

Achter de cijfers

Aandachtspunten bij het vergelijken van overheden

'België telt 30 000 ambtenaren te veel' (De Morgen, 27/12/2005). 'Belgische overheid zeer inefficiënt' (De Tijd, 01/08/2003). 'Een grote, dure en niet-efficiënte overheid': Ook het Waranderapport gebruikt opnieuw de cijfers van een ECB-rapport om aan te tonen dat de Belgische publieke sector niet werkt. Over allerlei aspecten van de werking en de behaalde resultaten (gaande van e-government-inspanningen en -realisaties, over zwemwaterkwaliteit en de (meer)waarde van het onderwijs, tot tevredenheid en vertrouwen met en in diensten) worden rangschikkingen opgesteld en gepubliceerd. De Belgische en Vlaamse administraties bekleden meestal een weinig benijdenswaardige positie in deze rangschikkingen. Dergelijke league tables zijn geliefd, want zeer toegankelijk. Goede internationale vergelijkingen kunnen trouwens ook heel nuttig zijn. Ze houden de overheid een spiegel voor. Hoe komt het dat in Canada de belastingaangifte na acht dagen verwerkt is terwijl het in België verschillende maanden duurt? Het is duidelijk dat hier meer achter zit, en dat België kan leren van de Canadese praktijk (Fedra 2004). Toch zijn deze vergelijkingen niet zonder gevaar.

Rapportcijfers in rangschikkingen zijn noodzakelijkerwijs gecondenseerd. Ze reduceren de werkelijkheid tot enkele cijfers die in één oogopslag een oordeel toelaten; goed of slecht, groen of rood. Deze eenvoud is nodig, want mensen hebben weinig tijd om genuanceerde teksten te lezen en grondig de gebruikte methodologie, de kwaliteit van de data en de impact van de nationale context te overwegen. Kijken we echter achter de cijfers van een aantal gerespecteerde rangschikkingen, dan komen een aantal belangrijke problemen aan de oppervlakte. Zo merken we onder meer dat meestal

slechts een vrij beperkt deel van de overheidsactiviteit wordt gemeten en dat vaak percepties van prestaties moeten doorgaan voor objectieve metingen van prestaties. De probleemstelling luidt dus kernachtig: 'Er wordt veel vergeleken, maar wat is de kwaliteit van deze metingen?'.

In deze bijdrage brengen we een vijftal aandachtspunten aan de orde. Op de eerste plaats is er het probleem van het versnipperde en zwak internationaal statistisch apparaat. Ten tweede gaan we in op de problematiek van het gebrek aan uniforme definities. De derde problematiek behandelt de betrouwbaarheid van de data: 'meten we goed?'. Ten vierde komt de validiteit van de data aan bod: 'meten we de goede dingen?'. Ten slotte bespreken we de impact van de resultaten.

De moeilijkheden met internationale vergelijkingen

Versnipperd en zwak internationaal statistisch apparaat

Nationale statistiekdiensten zijn in de meeste ontwikkelde landen sterk uitgebouwd. Het personeelsbestand en de competenties van het personeel zijn aanzienlijk. Dit heeft geleid tot een aantal geïnstitutionaliseerde statistische reeksen. Hierbij denken we onder meer aan het systeem van de National

Accounts en een aantal arbeidsmarktstatistieken. Het internationaal statistisch apparaat is daarentegen versnipperd en relatief zwak.

Zowat elke internationale instantie heeft een statistische functie. Ze moeten data verzamelen over een waaier van landen met verschillende administratieve stelsels en dito statistische organisaties. Internationale instellingen moeten de nationale statistische praktijken afstemmen. Dit is een moeizaam proces aangezien het vaak ingrijpt op het productieproces van statistische informatie in de nationale statistiekinstellingen. Nieuwe dataverzameling wordt vaak uitbesteed aan private ondernemingen. Dit maakt kwaliteitscontrole moeilijker. Daarnaast speelt er ook concurrentie tussen de internationale instellingen onderling. De druk om regelmatig met liefst opzienbarende resultaten naar buiten te komen is groot.

Tabel 1 geeft een overzicht van enkele publieke en private organisaties die werken rond internationale indicatoren. Dit is slechts het topje van de ijsberg. Het sectorgebonden aanbod (bijvoorbeeld de International Labour Organisation voor de sector werk) is niet opgenomen.

Het is belangrijk te zien dat internationale organisaties niet enkel een wetenschappelijke, maar ook een diplomatieke structuur en cultuur hebben. Me-

tingen en procedures worden niet enkel bepaald door wetenschappelijke behoefte. Ze worden ook onderhandeld met een nationaal belang in het achterhoofd. We verwijzen ter illustratie naar de rond de Griekse begrotingscijfers, die de soms gespannen relatie tussen natiestaten en internationale instanties aantoont. Eurostat controleert de financiële rapportage door de lidstaten van de Europese Unie. In september 2004, vier jaar na de toetreding van Griekenland tot de eurozone, kwam aan het licht dat de overheidstekorten systematisch en bewust onderschat werden.

