

Van de Walle, S. (2006). Een grote, dure en niet efficiënte overheid? Indicatoren voor het vergelijken van publieke sectoren in de EU. Vlaams Tijdschrift Voor Overheidsmanagement, 11(3): 27-35

## **Een grote, dure en niet efficiënte overheid?**

### **Indicatoren voor het vergelijken van publieke sectoren in de EU**

Steven Van de Walle<sup>1</sup>

#### **Inleiding**

November 2005: 'Een grote, dure en niet efficiënte overheid'. Zo beschrijft de Warande denkgroep in haar 'Manifest voor een zelfstandig Vlaanderen' de Belgische overheidsadministratie. De denkgroep baseert zich op de studie 'Public sector efficiency: an international comparison' van de Europese Centrale Bank (ECB)<sup>2</sup>.

Juni 2004: twee dagen voor de verkiezingen in België. De partij N-VA verzendt een persbericht waarin staat dat België net na Botswana komt in een rangschikking inzake efficiëntie en organisatie van de overheid. Ze baseert zich hierbij op cijfers van het Wereld Economisch Forum (WEF).

Juli 2004: het adviesbureau McKinsey publiceert een strategische audit van de Belgische economie: 'Prospero: een nieuwe impuls voor economische welvaart in België'. De audit raadt een afslanking van de overheid aan. De aanbeveling is deels gebaseerd op cijfers uit het hierboven aangehaalde rapport van de Europese Centrale Bank. Ook op basis van dit

---

<sup>1</sup> Steven Van de Walle is Lecturer in Public Management aan de School of Public Policy, University of Birmingham (E-mail: s.vandewalle@bham.ac.uk)

<sup>2</sup> Afonso, A., Schuknecht, L., & Tanzi, V. (2003). *Public sector efficiency: an international comparison*. European Central Bank Working Paper no. 242.

ECB rapport blokletterde de krant 'De Tijd' eerder op haar voorpagina 'Belgische Overheid is zeer inefficiënt' (01/08/2003).

Weinigen in België zullen ontkennen dat de administratie op sommige vlakken heel wat beter kan functioneren. Het gebruik van autoritatieve bronnen zoals het WEF en de ECB bij het maken van dergelijke vaststellingen bevestigt enkel wat velen reeds meenden te weten.

Toch moeten we enkele kanttekeningen maken. Ondanks de toenemende populariteit van 'governance indicators' en andere indicatoren en studies over de efficiëntie van overheden of overheidsadministraties, meten deze de efficiëntie van overheden in feite niet. Meer nog, indicatoren die toelaten overheidsadministraties als geheel te vergelijken op het vlak van hun prestaties bestaan niet, wat er ook van gezegd weze. Veel vergelijkingen en indicatoren zijn op los zand gebouwd. In dit artikel lichten we vier indicatoredatasets of studies door die worden gebruikt om de prestaties van de publieke sector van een land te meten. We schetsen de achtergrond bij deze indicatoren en de meest voorkomende tekortkomingen. We eindigen met een opsomming van de fundamentele problemen bij het internationaal vergelijken van de efficiëntie van publieke sectoren.

### **Toenemende populariteit?**

Ondanks de schijnbare populariteit van het vergelijken van de efficiëntie van overheden is de literatuur over dit onderwerp heel beperkt. Er bestaan inderdaad een aantal indicatoren die telkens opnieuw worden gebruikt, maar een studie die administraties

echter in al hun aspecten op gedegen wijze vergelekt blijkt niet te vinden. Een stand van zaken is dus snel gemaakt: er is de studie ‘public sector efficiency: an international comparison’ van de Europese Centrale Bank (ECB), de ‘Government Effectiveness’ indicator van de Wereldbank (WB), de ‘Public Institutions Index’, deel van de Growth Competitiveness Index van het World Economic Forum (WEF), en de Government Efficiency Ranking, deel van het World Competitiveness Yearbook (IMD Business School). Recent heeft ook het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau zich op het vergelijken van publieke sectoren toegelegd<sup>3</sup>. De belangrijkste conclusie van deze oefening leek te zijn dat veel van het bestaande materiaal ontoereikend is.

Economen die economische groei bestudeerden waren de eersten die indicatoren hebben ontwikkeld voor het meten van de kwaliteit van de instellingen van een land. Intussen spreekt men over ‘governance indicators’ die vaak verschillende aspecten van het bestuur van een land afdekken. De populariteit van deze indicatoren is erg hoog en blijft toenemen<sup>4</sup>. Het aantal documenten en studies dat gebruikt maakt van deze data blijft toenemen. Er zijn zelfs verschillende handleidingen voor het gebruik ervan verschenen<sup>5</sup>. Hoewel de nadruk vooralsnog op ontwikkelingslanden blijft liggen hebben ook bestuurskundigen met aandacht voor Westerse landen deze indicatoren ontdekt. Het gebruik ervan situeert zich op een aantal domeinen.

