

De efficiëntie van de Belgische overheid

D. Cornille
P. Stinglhamber
L. Van Meensel

Inleiding

Efficiëntie wordt gedefinieerd als het vermogen om met zo weinig mogelijk middelen de best mogelijke resultaten te behalen. Het intensief nastreven van efficiëntie bij het beheer van de overheid is een noodzaak voor alle deelsectoren van de Staat. Zo wordt van de gezamenlijke overheid verwacht dat ze continu inspanningen levert om de aan de gemeenschap verleende diensten te verbeteren of om de overheidsuitgaven terug te dringen, of zelfs dat ze die beide doelstellingen tegelijkertijd nastreeft.

Het onderwerp van dit artikel, dat drie hoofdstukken telt, is het analyseren, uit macro-economisch oogpunt, van de efficiëntie van het overheidsoptreden in België. In het eerste hoofdstuk wordt een methode voorgesteld die doorgaans wordt gebruikt om te analyseren hoe efficiënt de overheid functioneert. In het tweede hoofdstuk worden de overheidsuitgaven in België vergeleken met die in de andere landen van Europa. En in het derde hoofdstuk, ten slotte, wordt de methode toegepast die aan het begin van het artikel wordt voorgesteld om het uitgavniveau af te zetten tegen de resultaten die worden behaald in een aantal functies van het overheidsoptreden. Dankzij die benadering kan een landenvergelijking worden gemaakt in termen van efficiëntie en kunnen referentielanden worden geïdentificeerd die de Belgische overheid tot voorbeeld kunnen strekken. Het artikel wordt afgesloten met enkele conclusies.

1. Hoe kan de efficiëntie van de overheid worden gemeten?

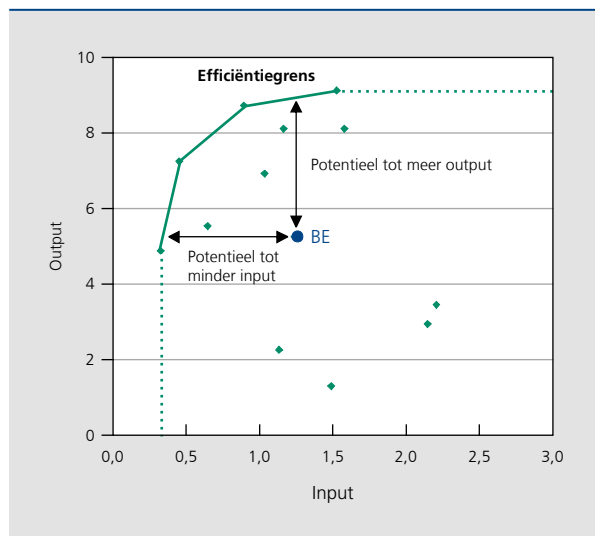
1.1 Efficiëntiegrens

De studies met betrekking tot de efficiëntie van de overheid berusten vaak op een gelijksoortige methodologische basis, waarvan ten behoeve van deze analyse een vereenvoudigde versie wordt gehanteerd.

In de eerste plaats gaat het erom ieder land uit het bestudeerde staal grafisch voor te stellen door een punt, dat op de horizontale as het uitgavniveau van dat land (input) meet en op de verticale as de behaalde resultaten (output), en dat alles voor een welomschreven functie van het overheidsoptreden.

Vervolgens wordt een 'efficiëntiegrens' getrokken die de landen met de beste output-inputcombinaties met elkaar verbindt. In dit geval wordt de methode *Data Envelopment Analysis* (DEA) gebruikt. Die techniek komt erop neer dat de gegevens omgeven worden door een denkbeeldige grens die wordt afgebakend door de meest efficiënte landen uit het staal. Die lijn is geen absolute referentie inzake efficiëntie: ze verbindt enkel de landen uit het staal die de best practices toepassen, gaande van het land dat de minste middelen gebruikt tot het land dat de beste resultaten behaalt. Op die grens bestaat er geen beter resultaat bij hetzelfde inputniveau, of een minder dure input bij hetzelfde resultaatniveau. Het tracé van die grens wordt uiteraard beïnvloed door het aantal en de aard van de beschouwde landen: de methode meet dus enkel de relatieve efficiëntie ten opzichte van die landen

GRAFIEK 1 RAMING VAN EEN EFFICIËNTIEGREN
(fictief voorbeeld, DEA-methode)



Bron: NBB.

en niets wijst erop dat de landen die zich op de efficiëntiegrens bevinden daadwerkelijk efficiënt zijn.

Ten slotte wordt de grafische verdeling van de bestudeerde landen onderzocht. De meest efficiënte landen zijn die welke zich in het linkerbovendeele van de grafiek bevinden, met een hoge output en een beperkte input. Omgekeerd zijn de landen die zich in het rechterondergedeelte van de grafiek bevinden, relatief inefficiënt aangezien ze vergelijkenderwijs veel middelen gebruiken voor een zwak resultaat. Alle landen die zich onder de grens bevinden, kunnen per definitie nog efficiëntiewinst boeken. Elk van hen heeft op zijn minst één ander land dat betere resultaten laat optekenen met dezelfde kosten, of dat minder uitgeeft voor eenzelfde resultaat, met andere woorden dat terzelfder tijd performanter is en minder uitgeeft. De afstand tot de efficiëntiegrens zoals die wordt gemeten op de input-as stemt overeen met een potentieel om budgettair te besparen. De afstand tot de efficiëntiegrens zoals die wordt gemeten op de output-as stemt overeen met een potentieel tot kwalitatieve verbetering. Tussen die twee uitersten bestaan er tal van combinaties van potentiële winsten die tegelijkertijd een kostenbeperking en een resultaatverbetering impliceren.

1.2 Beoordeling van de inputs en de outputs

Het analyseren van de efficiëntie van het overheidsop treden is geen sinecure, zeker niet als het erom gaat de output

te meten. De kwaliteit van de door de overheid geboekte resultaten valt immers vaak moeilijk te meten. Daarbij zijn de overheidsdiensten per definitie niet-marktdiensten. Er bestaat dus geen prijs aan de hand waarvan hun waarde kan worden gekwantificeerd. Voor sommige functies kunnen niettemin relevante indicatoren worden aangegeven, terwijl dat voor andere functies duidelijk niet het geval is. Op welke basis zou bijvoorbeeld de output van het leger of van het diplomatenkorps kunnen worden beoordeeld? Die beperking impliceert dat de analyse van de efficiëntie van de overheid uit macro-economisch oogpunt beperkt blijft tot zeer specifieke functies, zoals het overheidsop treden inzake gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid en mobiliteit. In dit artikel wordt getracht na te gaan hoe efficiënt België voor die vier functies is.

