



WIJZIGINGEN BESLUIT VLAAMSE CODEX OVER- HEIDSFINANCIËN

Advies 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

Adviesvraag	Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juli 2014 tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering en het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019	
Adviesvrager	Matthias Diependaele - Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed	
Ontvangst adviesvraag	15 juli 2022	
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)	
Goedkeuring raad	22 augustus 2022	
Contactpersoon	Erwin Eysackers	eeysackers@serv.be
Contactpersoon	Peter Van Humbeeck	pvhumbeeck@serv.be

De heer Matthias DIEPENDAELE

Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Koning Albert II-laan 7

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Adviesvraag wijzigingen BVCO

Mijnheer de minister

U vroeg de SERV op 15 juli 2022 om advies over **wijzigingen aan het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (BVCO)**.

De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (VCO) en het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 (BVCO) traden in werking op 1 januari 2020, zodat een volledige begrotingscyclus van opmaak, aanpassing en uitvoering ondertussen doorgemaakt is. Dit ontwerp van besluit wil de praktische verbeter- en verduidelijkingsopportunities gedetecteerd bij de eerste decreetevaluatie van de VCO vertalen en uitvoeren naar wijzigingen aan het BVCO. Hierbij is het - zoals bij de wijziging van de VCO - de bedoeling om inconsistenties, onduidelijkheden en hiaten in het huidig juridisch kader weg te werken, de wetgeving eenduidiger te formuleren, en aanpassingen in functie van beslist beleid te realiseren. Het voorliggend ontwerp van besluit geeft dan ook uitvoering aan de conceptnota 'subsidies in goede banen' aangenomen door de Vlaamse Regering voor het zomerreces 2021.

Globaal

De SERV staat globaal positief tegenover de voorgestelde wijzigingen en aanvullingen, en ondersteunt dan ook de implementatie ervan.

Onderstaand wordt op een aantal elementen dieper ingegaan, en stelt de SERV enkele wijzigingen en aanvullingen voor.

Bij art. 5: brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen

Art. 5 legt de principes vast die bij brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen worden gehanteerd. Het nieuwe artikel bevat ook bepalingen over de projectgroep(en) en -voorzitters en over de verspreiding van de eindrapporten. De principes worden nader toegelicht in het verslag bij het BVCO en zijn geënt op de spelregels die werden opgesteld door de Werkgroep Leesbaarheid van de Begroting van het Vlaams Parlement.

De SERV kan zich achter deze principes scharen. Ze zijn gebaseerd zijn op de ervaringen van de eerste Vlaamse Brede Heroverweging die tijdens de eerste 9 maanden van 2021 liep. De SERV ondersteunt dat het Departement Financiën en Begroting een belangrijke rol krijgt in het horizontale beleid inzake heroverwegingen en uitgaventoetsingen en de integratie ervan in de beleids- en begrotingscyclus.

Toch meent de SERV dat de regeling nog onvolkomen is. Hij verwijst daarvoor naar zijn advies van 27 juni 2022 'De Vlaamse Brede Heroverweging als opstap naar een structureel evaluatiebeleid'. Achterliggend hieraan is de vaststelling dat tot dusver, en ook in dit BVCO, de connectie tussen het begrotingsmatige en het beleidsmatige nog te weinig wordt gemaakt. Uitgaventoetsingen en brede heroverwegingen enerzijds en beleidsevaluaties anderzijds zijn nog te veel gescheiden werelden. Een afzonderlijk beleid of beleidskader rond heroverwegingen en uitgaventoetsingen enerzijds en beleidsevaluaties anderzijds is artificieel en zorgt voor versnippering en inefficiënties. Een meer integrale benadering sluit aan bij de filosofie van de Beleids- en Begrotingstoelichtingen (BBT's). In die filosofie wordt beleids- en begrotingsinformatie als geheel gepresenteerd, in plaats van de vroegere afzonderlijke beleidsbrieven en begrotingstoelichtingen.

