

VEP-studiedag
Indicatoren als grondstof voor het opvolgen en
evalueren van beleid
18 februari 2009

Indicatoren voor overheidsbeleid: historiek, begrippen en trends

Dries Verlet & Luc Deschamps
Studiedienst Vlaamse Regering



Overzicht

1. Situering
2. Indicatoren en hun plaats in de geschiedenis
3. Wat zijn indicatoren nu: op naar een definitie?
4. Een blik vooruit
5. Uitleiding

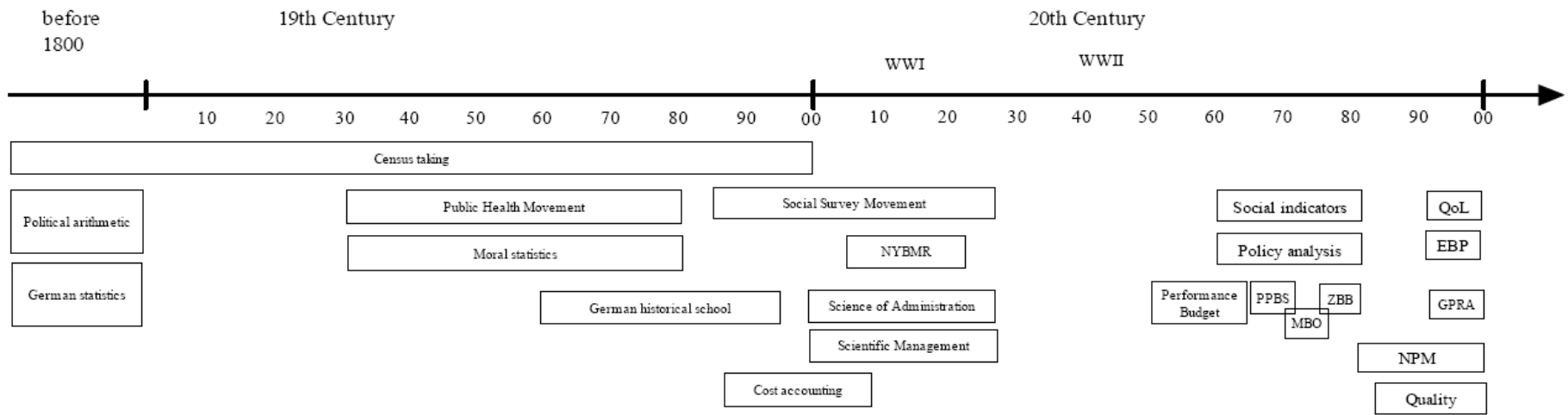


1. Situering

- Het gebruik van indicatoren binnen de overheid: een evidentie binnen een moeilijk verhaal
- Verdeelde meningen: van absolute must tot “dolle indicatorenziekte” ?
- Prestatiemeting en het streven naar efficiëntie en effectiviteit in het kader van het streven naar een “New Public Management”
- Van wie komt het initiatief: van de privé, NGO's, academische of van de overheid zelf? Wat leert ons een blik op het verleden?



2. Historisch overzicht



- Een lezing van de geschiedenis door Wouter Van Dooren (2006): een diversiteit aan bewegingen die een invloed hadden en hebben op het gebruik van indicatoren door de overheid

Historisch overzicht



- Gebruik van indicatoren, al even oud als de geschiedenis, het doelgericht gebruik ervan om te oordelen over leefomgeving recenter
- Census/volkstelling, bv. IJsland (1703), Zweden (1749), GB (1801): nadruk op kwantiteit
- 19e eeuw: ook de kwaliteit van de bevolking werd belangrijk, Adolphe Quetelet (gemiddelden)
- Begin 20e eeuw: wetenschappelijk management en administratieve wetenschappen
- Jaren '60: Social Indicators Movement
- Eind 20e eeuw: New Public Management, EBP, ...



Wat leert ons de les geschiedenis?