De input, daarentegen, kan vrij eenvoudig worden gemeten op basis van de uitgaven. De gegevens die worden gebruikt om die vergelijking te maken, zijn afkomstig van de COFOG-classificatie (Classification of the Functions of Government) van de nationale rekeningen, waarin de overheidsuitgaven per functie worden ingedeeld. In sommige domeinen wordt echter een niet te verwaarlozen deel van de uitgaven verricht door de huishoudens, zonder dat de respectieve bijdragen van de overheids- en particuliere uitgaven in het eindresultaat kunnen worden afgezonderd. Dat is met name het geval voor de gezondheidszorg en het onderwijs, waar min of meer aanzienlijke particuliere uitgaven ook bijdragen aan het resultaat, bijvoorbeeld inzake levensverwachting of behaald studieniveau. Teneinde de analyse niet te vertekenen, worden de overheidsuitgaven aldus aangevuld met die van de huishoudens afkomstig uit de COICOP-classificatie (Classification of Individual Consumption by Purpose). De uitgaven worden overigens beschouwd op basis van over een periode van zestien jaar berekende gemiddelden (periode 2000-2015), aangezien de huidige resultaten typisch moeten worden toegeschreven aan de uitgaven die werden verricht over een relatief lange periode. Het is derhalve de over een bepaalde periode gecumuleerde efficiëntie van het overheidsop treden die wordt beoordeeld, en niet de eenvoudige – potentieel vertekende – weergave van de huidige situatie. Iedere recente kentering in het verloop van de uitgaven – bijvoorbeeld als gevolg van de grote recessie en de schulden crisis in Europa alsook van de maatregelen die de overheid in de nasleep daarvan heeft genomen – wordt daardoor in de gemeten input enigszins afgezwakt.

Ofschoon de gevolgde methode zeer gebruikelijk is om de efficiëntie te analyseren, is ze in diverse opzichten niettemin beperkt. Ze behelst immers een zuiver macro-economische benadering die geen pasklare oplossing biedt om efficiënter

te zijn. Toch kunnen enkele hints worden aangereikt door meer in detail na te gaan hoe de input en de output van de meest efficiënte landen zijn samengesteld.

De outputgegevens, ook als ze voor alle landen beschikbaar zijn, zijn dat niet altijd op een geharmoniseerde basis. Sommige van de gebruikte indicatoren zijn bovendien afkomstig van enquêtes die gebaseerd zijn op stalen met een relatief gering aantal respondenten die het typeprofiel 'business' hebben, waardoor ze minder representatief zijn. Het gebruik van samengestelde indices, ook al impliceert dat arbitraire keuzes, maakt het echter mogelijk aan die ietwat vertekende en door een zekere foutenmarge omgeven resultaten minder gewicht toe te kennen. Uiteindelijk kan een genuanceerd beeld worden opgehangen van de resultaten die een land voor een gegeven functie boekt.

Wat de input betreft, zijn er andere factoren dan de uitgaven waar in de analyse geen rekening mee wordt gehouden, hoewel ze potentieel een impact hebben op de efficiëntie. Het gaat bijvoorbeeld om het soort van beleid dat wordt gevoerd, om de van kracht zijnde regelgeving, om de kenmerken van het fiscaal stelsel, enz. Er bestaan overigens factoren waar de overheid geen vat op heeft en die de resultaten beïnvloeden zonder als input in aanmerking te worden genomen. Er is bijvoorbeeld aangetoond dat de levensverwachting ook wordt beïnvloed door factoren die weinig gevoelig zijn voor het uitgavenbeleid inzake gezondheidszorg, zoals de voedingsgewoonten, het rookgedrag, de luchtkwaliteit of de sociaaleconomische omgeving.

Die beperkingen moeten voor ogen worden gehouden op het ogenblik dat de analyseresultaten in hoofdstuk 3 worden voorgesteld. Vooraf worden in het hoofdstuk hieronder, vanuit een algemener perspectief, de gezamenlijke overheidsuitgaven voorgesteld, meer bepaald om het relatieve belang van de bestudeerde functies aan te tonen.

2. Overzicht van de overheidsuitgaven

Terwijl aan het begin van de jaren 2000 de primaire overheidsuitgaven – dat betekent de uitgaven ongerekend rentelasten – zich in België op een niveau bevonden dat vrij vergelijkbaar was met het gemiddelde van het eurogebied en van de Europese landen die samen het 'Europa van de 15' vormden⁽¹⁾, is het verschil inmiddels vergroot. Zo zijn deze uitgaven opgelopen van 42,4 %

bbp in 2000 tot 50,6 % in 2016. Dat is een stijging met 8,2 procentpunt bbp, terwijl de gemiddelde stijging in de andere Europese landen gematigder uitviel, namelijk ongeveer 4 procentpunt bbp.

Tot in 2008 bleef de stijging van de uitgaven vrij beperkt en verliep ze parallel met het Europese gemiddelde. Als gevolg van de economische en financiële crisis liepen de uitgaven aanzienlijk op en ongeveer even sterk in België en in Europa. Terwijl de meeste andere landen erin geslaagd zijn de tendens vanaf 2011 te doen keren, zijn de uitgaven in België tot in 2013 blijven stijgen. Sedertdien zijn ze ietwat teruggelopen, maar ze blijven flink boven het Europese gemiddelde.

2.1 Verloop en samenstelling van de primaire uitgaven in België

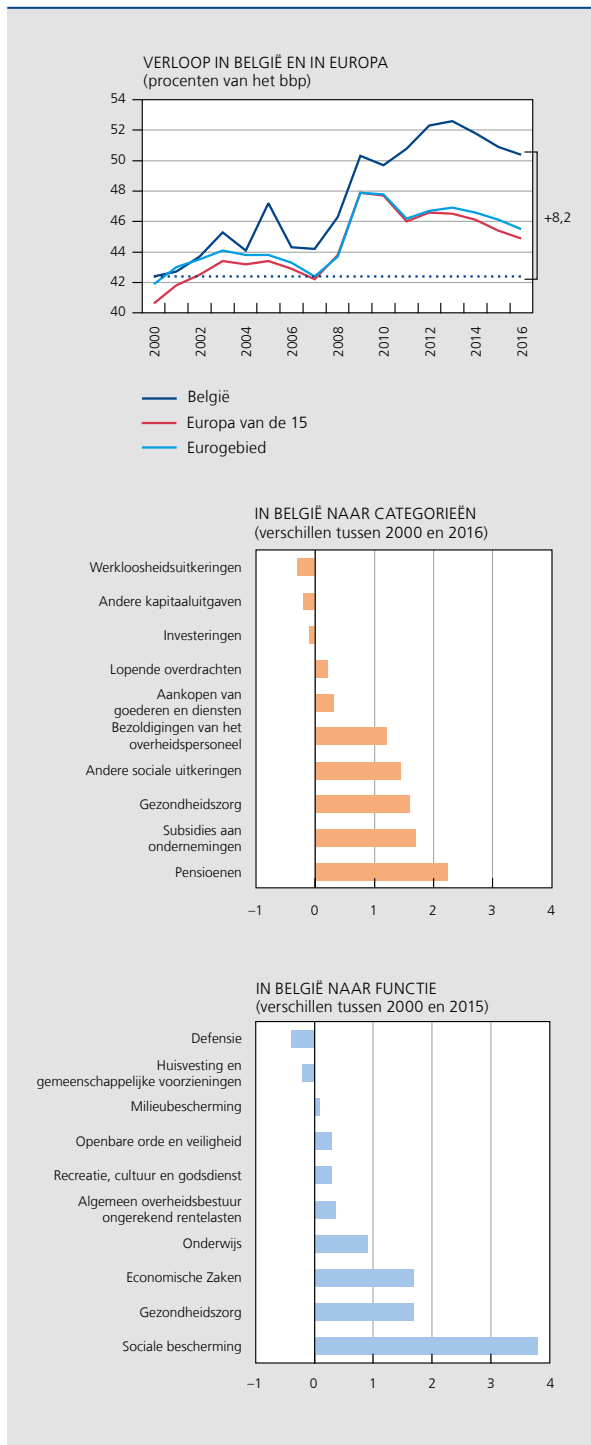
De in België tussen 2000 en 2016 opgetekende aanzienlijke toename van de uitgaven is voornamelijk toe te schrijven aan drie uitgaven categorieën: de sociale uitkeringen, de bezoldigingen van het overheids personeel en de subsidies aan ondernemingen.