---

<sup>3</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *Public sector performance: An international comparison of education, health care, law and order and public administration in 29 Western countries*. Den Haag.

<sup>4</sup> Malik, A. (2002). State of the art in governance indicators. Background paper for the Human Development Report 2002, Occasional paper 2002/7; Van de Walle, S. (2005). Peut-on mesurer la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance? *Revue française d'administration publique* (115), 435-462.

<sup>5</sup> Sudders, M., & Nahem, J. (2004). *Governance indicators: A users' guide*. Eurostat & UNDP

### *De donorgemeenschap*

Een aantal landen houdt bij het toekennen van ontwikkelingshulp rekening met de werking van de instellingen van het ontvangende land. In de Millennium Challenge Account in de Verenigde Staten wordt de kwaliteit van de instellingen gebruikt als allocatiecriterium, en ook de International Development Association van de Wereldbank beoordeelt de werking van instellingen bij het nemen van beslissingen over leningen. Deze laatste gaat na of de instellingen van een land in staat zijn bij te dragen tot armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling, en of ze een goed gebruik zullen maken van deze hulp.

### *Investeringsbeslissingen*

Private bedrijven hebben verschillende soorten risico-indicatoren ontwikkeld die moeten toelaten het risico van investeringen in een bepaald land in te schatten (bijvoorbeeld ICRG: International Country Risk Guide). Deze risico-indicatoren bevatten beperkte informatie over de kwaliteit van instellingen. Landen met een corrupt imago, of waar de administratie erom bekend staat traag te werken, worden laag gerangschikt in deze datasets.

### *Ontwikkelingseconomie: Onderzoek naar economische groei*

Economisten met een interesse voor de condities voor economische groei in ontwikkelingslanden waren de eersten die indicatoren hebben ontwikkeld voor het meten van de 'governance' van een land. Daar waar de nadruk aanvankelijk op politiek risico

lag<sup>6</sup>, is deze nadruk nu verschoven naar de kwaliteit van de administratie. Een goed werkende administratie, zo is de redenering, is essentieel voor de ontwikkeling van een land<sup>7</sup>. Een kanttekening hierbij is dat de nadruk ligt op ‘non-intrusive government’, of een overheid waarvan de administratie bedrijven niet hindert, door te zware procedures of regulering. La Porta et al. definiëren ‘good governance’ in deze context dan ook als ‘good for economic development’<sup>8</sup>.

### *Vergelijkende politieke wetenschap*

In de comparatieve politieke wetenschap richt de aandacht van onderzoekers zich vooral op het meten van democratie<sup>9</sup>. Gurr gebruikt de term ‘politimetrics’ voor het vergelijken van landen op basis van geaggregeerde data. In ‘politimetrics’ ligt de focus op collectiviteiten, niet op individuen<sup>10</sup>. Een gevolg van deze aandacht voor democratie is een quasi-volstrekt negeren van de overheidsadministratie in het politicologische comparatieve onderzoek: de kwaliteit en het presteren van de administratie is slechts één, en dan nog een heel marginaal onderdeel in de beoordeling van instellingen. De enige bestuurskundige aspecten die vaak aan bod komen zijn accountability en de manier van rekruteren in de administratie<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Brunetti, A. (1997). Political variables in cross-country growth analysis. *Journal of Economic Surveys*, 11(2), 163-190.

<sup>7</sup> Knack, S., & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics and Politics*, 7(3), 207-227.

<sup>8</sup> La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The quality of government. *The Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), 222-279. p 223

<sup>9</sup> Zie b.v. Dahl, R. A. (2000). On democracy. New Haven: Yale University Press; Vanhanen, T. (2000). A new dataset for measuring democracy: 1810-1998. *Journal of Peace Research*, 37(2).

<sup>10</sup> Gurr, T. R. (1972). *Politimetrics: An introduction to quantitative macropolitics*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

<sup>11</sup> Beetham, D. (1994). *Defining and measuring democracy*. Sage: London.