- Het meten en het gebruik van indicatoren, is geen recent fenomeen
- Wat men meet, varieert wel: indicatoren zien in hun context
- Belangrijke evolutie: een toenemende integratie van het meten in alle sectoren en aspecten van de publieke sector
- Eerder bescheiden veranderingen
- Trends:
 - » Van ad hoc naar systematisch
 - » Van generiek naar gespecialiseerd
 - » Toenemende professionalisering
 - » Toenemende institutionalisering



Enkele strijdende principes in de geschiedenis van het gebruik van indicatoren

- Omtrent het doel van indicatoren: *beschrijven* of *voorschrijven*?
- Hoe komen we tot indicatoren: deductief of inductief?
- Omtrent de waardegeladenheid van het verzamelen van indicatoren
- Indicatoren: academische instrumenten of geschikt voor de beleidspraktijk?

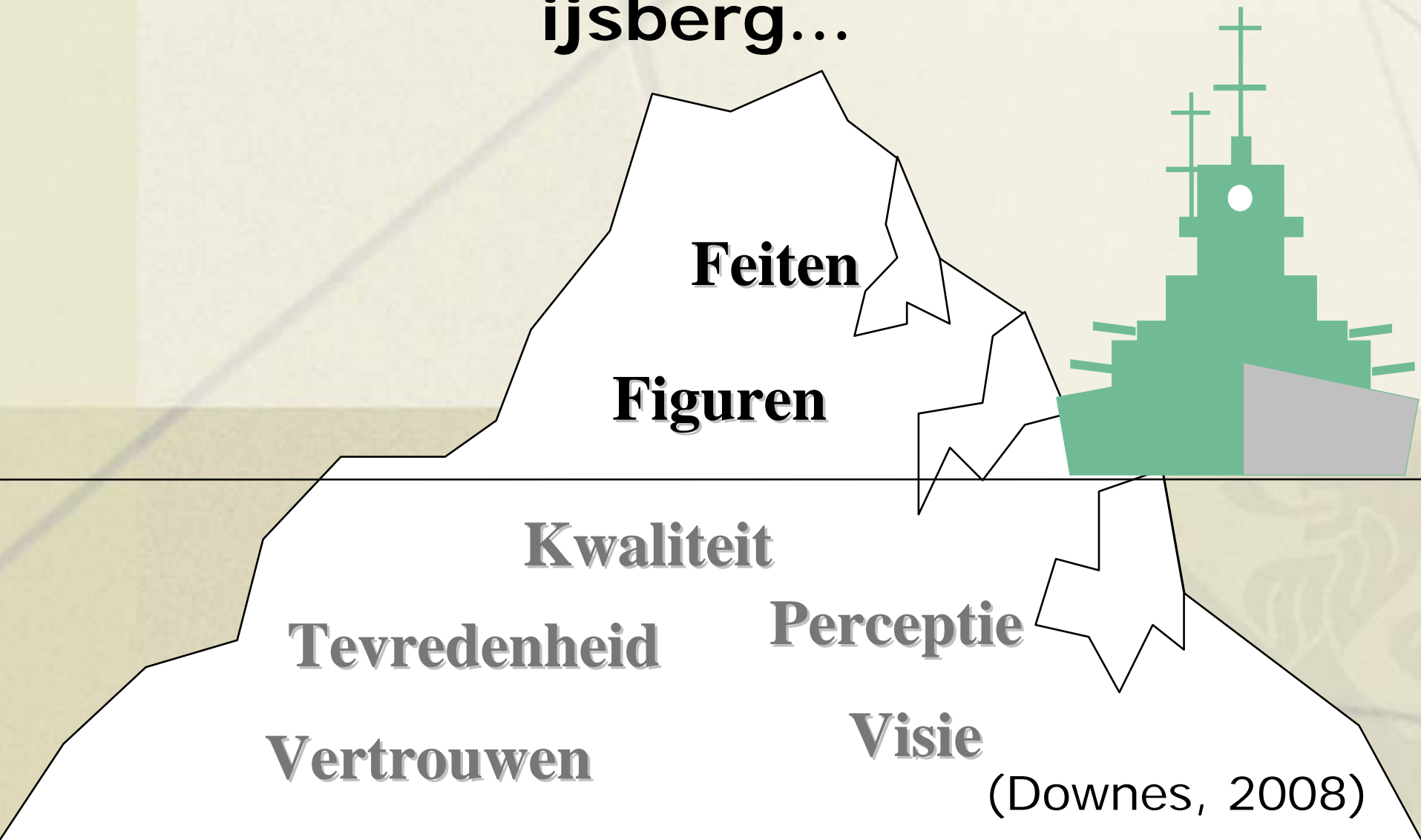


3. Wat zijn indicatoren nu: op naar een definitie?

- Carley (1981): een universele definitie is zinvol, mogelijk, maar weinig waarschijnlijk.
- Belangrijke ingrediënten:
 - » Indicatoren als operationalisering van abstracte concepten, proxies
 - » Maken deel uit van een één of ander informatiesysteem dat een rol speelt in de beleidsvoering (en expliciet of impliciet deel uitmaakt van beleidstheorie)
- Statistieken zijn niet per definitie indicatoren (en omgekeerd)



Indicatoren: het topje van de ijsberg...



(Downes, 2008)

Wat maakt een indicator een goede indicator?

Indicatoren zelf: "FABRIC":

Focused

Appropriate

Balanced

Robust

Integrated

Cost effective

Doelstellingen: "SMART":

