstverlening en Toezicht worden in hoofdstuk 4 beschreven.

### 3.2.2 Interviews

Passend binnen de kwalitatieve onderzoeksbenadering is gekozen voor de inzet van *semi-structureerde interviews*. Dit type interview staat voor een gesprek tussen de onderzoeker en de participant dat geleid wordt door een topiclijst (van Thiel, 2007: 107). De topiclijst voor dit onderzoek is gebaseerd op de belangrijkste aspecten van regievoering en

kennismanagement. Deze aspecten zijn op basis van een literatuuronderzoek geselecteerd en worden in hoofdstuk 2 uitvoerig behandeld. Er is, met andere woorden, sprake van *deductief onderzoek* waarbij de empirie op basis van een theoretisch model onderzocht wordt (van Thiel, 2007: 33). De daadwerkelijke topiclijst wordt in paragraaf 4.4 behandeld.

De participanten van de interviews zijn managers en adviseurs van de domeinen Dienstverlening en Toezicht. De *selectie van participanten* is in overleg met het management en een aantal onderzoekers vanuit O&M uitgevoerd. Dit zijn dezelfde onderzoekers die de onderzoeksplannen van domeinen Dienstverlening en Toezicht hebben vormgegeven. Deze onderzoekers vormen zelf de derde participantengroep. De belangrijkste criteria bij het selecteren van de participanten vanuit Dienstverlening en Toezicht waren: betrokkenheid tot dan toe bij het vormingsproces van de nieuwe regietaak van O&M en/of een belangrijke rol spelen bij de verdere ontwikkeling ervan. Daarnaast was het van belang om participanten vanuit verschillende organisatieniveaus te spreken. Daarom is een onderscheid gemaakt tussen participanten vanuit het tactisch niveau (voornamelijk beleidsadviseurs) en vanuit het strategisch niveau (managers en strategische adviseurs). Dit onderscheid is bij beide casussen het uitgangspunt geweest. De gesproken onderzoekers vanuit O&M zijn voornamelijk senior onderzoekers die een centrale rol spelen bij het vormgeven van de nieuwe regietaak en de besturingsproducten.

In totaal zijn in de periode van 27 april tot 24 mei 16 interviews afgenomen: 5 participanten vanuit O&M, 5 vanuit domein Dienstverlening en 6 vanuit domein Toezicht. De participanten vanuit domein Dienstverlening worden bij het presenteren van citaten in het resultaten hoofdstuk (5) vermeld als DV-#. De participanten vanuit domein Toezicht zijn te herkennen aan TZ-#. De geïnterviewde onderzoekers vanuit O&M zijn betrokken bij het opstellen van de onderzoeksplannen van domein Dienstverlening en domein Toezicht. Daarom worden zij bij citaten niet als derde groep aangehaald, maar toegedeeld bij Dienstverlening of Toezicht, afhankelijk van het onderzoeksplan waar zij aan hebben gewerkt.

Tabel 12. *Onderzoeksparticipanten vanuit Dienstverlening, Toezicht en O&M*

Afdeling/domeinen	Tactisch	Strategisch
Dienstverlening (DV-#)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beleidsadviseur</li> <li>– Beleidsadviseur</li> <li>– Teamleider</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Strategisch adviseur</li> <li>– Manager</li> </ul>
Toezicht (TZ-#)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beleidsadviseur</li> <li>– Beleidsadviseur</li> <li>– Projectleider</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Strategisch adviseur</li> <li>– Manager</li> <li>– Manager</li> </ul>
O&M (DV/TZ-#)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Twee Senior onderzoekers en tevens schrijvers van onderzoeksplan Dienstverlening</li> <li>– Twee Senior en één Medior onderzoeker, allen schrijvers van onderzoeksplan Toezicht</li> </ul>	



### 3.2.3 Documentenanalyse

Naast het houden van interviews is ook een *documentenanalyse* uitgevoerd. Hiermee is allereerst getracht een volledig beeld te krijgen van O&M en domeinen Dienstverlening en Toezicht. Daarnaast is de kennis van de huidige en de verwachte wijze van regievoering en kennismanagement verder verrijkt. Ten slotte is de documentenanalyse ingezet ter verifiëring van de data die verkregen is vanuit de interviews. De geanalyseerde documenten bestaan uit documenten over de inhoud en de functie van de kennisagenda, de onderzoeksplannen (voor zover deze op dat moment afgerond waren) en verschillende beleidsdocumenten van O&M, Toezicht, Dienstverlening en de Belastingdienst. Deze bronnen zijn ofwel gekregen via de respondenten ofwel zelf gevonden op de Belastingdienst Intranet of de O&M database. Bij het selecteren van documenten is uitgegaan van de opgestelde topiclijst.

Tabel 13. *Gehanteerde onderzoeksmethoden*

Deelvragen	Interviews	Documentenanalyse
1. <i>Huidige invulling van regievoering</i>	√	√
2. <i>Huidige wijze van kennisbenutting</i>	√	√
3. <i>Verwachte invulling van regievoering</i>	√	√
4. <i>Verwachte wijze van kennismanagement</i>	√	√

## 3.3 Operationalisatie

Dit onderzoek gaat uit van de theoretische concepten regievoering en kennismanagement. De relatie, of liever gezegd, de invloed van regievoering op kennismanagement staat in dit onderzoek centraal. Ten behoeve van de topiclijst worden deze theoretische concepten vertaald tot variabelen en waarden. Hierbij is beredeneerd vanuit de theorie en de leefwereld van de participanten. Met betrekking tot regievoering is uitgegaan van de vier componenten van regievoering: overzicht creëren, gemeenschappelijke koers bepalen, samenwerking organiseren en verantwoording afleggen. Met betrekking tot kennismanagement staat het onderscheid tussen strategisch en operationeel kennismanagement centraal, waarbij het laatstgenoemde is onderverdeeld in het ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren van kennis.

Regievoering		
Concepten	Variabelen	Waarden
Overzicht creëren	Inventarisatieactiviteiten	Overleg Documentenanalyse Andere activiteiten
	Betrokken partijen	O&M onderzoekers Opdrachtgevers Anderen
	Mate van overzicht	Voldoende Onvoldoende

<b>Regievoering</b>		
<b>Concepten</b>	<b>Variabelen</b>	<b>Waarden</b>
Gemeen- schappelijke koers bepalen	De uitgezette koers	Kennis/onderzoeksgebieden Onderzoeksplanning
	Wijze van totstandkoming koers	Door OG bepaald Door O&M bepaald Gezamenlijk bepaald
	Mate van overeenstemming over de uitgezette koers	Eensgezind Verdeeld
	Omgang met mogelijke knelpunten m.b.t. de uitgezette koers	Informeren/nader toelichten Overtuigen/onderhandelen Dwingen/manipuleren
Samenwerking organiseren	Koppeling van partijen	Domeinen koppelen Met externe partijen
	Basis voor samenwerking	Onderzoeksthema's Doelen/doelgroepen Anders
	Stimuleren van samenwerking	Informeren/nader toelichten Overtuigen/onderhandelen Dwingen/manipuleren
Verantwoording afleggen	Niveau van afstemming	Domein Individuele opdrachtgevers Anderen
	Mate van afstemming	Voldoende Onvoldoende
	Gepastheid van ambitie	Doet zichzelf tekort Is op de goede weg Wil teveel/te snel

<b>Kennismanagement</b>		
<b>Concept</b>	<b>Variabele</b>	<b>Waarde</b>
Strategisch KM	Verband tussen onderzoek en de organisatiestrategie?	Duidelijk zichtbaar Onduidelijk
	Verhouding reactief en proactief onderzoek	Vooral reactief onderzoek Zowel reactief als proactief Vooral proactief onderzoek
Operationeel KM: Kennis ontwikkelen	Toetsingscriteria	Bekend/gehanteerd Onbekend/niet gehanteerd
	Mate van betrokkenheid vanuit de opdrachtgevers	Voldoende Onvoldoende
	Overzicht van reeds beschikbare kennis	Middels een informatiesysteem Alleen intern Geen overzicht

<b>Kennismanagement</b>		
<b>Concept</b>	<b>Variabele</b>	<b>Waarde</b>
Operationeel KM: Kennis delen	Wijze van kennisdeling	Rapport Presentatie Anders
	Breedte van kennisdeling	Groot bereik Klein bereik
Operationeel KM: Kennis toepassen	Organisatieniveaus waarop kennis toepasbaar is	Strategisch niveau Tactisch niveau Operationeel niveau
	Mate van toepasbaarheid	Eenvoudig toepasbaar Moeilijk toepasbaar
Operationeel KM: Kennis evalueren	Inzet van een natraject	Standaard na elk onderzoek Geen natraject
	Aandacht voor mogelijk vervolgonderzoek	Voldoende Onvoldoende

### 3.4 Betrouwbaarheid & Validiteit

Wetenschappelijk onderzoek dient bovenal over een betrouwbare en valide basis te beschikken. De onderzoeksbetrouwbaarheid wordt bepaald door de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee variabelen gemeten worden (van Thiel, 2007: 55). Validiteit is te onderscheiden in interne en externe validiteit. Interne validiteit wijst op de geldigheid van het onderzoek en de externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van onderzoek (2007, 55-57). Naast de eerder genoemde triangulatie van onderzoeksmethoden (interviews en documentenanalyse) zijn ook andere stappen gezet waarmee de validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek worden gewaarborgd. Deze worden hieronder behandeld.

#### 3.4.1 Validiteit

Een casestudie kent doorgaans een hoge mate van interne validiteit, met een beperkte externe validiteit als keerzijde. Bij dit onderzoek is dat niet anders. De hoge mate van interne validiteit heeft allereerst te maken met de aandacht voor de verschillende niveaus van de onderzochte casussen, waarbij zowel op tactisch als strategisch niveau gesprekken gevoerd zijn. Hierdoor wordt een casus in zijn geheel onderzocht, wat een positief effect heeft op de interne validiteit (Boeije, 2008: 21). Verder is uitvoerige aandacht besteed aan de operationalisatie. Hierbij is zoveel mogelijk uitgegaan van de – uit de theorie verkregen – variabelen en waarden. Ter bevordering van de gesprekken zijn deze waarnodig vertaald naar termen vanuit de leefwereld van de participanten. Om eventuele storende invloeden uit te sluiten is de operationalisatie aan de begeleider vanuit de Universiteit voorgelegd. Daarnaast zijn twee proefinterviews gehouden met onderzoekers vanuit O&M die zelf veel ervaring hebben met het voeren van interviews.

De *externe validiteit* van dit onderzoek is beperkt. Dit heeft alles te maken met de unieke context waarin casestudies zoals dit onderzoek uitgevoerd worden (van Thiel, 2007: 104). Er is simpelweg geen andere organisatie te vinden met exact dezelfde samenstelling van en relaties tussen de verschillende organisatieonderdelen. Daarnaast zijn ook de huidige ontwikkelingen rondom de regievoering uniek. Desalniettemin kunnen vooral andere uitvoeringsgerichte overheidsorganisaties inspiratie opdoen en lessen trekken uit de bevindingen van dit onderzoek. Tevens zal O&M vanuit de onderzoeksbevindingen over de domeinen Dienstverlening en Toezicht haar aanpak met betrekking tot de overige organisatieonderdelen zoals Douane en Toeslagen kunnen aanpassen. Omdat alle organisatieonderdelen binnen de Belastingdienst uniek zijn in hun opbouw, omvang en relatie met O&M kunnen ook hier de bevindingen niet klakkeloos worden overgenomen.

### **3.4.2 Betrouwbaarheid**

Betrouwbaar onderzoek leidt bij een herhaling van het onderzoek tot dezelfde uitkomsten (Boeije, 2008). De *betrouwbaarheid* van dit onderzoek is bewaakt door het hanteren van dezelfde topiclijst bij alle interviews, waardoor wordt uitgegaan van de herhaalbaarheid van dezelfde topics. Verder is voor het vermijden van reactiviteit de anonimiteit van de participanten bij elk gesprek benadrukt. Daarnaast zijn de interviews in de voor de participanten betrouwbare werkomgeving uitgevoerd, doorgaans in de voor hen vaste vergaderruimte. Tevens zijn de interviews met een voicerecorder opgenomen en door één persoon volledig (dus niet samenvattend) uitgewerkt op papier. De uitgewerkte interviews zijn vervolgens teruggekoppeld aan de participanten met de vraag of zij eventuele fouten wilden corrigeren. Vervolgens is met behulp van het analyseprogramma MAXQDA een uitvoerige analyse van de data uitgevoerd. Deze analyse is in drie stappen uitgevoerd. Allereerst is 'open gecodeerd' waarbij de interviews in fragmenten zijn opgedeeld en elke fragment is gelabeld met een code. Vervolgens is 'axiaal gecodeerd' waarbij de fragmenten met elkaar zijn vergeleken en de codes zijn geordend. Ten slotte is 'selectief gecodeerd' waarbij een structuur is aangebracht door het leggen van verbanden tussen de verschillende codes.

## 4. CASUSBESCHRIJVING

---

*Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker.*

- De Belastingdienst

In dit hoofdstuk wordt kort stilgestaan bij de, voor dit onderzoek, belangrijkste informatie over de Belastingdienst. Hierbij allereerst aandacht voor de Belastingdienst als organisatie met daarbij onder andere aandacht voor haar doelstelling, visie en missie. Vervolgens wordt kort stilgestaan bij de taken van het domein Dienstverlening, het domein Toezicht en O&M.

### 4.1 De Belastingdienst

De Belastingdienst geeft uitvoering aan het heffen en innen van belasting, het uitbetalen van inkomensafhankelijke toeslagen, het toezicht houden op de in-, uit- en doorvoer van goederen, het toezicht houden op het naleven van de fiscale wetten en regels en het opsporen van fiscale, economische en financiële fraude. Over deze taken legt de Belastingdienst verantwoording af aan het directoraat-generaal Belastingdienst en de staatssecretaris van het ministerie van Financiën (Belastingdienst, 2011<sup>a</sup>). In bijlage 1 is een organogram van de Belastingdienst te vinden.

Intern is het werk verdeeld over de verschillende bedrijfsonderdelen, namelijk: de Belastingregio's (13), het kantoor Toeslagen, de Douane regio's (9), de Belastingtelefoon, de Centrale administratie (CA), de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), het Centrum voor kennis en communicatie (CKC), het Centrum voor facilitaire dienstverlening (CFD), het Centrum voor applicatieontwikkeling en onderhoud (CAO) en het Centrum voor infrastructuur en exploitatie (CIE). Voor de uitvoering van de wet werken de verschillende bedrijfsonderdelen met ketenpartners en intermediairs samen. Tussen de verschillende bedrijfsonderdelen bestaat geen hiërarchie. Elk onderdeel is verantwoordelijk voor een deel van het werk en onderscheidt zich door een specialisatie (Belastingdienst, 2011<sup>a</sup>).

Tabel 14. *De specialisaties per bedrijfsonderdeel*

<b>Bedrijfsonderdeel/-delen</b>	<b>Specialisaties</b>
De CA	De uitvoering van het werk dat een machine vrijwel geheel op basis van feiten (objectief) kan doen. Daarnaast vindt binnen de CA uitvalbehandeling plaats en een beperkte handmatige productie. Voor meer dan 90% van de burgers en bedrijven is de CA de inspecteur.
De Belastingtelefoon	Het afhandelen van telefonische vragen en eenvoudige uitvoeringshandelingen. Wanneer de Belastingtelefoon (eenvoudige) beslissingen neemt is zij de inspecteur.

De Belastingregio's, kantoor Toeslagen en douaneregio's	Werkzaamheden die interpretatie van wet- en regelgeving en oordeelsvorming door mensen vragen (subjectief). Voor diegenen die in toezicht betrokken raken of andere vormen van intensieve aandacht krijgen zijn zij de inspecteur.
De FIOD	FIOD is de opsporingsinstantie voor fiscale en financiële economische fraude.
CKC, CFD, CAO en CIE	Leveren <i>shared services</i> op het gebied van opleidingen, huisvesting en informatievoorziening en communicatie.

Naar burgers en bedrijven toe hanteert de Belastingdienst vier zogenaamde 'merken' of 'kleuren' binnen de Belastingdienst: Belastingen (blauw), Toeslagen (rood), Douane (groen) en Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD)(wit). Elke kleur impliceert de uitvoering van een aantal wetten en kent een eigen klantgroep die doorgaans verdeeld is in segmenten. Een persoon of bedrijf in de klantgroep van één kleur kan ook voorkomen in de klantgroep van een ander kleur. De kleuren vertegenwoordigen tevens de samenwerkingsverbanden tussen de verschillende organisatieonderdelen (Belastingdienst, 2011<sup>a</sup>). In bijlage 2 wordt de indeling van de verschillende kleuren van de Belastingdienst weergegeven.

#### *Compliance*

Compliance is het beleidsdoel van de Belastingdienst en wordt omschreven als: "Het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen om wettelijke verplichtingen na te komen" (Belastingdienst, 2010<sup>a</sup>). Om dat te bereiken zorgt de Belastingdienst vanuit een dienstverlenende houding voor goede communicatie met burgers en houdt zij adequaat toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen en dwingt deze waarnodig strafrechtelijk af. De meerjaren doelstellingen met betrekking tot het bereiken van Compliance staan vermeld in het Middenlang Termijnplan (MLTP) van de Belastingdienst (Belastingdienst, 2011<sup>c</sup>).

#### *Visie & missie*

De visie van de Belastingdienst luidt: "Onze inzet is om de mate waarin burgers en bedrijven vrijwillig hun verplichtingen nakomen maximaal te vergroten (Compliance)".

De missie luidt: "Eenvoudig aanspreekbaar: Wij voeren onze taken uit voor en in dienst van de samenleving. Dit brengen wij tot uitdrukking in ons handelen: onze focus ligt bij burgers en bedrijven. We zetten de komende jaren in op het vergroten van de bereidheid van burgers en bedrijven om hun verplichtingen na te komen (Compliance)" (Belastingdienst, 2010<sup>a</sup>).

#### *Handhavingsregie*

Bij het streven naar maximale Compliance vanuit burgers en bedrijven heeft de organisatie beschikking over onder andere Dienstverlening en Toezicht gerelateerde instrumenten.

Handhavingsregie staat voor het proces van instrumentkeuze. De Belastingdienst is continu op zoek naar een gezonde verhouding tussen de inzet van Dienstverlenings- en Toezichtsactiviteiten. Uitgangspunt hierbij is responsieve Handhaving waarbij de mate van toezicht afhankelijk is van het vertrouwen dat de gecontroleerde verdient op basis van zijn of haar handelingen (Belastingdienst, 2010<sup>a</sup>).

## 4.2 Domeinen Dienstverlening & Toezicht

Domein Dienstverlening is erop gericht de bereidheid van burgers en bedrijven tot regelnaleving zo optimaal mogelijk te onderhouden en te versterken. Het gaat in feite om gedragsbeïnvloeding ter preventie van het niet naleven van de regels. Deze beïnvloeding moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat belastingplichtigen zich tijdig melden, op de juiste wijze aangifte doen en op tijd betalen. Een evenwichtige inzet van de verschillende dienstverleningskanalen levert, naast effectief toezicht en opsporing, een grote bijdrage aan deze gedragsbeïnvloeding. Voorbeelden van dienstverleningskanalen zijn de telefonie, post, balie en internet (Belastingdienst, 2011<sup>a</sup>). De verantwoordelijkheid voor het dienstverleningsbeleid ligt bij het dienstonderdeel de BelastingTelefoon. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit beleid is verspreid tussen verschillende bedrijfsonderdelen. Zo valt baliedienstverlening onder Landelijk Kantoor Blauw (LKB), de telefonie onder de BelastingTelefoon, internet onder B/CKC en post onder B/CA (Belastingdienst, 2011<sup>a</sup>).

Waar domein Dienstverlening zich vooral richt op de preventie van het niet naleven van regels door burgers en bedrijven, richt domein Toezicht zich in het bijzonder op het controleren van gedrag en het signaleren van de niet nageleefde regels. Hiertoe worden activiteiten uitgevoerd waaronder de behandeling en toetsing van aangiften, uitvoering van boekenonderzoeken en het uitvoeren van bedrijvenbezoeken. Deze en andere activiteiten vinden op zowel regionaal als landelijk niveau plaats. Op regionaal niveau gaat het om de 13 Belastingregio's (Amsterdam, Haaglanden, Holland Midden, Holland Noord, Limburg, Noord, Oost, Oost-Brabant, Randmeren, Rijnmond, Rivierenland, Utrecht-Gooi, Zuidwest, Caribisch Nederland). Op landelijk niveau gaat het om de Landelijke Toezichtsorganisatie (LTO). De LTO is het expertisecentrum voor Handhavingregie en risicoanalyse in het Landelijk Kantoor Belastingregio's (LKB). Kerntaak van de LTO is invulling geven aan de Handhavingregie ten behoeve van de Belastingregio's (Belastingdienst, 2008). De LTO is tevens de primaire opdrachtgever van O&M waar het gaat om toezichtgerelateerde onderzoeksopdrachten (Belastingdienst, 2012<sup>a</sup>).

Domeinen Dienstverlening en Toezicht worden in feite als processen gezien die voor alle onderdelen of -kleuren van de Belastingdienst van belang zijn (Belastingen/blauw, Toeslagen/rood, Douane/groen, FIOD/wit). Zij lopen als het ware door de verschillende kleuren van de Belastingdienst heen, vandaar dat er over 'domeinen' gesproken wordt in plaats van organisatieonderdelen. Zo zal bijvoorbeeld ook bij de werkzaamheden van Toeslagen en de Douane dienstverlenend en toezicht houdend moeten worden opgetreden. Omdat echter het onderdeel Belastingen (blauw) verreweg het grootste gedeelte van de organisatie vertegenwoordigd, zijn ook de domeinen Dienstverlening en Toezicht

voornamelijk op dit organisatiedeel gericht. Ook de onderzoeksplannen die voor domeinen Dienstverlening en Toezicht zijn opgesteld, zijn voornamelijk op het blauwe organisatieonderdeel gericht. Dit onderzoek richt zich daarom op het blauwe gedeelte van de domeinen Dienstverlening en Toezicht. Regie met betrekking tot (Dienstverlening of Toezicht gerelateerd) onderzoek voor de onderdelen Toeslagen, Douane en FIOD worden niet in dit onderzoek meegenomen.

### **4.3 Onderzoek & Marketing**

Als onderdeel van het Centrum voor Kennis en Communicatie (CKC) voert Onderzoek & Marketing (O&M) onderzoek uit voor de rest van de organisatie, waaronder voor domeinen Dienstverlening en Toezicht (Belastingdienst, 2012<sup>a</sup>). O&M bestaat uit marktonderzoekers, kwantitatief onderzoekers en marketingadviseurs. De marktonderzoekers houden zich bezig met 'de klant' en wat deze vindt van de producten van de Belastingdienst. De kwantitatieve onderzoekers analyseren bestanden van de Belastingdienst en leveren data ter ondersteuning van processen en de onderbouwing van beleid. De marketingadviseurs benutten de data om doelgroepen in kaart te brengen en te adviseren over een juiste benadering.