*En de bestuurskunde?*

Bestuurskundig onderzoek is nooit een belangrijke doelstelling geweest bij het ontwikkelen van governance indicators. Onder andere hierdoor is de afdekking van de overheidsadministratie in deze datasets vrij beperkt gebleven. Enkel corruptie komt er op een consequente manier in voor. Maar inhoudelijke redenen zijn niet de enige waarom het gebruik van governance indicatoren vooralsnog beperkt is gebleven in de bestuurskundige gemeenschap. Ook de manier waarop de indicatoren zijn ontstaan en verspreid kunnen een verklaring bieden. De indicatoren die we in dit artikel bespreken situeren zich ofwel in de sector van de ontwikkelingseconomie, of in de meer commerciële sector in het geval van de competitiviteitsindices. Doordat het meeste academische onderzoek tot nog toe vooral betrekking heeft gehad op ontwikkelingslanden, is dit onderzoek maar al te vaak uit het gezichtsveld van de mainstream bestuurskundigen gebleven. Tenslotte zijn er een aantal belangrijke kwaliteitsproblemen met de indicatoren, die een verklaring kunnen bieden voor het beperkte gebruik in bestuurskundige kringen. Zowel de datakwaliteit als de conceptuele validiteit van de indicatoren is ontoereikend<sup>12</sup>. Na een korte illustratie in het volgende deel van de gegevens die governance indicatoren ons kunnen aanleveren zullen we dieper op deze problemen ingaan.

### **Vergelijken van EU landen**

We haalden zonet aan dat de bulk van het onderzoek dat gebruik maakt van governance indicatoren betrekking heeft op ontwikkelingslanden. Nochtans is dezelfde data ook voor

---

<sup>12</sup> Van de Walle, S. (2006, te verschijnen). The state of the world's bureaucracies. *Journal of Comparative Policy Analysis*.

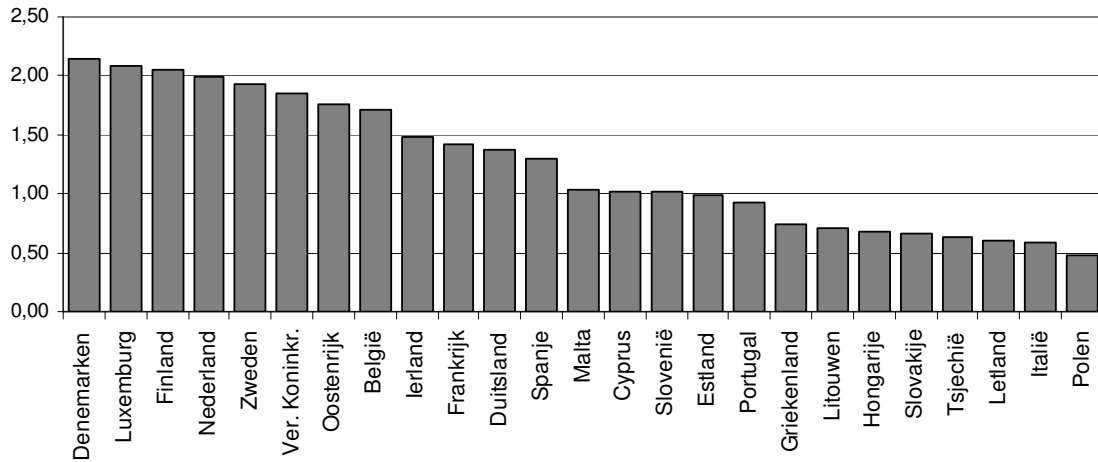
ontwikkelde landen beschikbaar. We concentreren ons hier op de lidstaten van de EU. Alvorens de kwaliteitsproblemen met de indicatoren te bespreken illustreren we eerst hoe de Europese landen scoren op de besproken governance indicatoren.

De Governance Indicators van de Wereldbank bestaan uit zes criteria: voice and accountability, political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, en control of corruption (<http://www.worldbank.org/wbi/governance>). Het is een geaggregeerde dataset die gegevens combineert van 25 verschillende databronnen. Hieronder zijn veel surveys en expertevaluaties. Sinds de eerste rangschikking in 1996 worden de scores elke twee jaar herberekend<sup>13</sup>. De indicator die ons hier het meeste interesseert is 'government effectiveness'. Deze meet de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de bekwaamheid van de administratie. In 2004 werden 209 landen en gebieden in de rangschikking opgenomen. Scores gaan van -2.5 (laagste) tot +2.5 (hoogste). Figuur 1 toont de scores voor de 25 EU-landen in 2004.

---

<sup>13</sup> Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2005). *Governance matters IV: Governance indicators for 1996-2004*.

**Figuur 1: Government effectiveness indicator van de Wereldbank**



Bron: World Bank Governance Indicators 2004

We zien dat Denemarken de beste score krijgt, terwijl de Centraal- en Oost-Europese landen onderaan het lijstje bengelen. Ook Italië doet het niet bijster goed. België staat op de achtste plaats.