Concreet vraagt de SERV dat in het BVCO en in het bijbehorende Verslag aan de Vlaamse Regering meer duidelijkheid wordt gegeven over:

- *De timing en frequentie van toekomstige brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen.* Duidelijkheid daarover is nodig om te kunnen zorgen voor een goede (meerjaren)agenda van uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties, en voor een betere planning en voldoende tijd voor een brede heroverweging.
- *De governancestructuur en afbakening van rollen en verantwoordelijkheden bij brede heroverwegingen.* Er lijkt geen sprake meer te zijn van een stuurgroep die het proces van een brede heroverweging uitgevoerd door projectgroepen begeleidt?
- *De wijze waarop transparantie wordt gegeven over de politieke beslissingen naar aanleiding van de resultaten van een brede heroverweging of uitgaventoetsing.* De opname in het eindrapport van de eventuele reactie van de bevoegde minister op de analyse is louter een optie als de minister dat wenst (geen verplichting), en er is geen regeling die de minister of de regering verplicht om x weken na de publicatie van het eindrapport (dan wel in een BBT) aan te geven welke concrete beleidsconclusies en -voornemens volgen uit de uitgevoerde heroverweging of uitgaventoetsing.

- *De wijze waarop de capaciteitsopbouw zal plaatsvinden.* Dit is opgenomen als principe maar op dit vlak stelt het Verslag aan de Vlaamse Regering enkel: 'Dit principe wordt bewaakt door – voor zover dat nog niet het geval is - binnen de departementen multidisciplinaire teams uit te bouwen, die kennis vergaren inzake brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen. De leden van die teams hebben reeds enige beleids- en financiële expertise inzake overheidsbeleid opgebouwd'. Er is dus enkel geen enkele verplichting voor de departementen om dit in de praktijk ook effectief te doen.
- *De concrete rollen en opdrachten van het Departement Financiën en Begroting.* Het Verslag bij het BVCO bevat hierover enkele indicaties. Zo zal het Departement het proces van de uitgaventoetsingen coördineren, betrokken worden in elke projectgroep en waken over het horizontale beleid inzake uitgaventoetsingen en de integratie ervan in de beleids- en begrotingscyclus. Ze publiceert de eindrapporten en de taakopdrachten/plannen van aanpak die door de projectgroep zijn gevalideerd op haar website. Dit lijkt volgens het Verslag aan de Vlaamse Regering echter enkel over uitgaventoetsingen te gaan en niet over heroverwegingen?

Ten gronde is het volgens de SERV wenselijk dat het Departement Financiën en Begroting een grotere en actievere rol krijgt, eventueel in samenwerking met het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken. Volgens de SERV is er nood aan een organisatiestructuur die het evaluatiebeleid verder uitwerkt, organiseert en opvolgt. Een centrale expertisecel met voldoende mandaat is noodzakelijk als trekkende instantie. Die moet het evaluatiebeleid opzetten, promoten, coördineren, opvolgen en verbeteren vanuit een *whole-of-government* perspectief, in nauwe samenwerking met alle entiteiten. Het SERV-advies van 27 juni 2022 is daarop uitgebreid ingegaan.

In relatie tot het BVCO kan bijvoorbeeld specifiek worden gewezen op:

- *De rol inzake capaciteitsopbouw rond heroverwegingen en uitgaventoetsingen.* Dit lijkt volgens het Verslag aan de Vlaamse Regering volledig aan de entiteiten te worden overgelaten (cfr. supra), terwijl er efficiëntie-, tijd- en leerwinsten te halen zijn wanneer de kennisopbouw en ervaringsuitwisseling ook centraal wordt georganiseerd en uitgebouwd, én dit niet los gebeurt van initiatieven rond de verdere uitbouw van beleidsevaluatieteams.
- *De problematiek van databeschikbaarheid.* Kennis- en capaciteitsopbouw op zich zijn niet voldoende, er zijn ook investeringen nodig in beleidsdata. Evaluatie vergt structurele initiatieven gericht op een hoge beschikbaarheid van prestatie- en evaluatie-informatie. Ook kan of moet het Departement Financiën en Begroting (in samenwerking met het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken) een belangrijke rol opnemen om dit aan te kaarten, ook gelet op de ambities inzake prestatiegeïnformeerd begroten.

- *De nood aan betere coördinatie, selectie en planning van evaluaties* (incl. heroverwegingen en uitgaventoetsingen). Zo zijn de criteria die werden gebruikt voor de selectie van de nieuw geplande uitgaventoetsingen 2022-2024 onduidelijk. Het Departement Financiën en Begroting zou (in samenwerking met het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken) het voortouw moeten nemen om, zoals in tal van andere landen, te komen tot een overheidsbrede evaluatieagenda die jaarlijks wordt geactualiseerd, met een vooruitblik van 3 tot 5 jaar. Het veronderstelt de opmaak van evaluatieplannen in elk beleidsdomein die na discussie en afstemming worden samengevoegd. Een goed proces voor de selectie van de prioritair te evalueren thema's - met inbreng van stakeholders - zal het vertrouwen en het draagvlak versterken.

