



DEEL 3 – DE VLAAMSE BREDE HEROVERWEGING:
EEN TERUG-BLIK OP HET PROCES, DE RESULTATEN
EN VERDERE STAPPEN

Rapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Disclaimer:

Dit achtergronddocument werd opgemaakt door het SERV-secretariaat ter ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadviesing door de sociale partners in de SERV. De bevindingen, interpretaties en conclusies in dit achtergronddocument vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de raad, een organisatie vertegenwoordigd in de raad of een lid van de raad.

Kennisname raad 27 juni 2022

Contactpersoon	Peter Van Humbeeck	pvhumbreeck@serv.be	02 209 01 01
	Stijn Wouters	swouters@serv.be	02 209 01 07

Inhoud

Dit Deel 3 van het achtergrondrapport van het SERV-Secretariaat bij het advies 'De Vlaamse brede heroverweging als opstap naar een structureel evaluatiebeleid' bevat een terugblik van de Vlaamse Brede Heroverweging.

Het volledige rapport bestaat uit 5 delen en 3 bijlagen:

1. Beleidsevaluatie: wat en waarom?
2. Beleidsevaluatie in Vlaanderen: beleidsinitiatieven 1999-2021
3. Terugblik op de Vlaamse Brede Heroverweging
4. Principes en internationale goede praktijken voor verankering van ex post beleidsevaluatie
5. Toetsing van Vlaanderen aan een analyse kader voor de verankering van beleidsevaluatie
 - Bijlage A: Spending reviews en beleidsevaluatie in de federale overheid
 - Bijlage B: The governance of policy evaluation: an international review of policy evaluation frameworks and practices
 - Bijlage C: Ex post evaluation and spending reviews: OECD principles, best practices and recommendations

3.	De Vlaamse Brede Heroverweging	4
3.1	Aanleiding en doelstellingen	4
3.2	Scope	5
3.3	Governancestructuur	6
3.4	Onderzoek en onderzoeksvragen	7
3.5	Output	10
3.6	Evaluatie door de direct betrokkenen	11
3.7	Verdere stappen	20

3. De Vlaamse Brede Heroverweging

Tijdens de eerste 9 maanden van 2021 liep de 'Vlaamse Brede Heroverweging' (VBH). Hierna wordt ingegaan op:

1. De aanleiding en doelstellingen van de VBH
2. De scope
3. De concrete operationalisering aan de hand van onderzoeksvragen
4. De opgezette governancestructuur
5. De output
6. De evaluatie van de VBH door de direct betrokkenen
7. De verdere stappen die reeds werden gezet

3.1 Aanleiding en doelstellingen

België (en zijn gewesten en gemeenschappen) was bij de laatste 6 OESO-landen en het enige land in de eurozone zonder structureel verankerde uitgavendoorlichtingen. De Europese Unie vraagt daarom al sinds 2018 aan ons land om uitgaventoetsingen of 'spending reviews' uit te voeren. De OESO toonde bovendien al herhaaldelijk aan dat ook evaluatie in ruimere zin nog weinig uitgebouwd is in ons land. België (en zijn gewesten en gemeenschappen) scoort ondermaats op de gangbare indicatoren voor ex ante impactanalyse, ex post beleidsevaluatie, *evidence-informed policy making* en prestatiegeïnformeerd begroten.

Ook heel wat andere actoren waren de voorbije jaren vragende partij voor een structurele verankering van ex ante en ex post beleidsevaluaties, uitgaventoetsingen en heroverwegingen. Die vraag kwam recent nog prominent terug in de adviezen van de twee relancecomités, de expertengroep arbeidsmarkt, de SERV en de VLIR. De SERV in het bijzonder is al sinds 2013 pleitbezorger van een meer prestatiegerichte begroting en heeft zich al meermaals principieel voorstander getoond van grondige en onderbouwde doorlichtingen van overheidsuitgaven met het oog op het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit ervan. De SERV heeft een nog langere track record van adviezen en rapporten over beter beleid en betere regelgeving, die specifiek ook over ex ante en ex post beleidsevaluatie gaan.

Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 stelde een verdere uitrol van prestatie-geïnformeerd begroten in het vooruitzicht. De basis werd al eerder gelegd, door een pilootproject voor spending reviews, (dienstencheques) en voorbereidend onderzoek (zie o.a. Van Wymeersch, Thijs en Van Dooren, 2019 en Cangiano, Ercoli en Hers, 2019) en door de introductie van een beleids- en begrotingstoelichting (BBT) en de verankering van de inhoudelijke structurelementen in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO). Prestatie-informatie moet helpen om het brede besluitvormingsproces te verbeteren en het budgettaire beslissingsproces beter te onderbouwen. Met prestatie-geïnformeerd begroten wilde de Vlaamse Regering ook op een transparante manier prestatie-informatie gebaseerd op kwalitatieve en relevante indicatoren en beleidsevaluaties terugkoppelen naar het Vlaams Parlement, burgers, ondernemingen, verenigingen en andere overheden. 'Op basis van een

grondige evaluatie van het pilootproject inzake de uitgaventoetsingen (spending reviews) bekijken we een verdere uitrol van dit instrument’.

De Vlaamse Brede Heroverweging (VBH) startte met een mededeling aan de Vlaamse Regering van 4 december 2020 (Vlaamse Regering, 2020). Daarin staat: “De Vlaamse Brede Heroverweging beoogt een grondige doorlichting van alle uitgavenposten en waar relevant kostendekkingsgraden binnen de Vlaamse begroting. Dat heeft tot doel om de kwaliteit van de openbare financiën te verbeteren op het vlak van (beheers)efficiëntie en (beleids)effectiviteit. De VBH moet leiden tot een cultuuromslag met het oog op de structurele verankering van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen in het beleids- en begrotingsproces” (Vlaamse Regering, 2020, p. 1).

De doelstelling van de VBH was dus dubbel. Namelijk:

- *De effectiviteit en efficiëntie van bestaande uitgavenposten verhogen* door een uitgaventoetsing van belangrijke uitgavenposten (en waar relevant kostendekkingsgraden) van de Vlaamse Begroting. De bedoeling was om “tot onderbouwde aanbevelingen te komen in het kader van ‘evidence based policy’, waaronder ook besparingsvarianten, die als doel hebben om een breed gamma aan onderbouwde mogelijkheden samen te stellen als alternatief voor lineaire besparingen. Vervolgens komt het aan de beleidsmakers toe om beslissingen te nemen en de genomen maatregelen te verantwoorden” (Vlaamse Regering, 2021 p. 3).
- *Uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties structureel verankeren in het beleids- en begrotingsproces.* De VBH past daarmee in een aantal bredere initiatieven zoals de beweging richting een prestatiebegroting en uitgavennorm. Deze initiatieven hebben als algemeen doel om de kwaliteit van de Vlaamse openbare financiën te versterken. De VBH wilde leerlessen aanreiken over het gevolgde proces en aanbevelingen opstellen voor volgende evaluatie-oefeningen.

3.2 Scope

De VBH moest alle beleidsvelden onder de loep nemen. Dat was een expliciete keuze van de Vlaamse Regering. De VBH beperkte zich dus niet tot een doorlichting van een aantal grote, substantiële uitgavenposten. In de loop van februari 2021 werd dat nog eens expliciet verduidelijkt in het Voorzitterscollege.

Concreet werd de opdracht opgedeeld in 11 ‘percelen’. 10 percelen werden inhoudelijk ingevuld conform de 10 huidige beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. Per perceel moest het inhoudelijk onderzoek zich toespitsen op de beleidsvelden en de daarbij horende inhoudelijke structurelementen van een beleidsdomein. Perceel 11 was een horizontaal perceel en ging over sociale toeslagen en kortingen doorheen de Vlaamse

Vlaamse Brede Heroverweging

- Mededeling aan Vlaamse Regering van 2020
- Grondige doorlichting uitgavenposten
- Verbeteren (beheers)efficiëntie en (beleids)effectiviteit
- Lange termijn structurele verankering
- Alle beleidsdomeinen
- Resultierend in menukaart voor BO 2022

bevoegdheden, zowel op het vlak van materiële bevoegdheden als fiscale bevoegdheden.

3.3 Governancestructuur

De VBH kende een dubbele governancestructuur. Langs de ene kant waren er 11 projectgroepen (één per perceel). Langs de andere kant zorgde een stuurgroep voor overzicht en controle van de projectgroepen.