#### *Werkwijze*

Elke maandag is er een 'intakegesprek' waarbij medewerkers en management van O&M onderling de nieuwe aanvragen voor onderzoek of advies bespreken. Een aanvraag wordt geaccepteerd wanneer het past binnen het werkkterrein en er voldoende capaciteit is.

Voor en/of na het intakegesprek gaan onderzoekers met opdrachtgevers in gesprek om de vraag helder te krijgen. Om welk vraagstuk gaat het en welke informatie is nodig om verder te komen? Hoeveel detail is gewenst en hoeveel tijd is beschikbaar voor de opdracht? Deze aanpak moet de onderzoeker en de opdrachtgever tot een geschikte onderzoeksoplossing of een geschikt adviestraject leiden (Belastingdienst, 2012<sup>a</sup>).

Het daadwerkelijk onderzoeksproces bestaat doorgaans uit het opstellen van een plan van aanpak of een onderzoeksbriefing, een (optionele) briefing en inhuur van een extern bureau, een (optionele) ontwikkeling van een vragenlijst of checklist, de uitvoering van het onderzoek (o.a. in de vorm van bestands- of marktonderzoek, deskresearch), analyse en rapportage en ten slotte de oplevering van een product (o.a. in de vorm van een rapport, presentatie of een workshop)(Belastingdienst, 2012<sup>a</sup>).

#### *Prioritering*

O&M beschikt over beperkte onderzoekscapaciteiten en moet daarom prioriteren opdat capaciteit op een gepaste wijze aan de binnenkomende opdrachten kan worden toegewezen. Opdrachten met prioriteit één worden zo veel mogelijk uitgevoerd. Opdrachten met prioriteit twee ook, mits er voldoende capaciteit beschikbaar is. Opdrachten met prioriteit drie worden doorgaans niet uitgevoerd in verband met de beperkte capaciteit (Belastingdienst, 2012<sup>a</sup>).



Tabel 15. Niveaus van prioritering bij O&M

Prioriteitsniveaus	Type onderzoek
Prioriteit 1	Strategische opdrachten met focus op externe klanten én de primaire processen
Prioriteit 2	Strategische/tactische opdrachten met focus op externe klanten of de primaire processen
Prioriteit 3	Operationele opdrachten met focus op interne klanten en/of secundaire processen

*Onderzoek voor Dienstverlening en Toezicht*

O&M kent een vaste en een variabele opdrachtenstroom voor zowel domein Dienstverlening als domein Toezicht (Belastingdienst, 2010<sup>b</sup>). Voorbeelden van vaste opdrachten voor domein Dienstverlening zijn de jaarlijkse Fiscale Monitor en het Continue Klanttevredenheidsonderzoek (CKTO). Vaste opdrachten voor domein Toezicht zijn de continu lopende steekproeven en monitoren. De variabele stroom van opdrachten, vaak ad hoc onderzoek genoemd, komen doorgaans voort vanuit plotseling opkomende vragen bij opdrachtgevers, organisatieontwikkelingen en verantwoordingsbehoeftes (Belastingdienst, 2012<sup>a</sup>).

Tabel 16. Regulier onderzoek voor domein Dienstverlening

Onderzoek	Inhoud
Fiscale monitor	Jaarlijks onderzoek naar de particulieren MKB/ondernemers, douaneklanten, toeslaggerechtigden en intermediairs naar het functioneren/de dienstverlening van de Belastingdienst en hun bereidheid om belasting te betalen
Continu klanttevredenheidsonderzoek (CKTO)	Maandelijks meting van de klanttevredenheid voor de kanalen Belastingtelefoon, balie en internet aan de hand van zeven kernvragen

Tabel 17. Regulier onderzoek voor domein Toezicht

Onderzoek	Inhoud
Steekproef particulieren en ondernemingen	Jaarlijks onderzoek naar het feitelijke nalevingsgedrag van burgers En van MKB-ondernemingen
MGO/ZGO-monitoren	Onderzoek onder MGO/ZGO ondernemingen naar de Compliance en ervaringen met eerdere klantbehandeling

# 5. RESULTATEN

---

*If the facts don't fit the theory, change the facts.*

- Albert Einstein

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Hierbij gaat het om de wijze van regievoering en kennismanagement en de relatie daartussen. Allereerst wordt de huidige wijze van regievoering en kennismanagement besproken. Daarna wordt ingegaan op de verwachte wijze van regievoering en kennismanagement, wijzend op de reeds zichtbare en verwachte gevolgen van de nieuwe regietaak van O&M. Door de grote overeenkomstigheid tussen de bevindingen van het domein Dienstverlening en het domein Toezicht worden deze gedurende het gehele hoofdstuk gezamenlijk behandeld. Wel is waar nodig aandacht voor bevindingen die enkel betrekking hebben tot het ene of het andere domein.

## 5.1 Huidige wijze van regievoering

In deze paragraaf wordt de huidige wijze van regievoering besproken, wijzend op de periode voorafgaand aan de komst van de nieuwe regietaak en bijbehorende besturingsproducten. Hierbij blijkt dat O&M voornamelijk is uitgegaan van *faciliterende regievoering* op onderzoek. Dit regietype is te herkennen aan de wijze waarop de verschillende regiecomponenten invulling krijgen. In deze paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

### 5.1.1 Regiecomponent 1: Overzicht creëren

De huidige mate van overzicht bij O&M van de kennisbehoefte vanuit de domeinen Dienstverlening en Toezicht blijkt erg beperkt. Naast een aantal vaste of reguliere onderzoeken die O&M voor Dienstverlening en Toezicht uitvoert, voert zij ook veel ongepland of 'ad hoc' onderzoek voor hen uit, vaak in opdracht van individuele opdrachtgevers. Deze onderzoeken zijn doorgaans relatief klein van omvang en komen voort uit spontaan opkomende en specifieke kennisbehoeften. Juist de overmaat aan deze ad hoc onderzoeken beperkt het overzicht van O&M. De inventarisatie van de kennisbehoefte wordt niet op een systematische wijze uitgevoerd, maar hangt voornamelijk af van de plotselinge kennisbehoefte vanuit Dienstverlening en Toezicht. Verschillende participanten spreken in dit verband over een overmaat aan 'los' onderzoek. Hiermee wordt bedoeld op onderzoeken die door willekeurige opdrachtgevers en op willekeurige momenten worden geïnitieerd, zonder voldoende aandacht voor samenhang en overlap met eerder uitgevoerd en lopend onderzoek.

*"De vraag definiëren is bij Toezicht slecht ontwikkeld. Het heeft nog teveel een ad hoc karakter. Zo van: 'ja, daar weten we te weinig van en moeten we misschien onderzoeken'. Dat wordt niet zo planmatig aangepakt." (TZ-1)*

Bij het initiëren van dit soort onderzoeken maken opdrachtgevers doorgaans gebruik van hun 'informele contacten' bij O&M; onderzoekers waar zij vaker mee hebben samengewerkt en waarmee zij een band hebben opgebouwd. De onderzoekers stellen zich hierbij vooral ondersteunend op, onder andere bij het scherp stellen van de kennisbehoefte en de onderzoeksvragen. Hier is een erg *flexibele* en *vraaggestuurde* inventarisatie van de kennisbehoefte herkenbaar, waarbij het gros van de onderzoeken door opdrachtgevers vanuit Dienstverlening of Toezicht geïnitieerd wordt. Het zijn met andere woorden vooral de opdrachtgevers die bepalen wat er onderzocht wordt. De invloed van de onderzoekers beperkt zich vaak tot de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd.

*"Het initiatief ligt bij Dienstverlening en O&M is vooral ondersteunend; de 'u vraagt wij draaien' gedachte. O&M is een plek waar opdrachtgevers hun vragen kwijt kunnen." (DV-1)*

Onderzoek dat geïnitieerd is door O&M komt relatief weinig voor. De voornaamste reden hiervoor is de doorgaans beperkte interesse vanuit de opdrachtgevers voor het type onderzoek dat de onderzoekers in gedachte hebben. Deze onderzoeken hebben namelijk vaak een meer fundamenteel en langdurig karakter, waarvan de nagestreefde kennis langer op zich doet wachten en tevens minder makkelijk toe te passen is. Hierdoor hebben onderzoekers het vaak moeilijk met het vinden van zogenaamde 'sponsors'; opdrachtgevers die bereid zijn hun onderzoeken te steunen en te financieren.

#### *Herkenbaar regietype*

De wijze waarop deze regiecomponent invulling krijgt wijst op een *faciliterende regisseur*. Er is sprake van een vraaggestuurde en veelal ad hoc inventarisatie, waarbij het initiatief voornamelijk bij de opdrachtgevers ligt. Onderzoekers stellen zich hierbij ondersteunend en flexibel op. Het vaak uitblijven van onderzoek dat door de onderzoekers geïnitieerd wordt wijst op een beperkte mate van doorzettingsmacht vanuit O&M, typerend voor dit regietype.

#### **5.1.2 Regiecomponent 2: Gemeenschappelijke koers bepalen**

Herkenbaar vanuit de grotendeels ad hoc inventarisatie van de kennisbehoefte blijkt geen sprake van een uitgesproken visie over de benodigde kennis en het uit te voeren onderzoek. Er is, met andere woorden, weinig aandacht voor de kennis die gezien het MLTP voor de domeinen Dienstverlening en Toezicht cruciaal is en hoe lopend en toekomstig onderzoek zich daartoe zouden moeten verhouden. Het ontbreekt aan expliciet benoemde kennisgebieden waar onderzoek zich op moet richten. Daarnaast ontbreekt het aan een overkoepelende onderzoeksplanning en -prioritering. Welk onderzoek wanneer wordt uitgevoerd is vooral afhankelijk van de vraag vanuit Dienstverlening en Toezicht en de

beschikbare onderzoekscapaciteit bij O&M. Dit is herkenbaar vanuit de vraaggestuurde werkwijze die eerder naar voren kwam. Het gemis van een overkoepelende visie en een planmatige aanpak leidt tot een *gefragmenteerd geheel*, waarbij onderzoek wordt geïnitieerd zonder deze eerst binnen een bepaald kader te plaatsen en in samenhang met andere onderzoeken te bezien.

*"Tot nu toe is het allemaal te fragmentarisch. Natuurlijk is er een continue onderzoekbehoefte, maar wat je eigenlijk wil is onderzoek op een hoger niveau plaatsen. Welke onderzoeken doen we nou wel en welke doen we niet? Vanuit een visie, en niet voor elk projectje een apart onderzoekje. Er is onvoldoende visie daarover. Er mist een overkoepelend plan; van wat doe je op korte, midden en lange termijn en in hoeverre raken we de belangrijke onderwerpen?" (DV-6)*

~ ~

*"Ik denk dat het goed zou zijn wanneer onderzoeken op een dusdanige manier geordend en geprioriteerd worden dat het geheel goed aansluit bij wat je als organisatie wilt. Nu hangt het meer af van: wie het eerst komt wie het eerst maalt, of van wie het hardst kan schreeuwen." (DV-3)*

De behoefte aan een overkoepelende onderzoeksplanning blijkt vooral bij Toezicht al een langere tijd te bestaan. Zowel Toezicht als O&M hebben verschillende pogingen gedaan om een onderzoeksplan op te stellen, met als doel onderzoek planmatig en vanuit samenhang te organiseren. Deze pogingen zijn echter keer op keer gestrand. Een onderzoeksplan opstellen blijkt, gezien de complexiteit van de kennisbehoefte en de onderzoeksthema's, geen makkelijke opgaven.

Overigens brengt het ontbreken van een expliciet uitgezette koers van onderzoek ook voordelen met zich mee. Samenhangend met de eerder geschetste informele en ad hoc wijze van de inventarisatie, leidt het ontbreken van een overkoepelende visie en planning van onderzoek tot veel autonomie bij zowel opdrachtgevers als onderzoekers. Zij kunnen hierdoor onderzoek doen dat hen interessant en nuttig lijkt, zonder dat deze eerst getoetst en gepland hoeft te worden. Het ontbreken van een visie en een planning leidt, met andere woorden, tot flexibele samenwerkingsverbanden tussen de onderzoekers en opdrachtgevers. Niet alleen hebben opdrachtgevers waar nodig snel toegang tot deskundige onderzoekers, ook kunnen onderzoekers onderzoek doen zonder rekening te hoeven houden met het 'strategische gedoe' daaromheen.

*"Het grappige is dat in een grote organisatie als deze onduidelijkheid ook voordelen heeft. Dat je via de informele weg toch je onderzoekjes kan laten doen. Maar toch kan geen serieuze organisatie dit een goed systeem vinden. Ik vind ook dat het professioneler moet, absoluut, maar dit heeft ook zijn pluspunten." (TZ-6)*

### *Herkenbaar regietype*

Door het ontbreken van een overkoepelende visie op kennis en planning van onderzoek lijken onderzoekers zich vooral te laten leiden door de visie van de opdrachtgevers. Dit wijst

op *faciliterende regievoering*. De flexibiliteit rondom de uitvoering van onderzoek is typerend voor dit regietype.

### 5.1.3 Regiecomponent 3: Samenwerking organiseren

Mede door een beperkt overzicht en het gemis van een overkoepelende visie op onderzoek blijkt er nauwelijks aandacht te zijn voor mogelijke samenwerkingsverbanden rondom onderzoek, noch vanuit O&M, noch vanuit Dienstverlening en Toezicht. Er is, met andere woorden, weinig oog voor overlap tussen de kennisbehoeften van de verschillende opdrachtgevers vanuit Dienstverlening en Toezicht. Hierdoor blijven kansen tot het initiëren van gemeenschappelijk onderzoek vaak onbenut. Ook de mogelijkheden tot het koppelen van kennisbehoefte vanuit Dienstverlening of Toezicht met andere organisatieonderdelen zoals Toeslagen en Douane worden vaak nagelaten. Volgens vrijwel alle participanten zouden juist de domeinen Dienstverlening en Toezicht, op basis van gedeelde doelgroepen (burgers, bedrijven en intermediairs), vaker gezamenlijk onderzoek moeten initiëren.

*"Ik vind dat er meer uitwisseling moet zijn vanuit de frontlinie (Dienstverlening) naar Toezicht over wat voor effect hun interventies hebben op het aanbod dat Dienstverlening krijgt. Dus de dingen die Toezicht doet waardoor wij veel telefoontjes binnenkrijgen. De terugkoppeling daarover is erg matig. O&M speelt daar denk ik wel een rol in, zij kan ons daar enorm bij helpen. Ik denk dat hun inzichten vanuit het onderzoek dat zij uitvoeren absoluut bij die feedback hoort."* (DV-7)

De beperkte aandacht voor overlap van kennisbehoeften kan allereerst begrepen worden vanuit het beperkte overzicht en de vraaggestuurde inventarisatie, waarbij onderzoekers zich voornamelijk op één opdrachtgever lijken te focussen. Dit betekent veel autonomie voor de opdrachtgevers bij het scherp stellen van het betreffende onderzoek, waardoor de toepasbaarheid van de onderzoeksresultaten voor hen toeneemt. Het betekent echter ook dat de zeldzame pogingen vanuit de onderzoekers tot het koppelen van verschillende opdrachtgevers vaak mislukken. Naar eigen zeggen moet je als onderzoeker 'wel heel erg je best doen' om een opdrachtgever zijn autonomie te doen delen met een ander.

Verschillende opdrachtgevers, zowel vanuit Dienstverlening als vanuit Toezicht, wijzen op hun beurt op een passieve houding vanuit O&M. Als dé centrale onderzoeksafdeling waar alle onderzoeksvragen samenkomen moet O&M volgens hen meer initiatief tonen en vaker kansen tot gemeenschappelijk onderzoek signaleren.

Ten slotte kan de beperkte aandacht voor overlap van kennisbehoeften worden verklaard door de kloof tussen de verschillende organisatieonderdelen. Er wordt gesproken over organisatieonderdelen als 'verschillende werelden' die te weinig samen optrekken, volgens verschillende geïnterviewden een logisch gevolg van het opsplitsen van een organisatie.

*"Er wordt wel wat samengewerkt, maar niet zo heel veel. Je merkt dat Dienstverlening en Toezicht redelijk gescheiden werelden zijn. Het is de bekende verkokering. Aparte organisatieonderdelen creëren betekent dat er paaltjes worden geslagen: dit is van mij en dit is van jou..."* (TZ-7)

"Soms zijn onderzoeksresultaten ook erg aantrekkelijk voor Dienstverlening of Toezicht, daar zou O&M actiever in kunnen zijn, in het verbinden daarvan. Voor mijn gevoel gebeurt dat te weinig. Dat je antwoord krijgt op vragen die je niet zelf gesteld hebt, maar wel mee zou kunnen zitten." (TZ-5)

#### *Herkenbaar regietype*

De beperkte aandacht vanuit O&M voor overlap van kennisbehoeften wijst op een *faciliterende houding* vanuit O&M. De onderzoekers lijken zich vooral te focussen op individuele opdrachten, iets wat de opdrachtgevers vanuit Dienstverlening en Toezicht door hun behoefte aan autonomie lijken te stimuleren. De lage mate van doorzettingsmacht bij de onderzoekers bij het pogen opdrachtgevers aan elkaar te koppelen is typerend voor dit regietype.

#### **5.1.4 Regiecomponent 4: Verantwoording afleggen**

Bij de afstemming rondom onderzoek tussen de onderzoekers en de opdrachtgevers ligt de nadruk op de voortgang van individuele opdrachten. Het algehele verloop van de lopende onderzoeken komt minder aan bod. Dit is te begrijpen door het ontbreken van een overkoepelende onderzoeksplanning en de vraaggerichte werkwijze rondom onderzoek, waarbij de spontane kennisbehoefte van de individuele opdrachtgever leidend is. De focus op individuele opdrachtgevers en hun kennisbehoeften leidt echter wel tot een erg *klantgerichte* imago van O&M, met name doordat de opdrachtgevers intensief bij het onderzoekstraject betrokken worden. Zowel aan het begin, tussendoor als aan het einde van het onderzoekstraject worden opdrachtgevers geïnformeerd over de voortgang van hun onderzoek. Dit gebeurt voornamelijk in de vorm van persoonlijke gesprekken tussen de onderzoeker en de opdrachtgever. Verschillende participanten spreken in dit verband over een goed samenspel tussen beleids- en onderzoekskennis, waar de toepasbaarheid van de onderzoeksresultaten bij gebaat is.

#### *Herkenbaar regietype*

De intensieve mate van afstemming met de opdrachtgevers wijst op een *faciliterende invulling* van deze regiecomponent. De ervaren klantgerichtheid vanuit de onderzoekers en de focus op de voortgang van individuele opdrachten bevestigt dit regietype.

## **5.2 Huidige wijze van kennismangement**

Na het bespreken van de huidige wijze van regievoering wordt in deze paragraaf ingegaan op de huidige wijze van kennismangement. Hierbij wordt allereerst stilgestaan bij het strategisch aspect van kennismangement en daarna bij het operationele aspect. Bij het laatstgenoemde wordt een onderscheid gemaakt tussen vier kennisprocessen: kennis ontwikkelen, kennis delen, kennis toepassen en kennis evalueren.

### **5.2.1 Strategisch kennismangement**

Vanuit strategisch kennismangement is allereerst behoefte aan een visie op kennisontwikkeling, waarbij wordt uitgegaan van een duidelijke relatie tussen onderzoek en de

organisatiestrategie. Hier blijkt in de huidige situatie weinig aandacht voor te zijn. Er wordt, anders gezegd, onvoldoende stilgestaan bij de relatie tussen het onderzoek dat voor Dienstverlening en Toezicht wordt uitgevoerd en het MLTP van de Belastingdienst. Dit is herkenbaar vanuit het ontbreken van een gemeenschappelijk uitgezette koers van onderzoek, zoals bij het behandelen van regiecomponent 2 naar voren is gekomen. Verschillende participanten spreken over onvoldoende aandacht voor de meer fundamentele vragen als: *welke kennis hebben wij als organisatie dringend nodig?* En *waar liggen de blinde kennisvlekken?* Anderen spreken over het ontbreken van kaders waarbinnen lopend en toekomstig onderzoek geplaatst kunnen worden, zodat haar de relevantie van deze onderzoeken zichtbaar wordt en samenhang kan ontstaan.

*"Het heeft echt te maken met het zoeken naar de blinde vlekken, de kennis die nodig is om je werk beter te kunnen doen. Dat is lastig want je kunt in beginsel alles onderzoeken, maar wat is het meest cruciaal? Er is soms de neiging om bij elke vraag een onderzoek op te starten. Het is soms 'modisch' om veel onderzoek te doen, maar dat is ook een valkuil. Kennis moet je systematisch en planmatig ontwikkelen. Dus als O&M zich alleen laat leiden door onze vragen, wat zij overigens ook moet doen, want de een sluit de ander niet uit, maar dan blijf je wel op een bepaald niveau steken." (TZ-1)*

Naast weinig besef over de strategische waarde van onderzoek, blijkt weinig aandacht voor relevante trends en ontwikkelingen. Er blijkt een overmaat aan *reactief onderzoek* te zijn, waarbij de focus ligt op de vragen van 'het hier en nu'. Dit heeft voornamelijk te maken met de vraaggestuurde werkwijze, waarbij de spontane en specifieke kennisbehoefte van opdrachtgevers centraal staat. Er wordt relatief weinig proactief onderzoek uitgevoerd dat zich meer richt op de vragen van de toekomst. Verschillende participanten spreken in dit verband over: 'het achter de feiten aan lopen'. Anderen geven aan dat het huidig onderzoek meer dient 'voor het blussen van branden dan het voorkomen ervan'.

### **5.2.2 Operationeel kennismanagement: kennis ontwikkelen**

Bij het ontwikkelen van nieuwe kennis is het allereerst belangrijk dat er kritisch wordt nagegaan welke toegevoegde waarde het beoogde onderzoek zal hebben voor de organisatie. Het gaat met anderen woorden om de vraag: *hoe relevant en noodzakelijk is het betreffende onderzoek op dit moment?* Deze kritische benadering wordt door vrijwel alle participanten gemist. Er is geen sprake van expliciete en gemeenschappelijk vastgestelde toetsingscriteria voor onderzoek, herkenbaar vanuit de beperkte aandacht voor de cruciale kennisgebieden, zoals bij strategisch kennismanagement besproken. Of een onderzoek wordt uitgevoerd of niet is met name afhankelijk van de kennisbehoefte van de opdrachtgever, de beschikbaarheid van de onderzoeker en min of meer impliciete en persoonlijke toetsingscriteria. Met betrekking tot de laatstgenoemde wordt ook wel gesproken over een soort 'onderbuikgevoel' waarmee onderzoekers en opdrachtgevers de relevantie en de prioriteit van het betreffende onderzoek bepalen. Ook het intakegesprek bij O&M, waarbij nieuwe opdrachten aan de groep worden voorgelegd, blijkt meer een

formaliteit dan een toetsingsmoment. Volgens verschillende participanten wordt te vaak en te snel overgegaan tot onderzoek, waardoor kostbare onderzoekscapaciteit verloren gaan.

