



Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht

Een meet- en signaleringslaag binnen de Nederlandse Lerende Bestuurspiramide (NLB-2040)

Discussienotitie – versie 1.2

Een eerste ontwikkel- en toetsingsmodel binnen NLB-2040

STATUS BIJ PUBLICATIE

De voorgestelde opzet van de Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht wordt op het moment van publicatie in de praktijk getoetst. De uitkomst staat niet vooraf vast. Onderdelen kunnen worden bevestigd, aangepast of verworpen.

Nederland Bestuurbaar

Jaap Moermans, initiatiefnemer
September 2026

*Bestuur begint in de praktijk.
Goed beleid keert terug naar de praktijk.*

Inhoud

Voorwoord.....	2
1. Aanleiding.....	2
2. Werkdefinitie bestuurlijke slagkracht.....	2
3. Doel van de monitor.....	2
4. Opzet: vijf dimensies.....	3
5. Dimensie 1 — Institutionele kwaliteit.....	3
6. Dimensie 2 — Uitvoeringskracht.....	3
7. Dimensie 3 — Maatschappelijke effecten.....	3
8. Dimensie 4 — Publiek vertrouwen.....	4
9. Dimensie 5 — Samenwerking & coördinatie.....	4
10. De plaats van de monitor binnen NLB-2040.....	4
11. Geen totaalscore.....	4
12. Ontwerpprincipes.....	4
13. Governance en beheer.....	5
14. Praktijkttoets als volgende ontwikkelfase.....	5
15. Positionering.....	5
16. Uitnodiging.....	5
Literatuur en bronoriëntatie.....	6
Afkortingen.....	6
Verantwoording.....	6

Voorwoord

Er wordt vaak gesproken over trage besluitvorming, overheden die langs elkaar heen werken en problemen bij de uitvoering van beleid. Maar bestaande cijfers zijn verspreid over verschillende monitoren en rapportages. De Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht wil helpen om die informatie in samenhang zichtbaar te maken: waar werkt het bestuur goed, waar ontstaan knelpunten en waar kan worden geleerd en bijgestuurd?

Deze monitor is een praktische meet- en signaleringslaag binnen de Nederlandse Lerende Bestuurspiramide (NLB-2040). NLB-2040 vormt het bestuurlijke denkkader; de monitor maakt de stap Monitoring & data concreter. De monitor levert geen oordeel over het bestuur als geheel en is geen toets van NLB-2040 zelf. Hij levert informatie waarmee het lerende proces kan worden ondersteund.

De uitwerking is nadrukkelijk een eerste ontwikkelmodel. De indicatoren, meetmethoden en bronnen zijn nog niet extern gevalideerd en worden in de praktijk getoetst op bruikbaarheid en uitvoerbaarheid.

1. Aanleiding

De gedachte voor de Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht is ontstaan vanuit de ontwikkeling van NLB-2040. Wanneer bestuur wil leren van de praktijk en tijdig wil kunnen bijsturen, is het van belang om vooraf na te denken over de wijze waarop mogelijke knelpunten zichtbaar kunnen worden.

De monitor is vanuit die gedachte ontwikkeld als een mogelijke meet- en signaleringslaag binnen de Bestuurspiramide. Niet om achteraf vast te stellen wie verantwoordelijk is voor een probleem, maar om ontwikkelingen en mogelijke knelpunten tijdig te signaleren.

Nederland beschikt al over veel afzonderlijke monitoren, onderzoeken en jaarrapporten, onder meer over uitvoering, rechtsstaat, brede welvaart, woningbouw, energie en zorg. Deze bronnen zijn waardevol. De vraag is daarom niet in eerste instantie of er méér gemeten moet worden, maar of bestaande informatie zodanig kan worden verbonden dat signalen over bestuurlijke slagkracht eerder en in samenhang zichtbaar worden.

Metten is daarbij geen doel op zichzelf. Het doel is tijdig signaleren, zodat leren, bijsturen en verbeteren mogelijk worden.