Specific

Measurable

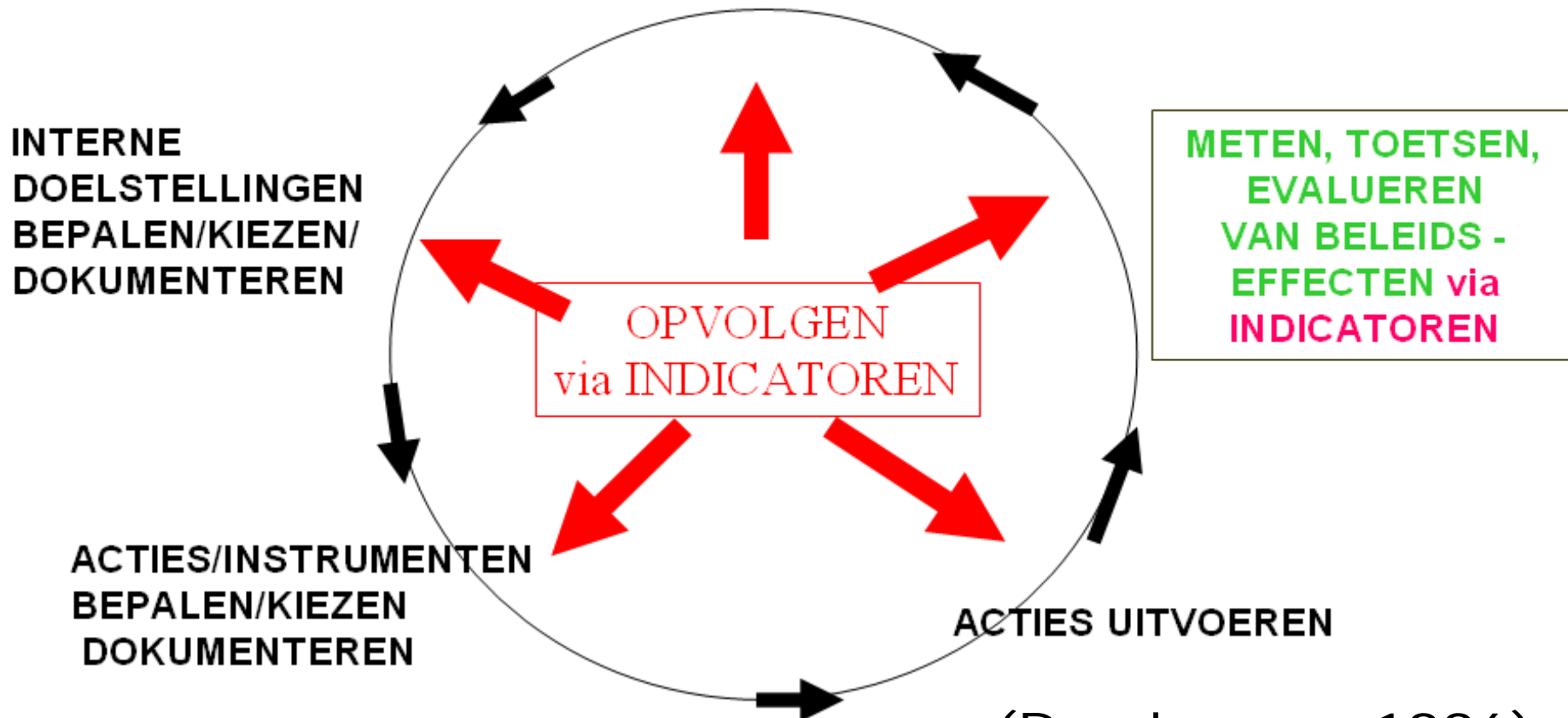
Achievable

Relevant

Time-bound

Indicatoren als basis voor opvolging en