Projectgroepen

De projectgroepen hadden de leiding en verantwoordelijkheid voor de doorlichtingen. Het ging dan over het schrijven van de doorlichting en het leveren van commentaar op alle aangeleverde stukken. Elke projectgroep had een co-voorzitterschap met iemand aangeduid door het inhoudelijk bevoegde departement of agentschap en iemand aangeduid door het departement Financiën en Begroting. De projectgroepen bestonden verder uit maximaal 10 personen. Het ging om medewerkers van het betrokken beleidsdomein, medewerker(s) van het departement Financiën en Begroting, externe experts en IF. Er werd daarbij expliciet gevraagd om externe experts op te nemen in de verschillende projectgroepen. Er kon wel worden voorzien in wisselende deelnames zodat er steeds experts met de geschikte knowhow aanwezig waren terwijl de slagkracht overeind kon blijven.

De projectgroepen moesten ten laatste op 8 januari 2021 samengesteld zijn. Het departement Financiën en Begroting nodigde de andere beleidsdomeinen uit om de projectgroepen waarin ze zijn betrokken in onderling overleg en in unanimité samen te stellen. De samenstelling van de VO-brede projectgroep werd bepaald door de stuurgroep, waarbij elk beleidsdomein kon deelnemen.

Stuurgroep

Een stuurgroep werd belast met het overzicht op het gehele proces van de VBH.

De stuurgroep bestond uit externe experts, met ondersteuning van het departement Financiën en Begroting. De projectgroepen rapporteerden aan de stuurgroep.

De stuurgroep beoordeelde en evalueerde de plannen van aanpak, becommentarieerde de tussentijdse conceptversie(s) en evalueerde de eindversies van de rapporten. De stuurgroep bundelde ook leerlessen voor toekomstige heroverwegingen (cf. infra).

Governance structuur

- Projectgroep per beleidsdomein:
 - leiding en verantwoordelijkheid schrijven doorlichting
 - Samenstelling: leidend ambtenaren, DFB, IF, externen
- Stuurgroep:
 - goedkeuren plan van aanpak
 - becommentariëren conceptversie(s)
 - validatie eindrapporten met evaluatie-instrument
 - Samenstelling: externe experts, afvaardiging Voorzitterscollege, DFB

De stuurgroep bestond uit externe experts. Het ging om:

- een externe voorzitter;
- een vertegenwoordiger van het Rekenhof;
- een vertegenwoordiger van de SERV;
- twee externe experts vertrouwd met beleidsevaluatie;
- twee vertegenwoordigers van het Voorzitterscollege;
- de leidend ambtenaar van het departement FB.

Het departement Financiën en Begroting en procesbegeleiders ondersteunden de werking van de stuurgroep. Hun financiering gebeurde uit de relanceprovisie en door een beroep te doen op reeds lopende raamovereenkomsten.

Klankbordgroep

Daarnaast was er ook een klankbordgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de kabinetten. De stuurgroep verzorgde de terugkoppeling van het werk in de projectgroepen naar die klankbordgroep.

3.4 Onderzoek en onderzoeksvragen

De projectgroepen zaten aan het stuur van het onderzoek, zij het met duidelijke richtlijnen. Die richtlijnen hadden betrekking op onderstaande zaken:

- *De beschikbaarheid van informatie.* De projectgroepen hadden als opdracht na te gaan welke informatie reeds beschikbaar was en te beslissen welke punctuele (kleinere) onderzoeken bijkomend nodig waren, al of niet beroep doend op een raamcontract voor de VBH, of wat eventueel bijkomend door de betrokken entiteit kon worden onderzocht met inzet van eigen mensen. De projectgroepen konden in de loop van de uitgavendoorlichting altijd voorstellen om aanvullende of vervolgonderzoeksopdrachten in de markt te zetten.
- *De onafhankelijkheid van de beoordeling.* Als het onderzoek in eigen beheer werd gevoerd, moest de onafhankelijkheid van de beoordeling van de doorlichting gegarandeerd worden door het betrekken van neutrale externe experts.
- *Het plan van aanpak.* Elke projectgroep moest een plan van aanpak uitwerken. Daarin moest nauwkeurig wordt uiteengezet hoe de doorlichting zou worden opgezet en op welke manier de (minimale) set van vragen (zie verder) kon worden beantwoord. Dat plan van aanpak diende uiterlijk eind januari 2021 ter validatie aan de stuurgroep te worden overgemaakt.

Aanpak

De VBH wilde wetenschappelijk onderbouwde inzichten opleveren rond gemeenschappelijke onderzoeksvragen. Dat kon op verschillende manieren:

- *In eigen beheer.* De beleidsdomeinen konden beslissen om de uitgavendoorlichting met behulp van externe experts in eigen beheer te doen;

- *Via een Steunpunt.* De beleidsdomeinen konden beslissen om de doorlichting de laten uitvoeren door een van de bestaande steunpunten;
- *Via een externe dienstverlener.* Projectgroepen konden een beroep doen op de raamovereenkomst die in het kader van de VBH in de markt werd geplaatst. Een departement of agentschap trad hierbij op als besteller en plaatste de bestellingen in lijn met het plan van aanpak van de projectgroep. Het onderzoek dat specifiek in het kader van de VBH wordt geplaatst kon worden gefinancierd vanuit de middelen van de relanceprovisie. De raamovereenkomst voor extern evaluatieonderzoek werd via het departement Financiën en Begroting aangeboden, met als uitvoerders Deloitte, Idea Consulting en KU Leuven.
- Door een combinatie van voorgaande mogelijkheden.

De nota's wezen tevens op het belang van medewerking van de beleidsdomeinen. Met name werd gesteld dat "het belangrijk is, zo leren buitenlandse voorbeelden, dat deze oefening politiek gedragen is en de betrokken beleidsdomeinen er hun schouders onder zetten en uitgaventoetsingen omarmen. (...) Minstens even belangrijk als wetenschappelijk onderbouwing is de wisselwerking met de diverse beleidsdomeinen. Zonder data en beleidsmatige input vanuit de beleidsdomeinen zelf kan geen goede doorlichting van de uitgaven (en waar relevant inkomstenposten) gebeuren" (Vlaamse Regering, 2020, p. 2).

Invalshoeken en onderzoeksvragen

Het plan van aanpak van elke projectgroep diende rekening te houden met een aantal invalshoeken. Die wilden een kader bieden bij het opzetten van een doorlichting van de uitgaven en waar relevant de inkomsten. Dit kader betrof in hoofdzaak de opdracht aan elk beleidsdomein om na te gaan of de huidige beleidsinitiatieven behoren tot de kerntaken van elk domein, of het beleid doeltreffend is, en of er efficiëntiewinsten gerealiseerd kunnen worden. Het omvatte met name:

- Het in beeld brengen van ontwikkelingen op lange termijn in beeld bij ongewijzigd beleid (gelet op economische, demografische, klimatologische en technologische ontwikkelingen).
- De toetsing van ontwikkelingen aan de huidige overheidsdoelstellingen, voor zover mogelijk uit de vergelijking komen vervolgens de knelpunten in beeld.
- Het in kaart brengen of en hoe huidig beleid bijdraagt aan geïnventariseerde knelpunten. Tegelijkertijd worden hiermee ook reeds een aantal beleidsopties blootgelegd.
- De beoordeling welke beleidsopties kunnen bijdragen aan oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten waarbij moet worden nagegaan of opties doeltreffend, doelmatig en uitvoerbaar zijn en wat de rol van de Vlaamse overheid hierin is:
 - Zijn er desgevallend hiaten in de huidige bevoegdheidsverdeling? Welke bevoegdheden ontbreken mogelijk op het Vlaams niveau om het beleidsdomein optimaal te kunnen invullen?

Onderzoeksvragen

- Doeltreffend beleid? Neveneffecten?
- Best practices buitenland?
- Bevoegdheidsverdeling en/of tax private sector optimaal?
- Besparing 5% resp. 15% mogelijk?
- Aanbevelingen diepgaande uitgaventoetsing?

- Kunnen de beleidsdoelstellingen doeltreffender/efficiënter worden behaald op het beleidsniveau van het lokaal bestuur? (i.e. voorbereiding van de implementatie van een structurele decentralisatie-oefening).
- Zijn de beleidsdoelstellingen doeltreffender/efficiënter te behalen door de private sector / social profit?
- De formulering van beleidsopties;
- Het schetsen van de bijbehorende budgettaire kant van het verhaal waarbij minstens besparingsvarianten van respectievelijk 5% en 15% aan bod kwamen.

Er werd een set voor de beleidsdomeinen gemeenschappelijke onderzoeksvragen opge- maakt. Het ging zowel om minimale onderzoeksvragen als om een uitgebreide set van onderzoeksvragen voor het geval er een onderzoeksopdracht werd uitbesteed voor het voeren van of het ondersteuning bieden bij een 'heroverweging'.