De sociale uitkeringen zijn met 4,9 procentpunt bbp gestegen, waarvan 2,2 procentpunt bbp voor de pensioenen en 1,6 voor de gezondheidszorg. De werkloosheidsuitkeringen zijn daarentegen licht gekrompen vanwege, met name, de verscherping van de voorwaarden voor de toekenning ervan. De stijging van de bezoldigingen met 1,2 procentpunt bbp is het resultaat van een stijging met 1,6 punt voor de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheid, die deels werd gecompenseerd door een daling met 0,4 punt voor de federale overheid. Over dezelfde periode stegen de subsidies aan ondernemingen met 1,7 procentpunt bbp. Het gaat voornamelijk om uitgaven die de arbeidskosten moeten drukken via verlagingen van de bedrijfsvoorheffing, gerichte verlagingen van de socialezekerheidsbijdragen en activeringsprogramma's. Ook de uitgaven voor de aankoop van goederen en diensten zijn gestegen ten belope van 0,3 procentpunt, vrijwel integraal voor rekening van de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheid. Samen met de hierboven vermelde werkloosheidsuitkeringen zijn de kapitaaluitgaven de enige uitgaven categorie die over de hele beschouwde periode een algemene daling laat optekenen, terwijl de investeringen, die er deel van uitmaken, doorgaans worden beschouwd als productieve overheidsuitgaven die het groeipotentieel van de economie verhogen.

Een alternatieve benadering om de primaire uitgaven te analyseren, bestaat erin de overheidsuitgaven

(1) Of nog 'Europese Unie van de Vijftien': stemt overeen met het geheel van landen die tussen 1995 en 2004 deel uitmaakten van de Europese Unie. Het gaat om Duitsland, België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Denemarken, Ierland, het Verenigd Koninkrijk, Griekenland, Spanje, Portugal, Oostenrijk, Finland en Zweden.

GRAFIEK 2 **PRIMAIRE UITGAVEN**
(in procentpunt bbp, tenzij anders vermeld)



Bron: INR.

uit te splitsen naar functie. Volgens die benadering, waarbij tien hoofdfuncties en een aantal subfuncties worden onderscheiden, kunnen de domeinen worden aangetoond waarvoor de overheidsuitgaven tijdens de

periode 2000-2015 het sterkst zijn gestegen aangezien het jaar 2016 volgens de COFOG-classificatie nog niet beschikbaar is.

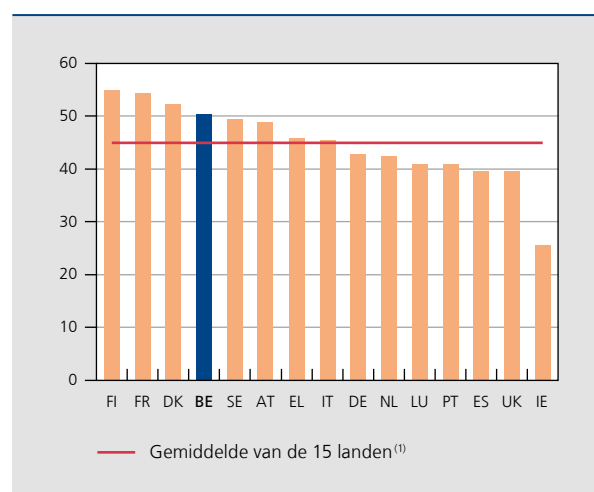
De vier functies die de uitgaven het sterkst hebben doen stijgen, zijn sociale bescherming (+3,8 procentpunt bbp), economische zaken⁽¹⁾ (+1,7 procentpunt bbp), gezondheidszorg (+1,7 punt) en onderwijs (+0,9 punt). Ook de uitgaven voor de functies 'Recreatie, cultuur en godsdienst', 'Openbare orde en veiligheid', 'Algemeen overheidsbestuur ongerekend rentelasten' en 'Milieubescherming' zijn gestegen, zij het in mindere mate, maar samen toch goed voor +1,1 procentpunt bbp. Daartegenover zijn de uitgaven voor defensie en voor de huisvesting en gemeenschappelijke voorzieningen tijdens die periode gedaald, weliswaar in beperkte mate.

2.2 Internationale vergelijking

Er is in deze analyse voor geopteerd de vijftien Europese landen te beschouwen die overeenstemmen met het vroegere 'Europa van de 15' teneinde België's positie te bepalen ten opzichte van andere, voldoende vergelijkbare landen, bijvoorbeeld inzake levensstandaard of beschikbaarheid van geharmoniseerde statistieken.

(1) Categorie die met name de volgende subfuncties omvat: 'Algemene economische, handels- en arbeidsmarktaangelegenheden', 'Vervoer', 'Communicatie', 'Brandstoffen en energie', 'Mijnbouw, industrie en bouwnijverheid' en 'Landbouw, bosbouw, visserij en jacht'.

GRAFIEK 3 **NIVEAU VAN DE PRIMAIRE UITGAVEN IN HET EUROPA VAN DE VIJFTIEN**
(in % bbp, 2016)



Bron: EC.

(1) Niet-gewogen gemiddelde.

Bij de vijftien geselecteerde Europese landen komt België op de vierde plaats wat het in procenten bbp uitgedrukte niveau van de uitgaven betreft. Samen met de noordse landen, Frankrijk en Oostenrijk maakt ons land deel uit van de landen met hoger dan gemiddelde uitgaven. Duitsland en Nederland, twee andere landen waarmee België vaak wordt vergeleken, hebben veel geringere uitgaven, ten belope van ongeveer 8 procentpunt bbp.

Aangezien de naar functie uitgesplitste statistieken van de overheidsuitgaven ook voor de andere Europese landen op geharmoniseerde basis beschikbaar zijn, kunnen die uitgaven voor 2015 functie per functie worden vergeleken. Daaruit blijkt dat België voor alle functies hoger dan gemiddelde uitgaven laat optekenen, behalve voor de uitgaven voor 'defensie' en voor 'huisvesting en gemeenschappelijke voorzieningen'.

Wat de uitgaven voor sociale bescherming betreft, de functie die in België het zwaarst weegt, bevindt ons land zich licht boven het gemiddelde niveau, zo'n 4 procentpunt bbp lager dan de top drie, namelijk Finland, Frankrijk en Denemarken. Inzake gezondheidszorg liggen de uitgaven in België ook hoger: ons land neemt de vijfde plaats in. België komt voor de meeste functies vóór Duitsland.

De uitgaven voor de functies die onder 'economische zaken' vallen, met name de subsidies aan ondernemingen in het kader van het werkgelegenheidsbeleid en de uitgaven voor de subfuncties 'communicatie' of 'vervoer', liggen in

België relatief hoog. Ons land komt aldus op de tweede plaats, net na Griekenland en vóór Oostenrijk.

Voor de functie 'onderwijs' neemt België de derde plaats in, na Denemarken en Zweden.