evaluatie van beleid

EXTERNE DOELSTELLINGEN FORMULEREN/KIEZEN/UITWERKEN



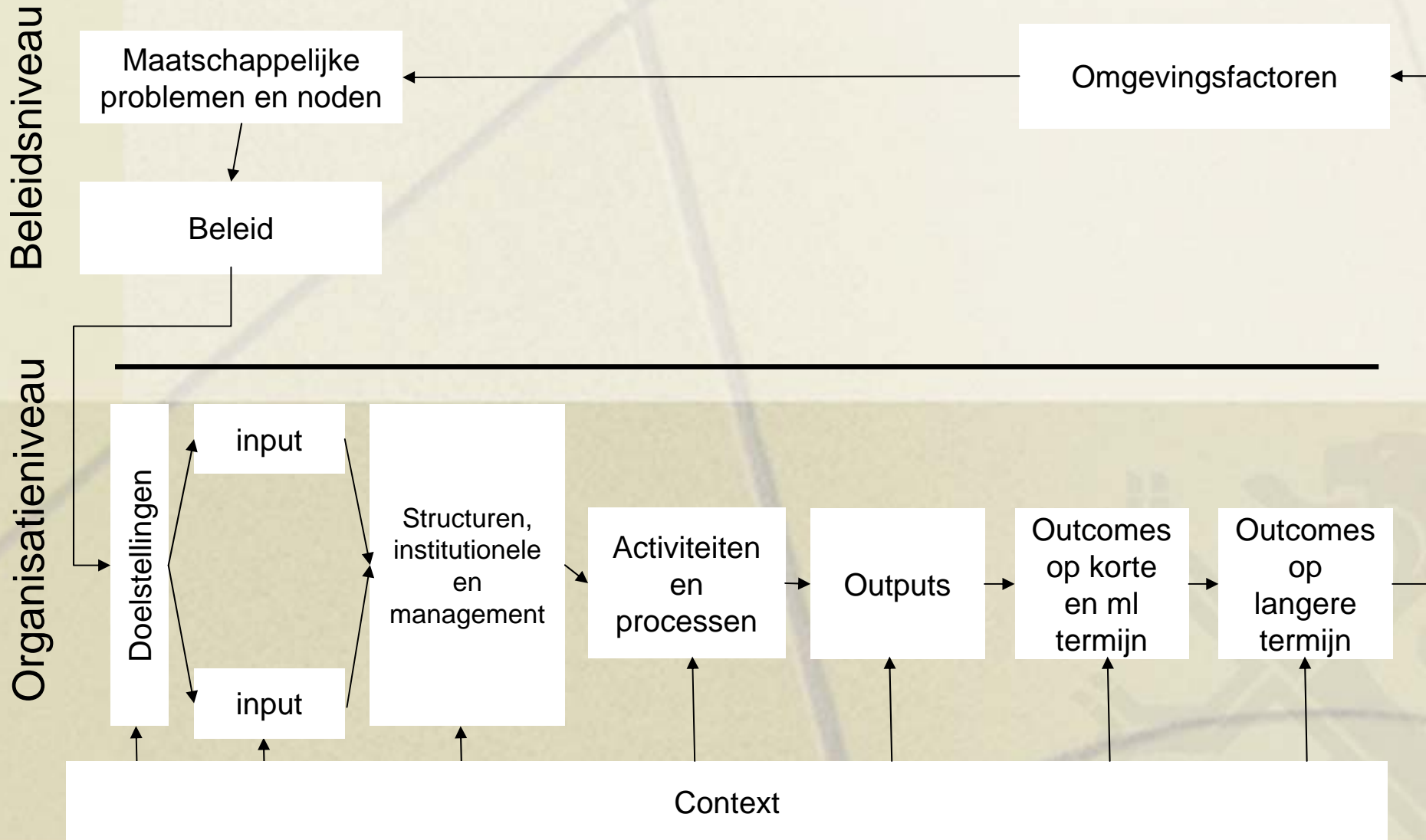
(Deschamps, 1996)