- De zes minimale onderzoeksvragen voor iedere projectgroep waren:
 1. Hoe doeltreffend is de huidige regelgeving? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
 2. Welke lessen kunnen we trekken uit de 'best practices' in het buitenland, m.b.t. grootte en soort van uitgaven en inkomsten (waarbij voor de best practices in eerste instantie naar onze Noorderburen wordt gekeken)?
 3. Is de bevoegdheidsverdeling tussen overheden en/of t.o.v. de private sector voor verbetering vatbaar?
 4. Hoe kunnen de onderzochte regelingen worden ontworpen zodat ze tot minder bureaucratie en overhead leiden? (administratieve vereenvoudiging)
 5. Op welke manier(en) kan er een besparing aan uitgavenzijde van 5% respectievelijk 15% worden gerealiseerd? De bedoeling van deze vraag was vooral om enerzijds de focus te leggen op de grotere budgetten en anderzijds out-of-the-box denken te stimuleren. Elke projectgroep moest ook in kaart brengen of er binnen het domein sprake is van een of meerdere retributies, en onder andere de kostendekkingsgraad en efficiëntie daarvan onderzoeken.
 6. Van welk topic is een diepgaande spending review aan te bevelen?
- De uitgebreide set bestond uit onderstaande aanvullende onderzoeksvragen:
 - Huidig beleid
 - Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
 - Wat zijn de doelen van het beleid? Welke SMART doelstellingen en KPI's kunnen gebruikt worden om de effectiviteit en efficiëntie van het beleid te meten?
 - Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik (Q) en aan prijzen/tarieven (P)?
 - Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
 - Ontbreekt er onderzoeksmateriaal om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid (de uitgaven)?
 - Welke uitgaven, incl. apparaatsuitgaven en kosten op andere beleidsvelden of voor andere overheden, geven uitvoering aan dit beleid?

- Benchmarking:
 - Benchmarking waar nuttig van gelijkaardige overheidsdiensten: administratieve lasten, kostenratio's, ontvangstenratio's en de kostendekkingsgraad indien het gaat om een (publieke) dienstverlening waarvoor een bijdrage is van particulieren
- Rol van de Vlaamse overheid
 - Zijn er desgevallend hiaten in de huidige bevoegdheidsverdeling? Welke bevoegdheden ontbreken mogelijk op het Vlaams niveau om het beleidsdomein optimaal te kunnen invullen?
 - Kunnen de beleidsdoelstellingen doeltreffender/efficiënter worden behaald op het beleidsniveau van het lokaal bestuur?
 - Zijn de beleidsdoelstellingen doeltreffender/efficiënter te behalen door de private sector?
- Aanbevelingen
 - Zijn er efficiëntiewinsten mogelijk door digitalisering?
 - Zijn er efficiëntie- en effectiviteitswinsten te behalen door een andere financiering, bv. opname van prestatiegerichte indicatoren?
 - Hoe kunnen de onderzochte regelingen bestendiger gemaakt worden tegen fraude en rent-seeking?
 - In het geval dat er significant meer middelen beschikbaar zijn welke beleidsopties zijn dan mogelijk? Gelieve deze vraag minimaal te beantwoorden voor een theoretisch scenario met respectievelijk 5% en 15% meer middelen.
 - Vormt het statuut of de verschillende statuten van het personeel een rem op de effectiviteit/efficiëntie van het beleid?

3.5 Output

Alle documenten over de VBH werden eind september 2021 publiek ontsloten. Dat gebeurde op de [website](#) van het departement Financiën en Begroting. Het gaat om:

- alle eindrapporten van de projectgroepen;
- de bevraging door de stuurgroep die werd georganiseerd ter evaluatie van het VBH-proces;
- de leerlessen en aanbevelingen vanuit de stuurgroep;
- alle externe studies ter onderbouwing van de VBH.

3.6 Evaluatie door de direct betrokkenen

Het VBH-opzet, het proces en de resultaten werden op drie manieren geëvalueerd door de direct betrokkenen. Dat gebeurde door:

- [bevragingen en interviews](#) georganiseerd door de stuurgroep;
- een inventarisatie van [leerlessen en aanbevelingen](#) van de stuurgroep;
- besprekingen in het [Vlaams Parlement](#)
- een interview in [VTOM](#) met de secretaris-generaal van het DFB.

Daarnaast bevatte het [begrotingsadvies](#) van de SERV van midden 2021 reeds een aantal aandachtspunten en organiseerde het Vlaams Evaluatieplatform (VEP) in april 2022 een informele dialoog met evaluatie-experts.

SERV-begrotingsadvies

De SERV ging in zijn Advies over de initiële begroting 2022 van 7 juli 2021 in op de toen nog lopende VBH. Daarin stelde de SERV principieel positief te staan tegenover elke grondige en onderbouwde doorlichting van overheidsuitgaven, met het oog op het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit ervan. Volgens de SERV stelden zich op dat moment evenwel drie belangrijke vragen bij de uitvoering van de VBH:

- Iedereen in bad? De SERV had er in zijn Evaluatierapport over de Begroting 2021 voor gezegd dat geen enkel beleidsdomein uitgesloten zou worden van de VBH en dat alle beleidsdomeinen op een gelijkaardige manier zouden deelnemen, ook als het enthousiasme niet groot is. De SERV vroeg daarom dat beleidsdomeinen die deze doorlichting niet succesvol willen realiseren, door de Vlaamse regering geconfronteerd zouden worden met de consequenties om te vermijden dat hun beperkte output 'beloond' zou worden met bv. een uitgestelde dan wel minder grote inspanning.
- Te strikte timing? De timing van de eerste fase van de VBH was volgens de SERV zeer strikt: de initiële nota die aan de basis lag van de VBH werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering in december 2020, en een eerste menu van heroverwegingen moest vastgelegd worden tegen de zomer van 2021, om de resultaten ervan in september 2021 mee te nemen bij de opmaak van de begroting 2022. De SERV wees erop dat de VBH zo resulteert in een traject met drie snelheden: (1) heroverwegingen die in de zomer van 2021 (voldoende) afgerond zijn om mee te nemen bij de opmaak van de begroting 2022, (2) heroverwegingen die in de herfst van 2021 beschikbaar zijn, maar niet ten volle meegenomen kunnen in de begroting 2022; (3) meer complexe heroverwegingen die over een à twee jaar ter beschikking komen.
- Communicatie over heroverwegingen? De SERV wees tevens op het belang van communicatie en consultatie met de direct en indirect betrokkenen binnen en buiten de Vlaamse overheid. Volgens de SERV was dat nodig voor een succesvolle implementatie en om het vertrouwen in een correcte opmaak en afhandeling van de heroverwegingen te garanderen. De politieke eindverantwoordelijken hebben vervolgens de verantwoordelijkheid om

de conclusies uit de heroverwegingen te formuleren en vervolgens al dan niet te implementeren. De SERV vroeg om daarbij steeds voldoende duiding te geven.

Meer ten gronde vroeg de SERV ook aandacht voor een heroverweging van de ontvangstenzijde. De Vlaamse Regering legde immers vooral de focus op initiatieven om de uitgaven te beheersen. Volgens de SERV zijn ook initiatieven langs ontvangstenzijde mogelijk en is een grondige evaluatie van zowel de inkomsten- als uitgavenzijde van de Vlaamse begroting aan de orde.