Een tweede interessante manier om landen te rangschikken op basis van het presteren van hun openbare sector vinden we in het eerder aangehaalde rapport van de Europese Centrale Bank uit 2003. In het rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen de prestaties van de publieke sector (performance) en de efficiëntie (prestatie in relatie tot overheidsuitgaven). Prestaties werden in kaart gebracht aan de hand van zeven indicatoren: administratie, onderwijs, gezondheidszorg, publieke infrastructuur, herverdeling, stabiliteit, en economische performance. De eerste vier criteria worden beschouwd als basiscondities voor het functioneren van de markt in een maatschappij. Meer in het bijzonder is een goed werkende overheidsadministratie nodig opdat iedereen dezelfde rechtsbescherming zou krijgen, en de marktwerking niet verstoord zou worden. We tonen in de tabel de resultaten van de subindicator voor de werking van de

## Meten governance indicatoren de prestaties van de overheid?

administratie, voor alle landen die in de studie waren opgenomen, en dus niet enkel voor de EU-landen. Zowel prestaties als efficiëntie zijn weergegeven. Hoe hoger de score, hoe beter de overheidsadministratie in het land in kwestie werkt. Wanneer we enkel naar prestaties kijken, dan vinden we de Zwitserse en de Finse administratie bovenaan, terwijl Griekenland, Italië en Portugal ondermaats presteren. Het plaatje wijzigt enigszins wanneer we rekening houden met efficiëntie. Zwitserland behoudt zijn koppositie, gevolgd door de Verenigde Staten. Frankrijk, Italië en België bevinden zich onderaan de lijst.

**Tabel 1: Efficiëntie van de overheid in 2000 volgens de ECB**

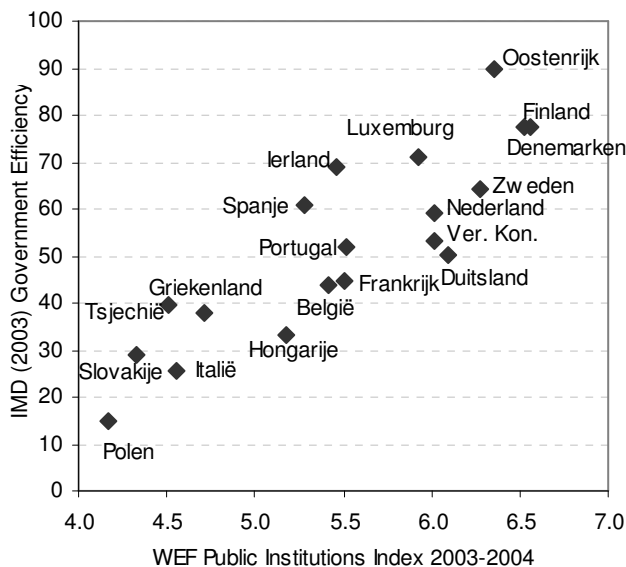
|                     | <i>public sector performance<br/>(administratie)</i> | <i>rang</i> | <i>public sector efficiency<br/>(administratie)</i> | <i>rang</i> |
|---------------------|------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------|-------------|
| Australië           | 1,17                                                 | 5           | 1,21                                                | 6           |
| Oostenrijk          | 1,21                                                 | 3           | 1,22                                                | 4           |
| België              | 0,73                                                 | 19          | 0,64                                                | 21          |
| Canada              | 1,11                                                 | 10          | 1,00                                                | 12          |
| Denemarken          | 1,16                                                 | 6           | 0,86                                                | 17          |
| Finland             | 1,26                                                 | 2           | 1,22                                                | 4           |
| Frankrijk           | 0,72                                                 | 20          | 0,61                                                | 22          |
| Duitsland           | 1,02                                                 | 13          | 1,01                                                | 11          |
| Griekenland         | 0,60                                                 | 21          | 0,79                                                | 19          |
| IJsland             | 1,02                                                 | 13          | 1,06                                                | 10          |
| Ierland             | 1,06                                                 | 11          | 1,10                                                | 8           |
| Italië              | 0,52                                                 | 23          | 0,54                                                | 23          |
| Japan               | 0,87                                                 | 17          | 1,25                                                | 3           |
| Luxemburg           | 1,05                                                 | 12          | 1,10                                                | 8           |
| Nederland           | 1,16                                                 | 6           | 0,90                                                | 16          |
| Nieuw Zeeland       | 1,18                                                 | 4           | 1,20                                                | 7           |
| Noorwegen           | 0,97                                                 | 16          | 0,95                                                | 14          |
| Portugal            | 0,54                                                 | 22          | 0,74                                                | 20          |
| Spanje              | 0,77                                                 | 18          | 0,97                                                | 13          |
| Zweden              | 1,16                                                 | 6           | 0,81                                                | 18          |
| Zwitserland         | 1,32                                                 | 1           | 1,86                                                | 1           |
| Verenigd Koninkrijk | 1,00                                                 | 15          | 0,94                                                | 15          |
| Verenigde Staten    | 1,15                                                 | 9           | 1,30                                                | 2           |

Twee competitiviteitsindices zijn de laatste bron van indicatoren die we hier bespreken.