De uitgaven voor de functie 'algemeen overheidsbestuur' dekken de 'werking van wetgevende en uitvoerende organen, financiële en fiscale zaken, buitenlandse zaken', de 'economische hulp aan het buitenland', de 'algemene diensten', het 'fundamenteel onderzoek', enz. België geeft voor deze functies verhoudingsgewijs steeds meer uit dan het gemiddelde van de andere landen, na de noordse landen en Griekenland, maar vóór de buurlanden zoals Frankrijk en Duitsland. Hetzelfde geldt voor de 'openbare orde en veiligheid', hoewel in dit laatste geval België vóór de noordse landen komt met hoger dan gemiddelde uitgaven die dichterbij de buurt liggen van die van de Zuid-Europese landen, het Verenigd Koninkrijk en Nederland.

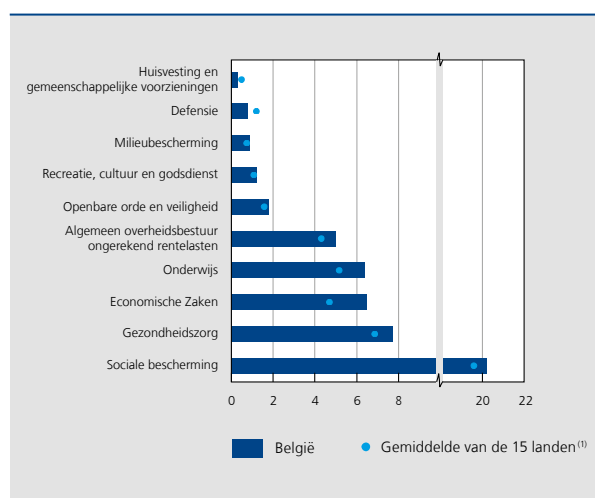
Inzake 'recreatie, cultuur en godsdienst' alsook voor de uitgaven met betrekking tot de 'milieubescherming' laat België systematisch bovengemiddelde uitgaven optekenen, terwijl de positionering van de andere landen variabel is. De noordse landen komen bijvoorbeeld onder het gemiddelde uit voor de milieu-uitgaven, terwijl het omgekeerde geldt voor de uitgaven inzake recreatie, cultuur en godsdienst. Voor de Zuid-Europese landen geldt doorgaans het tegenovergestelde.

3. Efficiëntie van het overheidsoptreden in België ten opzichte van de andere Europese landen

Zoals eerder gezegd, is het niet eenvoudig de efficiëntie van de totale overheidsuitgaven te beoordelen. Niettemin stellen een aantal organisaties indicatoren voor, die hoofdzakelijk berusten op enquêteresultaten, om de algemene efficiëntie van de overheden te beoordelen. Zo behaalde België, volgens de enquête van het World Economic Forum van 2016, een vergelijkbare score inzake efficiëntie als Frankrijk, vóór de Zuid-Europese landen, maar achter de rest van de EU15.

Die vaststelling wordt in deze paragraaf nader toegelicht door de in het eerste gedeelte beschreven analysemethode achtereenvolgens toe te passen op verscheidene overheidsfuncties: gezondheidszorg, onderwijs, openbare orde en veiligheid, mobiliteit. De in aanmerking genomen landen zijn opnieuw die van de EU15, die in zekere mate homogeen zijn en waarvoor doorgaans betrouwbare en vergelijkbare gegevens bestaan voor elk van deze functies. Samen vertegenwoordigen de geselecteerde

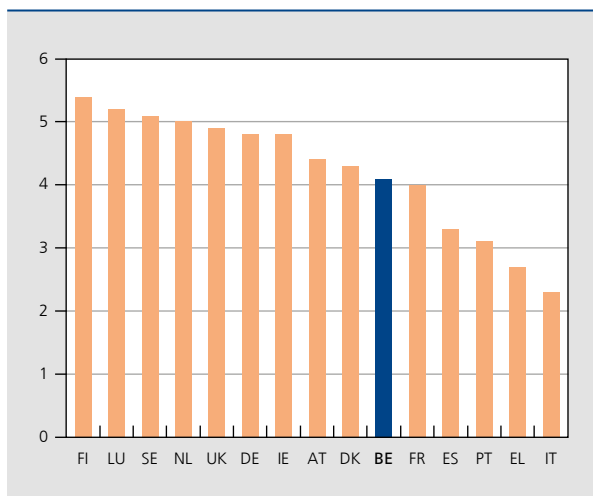
GRAFIEK 4 **PRIMAIRE UITGAVEN NAAR FUNCTIE**
(in procentpunt bbp, 2015)



Bron: EC.
(1) Niet-gewogen gemiddelde

GRAFIEK 5 ALGEMENE EFFICIËNTIE VAN DE OVERHEID

(beoordeeld door de respondenten op een schaal van 1 tot 7, enquête uitgevoerd in 2016)



Bron: WEF.

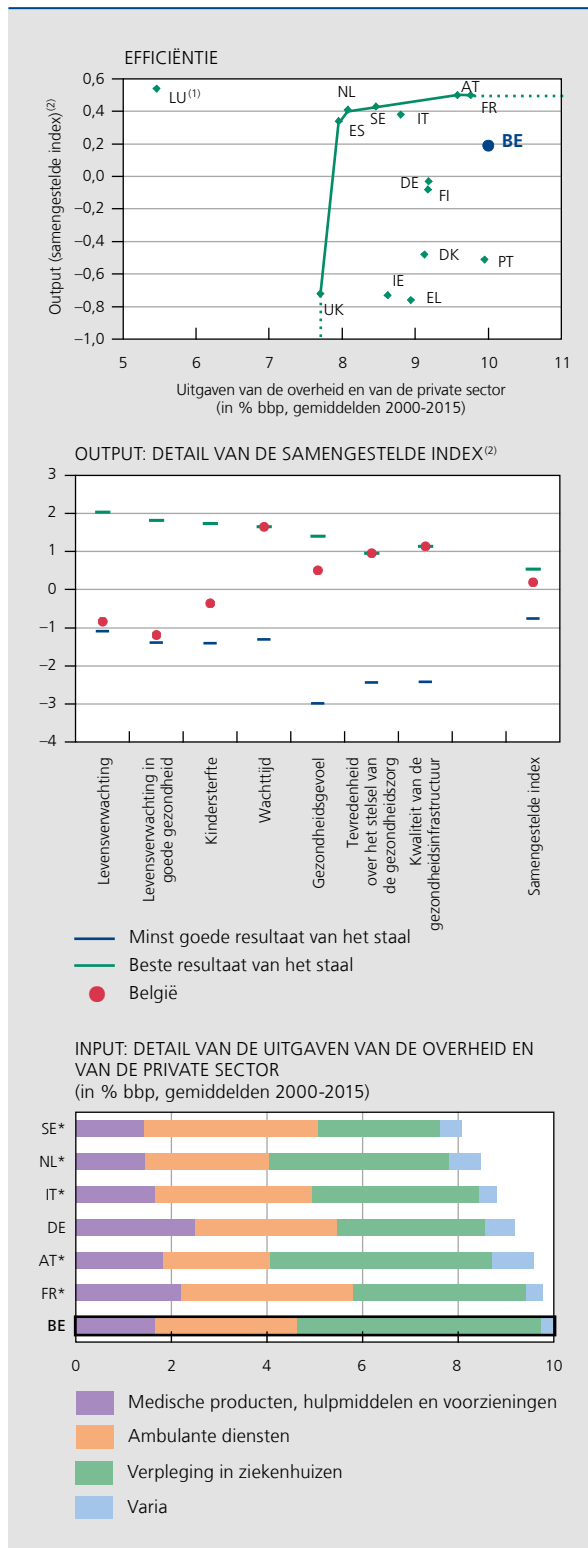
categorieën 36% van de primaire uitgaven in België. Functies die niet in aanmerking werden genomen, zijn onder meer sociale bescherming, economische zaken, algemeen overheidsbestuur, defensie, milieubescherming, enz. Voor deze functies is het immers moeilijk om representatieve indicatoren te vinden of is het weinig relevant om de verkregen resultaten te toetsen aan de door de overheid uitgetrokken middelen.