*"Geen objectieve criteria. Onderzoeken worden in de intake behandeld en dan mag iedereen ervan vinden wat die wil. En daarna wordt het onderzoek uitgevoerd, of niet. Prioritering en toetsing is er minder. De toetscriteria zijn afhankelijk van wie er dan bij de intake aanwezig is, want de één hanteert die, en de ander weer andere criteria." (TZ-8)*

~ ~

*"Alles kan. Dus ik kan gewoon vinden dat wij vanuit hier (Dienstverlening) hartstikke goed bezig zijn en het allemaal voor ons zien. En dan voor ik al mijn vragen richting O&M. En zij vinden alles goed, zeggen overal 'ja' op. Ze zeggen nooit nee, stellen nooit iets uit en doen nooit iets op een andere manier, dat gebeurt gewoon niet." (DV-7)*

Het ontbreken van expliciete toetsing(criteria) zorgt weliswaar voor een onduidelijk en gefragmenteerd geheel, het zorgt echter ook voor een flexibele samenwerking tussen opdrachtgever en onderzoeker, gebaseerd op informele relaties. Ook vanuit O&M blijkt dat sommige onderzoekers veel waarde hechten aan de flexibele werkwijze rondom onderzoek.

*"Volgens mij wisselt dat bij de onderzoekers. Sommigen vinden het wel lekker zoals het gaat. Geen gedoe, gewoon je ding doen, kijken wat er op je pad komt. Zij vinden het ook gewoon leuk om data bij elkaar te zoeken en aan elkaar te knopen. Gewoon heel klantgericht, zo van: als de klant dat vraagt, dan doen we dat." (TZ-9)*

Naast het toetsen van onderzoeksvorstellen moet worden nagegaan of de beoogde kennis al beschikbaar is door eerder onderzoek. Hierdoor hoeft het wiel niet opnieuw uitgevonden te worden en blijft onderzoekscapaciteit bespaard. Vrijwel unaniem geven participanten aan dat er te weinig met bestaande kennis wordt gedaan, waardoor onnodig onderzoek kan plaatsvinden. Het nalopen van reeds beschikbare kennis blijkt vooral op een impliciete wijze te gebeuren. Hierbij is het voornamelijk de onderzoeker die, al dan niet in overleg met collega onderzoekers, nagaat of er al eerder soortgelijk onderzoek is uitgevoerd of niet. Het verkregen antwoord is dan ook enigszins op toeval gebaseerd. Een expliciet overzicht van de in het verleden uitgevoerde onderzoeken is er niet. Er wordt wel gewezen naar de O&M website, waar een deel van de door O&M opgestelde onderzoeksrapporten vermeld staat, maar een echt informatiesysteem met alle beschikbare kennis ontbreekt. Er zijn door de tijd heen verschillende pogingen gedaan om een (digitaal) overzicht van de bestaande kennis te creëren; dit bleek echter te moeilijk om te verwezenlijken.

*"We wilden een bibliotheek organiseren met artikelen, boeken en onderzoeksrapporten, maar je eigen onderzoeken beheren is het moeilijkste van allemaal. Die bibliotheek is een beetje gestrand. We waren ermee bezig en iedereen vond het nuttig. Dat je op trefwoorden en onderwerpen kon zoeken. Maar het is er nog steeds niet. Nu worden onderzoeken wel opgeslagen, maar je kunt ze niet systematisch opzoeken. Dus je moet weten dat die en die toen dat onderzoek hebben uitgevoerd en dat je dus daar*



*moet zoeken. Wat we nu doen wanneer een onderwerp opkomt, is onderling kijken of dat al eerder gedaan is of niet. Dan weet je toevallig dat een thema in 2006 al een keer onderzocht is.” (TZ-8)*

Ten slotte gaat het, wanneer onderzoek eenmaal in uitvoering is, om het tijdig en intensief betrekken van opdrachtgevers bij het onderzoekstraject. Hierdoor ontstaat eigenaarschap vanuit de opdrachtgever en is de kans groter dat de onderzoeksbevindingen daadwerkelijk ingezet worden. Hierover blijken de participanten vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht erg tevreden. Dit is herkenbaar vanuit de eerder besproken intensieve afstemming over de voortgang van onderzoek. Er blijkt een nauwe samenwerking te bestaan tussen de opdrachtgevers en de onderzoekers, waarbij de eerstgenoemde regelmatig op de hoogte wordt gesteld van de ontwikkelingen rondom een onderzoek.

### **5.2.3 Operationeel kennismanagement: Kennis delen**

Bij het delen van de onderzoeksbevindingen met de opdrachtgevers is het allereerst van belang om een manier van kennisoverdracht te kiezen waarmee de kennis zo volledig en begrijpelijk mogelijk overkomt. Hierbij blijken onderzoekers van een *flexibele aanpak* uit te gaan, waarbij de wijze van kennisdeling afhangt van het type kennis, de wensen van de opdrachtgevers en de mogelijkheden van de onderzoeker. Zo kan bij concrete informatie gekozen worden voor het overhandigen van een rapport, terwijl bij meer abstracte informatie een combinatie van een rapport en een presentatie kan worden ingezet.

*“Het delen van de resultaten gebeurt op een erg persoongerichte manier, vooral bij ad hoc onderzoek. Bij de daadwerkelijke overdracht besluiten wij onder andere op basis van onze deskundigheid tussen bijvoorbeeld een rapport, een presentatie, een masterclass of een workshop.” (DV-1)*

Daarnaast spreken participanten doorgaans met tevredenheid over de snelheid van kennisdeling. Hierbij gaat het over het tijdsbestek vanaf het moment dat een opdrachtgever een opdracht bij een onderzoeker levert tot aan het moment dat de onderzoeker de onderzoeksbevindingen met de opdrachtgever deelt. De tevredenheid van de opdrachtgevers over de snelheid van kennisdeling onderstreept de klantgerichte werkwijze van de onderzoekers, waarbij individuele opdrachtgevers en opdrachten centraal staan.

Tegenover de snelle en flexibele wijze van kennisdeling staat het beperkte bereik van de onderzoeksbevindingen. Met name ad hoc onderzoeken komen de resultaten doorgaans niet verder dan de initiële opdrachtgevers. Hierdoor is het proces van kennisdeling erg persoonsgericht en komt de kennis vaak volledig en begrijpelijk over. De keerzijde is echter dat opdrachtgevers zelden onderzoeksbevindingen aangereikt krijgen zonder dat ze er zelf om gevraagd hebben. Dit is herkenbaar vanuit de beperkte aandacht, dat uitgaat naar de overlap van kennisbehoeften.

*“Mijn beeld is dat we te weinig met onze bevindingen doen. Dat deze best wat breder gedeeld kunnen worden en dat we ook te weinig verbanden leggen tussen de onderzoeken die we doen. Dat zijn twee*

*dingen die beter kunnen. Dus we weten iets, maar hoe zorg je dat die kennis bij diegenen terecht komt die het nodig hebben, en hoe organiseer je de samenhang tussen de onderzoeken?" (TZ-4)*

Ten slotte dient de opgebrachte kennis toegankelijk gemaakt te worden voor de rest van de organisatie. Hierbij kan worden gedacht aan een toegankelijk kennissysteem waarin alle relevante kennis wordt opgeslagen en inzichtelijk wordt gemaakt. Een dergelijke functie is er, zoals al eerder besproken, nooit echt geweest. Opvallend is een dergelijk systeem ook niet altijd even gewenst is. Verschillende participanten vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht geven aan dat een allesomvattend kennissysteem erg moeilijk is om vorm te geven en te beheren. Daarnaast is het vaak nauwelijks toegankelijk voor buitenstaanders. De voorkeur gaat dan ook uit naar de informele contacten met de onderzoekers, waarbij opdrachtgevers indien nodig over de stand van kennis kunnen informeren. Er wordt in dit verband gesproken over een kennisoverzicht 'in de hoofden van de onderzoekers'. Het gaat dan vooral om de senior onderzoekers die al een langere tijd bij O&M werkzaam zijn en een globaal beeld hebben van de onderzoeken die door henzelf en O&M collegae zijn uitgevoerd. Dit is volgens verschillende participanten een goede en snelle manier om te achterhalen of een bepaalde vraag al beantwoord is of niet.

*"Er ligt nergens een 'body of knowledge' of iets dergelijks. De Belastingdienst draait heel erg op informele netwerken. Je gaat denken in termen van: wie zou dat weten, of wie weet iemand die dat zou weten? Via de informele weg. Zo'n overzicht kan heel nuttig zijn en het is ook heel makkelijk om zoiets te willen, maar ik weet hoe moeilijk het is om zoiets voor elkaar te krijgen. En de oplossingen van voorheen hielpen niet, dat er tien duizenden onderzoeken op een website staan, dat werkt niet. Ik vind het veel beter dat ik via iemand bij O&M ergens achter kom, dan ben ik namelijk binnen vijf minuten klaar, veel sneller dan dat ik het zelf moet opzoeken. Het is fijn dat er onderzoekers zijn die een bepaald kennisgebied afdekken. De persoonlijke entree bij O&M is belangrijker dan dat ik op een website alles over me heen krijg." (DV-3)*

#### **5.2.4 Operationeel kennismangement: Kennis toepassen**

De toepasbaarheid van de onderzoeksbevindingen die door O&M aan Dienstverlening en Toezicht worden geleverd blijkt moeilijk te beoordelen. Verschillende participanten wijzen op de onvoorspelbaarheid van de geleverde kennis die niet altijd direct toepasbaar hoeft te zijn, maar soms ook pas weken of maanden later van nut kan blijken. Daarnaast komen onderzoeksbevindingen regelmatig 'via via' bij andere opdrachtgevers terecht die er wellicht ook wat mee kunnen, soms zelfs meer dan de initiële opdrachtgevers. Desalniettemin spreken vrijwel alle participanten vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht met tevredenheid over de toepasbaarheid van de geleverde onderzoeksbevindingen. Onderzoeksbevindingen gaven doorgaans adequaat antwoord op hun kennisvragen. Dit is met name als gevolg van de intensieve samenwerking tussen onderzoeker en opdrachtgever, waardoor onderzoeksbevindingen zelden van de initiële kennisbehoefte van de opdrachtgever afwijken.

*"De toepasbaarheid van de onderzoeksbevindingen is over het algemeen erg prima. Vooral omdat wij, vooral tijdens de ontwerpfase, intensief worden meegenomen in de afstemming over hoe en wat er precies moet worden onderzocht. Daardoor weten we wat we krijgen en dat krijgen we dan ook." (TZ-1)*

Wel kan een onderscheid worden gemaakt tussen de toepasbaarheid van het onderzoek dat door de onderzoekers is geïnitieerd, wat vaak een meer fundamenteel karakter heeft, en het onderzoek dat door de opdrachtgevers geïnitieerd is, wat meer naar het toegepaste neigt. Het gaat hier voor de duidelijkheid om het ad hoc onderzoek dat door O&M, Dienstverlening of Toezicht geïnitieerd wordt. Hierbij blijkt dat de kennis die verkregen is vanuit het meer fundamentele onderzoek doorgaans minder snel toepasbaar is. Daarentegen zijn deze bevindingen wel interessanter voor het denken op strategisch niveau en daarmee interessant voor de hogere lagen van Dienstverlening en Toezicht. De ad hoc onderzoeken die op initiatief van de opdrachtgevers worden uitgevoerd vertonen het tegenovergestelde effect en blijken vooral op tactisch (proces- en projectniveau) en op operationeel niveau (de daadwerkelijke uitvoering bij de verschillende Belastingregio's) goed inzetbaar, maar zijn voor het strategisch niveau minder zinvol.

*"Het type kennis waar O&M zich mee bezig houdt is vaak heel abstract. Ik geef je een voorbeeld: Een onderzoeker is helemaal tevreden wanneer hij een verband ontdekt, ook al is dat in termen van één procent. Voor een practicus is dat helemaal niets, want dan moeten we allerlei veranderingen gaan invoeren, terwijl het effect nihil is. Dus ik heb soms ook geen behoefte om iets in de hoofden van die mensen bij de regio's te stoppen, want ze kunnen er toch niets mee." (TZ-5)*

Over de reguliere opdrachten zijn zowel onderzoekers als opdrachtgevers vanuit Dienstverlening en Toezicht erg te spreken. Onderzoeken zoals de fiscale monitor en de steekproeven bestaan al een lange tijd en hebben hun waarde voor de organisatie(onderdelen) al bewezen. Wel wordt vrijwel unaniem aangegeven dat er met de data die door dergelijke grootschalige onderzoeken wordt verzameld veel meer antwoorden kunnen worden gegeven dan tot nu toe gedaan is. Onder andere door het uitvoeren van verdiepingsanalyses valt met name op strategisch niveau nog veel winst te behalen. Daarnaast kunnen de veelal ad hoc opkomende onderzoeken van strategische waarde zijn, mits zij verbreed of samengebracht worden tot een groter onderzoek. Ook dit gebeurt in onvoldoende mate. Beide punten lijken vooral te maken te hebben met de vraaggestuurde werkwijze, waarbij de visie van de individuele opdrachtgevers bepalend is en daardoor samenhang en 'het groter plaatje' gemist wordt.

#### **5.2.5 Operationeel kennismanagement: Kennis evalueren**

Als laatste stap in het operationele proces van kennismanagement moet worden teruggeblikt op het uitgevoerde onderzoek, waardoor mogelijke verbeterpunten in het onderzoeksproces bekend worden. Van een dergelijke evaluatiefase of natraject blijkt in de huidige situatie geen sprake. Er bestaat wel zoiets als een *evaluatieformulier*, bedoeld voor onderzoeken van minimaal 200 onderzoeksuren. Dit formulier meet echter alleen de

tevredenheid van de opdrachtgevers over de ervaren samenwerking en zegt heel weinig over de waarde van de verkregen kennis en de impact van het onderzoek. De meeste participanten kennen of gebruiken het evaluatieformulier dan ook niet, zij zien het nut er niet van in.

*"Het evaluatieformulier heeft totaal geen betekenis. De opdrachtgever zegt dan dat hij het een 7 vond. Dan gaat het over het contact en de samenwerking, niet over de waarde van het onderzoek. Evaluatie neemt ook wel min of meer vanzelf plaats. Als een onderzoeker een goed onderzoek uitvoert, en het wordt gebruikt, dan wordt hij weer gevraagd, en dan gaat het proces door, en zo ontwikkelen kennis en mensen zich in een grote beweging. Een vraag als: 'wat heeft dit onderzoek voor ons opgeleverd?' voldoet daar niet aan." (TZ-9)*

Enkele participanten zien dat de functie van een evaluatiefase redelijk gedekt wordt door de doorgaans vaste samenwerkingsverbanden tussen onderzoekers en opdrachtgevers, waardoor er onderling kennis wordt opgebouwd, lessen worden getrokken en een leerproces ontstaat. De meeste participanten zijn echter van mening dat er veel kansen blijven liggen door het ontbreken van een terugblik op het proces en aandacht voor de outcome van onderzoek. Het gaat volgens hen vaak als volgt: onderzoek doen, bevindingen delen en punt. Hierbij wordt volgens hen onvoldoende aandacht besteed aan interessante vervolgonderzoeken en verdere verdieping van kennis. Dit is herkenbaar vanuit onder andere de beperkte benutting van de data dat door middel van de reguliere opdrachten verzameld wordt.

### **5.3 Analyse van de huidige situatie**

In de voorgaande twee paragrafen is stilgestaan bij de huidige wijze van regievoering en kennismanagement. In deze paragraaf wordt de relatie tussen beide onder de loep genomen. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen van dit onderzoek. Elke deelvraag wordt uitgebreid behandeld.

#### **1. Welke invulling kent de huidige wijze van regievoering op onderzoek vanuit O&M?**

Met betrekking tot de eerste deelvraag kan worden gesproken over een *faciliterende invulling* van regievoering waarbij O&M zich vooral ondersteunend opstelt en over een beperkte mate van visie en doorzettingsmacht beschikt. Dit is gebleken vanuit een analyse van de wijze waarop de verschillende regiecomponenten ingevuld zijn.

Allereerst blijkt sprake te zijn van een veelal vraaggestuurde inventarisatie waarbij de spontane kennisbehoefte van de opdrachtgevers vanuit Dienstverlening en Toezicht centraal staan. Hierdoor ontbreekt het bij O&M aan een allesomvattend overzicht wat een negatieve uitwerking heeft op haar doorzettingsmacht, herkenbaar aan het vaak uitblijven van onderzoek dat door onderzoekers wordt geïnitieerd.

Daarnaast ontbreekt het aan een gemeenschappelijke visie op kennis en een planning van onderzoek. Er blijkt weinig aandacht voor de cruciale kennisgebieden en voor het verband tussen onderzoek en het MLTP van de Belastingdienst. Onderzoekers laten zich vooral leiden door de spontane kennisbehoefte van de opdrachtgevers. Als gevolg hiervan ontstaat een gefragmenteerd geheel, waarbij onderzoeken langs elkaar worden uitgevoerd, zonder aandacht voor onderlinge samenhang. Dit is terug te zien aan het ontbreken van samenwerking tussen opdrachtgevers op basis van gedeelde kennisbehoeften.

Ten slotte is bij het afleggen van verantwoording vanuit O&M een nadruk op de voortgang van individueel onderzoek te zien, met weinig aandacht voor het geheel van lopende onderzoeken voor Dienstverlening of Toezicht.

Tabel 18. *Huidige invulling van de regiecomponenten*

Regiecomponent	Plus- en minpunten
Overzicht creëren	+ Veel informeel contact tussen onderzoeker en opdrachtgever - Beperkt overzicht door veel 'los' en ad hoc onderzoek
Gemeenschappelijke koers bepalen	+ Flexibele samenwerking en kennistoever - Gefragmenteerd geheel van langs elkaar lopend onderzoek
Samenwerking organiseren	+ Grote focus op individuele onderzoeken en opdrachtgevers - Beperkte aandacht voor overlap van kennisbehoeften
Verantwoording afleggen	+ Persoonlijke en intensieve afstemming rond individueel onderzoek - Beperkte verantwoording over de algehele voortgang

De ondersteunende houding vanuit O&M leidt weliswaar tot een volgens verschillende participanten 'rommelige' toestand met weinig zicht op het geheel, het brengt echter ook verschillende positieve punten met zich mee. Zo werken opdrachtgevers en onderzoekers intensief en op basis van informele contacten samen. Daarnaast genieten opdrachtgevers van veel autonomie en input tijdens het onderzoekstraject en worden hun kennisbehoeften doorgaans snel en accuraat bevredigd. O&M geniet op haar beurt van een flexibele en klantgericht imago bij zowel Dienstverlening als Toezicht.

## **2. Welke wijze van kennismanagement is binnen de Belastingdienst zichtbaar?**

De faciliterende regievoering zoals hierboven beschreven blijkt een duidelijke invloed te hebben op de wijze van kennismanagement. Ook hier zijn zowel positieve als negatieve punten aan te wijzen. Beginnend met het laatste is een duidelijk tekort aan strategisch kennismanagement zichtbaar. Door een beperkt overzicht van de kennisbehoefte en door het ontbreken van een gemeenschappelijke koers van onderzoek is het verband tussen de uitgevoerde onderzoeken en de MLTP niet altijd vanzelfsprekend. Daarnaast is er weinig aandacht voor de meer fundamentele vragen zoals: *welke kennis hebben we als organisatie nodig? En waar liggen onze blinde kennisvlekken?* De focus van zowel onderzoekers als opdrachtgevers lijkt vooral op het huidige en de operationele vraagstukken te liggen en minder op het groter geheel.

Tabel 19. *Huidige invulling van kennismanagement*

KM niveaus	Plus- en minpunten
Strategisch KM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weinig verband tussen onderzoek en de organisatiestrategie</li> <li>- Geen expliciete kennisgebieden of onderzoekskader</li> <li>- Beperkte zicht op de blinde kennisvlekken</li> <li>- Veelal reactief onderzoek over het 'hier en nu'</li> </ul>
Operationeel KM	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Flexibele kennisontwikkeling vanuit O&amp;M</li> <li>+ Veel betrokkenheid en eigenaarschap vanuit opdrachtgevers</li> <li>+ Snelle deling van kennis</li> <li>+ Goede toepasbaarheid op tactisch en operationeel niveau</li> <li>- Beperkte toetsing van nieuwe onderzoeksvorstellen</li> <li>- Beperkt overzicht van de kennisstatus</li> <li>- Beperkt bereik van kennis</li> <li>- Beperkte toepasbaarheid op het strategisch niveau</li> <li>- Beperkte aandacht voor een natraject of evaluatiefase</li> </ul>

Op operationeel kennismanagementniveau is gekeken naar de wijze van kennisontwikkeling, -deling, -toepassing en -evaluatie. Met betrekking tot het ontwikkelen van kennis ontbreekt het, mede door het gemis van een gemeenschappelijke koers van onderzoek, aan expliciete toetsingscriteria voor nieuwe onderzoeksvorstellen. Tevens ontbreekt het aan een adequaat overzicht van de reeds beschikbare kennis. Hierdoor worden onderzoeksvorstellen niet altijd kritisch genoeg bezien en kan onnodig onderzoek uitgevoerd worden, waardoor verspilling van onderzoekscapaciteit kan worden uitgesloten. Het voordeel is de erg flexibele instelling van de onderzoekers die doorgaans grote bereidheid tonen voor het oplossen van de kennisproblemen van hun opdrachtgevers.

Bij kennisdeling is de invloed van de beperkte aandacht voor overlap van kennisbehoeften zichtbaar in het teleurstellende bereik van de onderzoeksresultaten. Door onvoldoende koppeling van opdrachtgevers komt kennis doorgaans niet verder dan de initiële opdrachtgever. De focus ligt vooral op 'één onderzoek, één opdrachtgever'. Hier speelt tevens het gemis van een overzicht van de kennisbehoeften een belangrijke rol, zonder overzicht zijn de verbanden tussen de verschillende kennisbehoeften minder snel gelegd. Een voordeel van de focus op individuele opdrachtgevers is de snelle en persoonsgerichte wijze van kennisdeling. Hierdoor kan kennis op een volledige en een begrijpelijke wijze met de opdrachtgever worden gedeeld.

De ondersteunende instelling vanuit O&M blijkt een positieve uitwerking te hebben op de toepasbaarheid van kennis, zowel op tactisch als op operationeel niveau. Door de continue afstemming met opdrachtgevers over de voortgang van onderzoek, zoals bij het afleggen van verantwoording naar voren kwam, zijn onderzoeksresultaten eenvoudig en snel inzetbaar. De waarde van de gevonden kennis voor het strategisch niveau blijken echter beperkt.

Ten slotte kan de minimale aandacht voor de evaluatie van onderzoek begrepen worden vanuit de focus op de ad-hoc kennisbehoefte. Deze instelling betekent namelijk een

nadruk op kort-cyclisch denken, waardoor na het afleveren van onderzoeksresultaten het operationele proces in principe beëindigd wordt.

## 5.4 Verwachte wijze van regievoering

Nu de huidige wijze is behandeld wordt in de komende drie paragrafen de *verwachte* wijze van regievoering en kennismanagement onder de loep genomen, hierbij aandacht voor de al zichtbare en in de nabije toekomst aannemelijke veranderingen. Sinds de tweede helft van 2011 maakt O&M een duidelijke beweging richting een meer visionaire regievoering, onder andere door de vorming van de kennisagenda en de onderzoeksplannen van Dienstverlening en Toezicht. Deze en andere ontwikkelingen worden hieronder uitvoerig geanalyseerd door de bespreking van de regiecomponenten.