Een diversiteit aan types van indicatoren

- Enkelvoudige versus samengestelde indicatoren
- “Objectieve” versus “subjectieve” indicatoren
- Besturingsniveau: strategisch, tactisch of operationeel
- Managementcyclus
- Dimensies: bereik, volume, kwaliteit
- Productieproces: MAPE: Middelen, Acties, Prestaties en effecten



MAPE: een klassiek model als kapstok voor types indicatoren



Op zoek naar indicatoren

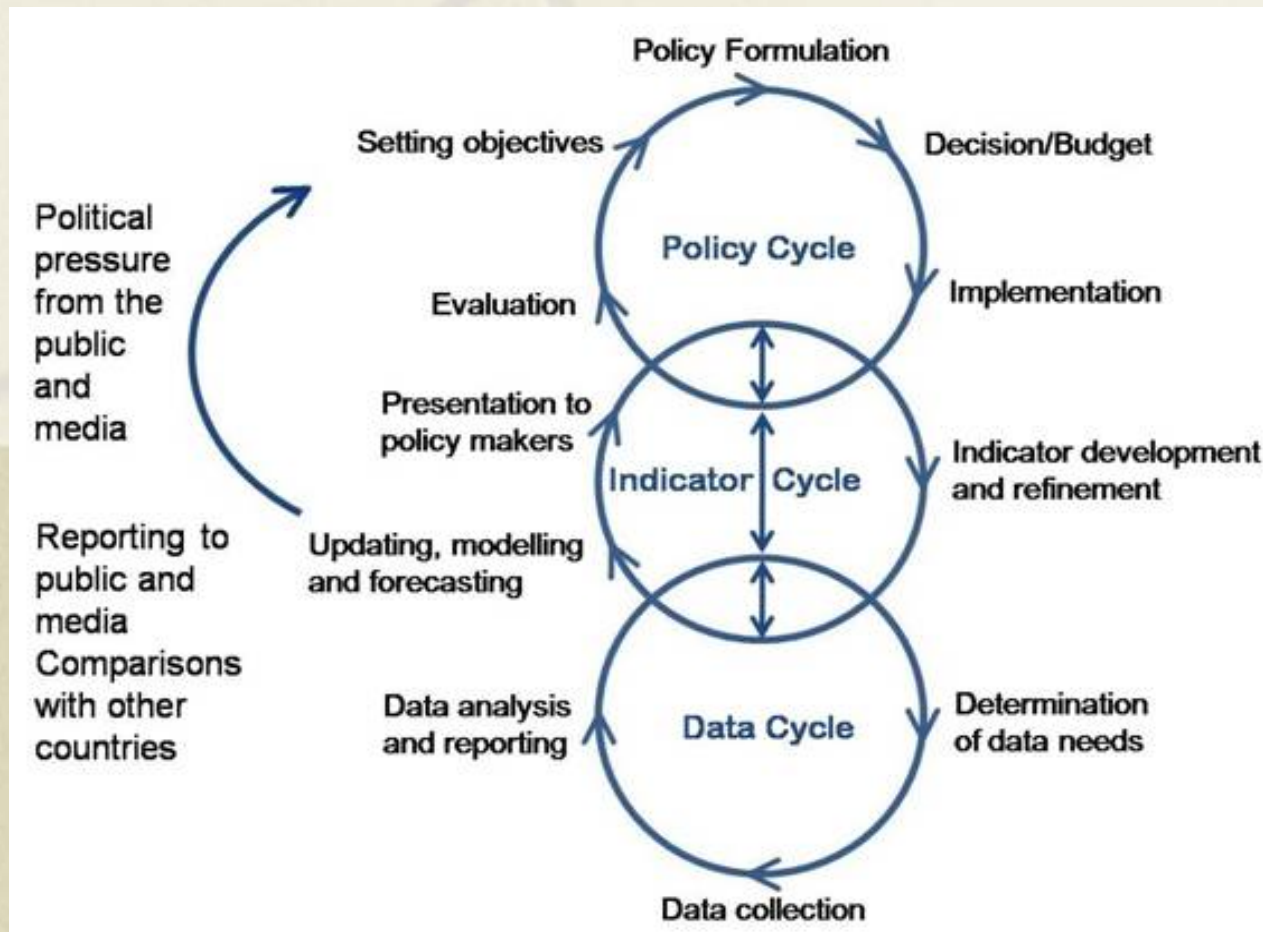
- Wetenschap en beleid: een moeilijk huwelijk
- Onderbenutting van informatie uit indicatoren:

