

VBH – leerlessen en aanbevelingen

1. De wording van de VBH

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 structurele verankering van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen in het beleids- en begrotingsproces” (zie MED VR 2020 0412 MED.0391).

De bedoeling is om tot **onderbouwde aanbevelingen** te komen in het kader van ‘evidence based policy’ (veeleer dan ‘policy based evidence’), 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.

Voor elk beleidsdomein werd een **projectgroep** verantwoordelijk gesteld voor de opvolging en de uitvoering. Een overkoepelende **stuurgroep** werd belast met het overzicht over het gehele proces van de VBH. De projectgroepen rapporteerden aan de stuurgroep. De rol van de stuurgroep kwam naar voor bij het beoordelen en evalueren van de plannen van aanpak, het becommentariëren van de tussentijdse conceptversie(s) en de evaluatie van de eindversies.

De **minimale set van te beantwoorden vragen** betreft:

- Hoe doeltreffend is de huidige regelgeving? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- 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)?
- Is de bevoegdheidsverdeling tussen overheden en/of t.o.v. de private sector voor verbetering vatbaar?
- Hoe kunnen de onderzochte regelingen worden ontworpen zodat ze tot minder bureaucratie en overhead leiden? (administratieve vereenvoudiging)
- Op welke manier(en) kan er een besparing aan uitgavenzijde van 5% respectievelijk 15% worden gerealiseerd?
- Van welk topic is een diepgaande spending review aan te bevelen?

De scope van de VBH was bij aanvang duidelijk. Het was een expliciete keuze van de Vlaamse Regering om zich niet te beperken tot een doorlichting van een aantal grote, substantiële uitgavenposten maar **alle uitgaven in alle beleidsvelden** onder de loep te nemen. In de loop van februari van 2021 werd dat nog eens expliciet verduidelijkt via het Voorzitterscollege. Daarbij werd gesteld dat één van de doelen ook een keuzemenu van 4 miljard euro aan mogelijke besparingsvoorstellen was waaruit de Vlaamse Regering zou kunnen kiezen met het oog op de begrotingsopmaak 2022.

De **verdienste** van deze eerste editie van de VBH bestaat in eerste instantie uit de onderbouwde analyses en beleidspistes die eruit naar voor komen. Tegelijk kon de stuurgroep ook vaststellen dat de aanpak en het gevoerde proces een aantal beperkingen in zich meedroeg. Het proces van de voorbije maanden houdt dan ook de opportuniteit in zich om te reflecteren over een verdere aanpak, in de geest van continue verbetering. Ten slotte heeft de oefening verder bijgedragen tot het besef dat data en wetenschappelijke onderbouwde inzichten goed bestuur stutten.

In wat volgt, deelt de stuurgroep VBH zijn observaties en leerlessen uit het werk van de voorbije maanden, en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen naar de toekomst (voor zowel een brede heroverweging als diepergaande heroverwegingen (uitgaventoetsingen)). We gaan er hierbij van uit dat de Vlaamse Brede Heroverweging geen eenmalige oefening is maar het **startpunt van de verankering van systematische onderbouwing¹ en evaluatie van beleid** en ermee gepaard gaande uitgaven. We reflecteren over de verbeterpunten naar de toekomst, op gebied van de doelstellingen en uitgangspunten, het proces en de governance van de oefening, de resultaten en de implementatie.

2. Observaties en leerlessen

De Stuurgroep doet in dit luik 'Observaties en leerlessen' een aantal voorstellen en suggesties om de tekortkomingen geconstateerd bij de huidige VBH te verminderen en/of te vermijden bij volgende uitgaventoetsingen en heroverwegingen.

Op weg naar prestatiegeïnfomeerd begroten.

De **Vlaamse brede heroverweging²** mag geen eendagsvlieg zijn maar moet leiden tot een structurele verankering van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen in het beleids- en begrotingsproces. Dat kadert in de evolutie naar prestatiegeïnfomeerd begroten waar prestatie-informatie meer duidelijkheid kan geven welke programma's (overheidsuitgaven) een meerwaarde bieden om de doelstellingen te bereiken en hoe die programma's het best worden uitgevoerd. Sommige doelstellingen zijn beleidsdomeinoverschrijdend en zullen gecoördineerd moeten worden aangepakt. Niet alleen moeten de uitgaven bij constant beleid dus in vraag worden gesteld ('shall this policy be funded with public money?') maar moet er ook worden nagegaan waar er efficiëntiewinsten kunnen worden gehaald (Zit de verhouding ingezette middelen en resultaten goed? 'What is the value for public money?').