### 5.4.1 Regiecomponent 1: Overzicht creëren

Met betrekking tot het creëren van overzicht van de kennisbehoefte is een duidelijke beweging richting een meer systematische en meeromvattende inventarisatieslag zichtbaar, zowel ten aanzien van domein Dienstverlening als domein Toezicht. Hierdoor is de mate van overzicht bij O&M aanzienlijk toegenomen. Verschillende inventarisatie-activiteiten staan hierbij centraal. Deze worden kort toegelicht.

#### *Formulering van kennisthema's*

Allereerst hebben de onderzoekers, op basis van onder andere een O&M conferentie en een analyse van de stand van zaken in de wetenschappelijke wereld, een aantal zogenaamde *kennisthema's* geformuleerd. Deze kennisthema's, ook wel kennisdomeinen of –gebieden genoemd, dienen als richtlijn voor het creëren van een totaal overzicht van de kennisbehoefte vanuit Dienstverlening en Toezicht. De thema's fungeren in feite als kapstokken waaraan de huidige en toekomstige onderzoeksvragen opgehangen kunnen worden. Met andere woorden, met de benoeming van deze thema's heeft O&M de basis voor verdere inventarisatie gelegd. Bij het behandelen van de volgende regiecomponent wordt verder ingegaan op de kennisthema's van Dienstverlening en Toezicht.

#### *Overleg met opdrachtgevers*

Na het formuleren van de kennisthema's zijn gesprekken gevoerd met onder andere adviseurs en managers van de domeinen Dienstverlening en Toezicht om na te gaan welke kennis zij nodig hebben. Hierbij ging het voornamelijk om vragen als: *met welke kennis zouden jullie je werk beter kunnen uitvoeren? Welke kennis mis je? Welke thema's vind jij belangrijk?* Hierbij kwamen vooral de project- en procesgerichte onderzoeksvragen naar voren. Deze zijn vervolgens door de onderzoekers aan de verschillende kennisthema's gekoppeld. Hierbij zijn bepaalde onderzoeksvragen samengevoegd en zijn andere vragen weggelaten in verband met onvoldoende verband met de kennisthema's. Hier is meer invloed vanuit de onderzoekers op het *wat* van onderzoek zichtbaar.

### *Documentanalyse*

Naast het overleggen met opdrachtgevers hebben onderzoekers verschillende strategische documenten van de Belastingdienst en van de domeinen Dienstverlening en Toezicht geanalyseerd. Hierbij is gezocht naar mogelijke veronderstellingen en onderzoeksvragen die toetsing behoeven. Een van de belangrijkste documenten hierbij was het Middenlang Termijnplan van de Belastingdienst. De vondst die verkregen is vanuit de documentenanalyse is zoveel mogelijk aan de kennisthema's gekoppeld.

### *Bepalen van de huidige kennisstatus*

Ten slotte hebben de onderzoekers bij elk kennisthema, per doelgroep (burgers, bedrijven, intermediairs) de reeds beschikbare en ontbrekende kennis bepaald. Het ging hierbij per thema om de vraag: *wat weten we wel en wat weten we niet en wat moeten we nog onderzoeken?* De gevonden blinde kennisvlekken zijn aan de kennisthema's gevoegd. Deze toevoeging wijst wederom op een toename van aanbodgestuurd inventarisatie. Verder is een opsomming gemaakt van de onlangs uitgevoerde, de momenteel lopende en de in de nabije toekomst geplande onderzoeken voor domeinen Dienstverlening en Toezicht.

### *Ronde tafel gesprekken*

Waar de voorgaande inventarisatieactiviteiten vooral intern gericht waren, is door middel van de zogenaamde *ronde tafel gesprekken* een meer externe inventarisatieslag geslagen. Dit zijn kleinschalige bijeenkomsten met aanwezigheid van enkele strategische actoren vanuit de Belastingdienst, een aantal hoogleraren vanuit verschillende universiteiten en enkele onderzoekers en/of managers vanuit O&M. Het idee is om tijdens deze bijeenkomsten tot de essentie van de kennisthema's te komen. Het gaat hier om het formuleren van belastingdienstbrede vragen. Daarnaast fungeren deze bijeenkomsten als een eerste stap richting mogelijk samenwerkingsverbanden met interessante kennisinstellingen en overheidsorganisaties.

### *Afstand met 'de dagelijkse praktijk'*

Aan participanten vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht is gevraagd in hoeverre zij vinden dat O&M door de bovengenoemde inventarisatieactiviteiten een volledig beeld heeft gekregen van wat er bij hen speelt en van de kennis zij nu, maar ook in de toekomst behoefte aan hebben. Het gros van de participanten is hierbij van mening dat het overzicht van O&M aanzienlijk gegroeid is en verder zal groeien door ondermeer de te volgen ronde tafelgesprekken. Er wordt echter ook aangegeven dat het beeld van O&M, van wat er zich in de uitvoering ofwel in 'de dagelijks praktijk' afspeelt, nog altijd beperkt is. Hiermee wordt bedoeld op de afstand tussen O&M en de Belastingregio's waar de daadwerkelijke uitvoering plaats vindt. Participanten zien het nut voor O&M er ook niet van in om zich op dat gebied te gaan verdiepen, omdat dat simpelweg zonde is van de onderzoekscapaciteit. Het betekent volgens hen echter wel dat de inventarisatie van de kennisbehoefte en de afstemming vanuit O&M met haar opdrachtgevers een continu proces moeten zijn, zodat onderzoek goed aansluit bij waar de praktijk mee zit.



*"CKC is wel een beetje een ivoren toren. De dagelijkse praktijk, daar zijn CKC en O&M wat minder bij aangesloten. Die ervaring heb je soms wel echt nodig bij onderzoek. Daarom moet je op zoek naar een goede balans tussen onderzoek- en praktijkkennis." (TZ-3)*

#### *Bredere inventarisatie*

Verschillende participanten vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht wijzen op de behoefte naar een breder overzicht van relevante activiteiten en onderzoeken die door vergelijkbare organisaties worden uitgevoerd. O&M wordt als de ideale partij binnen de Belastingdienst gezien om hierin het voortouw te nemen, vooral door haar deskundigheid op het gebied van onderzoek. Daarnaast maakt het relatief grote aantal hoogwaardige onderzoekers waar O&M over beschikt, haar een aantrekkelijke samenwerkingspartner voor andere organisaties. Bij deze verdere inventarisatieslag wordt onder andere gedacht aan het signaleren van *best practises* en van relevante kennis bij organisaties binnen en buiten de Nederlandse grenzen. Nog een stap verder en O&M zou als een netwerkmanager kunnen fungeren bij het koppelen van actoren vanuit Dienstverlening of Toezicht aan actoren van vergelijkbare afdelingen bij andere organisaties.

*"Ik zou het goed vinden als een stukje capaciteit zou worden gereserveerd bij O&M die zich continu bezig houdt met het monitoren van wat er buiten de Belastingdienst en zelfs buiten het land te vinden is aan relevant kennis. Intern moet O&M sowieso het centrale punt zijn, maar ook extern zou een lijn met universiteiten en andere vergelijkbare organisaties kunnen worden gelegd. Daar kennis weghalen, voorbeeld aanpakken en interventies in beeld brengen. Bij het presenteren van hun eigen onderzoeksresultaten kan O&M ook de bevindingen van andere organisaties presenteren waardoor de Belastingdienst als geheel profiteert." (DV-5)*

#### *Herkenbaar regietype*

Waar tot nu toe de inventarisatie vooral gebaseerd is geweest op 'los' en ad hoc gedreven onderzoek, is hierboven een beweging te zien richting een meer systematische en alles omvattende inventarisatieslag met een voorkeur voor vooraf gepland onderzoek. Hierbij nemen de onderzoekers het voortouw door het verzamelen en categoriseren van de kennisbehoefte vanuit Dienstverlening en Toezicht en het vervolgens afstemmen met de opdrachtgevers. Daarnaast is een toename te zien in aanbodgestuurde inventarisatie van onderzoek, waarbij naast opdrachtgevers ook onderzoekers kennisbehoefte signaleren. Dit alles wijst op een *visionaire regievoering* vanuit O&M. Ten slotte blijkt een *beheersingsgerichte invulling* van deze component, waarbij O&M geheel eigenhandig de inventarisatie zou uitvoeren, volgens verschillende participanten ongepast. Dit heeft volgens hen te maken met de relatief grote afstand van O&M met de daadwerkelijke uitvoering en haar beperkte praktijkkennis.

#### **5.4.2 Regiecomponent 2: Gemeenschappelijke koers bepalen**

Met betrekking tot het bepalen van een gemeenschappelijke koers van onderzoek is door het benoemen en verrijken van de kennisthema's, zoals zojuist beschreven, in feite de basis

gelegd. Bij het behandelen van deze regiecomponent wordt allereerst ingegaan op de kennisagenda en de onderzoeksplannen die voor Dienstverlening en Toezicht zijn opgesteld. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de inhoud van deze kennisthema's. Ten slotte wordt nagegaan in hoeverre overeenstemming bestaat over de uitgestippelde koers en welke knelpunten zichtbaar en te verwachten zijn.

### *De kennisagenda*

De kennisagenda is een document dat vanuit de concernbrede vraag: *welke kennis hebben we als organisatie nodig?* richting moet geven aan het doelgericht verzamelen en ontwikkelen van nieuwe kennis. Het is, met andere woorden, de bedoeling om middels de kennisagenda dé kennisthema's aan te wijzen die de komende jaren voor de Belastingdienst van belang zijn om nader te onderzoeken. Deze thema's zijn gebaseerd op een samenkomst van maatschappelijke ontwikkelingen, de opdracht (Compliance) en strategie (MLTP) van de Belastingdienst en de ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en innovatie.

Door de introductie van de kennisagenda moet meer focus en prioritering ontstaan op de – voor de Belastingdienst meest relevante – *externe* ontwikkelingen. Daarnaast moet door de kennisagenda meer regie komen op het *interne* onderzoek binnen de organisatie. De kennisagenda moet tevens een inhoudelijk kader vormen voor de strategische samenwerking met kennisinstellingen en andere overheidsorganisaties. De inhoud van deze agenda krijgt voornamelijk vorm vanuit de eerder benoemde *ronde tafelgesprekken*, waarbij strategische actoren vanuit de Belastingdienst, hoogleraren en andere relevante experts en O&M onderzoekers met elkaar in gesprek gaan. Tevens kent de kennisagenda een dynamisch karakter waarbij kennisthema's kunnen worden aangepast, dan wel vervangen kunnen worden.

Tabel 20. *Kennisthema criteria (Belastingdienst, 2011<sup>b</sup>)*

<b>De criteria waar een kennisthema aan moeten voldoen</b>
1. Het thema moet verband houden met het doel van de Belastingdienst;
2. In ieder geval moet er een vermoeden bestaan dat het thema grote impact op de Belastingdienst kan hebben;
3. Het thema moet nieuwsgierigheid opwekken;
4. Er moet coherentie bestaan in kennis tussen en binnen de thema's;
5. Het thema moet 'bestuurbaar' zijn en gekoppeld zijn met veranderdoelstellingen;
6. Het thema moet middellange en lange termijnrelevantie hebben;
7. Het thema moet overkoepelend zijn: niet te breed (de wereld verklaren) of te smal;
8. Het thema moet herkenbaarheid hebben voor de relevante omgeving;
9. Het thema moet maatschappelijke vraagstukken verbinden en moet raken aan de legitimiteit/bestaansrecht van de Belastingdienst.

*"De kennisagenda kan als uithangbord dienen, zodat men weet waar wij mee bezig zijn en welke kennis we in huis hebben. Het is een sturing- en communicatiemiddel voor binnen en buiten de organisatie. Het is ook een denkmiddel, want de onderzoeksplannen zijn gefocust op de dienstonderdelen, de kennisagenda biedt meer abstractie om ook de visie van de onderzoeksplannen in twijfel te kunnen trekken. De kennisagenda biedt ook ruimte om op basis van een veel verdere horizon te denken." (DV-1)*

### *De onderzoeksplannen*

Waar de kennisagenda, vanuit een organisatiebrede en externe oriëntatie, gericht is op de domeinoverschrijdende vragen en externe samenwerkingsverbanden, is bij de onderzoeksplannen vooral een interne focus zichtbaar. Zij dienen als planning- en communicatiemiddel tussen O&M en de overige afdelingen van de Belastingdienst, waaronder Dienstverlening en Toezicht. De onderzoeksplannen zijn als het ware een operationalisering van de kennisagenda, waarbij de kennisthema's die in de kennisagenda geagendeerd zijn in de onderzoeksplannen verder worden uitgewerkt. Hierbij kan worden gedacht aan het opsplitsen van elk thema in subthema's, het koppelen van subthema's aan onderzoeksvragen en het opstellen van een onderzoeksprogrammering.

Omdat O&M niet alle kennisthema's en onderzoeksvragen tegelijkertijd kan uitvoeren, zal er geprioriteerd moeten worden. Er zullen, met andere woorden, keuzes moeten worden gemaakt tussen welke onderzoeken nu, welke onderzoeken straks en welke onderzoeken niet worden uitgevoerd. De prioritering is gebaseerd op verschillende aspecten, waaronder de bestaande afspraken tussen O&M en domeinen Dienstverlening en Toezicht, de te verwachten ontwikkelingen binnen de betreffende domeinen, de mogelijkheden tot het koppelen van onderzoeksvragen, samenhang met de kennisagenda, de beschikbare capaciteit bij O&M en de beschikbare financiën. Op basis van de onderzoeksplannen maakt O&M samen met Dienstverlening en Toezicht afspraken over de te verwachten opdrachtenstroom. Ten slotte fungeren deze plannen als basis voor de capaciteitsplanning en personeels- en kennisontwikkeling voor O&M. De onderzoeksplannen worden, in overleg met Dienstverlening en Toezicht, kwartaalijks geactualiseerd.

*"Er is ontzettend veel theorie beschikbaar over het bereiken van Compliance. Sommige theorieën hebben we in de praktijk toegepast, maar we weten niet of het werkt. Andere theorieën hebben we nog niet toegepast. En er zijn ook blinde vlekken die we nog moeten uitzoeken. Als je die kennis goed ontwikkelt en vertaald naar de praktijk, dan kun je Compliance optimaliseren. Het plan onderscheid thema's om overzicht te creëren, want er is gewoon heel veel kennis en er moeten keuzes worden gemaakt. Elk thema vormt een hoofdstuk in het plan en is bedoeld om de lezer op de hoogte te brengen van wat we weten en niet weten, en hoe we het niet weten gaan weten." (TZ-8)*

### *De kennisthema's van domeinen Dienstverlening en Toezicht*

De kennisthema's die in samenwerking met Dienstverlening en Toezicht zijn uitgewerkt moeten voortaan centraal staan bij het inventariseren en prioriteren van onderzoek dat door O&M voor hen wordt uitgevoerd. Deze thema's fungeren, met andere woorden, als de rode lijn voor lopend en toekomstig onderzoek. Elk kennisthema vertegenwoordigt een

terrein waarover meer kennis nodig is. Tevens is elk thema verbonden aan het beleidsdoel van de Belastingdienst, namelijk Compliance. De kennisthema's worden elk kort toegelicht.

Tabel 21. *De kennisthema's (Belastingdienst, 2012<sup>b</sup>, 2012<sup>c</sup>)*

<b>Kennisthema's domein Dienstverlening</b>	<b>Kennisthema's domein Toezicht</b>
1. Zelfredzaamheid	6. Meten van nalevingniveau
2. Kanaalsturing	7. Determinanten van Compliance
3. Netwerken	8. Handhavinginstrumenten en Handhavingstrategie
4. Samenhang en effectiviteit van instrumenten	9. Effectmeting
5. Klanttevredenheid	

### *1. Zelfredzaamheid*

De Belastingdienst wil vanuit vertrouwen Compliance bereiken. De Belastingdienst vertrouwt erop dat belastingplichtigen aan hun fiscale rechten en plichten *willen* voldoen. Belastingplichtigen die niet aan hun verplichtingen *kunnen* voldoen, wil de Belastingdienst meer zelfredzaam maken. Belastingplichtigen die wel *kunnen* maar niet *willen* wil de Belastingdienst ook meer zelfredzaam maken door hen te prikkelen. Een toegesneden dienstverleningsaanbod moet zelfredzaamheid voor beide groepen bevorderen.

### *2. Kanaalsturing*

Dienstverlening is dikwijls de eerste vorm van contact tussen de Belastingdienst en haar klanten. De keuze van het communicatiekanaal (web, telefoon, balie, social media en systeemcommunicatie) wil de Belastingdienst kunnen sturen om zo efficiënt mogelijk in de behoeften van klanten te kunnen voorzien. Het zorg dragen dat de efficiënte kanalen aansluiten bij de situatie van de klant draagt bij aan een betere naleving en vermindert de benodigde inzet van andere Handhavinginstrumenten.

### *3. Netwerken*

Denken in netwerken is een nieuw organisatie- en sturingsprincipe. In een netwerkomgeving speelt naast overheid en markt ook de sociale omgeving een rol bij informatievoorziening en hulp. Bij het thema netwerken wordt kanaalsturing door de Belastingdienst in het perspectief van de totale netwerkomgeving van burger en bedrijf geplaatst. Welke rol en positie moet de Belastingdienst innemen gegeven de netwerkomgevingen? Wat moet/kan de Belastingdienst doen en wat vooral niet?

### *4. Samenhang en effectiviteit van instrumenten*

De Belastingdienst heeft met de Handhavingketen een aantal instrumenten tot zijn beschikking. De Belastingdienst zet instrumenten simultaan of achtereenvolgens in. Alle ingezette instrumenten samen hebben een totale invloed op het uiteindelijke doel: Compliance. Door instrumenten in hun samenhang te onderzoeken wordt duidelijker wat

de totale invloed van het instrumentarium van de Belastingdienst op naleving is. Door dit beter te begrijpen kunnen instrumenten effectiever ingezet of weggelaten worden.

#### 5. *Klanttevredenheid*

De Belastingdienst streeft naar het optimaliseren van zijn serviceniveau. Enerzijds omdat het publiek recht heeft op adequate, toegankelijke, efficiënte en rechtvaardige dienstverlening en een optimaal serviceniveau (mogelijk) de naleving verhoogt. Anderzijds omdat vanuit het principe van *operational excellence* dat serviceniveau wordt nagestreefd wat het meest efficiënt is: niet te weinig, maar ook niet te veel. De vraag is echter wat de norm voor 'voldoende' moet zijn. Hoe tevreden moet een klant zijn voor een optimale naleving? Welke wensen heeft de belastingplichtige?

#### 6. *Metten van het nalevingniveau*

Metten van het nalevingniveau is noodzakelijk om te kunnen sturen op regelnaleving. Alleen wanneer men in staat is om te bepalen in welke mate burgers en bedrijven op verschillende momenten bereid zijn om hun fiscale verplichtingen na te komen kan men nagaan in hoeverre de Belastingdienst erin slaagt zijn centrale beleidsdoelstelling (bevorderen van regelnaleving) te realiseren.

#### 7. *Determinanten van regelnaleving*

Determinanten van regelnaleving zijn de bepalende factoren voor (niet)regelnaleving. Het belang van kennis op dit gebied vloeit voort uit de gedachte dat wanneer we deze determinanten kennen, activiteiten gericht kunnen worden op de belangrijke motieven, oorzaken en condities.

#### 8. *Handhavingsinstrumenten en Handhavingsstrategie*

Naast instrumenten op basis van wettelijke bevoegdheden, zoals belastingcontrole, beschikt de Belastingdienst over instrumenten die de vrijheid van belastingplichtigen niet aantasten, zoals informatieverstrekking en hulpmiddelen. Alles bij elkaar genomen beschikt de Belastingdienst over een uitgebreid Handhavingsinstrumentarium. Onderzoek hiernaar is onder andere van belang voor het begrijpen van de verhouding tussen de intentie en de beleving van interventies, maar ook van de samenhang en de werking van de instrumenten.

#### 9. *Effectmeting*

Om te voorkomen dat interventies een ongewild effect hebben of dat capaciteit ingezet wordt op een interventie die geen of niet het gewenste effect heeft, is het belangrijk om het effect van interventies te bepalen. Dit moet tevens bijdragen aan de roep om verantwoording op *outcome* in plaats van op *output* niveau.

### *Totstandkoming en ontwikkeling van de kennisthema's*

Zoals tijdens de behandeling van de inventarisatieslag al grotendeels naar voren kwam, zijn de bovengenoemde kennisthema's, die deels betrekking hebben op domein Dienstverlening en deels op domein Toezicht, door O&M geformuleerd. De uitwerking van de thema's is in samenwerking met verschillende actoren, waaronder adviseurs en managers vanuit Dienstverlening en Toezicht, uitgevoerd. Hierbij hebben de onderzoekers van O&M een relatief grote rol gespeeld door het leiden en coördineren van het inventarisatieproces en tevens het verzorgen van de vertaling van de inventarisatie-opbrengsten in de kennisthema's. Er kan, met andere woorden, over een dominante en leidende rol van de onderzoekers gesproken worden bij zowel het initiatief nemen, formuleren, vormgeven en het verder ontwikkelen van de kennisthema's, met daarbij regelmatige afstemming met opdrachtgevers.

### *Overeenstemming over de kennisthema's*

Vrijwel alle participanten, zowel vanuit Dienstverlening als Toezicht, zien de gekozen kennisthema's als geschikte richtlijnen voor onderzoek voor hun domein. De thema's zijn voor hen heel herkenbaar. Zij worden gezien als thema's die al een langere tijd spelen, maar nooit eerder zo expliciet zijn gemaakt. Daarnaast zijn participanten van mening dat de kennisthema's breed genoeg zijn geformuleerd om de huidige, maar ook tenminste een groot deel van de toekomstige kennisbehoeften te kunnen dekken. Wel wordt vaak benadrukt dat het van cruciaal belang is dat de kennisthema's over een dynamisch en flexibel karakter beschikken. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over de onderzoeksplannen en de kennisagenda als zogenaamde 'groeidocumenten' die zich continu dienen te ontwikkelen. Participanten sluiten dan ook niet uit dat er kennisbehoefte kan ontstaan die niet per se onder één van deze thema's past. Het is volgens hen dan ook van groot belang dat daar voldoende ruimte voor blijft bestaan.

### *Prioriteren van onderzoek*

De prioritering van het onderzoek dat voor Dienstverlening en Toezicht wordt uitgevoerd zal voortaan aan de hand van de kennisagenda en vooral de onderzoeksplannen plaatsvinden. Dit is een grote verandering ten opzichte van het 'onderbuik gevoel' waar prioritering tot nu toe op gebaseerd is geweest. Het zal hierdoor moeilijker zijn voor onderzoeksvoorstellen om doorgang te krijgen, er worden andere eisen gesteld. Het is aannemelijk dat de 'wijde open deur' van O&M voortaan meer op een kiertje zal gaan staan. Hier is een formalisatie van het inventarisatieproces herkenbaar wat tevens de informele contacten tussen onderzoekers en opdrachtgevers zou kunnen beïnvloeden. Opdrachtgevers zullen voortaan minder makkelijk hun 'vraagjes' bij de voor hen bekende onderzoekers bij O&M kunnen neerleggen. Voordelen hiervan zijn een toename van samenhang tussen onderzoek op basis van de kennisthema's en een efficiënter gebruik van onderzoekscapaciteiten. Een nadeel is de minder flexibele werkwijze en de informele samenwerking rondom onderzoek.