Het Global Competitiveness Report van het World Economic Forum (WEF) bevat een

Public Institutions Index, en het World Competitiveness Yearbook van de IMD Business School bevat een Government Efficiency indicator. Deze rapporten worden gebruikt door bedrijfsleiders om investeringsbeslissingen te ondersteunen. De werking van de overheidsadministratie is een belangrijk element in deze beslissing. Beide rapporten bevatten dus een indicator die toelaat de werking van de administratie internationaal te vergelijken. Deze indicatoren zijn vrij vergelijkbaar, als gevolg van een gemeenschappelijke voorgeschiedenis. De WEF indicator is gebaseerd op minder subindicatoren en maakt meer gebruik van surveys van bedrijfsleiders waardoor die dan ook meer landen afdekt. De indicatoren worden jaarlijks gepubliceerd en leveren informatie over 117 (WEF) en 60 (IMD) landen. Figuur twee toont de scores van 19 EU-landen op de twee indicatoren, waarbij een hogere score telkens een betere rangschikking betekent.

**Figuur 2: Efficiëntie van de publieke sector volgens IMD en WEF<sup>14</sup>**



<sup>14</sup> Global Competitiveness Report 2003-2004 & World Competitiveness Yearbook 2004

De meeste landen krijgen een gelijkaardige score op beide schalen. De Centraal- en Oost-Europese landen plus Griekenland en Italië bevinden zich weer onderaan, terwijl Oostenrijk, Luxemburg en de Scandinavische landen zich bovenaan bevinden.

### **Kwaliteitsproblemen**

Ondanks de aantrekkelijkheid van de hierboven aangehaalde rangschikkingen, en het frequente gebruik ervan om een publieke sector als ‘goed’ of ‘slecht’ aan te duiden, hebben elk van deze indicatoren een aantal belangrijke tekortkomingen. Een analyse van de manier waarop de indicatoren tot stand komen toont dat geen ervan op een aanvaardbare wijze de prestaties van een openbare sector in kaart brengt. Er bestaat bovendien een neiging om de indicatoren in vrij gesofisticeerde modellen te gebruiken, wat ze een schijn van kwaliteit meegeeft. Ook de reputatie van de eigenaars of ontwikkelaars van de data (Europese Centrale Bank, World Economic Forum, Wereldbank) draagt bij tot deze perceptie. We bespreken hieronder vier vaak voorkomende kwaliteitsproblemen.

#### *Gebrekkige dataverzameling*

De meeste governance indicatoren berusten in grote mate op subjectieve data, of gegevens die werden verzameld aan de hand van surveys of enquêtes. Met deze surveys zijn er meestal een aantal problemen. Het gaat om de opinie van een heel beperkt aantal personen, en in sommige gevallen zijn de stalen helemaal niet representatief. We vinden dit probleem vooral terug bij de competitiviteitsindicatoren. Om voor de hand liggende redenen wordt hier vooral naar de mening van bedrijfsleiders gepeild. Multinationals worden echter oververtegenwoordigd, en het aantal respondenten blijft soms heel klein in

bepaalde landen. In het geval van de IMD indicator is de steekproef zelfs gebaseerd op het alumnibestand van de business school in kwestie. Aangezien de ECB studie gebruikt maakt van deze indicatoren zijn bovenstaande commentaren ook op deze studie van toepassing. Daarenboven bevatten de surveys vaak vragen die moeilijk interpreteerbaar zijn of niet vanuit de eigen ervaring kunnen worden beantwoord, zodat enkel stereotypes worden gereproduceerd. Zelfs op vlakken waar het mogelijk is niet-subjectieve data te verzamelen blijkt er een voorkeur te bestaan voor surveydata<sup>15</sup>, dit wellicht omwille van het relatief lage prijskaartje dat aan het instrument hangt.

### *Onvergelijkbaarheid*

Methoden gebruikt in verschillende landen blijken nogal eens te verschillen. Dit is vooral het geval voor de indicator van de Wereldbank. Door verschillen in de beschikbaarheid van databronnen varieert de samenstelling van deze geaggregeerde indicator van land tot land. Hoewel door de Wereldbank zelf wordt gewaarschuwd tegen het direct vergelijken van landen spreekt het voor zich dat het ter beschikking stellen van de data willens nillens aanleiding geeft tot het maken van vergelijkingen. Soms wordt dit vermeden door landen enkel te groeperen, en de gedetailleerde score zelf niet weer te geven. Bovenop deze verschillen in dataverzameling komt een probleem van vertaalbaarheid. Sommige concepten hebben een andere betekenis in andere culturen of talen, of zijn soms helemaal niet te vertalen. Denk maar aan op het eerste gezicht eenvoudige begrippen als ‘administratie’ of ‘overheid’.

---

<sup>15</sup> Lall, S. (2001). Competitiveness indices and developing countries: an economic evaluation of the global competitiveness report. *World Development*, 29(9), 1501-1525.