¹ Op basis van een integraal afsprakenkader moeten bv. de Nederlandse beleidsmakers aangeven welk beleidsinstrument (overheidsopdracht, regulering, delegatie, subsidies, ...) men wil inzetten voor welk beleidsdoel. Die keuze is zoveel en waar mogelijk 'evidence based'.

² Nederland kent sinds lang de praktijk van spending reviews (de zogenaamde interdepartementale beleidsonderzoeken). Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelen alternatieven voor bestaand beleid. IBO's gaan over brede beleidsterreinen. Ze vinden plaats in opdracht van het kabinet en worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen, maar in de jaren 80 en in 2010 zijn twee brede rondes gehouden, de zogenaamde brede heroverwegingen. Zo zijn in oktober 2009 20 ambtelijke werkgroepen ingesteld, met elk een eigen beleidsthema. De werkgroepen hebben alle mogelijke besparingen bekeken. Ze hoefden geen rekening te houden met bestaande wetgeving, het coalitieakkoord, kabinetsafspraken, departementale begrenzingen of ministerieel beleid. De onderzoeksresultaten zijn in 2010 gepresenteerd. In elk van de rapporten is minstens 1 variant genoemd die leidt tot 20% besparing op de uitgaven. Ook zijn voor elke variant de economische en maatschappelijk gevolgen in kaart gebracht. Recent (opgestart in 2018) heeft er, deze keer op vraag van de 2^{de} Kamer met het oog op input voor het nieuwe regeerakkoord, nog een brede heroverweging plaatsgevonden.

In de gelopen VBH hebben we kunnen vaststellen dat er een duidelijk verschil is in maturiteit tussen de verschillende beleidsdomeinen inzake beleidsevaluatie, zowel op gebied van de aanwezige evaluatiecultuur als op de reeds aanwezige basis van informatie. Sommige onderliggende rapporten lezen meer als pleitnota's dan als kritische reflecties en bieden weinig stof tot verbetermogelijkheden of efficiëntiewinsten. Bijkomende investeringen zijn ook vereist in essentiële prestatie-informatie (zoals relevante data in het kader van een benchmarking, relevante indicatoren of systematische evaluaties van de uitgaven), zodat het effectief mogelijk is om een onderbouwde oefening uit te werken. We stellen ook vast dat onvoldoende de reflectie aanwezig is om eerst de algemene vraag te beantwoorden of voor een bepaalde beleidsdoelstelling financiering door overheidsmiddelen verantwoord en wenselijk is, en vervolgens, indien positief op de eerste vraag wordt geantwoord, of de overheidsmiddelen efficiënt en doelmatig (kunnen) worden ingezet. De vijfde vraag in de minimale set van vragen kan volgende keer beter geformuleerd worden als: "Op welke manier(en) kan er een besparing aan uitgavenzijde van 5%, respectievelijk 15%, worden gerealiseerd? Denk dus ook aan de opportuniteitsvraag: moet gegeven de beperkte middelen aan bepaalde opdrachten wel belastinggeld besteed worden". Evenzeer kan de vraag gesteld worden waar de overheid moet optreden waar die nu (te weinig) aanwezig is.

De overheid is er om maatschappelijke belangen te borgen. Ze kan dit echter op meerdere wijzen doen. Zelf in staan voor een aanbod versus de regie van het aanbod in de private sector is iets dat rationeel onderbouwd dient te worden. We stellen vast dat projectgroepen soms te weinig ingingen op deze kwestie. De vraag is hoe dit beter te laten verlopen? Een optie is bijvoorbeeld dat de stuurgroep het mandaat krijgt om hiertoe zelf een bepaalde studie te laten gebeuren, toegepast op een aantal casussen. Dat laatste geldt ook voor vraag vier (Hoe kunnen de onderzochte regelingen worden ontworpen zodat ze tot minder bureaucratie en overhead leiden? (administratieve vereenvoudiging))