Uniforme definities (verschillende realiteiten, verschillende jaren)

Het meten en vergelijken van de werking van 'de overheid' of 'de administratie' vereist dat 'de overheid' duidelijk kan worden afgebakend, en dat binnen deze lijnen alle aspecten van de werking worden gemeten. Vergelijkingen worden gehinderd door een ontoereikende kennis van de verschillende administratieve stelsels en tradities. Men komt zeer moeilijk tot uniforme definities. Twee aspecten – herkenbaar voor heel wat mensen die met gegevensverzameling te maken krijgen – zijn vaak problematisch; wat men meet en wanneer men meet. Twee voorbeelden illustreren de problematiek.

Tabel 1.

Enkele aanbieders van internationale indicatoren

Publieke sector	<ul style="list-style-type: none"> - European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) - European Commission/Eurostat - International Monetary Fund (IMF) - Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) - United Nations Development Program (UNDP) - World Bank (WB)
Private sector	<ul style="list-style-type: none"> - Business Environment Risk Intelligence - Freedom House - Gallup International - Heritage Foundation - Institute for Management Development - Political Risks Service, International Country Risk Guide (ICRG) - The Economist Intelligence Unit - Transparency International - World Economic Forum (WEF)

Tabel 2.Tewerkstelling in de publieke sector¹

	% van totale tewerkstelling				Aantal (x 1 000)			
	ISIC-L, public adm. & defence; compulso- ry social security	ISIC-M, Education	ISIC-N, Health & social work	ISIC-O, Other ser- vices	Leger, jaarlijks gemiddel- de, ge- middelde sterkte 2002	Tewerkge- stelden bij de po- litie	Beroeps- bevolking	Totale be- volking
EU-15								
BE	10,9	8,1	11,1	4,0	42	37,4	3 918	10 259
DK	7,4	7,2	16,2	4,3	22	10,2	2 770	5 353
DE	6,9	5,0	10,0	5,1	295	237,2	38 917	82 281
GR	7,0	6,4	4,5	3,5	209	51,3	3 921	10 624
ES	8,1	5,2	5,9	3,7	135	184,6	16 094	40 087
FR	9,9	7,3	8,8	5,9	355	211,3	24 716	59 658
IE	4,7	5,9	8,4	5,0		11,8	1 743	3 841
IT	5,8	6,9	5,8	4,5	362	270,7	23 887	57 845
LU	5,5	4,4	6,1	3,7	1	1,2	262	443
NL	5,9	5,2	12,2	4,3	52	46,3	8 277	15 981
AT	6,1	6,0	7,4	4,3		28,4	4 077	8 151
PT	7,9	6,3	5,3	4,0	69	48,4	4 840	10 066
FI	7,1	6,7	13,8	4,6		8,2	2 330	5 176
SE	5,5	8,1	18,4	5,1		16,1	4 239	8 875
UK	6,2	8,3	10,6	0,0	214	149,9	29 472	59 723
Nieuwe lidstaten								
CY	7,7	5,9	3,8	4,6		4,5	303	763
CZ	7,2	6,4	6,4	3,8	40	44,9	4 750	10 264
EE	6,0	8,8	5,3	5,3		3,6	578	1 423
LV	6,9	9,3	5,3	4,8			963	2 385
LT	5,5	11,4	7,4	3,8		16,7	1 461	3 611
HU	7,3	8,2	6,2	4,1	44	29,0	3 871	10 106
MT	7,5	7,6	7,3	3,7		1,7	146	395
PL	3,7	6,1	6,1	2,4	159	101,2	14 924	38 634
SI	5,3	6,8	5,1	3,6		7,4	914	1 930
SK	7,4	8,0	6,8	4,1		14,6	2 124	5 415
Angelsaksische landen								
AU	5,1	6,9	9,3	4,9		40,8	8 886	19 358
CA	5,3	6,7	9,6	6,3	61	57,1	15 336	31 593
NZ	3,2	8,1	10,8	6,6			1 500	3 864
US	8,6	8,2	9,9	4,8	1 506	659,1	149 298	285 024

Bron: OESO; NAVO; Barclay & Tavares, 2003

Personeelsaantallen lijken een telbaar gegeven. Hoeveel voltijdse equivalenten werken er in de overheid? Tewerkstelling in de overheid zou een rechtlijnige indicator moeten zijn. Maar wat is 'de overheid'? Er zijn drie manieren om de publieke sector af te bakenen. De legale afbakening rekent alle organisaties tot de overheid die onder het publiekrecht vallen. De fiscale afbakening ziet alle activiteiten die betaald worden via het overheidsbudget als publiek. Heel wat gesubsidieerde instellingen behoren dan ook tot de publieke sector. De functionele benadering bekijkt de functie van de activiteit. Als de functies publiek (en niet privaat) zijn, dan is de activiteit publiek. Al naargelang het perspectief, zullen andere aantallen gelden.