De bovengeschetste formalisatie zou voor meningsverschillen tussen onderzoekers en opdrachtgevers kunnen zorgen over of een onderzoek relevant is of niet, of het binnen de gestelde koers past of niet. Verschillende participanten vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht zijn dan ook bezig met de vraag: *wie bepaalt er voortaan welk onderzoek wordt uitgevoerd?* Hier worden vraagtekens geplaatst bij een mogelijke overgang van vraaggestuurd naar aanbodgestuurd onderzoek. Verschillende participanten hebben hun twijfels bij een situatie waarbij O&M eigenhandig bepaalt waar onderzoek over moet worden gedaan en waarover niet. Dat zou volgens hen namelijk betekenen dat het onderzoek vanuit O&M minder relevant zou kunnen worden voor de uitvoering. Hier worden verschillende argumenten voor genoemd. Allereerst wordt gewezen naar de uiteenlopende perspectieven van onderzoekers en opdrachtgevers op onderzoek, waarbij onderzoekers vooral naar fundamenteel onderzoek neigen, terwijl opdrachtgevers meer behoefte hebben aan toegepast onderzoek dat eenvoudiger toe te passen is. Daarnaast wordt, zoals eerder bij het behandelen van de inventarisatieslag naar voren kwam, gewezen op de relatief grote afstand tussen O&M en de dagelijkse praktijk waardoor onderzoekers niet altijd even scherp hebben welke kennis nodig is. Ten slotte wordt ook gewezen naar de rol van opdrachtgevers die als financiers van onderzoek en vanuit hun bevoegdheid en verantwoordelijkheid over de interventies die op basis van de verkregen onderzoeksbevindingen uitgevoerd worden. Deze punten bij elkaar genomen betekenen volgens verschillende participanten vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht dat wanneer O&M volledig autonoom van haar opdrachtgevers onderzoek zou uitvoeren, haar onderzoeksbevindingen aan relevantie zouden verliezen en draagvlak vanuit haar opdrachtgevers zou afnemen.

#### *Kan O&M 'nee' zeggen?*

Aan de participanten vanuit zowel Dienstverlening en Toezicht is gevraagd of O&M gezien de huidige ontwikkelingen, zoals de komst van de onderzoeksplannen, onderzoek kan weigeren? Vrijwel unaniem waren zij van mening dat weigeren moet kunnen, met name wanneer O&M op dat moment over onvoldoende onderzoekscapaciteit beschikt. Hierbij verwachten opdrachtgevers overigens wel alternatieven vanuit O&M, bijvoorbeeld in de vorm van het aanwijzen van een extern onderzoeksbureau waar de betreffende opdracht alsnog kan worden uitgevoerd.

*"Dat denk ik wel. De vraagkant is tot nu toe heel goed geanalyseerd. Maar ik denk dat ze nog een stapje verder kunnen gaan en soms ook onderzoek kunnen weigeren. Kijk onderzoek doen kost heel veel geld en als je aangeeft van: als je dit vraagt, dan kost het gewoon heel veel geld en als je het anders doet, namelijk zo, dan kost dat veel minder geld. Dus dat 'economisch denken', dat lijkt me heel verstandig.*

*Wat levert dit onderzoek op, wat kost het?" (TZ-5)*

~ ~

*"Ik denk dat ze in die rol moeten komen om te kunnen zeggen: 'we doen dit niet, deze kennis hebben we al, dit heeft geen prioriteit.' Ik vind dat O&M de competenties in huis om deze keuzes te maken. Het is nog wel in worden maar ze zijn op de goede weg." (DV-4)*

Bij andere gevallen spreken participanten liever over 'sterk afraden van onderzoek', een functie die volgens hen, door de komst van meer overzicht en visie bij O&M, beter bij haar past. Deze in feite *opgevaardeerde adviesfunctie* van O&M kan ingezet worden bij bijvoorbeeld een onderzoek dat volgens hen financieel gezien onverstandig is, oftewel gezien de kosten relatief weinig nieuwe inzichten biedt. Ook bij financieel bescheiden onderzoeken die inhoudelijk weinig toegevoegde waarde zullen brengen voor de opdrachtgevers, wordt deskundige advisering vanuit O&M verwacht. Het is dan volgens de participanten vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht aan de vraagzijde om op basis van het O&M advies tot een beslissing te komen.

#### *Herkenbaar regietype*

Waar tot nu toe geen expliciete koers van onderzoek herkenbaar was, wordt voortaan uitgegaan van verschillende kennisthema's als leidraad en kader voor huidig en toekomstig onderzoek. Hierbij fungeert de kennisagenda als een abstracte invulling van een te volgen koers, terwijl de onderzoeksplannen een concrete onderzoeksplanning vertegenwoordigen. Dit betekent een forse toename van visie op onderzoek. De grote rol die O&M bij het inhoudelijk vormgeven van de besturingsproducten in combinatie met de afstemming met en input vanuit de opdrachtgevers wijst op *visionaire regievoering* vanuit O&M. Een *beheersingsgerichte invulling*, waarbij O&M volledig autonoom is in het prioriteren van onderzoek, lijkt minder raadzaam. Dat kan namelijk leiden tot een afname van het verband tussen onderzoek en de uitvoering en van het draagvlak vanuit Dienstverlening en Toezicht.

#### **5.4.3 Regiecomponent 3: Samenwerking organiseren**

Bij het bespreken van de huidige mate van samenwerking rondom onderzoek bleek deze, onder andere door het gemis van voldoende overzicht en een overkoepelende visie op onderzoek, maar ook door een voelbare kloof tussen de verschillende organisatieonderdelen, erg beperkt. Zoals hierboven besproken is de mate van overzicht en visie de laatste maanden aanzienlijk toegenomen. Hieronder worden de reeds zichtbare en de te verwachte ontwikkelingen op het gebied van samenwerking besproken.

#### *Groeiend besef*

Hoewel er nog geen daadwerkelijk onderzoek wordt gedaan dat de kennisbehoefte van verschillende organisatieonderdelen of opdrachtgevers bijeen brengt, voornamelijk doordat de ontwikkeling van de besturingsproducenten nog niet volledig afgerond is, is een duidelijke toename van bewustzijn en aandacht voor mogelijke samenwerking tussen verschillende opdrachtgevers zichtbaar. Verschillende participanten vanuit zowel O&M, Dienstverlening en Toezicht onderstrepen het belang van meer aandacht voor het 'ketendenken' waarin Dienstverlening en Toezicht samenkomen. Hiermee wordt bedoeld op de Handhavingketen, waarbij Dienstverlening aan de voorkant en Toezicht aan de achterkant gezamenlijk streven naar meer Compliance vanuit burgers en bedrijven. Dit betekent meer aandacht, maar ook ruimte voor O&M om waarmogelijk onderzoeken van Dienstverlening en Toezicht aan elkaar te koppelen.



*"Eén van de dingen is dat we Dienstverlening en Toezicht naar elkaar hebben zien groeien. Bij de Belastingdienst zijn ze ingevuld vanuit twee verschillende processen, maar vanuit de Compliance theorie zien we dat ze veel nadrukkelijker in elkaar geschoven moeten worden. Dus vanuit de Compliance theorie en de Handhavingpiramide kun je bijvoorbeeld denken aan de 'tone of voice'; de continuïteit van de toon van de Belastingdienst. Wat de Belastingdienst doet is de belastingplichtige behoorlijk schizofreen maken door hen van de ene kant te aaien en van de andere kant te slaan. Zo van: 'als je een probleem hebt, bel ons dan gewoon!' En aan de andere kant geef je ze een boete. Toezicht is dan een strenge vader en Dienstverlening een lieve moeder. We vinden dat zij veel meer in elkaar moeten grijpen. Vader en moeder moeten samen opvoeding geven, moeten met elkaar praten, afstemming zoeken. O&M kan helpen bij die bewustwording." (DV-2)*

Door het koppelen van onderzoeken en opdrachtgevers zal naar verwachting de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk afnemen. Individuele opdrachtgevers zullen dan namelijk minder vaak de enige zijn die de karakteristieken en de focus van een onderzoek bepalen, deze rol zullen zij met andere opdrachtgevers moeten delen. Vandaar dat verschillende participanten aangeven dat het koppelen van onderzoeken altijd in afstemming met de betreffende opdrachtgevers moet gebeuren. Het kan namelijk zo zijn dat een onderzoeker een duidelijk verband tussen verschillende onderzoeksvoorstellen ziet, terwijl de opdrachtgevers dat verband niet zien of niet interessant vinden. Belangrijk voor de uiteindelijke relevantie en toepasbaarheid van onderzoek is daarom dat opdrachtgevers vooraf ingelicht worden wanneer onderzoeken worden samengevoegd.

#### *Bijeenkomsten organiseren*

Een belangrijk punt blijkt de behoefte vanuit vrijwel alle participanten naar meer interactie waardoor het 'gezamenlijk denken over onderzoek' door de verschillende organisatieonderdelen gestimuleerd wordt. De nu nog erg uit elkaar gegroeide werelden moeten vaker met elkaar aan tafel, zowel formeel als informeel. Een belangrijke rol voor O&M zou kunnen liggen in het organiseren van dergelijke bijeenkomsten. Hierbij kan ondermeer worden gedacht aan het vaker en op een meer gestructureerde wijze organiseren van bijeenkomsten zoals lunchlezingen en masterclasses door O&M.

Daarnaast wordt gewezen op de positieve effecten van het onlangs door O&M geïnitieerde *onderzoeksplatform*. Hierbij komen per doelgroep (burgers, bedrijven, intermediairs) een groep van maximaal 15 managers en (strategische) adviseurs vanuit de verschillende organisatieonderdelen, waaronder Dienstverlening en Toezicht, maar ook Toeslagen, Douane en FIOD, bijeen om hun inzichten en kennisbehoefte met elkaar te bespreken. Middels korte presentaties en achteraf discussie voeren, worden deelnemers tot actief samenwerken gebracht en ontstaan op deze wijze nieuwe inzichten en netwerken. Na afloop wordt door O&M een analyse gemaakt van de verkregen input die vervolgens teruggekoppeld wordt aan de deelnemers. Daarnaast worden bevindingen intern bij O&M besproken met het oog op mogelijke aanvullingen op de inhoud van de onderzoeksplannen dan wel de kennisagenda. Hierdoor fungeert het onderzoeksplatform als een aanvullend inventarisatiemiddel.

Naast de langer bestaande activiteiten, zoals lunchlezingen en masterclasses en het onlangs begonnen onderzoeksplatform, pleiten verschillende participanten voor meer bijeenkomsten in een kleinschaligere en minder formele vorm. Dit is volgens hen nodig om écht met elkaar in gesprek te komen en duurzame relaties op te bouwen.

*"Lezingen zijn heel nuttig. Het is belangrijk dat je van elkaar weet hoe de ander denkt. Neem bijvoorbeeld de automatisering en de uitvoering, de ene praat chinees en de ander Arabisch, ze begrijpen elkaar niet. Om elkaar te begrijpen moet je met elkaar aan tafel gaan. Onderzoeksplatform, lezingen, en misschien ook in een informele setting iets samen doen. Elkaar leren kennen." (TZ-6)*

~ ~

*"Ik zou (als ik O&M was) regelmatig aan tafel gaan om opdrachten, maar ook ontwikkelingen te bespreken. Aangehaakt zijn bij de business, weten wat er speelt. Het onderzoeksplatform is daar te breed voor. Dat moet meer één op één. Met sponsors sparren van tijd tot tijd, voeding houden met datgene wat er speelt. Naast de vraag: waar heb je last van? Ook een vraag als: wat speelt er?" (DV-6)*

### *Samenvoegen van onderzoeksplannen*

In het licht van groeiend besef wordt door verschillende participanten gewezen op de mogelijkheid om elkaars onderzoeksplannen samen te brengen tot *één gemeenschappelijk onderzoeksplan* voor Dienstverlening en Toezicht. Volgens hen is de samenhang van en overlap tussen onderzoek daarmee nog beter te managen. Daarnaast kan het zorgen voor een efficiëntere omgang met onderzoekscapaciteiten. Een spanning hierbij zou kunnen liggen bij de snelheid waarin onderzoeksbevindingen geleverd worden en de mate waarin de bevindingen aansluiten bij de initiële behoefte van elk organisatieonderdeel. Het samenbrengen van verschillende kennisbehoeften zal namelijk tot langer durende en meer omvattende onderzoeken leiden met meer generieke resultaten. Hierdoor is naast voldoende inzicht en overzicht, ook overtuigingskracht vanuit O&M nodig.

Twee belangrijke kanttekeningen bij het streven naar een samenkomst van Dienstverlening en Toezicht zijn: de beperkte interne regie binnen O&M en het geringe bereik van de onderzoeksplannen. Met betrekking tot het eerste blijkt nog beperkte aandacht voor de afstemming tussen de onderzoekers die over de verschillende onderzoeksplannen gaan. De focus ligt nu nog vooral op het opstellen van de aparte onderzoeksplannen. Hoewel dit begrijpelijk is gezien de ontwikkeling van de onderzoeksplannen nog in een vroeg stadium verkeert, moet het belang van verdere interne coördinatie worden onderstreept. Met betrekking tot het tweede punt blijken de participanten van Dienstverlening het plan van de participanten van Toezicht nog niet te hebben gelezen en vice versa. Ook dit is te verklaren door het vroege stadium van de onderzoeksplannen, maar ook hier moet het belang van de verdere coördinatie worden onderstreept.

### *Herkenbaar regietype*

Waar tot voor kort weinig aandacht was voor de koppeling tussen kennisbehoeften, blijken met name door een toename van overzicht en visie nu de eerste stappen te worden gezet

met het onderzoeksplatform als meest concrete vorm. O&M ontfermt zich hier als een ware netwerkmanager over de verschillende partijen. Zij brengt hen bijeen en signaleert en stimuleert samenwerkingsverbanden. Hiermee is *visionaire regievoering* vanuit O&M herkenbaar. *Beheersingsgerichte regievoering* lijkt minder raadzaam door de behoefte vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht aan afstemming voorafgaand aan het koppelen van onderzoeken.

#### **5.4.4 Regiecomponent 4: Verantwoording afleggen**

Met betrekking tot het afleggen van verantwoording over het verloop van onderzoek vanuit O&M aan Dienstverlening en Toezicht zijn verschillende ontwikkelingen zichtbaar en te verwachten. Deze hebben betrekking op de wijze van afstemming over individuele onderzoeken en de afstemming omtrent de ontwikkeling van de besturingsproducten. Beide vormen van verantwoording wordt kort behandeld.

##### *Afstemming rondom onderzoek*

Met betrekking tot de afstemming tussen onderzoeker en opdrachtgever zijn nog geen veranderingen merkbaar. Dit heeft voornamelijk te maken met de staat van de huidige ontwikkelingen rondom de nieuwe regietaak die nog te jong zijn om invloed op onderzoek te hebben. Wel is op basis van de bevindingen aannemelijk dat de afstemming rondom onderzoek minder persoongericht en intensief zal zijn dan tot nu toe het geval is geweest. Dit heeft te maken met een meer generieke benadering van ad hoc onderzoeken, waarbij deze waarmogelijk worden samengevoegd dan wel verbreed voor meer strategisch belang. Hierdoor zullen deze onderzoeken vaker betrekking hebben op meerdere opdrachtgevers in plaats van één opdrachtgever, waardoor persoonsgerichte en intensieve afstemming minder goed mogelijk zal zijn. Daarnaast is te verwachten dat er voortaan naast overleg en afstemming over de wijze waarop een onderzoek moet worden uitgevoerd, ook vaker onderhandeld zal worden over of een onderzoek überhaupt prioriteit verdient. Dit heeft alles te maken met de toenemende inhoudelijke en coördinerende rol van O&M en de deels verschillende perspectieven van opdrachtgevers en onderzoekers op onderzoek.

##### *Afstemming rondom besturingsproducten*

Een in feite nieuwe vorm van verantwoording is die over de nieuwe besturingsproducten. Waar tot nu toe vooral afstemming is gezocht op het niveau van individuele opdrachten, moet nu ook de voortgang van de kennisagenda en de onderzoeksplannen met domeinen Dienstverlening en Toezicht besproken worden. Dit proces blijkt niet door iedereen voldoende te worden ervaren. Zo blijkt met betrekking tot de onderzoeksplannen met name bij domein Toezicht onvrede over de huidige gang van zaken. Verschillende participanten geven aan onvoldoende te worden meegenomen in het vormingsproces van het onderzoeksplan. Dit kan ermee te maken hebben dat het onderzoeksplan Toezicht minder ver is dan het onderzoeksplan Dienstverlening waardoor het minder nadrukkelijk naar buiten is gebracht. Daarnaast kan het ook te maken hebben met de aanzienlijk grotere omvang en hoeveelheid belanghebbenden bij domein Toezicht dan bij domein

Dienstverlening, waardoor niet alle belanghebbenden even betrokken zijn. Hoe dan ook loert hier het gevaar van een afname van draagvlak en eigenaarschap over het onderzoeksplan vanuit Toezicht.

*"Ik ben niet echt bezig met het onderzoeksplan. Ik zou verwachten en heb ook de behoefte aan regelmatige afstemming, dat er samen besproken wordt van: 'joh, we gaan een stap zetten en willen afstemmen met relevante partijen..' dat zie ik niet gebeuren. Het kan zomaar zijn dat ik straks verrast word. En ik weet dat er ook andere partijen zijn die verrast worden. Dat men zit te kijken van: 'hey! wat gebeurt hier?' 'Waarom zijn we hier niet van op de hoogte?' Daar zit gelijk het afbreukrisico in, als dat teveel gebeurt, gaat men afhaken, dan is het niet meer hun ding, maar dat ding. Het idee van O&M is ook dat er straks een boekje komt met de cruciale thema's, de kennisagenda. Het zou heel bijzonder zijn als straks een boekje ligt bij onze Directeur-generaal en dat je dan denkt van: 'hey! Waren we al zo ver?' Dat mag natuurlijk niet gebeuren. Tenzij je zegt van, nou, dat boekje gaat alleen over de thema's die exclusief bij O&M liggen. En dat kan niet omdat zij faciliterend zijn." (TZ-7)*

Over de voortgang van de kennisagenda blijkt zowel bij Dienstverlening als bij Toezicht onduidelijkheid te bestaan. Dit kan te maken hebben met de nog erg prille status van de kennisagenda. Desalniettemin wensen de participanten meer geïnformeerd en meegenomen te worden in het vormingsproces van de kennisagenda. Ook verschillende participanten vanuit O&M zijn van mening dat de kennisagenda op dit moment te veel een O&M product is en te weinig een gedeeld product van onderzoekers en opdrachtgevers.

*"Ik zou willen dat de kennisagenda veel meer een gedeeld ding is. Nu lijkt het alsof wij steeds input moeten leveren. Het moet een product zijn waarover met verschillende partijen afgestemd is, tussen onderzoekers en opdrachtgevers. Niet alleen O&M die alles organiseert, maar ook de opdrachtgevers die waardevolle input leveren. Een gezamenlijk product, in wederzijds respect." (DV-2)*

#### *Herkenbaar regietype*

De verwachte beweging van vooral persoonsgericht en intensieve afstemming rondom individuele onderzoeken richting een verantwoording op basis van de kennisthema's en de onderzoeksplannen, inclusief een groeiende nadruk op onderhandeling tussen onderzoeker en opdrachtgever, bevestigt de overgang naar *visionaire regievoering* door O&M. De onvrede bij participanten vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht over het niet intensief worden meegenomen in het vormingsproces van de besturingsproducten laat zien dat een mogelijke beheersingsgerichte invulling van deze component de samenwerking tussen onderzoekers en opdrachtgevers kan benadelen.

## **5.5 Verwachte wijze van kennismanagement**

De nieuwe regierol door O&M is nog in wording waardoor haar invloed op de wijze van kennismanagement slechts deels zichtbaar is. Hierdoor zullen de te volgen bevindingen over kennismanagement deels op verwachtingen gebaseerd zijn. Wederom worden strategisch kennismanagement en de vier operationele kennisprocessen (kennis

ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren) van kennismanagement langsgelopen. Hierbij zal blijken dat met name op strategisch niveau positieve ontwikkelingen zichtbaar zijn. Op operationeel niveau zijn de gevolgen minder eenduidig.

### 5.5.1 Strategisch kennismanagement

Eerder in dit hoofdstuk is gebleken dat de mate van aandacht die uitgaat naar het strategisch aspect van kennismanagement erg beperkt is. Dit heeft voornamelijk te maken met het ontbreken van een koers van onderzoek en het ontbreken van de cruciale kennisgebieden. Daarnaast bleek vooral sprake van reactief onderzoek en onvoldoende aandacht voor de meer fundamentele kennisvragen. De toename van visie rondom onderzoek door de komst van de kennisthema's lijkt hier grote veranderingen in te brengen. Hieronder wordt ingegaan op de zichtbare en te verwachte ontwikkelingen.

#### *Kennisthema's centraal*

De belangrijkste invloed op strategisch kennismanagement is de introductie van de kennisthema's en de nieuwe besturingsproducten waarmee deze worden bewaakt en uitgewerkt. De kennisthema's staan in feite voor de onderzoeksgebieden waar de domeinen Dienstverlening en Toezicht kennis over nodig hebben om optimaal te kunnen bijdragen aan de MLTP en aan de bevordering van Compliance. Er is, met andere woorden, door de komst van de kennisthema's een duidelijk verband gelegd tussen lopend en toekomstig onderzoek en de organisatiestrategie. Hierdoor is een duidelijke toename van strategisch besef merkbaar bij de opdrachtgevers vanuit Dienstverlening en Toezicht, maar ook bij de onderzoekers van O&M. Door het overleggen over en het schrijven van de onderzoeksplannen en de kennisagenda ontstaat meer aandacht voor 'het grote plaatje' en ontstaat een besef van wat er zich binnen de organisatie afspeelt. Dit heeft tevens te maken met de toename van overzicht door de grootschalige inventarisatie van de kennisbehoefte.