Een heroverwegingsoefening is overigens geen loutere besparingsoperatie. Ook in tijden waarin er niet bespaard moet worden, zijn heroverwegingen zinvol. Het bleek ook dat een te sterk besparingsperspectief een goede heroverweging kan in de weg staan³. Effectiviteitsonderzoek van het beleid moet de basis zijn van de heroverweging. Zowel een brede heroverweging als diepgaande uitgaventoetsingen zoeken dan ook best aansluiting met beleidsevaluatieagenda's. In de afgelopen VBH merkten we soms ook dat onderzoeken (peilingen, enquêtes, ...) werden voorgesteld als heroverwegingen terwijl ze bedoeld waren om (reeds beslist) beleid verder uit te werken. De fundamentele heroverwegingsvragen moeten aan bod komen.

Gerichte en brede heroverwegingen laten toe de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren op het vlak van (beheers)efficiëntie en (beleids)effectiviteit.

³Het is nuttig de definitie van spending reviews zoals gehanteerd door de EC in herinnering te brengen: Spending reviews refer to the systematic and in-depth scrutiny of baseline expenditures in a coordinated effort with the objective to detect:

i) opportunities for cutting funding of deprioritized policies or funding with insufficient impact on policy objective, and/or
ii) efficiency improvements (less costly delivery or a better quality at the same cost). ; met oog nog volgende categorisering: Some reviews focus on the **economy** and **efficiency** of public expenditure (**tactical approach**). Other also look at the prioritization of expenditure from lower priority to higher priority sectors (creating fiscal space) or towards **effective** public policies (**strategic approach**). En tot slot de voordelen van spending reviews zoals gezien door de EC : *Preferable to "quick and dirty" across-the-board cuts ; Supportive of countercyclical macroeconomic policy ; Potentially beneficial to growth-enhancing expenditure (i.e. potential budget cuts less damaging to growth) ; Support evidence-based policy choices ;*

De invoering van een uitgavennorm, zoals ook aanbevolen door het economisch relancecomité, waarbij de ministers verantwoordelijk worden voor (meerjarige) budgettaire enveloppes, zal mee die cultuurshift in beleids- en begrotingsprocessen bewerkstelligen.

Aanbevelingen:

- Veranker de principes van heroverwegingen (diepergaande alsook brede) in het beleids- en begrotingsproces van de Vlaamse overheid door een agenda aan uitgaventoetsingen af te spreken (idealiter bij het begin van een legislatuur) alsook de uitgaven periodiek (ten minste om de 7 jaar) breed te laten evalueren.
- Maak hierbij een onderscheid tussen de frequentie van een brede heroverweging (met een langere tijdshorizon) en die van diepgaande uitgaventoetsingen

Transparante scope bij aanvang

Het uitgangspunt van een brede heroverweging is dat de volledige scope van de begroting in de oefening vervat zit. **In de praktijk echter werden om verschillende redenen keuzes gemaakt over wat in de scope wordt meegenomen, en wat buiten de scope valt.** Die keuzes kunnen gebaseerd zijn op de praktische haalbaarheid om binnen een bepaald tijdsbestek onderbouwde adviezen te genereren met de nodige diepgang. De stuurgroep kon echter observeren dat ook om andere redenen keuzes over de scope werden gemaakt. Bijvoorbeeld omdat nieuw beleid nog maar net uitgerold was, of dat een verandering van bestaand beleid in voorbereiding was. Ook de link met het relancebeleid werd aangehaald om bepaalde thema's buiten scope te zetten, alsook de politieke (on)haalbaarheid om bepaalde beleidselementen ter discussie te stellen. Zo zijn **bepaalde (delen van) entiteiten expliciet aan de kant gaan staan** van deze oefening, vaak zonder afdoende uitleg waarom men niets of heel weinig in scope toeliet.

Aanbevelingen:

- Maak bij aanvang politieke afspraken over de scope en specificeer die in de diverse taakopdrachten concreet in termen van begrotingsartikelen en fiscale aftrekposten. Vermits fiscale uitgaven en subsidies analoog zijn in budgettaire impact⁴, worden bij de vaststelling van de scope uitgavenposten en fiscale aftrekposten best gezamenlijk en gelijkwaardig behandeld.
- Motiveer bij aanvang duidelijk waarom entiteiten of beleidselementen buiten de scope worden gehouden.