3.1 Gezondheidszorg

Zeven indicatoren werden opgenomen in de samengestelde index voor de meting van de output inzake gezondheidszorg: de levensverwachting, de levensverwachting in goede gezondheid, de kindersterfte, de wachttijd voor het vastleggen van een medische afspraak, het gezondheidsgevoel, de tevredenheid over het stelsel van de gezondheidszorg en de kwaliteit van de gezondheidsinfrastructuur. Aan de inputzijde werden de particuliere uitgaven opgeteld bij de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, teneinde de vergelijking niet te vertekenen.

België behaalt vrij goede resultaten inzake gezondheidszorg. De hoge output gaat echter gepaard met zeer grote kosten, want alleen Portugal geeft evenwel uit voor gezondheidszorg. Bovendien tonen zeven landen zich efficiënter dan België, aangezien ze betere resultaten behalen met minder middelen. Luxemburg is een geval apart. Aangezien het bbp van dat land wordt opgedreven door het ruime aandeel grensarbeiders, ligt het uitgavenpeil

GRAFIEK 6 GEZONDHEIDSZORG



Bronnen: EC, andere.

(*) De landen met een * zijn de landen die volgens de analyse zeer efficiënt zijn.

(1) Bij het bepalen van de efficiëntiegrens werd Luxemburg doelbewust niet in aanmerking genomen om de hierboven vermelde redenen.

(2) De samengestelde indexen werden berekend als het gewogen gemiddelde van de beschouwde indicatoren. Die worden vooraf genormaliseerd door het gemiddelde ervan af te trekken en te delen door de standaardafwijking. Zo wordt voor elke indicator een gemiddelde van nul en een standaardafwijking van 1 verkregen.

in verhouding tot het bbp er vaak laag. Dat geldt onder meer voor de uitgaven voor gezondheidszorg. Het verdient dus de voorkeur om België te vergelijken met andere landen, zoals Zweden, Nederland of Spanje, die betere resultaten behalen met geringere uitgaven.

België doet het vrij goed wat de indicatoren inzake gezondheidszorg betreft. Ons land behaalt de hoogste score voor drie indicatoren: de kwaliteit van de gezondheidsinfrastructuur, de algemene tevredenheid van de begunstigden over de gezondheidszorg en de wachttijd voor het vastleggen van een medische afspraak. Omgekeerd wordt het algemene resultaat gedrukt door minder goede scores inzake kindersterfte en levensverwachting. Daarbij zij opgemerkt dat deze laatste indicator wellicht door een groot aantal factoren wordt bepaald, waarvan de uitgaven voor gezondheidszorg slechts één element zijn, naast het levenspatroon of de genetische aanleg. Het is zelfs mogelijk dat het budget voor gezondheidszorg negatief gecorreleerd is met de levensverwachting. Een voorbeeld daarvan zijn het tabaksgebruik of de slechte eetgewoonten: die factoren drukken de levensverwachting en vergroten tegelijkertijd het risico op ziektes die een dure behandeling vergen.

Inzake uitgaven onderscheidt België zich van de referentielanden vooral in het vlak van de behandelingen in ziekenhuizen. De overige gezondheidsuitgaven, voornamelijk die voor externe raadplegingen, alsook die voor medische producten, hulpmiddelen en voorzieningen, liggen rond het gemiddelde van de meest efficiënte landen.

De Belgische ziekenhuizen zouden dus efficiëntiewinsten kunnen boeken. Er dient meer bepaald te worden naar gestreefd de uitgaven te beperken, zonder afbreuk te doen aan de hoge kwaliteit van de verzorging. België zou daarvoor inspiratie kunnen putten uit de praktijken die in de meest efficiënte landen worden toegepast. Er zou bijvoorbeeld meer kunnen worden ingezet op campagnes voor preventie of vroegtijdige opsporing om het aantal ziekenhuisopnames en de duur daarvan te reduceren.

3.2 Onderwijs

Om de input te meten die wordt ingezet voor onderwijs, moeten zowel de overheids- als de particuliere uitgaven voor deze functie in aanmerking worden genomen. De output wordt dan weer geraamd aan de hand van een samengestelde index die de volgende indicatoren omvat: de scores van de leerlingen bij de PISA-tests (Programme for International Student Assessment) van de OESO (wiskunde, leesvaardigheid en wetenschappen), het aandeel van de bevolking met een diploma van het secundair of

het hoger onderwijs, de taalvaardigheid, de tevredenheid van de burgers over het onderwijssysteem, de perceptie van de onderwijskwaliteit en de beschikbaarheid van geschoolde arbeidskrachten.

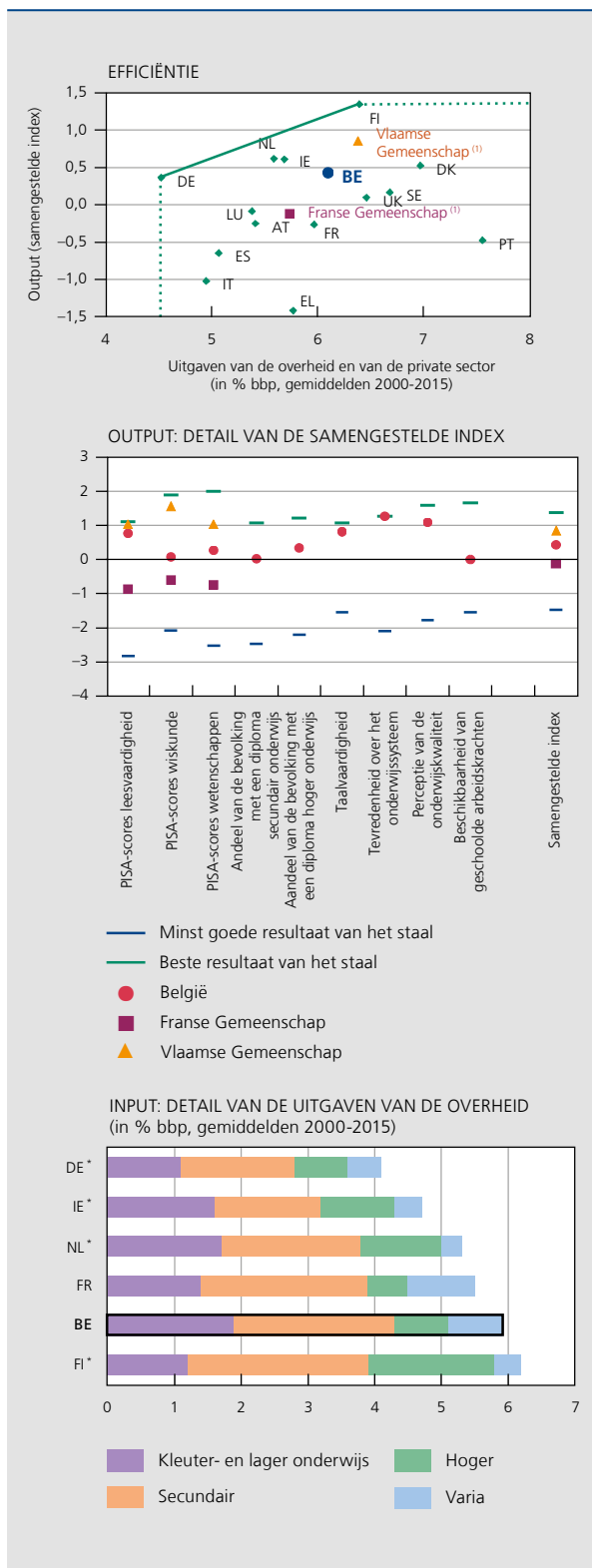
Inzake onderwijs zijn Duitsland en Finland volgens de analyse de meest doeltreffende landen. In de Zuid-Europese landen, daarentegen, lopen de uitgaven sterk uiteen, maar hun resultaten zijn al met al de minst goede. België sluit vrij nauw aan bij de relatief efficiënte landen en neemt daarbij een tussenpositie in: de uitgaven en de resultaten liggen onder die van Finland, maar boven die van Duitsland.