Enquête en interviews

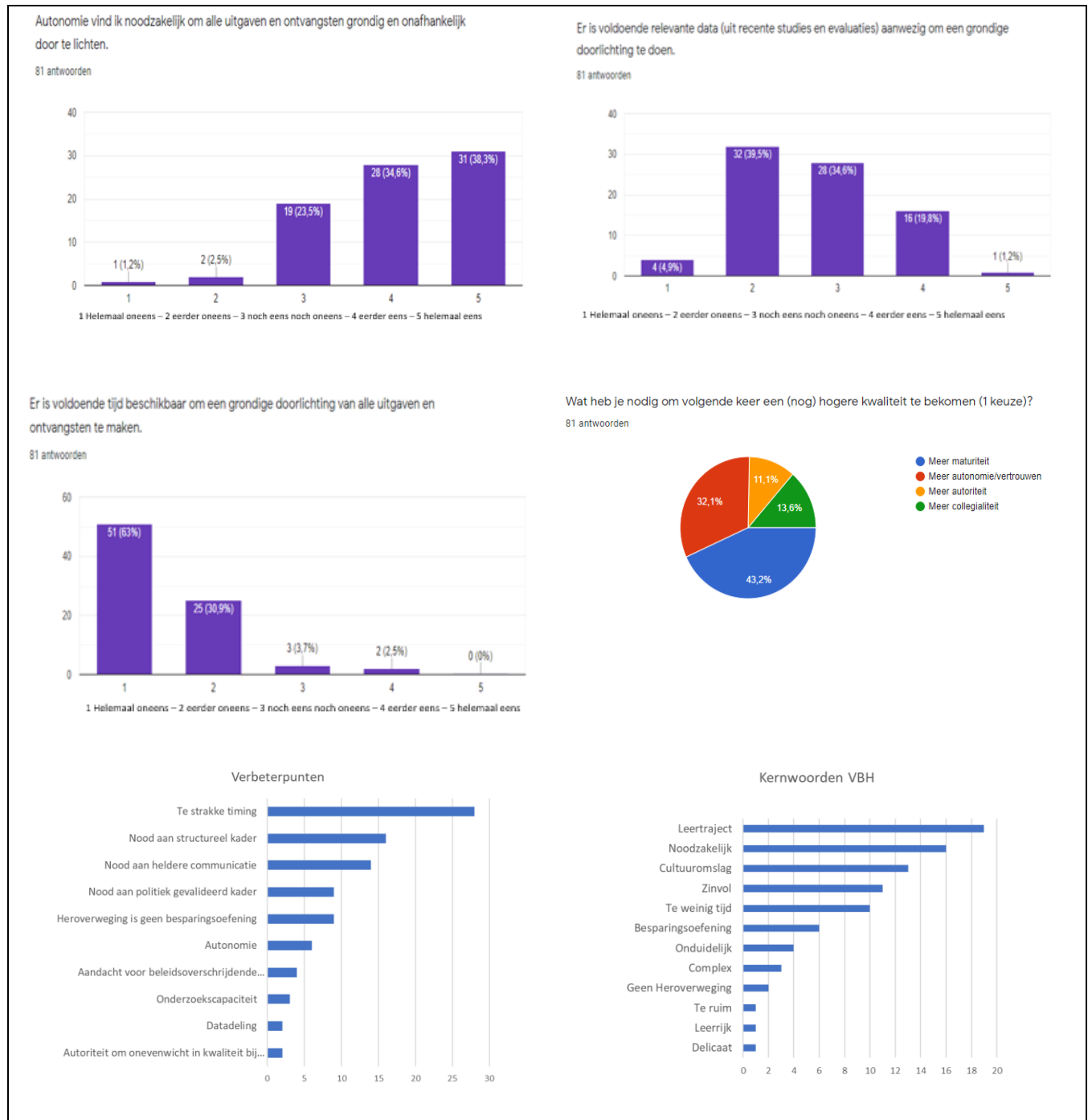
De betrokkenen werden via een enquête en diepte-interviews bevroegd (Vlaamse overheid, 2021). Het ging om een anonieme enquête met een beperkte set aan vragen. Die werd verstuurd aan alle covoorzitters van de projectgroepen voor verdere verspreiding binnen de projectgroep en aan de leden van de stuurgroep. Ze werd ingevuld door 81 personen. De interviews gebeurden met sleutelactoren, namelijk alle (co-)voorzitters van de projectgroepen, enkele leden van de stuurgroep en de leden van de Inspectie van Financiën.

De enquête en interviews waren constructief kritisch. Ze leidden tot volgende bevindingen:

- Bij de sleutelfiguren leefde de overtuiging dat een structurele evaluatie van uitgaven en inkomsten verbonden aan het beleid een essentieel onderdeel vormt van beleidsvoering en dat het wenselijk is de heroverweging als structureel gegeven mee te nemen naar de toekomst. Het feit dat de heroverweging aangevat werd, kwam als pluspunt prominent naar voren. Er was eveneens het besef dat dit nog geen eindpunt is en dat de VBH een groeitraject vereist.
- Randvoorwaarden die uit de interviews naar boven kwamen, waren een politieke gedragenheid en appreciatie voor het reeds geleverde werk, het uitwerken van een structureel kader voor heroverwegingen en voldoende tijd om de heroverwegingen uit te voeren. Immers, vooral het korte tijdsbestek voor de uitvoering van de heroverweging zorgde voor frustraties. Data, capaciteit en ervaring waren niet steeds (snel) voorhanden.
- De enquête bevestigde dat de eerste VBH globaal als een zinvol en leerrijk traject werd ervaren en dat uitgaventoetsingen in de toekomst een structureel onderdeel mogen worden van het begrotingsproces. De VBH zette een stap in de richting van een cultuuromslag en werd gezien als een goede start voor een meer structurele beleidsevaluatie. Ook het belang van voldoende tijd en politieke gedragenheid kwamen terug in de antwoorden op de enquête.
- Aanvullend leverde de enquête enkele plus- en verbeterpunten voor het VBH-proces op. Pluspunten waren de autonomie en onafhankelijkheid van de projectgroepen, de inzet van interne en externe experts en de samenwerking en het overleg in de projectgroep en tussen de verschillende entiteiten. Vaak aangestipte verbeterpunten waren de te strakke timing en te brede scope, de nood aan een structureel kader dat vooraf helder wordt gecommuniceerd, de rol van de politiek bij een heroverweging, de beschikbare interne onderzoekscapaciteit en data.

- De antwoorden over de opgeleverde kwaliteit en de bruikbaarheid voor het onderbouwen van toekomstig beleid waren eerder verdeeld. Er was appreciatie voor de heroverweging als structureel proces, maar de kwaliteit en bruikbaarheid van de resultaten kan volgens de respondenten nog verder worden verhoogd. Er is volgens de respondenten nood is aan meer tijd, meer maturiteit en meer autonomie/vertrouwen om te landen met uitkomsten die kwalitatiever zijn.

Enquête resultaten (selectie)



Leerlessen en aanbevelingen van de Stuurgroep

De Stuurgroep VBH bundelde vervolgens leerlessen en aanbevelingen (Stuurgroep VBH, 2021). Het uitgangspunt daarbij was dat de aanpak en het gevoerde proces een aantal beperkingen had, maar ook en vooral moet worden gezien als een opportuniteit om te leren en de toekomstige aanpak te verbeteren. Dat moet leiden tot een structurele verankering van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen in het beleids- en begrotingsproces binnen het kader van de evolutie naar prestatie-geïnformeerd begroten.

Enkele belangrijke vaststellingen van de stuurgroep kunnen als volgt worden samengevat. Ze gaan over de doelstellingen en uitgangspunten, het proces en de governance van de oefening, de resultaten en de implementatie.

- Het tijdsbestek waarin deze eerste VBH plaatsvond, was kort. Ze heeft ervoor gezorgd dat sommige zaken niet tijdig én grondig konden worden bekeken. Ook voor het uitwerken van pro-actieve out-of-the-box pistes was de tijd een belemmering.
- Ondanks de heldere governance bleek er een spanningsveld te ontstaan tussen de stuurgroep en de projectgroepen, omdat soms, al of niet op eigen initiatief, de scope werd beperkt. Bepaalde (delen van) beleidsvelden/ISE's zijn expliciet niet meegenomen in de scope, vaak zonder afdoende uitleg of met als argumentatie dat er geen politiek draagvlak was voor een heroverweging is, dat een evaluatie in voorbereiding of lopende is, dat het betrokken is bij het corona- of relancebeleid, of dat het in conflict met het regeerakkoord zou zijn.
- De aanpak met verschillende projectgroepen gebaseerd op beleidsdomeinen zorgde wel voor silo-denken waardoor de beleidsdomeinoverschrijdende interrelaties niet voldoende werden meegenomen.
- Uit het proces en de resultaten bleek dat er een duidelijk verschil is in maturiteit tussen de verschillende beleidsdomeinen, zowel inzake evaluatiecultuur als informatiebasis.
- De rapporten van de projectgroepen waren erg verschillend van kwaliteit. Sommige lezen meer als pleitnota's over het belang van het eigen domein dan als kritische reflecties en bieden weinig stof tot verbetermogelijkheden of efficiëntiewinsten. In een aantal rapporten worden wel de ingrediënten voor een heroverweging (inclusief soms een aanzienlijke overdaad aan gedetailleerde informatie en documentatie) aangereikt, maar maakt men niet de stap naar een concreet voorstel van heroverweging. Dergelijke rapporten werden eerder gekenmerkt door een defensieve invalshoek, gedetailleerde beschrijvende analyses (soms voor zeer kleine budgetten) zonder tot conclusies te komen, en een gebrek aan kritische vragen over het functioneren van de entiteiten en beleidsdomeinen. In het bijzonder de vragen naar beheersefficiëntie en beleidseffectiviteit kwamen te weinig aan bod.
- Fundamentele heroverwegingsvragen werden nog vaak uit de weg gegaan. Er was onvoldoende de reflectie aanwezig is om de algemene vraag te beantwoorden of voor een bepaalde beleidsdoelstelling financiering door overheidsmiddelen verantwoord en wenselijk is, gegeven de beperkte middelen (of omgekeerd: waar de overheid die nu (te weinig) aanwezig is).