De monitor verzamelt daarom niet opnieuw alle gegevens vanaf nul. Het uitgangspunt is om zoveel mogelijk bestaande, openbare en betrouwbare informatie te verbinden. Alleen waar een wezenlijke lacune bestaat, kan later worden onderzocht of aanvullende informatie nodig is.

2. Werkdefinitie bestuurlijke slagkracht

Voor deze eerste ontwikkelfase wordt bestuurlijke slagkracht als volgt gedefinieerd:

“Bestuurlijke slagkracht is het vermogen van het openbaar bestuur om besluiten tijdig, uitvoerbaar en samenhangend om te zetten in maatschappelijke resultaten, met behoud van publiek vertrouwen.”

Deze definitie is een werkdefinitie. Zij is bedoeld als uitgangspunt voor verdere ontwikkeling en toetsing, niet als vaststaand wetenschappelijk begrip.

3. Doel van de monitor

- Leren en verbeteren — zichtbaar maken waar knelpunten ontstaan, zodat bestuur en uitvoering tijdig kunnen bijsturen.
- Vergelijken over tijd — zichtbaar maken of bestuurlijke prestaties en signalen verbeteren of verslechteren.

- Verantwoorden — een feitelijke basis bieden voor politiek en publiek. Dit is een gevolg van de eerste twee doelen, niet het hoofddoel.

Deze volgorde is bewust. De monitor is primair bedoeld als hulpmiddel voor leren en verbeteren, niet als nieuw afrekenstelsel.

4. Opzet: vijf dimensies

De monitor bestaat uit vijf samenhangende dimensies. De eerste vier brengen verschillende aspecten van bestuurlijk functioneren en maatschappelijke uitwerking in beeld. De vijfde dimensie kijkt nadrukkelijk naar de verbinding tussen bestuurslagen en organisaties.

Dimensie	Kernvraag
1. Institutionele kwaliteit	Hoe goed verlopen wetgeving en besluitvorming?
2. Uitvoeringskracht	Kan vastgesteld beleid daadwerkelijk en tijdig worden uitgevoerd?
3. Maatschappelijke effecten	Levert beleid daadwerkelijk resultaten op in de samenleving?
4. Publiek vertrouwen	Hoe ervaren burgers de overheid en haar dienstverlening?
5. Samenwerking & coördinatie	Hoe soepel werken bestuurslagen en organisaties samen?

De vijfde dimensie is niet bedoeld als beoordeling van één organisatie, maar als mogelijke indicator van de bestuurlijke wrijving tussen organisaties. Juist die verbinding kan invloed hebben op besluitvorming, uitvoering en maatschappelijke resultaten.

5. Dimensie 1 — Institutionele kwaliteit

Dit onderdeel meet niet de inhoud van beleid, maar hoe goed het proces van wetgeving en besluitvorming zelf verloopt.

Indicatoren: doorlooptijd van wetgeving; kwaliteit van besluitvorming. De voorgestelde bronnen zijn onder meer de Raad van State, Staten-Generaal Digitaal, Parlementaire Monitor en kabinetsreacties op adviezen.

Status: bestaande bronnen, maar de gekozen meetmethode en samenhang moeten nog worden getoetst.

6. Dimensie 2 — Uitvoeringskracht

Dit onderdeel meet of uitvoeringsorganisaties vastgesteld beleid daadwerkelijk en op tijd kunnen uitvoeren.

Indicatoren: uitvoerbaarheid, personeelscapaciteit, ICT-gereedheid en uitvoeringskosten. Voorgestelde bronnen zijn onder meer uitvoeringstoetsen, jaarverslagen van uitvoeringsorganisaties, CBS-arbeidsmarktgegevens, het Rijks ICT-dashboard, onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en begrotingsstukken. **Status:** grotendeels bestaande informatie; de onderlinge vergelijkbaarheid en wijze van bundeling moeten nog worden getoetst.

7. Dimensie 3 — Maatschappelijke effecten

Dit onderdeel kijkt naar maatschappelijke resultaten op terreinen waar bestuurlijke opgaven zichtbaar zijn. De huidige uitwerking noemt woningbouw, vergunningverlening, bereikbaarheid, zorgtoegang en energietransitie.

Belangrijk aandachtspunt: maatschappelijke resultaten worden niet uitsluitend door overheidshandelen bepaald. De monitor moet daarom voorkomen dat een maatschappelijk resultaat rechtstreeks en zonder context als bestuurlijke prestatie wordt geïnterpreteerd.

Status: bestaande bronnen; de relatie tussen maatschappelijke uitkomst en bestuurlijke prestaties vraagt verdere methodische toetsing.

8. Dimensie 4 — Publiek vertrouwen

Dit onderdeel meet hoe burgers de overheid en haar dienstverlening ervaren.

Indicatoren: vertrouwen in de overheid, tevredenheid over dienstverlening, ervaren begrijpelijkheid van regelgeving en maatschappelijke betrokkenheid. Genoemde bronnen zijn onder meer CBS/SCP, Burgerperspectieven, klanttevredenheidsonderzoeken en de Kiesraad. **Status:** bestaande bronnen; definities, meetfrequenties en vergelijkbaarheid moeten bij verdere ontwikkeling worden afgestemd.

9. Dimensie 5 — Samenwerking & coördinatie

Dit onderdeel meet niet één organisatie, maar de mogelijke wrijving tussen organisaties. De centrale vragen zijn: hoe lang duurt afstemming, welke bestuurlijke geschillen blijven bestaan en hoeveel extra capaciteit vraagt coördinatie?

Indicatoren: interdepartementale afstemmingstijd, onopgeloste bestuurlijke geschillen en ervaren coördinatielast bij uitvoeringsorganisaties.

Deze dimensie bevat een belangrijk ontwikkelpunt. Vooral de ervaren coördinatielast vraagt mogelijk nieuwe dataverzameling. Daarom moet eerst worden onderzocht of deze informatie betrouwbaar, vergelijkbaar en zonder onnodige administratieve belasting kan worden verzameld.

10. De plaats van de monitor binnen NLB-2040

NLB-2040 vormt het bestuurlijke denkkader; de Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht vormt daarbinnen een praktische meet- en signaleringslaag.

In de Nederlandse Lerende Bestuurspiramide loopt informatie vanuit de praktijk via evaluatie en monitoring terug naar besluitvorming. De monitor maakt deze terugkoppeling concreter door bestaande gegevens vanuit verschillende onderdelen van het openbaar bestuur met elkaar te verbinden.

De monitor meet daarmee niet de werking of het succes van NLB-2040. Hij kan wel informatie leveren waarmee onderdelen van het lerende bestuursproces zichtbaar worden. Een verslechtering van uitvoerbaarheid kan bijvoorbeeld een signaal zijn voor beleid en wetgeving. Een toename van coördinatielast kan aanleiding zijn om naar bestuurlijke samenwerking te kijken.

11. Geen totaalscore

De monitor is in deze ontwikkelfase nadrukkelijk geen ranglijst en krijgt geen samengestelde landelijke score. Een totaalcijfer zou een schijn van nauwkeurigheid kunnen geven zolang de indicatoren en hun onderlinge weging nog niet zijn gevalideerd.

Het uitgangspunt is daarom een dashboard van vijf dimensies: afzonderlijke signalen worden zichtbaar gemaakt, in samenhang bekeken en waar mogelijk door de tijd gevolgd. De betekenis van een signalering vraagt vervolgens bestuurlijke en inhoudelijke duiding.

12. Ontwerpprincipes

- Bestaande informatie eerst. Nieuwe gegevens alleen wanneer een wezenlijke lacune bestaat.
- Leren vóór afrekenen. De primaire functie is signaleren, leren en verbeteren.
- Transparant en toetsbaar. Indicatoren, bronnen en meetmethoden moeten inzichtelijk zijn.