*"Ik denk dat het ontwikkelen van de agenda voor ons onderzoekers heel nuttig is omdat je daardoor gedwongen wordt om na te denken over: wat moeten we nou eigenlijk weten? Dus je moet op een hoger abstractieniveau gaan denken. We denken hier heel vaak vraaggericht, minder vanuit een grotere visie, en daarom is het denk ik ook handig om de verschillende thema's te lezen en dan te denken van: oja, zo past dat in elkaar! Dus iedereen kan het straks lezen en ziet dan meer verbanden. Voor mezelf heb ik nu wel meer het idee dat ik een beter overzicht heb van het onderzoek dat loopt, vooral omdat ik ook aan het plan heb meegeschreven. Het is hier heel makkelijk om jarenlang je eigen ding te doen en niet veel mee te krijgen van wat er om je heen gebeurt, dat kan heel makkelijk. Ik merk dat ik nu wel meer weet van de dingen die om mij heen gebeuren." (TZ-9)*

Daarnaast worden de onderzoeksplannen en de kennisagenda gezien als stimulerend voor een meer kritische benadering van onderzoek, maar ook voor de dialoog tussen onderzoeker en opdrachtgever. Diverse participanten spreken in dit verband over nieuwe dan wel beter benadrukte verantwoordelijkheden voor opdrachtgevers, waaronder het helder definiëren van hun kennisbehoefte, het zoveel mogelijk aansluiting zoeken met de

onderzoeksagenda en het leggen van meer nadruk op een efficiënter gebruik van de onderzoekscapaciteiten.

Een kanttekening hierbij is dat niet iedereen binnen O&M, Dienstverlening en Toezicht evenveel met het 'strategischer denken' bezig lijkt te zijn. Het lijken vooral de direct betrokken onderzoekers, adviseurs en managers die zich in de huidige ontwikkelingen lijken te verdiepen. In hoeverre de rest van de belanghebbenden zich ermee bezig houdt is minder goed te overzien. Verschillende participanten hebben het beeld dat een deel van de overige onderzoekers en opdrachtgevers het liefst blijft werken zoals er altijd gewerkt is: voornamelijk spontaan en vraaggestuurd onderzoek met ondersteunende onderzoekers. Hier is een mogelijke toekomstige kloof zichtbaar tussen twee groepen onderzoekers en opdrachtgevers, waarbij één groep de huidige ontwikkelingen richting een meer strategische en visionaire werkwijze nastreeft, terwijl de andere groep de huidige faciliterende houding preferereert.

#### *Meer ruimte voor proactief onderzoek*

Naast meer strategisch besef zal naar verwachting meer ruimte ontstaan voor proactief ingesteld onderzoek. Door de komst van de kennisagenda en de kennisthema's is een beweging zichtbaar richting meer aanbodgestuurd en 'zwaarder' onderzoek, onder andere gericht op het ontdekken van trends en het ondersteunen van de strategische keuzes van de Belastingdienst. Hierbij kan worden gedacht aan onderzoek over de ontwikkeling van de tevredenheid van burgers of trends op arbeidsmarktgebied.

*"Waar ik naartoe zou willen is dat O&M ook een bijdrage levert aan beleidsvorming. Ik weet niet of dat nu voldoende gebeurt. Daar bedoel ik mee dat je zegt: ik zie reden voor die en die strategische stappen omdat onderzoek heeft uitgewezen dat dat nuttig is. Dus dat betekent dat als wij zeggen dat multichannelmanagement een belangrijke ontwikkeling is in het verbeteren of het goedkoper maken van onze dienstverlening, dat je dat ook terugvertaalt naar je onderzoeksplan. Of misschien nog sterker, voordat het besluit genomen wordt dat het een ontwikkeling is, onderzoeken of het ook daadwerkelijk bijdraagt of niet. Daarmee zeg ik eigenlijk dat er een goede koppeling moet zijn tussen het opstellen van bijvoorbeeld je MLTP en de onderzoeksplanning." (DV-3)*

Verschillende participanten onderstrepen het belang van de opkomende strategische rol van O&M. O&M kan volgens hen veel meer bijdragen aan beleidsvorming dan zij tot nu toe gedaan heeft, onder andere door het voorspellen van de gevolgen van verschillende strategische keuzes. Een kanttekening dat hierbij gemaakt kan worden is de vaak blijvende desinteresse vanuit opdrachtgevers voor onderzoek dat niet tot direct inzetbare bevindingen leidt. O&M zal voor het wekken van voldoende interesse en draagvlak voor het meer fundamentele en toekomstgerichte onderzoek haar onderzoeksvoorstellen bewust moeten inpakken. Dit kan onder meer door het zo inzichtelijk mogelijk maken van de (financiële) opbrengsten van onderzoek voor Dienstverlening en/of Toezicht. Dit betekent het aannemen van een meer uitvoeringsgerelateerde denkwijze.

### 5.5.2 Operationeel kennismanagement: Kennis ontwikkelen

Eerder in dit hoofdstuk kwam naar voren dat zowel de toetsing van nieuwe onderzoeksvoorstellen als het nalopen van reeds bestaande kennis tot nu toe vooral op een impliciete wijze plaatsvinden. Daarnaast bleek sprake van een grote mate van betrokkenheid vanuit de opdrachtgevers bij het onderzoekstraject. Door de nieuwe invulling van regievoering door O&M zijn op dit gebied verschillende ontwikkelingen zichtbaar dan wel te verwachten.

#### *Expliciete toetsing*

Waar tot nu toe vooral impliciete toetsing plaats heeft gevonden, zal door de komst van de onderzoeksplannen en de kennisthema's een meer expliciete vorm van toetsing plaatsvinden. Een onderzoeksvoorstel zal voortaan voldoende raakvlak moeten hebben met één of meer kennisthema's, waardoor de relevantie en de toegevoegde waarde van het voorstel voor de Belastingdienst duidelijk wordt. De kennisthema's zullen, met andere woorden, als *expliciete toetsingscriteria* fungeren, in plaats van de meer impliciete en informele criteria van voorheen.

*"Nu als regisseur gaan we dus niet meer kijken van: hoe gaan we deze onderzoeksvragen afpellen om te achterhalen wat een opdrachtgever eigenlijk wil en hoe hij het meest gelukkig wordt en geholpen is? Maar meer van: past dit soort onderzoek wel binnen onze plannen?" (DV-2)*

Hoewel de kennisthema's een brede formulering kennen, is het aannemelijk dat er voortaan minder ruimte zal zijn voor ad hoc opkomende kennisbehoefte. Deze zijn namelijk vaak zo specifiek dat hun verband met de kennisthema's niet altijd duidelijk zal zijn. Wanneer een dergelijk onderzoeksvoorstel wel doorgang krijgt, zal deze voortaan sneller breed worden getrokken om beter bij één of meerdere kennisthema's te passen. Ook zouden verschillende onderzoeken die inhoudelijke overlap vertonen samen kunnen worden gebracht tot één groter onderzoek. Dit betekent een meer generieke benadering van de ad hoc onderzoeksbehoefte vanuit de domeinen Dienstverlening en Toezicht.

Naast een afname van ad hoc onderzoek is een opkomst van meer fundamenteel onderzoek aannemelijk. O&M zal voortaan door haar rol als regievoerder en door het toegenomen overzicht en de toegenomen visie vaker 'zwaarder' onderzoek kunnen initiëren. Hierbij zal het voornamelijk gaan om langduriger onderzoek met een fundamenteel en strategisch karakter.

*"Het kan nu ook zo zijn dat wij onderzoeken initiëren omdat het ons belangrijk lijkt. Daarnaast zullen ad hoc onderzoeken zoveel mogelijk aan een kennisthema worden gekoppeld. Dit betekent dat het ook zo kan zijn dat wij de vraag beïnvloeden en groter maken. Dit heeft te maken met dat opdrachtgevers niet langer de enige zijn die over de vraagstelling gaan, O&M en Dienstverlening zullen voortaan gezamenlijk de vraag moeten opstellen." (DV-1)*

### *Minder intensieve betrokkenheid*

De intensieve betrokkenheid vanuit de individuele opdrachtgevers bij het onderzoekstraject zal naar verwachting (deels) plaats maken voor een meer groepsgerichte en domeingerichte betrokkenheid. Dit heeft vooral te maken met een meer thematische benadering van onderzoek, waarbij voornamelijk ad hoc onderzoeken vaker breed getrokken of samengevoegd zullen worden. Dit zal ertoe leiden dat individuele opdrachtgevers minder invloed kunnen uitoefenen op de richting en het verloop van onderzoek. Onderzoek is dan namelijk een gedeeld product tussen verschillende opdrachtgevers, waardoor specifieke wensen van individuele opdrachtgevers minder gehoor zullen krijgen. Wanneer dit wordt doorgetrokken kan ook de informele sfeer tussen onderzoekers en opdrachtgever aangetast worden. Onderzoekers zullen namelijk minder uitgaan van de kennisbehoefte van individuele opdrachtgevers en meer van de uitgezette koers van onderzoek. Hierdoor kan een meer geformaliseerd samenwerkingsverband tussen onderzoekers en opdrachtgevers ontstaan. Dit kan de interactie tussen de onderzoeker en de opdrachtgever benadelen. Daarnaast kan de toepasbaarheid van de onderzoeksbevindingen voor de individuele opdrachtgevers afnemen. Daartegenover staat een onderzoek dat voor meer dan één opdrachtgever interessant is.

### *Kennisstatus beter in zicht*

Met betrekking tot een overzicht van de beschikbare kennis waarmee onnodig onderzoek kan worden vermeden zijn bescheiden stappen gezet. De kennisstatus van O&M is enigszins verbeterd of liever gezegd geüpdate. Dit is vooral te danken aan de inventarisatieslag, waarbij onderzoekers per kennisthema zijn nagegaan welke kennis zij wel en welke kennis zij niet tot hun beschikking hebben. Hierdoor is de kans op overlap of onnodige herhaling van onderzoek afgenomen. Tevens fungeren de verschillende onderzoeksplannen als intern communicatiemiddel waardoor de verschillende organisatieonderdelen beter op de hoogte zijn van elkaars kennisbehoefte en onderzoeksplanning. Het is daarom van belang dat er binnen elke organisatieonderdeel alle onderzoeksplannen inhoudelijk bekend zijn. Daarnaast moeten de onderzoeksplannen regelmatig geüpdate en verspreid worden.

Ondanks de beter bekende kennisstatus kan nog niet over een allesomvattend kennissysteem worden gesproken. Het is echter ook maar de vraag in hoeverre een kennissysteem, wanneer deze wel zou worden opgesteld, van waarde zou zijn. Het beheren van een kennissysteem brengt namelijk veel werk met zich mee, terwijl de toegankelijkheid ervan vaak beperkt is.

### **5.5.3 Operationeel kennismanagement: Kennis delen**

Eerder in dit hoofdstuk bleek dat kennis doorgaans op een snelle, persoonsgerichte en volgens een flexibele wijze gedeeld wordt met als keerzijde dat het vaak niet verder komt dan de initiële opdrachtgever. Door de opkomst van visiegericht onderzoek zijn op dit vlak verschillende veranderingen zichtbaar dan wel te verwachten. De wijze, de breedte en het tempo van kennisdeling worden hieronder behandeld.



### *Minder persoonsgerichte kennisdeling*

Bij kennisdeling gaat het vooral om het zo snel en zo effectief mogelijk overbrengen van de juiste kennis bij de juiste actor(en). Door de overgang van veelal 'los' en ad hoc onderzoek naar een meer strategisch geformaliseerde aanpak, is het aannemelijk dat persoonsgerichte kennisdeling ten minste deels plaats maakt voor een meer groepsgerichte kennisdeling. Dit heeft voornamelijk te maken met het bredere en strategischere karakter van onderzoek dat doorgaans voor een grotere groep is bedoeld. Dit zou tevens kunnen leiden tot een afname van flexibiliteit omtrent de wijze van kennisdeling. De wensen van de individuele opdrachtgevers over de wijze van kennisdeling zal namelijk minder zwaar wegen doordat onderzoeken vaker voor meerdere opdrachtgevers bedoeld zullen zijn. Dit kan, doordat de onderzoeksbevindingen juist abstracter zullen worden, voor interpretatieproblemen zorgen bij opdrachtgevers. Hier zal een balans moeten worden gezocht tussen groepsgerichte en persoonlijke overdracht van de opgebrachte kennis.

### *Bredere kennisdeling*

Waar de flexibiliteit rondom de wijze van kennisdeling zou kunnen afnemen, kan deze in de breedte waarin kennis gedeeld wordt juist toenemen. Dit heeft vooral te maken met de groeiende aandacht voor verbanden tussen Dienstverlening en Toezicht onder de paraplu van Compliance en Handhavingsregie. Met andere woorden: onderzoeksbevindingen worden door het koppelen van opdrachtgevers en kennisbehoeften breder gedeeld en zullen breder inzetbaar zijn. Dit wordt tevens gestimuleerd door het onderzoeksplatform, waarbij interne actoren samen worden gebracht en het 'samen denken' door verschillende partijen toe zal nemen.

Een mogelijke achteruitgang op het gebied van kennisdeling is de snelheid waarop onderzoek kan worden uitgevoerd en bevindingen gedeeld kunnen worden. Onderzoeken zullen door invloed van O&M vaker van grotere omvang zijn waardoor de onderzoekstijd zal toenemen. Er wordt in dit verband ook wel over 'zwaarder' onderzoek gesproken. Het risico hierbij is dat het antwoord op de vraag van de opdrachtgevers later geleverd wordt, waardoor de uitvoering kan worden aangetast.

*"Door een plan zou het kunnen betekenen dat er minder ruimte is voor spontane vragen. Daarnaast is het zo dat naarmate meer opdrachtgevers bij een onderzoek betrokken zijn, en het onderzoek breder gedeeld is, de onderzoeksvraag minder flexibeler is en de doorlooptijd langer wordt. Dus dat er bijvoorbeeld vier onderzoeksvragen gecombineerd worden tot één onderzoeksvraag die net iets anders is dan de vier originele vragen. Maar ook dat die ene grote vraag ook veel langer onderzoek betekent en dat je dus langer op je antwoord zult moeten wachten. Dat betekent dat het allemaal logger kan worden, minder flexibiliteit." (TZ-4)*

### **5.5.4 Operationeel kennismanagement: Kennis toepassen**

Bij het behandelen van de huidige toepasbaarheid van de onderzoeksbevindingen vanuit O&M, bleek deze over het algemeen goed inzetbaar. Dit kwam met name door een intensieve samenwerking tussen opdrachtgever en onderzoeker. Daarnaast bleek op

strategisch niveau nog veel te winnen, bevindingen zijn vaak op tactisch en operationeel niveau inzetbaar. Beïnvloedt door de veranderingen op het gebied van regievoering zijn verschillende ontwikkelingen te verwachten rondom de toepasbaarheid van toekomstige onderzoeksresultaten.

#### *Afnemende toepasbaarheid*

Door meer visiegericht en minder ad hoc gedreven onderzoek zal de toepasbaarheid van de onderzoeksbevindingen kunnen afnemen. Dit heeft allereerst te maken met de verwachte overgang van veelal concreet en praktisch onderzoek naar meer fundamenteel onderzoek, onderzoek waarvan de bevindingen minder makkelijk vertaalbaar zijn naar concrete situaties. Er zal, met andere woorden, vaker onderzoek worden gedaan dat langduriger en grootschaliger is en relevant is voor een breder publiek. Dit is onder andere herkenbaar vanuit het voortaan breed trekken van ad hoc onderzoek. Hierdoor zal de door O&M geleverde kennis voortaan voor het tactische en operationele niveau minder toepasbaar zijn. Dit wordt verstrekt door de verwachte afname van de betrokkenheid vanuit individuele opdrachtgevers in ruil voor een meer groepsgerichte opdrachtgeverschap rondom onderzoek.

*"Kijk als je een etentje organiseert en je nodig 1 persoon uit, dan kun je het diner helemaal op maat maken want je weet wat diegene lekker vindt. Bij zes personen wordt het lastiger, dan moet je keuzes maken. Bij honderd mensen, dan wordt het massavoedsel, want je keuken is te klein. Dan moet je heel goed nadenken, als ik dingen wil samenvoegen, levert het dan nog steeds het gewenste resultaat op? Dus daar zullen ze (O&M) goed mee moeten omgaan, toch elke keer weer maatwerk leveren. Zij zullen daarin vanuit hun expertise een adviesfunctie moeten aannemen en bijvoorbeeld zeggen van: joh, maak je geen zorgen, massavoedsel is ook lekker en bevredigd ook jouw trek." (DV-4)*

#### *'Zwaardere' onderzoek*

Waar voornamelijk op tactisch en operationeel niveau de toepasbaarheid van onderzoeksbevindingen zal afnemen, zullen de meer strategische actoren, waaronder de directeur-generaal van de Belastingdienst en de hogere managementniveaus van domein Dienstverlening en Toezicht, vaker relevante kennis ontvangen. Hierdoor kan beleidsvoorbereiding beter worden ondersteund. Omdat het type onderzoek dat hiervoor nodig is doorgaans langer duurt, kan ondanks de verschuiving van tactisch/operationeel naar strategisch toepasbare kennis toch van een afnemende toepasbaarheid worden gesproken.

*"Wij neigen meer naar het fundamenteel-toegepaste onderzoek en minder naar het operationeel-toegepaste onderzoek, daarmee automatisch naar het lange termijn onderzoek. Wij denken vanuit de theorie, zo van: dat is nou beschreven in dat artikel, zou dat voor de Belastingdienst in NL ook zo kunnen werken? Dan zit je niet in het direct toepasbare. Je ziet dus een verschuiving van meer pragmatisch naar lange termijn en strategisch. Onze onderzoek worden van zwaardere kwaliteit."*

*Ook van het ad hoc onderzoek, daarvan zeggen we nu: dat moet binnen zo'n kennisthema passen. Dus als nu iemand met een voorstel komt, ik bijvoorbeeld, en het past niet binnen één van die thema's, dan zeggen mijn collega's: nou, dat gaan we niet doen! Daardoor krijg je meer orde en toetsing. Daardoor wordt je onderzoeksfunctie kwalitatief beter." (TZ-8)*

### **5.5.5 Operationeel kennismanagement: Kennis evalueren**

De evaluatiefase bleek tot nu toe het meest verwaarloosde onderdeel van de operationele kennisprocessen. Met de komst van de nieuwe besturingsproducten en de nieuwe rol van O&M is nog altijd geen expliciete aandacht voor een natraject, een evaluatiefase of iets dergelijks. O&M lijkt zich vooralsnog vooral te focussen op de beginfasen van operationeel kennismanagement, zoals de ontwikkeling van de juiste kennis en het adequaat delen ervan. Er is echter wel een opleving van aandacht voor evaluatie merkbaar bij zowel onderzoekers als opdrachtgevers. Dit heeft vooral te maken met de komst van meer visiegericht en aanbodgericht onderzoek. Zo zijn twee nieuwe vormen van evaluatie denkbaar, elk wordt kort behandeld.

#### *Themagerichte evaluatie*

Expliciete aandacht voor het leervermogen van onderzoekers en opdrachtgevers en de toegevoegde waarde van onderzoek voor het grotere geheel ontbrak tot nu toe. Met de komst van de kennisthema's en de besturingsproducten lijkt een meer thematische evaluatie aannemelijk, waarbij van een onderzoek wordt nagegaan in hoeverre en op welke wijze deze bijdraagt aan het geheel van kennis over een bepaald thema. Op basis van de onderzoeksplannen wordt dan op domeinniveau gekeken, terwijl met de kennisagenda vervolgens de vertaalslag naar het leervermogen van de organisatie als geheel kan worden gemaakt.

*"Ik denk dat als we professioneler met elkaar willen omgaan, dan moet het hele traject, dus vanaf het formuleren van de vraag tot aan het gebruiken van de bevindingen en de evaluatie bewuster worden uitgevoerd. Daarmee maak je de leercirkel ook af, wanneer je evalueert. Na afloop van een onderzoek met elkaar aan tafel, erover praten, ook over het proces. Heeft het onderzoek opgeleverd wat de bedoeling was, en wat heeft de opdrachtgever ermee gedaan? En misschien ook een afspraak maken over een tweede evaluatie, omdat het toepassen wat langer duurt." (DV-5)*

#### *Wederzijdse tevredenheid*

Naast dat het evaluatieformulier tot nu toe zelden wordt gebruikt, is het in feite een eenzijdige evaluatievorm waarbij alleen de opdrachtgever het verloop kan beoordelen. Met name door de opkomst van aanbodgericht onderzoek is een beweging richting een tweerichtingsevaluatie aannemelijk, waarbij niet alleen de opdrachtgever, maar ook de onderzoeker zijn mening kan geven over het proces en de resultaten. Tevens kan door de thematische benadering van onderzoek meer aandacht ontstaan voor de wijze waarop de opdrachtgever met de verkregen kennis omgaat.

## 5.6 Analyse van de verwachte situatie

In de voorgaande twee paragrafen is ingegaan op de *verwachte* wijze van regievoering en kennismanagement zoals dat voortaan naar verwachting zal gaan. In deze paragraaf wordt de relatie tussen beide geanalyseerd. Hierbij wordt antwoord gegeven op de derde en vierde deelvraag van dit onderzoek. Elke deelvraag wordt uitgebreid behandeld.

### 3. *Welke invulling van de wijze van regievoering op onderzoek vanuit O&M is te verwachten?*

Bij het behandelen van de invulling van de verschillende regiecomponenten zoals dat momenteel wordt vormgegeven is O&M als een *visionaire regisseur* te typeren. De nieuwe invulling aan de regiecomponenten wijst op een initiatiefrijke houding vanuit O&M met een aanzienlijk grotere inhoudelijke input.

Het toegenomen initiatief is goed terug te zien tijdens de door O&M geleide inventarisatie van de kennisbehoefte van Dienstverlening en Toezicht. Hierbij is een systematische, allesomvattende en deels aanbodgestuurde inventarisatieslag te zien waarmee de kennisbehoefte van de twee domeinen in haar totaliteit inzichtelijk wordt gemaakt. Vooral de opkomende aanbodsturing, waarbij O&M onder andere blinde kennisvlekken en belangrijk onderzoek aankaart, wijst op een regisseur met meer visie.

Vanuit het toegenomen overzicht is vervolgens een gemeenschappelijke koers uitgestippeld middels de kennisthema's, de kennisagenda en de onderzoeksplannen. Hier is een duidelijke toename van visie herkenbaar waarbij O&M een belangrijke inhoudelijke rol speelt, onder andere door het formuleren en het uitwerken van de kennisthema's. Door de komst van de besturingsproducten is het mogelijk om lopend en toekomstig onderzoek op een dusdanige manier te ordenen en zo te prioriteren dat zij in samenhang kunnen worden gezien. Daarnaast wordt hiermee de toegevoegde waarde van onderzoek voor de Belastingdienst duidelijker. Van een gefragmenteerd en rommelig geheel van onderzoek lijkt hierdoor minder sprake.

Een toegenomen overzicht en een expliciete visie en planning van onderzoek leiden tevens tot meer besef over en mogelijkheden tot samenwerking rondom onderzoek. Onder andere door het organiseren van het onderzoeksplatform stimuleert O&M dialoog tussen opdrachtgevers, waardoor de kloof tussen onder andere Dienstverlening en Toezicht lijkt te verkleinen. Tevens ontstaat door het gezamenlijk opstellen van de onderzoeksplannen, bij zowel onderzoekers als opdrachtgevers, meer aandacht voor mogelijke samenwerkingsverbanden op basis van overlappende onderzoeksbehoeften. Hierbij lijkt het 'ketendenken' waarin Dienstverlening en Toezicht als onderdelen van hetzelfde Handhavingproces worden gezien een centraal thema. Tevens wordt door verschillende participanten gesproken over het toewerken naar een gedeeld onderzoeksplan waarin de kennisbehoefte van domeinen Dienstverlening en Toezicht samenkomen.