- Er ging vaak veel aandacht naar kleinere budgetten waardoor het gewicht in de heroverweging scheef zat en waardoor grote vragen werden vermeden en onderzoeken een marginale winst aan inzichten opleverden. De verenging van de oefening tot de kleinere brokken leidde er ook toe dat het moeilijker wordt om 5% of 15% pistes te realiseren.
- Het duurde vrij lang voor er zicht kwam op de onderzoeken die men extern zou laten uitvoeren en dat het duidelijk werd dat er een bottleneck was bij de externe onderzoekspartners. Tegelijk stelde de stuurgroep een gebrek aan interne capaciteit of data werd ingeroepen om te legitimeren waarom men geen uitspraken kon doen over de effectiviteit van beleid.

De stuurgroep formuleerde ook een reeks aanbevelingen. Ze worden hierna kort samengevat.

- Op het vlak van *algemene principes* stelt de stuurgroep voor om de principes van heroverwegingen (diepergaande alsook brede) te verankeren, met name door
 1. een agenda van uitgaventoetsingen af te spreken, idealiter bij het begin van een legislatuur;
 2. de uitgaven periodiek en ten minste om de 7 jaar breed te laten evalueren;
 3. zowel een brede heroverweging als diepgaande uitgaventoetsingen te laten aansluiten bij bredere beleidsevaluatieagenda's.
- Wat de toekomstige *timing en procesmatige aanpak* betreft, vraagt de stuurgroep om:
 - Te zorgen voor een duidelijke planning voor de komende periode.
 - Voldoende tijd te voorzien om uitgaventoetsingen en een brede heroverweging uit te voeren en om met verschillende tijdshorizonten te werken zodat scenario's mogelijk zijn op korte, middellange en lange termijn die regeerperiodes kunnen overschrijden.
 - Concreet te werken met een stappenplan tot en met 2024 voor uitgaventoetsingen en brede heroverweging in het voorjaar van 2024 zodat die mee kan dienen om de bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerakkoord te voeden.
- Wat scope en *inhoudelijke focus* betreft, vraagt de stuurgroep om:
 - De doelstelling te focussen op effectiviteitsonderzoek, en niet op besparingen. Ook in tijden waarin er niet bespaard moet worden, zijn heroverwegingen zinvol.
 - De scope duidelijk vooraf te bepalen en de naleving van de gemaakte afspraken te verzekeren. Dat gebeurt volgens de stuurgroep best door politieke afspraken te maken over de scope en door die verder te specificeren in de diverse taakopdrachten in termen van begrotingsartikelen en fiscale aftrekposten. Wanneer entiteiten of beleidselementen buiten de scope worden gehouden, moet dat volgens de stuurgroep duidelijk worden gemotiveerd.
 - Meer aandacht in te bouwen voor fundamentele heroverwegingsvragen, zoals de vraag of en in hoeverre de overheid zelf iets moet opnemen of financieren dan wel of dit op een andere manier moet gebeuren (bv. regie van het aanbod in plaats van zelf voor het aanbod zorgen). De stuurgroep stelde voor dat die het mandaat zou krijgen om zelf een bepaalde studie te laten gebeuren, toegepast op een aantal casussen. Dat laatste geldt ook voor de vraag hoe de onderzochte regelingen kunnen worden ontworpen zodat ze tot minder administratieve lasten leiden.

- Naast een aanpak per beleidsdomein ook een systemische en een thematische benadering te hanteren, die de interactie tussen beleidsinstrumenten binnen en tussen beleidsdomeinen meeneemt in de evaluatie. Een projectgroep samengesteld uit experts van alle relevante beleidsdomeinen en externen kunnen gezamenlijk en ontkokerd kijken wat wel /niet werkt bij bredere thema's zoals bv. klimaatbeleid en bekijken wat effectieve en efficiënte instrumenten zijn om de (Europees) afgesproken doelen te halen.
- In het onderzoek te streven naar proportionaliteit. Dat wil zeggen onderzoeksmiddelen worden ingezet waar ze het meeste nut hebben, dus voor grote uitgavenposten en waar er een duidelijk tekort is aan gegevens en onderbouwde inzichten (en dit via onderzoek remedieerbaar is). Tegelijk wees de stuurgroep op het belang om bestaande kennis en data samen te brengen en er een analyse op te doen.
- Het subsidieregister te gebruiken als opportuniteit om de subsidiestromen in Vlaanderen in kaart te brengen, transparant te ontsluiten en dubbele subsidiëring te vermijden en om de subsidiepolitiek grondig te herbekijken.
- Op het vlak van de *optimalisering van de governance*, vraagt de stuurgroep om:
 - Duidelijke en transparante rollen en informatiestromen richting politiek, parlement en belanghebbenden. Er moet zowel politieke gedragenheid als autonomie en onafhankelijkheid zijn. Politiek draagvlak is nodig bij de aanvang, bij de bepaling van de doelstellingen en de scope, en bij de oplevering van de resultaten. De terugkoppeling daartussen naar regering, parlement en belanghebbenden moet louter van informatieve aard zijn zodat de uitvoering kan gebeuren met een grote mate van autonomie en onafhankelijkheid, zoveel mogelijk los van mogelijke politieke gevoeligheden. Dat moet ervoor zorgen dat voorafnames qua thema's, entiteiten of beleidsdoelstellingen worden vermeden en dat het mogelijk is nieuwe pistes te verkennen voorbij bestaande structuren.
 - Een heroverweging moet dus in de ogen van de stuurgroep een beleidsvoorbereidende en onafhankelijke ambtelijke oefening zijn, gestut door externe inbreng maar zonder tussentijdse interventies van belanghebbenden. Daarbij is het belangrijk transparant te zijn over de stappen die worden gezet naar de belanghebbenden. Vervolgens is het aan de beleidsmakers om beslissingen te nemen en keuzes te maken.
 - Een breder mandaat voor de stuurgroep. Er wordt gevraagd om aan de stuurgroep (a) initiatiefrecht te geven om onderzoek uit te voeren, (b) de mogelijkheid te geven om tussentijds positieve of negatieve signalen te sturen naar het politieke niveau en de desbetreffende projectgroepen uit te nodigen om een stand van zaken te geven.
 - Voldoende capaciteit. Het gaat dan om goede data en evaluatieonderzoeken, voldoende gewicht voor externe experts, interne kennisopbouw inzake beleidsevaluatie binnen de beleidsdomeinen en verankering van deze kennis op een centraal niveau waardoor

Uitgangspunt VBH: volledige scope begroting, maar:

- sommige uitgaven **niet** in vraag gesteld
 - geen politiek draagvlak
 - lopende evaluaties
 - bezig met Corona of herstelbeleid
 - conflicterend met regeerakkoord
- Sommige rapporten **gekenmerkt** door
 - eerder defensieve invalshoek
 - gedetailleerde beschrijvende analyses zonder conclusies
 - gebrek aan kritische vragen
 - vragen naar efficiëntie en effectiviteit komen te weinig aan bod
- in bepaalde gevallen **geen** heroverwegingen

schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd en een overheidsbrede invalshoek kan worden gehanteerd en gegarandeerd.

Aanbevelingen Stuurgroep VBH

Verankering

- Veranker principes in beleids- en begrotingsproces Vlaamse overheid door
 - agenda af te spreken (idealiter aan begin legislatuur)
 - uitgaven periodiek te evalueren (ten minste om de 7 jaar)
- Onderscheid tussen frequentie brede heroverweging en diepgaande uitgaventoetsingen

Transparante scope bij aanvang

- Maak politieke afspraken over scope (entiteiten, relance, regeerakkoord)

Beleidsvoorbereidende en onafhankelijke ambtelijke oefening

- Erkenning rol administratie
- Politiek draagvlak ook na scopebepaling t.e.m. oplevering resultaten

Governance

- Duidelijke governance
- Duidelijke rolafbakening en breed mandaat stuurgroep
- Voldoende gewicht aan externe experts

Timing

- Voorzie voldoende tijd voor uitvoering
- Werk met verschillende tijdshorizonten (KT, MT, LT)
- Maak stappenplan (tem 2024), bijdrage regeerakkoord

Belanghebbenden

- Transparantie in stappen die worden gezet
- Belanghebbenden niet laten interveniëren (bv. Vlaams parlement of belangengroepen)

Proportionaliteit m.b.t. onderzoek

- Belang van bestaande data en kennis
- Onderzoeksmiddelen in verhouding tot de grootte van de uitgavenposten
- Onderzoeksmiddelen inzetten waar duidelijk tekort is aan onderbouwde inzichten

Onderzoekscapaciteit

- Voorzie voldoende interne kennis inzake beleidsevaluatie
- Verankering van beleidsevaluatie op centraal niveau
- Investeren in goede data en evaluatieve onderzoeken

Subsidiepolitiek

- Objectiveren van subsidiepolitiek

Systemische analyse

- Implementeer systemische aanpak: interactie beleidsinstrumenten, oversijpelings-effecten
- Baken heroverwegingen ook thematisch af (bv. klimaat)

Terugblik door Departement Financiën en Begroting

Verder kan worden verwezen naar de terugblik door de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting in het Vlaams Parlement en in VTOM. Enkele relevante vaststellingen zijn:

De scope van de oefening zag er initieel anders uit. De bedoeling was om via een reeks uitgaventoetsingen enkele grote uitgavenposten tegen het licht te houden. Finaal besliste de Vlaamse

Regering met het oog op de besparingen gelinkt aan de begrotingsopmaak 2022 om de ganse Vlaamse overheid mee in het bad te nemen. Die koerswijziging zorgde er voor dat de oefening erg groot werd in een kort tijdsbestek. Er moest prompt een overheidsbrede governance worden opgezet en snel externe onderzoekscapaciteit worden gemobiliseerd via een raamovereenkomst. Alle externe onderzoeken moesten immers worden uitgevoerd tussen februari en juni 2021. Dat zorgde voor een bottleneck bij de onderzoeksinstellingen.

De kwaliteit van de rapporten die werden opgeleverd door de projectgroepen was inderdaad erg verschillend (cf. supra). Volgende vaststellingen werden gemaakt:

- Heel wat beleidsdomeinen hebben gestreefd naar kwaliteit, maar er waren ook minder kwaliteitsvolle rapporten. Men stelde vaak een defensieve houding vast waarbij de oefening werd gebruikt om aan te tonen hoe goed men wel denkt bezig te zijn. Dat resulteerde vaak in heel lijvige documenten die wat naast de kwestie waren. De essentiële onderzoeksvragen bleven vaak onvoldoende beantwoord.
- Nog andere rapporten waren kwalitatief qua onderbouwing, maar qua scope zo beperkt dat de oefening finaal niet meer zo veel voorstelde.
- Sommige entiteiten hebben zich bij de start zelfs eenzijdig onttrokken uit de scope. Er waren altijd wel redenen: men had net een nieuwe beheersovereenkomst, of men is een belangrijke speler in het relanceverhaal van de Vlaamse Regering. Maar op zich waren dat geen gegronde redenen om uit de scope te worden gehaald. Vanuit de stuurgroep is dit vaak aangekaart maar finaal niet overal even goed opgevolgd.

Op basis van de ervaringen lijstte de secretaris-generaal enkele succesfactoren op. Die zijn:

- De steun en draagvlak bij aanvang, en om er op het einde ook iets mee te doen. Die steun moet er niet alleen zijn in de administratie en bij de leidend ambtenaren, maar ook in de politieke overheid bij de ministers en de kabinetten;
- De mate waarin de administratie kan beschikken over de nodige expertise. Dat kan gaan over managementervaring, vrijmaken van de eigen mensen met beleidsevaluatiecapaciteit, inschakelen van externe experts, en ter beschikking hebben van goede data.
- Voldoende tijd en capaciteit. Naarmate de oefening vorderde en zeker naar het einde toe, was er een zekere moeheid, ook door het samenvallen van deze oefening met andere grootschalige oefeningen. Voor veel leidend ambtenaren en betrokken medewerkers kwam dit bovenop het reguliere takenpakket.
- De mate waarin de werkzaamheden in onafhankelijkheid kunnen verlopen. De regering en de kabinetten werden door de stuurgroep enkel aan het begin en aan het einde betrokken. De enige uitzondering was een informatieve, politieke klankbordgroep geweest in het midden van het proces. Dat betekende echter niet dat sommige beleidsdomeinen en hun leidend ambtenaren niet zelf bilateraal hebben afgestemd met hun ministers en kabinetshoofden. Dat was moeilijk te vermijden, maar ondermijnde ook de onafhankelijkheid. Vaak had het te maken met een gebrek aan vrijheid en verantwoordelijkheid die de administratie krijgt.
- Een laatste succesfactor is om te zorgen voor een centrale expertisecel binnen de Vlaamse overheid die zich bezig houdt met beleidsevaluatie en die de prille cultuuromslag verder kan voeden.

Informele dialoog VEP

En informele dialoog in het Vlaamse Evaluatieplatform (VEP-COCO) leverde enkele aanvullende inzichten op over de VBH. Die dialoog vond plaats op 22 april 2022 en werd ingeleid door een presentatie van het SERV-Secretariaat. De bovenstaande bevindingen werden in grote lijnen bevestigd, met volgende aanvullingen.

Er was te weinig tijd, personeel en expertise om het goed te doen. Bovendien moet de context van de coronapandemie in herinnering worden gebracht. Die gaf extra druk op de Vlaamse administratie, naast de koppenbesparing. Alle onderzoeken in alle beleidsdomeinen op hetzelfde moment uitvoeren, zorgde ook voor een bottleneck bij de inzet van externe ondersteuning. Overigens vergt ook de uitbesteding van onderzoek nog veel inspanningen om dat op te zetten, op te volgen en uit te voeren. Ook naar de toekomst toe is dat niet evident. De Vlaamse overheid vindt nu al soms moeilijk geschikt personeel op de arbeidsmarkt.

De cultuur en structuur van de Vlaamse Overheid speelt parten bij zo'n omvangrijke oefening als de VBH. Dit slaat op meerdere aspecten:

- De politiek-ambtelijke samenwerking liep soms moeilijk. Het vertrouwen in de administratie was niet altijd even groot. De politieke inmenging was er zeker in een aantal gevallen.
- De grote verzelfstandiging en beperkte coördinatie-instrumenten bemoeilijken het maken en laten naleven van afspraken die gelden voor alle entiteiten. Er moet na gegaan worden wat er overkoepelend nodig is. Wellicht vergt dat toch ook een soort van aansturing/verwerking door een centrale capaciteit die overkoepelend is. Over rollen van dat centraal punt en de mate van vrijheid of maatwerk voor de entiteiten kan worden gediscussieerd, maar in zo'n hybride systeem is een zekere mate van procesbegeleiding, richtlijnen en methodologische ondersteuning wenselijk om te vermijden dat entiteiten elk op zich het warm water opnieuw uitvinden.
- De VBH heeft het belang van een centraal initiatief ook wel aangetoond: doordat de vraag naar evaluatie van het beleid kwam vanuit een overkoepelend initiatief (en niet van een of andere afdeling of medewerker in een beleidsdomein) ontstond er soms een nieuwe dynamiek en samenwerking (in de projectgroepen).
- De mogelijke impact wordt beperkt in de mate dat een regeerakkoord al verregaand de beleidsinstrumenten vastlegt en weinig keuzes open laat die later kunnen worden ingevuld aan de hand van onderbouwde heroverwegingen. Dit maakt dat het aspect timing en afstemming op de beleidsagenda's erg bepalend is voor de impact. Wellicht is dus een VBH op het einde van de legislatuur beter dan aan het begin.

De VBH/uitgaventoetsingen en beleidsevaluatie bleken vaak gescheiden werelden. Het is misschien wat misgegaan met de perceptie aan het begin van de VBH door de focus op besparingen: (5 en 15 % besparingen als verplichte scenario's). De VBH werd zo gezien als een budgettaire oefening en een besparingsinitiatief. Dat heeft voor gevolg gehad dat in meerdere beleidsdomeinen personen of cellen die soms al meerdere jaren actief zijn rond beleidsevaluaties nooit betrokken zijn geweest. De VBH verliep dan een eigen autonoom parcours, gescheiden van de opgebouwde kennis en ervaring met beleidsevaluatie.

Het lijkt belangrijk om stakeholders te betrekken bij de agenda. Er was ook soms druk vanuit stakeholders om sneller geïnformeerd en betrokken te worden. Maar de expliciete keuze om dat niet te doen (buiten inbreng van academische kennis) werd goed nageleefd. Maar vragen naar beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen komen ook van stakeholders, dus het lijkt wel belangrijk om die mee te nemen als basis voor een agenda van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen. Zo'n agenda zal rollend moeten zijn, omdat evaluatievragen ook 'en cours de route' opduiken tijdens de uitvoering van het regeerakkoord en in het (sociaal) overleg met belanghebbenden.

Lang niet alle beleidsdomeinen hebben zich aan de vooropgestelde brede scope gehouden. Initieel was het de bedoeling om een grens te hanteren voor welke uitgaven onder de scope zouden vallen. Nadat was beslist om toch alle uitgaven mee in scope te nemen, is om uiteenlopende redenen toch informeel beslist om zaken niet op te nemen (cf. supra). Misschien is het soms toch beter om gerichte afspraken te maken die gemakkelijker te handhaven zijn.

Het lijkt belangrijk het momentum te grijpen. Zo kan de Vlaamse overheid stappen vooruit zetten richting een structurele verbetering van beleidsevaluaties.

3.7 Verdere stappen

Het Vlaams Parlement was erg geïnteresseerd in het proces en de inhoud. Parlementaire vragen polsten vaak naar een stand van zaken. De Vlaamse overheid heeft altijd de boot afgehouden omdat het om een intern ambtelijke oefening ging. De administratie stelde tevens dat wanneer de oefening zou klaar zijn, de Vlaamse Regering de primeur zou krijgen, kort daarna gevolgd door het Vlaams Parlement en alle andere belanghebbenden. De voorzitter van de stuurgroep heeft in oktober het eindrapport van de stuurgroep voorgesteld in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie van het Vlaams Parlement. Vanaf medio oktober werden de eindrapporten ook voorgesteld in de betrokken commissies. Het Vlaams Parlement maakte op haar website eveneens een [themapagina](#) over de VBH.

Hierbij aanvullend heeft de werkgroep Leesbaarheid Begroting van het Vlaams Parlement aangekondigd te werken aan kader voor uitgaventoetsingen. Hierover wordt verder meer toelichting gegeven.

De Vlaamse Regering gaf op verschillende manieren opvolging aan de VBH. Dat gebeurde concreet via:

- Maatregelen in de BO2022 en hervormingen op basis van de bevindingen van de VBH
- Aanpassingen aan de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO), waarbij brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen structureel verankerd worden.
- Nieuwe uitgaventoetsingen voor de periode 2022-2024.

In overleg met de werkgroep leesbare begroting en de Inspectie van Financiën werkt het Departement Financiën en Begroting aan spelregels voor uitgaventoetsingen.

Begroting 2022

De Vlaamse Regering heeft (in beperkte mate) de resultaten van de VBH meegenomen in de begrotingsopmaak 2022. Voorbeelden zijn:

- de afschaffing van de meeneembaarheid van de registratierechten;
- de doelgroepkorting voor oudere werknemers;
- de aanwervingsincentives voor langdurig werkzoekenden;
- de verminderde groeivoet op de indexering van 2% naar 1% in het groeipakket;
- de indexering van dienstencheques wat de bijdrage aan werkgevers betreft.

Vlaamse Codex Overheidsfinanciën

Er werd tevens een aanpassingen van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) voorbereid waarin het principe van brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen opgenomen werd. Het voorontwerp van decreet bevat een definitie van brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen en legt de koppeling met prestatiegeïnfomeerd begroten (Vlaamse Regering, 2022):

- Brede heroverwegingen zijn: “omstandige onderzoeken van beleid met een budgettaire impact, gericht op het aanbieden van beleidsopties voor een doelmatiger of doeltreffender beleid om mogelijke beleidskeuzes voor de toekomst van Vlaanderen op langere termijn te onderbouwen” (art. 9).
- Uitgaventoetsingen zijn “systematische, diepgaande en specifieke onderzoeken van uitgavencategorieën met een substantiële budgettaire impact om bij constant beleid de doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid te verbeteren” (art. 9).
- “De Vlaamse Regering organiseert de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van de Vlaamse deelstaatoverheid volgens de principes van het prestatiegeïnfomeerd begroten, in het licht van een meerjarig perspectief. Daarbij worden brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen gebruikt. De Vlaamse Regering bepaalt de principes waaraan de brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen voldoen” (art. 9).
- De memorie verduidelijkt: “Daarbij is het van belang dat niet enkel de grote uitgavencategorieën, maar ook de middelen (belastingen, retributies, andere ontvangsten, ...) stelselmatig worden getoetst” (Vlaamse Regering, 2022, p. 5).

Uitgaventoetsingen 2022-2024

De verschillende projectgroepen hebben nieuwe uitgaventoetsingen voorgesteld. Enkele voorbeelden zijn, zonder exhaustief te zijn:

- de brede weersverzekering (landbouw)
- de fiscale begunstiging van de overdracht van familiebedrijven in de erf- en schenkbelasting (financiën en begroting)
- efficiëntiewinsten in instrumenten en regelgeving omgeving (omgeving)
- een kosten en baten analyse regionale luchthavens (mobiliteit)
- de individuele beroepsopleiding (werk en sociale economie)
- wisselwerking tussen fiscale voordelen voor kinderen ten laste en het groeipakket
- interactie-effecten tussen sociale correcties

Ook de stuurgroep VBH formuleerde suggesties voor bijkomende uitgaventoetsingen. Ze betreffen:

- de systemische benadering van het beleid inzake groene transitie;
- een grondige doorlichting van de verkavelde Vlaamse overheid;
- een onderzoek naar de vergunningenproblematiek als transversaal thema;
- een heroverweging van de omvang en verdeelmaatstaven van de financieringsstromen naar steden en gemeenten;
- een onderzoek inzake de shift naar actieve verkeersmodi met o.a. problematiek van kostendekkingsgraad Lijn en luchthavens;
- een onderzoek over rationalisatie secundair/hoger onderwijs.

De Vlaamse Regering legde op 19 november 2021 een lijst van nieuwe uitgaventoetsingen vast voor de periode 2022-2024 (de resterende tijd van deze legislatuur). Het gaat om de volgende (nog vrij algemeen geformuleerde) thema's:

- De bovenbouw boven de subsidies van departement CJM
- Het hoger onderwijs
- Duurzaam watergebruik en de organisatie van het waterlandschap
- Instrumenten van het woonbeleid
- Organisatiestructuur van de Vlaamse overheid
- Modal shift in Vlaanderen
- Het Vlaams beleid i.k.v. productiviteit
- Integreren van de drie zorgbudgetten

Elk thema wordt uitgewerkt in een bestek (plan van aanpak) voor de uitvoering van de uitgaventoetsing. Hierin wordt het benodigde budget geraamd, de budgettaire scope van het onderzoek bepaald, een exactere omschrijving invulling gegeven aan het thema, de timing, wie er betrokken wordt in het proces (naast de Inspectie van Financiën en het departement Financiën en Begroting enz.). De onderzoeksvragen van de VBH zullen grotendeels worden hergebruikt in deze uitgaventoetsingen zonder dat het uitgangspunt het vinden van besparingen is. Zodra een thema is uitgewerkt wordt het bestek (plan van aanpak) op de Vlaamse Regering besproken. Na de lancering van de bestekken wordt de uitgaventoetsing door de betrokken administraties uitgevoerd in nauwe samenwerking met de betrokken beleidsdomeinen en met externe ondersteuning, net zoals bij de VBH. Daarnaast worden de uitgaventoetsingen opgenomen in het budgettair proces.

Alle analyses worden opgestart tegen het einde van 2022. De bedoeling is om de resultaten ten laatste te kunnen meenemen bij de volgende regeringsvorming. Om de zes maanden wordt bij de rapportering over de middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit van de Europese unie (RRF) de voortgang van de opgestarte uitgaventoetsingen toegelicht. Van zodra de werkgroep Leesbaarheid Begroting een kader of aanbevelingen heeft uitgewerkt (cf. infra), zullen de nog goed te keuren plannen van aanpak zich daaraan conformeren.

De Vlaamse Regering wil hiermee tegemoet komen aan de landenspecifieke aanbeveling uit 2018 en 2019 om uitgaventoetsingen uit te voeren. Die aanbeveling van de Europese Raad aan België gebeurde in het kader van het Europees Semester. Als antwoord op deze

aanbevelingen heeft België aangegeven dat er een afbakening van concrete thema's zou komen in het najaar van 2021.

Binnen de RRF middelen die Vlaanderen krijgt van Europa is er bovendien geld voorzien voor dergelijke uitgaventoetsingen. Om deze relancemiddelen te kunnen benutten, moet er steeds een bestek in de markt worden geplaatst waarbij externen worden betrokken. Voor het totale project van de Vlaamse brede heroverwering en uitgaventoetsingen werd 10 miljoen euro voorzien, waarvan er ongeveer 5 miljoen euro beschikbaar is voor de nieuwe uitgaventoetsingen.

Sommige van de andere voorgestelde uitgaventoetsingen zullen ook worden uitgevoerd. Een voorbeeld is de voorgestelde heroverweging van de omvang en verdeelmaatstaven van de financieringsstromen naar steden en gemeenten. Die studieopdracht werd intussen gegeven aan het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (ad-hocopdracht 'naar een Gemeentefonds 2.0: studie van de principes, de uitdagingen en design en toetsing van concrete hervormingsvoorstellen').

Werkgroep Leesbaarheid Begroting

Tot slot heeft de werkgroep Leesbaarheid Begroting van het Vlaams Parlement aangekondigd te werken aan kader voor uitgaventoetsingen. In die werkgroep zetelen vertegenwoordigers van de parlementaire fracties en van de minister-president, de minister van Financiën en Begroting, het Rekenhof en de SERV. In de memorie van toelichting bij de voormelde wijzigingen aan het VCO wordt gesteld dat het uitvoeringsbesluit rekening zal houden met de insteek van deze werkgroep. Ook de nog goed te keuren plannen van aanpak voor de uitgaventoetsingen 2022-2024 zullen zich daaraan conformeren.

De huidige ontwerpversie van de 'Spelregels uitgaventoetsingen en Vlaamse Brede Heroverwegingen' van deze werkgroep bevat eveneens een definitie van uitgaventoetsingen. Die stelt met name: "Utgaventoetsingen zijn ambtelijke, onafhankelijke onderzoeken, die een maatschappelijke of beleidsmatige uitdaging onderzoeken, waar een budgettaire impact mee gepaard gaat. Op basis van een probleemanalyse worden verschillende beleidsopties in kaart gebracht los van de politieke context; regeerakkoord, ministerieel beleid en departementele begrenzingen".

De werkgroep Leesbaarheid Begroting stelde voorlopig zeven spelregels voorop voor de uitvoering van uitgaventoetsingen. Deze zijn:

1. *Een duidelijke taakopdracht voor de begeleidende projectgroepen.* Een plan van aanpak moet daarvoor zorgen en ingaan op de aanleiding en context, de hoofdvragen en deelvragen, de onderzoeksmethode en de samenstelling van de projectgroep. Voor de projectgroep wordt vooropgesteld dat de samenstelling de grenzen van de betrokken entiteiten overstijgt (de leden komen voort uit de multidisciplinaire teams van het betrokken departement, het departement FB en desgevallend andere departementen indien beleidsdomein-overschrijdend), dat beroep wordt gedaan op externe en onafhankelijke deskundigen, dat een externe voorzitter de leiding heeft, en dat de projectgroep wordt ondersteund door een secretariaat vanuit het inhoudelijke departement en het departement Financiën en Begroting. Om een

goeie groepsdynamiek te stimuleren, hanteert men een richtlijn naar de omvang van de projectgroep en de vaste kern ervan, met een kern van maximaal acht tot tien leden.

2. *Een onafhankelijk ambtelijk onderzoek.* De projectgroep stelt haar eigen werkwijze vast en bepaalt o.a. de opleveringsdatum van het eindrapport en de datum van kennisgeving aan bevoegde minister(s). De leden van de projectgroep nemen vrij en ongebonden deel aan de activiteiten van de projectgroep. Er geldt een non veto-principe voor de beleidsopties die worden aangedragen in de projectgroep. De projectgroep werkt de opties neutraal uit, zonder waardeoordeel, vanwege de politiek onafhankelijke, administratieve status van het onderzoek. Tussentijdse rapporten, notities, verslagen, adviezen, de data en informatie worden niet publiek gemaakt.
3. *Capaciteitsopbouw.* Binnen de departementen worden multidisciplinaire teams uitgebouwd die kennis vergaren inzake uitgaventoetsingen.
4. *Rol en verantwoordelijkheid van het departement Financiën en Begroting.* Het coördineert het proces van de uitgaventoetsingen, in nauw overleg met de Inspectie van Financiën. Het waakt over het horizontale beleid inzake uitgaventoetsingen en de integratie ervan in de beleids- en begrotingscyclus. Het publiceert de taakopdrachten/plannen van aanpak die door de projectgroep zijn gevalideerd op haar website.
5. *Aanreiken van keuzemenu aan beleidsmakers.* De uitgaventoetsingen moeten besparingsvarianten en intensiveringsvarianten onderzoeken en beleidsopties uitwerken. Die varianten moeten de projectgroep stimuleren om met creatieve oplossingen te komen en *out of the box* te denken.
6. *Transparante eindrapportering.* Het eindrapport van de projectgroep wordt voorafgaand aan de publicatie ter kennisgeving aan de bevoegde vakminister en de minister bevoegd voor het budgettair beleid overgemaakt. Zij informeren vervolgens de Vlaamse Regering. Nadien wordt het eindrapport ook ter kennisgeving overgemaakt aan het Vlaams Parlement.
7. *Inzicht in de leereffecten.* Elke uitgaventoetsing moet een weergave van de leereffecten bevatten die van belang zijn voor toekomstig beleid en voor eventueel toekomstige uitgaventoetsingen.

Referenties

- Cangiano, Marco, Riccardo Ercoli and Johannes Hers (2019). Flanders: Integrating Spending Review in the Budgetary System. Technical Report, May 2019. EC Structural Reform Support Service. [https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2020/12/MC_Flanders - Technical Assistance Mission Report -Master-V5.pdf](https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2020/12/MC_Flanders_-_Technical_Assistance_Mission_Report_-_Master-V5.pdf)
- Debruyne, M., De Brabandere, A., Eysackers, E., Moesen, W., Van de Cloot, I. en van den Berg, P. (2021). Vlaamse Brede Heroverweging: terug- en vooruitblik. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 26(4), 13-22. <https://www.vtom.be/nl/journal/vtom/index.html>
- Departement Financiën en Begroting (2021). De Vlaamse Brede Heroverweging. <https://fin.vlaanderen.be/de-vlaamse-brede-heroverweging-vbh/>
- SERV (2021). Advies over de initiële begroting 2022. <https://www.serv.be/node/14482>
- SERV (2022). Evaluatierapport over de initiële begroting 2022. <https://www.serv.be/node/14892>
- Stuurgroep VBH (2021). Evaluatie van het VBH proces: 1) Interviews met sleutelfiguren; 2) Resultaten enquête. https://docs.vlaamsparlament.be/docs/begroting/brede-heroverweging/eindrapporten-stuurgroep/VBH-interviews_enquetes.pdf
- Stuurgroep VBH (2021). Leerlessen en aanbevelingen. https://docs.vlaamsparlament.be/docs/begroting/brede-heroverweging/eindrapporten-stuurgroep/210917-VBH_leerlessen-en-aanbevelingen.pdf
- Van Wymeersch, Jana, Nick Thijs en Wouter Van Dooren (2019). Prestatiebegroting als een leer- en lerend systeem: buitenlandse ervaringen met het gebruik van prestatie-informatie. Universiteit Antwerpen / Departement Financiën en Begroting. https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2020/12/20190517_updated_eindrapport.pdf
- Vanhee, D. (2021). Interview met Koen Algoed, secretaris-generaal Departement Financiën en Begroting: "De grootste verwezenlijking van de Vlaamse Brede Heroverweging zit in de start van een cultuuromslag naar een structurele verankering van beleidsevaluatie in de beleids- en begrotingscyclus." *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 26(4), 7-12. <https://www.vtom.be/nl/journal/vtom/index.html>
- Vlaams Parlement (2021). Themapagina de Vlaamse Brede Heroverweging. <https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementair-werk/dossiers/dossiers/de-vlaamse-brede-heroverweging>
- Vlaamse Regering (2020). Vlaamse Brede Heroverweging (VBH). Mededeling aan de Vlaamse Regering. VR 2020 0412 MED.0391/1QUATER. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6149E086364ED900080000EC>
- Vlaamse Regering (2020). Vlaamse Brede Heroverweging (VBH). Raamovereenkomst onderzoekscapaciteit. VR 2020 0412 MED.0391/2BIS. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5FC9E7DF20B6670008000122>
- Vlaamse Regering (2021). Uitgaventoetsingen voor de jaren 2022-2024. VR 2021 1911 MED.0394/1TER. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/6197817F364ED900080002F4>
- Vlaamse Regering (2022). Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019. VR 2022 1103 DOC.0269/2. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/622A2CDB6BB7B593CFC18584>