België doet vooral beter dan gemiddeld wat de tevredenheid van de burgers over het onderwijssysteem betreft, de perceptie van de onderwijskwaliteit en de taalvaardigheid alsook, in mindere mate, het aandeel van de personen met een diploma hoger onderwijs. Ons land behaalt een gemiddelde score voor de beschikbaarheid van geschoolde arbeidskrachten en voor het aandeel van de personen met een diploma van het secundair onderwijs, hoewel het voor dit criterium pas 11^{de} staat op 15. De resultaten van de leerlingen bij de PISA-tests van de OESO voor wiskunde, leesvaardigheid en wetenschappen (goed voor de helft van de weging van de samengestelde index) liggen boven het gemiddelde van de vijftien, maar lager dan de resultaten van Finland, Ierland, Duitsland, Nederland en Denemarken.

Ook binnen hetzelfde land kunnen de resultaten en kosten uiteenlopen, wat ook in België het geval is. Uit de PISA-enquête blijkt immers dat de scores voor wiskunde, leesvaardigheid en wetenschappen in de Vlaamse Gemeenschap gemiddeld hoger liggen dan in de Franse Gemeenschap. Vaak aangehaalde verklaringen daarvoor zijn onder meer – behalve de beperkingen van de enquête zelf – het sociaaleconomische niveau van de ouders, het aandeel van de leerlingen met een immigratieachtergrond (van wie de moedertaal doorgaans Frans noch Nederlands is) en het peil van de uitgaven per leerling. Wellicht verklaren die elementen echter niet het volledige verschil: volgens sommige auteurs zouden ook factoren zoals de programma's en de autonomie van schooldirecties en leerkrachten een rol kunnen spelen. De Franse Gemeenschap heeft die twee factoren overigens in aanmerking genomen bij het opstellen van het 'pacte d'excellence' voor het onderwijs dat ze ten uitvoer wil leggen.

Vergeleken met de referentielanden geeft België veel geld uit aan kleuter- en lager onderwijs. De uitgaven voor het hoger onderwijs zijn daarentegen relatief laag. Het zou evenwel gevaarlijk zijn om te pleiten voor een eenvoudige verschuiving tussen die beide onderwijsniveaus om de

GRAFIEK 7 ONDERWIJS



Bronnen: EC, OESO, WEF, NBB.

(*) De landen met een * zijn de landen die volgens de analyse zeer efficiënt zijn.

(1) Niet alle voor de internationale vergelijking gebruikte indicatoren waren voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap beschikbaar. Derhalve worden hun resultaten benaderend geschat op basis van de resultaten van de PISA-enquête 2015, voor de output, en op basis van een raming van de uitgaven per leerling in 2012, voor de input (overgenomen uit Schmitz V. en R. Deschamps, 2014).

resultaten te verbeteren, zonder het uitgavenpeil te verhogen. Nader onderzoek is nodig, gelet op het grote aantal factoren waar rekening mee moet worden gehouden. Zo zouden de relatief hoge kosten van het kleuter-, lager en secundair onderwijs verband kunnen houden met factoren zoals de splitsing tussen de gemeenschappen, het naast elkaar bestaan van de verschillende netten, het grote aantal zittenblijvers of de leerplicht tot achttien jaar.

Wat de internationale vergelijking betreft, valt op te merken dat de geringe kosten van de overheid voor het kleuter- en lager onderwijs in Duitsland zouden te verklaren zijn doordat de – te betalen en niet-verplichte – kleuteropvang in het Duitse systeem niet altijd een hele dag omvat en het aanbod in sommige regio's kleiner is dan de vraag. In een dergelijk systeem dragen de ouders wellicht een aanzienlijk deel van de kosten, hetzij geldelijk, hetzij in de vorm van onbezoldigde arbeid door de ouder die niet (voltijds) werkt, uit vrije wil of wegens gebrek aan opvangplaatsen.

3.3 Openbare orde en veiligheid

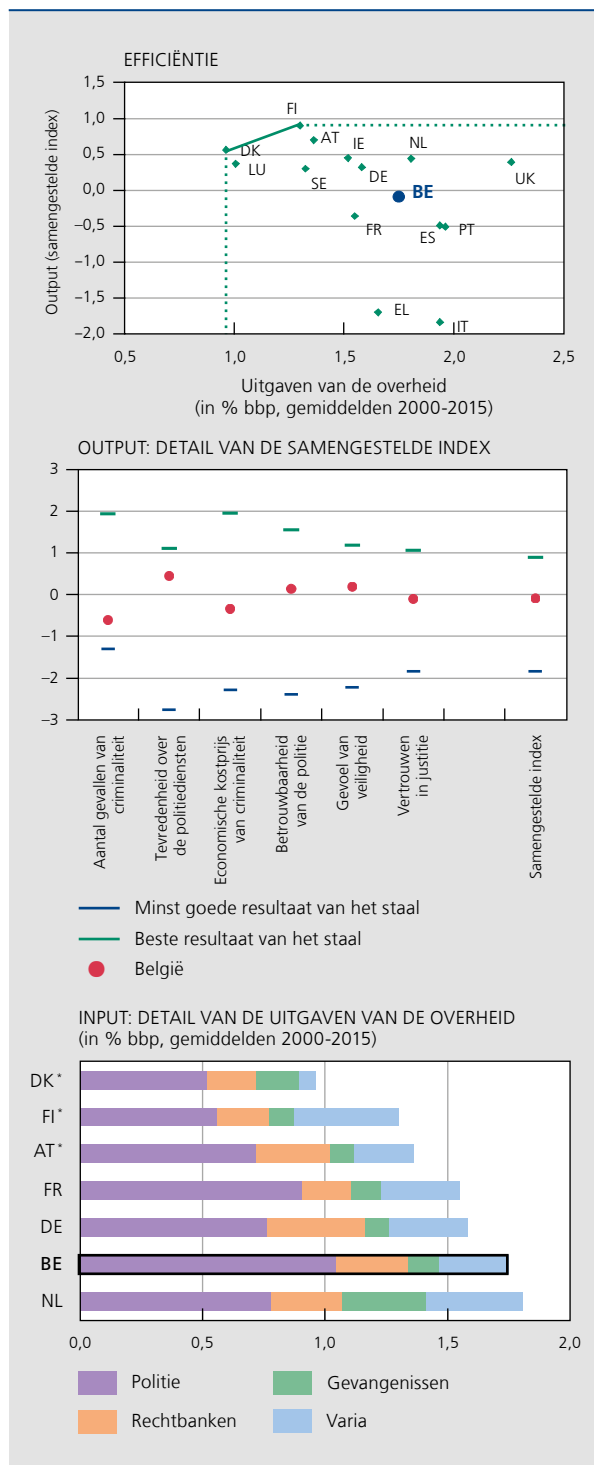
Zes indicatoren werden opgenomen in de samengestelde index voor de meting van de output inzake orde en veiligheid: het aantal gevallen van criminaliteit, de tevredenheid over de politiediensten, de economische kostprijs van criminaliteit, de betrouwbaarheid van de politie, het gevoel van veiligheid en het vertrouwen in justitie.