⁴ Zie bijvoorbeeld G. Mankiw (2010), 'The blur between spending and taxes', <https://scholar.harvard.edu/mankiw/content/columns-and-talks>

Onafhankelijke ambtelijke oefening

Een brede heroverweging of een diepergaande spending review is idealiter een oefening waarbij ambtenaren (met grondige kennis van het terrein) en externe experts samenwerken om bestaand beleid zo objectief mogelijk, onderbouwd en kritisch te evalueren. De finaliteit van benchmarking, het kritisch bekijken van bestaande studies en evaluaties, en analyses bestaat erin om inzichten te genereren die (1) pistes voor verdere exploratie blootleggen, en (2) verschillende mogelijke scenario's aan de oppervlakte brengen en bespreekbaar maken, zonder daarom een richting of conclusie op te leggen. Dat moet kunnen gebeuren met een grote mate van **autonomie en onafhankelijkheid**. Het is te vermijden dat de uitvoerders van de oefening tussen hamer en aambeeld van de stuurgroep en de politiek verantwoordelijken komen te zitten en daardoor thema's niet op tafel leggen die een mogelijke politieke gevoeligheid hebben. Een brede heroverweging kan pas slagen als die uitgewerkt wordt in onafhankelijkheid maar met **politieke gedragenheid**. Hiervoor is **transparantie en een open debat** vereist, waarbij het mogelijk is nieuwe pistes te verkennen en voorbij bestaande structuren te denken. Dat vereist niet alleen inzicht, maar ook creativiteit en verbeelding en afstand durven nemen van de status-quo en gevestigde belangengroepen. Daarbij moet de blik niet alleen op de afzonderlijke beleidsmaatregelen worden gericht ("in welke mate dragen ze op een efficiënte manier bij aan de realisatie van de beleidsdoelen?"), maar moet ook gedacht worden vanuit de beleidsdoelen zelf ("met welke scenario's kunnen de beleidsdoelen bereikt worden?"). Vervolgens is het aan de beleidsmakers om beslissingen te nemen en keuzes te maken. Dergelijke oefening impliceert dan ook dat voorafnames qua thema's, entiteiten of beleidsdoelstellingen niet wenselijk zijn.

Aanbevelingen:

- Maak bij aanvang en na een duidelijke scopebepaling duidelijk dat de heroverweging een beleidsvoorbereidende en onafhankelijke ambtelijke oefening is (die gestut wordt door licht dat van buitenaf schijnt).

Governance

Over de governance van de Vlaamse Brede Heroverweging is vooraf goed nagedacht. 11 projectgroepen trokken de werkzaamheden waarvan 10 op het niveau van het beleidsdomein plus nog één transversale projectgroep m.b.t. sociale correcties. Naast ambtelijke vertegenwoordiging in de projectgroepen was er ook telkens een vertegenwoordiging van DFB en IF, aangevuld door externe experts. De meeste van die projectgroepen kwamen geregeld samen, de stuurgroep zorgde voor tijdige feedback op de tussentijdse oplevermomenten. Een vergadering van de klankbordgroep met de kabinetten en een brief aan de leden van de Vlaamse Regering zorgde voor tussentijdse politieke rapportering.

Ondanks de heldere governance bleek al snel een **spanningsveld** te ontstaan tussen de stuurgroep en de projectgroepen, omdat soms, al of niet op eigen initiatief, de scope werd beperkt omwille van eerdere afspraken in het regeerakkoord, of omwille van eerdere afspraken gelinkt aan het herstelbeleid van de Vlaamse Regering. De stuurgroep heeft uiteraard alle begrip voor de waarde en het belang van het **regeerakkoord**, maar wijst er tegelijk op dat de wereld van 2021 er anders uitziet dan de wereld van 2019. Het moet daarom mogelijk zijn om alternatieve pistes te exploreren. Een

tweede argument dat vaak werd ingeroepen, was het belang van de entiteit of uitgavenpost in het kader van het **herstelbeleid**. Hier werd vaak de denkfout gemaakt dat, wanneer men bijkomende relanceuitgaven mocht doen, men daarmee vrijgesteld zou zijn voor alle uitgavendoorlichtingen. Een brede heroverweging of een uitgaventoetsing beoogt immers een recurrente verschuiving van beleidskredieten (binnen beleidsdomein of richting algemene middelen) terwijl de relancemiddelen eenmalig zijn.

Aanbevelingen:

- Zorg voor politiek draagvlak bij aanvang, bij de bepaling van de doelstellingen en de scope, en bij de oplevering van de resultaten. De terugkoppeling tussen begin en einde is louter van informatieve aard.
- Durf het regeerakkoord in vraag te stellen wanneer de context waarin het is geschreven drastisch gewijzigd is, zoals het geval is met de COVID19-crisis.
- Hou verschillende oefeningen duidelijker uit elkaar. Eenmalige relanceuitgaven sluiten deelname aan de VBH bijvoorbeeld niet uit. Bij de Vlaamse Brede Heroverweging worden ineffectieve beleidsmaatregelen in vraag gesteld, bij het herstelbeleid worden specifieke maatregelen genomen om het economisch en maatschappelijk weefsel te herstellen. Uiteraard moet men bij een heroverweging wel rekening houden met mogelijke negatieve impact op grotere doelstellingen zoals relance, vergroening en digitalisering.
- Zorg voor voldoende gewicht aan externe experts en waak over interesse-/belangenconflicten.
- Geef een breder mandaat aan de stuurgroep. Zo kan men de stuurgroep (1) initiatiefrecht geven om onderzoek uit te voeren, (2) de mogelijkheid 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.

Timing

De Vlaamse Brede Heroverweging heeft iets in gang gezet. Het succes ervan hangt niet enkel af van de geleverde output, maar ook van het **gevoerde proces en de langetermijneffecten** die de oefening heeft. Na 2022 is het zaak om deze cultuur structureel te verankeren in de beleids- en begrotingscyclus.

De stuurgroep heeft begrip voor het korte tijdsbestek waarin deze eerste Vlaamse Brede Heroverweging heeft plaatsgevonden. Dat korte tijdsbestek 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 uitdaging**. Daarnaast was de finaliteit van de oefening ook gericht op de korte termijn (voorbereiding begroting 2022). Maar bepaalde heroverwegingen zijn niet opgestart omdat de resultaten ervan niet tijdig zouden klaar zijn. Dat in sommige gevallen de resultaten niet tijdig klaar zijn, mag evenwel geen obstakel zijn om het dan maar niet te laten gebeuren.

Grote heroverwegingen vergen een langere periode van analyse en uitwerking, met het meenemen van inzichten van een voldoende brede waaier aan belanghebbenden, en kunnen vaak ook niet op heel

korte termijn geïmplementeerd worden en tot resultaten leiden. Men houdt dus idealiter de nodige tijd voor de analyse en onderbouwing van de heroverweging voor ogen, maar ook voor de tijdshorizon die men voor ogen heeft voor implementatie. Het is daarom ook aangewezen dat er een vervolgtraject komt op deze oefening. Hierna geven we ook een aanzet voor een mogelijke agenda op korte en middellange termijn.

Aanbevelingen:

- Voorzie, gelet ook op het verschil in maturiteit en de tijd nodig om relevante datasets te bekomen, voldoende tijd om heroverwegingen (uitgaventoetsingen dan wel een brede heroverweging) uit te voeren.
- Werk voor een heroverweging met verschillende tijdshorizonten, om zo tot scenario's te komen die mogelijk zijn op korte, middellange en lange termijn en die regeerperiodes kunnen overschrijden.
- Gebruik de opgeleverde analyses maximaal voor de begrotingsopmaak 2022.
- Maak een stappenplan tot en met 2024 voor diepergaande heroverwegingen (uitgaventoetsingen). Een brede heroverweging voorzien in het voorjaar van 2024 kan dienen om de bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerakkoord mee vorm te geven.

Belanghebbenden

De oefening van de Vlaamse Brede Heroverweging was aangekondigd via een Mededeling aan de Vlaamse Regering en heeft op een bepaald moment geleid tot tal van parlementaire vragen. De stuurgroep was hierin echter duidelijk. Het betreft een ambtelijke oefening waar, eens opgeleverd aan de Vlaamse Regering, ook uitleg kan worden verschaft aan het **Vlaams Parlement**. Hetzelfde geldt voor de **belanghebbenden** die ook met vragen zaten over de scope en diepte van de onderzoeken.

Aanbevelingen:

- Wees transparant in de stappen die worden gezet naar de belanghebbenden.
- Gun de benodigde tijd om de onderzoeken te laten uitvoeren zonder tussentijdse interventies van belanghebbenden.

Focus op proportionaliteit m.b.t. onderzoek

De minimale set van vragen omvat ook een vraag naar mogelijke scenario's om de uitgaven te reduceren met 5% en 15% respectievelijk. Die vraagstelling heeft tot doel om twee dynamieken te bevorderen: enerzijds zorgt die ervoor dat men de focus legt op de grotere budgetten, anderzijds stimuleert de uitdaging om 5% en 15% besparingspistes te creëren het out-of-the-box denken. In de praktijk kon de stuurgroep vaststellen dat **vaak veel aandacht en onderzoeksmiddelen werden besteed aan kleinere budgetten** en dat de proportie tussen het budgettair gewicht van een beleidselement en het gewicht dat dit kreeg in de heroverweging scheef zat. Uiteraard is het nuttig dat elke uitgave, groot of klein, goed overwogen wordt. Doch de focus op kleinere budgetten mag geen

ontsnappingsroute vormen om de grote vragen te vermijden. Tevens is er een risico op overonderzoeken met marginale winst aan inzichten. Voor sommige issues is reeds **voldoende bestaand onderzoek en inzichten aanwezig**, of zal bijkomend onderzoek geen uitsluitsel kunnen geven over nog openstaande onbekende parameters. Door scenario- en sensitiviteitsanalyse kan men toch tot besluiten komen. Bovendien leidt een verenging van de oefening tot de kleinere brokken ervoor dat het moeilijker wordt om 5% of 15% pistes te realiseren.

Aanbevelingen:

- Wijs bij aanvang meer op het belang van bestaande kennis en data. Er is al heel veel onderbouwing. Vaak bestaat de uitdaging erin om alles samen te brengen en er een analyse op te doen. Voor beleidsevaluaties kunnen ook pistes voor alternatief beleid worden ontwikkeld op basis van managementinzichten.
- Wijs bij aanvang meer op het belang van aanwenden van onderzoeksmiddelen bij grote uitgavenposten volgens het proportionaliteitsbeginsel.
- Wijs bij aanvang meer op het belang van aanwenden van onderzoeksmiddelen waar er een duidelijk tekort is aan gegevens en onderbouwde inzichten en waar dit via onderzoek remedieerbaar is.

Onderzoekscapaciteit

Er werd een **raamovereenkomst** voor extern evaluatieonderzoek via DFB aangeboden om van af te nemen, met als aanbieders Deloitte, Idea en KULeuven. Er werd expliciet gevraagd om **externe experts** op te nemen in de verschillende projectgroepen, die de werkzaamheden mee opvolgden. Er werd echter, gezien de korte doorlooptijd van de Vlaamse brede heroverweging, ook een oproep gedaan om zoveel mogelijk gebruik te maken van **bestaand onderzoek en managementervaring**. De stuurgroep stelt vast dat het enigszins lang duurde voor er zicht kwam op de onderzoeken die men extern zou laten uitvoeren en dat er sprake was van een bottleneck bij de externe onderzoekspartners. Tegelijk stelt de stuurgroep vast dat het gebrek aan interne capaciteit of het gebrek aan data, wordt ingeroepen om te legitimeren waarom men geen uitspraken kan doen over effectiviteit van beleid.

Aanbevelingen:

- Voorzie in voldoende interne kennis inzake beleidsevaluatie binnen de beleidsdomeinen. Zorg voor een degelijke beleidsevaluatie-agenda.
- Veranker ook deze kennis inzake beleidsevaluatie op een centraler niveau waardoor schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd en een overheidsbrede invalshoek kan worden gehanteerd/gegarandeerd.
- Voorzie in rotatieplicht voor evaluatie-dienstverleners.
- Investeer in goede data en goede evaluatieve onderzoeken.

Subsidiepolitiek

De Vlaamse overheid is een grote **subsidieverstrekker**. Het subsidieregister biedt een opportuniteit om de subsidiestromen in Vlaanderen in kaart te brengen, transparant te ontsluiten en dubbele

subsiëring te vermijden. Het biedt daarnaast ook een kans om de subsidiepolitiek as such grondig te herbekijken. Meer bepaald moeten beleidsmakers zich telkens afvragen of er een rol is weggelegd voor de overheid en desgevallend hoe dat overheidsoptreden best wordt ingevuld (via bv. regulering, financiële of sociale sturing).

Aanbevelingen:

- Grijp het momentum van het subsidieregister aan om verdere stappen te zetten in het objectiveren van de subsidiepolitiek van de Vlaamse overheid.

Systemische analyse

De aanpak met verschillende projectgroepen gebaseerd op beleidsdomeinen houdt het risico in van silo-denken, waarbij de interrelaties tussen de beleidsdomeinen niet worden meegenomen. In de toekomst is het aangewezen om naast deze aanpak ook via een systemische aanpak de interactie tussen beleidsinstrumenten, zowel binnen het beleidsdomein als tussen de beleidsdomeinen, mee te nemen in de evaluatie van beleidsinstrumenten. Vanuit die invalshoek kunnen niet alleen efficiëntiewinsten worden gedetecteerd maar ook negatieve oversijpelingeffecten waarbij een besparing bij het ene beleidsinstrument bijkomende middelen vereist bij een ander beleidsinstrument om de negatieve effecten te compenseren of de effectiviteit van een ander beleidsinstrument reduceert. Voorbeelden kunnen zijn:

1. Binnen een beleidsdomein: de wisselwerking FWO/BOF
2. Tussen beleidsdomeinen: werk/welzijn (instrument dienstencheques); onderwijs / VDAB (veel schoolverlaters zonder diploma; opkrikken van de activiteitsgraad); O&O / onderwijs (wetenschapstalent); omgeving / landbouw / economie i.v.m. behalen van milieudoelstellingen;

Aanbevelingen:

- Implementeer waar nodig een systemische aanpak, waarbij ook de impact van beleidsinstrumenten over de beleidsdomeinen heen in kaart wordt gebracht.
- Baken de heroverwegingen ook thematisch af in plaats van uitsluitend volgens de scheidlijnen van beleidsdomeinen. In het geval van bijvoorbeeld een heroverweging van het klimaat/energiebeleid is het aangeraden alle begrotingsartikelen van OMG, LV en EWI en eventuele fiscale uitgaven die daarvoor van belang zijn, als scope/basis te hanteren voor dergelijke overweging. Een projectgroep samengesteld uit experts van alle relevante beleidsdomeinen en externen kunnen zo gezamenlijk en ontkokerd kijken wat wel /niet werkt bij klimaatbeleid en wat effectieve en efficiënte instrumenten zijn om de (Europees) afgesproken doelen te halen. Met een thematische aanpak worden de beleidsdomeinen gevraagd samen te werken en over de schutting van hun eigen beleidsdomein heen te kijken.

C. Vervoltraject

De stuurgroep heeft vastgesteld dat een aantal belangrijke heroverwegingen op stal zijn gebleven, zowel naar thema's als naar de toegevoegde waarde van de vele rechtspersonen van de Vlaamse overheid.

Zelf hebben de projectgroepen volgende voorstellen gedaan voor uitgaventoetsingen.

Tabel 1. Voorstellen uitgaventoetsingen vanwege de projectgroepen

Beleidsdomein	Voorgestelde topics
EWI	<ul style="list-style-type: none">• Systemische spending review over hele Vlaamse begroting in functie van productiviteitsagenda⁵
LV	<ul style="list-style-type: none">• Brede weersverzekering
FB	<ul style="list-style-type: none">• Fiscale begunstiging van overdracht van familiebedrijven (+desgevallend alternatieven voor afschaffen meeneembaarheid RR indien voorstel van afschaffen niet doorgaat)
OMG	<ul style="list-style-type: none">• (Kosten)effectiviteitsanalyse van sectorinstrumenten landbouw en omgevingsinstrumenten in kader van omgevingsdoelstellingen• Effectiviteitsanalyse ondersteuningsinstrumenten in de gemeentelijke rioleringsopgave;• Evaluatie efficiëntie onderzoek en monitoring;• Evaluatie van de (omgevings)regelgeving;• Evaluatie van diverse instrumenten van het woonbeleid door het Steunpunt wonen.
CJSM	/
MOW	<ul style="list-style-type: none">• Reeds voorzien een MKBA regionale luchthavens ; verder onderzoek retributies en kostendekkingsgraad De Lijn
WVG	<ul style="list-style-type: none">• Integreeren van de drie zorgbudgetten
WSE	<ul style="list-style-type: none">• IBO• Belang maritieme sector voor Vlaanderen
KBBJ	<ul style="list-style-type: none">• Organisatie Vlaamse overheid (Ago)
OV	/

⁵ OECD (2019), In-Depth Productivity Review of Belgium, is een voorbeeld van zo een aanpak en biedt de overheden in ons land diverse handvaten om een productiviteitsverhogende agenda uit te voeren.

Sociale correcties	<ul style="list-style-type: none"> • Vervolgonderzoek naar de interactie-effecten tussen fiscale en directie toeslagen, participatieaanslagvoeten en beleidsdomein-overschrijdende opties
--------------------	--

Tabel 1 bevat een lijst van uitgaventoetsingen. Maar er blijven nog een aantal blinde vlekken alsook kunnen een aantal onderwerpen, zoals opgegeven in Tabel 1, verder worden gepreciseerd. Zonder exhaustief te willen zijn, ziet de stuurgroep zes belangrijke topics voor een uitgaventoetsing op korte termijn.

1. Systemische benadering beleid naar groene transformatie (relevante posten van OMG, MOW, EWI, LV, ...)

2. Een grondige doorlichting van de verkavelde Vlaamse overheid

In het kader van de VBH heeft Deloitte voor Ago een verkennende studie aangevat om het terrein van de verzelfstandigde entiteiten te duiden. Vastgesteld wordt: een grote veelheid en diversiteit. Er worden 92 entiteiten geteld, met de subentiteiten erbij loopt dat op tot 222. Niet minder dan 24 statutaire varianten worden opgelijst. Het personeelsbestand wordt op 42.722 afgeklopt⁶.

De invalshoek van de studie is veeleer die van inkanteling. Voor vrijwel elk beleidsdomein worden meerdere agentschappen met naam vermeld als potentiële kandidaten voor inkanteling. De probleemstelling gaat evenwel verder. Ook fusies, afsplitsingen en eventuele stopzettingen/verkoop dienen onderzocht te worden, evenals de manier waarop ondersteunende taken best worden georganiseerd. Dat vergt grondiger en professioneel studiewerk. Hieromtrent beveelt de stuurgroep een diepergaande heroverweging met betrekking tot de veelheid aan rechtsvormen binnen de Vlaamse overheid tesamen met de taakstelling voor een overheidsinstelling of onder welke voorwaarden (vb. correcte prijszetting) die moet optreden op domeinen waar marktpartijen aanwezig zijn⁷.

3. Onderzoek de problematiek van omgevingsvergunning/vergunningen als een transversaal onderzoeksthema.

Hierbij houden we best in het achterhoofd dat de waardevermeerderende onderhoudsinvesteringen (onder het motto 'eerder houden dan bouwen') heel productief zijn en met minder transactiekosten kunnen worden doorgevoerd.

⁶ Het is daarom al nuttig om het VBH voorstel van een participatieregister aan te vullen met een register van fysieke indicatoren (zoals personeelsaantallen) en performantie-indicatoren. De rapportering van de relevante input- en outputindicatoren is immers ook instrumenteel in het kader van beheersefficiëntie en de beleidseffectiviteit van de verzelfstandigde entiteiten (knipperlichtenprocedure).

⁷ Ter illustratie denken we hierbij aan de qua omvang grootste organisaties zoals de VRT, FIT (gratis onderzoeken naar mogelijke buitenlandse afzetmarkten), de waterzuiveringsmaatschappij, VDAB, Vito, PMV (bancaire of venture activiteiten naast participaties/rol van een Vlaamse investeringsmaatschappij).

4. Heroverweeg de omvang en verdeelmaatstaven van de financieringsstromen naar steden en gemeenten.
5. Onderzoek de shift naar actieve verkeersmodi met oa. de problematiek van de huidige kostendekkingsgraad van de Lijn en luchthavens
6. Onderzoek hoe het secundair en hoger onderwijs kan worden gerationaliseerd