Tabel 2 toont het aantal personen dat wordt tewerkgesteld in een aantal sectoren als percentage van de totale tewerkstelling. Het verschil tussen de publieke en de private sector is soms heel vaag: wanneer kunnen we een non-profitorganisatie nog tot de overheid rekenen en wanneer niet meer? Hoe 'privaat' is een onderwijssysteem nog wanneer praktisch alle kosten door de overheid worden gedragen? In de meeste statistieken wordt vergelijking nog moeilijker gemaakt doordat er niet altijd een onderscheid wordt gemaakt tussen het aantal tewerkgestelden en het aantal voltijdse equivalenten. Dit is nochtans belangrijk, omdat het fenomeen van deeltijds werken niet in alle landen in dezelfde omvang voorkomt. De tabel geeft ook de omvang van het leger en van de politiediensten weer.

Regelmatig beschouwt men het leger als een apart korps, dat men liefst buiten de analyse wil houden. In tabel 3 wordt de tewerkstelling in het leger, gegevens van de NAVO, afgetrokken van de tewerkstellingscijfers van de OESO voor een aantal landen. Vervolgens wordt het aantal inwoners per ambtenaar berekend. Dadelijk valt het Griekse cijfer op, waar er slechts één ambtenaar zou zijn voor 162 inwoners.

In de NAVO-cijfers worden hoogstwaarschijnlijk de dienstplichtigen meegeteld, wat niet het geval is voor de OESO-gegevens. Daarnaast lijkt het aantal ambtenaren eerder klein. Griekenland heeft tien miljoen inwoners, maar amper de helft van de ambtenaren van Nederland. Heel wat moeilijker wordt het in andere sectoren. In sommige landen

zijn belangrijke delen van de gezondheidszorg en het onderwijs in handen van private rechtspersonen, die echter voor het volle pond gesubsidieerd worden door de overheid. In heel wat landen worden publieke taken uitgevoerd door non-profitstructuren (bijvoorbeeld VZW's). Het afbakenen van de overheid is in deze gevallen heel wat moeilijker. Een eenvormige definitie is geen evidentie.

Ten tweede lopen de internationale indicatoren vaak achter in de tijd. Dit is bijzonder problematisch in een sterk veranderende omgeving. België krijgt een slecht milieuraapport van het World Economic Forum. Met een 125ste plaats op 142 landen scoort België het slechtst van alle ontwikkelde landen. Het houdt zich op in de buurt van ecologische rampgebieden zoals de Centraal-Aziatische republieken Turkmenistan en Oezbekistan en straatarme landen zoals Liberia en Niger. De enige ontwikkelende landen die zich met België meten zijn China en Zuid Korea. Nochtans, de Belgische bevolking scoort wel goed op gezondheidsindexen. Er is allicht iets mis met de index (Figuur 1).

De Vlaamse Milieumaatschappij geeft een aantal redenen aan waarom de score voor België zo laag is. Men toon aan dat er foutieve waarden zijn ingegeven, dat de weging nadelig uitvalt, dat er weinig meetpunten zijn en dat er variabelen niet ingevuld zijn hoewel de gegevens voorhanden zouden moeten zijn. Wat de waterkwaliteit betreft, blijken de gegevens voor België over de periode 1991-1993 te gaan. Dat is een vertraging van tien jaar. Sindsdien is de waterkwaliteit in Vlaanderen sterk verbeterd. De recentere Vlaamse gegevens konden echter niet worden opgenomen, omdat het rapport geen regio's onderscheidt.

Betrouwbaarheid en datakwaliteit: juist meten

De datakwaliteit laat vaak te wensen over. De vergelijkingen die worden gemaakt tussen de prestaties van overheden en de overheidsdiensten meer in het bijzonder in de verschillende Europese landen zijn daarom vaker gebaseerd op retoriek dan op gefundeerde data (Ziller, 2003). We moeten ons daarom de vraag stellen of de metingen wel goed zijn. Voldoen ze aan de vereisten van goed wetenschappelijk onderzoek? Er zijn een aantal alarmerende voorbeelden.

Tabel 3.