Met betrekking tot het afleggen van verantwoording is een beweging richting een afdelingsgerichte afstemming zichtbaar. Hierbij wordt middels de ontwikkeling rondom de kennisthema's en de onderzoeksplannen de algehele voortgang van onderzoek bepaald en

wordt er waarnodig bijgestuurd. Er ontstaat met andere woorden meer aandacht voor het grotere geheel van onderzoek in plaats van enkel aandacht voor de voortgang van individuele onderzoeken. Deze ontwikkeling is herkenbaar vanuit de opkomst van visiegericht werken en onderzoek.

Tabel 22. *Verwachte invulling van de regiecomponenten*

<b>Regiecomponenten</b>	<b>Plus- en minpunten</b>
Overzicht creëren	+ Systematische inventarisatie, vooraf opgesteld totaal overzicht - Minder informeel contact tussen onderzoeker en opdrachtgever
Gemeenschappelijke koers bepalen	+ Meer samenhang en visie door expliciete kennisthema's en bijbehorende besturingsproducten - Formalisatie van onderzoek, minder flexibiliteit
Samenwerking organiseren	+ Toenemend besef bij en dialoog tussen opdrachtgevers - Minder maatwerk mogelijk
Verantwoording afleggen	+ Aandacht voor evaluatie en leervermogen rondom kennisthema's - Minder intensieve en persoonlijke afstemming rondom individueel onderzoek

De beweging richting visionaire regievoering heeft echter ook een keerzijde. Zo zal door een systematische inventarisatieslag en een expliciete visie op kennis en planning van onderzoek voortaan minder ruimte zijn voor plotseling opkomende onderzoeksbehoefte. Ad hoc onderzoek zal voortaan moeten passen binnen de visie op kennis én de planning van onderzoek. Hierdoor kan de informele relatie tussen de onderzoekers en de opdrachtgevers afnemen en vervangen worden door een meer formele benadering. Op den duur kan een ongewenste afstand ontstaan tussen O&M versus Dienstverlening en Toezicht.

Tevens zal door het vaker koppelen van onderzoeksbehoeften en aangaan van samenwerkingsverbanden rondom onderzoek minder maatwerk mogelijk zijn. Dit komt doordat de individuele opdrachtgever zijn zeggenschap over het onderzoeksontwerp voortaan vaker zal moeten delen met anderen en daardoor minder specifieke eisen aan het onderzoek kan stellen.

Ten slotte is door een verschuiving van afstemming rondom individuele onderzoeken naar afstemming rondom het onderzoeksplan minder intensieve en persoonsgerichte afstemming aannemelijk. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor zowel het eigenaarschap vanuit de opdrachtgevers als de toepasbaarheid van kennis.

Met name door de bovengenoemde minpunten en risico's van visionaire regievoering lijkt een *beheersingsgerichte regievoering* niet raadzaam. Dat zou namelijk betekenen dat O&M eigenhandig de kennisbehoefte bepaalt, de binnenkomende onderzoeksvoorstellen beoordeelt en de kennisthema's interpreteert, kennisbehoeften aan elkaar koppelt en minder afstemming zoekt met haar opdrachtgevers. Hierdoor ontstaat onder andere het risico dat Dienstverlening en Toezicht de besturingsproducten minder zullen steunen en het voor hen uitgevoerde onderzoek minder relevant wordt.

#### **4. Welke wijze van kennismanagement is binnen de Belastingdienst te verwachten?**

Met betrekking tot kennismanagement is met de komst van een meer visiegerichte en dominantere regisseur een interessante ontwikkeling te zien waarbij voornamelijk op strategisch kennismanagementniveau grote stappen worden gezet. Gestimuleerd, of liever gezegd mogelijk gemaakt door een doordachte inventarisatieslag is een duidelijke koers van kennisthema's uitgezet met daarbij de kennisagenda als de meest strategische vorm van koers. Hierdoor is het mogelijk om voortaan onderzoek te doen naar de voor de Belastingdienst belangrijkste onderwerpen en tevens meer zicht te krijgen op de blinde kennisvlekken. Verder is door de opkomst van aanbodgestuurd onderzoek, dat door de toegenomen visie en doorzettingsmacht beter mogelijk wordt, meer ruimte voor onderzoek gericht op de meer fundamentele vragen, relevante ontwikkelingen en in de toekomst te verwachten uitdagingen voor de Belastingdienst.

Op operationeel niveau is het toegenomen strategisch besef merkbaar. Zo is nu middels de kennisthema's en de onderzoeksplannen sprake van expliciete toetsingscriteria waaraan nieuwe onderzoeksvorstellen moeten voldoen. Daarnaast is het overzicht van reeds beschikbare kennis over de verschillende kennisthema's verbeterd.

Gestimuleerd door onder andere het onderzoeksplatform is het koppelen van kennisbehoeften beter mogelijk waardoor kennisdeling kan toenemen. Dit betekent dat onderzoeksbevindingen vaker met meerdere opdrachtgevers kunnen worden gedeeld.

Op het gebied van kennistoepassing zullen met name strategische actoren binnen domein Dienstverlening en Toezicht, maar ook strategische actoren in de top van de Belastingdienst bevoordeeld worden. Onderzoek wordt van 'zwaarder' karakter, wijzend op een beweging richting meer fundamenteel en lange termijn onderzoek.

Ten slotte zal vooral door het centraal stellen van de kennisthema's meer aandacht ontstaan voor de leercyclus van zowel O&M als Dienstverlening als Toezicht: *wat leert dit onderzoek/de afgelopen periode ons over the thema x?*

Tabel 23. *Verwachte wijze van kennismanagement*

<b>Kennismanagement</b>	<b>Plus- en minpunten</b>
Strategisch kennismanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Duidelijker verband tussen onderzoek en de organisatiestrategie middels de kennisagenda, onderzoeksplannen en de kennisthema's</li> <li>+ Expliciet benoemde kennisgebieden in de vorm van kennisthema's</li> <li>+ Toegenomen zicht op de blinde kennisvlekken</li> <li>+ Meer ruimte en aandacht voor proactief onderzoek</li> </ul>
Operationeel Kennismanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Expliciete toetsing van onderzoeksvorstellen</li> <li>+ Toenemende check van reeds bestaande kennis</li> <li>+ Grotere bereik van kennis</li> <li>+ Meer bruikbare kennis voor het strategisch niveau</li> <li>+ Toenemende aandacht voor evaluatie en leervermogen</li> <li>- Minder betrokkenheid vanuit (individuele) opdrachtgevers</li> <li>- Minder snelle kennisdeling</li> <li>- Minder persoonsgerichte kennisdeling</li> <li>- Minder toepasbare kennis op operationeel en tactisch niveau</li> </ul>

De strategische insteek brengt echter ook nadelen met zich mee. Met name de klantgerichtheid en flexibiliteit van O&M zullen naar verwachting afnemen. Dit door de verschuivende focus van de individuele opdrachtgever en zijn kennisbehoefte naar een focus op een domein Dienstverlening of Toezicht als geheel.

Een mogelijk gevolg van deze verschuiving is een afnemende betrokkenheid en inspraak vanuit individuele opdrachtgevers bij de uitvoering van onderzoek. Dit heeft voornamelijk te maken met de opkomst van aanbodgestuurd werken en de groeiende aandacht voor het koppelen van kennisbehoeften. Hierdoor worden met name ad hoc opkomende onderzoeken, door hun doorgaans specifiek en kleinschalig karakter, vaker breed getrokken of samengevoegd voor een meer gedeelde en strategische waarde. De individuele opdrachtgever verliest hierdoor een deel van zijn inspraak op het onderzoeksontwerp en gewenste resultaten.

Ook de wijze van kennisdeling zal vaker gericht zijn op een grotere groep van opdrachtgevers en minder vaak op het individu. Tevens zal het tempo van onderzoek afnemen doordat onderzoek in omvang toeneemt. Hierdoor ontstaat het risico dat onderzoeksresultaten te laat worden geleverd en het betreffend kennisprobleem niet meer urgent is of al opgelost is.

Ten slotte zal door een grotere focus op strategische kennis de operationele toepasbaarheid doen afnemen. Onderzoeksbevindingen van omvangrijker en meer fundamenteel onderzoek zullen voor tactische en met name operationele actoren minder makkelijk vertaalbaar zijn.

Ook hier zijn de risico's van een beweging richting *beheersingsgerichte regievoering* zichtbaar. Deze kan namelijk worden gezien als nog een stap verder richting het strategische en daarmee verder van het operationele vandaan. Dit kan leiden tot te weinig ruimte voor ad hoc en kleinschalig onderzoek, eenzijdige prioritering vanuit O&M en nauwelijks aandacht voor de individuele opdrachtgever en zijn kennisbehoefte.

## **5.7 Van de huidige naar de verwachte situatie**

In de voorgaande paragrafen is stilgestaan bij zowel de huidige als de verwachte wijze van regievoering en kennismanagement. Beide situaties zijn uitgebreid geanalyseerd. In deze paragraaf worden de twee situaties bijeen gebracht. Hierbij wordt kort stilgestaan bij de ontwikkeling rondom regievoering en kennismanagement. Daarnaast wordt nagegaan in hoeverre de vooraf opgestelde verwachtingen zijn uitgekomen.

### **5.7.1 Van ondersteunend naar inspirerend**

Bij de analyse van de huidige situatie is O&M als een faciliterende regisseur getypeerd met een uiterst ondersteunende houding ten opzichte van zowel Dienstverlening als Toezicht. Deze houding leidt tot een flexibele, vraaggestuurde en op informeel contact gebaseerde samenwerking rondom onderzoek. Opdrachtgevers spreken over erg klantgerichte onderzoekers die hen door het doen van onderzoek verder helpen.

De flexibiliteit en klantgerichtheid van onderzoekers brengt op het operationeel niveau van kennismanagement voordelen met zich mee. Zo is er veel ruimte voor spontane

en specifieke kennisbehoefte en ontstaat door de intensieve samenwerking tussen onderzoeker en opdrachtgever eigenaarschap en maatwerk. Kennis blijkt, mede door de snelle en persoongerichte kennisdeling, goed inzetbaar op zowel het operationeel als tactisch organisatieniveau.

Het strategisch kennismanagementniveau blijkt echter te worden verwaarloosd. De grote focus op individuele opdrachtgever en onderzoeken leidt tot een gebrek aan samenhang en het missen van 'het grotere plaatje'. Onder andere door het gemis van een overkoepelende visie op kennis zijn de belangrijkste kennisgebieden en blinde kennisvlekken onbekend. Daarnaast ontbreekt het door de nadruk op het 'hier en nu' aan proactief onderzoek gericht op trends, ontwikkeling en toekomstige kennisbehoefte.

Overigens moet worden benadrukt dat hoewel het operationele kennismanagementniveau het meest bevoordeelde aspect van kennismanagement blijkt, ook op dit niveau verbeterpunten te vinden zijn. Ook bij het daadwerkelijk ontwikkelen, delen, toepassen en evalueren van kennis zal verder dan één opdrachtgever en één onderzoek moeten worden gekeken. Door dit na te laten is op het operationeel niveau te weinig aandacht voor hergebruik van kennis, het strategisch belang van kennis en het leervermogen van de betrokkenen.

De komst van *visionaire regievoering* lijkt voor een ware omslag te zorgen. Een systematische inventarisatieslag en de komst van de kennisagenda en de onderzoeksplannen lijken de huidige tekortkomingen op strategisch kennismanagementniveau aan te pakken. Met name de vorming en de samenwerking rondom de nieuwe besturingsproducten lijkt een inspirerende werking te hebben op de betrokkenen. Er gaat aanzienlijk meer aandacht uit naar de voor de Belastingdienst cruciale kennis(gebieden), blinde kennisvlekken en proactief ingesteld onderzoek. De focus is, met andere woorden, niet langer enkel op het 'hier en nu', maar ook op het 'daar en straks'.

Op operationeel kennismanagementniveau zijn de gevolgen van visiegerichte regievoering minder eenduidig. Zo zal expliciete toetsing van onderzoeksvoorstellen enerzijds leiden tot een meer efficiënte inzet van onderzoekscapaciteiten, maar anderzijds tot minder flexibiliteit. Ad hoc opkomende kennisbehoeften zullen minder vaak of in een aangepaste vorm worden beantwoord waardoor het leveren van maatwerk, persoonlijke kennisdeling en de toepasbaarheid van kennis zullen afnemen. Wel zal onder andere door het opstellen van de onderzoeksplannen en het onderzoeksplatform meer zicht ontstaan op de beschikbare kennis en de overlap van kennisbehoeften. Hierdoor zal het bereik van kennis en de samenwerking rondom onderzoek toenemen. Daarnaast zal door de komst van de kennisthema's meer aandacht uitgaan naar het leervermogen van betrokkenen waardoor evaluatie van onderzoek beter mogelijk is.

### **5.7.2 Verwachtingen toetsen**

Het bovengenoemde sluit deels aan bij de vooraf opgestelde verwachtingen over de relatie tussen regievoering en kennismanagement. De relatie tussen de verschillende regietypen en kennismanagementniveaus blijkt minder eenduidig dan vooraf gedacht.



De verwachting was dat faciliterende regievoering een betere uitwerking op het operationeel kennismanagementniveau zal hebben dan visionaire regievoering. Deze verwachting wordt *niet bevestigd*. Beide regietypen blijken namelijk zowel een positieve als een negatieve uitwerking op de operationele kennisprocessen te hebben.

Faciliterende regievoering leidt tot een flexibele en klantgerichte benadering van nieuwe onderzoeksvoorstellen, snelle en persoonsgerichte kennisdeling en makkelijk toepasbare kennis. De grote focus op individuele opdrachtgevers blijkt echter onder andere de inzet van bestaande kennis en het bereik van nieuwe kennis te beperken.

Ook de invloed van visionaire regievoering op de operationele kennisprocessen blijkt anders dan vooraf gedacht. Het centraal stellen van kennisthema's en besturingsproducten leidt weliswaar tot minder autonomie en betrokkenheid vanuit individuele opdrachtgevers, minder snelle en persoonlijke kennisdeling en minder snel toepasbare kennis. Het leidt echter ook tot een meer professionele aanpak van onderzoek, waarvan expliciete toetsing, brede kennisdeling en toenemende aandacht voor het leervermogen deel uitmaken. Zo hebben de twee regietypen een min of meer gelijkwaardige invloed op de uitvoering van de operationele kennisprocessen.

Tabel 24. *Zichtbare relatie tussen regietypen en kennismanagementniveaus*

KM niveaus	Faciliterende regisseur	Visionaire regisseur
Strategisch KM	--	++
Operationeel KM	-/+	-/+

De verwachting met betrekking tot strategisch kennismanagement was dat de visionaire regisseur een duidelijke kennisvisie formuleert en centraal stelt, terwijl de faciliterende regisseur door zijn hoofdzakelijk ondersteunende houding dat na zou laten. Deze verwachting wordt door de bevindingen *bevestigd*. De komst van de kennisthema's, de kennisagenda en de onderzoeksplannen leidt tot een duidelijke toename van strategisch besef, aandacht voor de cruciale kennisgebieden en onderzoek met een proactieve instelling. Faciliterende regievoering leidt door de nadruk op de visie en de kennisbehoefte van (individuele) opdrachtgevers daarentegen tot het missen van de cruciale kennisgebieden, de meer fundamentele kennisvragen en de blinde kennisvlekken. Met andere woorden, visionaire regievoering leidt duidelijk tot een betere invulling van het strategisch kennismanagementniveau.

## 5.8 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat O&M duidelijke stappen genomen heeft van faciliterende naar visionaire regievoering op onderzoek met duidelijke gevolgen voor de wijze van kennismanagement. Zo blijkt een duidelijke toename op het strategisch kennismanagementniveau door de komst van de kennisthema's en de besturingsproducten. Op operationeel niveau is een professionelere uitvoering op komst met onder andere meer aandacht voor 'zwaarder' onderzoek en voor het leervermogen. Daartegenover staat een

afname van flexibiliteit en wellicht ook van de klantgerichtheid. Hiermee wordt duidelijk dat hoewel de nieuwe regiewijze positief uitpakt, bepaalde aspecten van de oude werkwijze nog altijd als voorbeeld kunnen fungeren. Al met al blijken de huidige ontwikkelingen rondom de nieuwe regietaak positief voor de Belastingdienst. Haar kennishoeveelheid en – niveau zal naar verwachting toenemen. De vraag is echter: *hoe kunnen de voordelen van de visionaire regievoering doorgezet worden en de nadelen vermeden? Welke lessen zijn daarbij vanuit de faciliterend regievoering te trekken? Kortom: hoe kan het nog beter?* Hierover meer in het volgend hoofdstuk.

# 6. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

---

*Perfection is achieved, not when there is nothing more to add,  
but when there is nothing left to take away.*  
- Antoine de Saint-Exupéry

In het vorige hoofdstuk zijn de vier deelvragen van dit onderzoek beantwoord. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Daarna worden aanbevelingen gedaan aan de praktijk en aan de wetenschap.

## 6.1 Antwoord op de hoofdvraag

Welke invulling van regie op onderzoek vanuit O&M leidt tot een optimale wijze van kennismanagement binnen de Belastingdienst? Dit onderzoek laat zien dat noch faciliterende noch visionaire regievoering tot een optimale wijze van kennismanagement leidt. Beide regievormen bevoordelen bepaalde aspecten van kennismanagement en benadelen andere. Zo blijkt *faciliterende regievoering* tot een vraaggestuurde benadering van onderzoek te leiden, waarbij flexibiliteit en klantgerichtheid centraal staan. Deze houding leidt met name op operationeel kennismanagementniveau tot positieve effecten. Onderzoekers focussen zich op de binnenkomende kennisvragen en helpen hun opdrachtgevers, op basis van intensieve samenwerking, op een snelle en nauwkeurige wijze verder. De opgebrachte kennis blijkt voornamelijk op operationeel en tactisch niveau erg waardevol. De bevindingen laten echter ook blijken dat het overdrijven van deze houding heeft geleid tot een gefragmenteerd en richtingloos geheel van onderzoek en een beperkte inzet en ontwikkeling van kennis. Concreet kan worden gesproken over onder meer een inefficiënte inzet van onderzoekscapaciteiten, kennis met een beperkt bereik en beperkte strategische waarde en een onderbelicht leervermogen.

De nieuwe invulling van de regievoering op onderzoek, herkent als *visionaire regievoering*, waakt voor een dergelijke situatie. Er wordt uitgegaan van een duidelijke kennisvisie en onderzoeksplanning. De focus ligt veel meer op het geheel van de huidige en de toekomstige kennisbehoeften en onderzoeken, waardoor samenhang en diepgang kan ontstaan. Als gevolg hiervan krijgen fundamentele kennisvragen, gedeelde kennisbehoeften en het strategisch belang van kennis en onderzoek aanzienlijk meer aandacht. Met name op het gebied van strategisch kennismanagement wordt grote vooruitgang geboekt. De door opdrachtgevers zeer gewaardeerde flexibele en klantgerichte houding lijkt echter af te nemen. De intensieve en informele samenwerking tussen opdrachtgever en onderzoek dreigt te verzakelijken, kennisdeling zal aan tempo en persoonsgerichtheid inleveren en de toepasbaarheid van kennis wordt in twijfel getrokken.

Hoewel kennismanagement meer profijt lijkt te hebben bij visionaire regievoering, zijn een aantal aspecten van faciliterende regievoering sterk aan te raden. Denk hierbij aan de toegankelijkheid van onderzoekers, de aandacht voor specifieke kennisbehoeften en de

intensieve onderlinge samenwerking met de opdrachtgevers. Voor kennismanagement lijkt een combinatie van beide regietypen het meest wenselijk, een situatie waarbij flexibiliteit, klantgerichtheid, samenhang en strategisch perspectief samenkomen. Kortom, O&M als een inspirerende doch ondersteunende regisseur van onderzoek.

## 6.2 Aanbevelingen aan de praktijk

Dit onderzoek had als doelstelling: Het inzichtelijk maken van de gevolgen van de regievoering op onderzoek vanuit O&M op de wijze van kennismanagement binnen de Belastingdienst, teneinde aanbevelingen te doen aan O&M voor eventuele aanpassingen aan de regievoering. De eerste helft van deze doelstelling is met het beantwoorden van de centrale vraagstelling gerealiseerd. Het tweede gedeelte wijst op het belang van aanbevelingen waarmee het management van O&M de nieuwe regietaak verder kan optimaliseren. Deze worden hieronder gepresenteerd.

### *Behoudt het faciliterende*

Het allereerste wat van belang is bij het geven van een nieuwe invulling aan de regie op onderzoek is het zoveel mogelijk behouden van de sterke punten van de oude invulling. Zoals onderhand duidelijk is geworden gaat het hierbij met name om de flexibiliteit en klantgerichtheid van O&M. Flexibiliteit houdt in dat er ondanks de komst van expliciete toetsingscriteria voldoende ruimte moet bestaan voor ad hoc onderzoek. Dit betekent een brede benadering van de kennisthema's waardoor er voldoende interpretatieruimte voor onderzoekers en opdrachtgevers ontstaat. Daarnaast zal enige speelruimte moeten worden gecreëerd en bewaakt binnen de onderzoeksplanning. Klantgerichtheid betekent allereerst het behouden van de toegankelijkheid van O&M voor organisatieonderdelen, zoals domeinen Dienstverlening en Toezicht en het informeel karakter van het contact tussen onderzoekers en opdrachtgevers. Daarnaast zal er ondanks de opkomst van 'zwaarder' en breder gedeeld onderzoek nog altijd maatwerk geleverd moeten worden. Hiervoor is naast een flexibele houding, zoals zojuist beschreven, een intensieve en persoonlijke afstemmingswijze rondom onderzoek een vereiste.

### *Promoot en investeer in het visiegerichte*

Een deel van de onderzoekers bij O&M en de opdrachtgevers bij domeinen Dienstverlening en Toezicht zien het nut van de nieuwe visiegerichte regievoering duidelijk in. De rest ziet het niet of is nog niet voldoende op de hoogte van de ontwikkelingen om er überhaupt een mening over te kunnen vormen. Hier moet verandering in komen. Interne regie, zelfpromotie, een economische bril en netwerkmanagement kunnen hieraan bijdragen.

Interne regie staat in eerste instantie voor de nodige organisatie binnen O&M. Het zorgt voor duidelijkheid over wie op welke wijze betrokken is bij de vorming, uitvoering en of bewaking van bijvoorbeeld een kennisthema, een onderzoeksplan, de kennisagenda of het onderzoeksplatform. Het laat hierbij voldoende ruimte over voor de onderzoekers om zelf dergelijke taken onderling te verdelen. Het zorgt daarnaast voor voldoende middelen

als tijd en financiën, zodat zij hun nieuwe taken adequaat uit kunnen voeren. Belangrijk bij interne regie is de ongedwongenheid ervan, ook binnen O&M zal moeten worden geïnspireerd!