*Reductionisme*

‘De’ kwaliteit van ‘de’ administratie is niet zomaar samen te vatten in één enkele indicator. Administraties zijn complexe gehelen die niet zomaar zijn af te bakenen, en vertonen bovendien grote verschillen naargelang het land dat wordt bestudeerd. Om een indicator bruikbaar te maken moet dus een selectie worden gemaakt van relevante subindicatoren. Zo is de subindicator ‘administratie’ in de studie van de Europese Centrale Bank samengesteld uit vier delen: corruptie, ‘red tape’, efficiëntie van het gerechtsapparaat en de omvang van de schaduw economie. Het spreekt voor zich dat dit maar een heel beperkte benadering is van het concept ‘administratie’. De competitiviteitsindicatoren hebben dan weer voornamelijk oog voor die onderdelen van de administratie die te maken hebben met de papierberg, corruptie of regulering die komt kijken bij het oprichten van een bedrijf of het im- of exporteren van goederen. Dit reductionisme van de administratie tot één of meerdere onderdelen ervan is nog duidelijker in een aantal academische studies. De kwaliteit van de administratie wordt er gereduceerd tot één enkel concept, vaak gemotiveerd door makkelijke toegang tot de data. Corruptie wordt hier vaak gebruikt proxy<sup>16</sup>. Ook het omgekeerde komt voor: de indicatoren van de Wereldbank zijn gebaseerd op een dusdanig brede selectie van indicatoren, die bovendien verschilt van land tot land, dat het onduidelijk wordt wat nu precies wordt gemeten.

---

<sup>16</sup> Bai, C.-E., & Wei, S.-J. (2000). *Quality of bureaucracy and open-economy macro policies*. NBER Working Paper Series, Working Paper 7766; Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.

### *Normatieve overwegingen*

Ondanks het feit dat de indicatoren die we in dit artikel bespreken vaak worden gezien als een neutrale meting van de prestaties van de publieke sector, bestaat het gevaar dat ze een normatieve component bevatten. Dit is vooral het geval voor de indicatoren van IMD en WEF, waar een administratie die het bedrijfsleven zo weinig mogelijk hindert wordt bestempeld als een goede en efficiënte administratie. Gezien het doel van deze indicatoren, namelijk het ondersteunen van bedrijfsleiders bij het nemen van investeringsbeslissingen, is een dergelijke bias niet meer dan logisch. Deze bias voor een minimale overheid die zo weinig mogelijk intervenueert wordt duidelijk aangegeven in de documenten, zodat het risico op een verkeerde interpretatie beperkt blijft. Erger is het gesteld met de studie van de Europese Centrale Bank. In de gebruikte methode voor het berekenen van de efficiëntie van de overheid zit een duidelijke scheeftrekking ten voordele van kleine overheden. Deze bias wordt echter nergens duidelijk aangegeven. Een beperkt aantal prestatie-indicatoren wordt vergeleken met een vrij brede categorie overheidsuitgaven. Welvaartsstaten worden in de berekening automatisch gestraft. Ten slotte dienen we ook te vermelden dat de gehanteerde definities van ‘good governance’ door bijvoorbeeld de Wereldbank in feite ook een bepaalde visie op governance propageren. Door de vrij brede aanvaarding van deze visie zijn de gevolgen van deze bias vrij beperkt, maar het blijft een feit dat geen van de besproken indicatoren een technisch-neutrale meting van de efficiëntie van de overheidsadministratie toelaten.

### *Eindbeoordeling*

Er zijn niet enkel methodologische kanttekeningen te plaatsen bij de besproken indicatoren, maar ook conceptueel hebben de indicatoren een aantal fundamentele

tekortkomingen. De belangrijkste is dat er wordt gefocust op één enkel of een beperkt aantal aspecten van de administratie. Dit deelaspect wordt vervolgens voorgesteld als de essentie van de administratie. We zullen in het volgende deel trachten aan te tonen dat dit probleem in feite onoplosbaar is als gevolg van de complexe natuur van overheidsadministraties. Ondanks deze problemen worden de Europese landen door elk van de besproken indicatoren op een vrij gelijkaardige manier gerangschikt.

### **Gemeenschappelijke problemen en uitdagingen**

Het vergelijken van de werking van overheidsadministraties is meer dan het optellen of verrekenen van een reeks indicatoren. Het behelst eerst en vooral het maken van een aantal fundamentele keuzes. De motivatie voor het maken van deze keuzes wordt niet altijd geëxpliciteerd, maar uit de aard van de auteur van de indicatoren valt impliciet reeds veel af te leiden. Alvorens een beoordeling of vergelijking kan worden gemaakt dienen vier vragen te worden beantwoord:

1. Wat beschouwen we als overheid en als administratie? Hoe bepalen we waar de overheid begint en eindigt?
2. Willen we ons baseren op subjectieve indicatoren, of op objectieve prestatie-indicatoren?
3. Hoe definiëren we prestaties? Baseren we ons op input, output, outcome, efficiëntie of effectiviteit? Hoe bepalen we of prestaties zijn toegenomen?
4. Hoe moeten prestaties worden geaggregeerd?