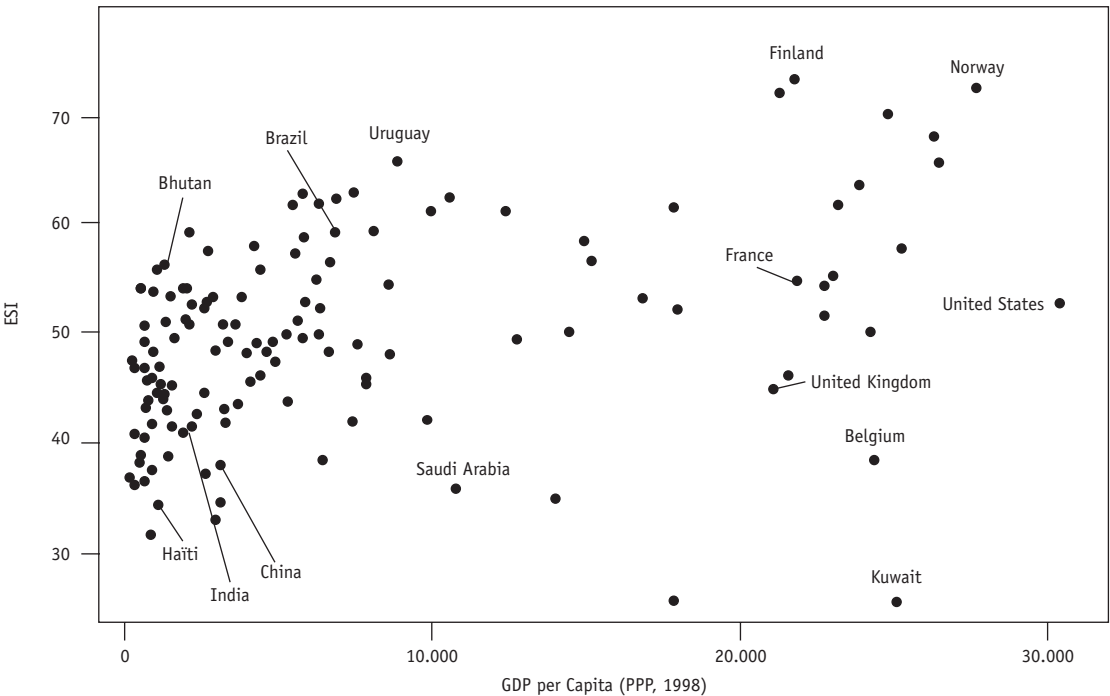
Tewerkstelling in de overheid

	Overheid	Leger	Zonder leger	Aantal inwoners per ambtenaar
Canada	2 548 137	61 500	2 486 637	12
Duitsland	4 364 100	284 500	4 079 600	20
Griekenland	270 897	202 829	68 068	162
Hongarije	791 436	45 180	746 256	14
Nederland	828 033	52 654	775 379	21
Verenigde Staten	20 572 000	1 496 000	19 076 000	15

Bron: OESO Public Management Service, 2001; NAVO,² 2004

Figuur 1.

Environmental Sustainability Index en BBP



Bron: WEF, 2002

De data van het World Economic Forum zijn gemiddeld gebaseerd op 84 antwoorden per land. Er zijn echter grote verschillen. In 2003 was de range van 20 respondenten in Australië tot 264 in Rusland. Voor België waren er in 2001 slechts 15 respondenten (in casu bedrijfsleiders). België heeft bovendien zes regeringen en zeven parlementen. Dit zijn dus grofweg twee respondenten per over-

heid. De representativiteit is duidelijk onvoldoende. De vraag naar representativiteit heeft niet enkel betrekking op de omvang van de steekproef. Ook de selectie van de respondenten wordt zelden geëxpliciteerd. De respondenten van het 'World Competitiveness Yearbook' van het Zwitserse IMD zijn alumni van de managementschool. De respondenten van het WEF worden voornamelijk geselecteerd.

teerd onder de leden van het WEF. Dit zijn bijna allemaal multinationals. KMO's vallen uit de boot. Een bias op de resultaten is ingebakken in het onderzoeksdesign. Met statistische analyses kan men nooit slechte data rechtzetten. Ook hier geldt: garbage in, garbage out.

Een tweede voorbeeld is de OESO-survey rond begrotingspraktijken en -procedures. Figuur 2 geeft de resultaten van de vragen naar de integratie van prestatie-informatie in de begrotingsdocumenten en de aanrekeningsbasis van de begroting.³

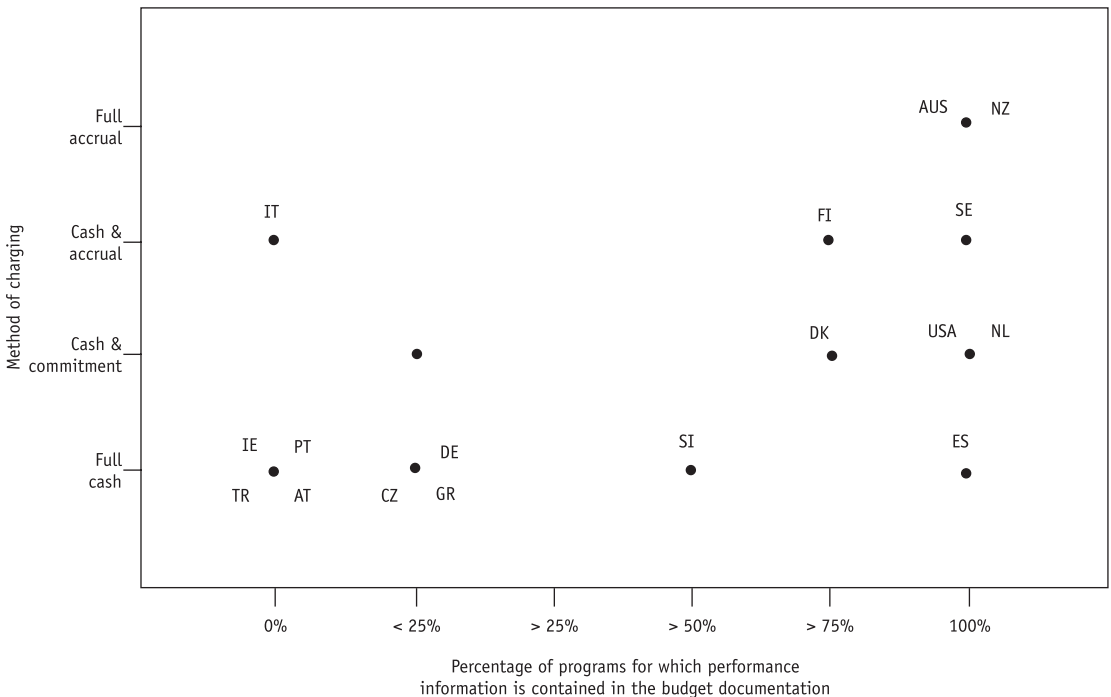
Een eerste cluster bestaat uit de landen die een gehele of gedeeltelijke 'accrual'-begroting hebben waarin voor alle programma's prestatie-informatie wordt opgenomen (Australië, Nieuw-Zeeland, Finland en Zweden). Een tweede groep van landen neemt wel prestatie-informatie op in de begroting, maar verkiest de stap niet te zetten naar een 'accrual'-begroting (Verenigde Staten, Nederland, Denemarken, Slovenië en Spanje). Een derde groep

van landen behoudt de traditionele 'line-item'-kasbegroting die hoofdzakelijk gericht is op inputs en slechts weinig prestatie-informatie bevat (Ierland, Turkije, Portugal, Oostenrijk, Tsjechië en Griekenland).

Bij een aantal posities in figuur 2 kan men zich echter vragen stellen. Zo zouden, volgens de survey van de OESO en de Wereldbank, in Nederland alle begrotingsprogramma's toegelicht worden met prestatie-informatie. Uit rapporten van de Nederlandse Algemene Rekenkamer blijkt echter dat dit lang niet altijd het geval is (Algemene Rekenkamer, 2002; 2003). Nu is het voor de Nederlandse departementen een verplichting om prestatie-informatie op te nemen in de begroting. Een ander antwoord dan 100% dekking zou gelijk staan met een bekenenis dat de wet niet wordt gerespecteerd. Ook de posities van Zweden en Spanje in de figuur moeten wellicht genuanceerd worden. De survey van de OESO en de Wereldbank houdt echter geen rekening met het verschil tussen retoriek en realiteit.

Figuur 2.

Het gebruik van prestatie-informatie in de begroting en de aanrekeningsbasis van de begroting



Bron: OESO & Wereldbank, 2003

Validiteit: de juiste dingen meten

Een andere klassieke test voor metingen, naast betrouwbaarheid, is de validiteit. Meten we wel wat we moeten meten? Meet een index werkelijk wat hij beweert te meten? Als welzijn gemeten wordt aan de hand van het BNP, is dit dan wel echt welzijn? Als gezinnen meer en meer investeren in de beveiliging van hun woning tegen diefstal, dan voegt dit toe aan het BNP. Ook een omvangrijk gevangeniswezen zal toevoegen aan het BNP. Het is echter twijfelachtig of dit ook een teken is van een hoger maatschappelijk welzijn. Ook de metingen van de kwaliteit van de overheid hebben vaak een problematische validiteit. We bekijken een aantal studies die verschillende facetten van kwaliteit behandelen.

Figuur 3 geeft de scores weer die de ECB en de Wereldbank geven voor 23 landen, waarbij een hogere score duidt op een beter werkende overheid of administratie.

Er is een duidelijk verband tussen de indicatoren van de Wereldbank en de ECB. De indicatoren van zowel Wereldbank als ECB zijn gebaseerd op enquêtes bij burgers of bedrijfsleiders en de opinies van experts. De samenstelling van beide indicatoren verschilt: de surveydata van de ECB-indicator komen uit één enkele bevraging bij bedrijfsleiders terwijl die van de Wereldbank berusten op een reeks verschillende surveys. Hoe dan ook, beide indicatoren me-

ten in de eerste plaats de perceptie van prestaties en niet de feitelijke prestaties van de verschillende overheden. Het zijn subjectieve indicatoren.

Figuur 4, 5 en 6 geven scatterplots voor de andere kwaliteitsdimensies. Telkens blijkt er een sterke correlatie te zijn. Landen met een hoog vertrouwen presteren goed en kennen een lage corruptie. Hieruit kunnen twee conclusies getrokken worden. De meest voor de hand liggende conclusie is dat de factoren elkaar beïnvloeden. Goede prestaties gaan samen met een lage corruptie en beïnvloeden op hun beurt het vertrouwen van de burger in de overheid. Dit is allicht maar een deel van de waarheid. Een tweede conclusie zou kunnen zijn dat de drie concepten in feite hetzelfde meten.

De indicator van de ECB beweert de prestaties van de overheid te meten, maar is in feite in grote mate gebaseerd op enquêtes bij burgers of bedrijfsleiders en op de opinies van experts. Ook de indicatoren van de corruptie-index worden aan de hand van enquêtes opgemaakt. In plaats van de prestaties en de corruptie van de administratie te meten, wordt de perceptie van deze prestaties gemeten. Deze indicatoren geven dus eerder een algemene attitude tegenover de publieke sector weer in plaats van prestatieniveau, vertrouwen, corruptie en effectiviteit. De correlatie tussen de indicatoren hoeft dan niet te verbazen. Ze meten allen hetzelfde, namelijk het *'imago van de publieke sector'*. Er is dan ook dringend nood aan betere, meer objec-

Overzicht verschillende evaluatiemetingen over kwaliteit van de overheid

Prestaties van de administratie. De Europese Centrale Bank publiceerde midden 2003 een paper met als titel 'Public Sector Efficiency: An International Comparison' (Afonso e.a., 2003). De studie bevat een indicator over de administratieve performantie. Deze indicator bestaat uit gegevens over de corruptie, de bureaucratie (red tape), de kwaliteit van het gerecht, en de omvang van de schaduwconomie.

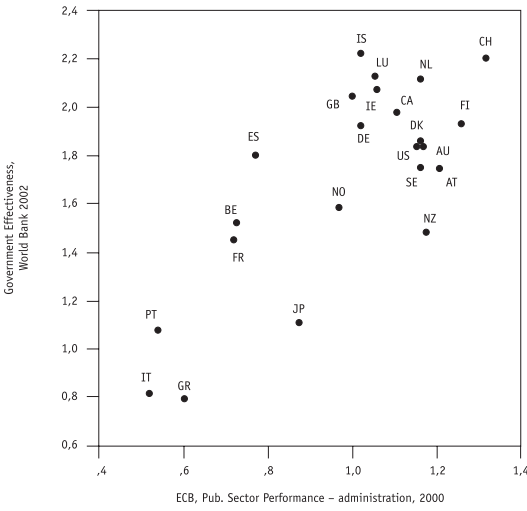
Vertrouwen in de overheid. De Europese Commissie organiseert de Eurobarometer. In de Eurobarometer wordt gevraagd naar het vertrouwen van de burger in de instellingen. Er is een item dat specifiek peilt naar het vertrouwen in de overheidsdiensten.

Corruptie in de overheid. Transparency International compileert een index van indicatoren om de corruptie in kaart te brengen.

Effectiviteit van de Overheid. De Wereldbank beschikt daarnaast sedert enkele jaren over een 'Governance Indicators' dataset.⁴ De databank van de Wereldbank bevat een indicator over 'Government Effectiveness'. De 'Government Effectiveness'-indicator is samengesteld op basis van een reeks surveys en onderzoeken naar de werking van de administratie, de consistentie van beleid, competentie van ambtenaren, enzovoort. De Wereldbank verzamelde deze gegevens voor 199 landen.

Figuur 3.

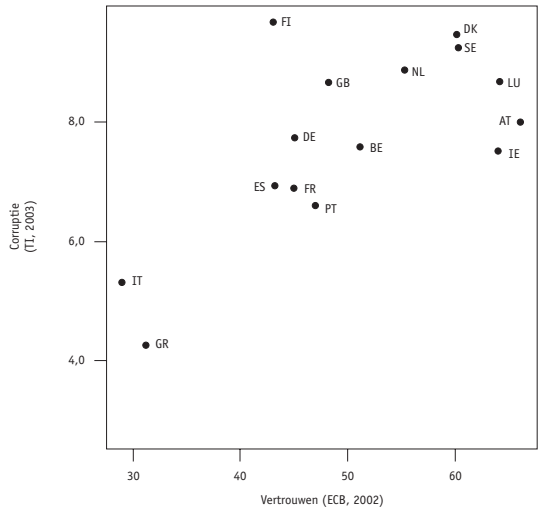
Prestaties van de openbare sector volgens de ECB en de Wereldbank⁵



Bron: ECB, Wereldbank

Figuur 5.

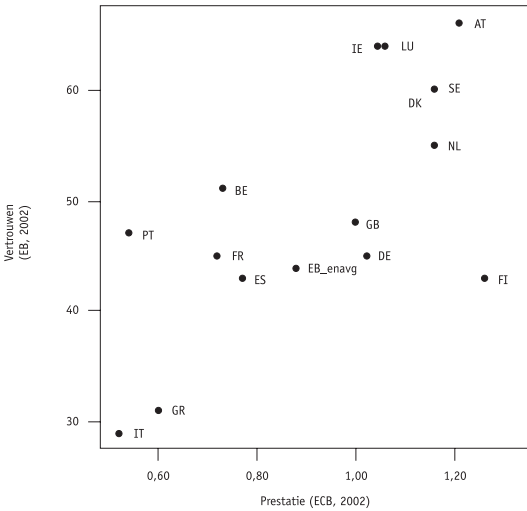
Corruptie en vertrouwen



Bron: ECB, Wereldbank

Figuur 4.

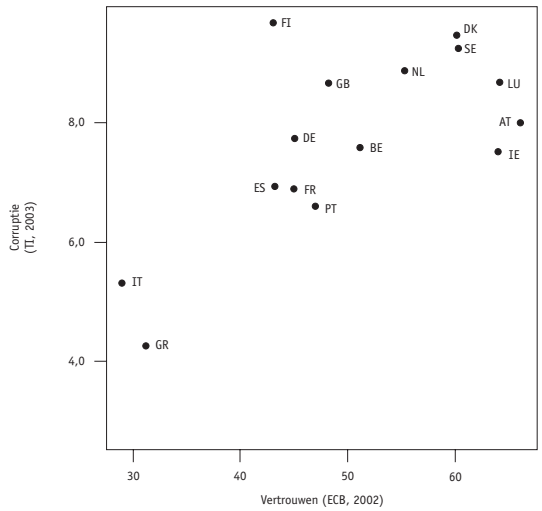
Vertrouwen en prestaties



Bron: ECB, Wereldbank

Figuur 6.

Corruptie en prestaties



Bron: ECB, Wereldbank

tieve indicatoren om de prestaties van de administratie te meten.

De ECB-studie gebruikt een objectieve indicator. Een vierde van het gewicht van de samengestelde

indicator is gebaseerd op de omvang van de schaduw economie. Men kan zich de vraag stellen of de omvang van de schaduw economie een valide maat is om de administratieve efficiëntie te meten. Volgens de Laffercurve, die stelt dat een lagere belas-

tingsvoet belastingsontduiking ontmoedigt,⁶ is de omvang van de schaduweconomie eerder een functie van het overheidsbeslag op de economie. Dit is iets anders dan de efficiëntie van de administratie. De omvang van de schaduweconomie is vooral een goede maat om de effectiviteit van een aantal inspectiediensten en de effectiviteit van het systeem van sancties te onderzoeken. De doelstellingen van de overheid zijn echter veel breder dat.

Data hebben impact: de 'data roller coaster'

De vaak beperkte kwaliteit van internationale indicatoren heeft een belangrijke impact. Eens men data lanceert, beginnen ze vaak een daverende rit. Heel wat andere organisaties en onderzoekers gebruiken de data voor verdere studie. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de grote zichtbaarheid en prestige van de internationale organisaties en fora. De data werken door op drie niveaus.

Ten eerste vinden ze vaak weerklank in indexen van andere internationale organisaties. De indicatoren van het WEF komen terug in het ECB-rapport, de Wereldbank en Transparency International. De indicatoren van IMD komen terug in de indexen van Transparency International en de Wereldbank. De indicatoren van de Wereldbank komen terug bij de ECB, WEF en Transparency International. Onder de samengestelde indexen schuilt een onoverzichtelijk web van data.

Ten tweede vinden internationale indicatoren vaak hun weg naar nationale studiediensten en universiteiten. Het prestige van de internationale instellingen geldt te vaak en ten onrechte als een kwaliteitsgarantie.

Ten derde vinden de gegevens hun weg naar beleidsmakers, zowel in de publieke als in de private sector. De media pikken deze data in ieder geval graag op. Ook in het bedrijfsleven kunnen deze indexen een belangrijke rol spelen. De impact van internationale rangschikkingen op investeringsbeslissingen van multinationale bedrijven zou een interessant voorwerp van onderzoek zijn. Onze hypothese is dat er waarschijnlijk geen één op één relatie bestaat tussen investeringsbeslissing en de plaats in de competitiviteitindexen. We geloven

wel dat deze rangschikkingen een rol spelen in het opstellen van shortlists, die dan verder onderzocht worden.

Conclusies

Internationale vergelijkingen kunnen een aanknopingspunt voor beleidsleren zijn. Ze vormen het startpunt voor de studie van beleidsoplossingen, bijvoorbeeld in het onderwijs en de organisatie van het binnenlandse bestuur. Daarnaast kunnen publieke diensten (vaak monopolisten) hun dienstverlening spiegelen aan buitenlandse voorbeelden. Vanzelfsprekend is het buitenland niet noodzakelijk beter, maar de vraag stellen kan zeker geen kwaad. Totnogtoe gebeurde de vergelijking van diensten voornamelijk aan de hand van subjectieve indicatoren. Dit is onvoldoende. Indicatoren van objectieve verschillen zijn een noodzakelijk complement. Veranderingsprocessen in organisaties kunnen immers het best op objectieve verschillen worden gebaseerd.

Er zijn enkele belangrijke hindernissen. De verschaffers bij uitstek van internationaal comparatieve data zijn de internationale instellingen zoals Eurostat, Wereldbank, OESO, enzovoort. Het internationale apparaat is echter zeer versnipperd en relatief zwak. Gegevens lijken soms eerder op basis van onderhandelingen dan op basis van metingen tot stand te komen. De internationale organisaties slagen er ten tweede ook niet in om tot uniforme definities te komen. Dit alles resulteert in een vaak bedenkelijke datakwaliteit. Op deze data worden wel heel wat prestigieuze analyses gebaseerd. Het Engelse gezegde *garbage in, garbage out* is hier zeker van toepassing. Niet enkel de betrouwbaarheid maar ook de validiteit moet kritisch tegen het licht gehouden worden. Men blijkt steeds hetzelfde te meten, een attitude tegenover de overheid, en geeft dit dan verschillende labels zoals prestatieniveau, corruptieniveau, efficiëntie en vertrouwen. Vervolgens beginnen de data een eigen leven te leiden in de internationale en nationale arena's. De resultaten vliegen uit de startblokken en maken de vreemdste capriolen – net als op een achtbaan. Heel wat actoren nemen internationale indicatoren kritiekloos over. Voor externe data moeten echter dezelfde kwaliteitsvereisten gelden als voor de eigen dataverzameling. Meet men wat men moet me-

ten (validiteit) en meet men dit goed (betrouwbaarheid)?

Wouter van Dooren

Nick Thijs

Miekatrien Sterck

Instituut voor de Overheid

K.U. Leuven

Noten

1. Het vinden van bruikbare en vergelijkbare data is zo goed als onmogelijk. We gebruiken de UN ISIC Rev. 3-classificatie en selecteerden die categorieën waar overheidspersoneel kan tewerkgesteld zijn. Data zijn van de OESO en hebben betrekking op 2001 of op het meest recente beschikbare jaar. Statistieken over de strijdkrachten komen van de NAVO. Politie-statistieken zijn gebaseerd op het UK Home Office document 'International comparisons of criminal justice statistics 2001' (Barclay & Tavares, 2003).
2. www.nato.int.

3. Het toenemende belang van efficiëntie en effectiviteit zet overheden er toe aan meer resultaatgericht te gaan begroten. Informatie over prestaties en effecten wordt opgenomen in de begroting. In een aantal landen evolueert men zelfs naar een 'accrual' begroting, een stelsel van baten en lasten. Bij het stelsel van baten en lasten ('accrual-based budget') staat het verbruik van productiemiddelen en daarmee samenhangende lasten centraal (kostenanalytisch). Een begroting op kasbasis daarentegen, raamt enkel de ontvangsten en uitgaven die in de begrotingsperiode mogen worden verricht.
4. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>.
5. De Wereldbank-indicator loopt van -2,5 (minimum) tot +2,5 (maximum), waarbij het maximum gaat naar die landen waarvan de administratie het positiefst wordt beoordeeld. De ECB-indicator heeft 1 als middelpunt en gemiddelde. In de figuur voor de efficiëntie wil een score lager dan 1 zeggen dat de administratie in het land in kwestie slechter presteert dan de uitgaven ervoor doen vermoeden.
6. Dit gaat wel enkel op als men zich aan de rechterkant van de curve bevindt – en niemand weet eigenlijk precies waar de curve ligt.