Naast O&M zullen ook Dienstverlening, Toezicht en andere organisatieonderdelen interne regie moeten voeren met betrekking tot onderzoek. Met andere woorden, ook opdrachtgevers zullen nieuwe kennisbehoeften gezamenlijk moeten afstemmen en prioriteren, voorafgaand aan het contracteren van O&M. Hierbij dienen opdrachtgevers voldoende rekening te houden met de schaarste en kostbare onderzoekscapaciteiten. Met onderzoekers kan vervolgens een extra slag van afstemming en prioritering plaatsvinden. O&M kan waarnodig helpen bij de bewustwording over en uitvoering van interne regie bij opdrachtgevers, bijvoorbeeld door het tonen van manieren waarop verschillende onderzoeksvragen aan elkaar kunnen worden gekoppeld of door het inzichtelijk maken van onderzoekskosten. Hierdoor neemt tevens haar imago als visionaire regievoerder toe.

Een efficiënte inzet van de onderzoekscapaciteiten moet ook voor onderzoekers een belangrijk punt van overweging zijn. Verschillende participanten pleiten voor de zogenaamde 'economische bril' die onderzoekers vaker op zouden moeten zetten. Naast dat een efficiënte inzet van de onderzoekscapaciteit een doel op zich is, kunnen de financiële gevolgen van een onderzoek ook als overtuigingsmiddel fungeren bij onder andere het initiëren van eigen onderzoek door onderzoekers.

Een vaak terugkerend thema is het 'verstopgedrag' van O&M. Zij moet zichzelf volgens verschillende participanten veel meer promoten. Zij moet haar deskundigheid rondom de kennisthema's, het voeren van onderzoek en het voeren van regie aan anderen tonen. Een manier om dit te doen is het signaleren van kansen rondom onderzoek. Als een netwerkmanager kan zij door het koppelen van kennisbehoeften van verschillende opdrachtgevers haar deskundigheid aantoonbaar maken. Ook het koppelen van interne met externe partijen, zoals andere uitvoeringsorganisaties of de Belastingdienst van een ander land is een optie. Ter inspiratie kan een (digitale) kaart worden opgesteld met de verschillende partijen of actoren binnen het netwerk van O&M gekoppeld aan kennisthema's. Hierbij doet O&M er goed aan om ook het netwerk van opdrachtgevers zoveel mogelijk mee te nemen. Ook leidt het op een meer gestructureerde wijze en het vaker organiseren van bijeenkomsten, zoals lezingen en masterclasses, tot een beter imago. Hiermee wordt tevens kennisdeling bevorderd.

Ten slotte is het bijvoegen van advies bij het afleveren van een onderzoeksrapport een manier om deskundigheid te tonen. Verschillende participanten vanuit zowel Dienstverlening als Toezicht zien daar nog veel ruimte voor en geven aan advies te waarderen. Advies vanuit O&M kan tevens de toepasbaarheid van kennis bevorderen.

#### *Waak voor het beheersingsgerichte!*

Een van de grootste redenen voor het behouden van het ondersteunend karakter is de dreiging van beheersingsgerichte regievoering. Wanneer onderzoekers eigenhandig bepalen welk onderzoek uitgevoerd wordt, welke resultaten beoogd worden, met wie deze

worden gedeeld, et cetera, zal draagvlak vanuit Dienstverlening, Toezicht en anderen hoogstwaarschijnlijk afnemen. Daarnaast zal O&M nog meer als een 'ivoren toren' worden gezien die onvoldoende in contact staat met haar partners. Voldoende afstemming is daarom van cruciaal belang, met name rondom de nieuwe besturingsproducten. Vooral de kennisagenda moet een gedeeld product worden. Dwing draagvlak en daadkracht dan ook niet af door besturingsproducten eigenhandig op te stellen, maar door transparantie en visie!

### *Overige*

Verschillende punten zijn tijdens de behandeling van de resultaten al naar voren gekomen als verwachte ontwikkelingen. Enkele daarvan worden tevens als aanbeveling benoemd.

Het eerste punt gaat over kennisontwikkeling, de eerste van de operationele kennisprocessen. Hierbij is gebleken dat de check van reeds bestaande kennis, voorafgaand aan het overgaan tot nieuw onderzoek, enigszins verbeterd is, vooral door de inventarisatie rondom de kennisthema's. Een totaaloverzicht van de bestaande kennis en een mechanisme waarmee dit overzicht toegankelijk wordt ontbreekt echter nog. Hoewel het onverstandig lijkt om een allesomvattend kennissysteem op te zetten is het belangrijk om over dit punt na te denken. Een mogelijkheid is om van elk nieuw onderzoek een *abstract* te maken en deze op basis van de kennisthema's te categoriseren en publiekelijk te maken. Hierdoor kan bestaande kennis relatief snel geraadpleegd worden.

Kennisdeling blijkt een cruciaal en tevens hardnekkig punt; hoe organiseer je kennisdeling binnen een organisatie als de Belastingdienst? Een idee is om met zogenaamde *boundary spanners* te werken die kennis van de ene naar de andere plek kunnen overbrengen. Dit zijn actoren die een goede relatie hebben met de onderzoekers bij O&M, maar ook met haar opdrachtgevers bij bijvoorbeeld Dienstverlening en Toezicht. Met name actoren die bij verschillende organisatieonderdelen gewerkt hebben lijken geschikt voor deze rol. Hierop voortbordurend is het raadzaam om het personeel van O&M en bijvoorbeeld domein Dienstverlening of domein Toezicht waarmogelijk te rouleren. Hierdoor kunnen meer medewerkers ontstaan die relatief makkelijk kennis kunnen overbrengen van het ene naar het andere organisatieonderdeel.

Voor kennisevaluatie is nog altijd weinig aandacht. Met de komst van de kennisthema's en de besturingsproducten is de verwachting dat hier verandering in zal komen. In welke vorm is echter nog onzeker. Tot nu toe lijkt het evaluatieformulier voor grote onderzoeken en de impliciete evaluatie tussen vaste koppels van onderzoekers en opdrachtgevers onvoldoende. Het is dan ook raadzaam om een expliciete vorm van evaluatie te introduceren. Een formulier of een gespreksmoment waarmee wederzijdse ervaring van het proces, de geleverde onderzoeksresultaten, maar ook de outcome van het onderzoek besproken wordt. Ook onderzoekers moeten hun mening over het verloop en het resultaat van onderzoek laten gelden. Daarnaast kan O&M door een dergelijke evaluatievorm beter zicht krijgen op datgene wat er met hun onderzoek gedaan wordt.

## 6.3 Aanbevelingen aan de wetenschap

Dit onderzoek heeft gepoogd de gevolgen van regievoering op onderzoek vanuit O&M op kennismanagement binnen de Belastingdienst zichtbaar te maken. Hierbij is gekozen voor de domeinen Dienstverlening en Toezicht. Deze domeinen zijn beide uniek binnen de organisatie. De onderzoeksbevindingen zullen daardoor niet zonder meer voor de aanpak van de andere organisatieonderdelen, zoals de Douane en Toeslagen, over te nemen zijn.

Een andere tekortkoming van dit onderzoek is haar timing. Dit onderzoek heeft in het beginstadium van de nieuwe regievoering plaatsgevonden wanneer onder andere de kennisagenda en de onderzoeksplannen nog niet volledig gevormd en goedgekeurd waren. Hierdoor waren de daadwerkelijke gevolgen van de nieuwe regiewijze grotendeels (nog) niet zichtbaar. Vandaar dat dit evaluatieonderzoek een ex-ante karakter heeft; het kijkt vooruit en formuleert op basis van zichtbare ontwikkelingen en de ambities van de betrokkenen verwachtingen over de toekomst. Een voordeel van deze benadering is dat eventuele knelpunten vooraf kunnen worden gesignaleerd en daarmee het algehele proces kan worden bewaakt. Een nadeel is echter dat de getrokken conclusies deels gebaseerd zijn op verwachtingen die wellicht niet zullen uitkomen.

Met het oog op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zijn participanten vanuit verschillende niveaus binnen domein Dienstverlening en domein Toezicht gesproken. Hiermee is getracht een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de beleving binnen de betreffende organisatieonderdelen. Door gebrek aan tijd zijn echter geen actoren vanuit het operationeel niveau gesproken. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om actoren bij de Belastingdienstregio's. Aangezien ook op dat niveau de ontwikkelingen rondom regie op onderzoek voelbaar zullen zijn, is het geschetste beeld niet compleet.

Op basis van de bovengenoemde tekortkomingen van dit onderzoek is vervolgonderzoek aanbevolen. Allereerst is het raadzaam om een soortgelijk onderzoek in een later stadium uit te voeren. Wanneer de besturingsproducten volledig zijn gevormd en goedgekeurd en deze daadwerkelijk ingezet gaan worden voor de regievoering, is een soortgelijk onderzoek raadzaam. Dan kunnen de gevolgen voor kennismanagement met meer zekerheid en diepgang inzichtelijk worden gemaakt. Tevens is het raadzaam om een soortgelijk onderzoek bij de overige organisatieonderdelen uit te voeren. Hierbij is het verstandig om voldoende onderzoeksmiddelen of onderzoekers in te zetten zodat er daadwerkelijk met zowel strategische, tactische en operationele actoren gesproken kan worden. Hiermee ontstaat namelijk een totaalbeeld wat tot betere conclusies leidt.

Ten slotte wordt aanbevolen om een onderzoek te doen bij andere vergelijkbare organisaties waar al een langere tijd wordt gewerkt met besturingsproducten omtrent onderzoek. Vooral de kennisagenda is een steeds vaker voorkomend product binnen overheidsorganisaties. Zo hebben het Ministerie van OCW, VROM, SZW en VWS, de UWV en zelfs de Rijksoverheid een eigen kennisagenda. Mogelijk onderzoek kan gaan over de wijze waarop de kennisagenda's door de verschillende organisaties zijn vormgegeven of de invloed die zij hebben op onderzoek en kennismanagement.

# REFERENTIES

---

*Copy from one, it's plagiarism; copy from two, it's research.*  
- Wilson Mizner

Amidon, D.M. (1997) *Innovation strategy for the knowledge economy*. Boston: Butterworth-heinemann.

Balen, P. van & Weggeman, M. & Witteveen, A. (2002) *Kennis en Management*. Schiedam: Scriptum.

Belastingdienst. (2011<sup>c</sup>) *Bedrijfsplan Belastingdienst. Eenvoudig aanspreekbaar in 2012*.

Belastingdienst. (2012<sup>a</sup>) *Bedrijfsplan Onderzoek & Marketing 2012*.

Belastingdienst. (2011<sup>a</sup>) *Concernarchitectuur: Eenvoudig aanspreekbaar*.

Belastingdienst. (2010<sup>a</sup>) *Doorlichting algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst*.

Belastingdienst. (2011<sup>b</sup>) *Kennisagenda Belastingdienst. Onderzoek & Marketing*.

Belastingdienst. (2008) *LTO, waarom, wat en hoe?* Landelijke Toezichtsorganisatie.

Belastingdienst. (2010<sup>b</sup>) *Onderzoeksprogramma Handhaving 2010. Landelijke Toezichtsorganisatie*.

Belastingdienst. (2012<sup>b</sup>) *Onderzoeksplan Dienstverlening; 2012 en verder*. Onderzoek & Marketing.

Belastingdienst. (2012<sup>c</sup>) *Onderzoeksplan Toezicht 2013*. Onderzoek & Marketing.

Belastingdienst. (n.d.) *Organogram*. Geraadpleegd op 10 februari 2012, via:  
[http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard\\_functies/prive/organisatie/belastingdienst/organogram](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/organisatie/belastingdienst/organogram).

Berenschot. (2003) *Ruimte voor regie- Ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag.

Bertrams, J. (1999) *De Kennisdelende organisatie*. Schiedam: Scriptum.



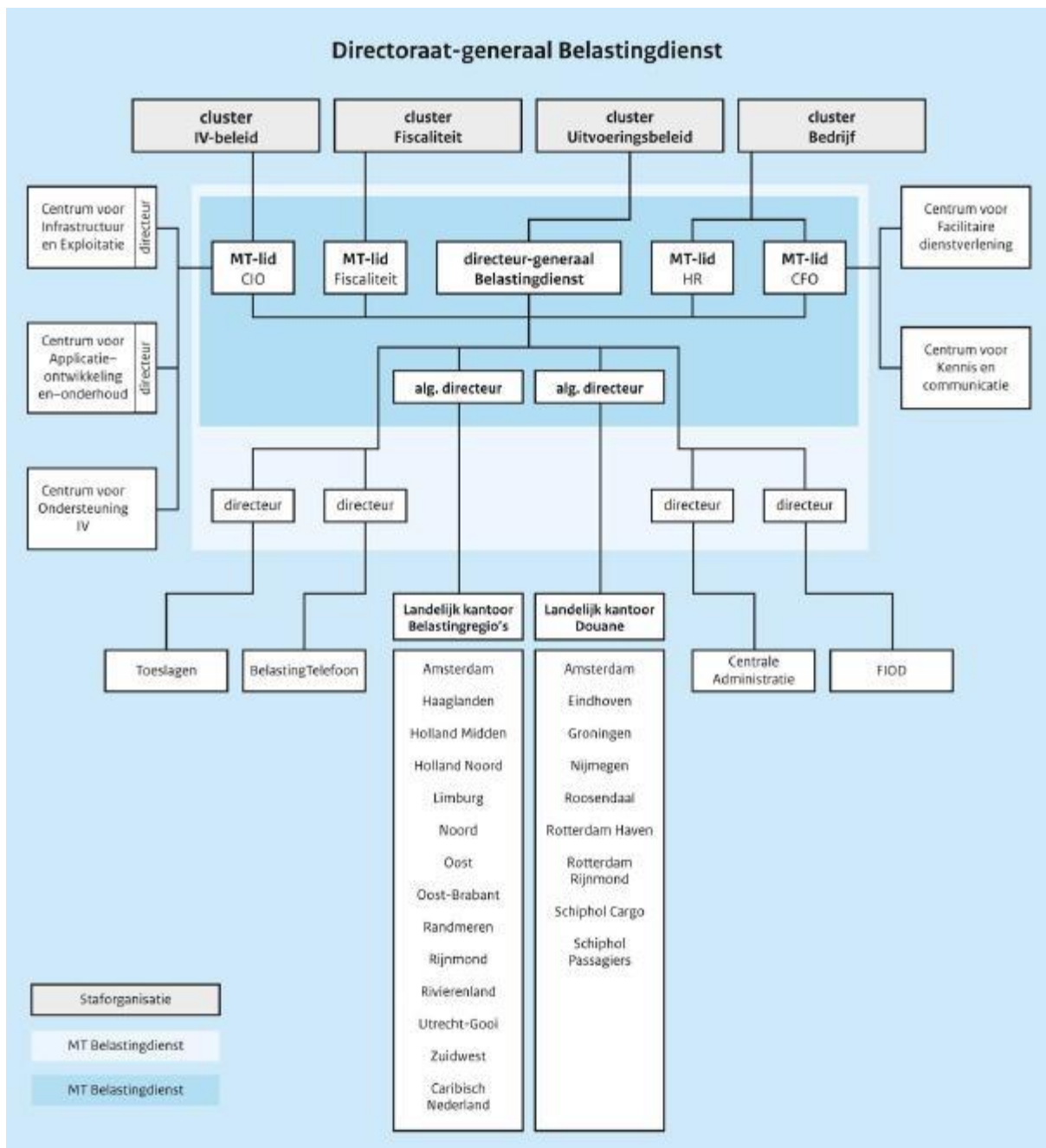
- Beurskens, A.M.G. & Korsten, A.F.A. (2009) *Bestuur door regie in twee gemeenten: De kwaliteit van bestuur door regie bij de herstructurering van de woningvoorraad van aandachtswijken in Helmond en Eindhoven*. Open Universiteit Heerlen.
- Boeije, H. (2008) *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Den Haag: Boom.
- Clarke, A. & Dawson, R. (2005) *Evaluation Research: An Introduction to Principles, Methods and Practice*. London: SAGE.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. & Kort M. & Twist, M. van (2007) *Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meest op?* Bestuurskunde, (16) 1: 66-80.
- Elkhuizen, A. (2012) *Onderzoek naar onderzoek: Verschillen en overeenkomsten tussen de invulling van onderzoeksfuncties bij Rijksuitvoeringsorganisaties, een verklaring*. Universiteit van Utrecht.
- Florijn, R. & Gurchom, M. van & Meulen, M. van der (2000) *Kennis leren managen: de theorie en praktijk van kennismanagement*. Den Haag: ten Hagen & Stam.
- Joldersma, F. & Mouwen, C.A.M. & Otto, M.M. & Geurts, J.L.A. (2001) *Strategisch management voor non-profitorganisaties, koersbepaling, procesregie en metabesturing*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Lammers I.S. (2003) *In conflict, een geschiedenis van kennismanagement*. Proefschrift: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Lee, C.C. & Yang, J. (2000) *Knowledge value chain*. The Journal of Management Development, (19) 9: 783-794.
- 't Hart, H. & Boeije, H. & Hox, J. (2005) *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom onderwijs.
- Hupe, P.L. & Klein, E.H. (1997) *De gemeente als regisseur van het lokaal preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Sardes.
- Machenzie Owen, J. (2003). *Kennismanagement*. Universiteit van Amsterdam.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. (2003) *Onderzoek optimalisering gemeentelijke regierol*. Den Haag.
- Malhotra, N.K. & Birks, D.F. (2003) *Marketing research : an applied approach*. Pearson Hall.

- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995) *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press.
- Noordegraaf, M. (2008) *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Pascale, R.T. & Athos, A.G. (1983) *The art of Japanese management*. Penguin Books.
- Pröpper, I. c.s. (2004) *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.
- Raad voor het openbaar bestuur. (1999) *De regiefunctie in gemeenten*. Den Haag.
- Span, K. & Luijkx, K. & Schols, J. (2009) *De regierol van gemeenten nader bekeken: een theoretisch empirische analyse van de literatuur*. Bestuurskunde, 1: 92-100.
- Spek, R. van der & Spijkervet, A. (1994) *Kennismanagement: intelligent omgaan met kennis*. Utrecht: CIBIT.
- Sprenger, C. & Eijdsden, C.H. van & Have, S. ten (1995) *Vier competenties van de lerende organisatie*. Den Haag: Berenschot Fundatie.
- Stam, C.D. (2007) *Knowledge productivity: designing and testing a method to diagnose knowledge productivity and plan for enhancement*. Universiteit Twente.
- Stam, C. D. (2004) *Kennismanagement: van theorie naar de praktijk van kennisproductiviteit*. Noordwijk: de Baak.
- Syed-ikhsan, S.O.S. & Rowland, F. (2004) *Knowledge management in a public organization: a study on the relationship between organizational elements and the performance of knowledge transfer*. Journal of Knowledge management, (8), 2: 95-111.
- Thiel, S. van (2007) *Bestuurskundig onderzoek; Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Weggeman, M. (2000) *Kennismanagement: de praktijk*. Schiedam: Scriptum.
- Weggeman, M. (1997) *Kennismanagement: inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*. Schiedam: Scriptum.
- Zack, M. H. (1999) *Developing a knowledge strategy*. California Management Review, (41) 3: 125-145.

# BIJLAGEN

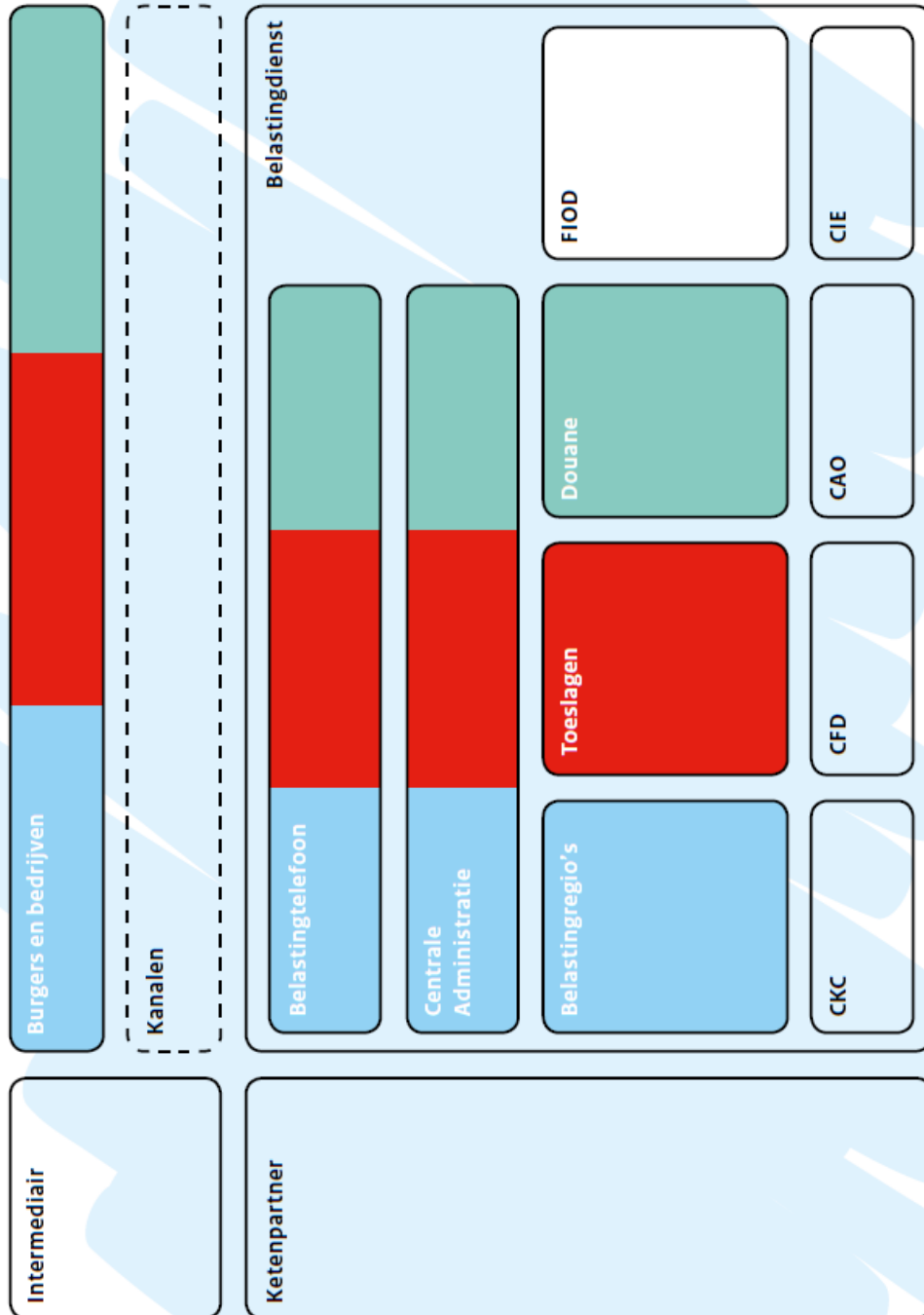
---

# 1. Organogram Belastingdienst



(Belastingdienst, n.d.)

## 2. Samenwerkingsmodel Belastingdienst



(Belastingdienst, 2011<sup>a</sup>)