- Geen onnodige administratieve last. De monitor mag niet uitgroeien tot een nieuw verantwoordingssysteem.

13. Governance en beheer

Een toekomstige monitor vraagt betrouwbaar en onafhankelijk beheer. Openstaande vragen zijn onder meer wie de gegevens verzamelt en publiceert, hoe vaak wordt gerapporteerd en hoe de onafhankelijkheid wordt geborgd.

Een uitgangspunt voor verdere ontwikkeling is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande gegevenshouders en bestaande rapportages. De uiteindelijke rolverdeling tussen bijvoorbeeld CBS, planbureaus, kennisinstituten en andere bronhouders is nog niet vastgesteld.

14. Praktijktoets als volgende ontwikkelfase

Bij publicatie van deze versie wordt de voorgestelde opzet van de NMBS in de praktijk getoetst. De volgende stap hoeft niet direct een landelijke invoering te zijn. Een beperkte praktijktoets kan worden uitgevoerd op één concrete maatschappelijke opgave. Daarmee kan worden onderzocht of de vijf dimensies met bestaande gegevens daadwerkelijk bruikbare en samenhangende signalen opleveren.

De praktijktoets kan onder meer antwoord geven op drie vragen: zijn de juiste gegevens beschikbaar, zijn de indicatoren voldoende betekenisvol en levert de combinatie van gegevens nieuwe inzichten op?

De uitkomst van de toetsing staat niet vooraf vast. Onderdelen van het ontwikkelmodel kunnen worden bevestigd, aangepast of verworpen. Juist dat is onderdeel van de lerende benadering.

15. Positionering

De Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht is een voorstel in ontwikkeling. Het is geen bestaande officiële overheidsmonitor, geen gevalideerde landelijke index en geen nieuw verantwoordingssysteem naast bestaande monitoren en jaarverslagen.

Het voorstel wil bestaande informatie anders verbinden: niet om organisaties af te rekenen, maar om bestuurlijke signalen zichtbaar te maken en daarmee het lerende proces te ondersteunen.

DE BEDOELING VAN PUBLICATIE

Deze versie wordt bewust openbaar gemaakt als ontwikkel- en toetsingsmodel. Publicatie is geen eindconclusie, maar een uitnodiging om te onderzoeken of de voorgestelde verbinding van bestaande informatie in de praktijk daadwerkelijk meerwaarde heeft.

16. Uitnodiging

Nederland Bestuurbaar nodigt kennisinstituten, overheden en uitvoeringsorganisaties uit om in een volgende fase mee te denken over de indicatoren, bronnen, meetmethoden en vooral de praktische bruikbaarheid van de monitor.

Literatuur en bronoriëntatie

De eerste uitwerking sluit aan op bestaande openbare informatie en publicaties van onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), Algemene Rekenkamer, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

Welke bron blijvend wordt gebruikt en hoe indicatoren precies worden berekend, moet in een volgende fase met de betreffende bronhouders en deskundigen worden getoetst.

Afkortingen

Deze notitie gebruikt een aantal afkortingen van organisaties en begrippen. Voor de leesbaarheid staan ze hier op een rij.

Afkorting	Betekenis
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
IPO	Interprovinciaal Overleg
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
NMBS	Nationale Monitor Bestuurlijke Slagkracht
NLB-2040	Nederlandse Lerende Bestuurspiramide (het bestuurlijke denkkader waar deze monitor onderdeel van is)

Verantwoording

Deze versie 1.2 is een aangescherpte ontwikkel- en toetsingsversie van de discussienotitie uit september 2026. De belangrijkste aanvulling is de expliciete positionering van de NMBS als voorstel dat bij publicatie in de praktijk wordt getoetst. Daarnaast is de aanleiding aangescherpt vanuit de gedachte dat mogelijke bestuurlijke knelpunten vooraf zichtbaar en tijdigesignaleerd moeten kunnen worden.

De inhoud blijft nadrukkelijk een ontwikkelmodel: bedoeld om te bespreken, te toetsen, te leren en waar nodig te verbeteren.