Bij art. 14: opdracht Inspectie van Financiën

De SERV staat positief tegenover de voorgestelde bijkomende en/of uitgebreide opdrachten van de Inspectie van Financiën, en in het bijzonder dat **vraagstellingen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid** steeds onderdeel dienen uit te maken van de te verlenen adviezen.

Bij art. 26: periodieke beleidsevaluatie subsidies

SERV staat positief tegenover de verplichte periodieke evaluatie van subsidies en subsidiekaders (cf. advies dd 7 maart 2022) en de voorgestelde nadere invulling daarvan in het BVCO.

Wel stelt de SERV twee aanvullingen voor, mee geïnspireerd door het SERV-advies van 27 juni 2022:

1/ De transparantie van de evaluaties kan beter. Die is in de voorgestelde regeling immers erg beperkt. De evaluaties moeten enkel ter beschikking worden gehouden van de inhoudelijk bevoegde minister, de Vlaamse minister bevoegd voor het budgettair beleid, de instantie die bevoegd is voor de begroting, en de Inspectie van Financiën. Het lijkt eerder aangewezen om, naar analogie met de regeling voor brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen, de evaluatierapporten (of toch minstens die over subsidiekaders) bekend te maken op de website van de instantie die bevoegd is voor de begroting. Dit kan ook de kwaliteit en leereffecten van de evaluaties bevorderen.

De repliek op en doorwerking van de conclusies van de evaluaties is in principe verzekerd doordat volgens de VCO er na elke vijf jaar op basis van de evaluatie een uitdrukkelijke goedkeuring door de Vlaamse Regering nodig is om de subsidie verder te zetten of bij te stellen.

2/ Ook voor beleidsevaluaties van subsidies en subsidiekaders is het volgens de SERV noodzakelijk dat er een zekere mate van coördinatie en capaciteitsopbouw gebeurt. Het BVCO bevat al enkele voorwaarden waaraan zo'n beleidsevaluatie moet voldoen, maar er is (anders dan voor brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen) geen betrokkenheid of opvolging door het Departement Financiën en Begroting voorzien.

Volgens de SERV is het wenselijk dat het Departement samen met de Inspectie van Financiën de uitdrukkelijke opdracht krijgt om, net zoals bij heroverwegingen en uitgaventoetsingen, te waken over het horizontale beleid inzake periodieke beleidsevaluaties van subsidies, door toe te zien op de naleving van de periodieke evaluatieverplichting, bij te dragen aan capaciteitsopbouw terzake bij de inhoudelijk bevoegde beleidsdomeinen, en periodiek te zorgen voor een meta-analyse en leerlessen van de uitgevoerde evaluaties.

Tot slot wijst de SERV erop dat de evaluatiewijzen van brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen (artikel 5) en deze van de periodieke beleidsevaluatie van subsidies (artikel 26) in essentie dezelfde vraagstellingen opleggen, maar dat deze aanzienlijk minder uitgewerkt worden bij de evaluatie van subsidies. Dit lijkt gerechtvaardigd in zoverre dat de evaluatie van een subsidie of subsidiekader ongetwijfeld vaak een kleinere schaalgrootte heeft dan een heroverweging of uitgaventoetsing, maar meer expliciete afstemming en interne consistentie tussen beide is wenselijk.

In het bijzonder dient vermeden te worden dat de hoofdvragen van een beleidsevaluatie (zie het eerste evaluatieprincipe in artikel 5, met als centrale elementen: is financiering door overheidsmiddelen doelmatig en verantwoord?; zijn efficiëntie- of effectiviteitswinsten mogelijk?) niet of slechts zijdelings behandeld worden bij de evaluatie van een subsidie of subsidiekader. De vereiste verduidelijking van een subsidie of subsidiekader (zie de eerste voorwaarde voor dergelijke evaluatie in artikel 26) is immers zeer ruim geformuleerd, en voorziet niet expliciet dat naast de omschrijving ook de relevantie, efficiëntie en effectiviteit van de subsidie of het subsidiekader aan bod komen.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter