

De kwaliteit van het openbaar bestuur in 36 landen

Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer

Het rapport 'Public sector achievement in 36 countries: a comparative assessment of inputs, outputs and outcomes' uit december 2015 geeft antwoord op de vraag hoe de 28 EU-lidstaten plus Canada, de Verenigde Staten, Japan, Korea, Australië, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en Zwitserland presteren op de verschillende terreinen van de publieke sector over de periode 1995-2012. Het hoofdstuk 'public administration' neemt het openbaar bestuur onder de loep. Wat zijn de belangrijkste bevindingen?

Een vergelijking van moderne verzorgingsstaten laat zowel overeenkomsten als grote verschillen zien in doelen, dekking, diepte en de inrichting van instellingen (Esping-Andersen, 1990; Vrooman, 2009). Vanwege deze verschillen is een vergelijking van de uitkomsten van het werk van de publieke sector, zowel tussen afzonderlijke landen als in de loop van de tijd, bijzonder de moeite waard. Wat heeft een bepaald land bereikt, vergeleken met andere landen? Is het in de afgelopen jaren beter of slechter gaan presteren? Het is belangrijk om deze vragen te beantwoorden, vooral ook vanwege de huidige bezorgdheid over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat nu de vergrijzing een steeds groter beslag legt op sociale voorzieningen als pensioenen, medische zorg en langdurige verzorging. De recente internationale financiële crisis heeft deze bezorgdheid alleen maar vergroot.

Inspanningen, resultaten en uitkomsten staan centraal

In het onderzoek dat dit artikel behandelt, staan de inspanningen, resultaten en uitkomsten van de publieke sector centraal. De publieke sector pleegt een inspanning waarmee resultaten worden bereikt. Meer resultaten zouden dan moeten leiden tot betere uitkomsten. Een voorbeeld uit de onderwijssector: een investering in scholen en leraren is een inspanning in onderwijs. Dankzij deze investering kunnen kinderen naar school gaan (resultaat), waardoor de cognitieve vaardigheden van kinderen verbeteren (uitkomst). Verbeteringen in inspanningen, resultaten en uitkomsten komen niet spontaan tot stand; interventies bedoeld om te verbeteren, moeten worden georganiseerd.

Wat houdt een kwalitatief goede overheid in?

Een kwalitatief goede overheid is gestoeld op het concept van *onpartijdigheid in de uitvoering van het openbaar gezag* (Rothstein en Teorell, 2008: 166). Het ambtelijk apparaat van de overheid dient de wet vrij van angst en gunsten en op een voor iedereen eerlijke en onpartijdige manier toe te passen en uit te voeren.

Zo presteert het openbaar bestuur

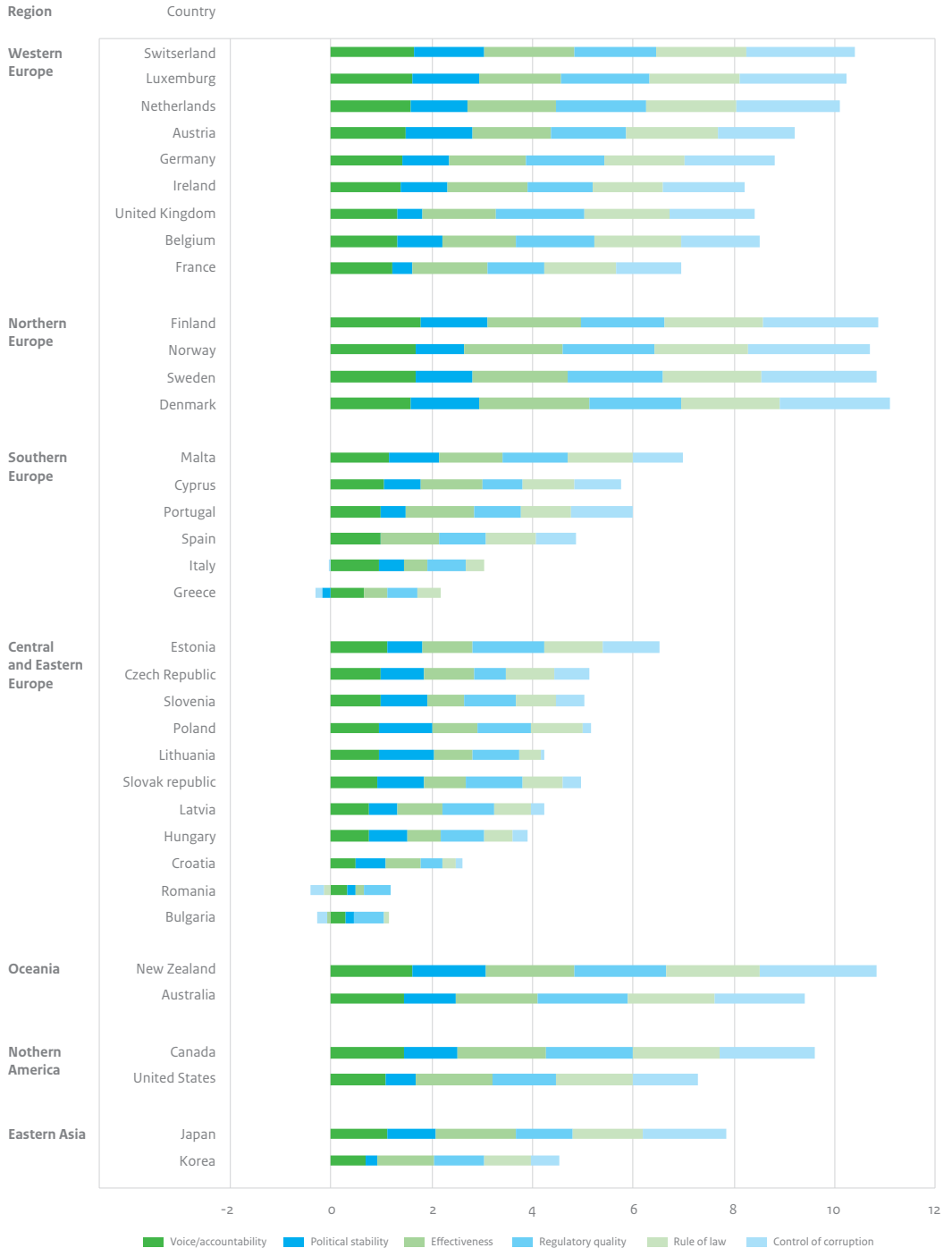
Bevindingen rondom de prestaties van het openbaar bestuur kunnen op tal van manieren worden gepresenteerd. In het onderzoek zijn de uitkomsten van het openbaar bestuur vertaald in een index voor 'goed bestuur' (*good governance*). Gelet op het doel van het onderzoek bood de index voor goed bestuur van de Wereldbank de meest geschikte indicatoren. Deze index bestaat uit de volgende zes onderdelen:

- Stem en verantwoording – Mate waarin burgers hun regering kunnen kiezen en vrijheid ervaren;
- Politieke stabiliteit – Situatie waarin de regering niet op een ongrondwettelijke manier kan worden gedestabiliseerd;
- Effectiviteit overheid – Doelmatig en doeltreffend aanbod van openbare diensten;
- Kwaliteit regelgeving – Vermogen van de overheid om voor het bedrijfsleven bevorderlijke beleidsmaatregelen en regelgeving te formuleren en door te voeren;
- Rechtsstaat – Mate waarin de samenleving onderhevig is aan wettelijke principes;
- Corruptiebeheersing – Tegengaan van gebruik van openbare macht voor persoonlijk gewin.

De 36 landen die in het onderzoek met elkaar vergeleken worden, zijn ingedeeld in zeven geografische gebieden: West-Europa (waartoe Nederland behoort), Noord-Europa, Zuid-Europa, Midden- en Oost-Europa, Oceanië, Noord-Amerika en Oost-Azië. In 2013 behaalde Noord-Europa een bijzonder goede score voor openbaar bestuur, gevolgd door Oceanië, West-Europa, Noord-Amerika, en Oost-Azië. Midden- en Oost-Europa en Zuid-Europa haalden de laagste scores. Van de afzonderlijke landen scoorden Finland, Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Zweden en Denemarken het hoogst, en Bulgarije, Roemenië en Griekenland het laagst.

Landen in West-Europa en vooral in Noord-Europa scoren het hoogst op goed openbaar bestuur (Nederland behoort tot de top 3 in West-Europa). Landen in Oceanië en Noord-Amerika alsmede Japan presteren goed. Daarentegen is het openbaar bestuur in Zuid-, Midden- en Oost-Europa van minder goede kwaliteit. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk worden gekenschetst als politiek minder stabiel dan andere Westerse landen. Dit geldt ook voor de Verenigde Staten. Finland heeft zijn score voor openbaar bestuur zien stijgen doordat de kwaliteit van de regelgeving is verbeterd, en Zweden door corruptie uit te bannen; uit deze laatste twee voorbeelden blijkt dat zelfs landen waar het openbaar bestuur op een kwalitatief hoog peil staat nog ruimte hebben voor verbetering.

Figuur 1. Wereldbank, indicatoren voor goed bestuur, 2013



In Zuid-Europa ligt de kwaliteit van het openbaar bestuur niet alleen op een laag peil, maar is deze in het afgelopen decennium ook verder gedaald. De score voor openbaar bestuur in Griekenland, bijvoorbeeld, daalde aanzienlijk in de periode 2005-2010, vooral in de aspecten politieke stabiliteit, corruptiebeheersing, en de kwaliteit van de regelgeving. In Zuid-Europa daalden de naleving van de wet en corruptiebeheersing het sterkst in Italië. Spanje noteerde de grootste daling in politieke stabiliteit, en Portugal in de kwaliteit van de regelgeving. Deze landen hebben in het verleden allemaal een autoritair gezag gekend en vertonen als gevolg daarvan overeenkomsten in hun democratiseringsprocessen. Pogingen om het openbaar bestuur te moderniseren, kunnen worden belemmerd door de uiteenlopende erfenissen uit het verleden die verband houden met de worsteling om dat autoritaire verleden te boven te komen (Galanti, 2011). Nog een andere verklaring voor de matige prestatie van Zuid-Europa bieden wellicht de financiële en economische crises die uitbraken in 2008 en waardoor de ontwikkeling van goed openbaar bestuur in de Zuid-Europese landen verder is belemmerd.