*Wat beschouwen als overheid en als administratie?*

Wanneer we de prestaties van de publieke sector of de kwaliteit van de administratie willen vergelijken moeten we eerst overeenstemming bereiken over de definitie van de termen ‘publieke sector’, ‘administratie’, en ‘overheid’. Verschillende criteria kunnen gebruikt worden om te bepalen of een instelling of dienst deel uitmaakt van de overheid: titulatuur, financiële relaties, wettelijke bepalingen, identificatie met de overheid enz. In sommige sectoren is het onderscheid makkelijker dan in andere. Hoe gaat men bij voorbeeld om met scholen? Of met non-profit organisaties die niet kunnen overleven zonder overheidssteun? Een overheid produceert, consumeert, spendeert, leent, genereert of ontvangt een inkomen, herverdeelt en stelt tewerk<sup>17</sup>. Met elk van deze aspecten dient rekening te worden gehouden. Veel gebruikte indicatoren die op het eerste gezicht niet ter discussie staan worden plots problematisch wanneer ze worden aangewend voor het maken van vergelijkingen: overheidsuitgaven, tewerkstelling in de publieke sector enz.<sup>18</sup>. Wanneer de efficiëntie van de overheid wordt gemeten door bijvoorbeeld rekening te houden met het aantal ambtenaren, wie wordt dan meegeteld? Alleen vastbenoemde ambtenaren, of ook personen tewerkgesteld in non-profits die hoofdzakelijk van de overheid afhangen? Het spreekt voor zich dat de criteria voor het evalueren van de overheid verschillend zullen zijn in een welvaartsstaat en in een land waar een minimale invulling aan de overheid wordt gegeven.

---

<sup>17</sup> The Economist. (1996). The C-word strikes back: let those who measure national competitiveness compete. *The Economist*, 339(7968).

<sup>18</sup> Van de Walle, S., Sterck, M., Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Pommer, E. (2004). *Openbaar Bestuur*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Prestaties van de publieke sector: een internationale vergelijking (pp. 269-308). Den Haag.

Dit probleem van afbakening stelt zich ook voor de deelnemers aan de surveys die worden gebruikt om governance indicatoren op te stellen: wat moet worden beschouwd als overheidsadministratie, en wat niet? De betekenis en begrenzing van concepten kan verschillen tussen landen en culturen, en dit verschil is niet enkel een gevolg van taalkundige verschillen<sup>19</sup>. Betere definities helpen ons maar weinig om te bepalen waar ‘administratie’ eindigt en ‘overheid’ begint, of waar ‘overheid’ eindigt en ‘maatschappij’ begint. Er is nu eenmaal geen overeenstemming over deze zaken. In sommige culturen kan een dergelijk onderscheid zelfs als totaal irrelevant worden ervaren. Blondel beschouwt dit als één van de basisproblemen in comparatief onderzoek: ‘But we are also hampered in our attempts at general surveys by our gross inability, so far, even to try and give a definition of what government is’<sup>20</sup>. Een andere comparatieve bestuurskundige vraagt zich af of we kunnen spreken van ‘a bureaucracy in most societies, or simply a collection of many bureaucracies?’<sup>21</sup>

### *Subjectieve of objectieve metingen?*

Omdat de bestaande objectieve prestatie-indicatoren onvolmaakt zijn en niet de gehele overheidsadministratie afdekken, berust elk van de besproken indicatoren tenminste gedeeltelijk, en vaak bijna volledig, op subjectieve indicatoren in de vorm van surveydata. Percepties hoeven niet noodzakelijk overeen te stemmen met reële prestaties. Zich enkel baseren op percepties kan daarom een vertekend beeld geven. Dit hoeft niet

---

<sup>19</sup> Rutgers, M. R. (2004). Comparative public administration: navigating Scylla and Charybdis - global comparison as translation. *Administrative Theory and Praxis*, 26(2), 150-168.

<sup>20</sup> Blondel, J. (1982). *The organization of governments: A comparative analysis of governmental structures*. London: Sage.

<sup>21</sup> Peters, B. G. (1992). *Comparative perspectives on bureaucracy in the policy process*. L. B. Hill (ed.), *The state of public bureaucracy* (pp. 87-110). Armonk, New York : M.E. Sharpe.

problematisch te zijn, maar het geeft wel een andere dimensie aan het begrip ‘prestaties van de overheid’. Wat door deelnemers aan een survey als positief wordt beoordeeld, hoeft dit niet noodzakelijk te zijn op basis van een reeks klassieke prestatie-indicatoren. Het gaat om meer dan een technische kwestie: kunnen we de prestaties van de administratie als positief beoordelen wanneer alle burgers er tevreden over zijn, of moeten deze percepties worden aangevuld met kwantitatieve prestatie-indicatoren?

