

Samenvatting onderzoek

Knelpuntenanalyses door uitvoeringsorganisaties: vormen, werkwijzen en opvolging

Dragos Ciulinaru & Sandra van Thiel, Erasmus Universiteit Rotterdam

Korte samenvatting van het onderzoek

De vraag die centraal staat in dit onderzoek is: **wat gebeurt er met de knelpuntenanalyses die uitvoeringsorganisaties maken?**

Knelpuntenanalyses zijn voor uitvoeringsorganisaties dé manier om hun kennis van de beleidsuitvoering te delen met departementen en Tweede Kamer. Ze worden steeds vaker opgesteld en openbaar gemaakt; een ontwikkeling die past bij de emancipatie van de uitvoering. Wat er vervolgens met die analyses gebeurt, was tot nu toe niet systematisch onderzocht.

De onderzoekers inventariseerden alle knelpuntenanalyses van zelfstandig bestuursorganen (ZBO's) en agentschappen uit de periode 2022 t/m 2025, op basis van openbare bronnen. Vijf organisaties zijn daarnaast in detail onderzocht via documentanalyse en interviews: COA, Commissariaat voor de Media, DUO, Rijkswaterstaat en de SVB.

Knelpuntenanalyses verschijnen in vier vormen: een zelfstandige Stand van de Uitvoering (SVU), een SVU als onderdeel van de rapportage van het moederdepartement, een knelpuntenbrief of een wetgevingsbrief. De benaming wordt vaak bepaald door praktische overwegingen, niet door de inhoud.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

- In vier jaar verschenen 115 knelpuntenanalyses van 47 organisaties. Agentschappen gebruiken het instrument veel vaker (66 procent) dan zbo's (16 procent). Wie eenmaal begint, herhaalt het vrijwel altijd jaarlijks.
- De zelfstandige SVU is de meest gebruikte vorm (69 procent), gevolgd door een SVU-hoofdstuk in het jaarverslag van het moederdepartement (20 procent), knelpuntenbrieven (7 procent) en wetgevingsbrieven (4 procent).
- Vrijwel alle analyses gaan naar de Tweede Kamer, meestal aangeboden door de minister. In debatten wordt er maar sporadisch naar verwezen: van de 87 aangeboden analyses kon slechts in 12 gevallen worden vastgesteld dat ze op de agenda van een debat of vergadering kwamen.
- De knelpunten vallen grofweg in vier categorieën: gebrek aan middelen, stapeling en strijdigheid van wet- en regelgeving, aantasting van de onafhankelijkheid (bij toezichthouders) en tekortschietende dienstverlening aan burgers, onder meer rond gegevensdeling.

- Veel knelpunten keren jaar na jaar terug en worden dus niet opgelost. Tegelijk zijn diverse knelpunten in het huidige coalitieakkoord beland: agendering lukt dus wel, maar langs andere routes dan het Kamerdebat.
- De werkwijze is bij de meeste organisaties vergelijkbaar; het rapport onderscheidt acht stappen, van het ophalen van knelpunten tot monitoring van de opvolging. Het eigenaarschap ligt meestal bij de organisatie zelf. Public Affairs-afdelingen spelen een groeiende rol.
- Monitoring van de opvolging gebeurt wel, maar zelden systematisch. Niet door de uitvoeringsorganisaties en niet door de departementen.

De onderzoekers concluderen dat knelpuntenanalyses vooral de dialoog tussen uitvoering en beleid dienen. Ze slagen er soms in onderwerpen op de agenda te krijgen, maar de doorwerking in het politieke debat blijft beperkt.

Aanbevelingen en tips

Voor uitvoeringsorganisaties

- Bepaal vooraf welk doel de analyse dient: feedback aan beleidsmakers, agendering, burgerperspectief, koppeling aan de eigen strategie of zichtbaarheid. Dat doel bepaalt de inrichting van het proces; de acht stappen uit het rapport dienen als leidraad, een vast format is niet nodig.
- Maak onderscheid tussen feitelijke knelpunten (reparatie van wetgeving) en politieke knelpunten. Feitelijke punten kunnen rechtstreeks met het ministerie worden opgepakt; dat versnelt oplossingen en zet beleidsconcurrentie om in samenwerking.
- Monitor systematisch wat er met gesignaleerde knelpunten gebeurt, ook als er geen oplossing komt.

Voor beleid en politiek

- Neem meer nota van knelpuntenanalyses. Uitvoeringsorganisaties zijn de ogen en oren voor de effecten van beleid.
- Verplicht knelpuntenanalyses niet. De meerwaarde zit in het bottom-up karakter; een verplichting vergroot vooral de administratieve lasten.
- Benut uitvoeringstoetsen en invoeringstoetsen bij nieuw beleid beter; dan zijn knelpuntenanalyses over bestaand beleid op termijn minder nodig.