Denemarken en Finland behoren tot de meest efficiënte landen inzake orde en veiligheid, op de voet gevolgd door Oostenrijk en Luxemburg. De Zuid-Europese landen vormen dan weer de staartgroep. Ook hier bevindt België zich in het midden van de rangschikking. Acht landen blijken efficiënter te zijn: ze boeken betere resultaten met minder uitgaven. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn ongeveer even efficiënt als België, zij het dat ze daarvoor een zeer uiteenlopende aanpak hanteren: minder uitgaven en minder goede resultaten voor Frankrijk, meer uitgaven en betere resultaten voor het Verenigd Koninkrijk.

Aan de hand van een meer verfijnde analyse van de gebruikte indicatoren kan worden uitgemaakt in welke domeinen België zich onderscheidt inzake resultaten. Zo is de tevredenheid van de Belgen over de politiediensten hoger dan het Europese gemiddelde. Omgekeerd scoort België relatief zwak wat het aantal gevallen en de economische kostprijs van criminaliteit betreft.

Uit de opsplitsing van de uitgaven naar deelfunctie blijkt dat België zeer veel geld uitgeeft voor de politiediensten, terwijl de budgetten voor rechtbanken en gevangenen vergelijkbaar zijn met die van de referentielanden.

GRAFIEK 8 OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID



Bronnen: EC, andere.
 (*) De landen met een * zijn de landen die volgens de analyse zeer efficiënt zijn.

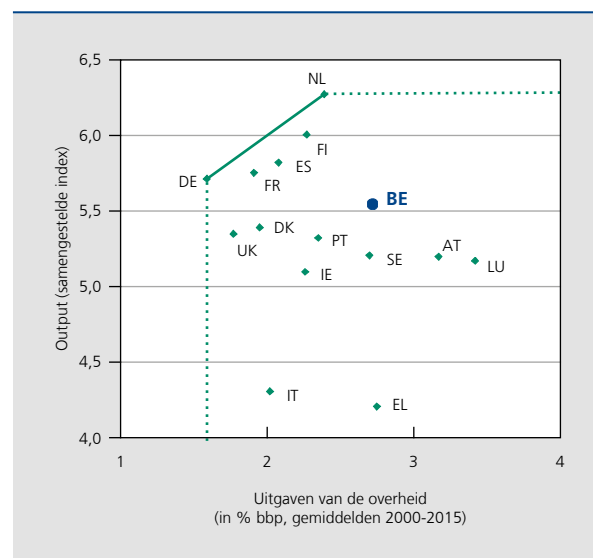
Die vaststelling moet echter worden genuanceerd. Zo blijven bepaalde regio's in Europa, onder meer Scandinavië, buiten het bereik van de internationale misdaadroutes, zults vanwege hun excentrische geografische ligging.

Meer in het algemeen lijkt de omvang van het budget voor openbare orde een uitvloeisel van het opgetekende veiligheidsniveau te zijn, veeleer dan de belangrijkste determinant ervan. Die hypothese zou de schijnbare negatieve correlatie verklaren die in de West-Europese landen wordt opgetekend tussen het niveau van de uitgaven, enerzijds, en de behaalde resultaten, anderzijds. Een staat zou derhalve over relatief weinig ruimte beschikken om via de uitgaven duurzaam aan orde en veiligheid te werken. Deze uitgaven, die hoofdzakelijk voor repressie bestemd zijn (politie, rechtbanken, gevangenis), zouden louter een weerspiegeling zijn van het veiligheidsniveau, dat door een reeks elementen wordt bepaald. Naast de economische, demografische of geografische context, behoort daartoe onmiskenbaar ook het preventiebeleid van de overheid, dat slechts voor een deel in aanmerking wordt genomen in de functie 'orde en veiligheid', terwijl het een belangrijke verklaring kan vormen voor de ter zake behaalde resultaten.

3.4 Mobiliteit

België behaalt relatief zwakke resultaten wat de efficiëntie van de overheidsuitgaven voor vervoer betreft (de particuliere uitgaven blijven hier buiten beschouwing). Er worden aanzienlijke middelen besteed aan deze functie, voor een matig resultaat. Dat resultaat wordt benaderd aan de hand van een samengestelde index met betrekking tot de vervoersinfrastructuur (weg, spoorweg, water, lucht), die ontleend is aan het Global Competitiveness Report van

GRAFIEK 9 EFFICIËNTIE VAN DE OVERHEID: MOBILITEIT



Bronnen: EC, WEF, NBB.

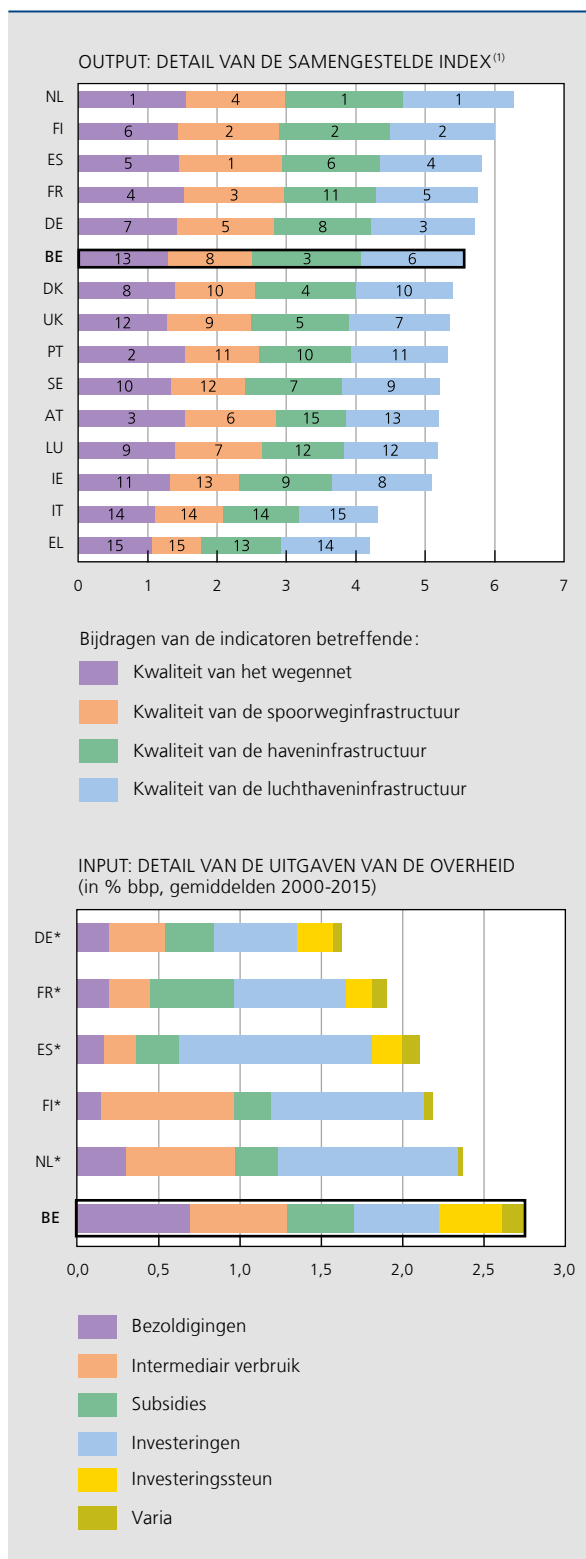
het World Economic Forum. België scoort minder goed – zowel qua uitgaven als qua kwaliteit – dan Duitsland, Frankrijk, Nederland, Spanje en Finland. Andere landen geven minder uit dan België, maar ze boeken ook minder goede resultaten. Alleen Oostenrijk en Luxemburg zijn nog minder efficiënt dan België.