Redenen:

1. Minder goed match tussen beleid en wetenschap
2. Organisatiestructuren die integratie in de weg staan
3. Onvoldoende politieke incentives



De link tussen het beleidsproces, indicatoren en het "veld"



(Brennin, 2007)

Wat leert het ons voor het gebruik van indicatoren bij overheden?

- Cijfers op zich zijn nog geen goede indicatoren
- Bruikbare indicatoren vereisen een duidelijke conceptuele basis
- Exhaustief (trachten te) zijn is een rem op de bruikbaarheid
- Symbolische waarde van een indicator, kan het wezenlijk belang ervan overschaduwten
- Verwar indicator niet met de maatschappelijke realiteit
- Het meten op zich indiceert nog niet de geschikte actie
- Bij het ondernemen van actie, zoek indicatoren die iets zeggen over oorzaken, niet over symptomen



4. Een blik vooruit: het meten van prestaties van overheden: een prestatie?

- Meten van input tot daar aan toe, maar wat met de outputs en outcomes?
- Niet te vergeten: doelstellingen, processen en omgevingsfactoren
- Op naar een domeinspecifieke meting?
- New Public Management : over and out?
- *“The primary purpose of appraising and coaching employees is to instill in them the desire for continuous improvement. Yet, the outcome of many performance appraisals is frequently a decrease rather than an increase in performance” (Gary Latham, 2005)*



Het managen van prestaties

- Management op grond van verschillende prestatiecriteria
- Het managen van prestaties aldus Bouckaert & Halligan (2008):
 1. Performance administration: het vastleggen van prestaties
 2. Management of performances: ad hoc sturing
 3. Performance management: systematisch verzamelen van data in functie van sturing
 4. Performance governance: prestatie-meetsysteem als onderdeel en onderwerp van een gezamenlijk besluitvormingssysteem



5. Uitleiding: het gebruik van indicatoren

- Tussen hamer en aambeeld: het empirische versus het normatieve
- Indicatoren geven ons een bril om te kijken naar de maatschappelijke realiteit
- Het meten op zich oefent een invloed uit: men meet wat men belangrijk acht en indicatoren kunnen ons bewustzijn en focus op specifieke thema's beïnvloeden
- Uitdaging: van beschrijving naar analyse
- Het werken met indicatoren: te veel een "academische" oefening?



Met dank voor uw aandacht!

Dries Verlet
Adviseur beleidsevaluatie
Vlaamse overheid
Studiedienst van de Vlaamse Regering
Boudewijnlaan 30 - bus 23
1000 Brussel
tel. +32 (0)2-553 58 09
Dries.Verlet@dar.vlaanderen.be



VEP-studiedag
Indicatoren als grondstof voor het opvolgen en
evalueren van beleid
18 februari 2009

Indicatoren voor overheidsbeleid: historiek, begrippen en trends

Dries Verlet & Luc Deschamps
Studiedienst Vlaamse Regering