In het algemeen is de kwaliteit van het openbaar bestuur tussen 1996 en 2013 afgenomen in Zuid- en West-Europa (met uitzondering van Malta en Zwitserland) alsook in Noord-Amerika. Daarentegen verbeterden de kwaliteitsscores voor het openbaar bestuur in Midden- en Oost-Europa (met uitzondering van Hongarije en Slovenië), evenals in Oost-Azië. In Noord-Europa en Oceanië bleven de scores stabiel op een hoog niveau. Sinds 1996 hebben Griekenland, Portugal en Italië de sterkste dalingen in de kwaliteit van openbaar bestuur, terwijl Kroatië, Letland en Estland de sterkste stijgingen vertoonden. Ook in Slowakije, Japan en Korea verbeterde de kwaliteit van het openbaar bestuur.

In de uitgebreide rapporten worden de ontwikkelingen ten aanzien van de zes aspecten van goed bestuur in meer detail beschreven, aan de hand van de rangschikking van de landen. Wanneer voor de afzonderlijke landen de prestatie ten aanzien van één specifiek aspect wordt vergeleken met de algehele prestatie, komen er diverse matige resultaten in relatieve zin in beeld. Dit gold voor stem en verantwoording in Finland; politieke stabiliteit in Denemarken, Frankrijk en de Verenigde Staten; effectiviteit van de overheid in Nieuw-Zeeland; en de kwaliteit van de regelgeving in Noorwegen en Slovenië. Dezelfde vergelijking levert ook voorbeelden op van uitstekende prestaties in relatieve zin: de politieke stabiliteit was opmerkelijk in Oostenrijk, Slowakije en Tsjechië, terwijl het Verenigd Koninkrijk goed presteerde op het punt van de kwaliteit van de regelgeving.

Voor alle aspecten waren er landen die hun positie op de ranglijst sterk wisten te verbeteren: Zwitserland en Estland op het punt van stem en verantwoording; Nieuw-Zeeland, Polen, Slowakije, Litouwen en Kroatië op het punt van politieke stabiliteit; Japan en Finland ten aanzien van de effectiviteit van de overheid; Zweden, Finland en Australië in de kwaliteit van de regelgeving; en Estland zowel wat betreft de rechtsspraak als de corruptiebeheersing. Vanwege de verbeteringen die het land bereikte op diverse punten, steeg Estland het sterkst in de overkoepelende ranglijst. In Zuid-Europa bleken de prestaties ten aanzien van de meeste aspecten te zijn verslechterd, behalve in Malta en Cyprus. Ook daalde de score voor het aspect politieke stabiliteit in Denemarken en Ierland, en voor het aspect kwaliteit van de regelgeving in Cyprus, de Verenigde Staten en Slovenië.

Deze factoren verklaren de verschillen in goed bestuur

Waarom verschillen landen zo duidelijk in de kwaliteit van hun openbaar bestuur?

De poging om die verschillen te verklaren, moest beperkt blijven tot een analyse van de jaarlijkse uitkomsten. Dit betekent dat er statistische relaties werden gelegd, maar dat er geen causale verbanden werden bestudeerd. Drie kenmerken bleken bij uitstek interessante en belangrijke factoren te zijn. Samen verklaarden deze drie factoren in 2013 ongeveer negentig procent van de verschillen in goed bestuur tussen landen:

- Professionaliteit (de mate waarin het ambtelijk apparaat ‘professioneel’ is in plaats van ‘verpolitiekt’);
- De persvrijheid (waarbij de pers de controlerende terugkoppelingsmacht vertegenwoordigt);
- Het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking. Een hogere welvaart, afgemeten aan het bbp, is een van de factoren die een beter bestuur mogelijk maken, aangezien welvaart zowel de politieke stabiliteit als een striktere toepassing van de wet bevordert en de corruptie helpt te beperken. De causaliteit werkt hier ook duidelijk de andere kant op: goed openbaar bestuur is goed voor de economie.

Achtergrond van het rapport

In 2004 was Nederland gedurende een half jaar (roulerend) voorzitter van de Europese Unie. Tijdens die periode publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de resultaten van een groot internationaal vergelijkend onderzoek naar de prestaties van de publieke sector in diverse landen (Kuhry, 2004). In 2012 werd een tweede editie hiervan gepubliceerd (Jonker, 2012). Het rapport uit 2015 is de derde editie, en is bedoeld als bijdrage aan het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 2016. Het rapport is deels een actualisering van de voorgaande editie, maar biedt verder een verbreding en verdieping van de analyse. Er zijn meer landen in opgenomen, meer beleidsterreinen zijn diepgaand onderzocht, en er is nadrukkelijker geprobeerd de verschillen tussen landen en in de loop van de tijd te verklaren.