### *Hoe definiëren we prestaties?*

Hoe bepalen we of de prestaties van een overheid beter zijn dan die van een andere, of dat een overheid beter is gaan presteren? Een marktcriterium om deze afweging te maken is uiteraard afwezig<sup>22</sup>. Om de prestaties van overheden te kunnen vergelijken moet er overeenstemming zijn over de definitie van prestaties. Zijn we geïnteresseerd in output, efficiëntie of effectiviteit? Het is bovendien duidelijk dat de overheid niet de enige actor is die bijdraagt tot het bereiken van een bepaald maatschappelijk effect. En zelfs wanneer effecten makkelijk kunnen worden gemeten én toegeschreven aan de overheid, dan nog is het niet altijd duidelijk of de waargenomen evolutie als een ‘positieve’ evolutie moet worden gezien.

Wanneer is een overheid succesvol? Moet ze de menselijke ontwikkeling stimuleren (Human Development – VN), of zich in de eerste plaats richten op het elimineren van extreme armoede (Wereldbank)? Of misschien is het bereiken van de Lissabon criteria de belangrijkste doelstelling voor de overheid? Ook dringt de vraag zich op wat een

---

<sup>22</sup> Handler, H., Koebel, B., Reiss, P., & Schratzenstaller, M. (2005). *The size and performance of public sector activities in Europe*. WIFO Working paper 246/2005.

aanvaardbare investering is voor het bereiken van bepaalde doelen. Drempelwaarden zijn niet noodzakelijk dezelfde in elk politiek systeem.

*Hoe moeten prestaties worden geaggregeerd?*

Een gerelateerd probleem heeft te maken met de aggregatie van indicatoren: kunnen de prestaties van individuele overheidsdiensten zomaar worden opgeteld tot ‘de’ prestaties van de administratie of de overheid? Dit probleem is gerelateerd aan het eerste over de omvang van de overheid. Verschillende soorten producten of beleid van de overheid kunnen elkaar tegenwerken, en door verschillende wensen en belangen kan een optimaal overheidsoptreden niet enkel bestaan uit een zoveel mogelijk produceren van beleid of overheidsdiensten. Er is met andere woorden geen optimale of perfecte overheid die gekenmerkt wordt door een optimale aanwending van middelen voor het bereiken van een ultieme output. De aggregatie van prestaties gebeurt dus wellicht anders naargelang de invalshoek van de beoordeling wijzigt. In gelijkaardig onderzoek naar Knowledge Economy Indicators in de EU stelden Cherchye et al. een ‘benefit of the doubt’ benadering voor<sup>23</sup>. Volgens deze techniek krijgen die aspecten waar een land goed in is een groter gewicht in de aggregatie. Op deze manier vergroot de politieke steun voor de uiteindelijke uitkomst (in ons geval zou dit een rangschikking van landen zijn op basis van het presteren van hun openbare sector), omdat de verschillen tussen de administratief-politieke systemen mee in rekening worden gebracht, zonder dat de indicatoren zelf moeten worden aangepast.

---

<sup>23</sup> Cherchye, L., Moesen, W., & Van Puyenbroeck, T. (2004). Legitimately diverse, yet comparable: on synthesizing social inclusion performance in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 42(5), 919-955.

## **Besluit**

Recent werden verschillende zogenaamde ‘governance’ indicatoren ontwikkeld die toe moeten laten de werking en efficiëntie van overheidsadministraties te vergelijken. Met deze indicatoren kunnen landen worden gerangschikt. In dit artikel namen we vier van deze indicatoren en studies onder de loep. Uit de analyse bleek dat er telkens belangrijke kwaliteits- en conceptuele problemen waren. De methodologische tekortkomingen hadden vooral betrekking op de gebruikte steekproeven en de subjectiviteit van de data. De conceptuele problemen hadden vooral te maken met de selectie van indicatoren, wat resulteerde in een vrij beperkte kijk op het fenomeen ‘overheidsadministratie’. In sommige gevallen werd de selectie van indicatoren zelfs beïnvloed door ideologische overwegingen. Het gevolg van deze problemen is dat geen van de vier besproken indicatoren de prestaties van de publieke sectoren van een land op een aanvaardbare manier weerspiegelt. We toonden verder aan dat dit gebrek niet enkel een gevolg is van technische tekortkomingen. Wanneer we de werking van overheden internationaal willen vergelijken, dan hebben we een vergelijkbare definitie van ‘overheid’ nodig, en moeten we overeenstemming vinden over de vraag wanneer we een overheid kunnen beschouwen als efficiënt en effectief.