De sterke punten van België zijn vooral de haven- en, in mindere mate, de luchthaveninfrastructuur. De resultaten zijn daarentegen minder goed voor de spoorweginfrastructuur en vooral wat het wegennet betreft. Een mogelijke verklaring voor de slechte score van België is het zeer fijnmazige netwerk van verbindingswegen ten opzichte van andere landen met een vergelijkbare of zelfs hogere bevolkingsdichtheid (zoals Nederland, dat ook de beste resultaten behaalt inzake wegennet). Dit element bemoeilijkt het onderhoud, dat in België minder frequent zou gebeuren en/of duurder zou zijn. Voorts kampt België met een hardnekkig fileprobleem, dat te wijten is aan de dominante positie van de eigen auto. Deze factoren houden verband met de sterke stedenbouwkundige versnippering in België, anders dan in andere landen met een meer geconcentreerde verstedelijking, wat de organisatie van het vervoer vergemakkelijkt en de kosten vermindert, vooral wat het openbaar vervoer betreft.

De goede resultaten van Frankrijk zouden deels te verklaren zijn door de privatisering van het autowegennet, die aanzienlijke besparingen zou hebben opgeleverd voor de overheid. In Spanje zou de efficiëntie inzake infrastructuur kunnen zijn opgedreven door de Europese structurele steun, die het mogelijk maakte de kwaliteit te verbeteren zonder de uitgaven in dezelfde mate te verhogen. De slechte score van Luxemburg is voornamelijk te wijten aan de beperkte haven- en luchthaveninfrastructuur.

De investeringen voor vervoer komen in de referentielanden systematisch hoger uit dan in België. Die meerkosten worden echter ruimschoots gecompenseerd door veel lagere personeelskosten in de efficiënte landen. Hoewel het op basis van dit model mogelijk lijkt de Belgische resultaten met het huidige budget te verbeteren door meer gerichte uitgaven te doen voor investeringen en minder te besteden aan werkingskosten, moet deze vaststelling worden genuanceerd. Het aandeel van de particuliere uitgaven dat de werkingskosten van het openbaar vervoer dekt en, samenhangend daarmee, het subsidiepercentage, kunnen aanzienlijk variëren. Hoewel op basis van deze beperkte analyse geen specifieke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd, lijken de gegevens erop te wijzen dat, wat mobiliteit betreft, de investeringen in vervoersinfrastructuur zouden kunnen worden verhoogd om de fileproblemen te verminderen en de kwaliteit van de bestaande infrastructuur te

GRAFIEK 10 MOBILITEIT: GEDETAILLEERDE INFORMATIE



Bronnen: WEF, NBB.

(*) De landen met een * zijn de landen die volgens de analyse zeer efficiënt zijn.

(1) De cijfers in de grafiek geven de rangschikking weer van de landen voor het criterium in kwestie, waarbij de landen worden gerangschikt van 1 (hoogste score) tot 15 (laagste score).

behouden. Ook de maatschappelijke keuzen op ruimtelijk en stedenbouwkundige vlak verdienen wellicht meer aandacht, vooral wat betreft de gevolgen daarvan inzake kosten, met name voor vervoer.

Conclusie

De overheidsuitgaven in België liggen op een zeer hoog niveau. De overheidsinstellingen scoren evenwel gemiddeld wat doeltreffendheid betreft. De overheid kan dus onmiskenbaar nog heel wat efficiëntiewinsten boeken. Het overheidsoptreden kwaliteitsvoller en efficiënter maken, is dan ook een belangrijke opdracht die permanente inspanningen vereist in het vlak van kostenbeheersing en verbetering van de dienstverlening.

De volgende jaren zou een efficiënter overheidsoptreden in elk geval een kerndoelstelling moeten zijn voor alle gedeeltes van de overheid in België. Om die doelstelling te bereiken, dient in de eerste plaats een structurele aanpak te worden gehanteerd om alle taken van de overheid te analyseren en keuzen te maken. Vervolgens moet worden nagegaan op welk beleidsniveau die opdrachten het best kunnen worden uitgevoerd, teneinde overlappenden te vermijden en schaalvoordelen na te streven. Tot slot moet de werking van de verschillende overheidsdiensten zo adequaat mogelijk worden georganiseerd, onder meer, door optimaal gebruik te maken van informaticatoepassingen en door de procedures te vereenvoudigen. Eventuele noodzakelijke hervormingen dienen vanuit een langetermijnperspectief te worden bekeken en rigoreus ten uitvoer worden gelegd.

Bibliografie

- Dembour C. (2014), *Efficiëntie van de overheid: aanzienlijke winst mogelijk!*, VBO-analyse, februari.
- Dutu R. en P. Sicari (2016), *Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration*, OECD Economics Department Working Papers 1278.
- EC (2016), *Report on Public Finances in EMU*, Institutional Paper 045, December.
- Eugène B. (2008), *The efficiency frontier as a method for gauging the performance of public expenditure : a Belgian case study*, NBB Working Paper 138.
- Hindriks J. en M. Verschelde (2010), *L'École de la Chance*, Regards économiques 77, février.
- Hirtt N. (2008), *Pourquoi les performances PISA des élèves francophones et flamands sont-elles si différentes?*, APED, janvier.
- IMD (2015), *World Talent Report 2015*.
- IMF (2016), *IMF Country Report 16/78: Belgium*.
- Lambotte J.M. et al. (2008), 'Étalement urbain et services collectifs : Les surcoûts d'infrastructures liés à l'eau', *Revue d'Économie Régionale & Urbaine 2008/1* (mars), 21-42.
- NBB (2017), 'De efficiëntie van de overheid verbeteren', *Verslag 2016*, Kader 6, 147-150.
- OCDE (2010), *Gérer la congestion urbaine*, Éditions OCDE.
- OECD (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators: methodology and user guide*, OECD Publishing.
- OECD (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Schmitz V. en R. Deschamps, 2014, *Financement et dépenses d'enseignement et de recherche fondamentale en Belgique : évolutions et comparaisons communautaires et internationales*, Cahiers du CERPE 73.
- Siedentop S. en S. Fina (2012), 'Who sprawls most? Exploring the patterns of urban growth across 26 European countries', *Environment and Planning A*, 44, 2765-2784.
- World Economic Forum (2016), *The global Competitiveness Report 2016-2017*, Geneva.