



Rekenhof



Op weg naar een Vlaamse prestatiebegroting

Stand van zaken en verbeterpunten



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, september 2024



Rekenhof

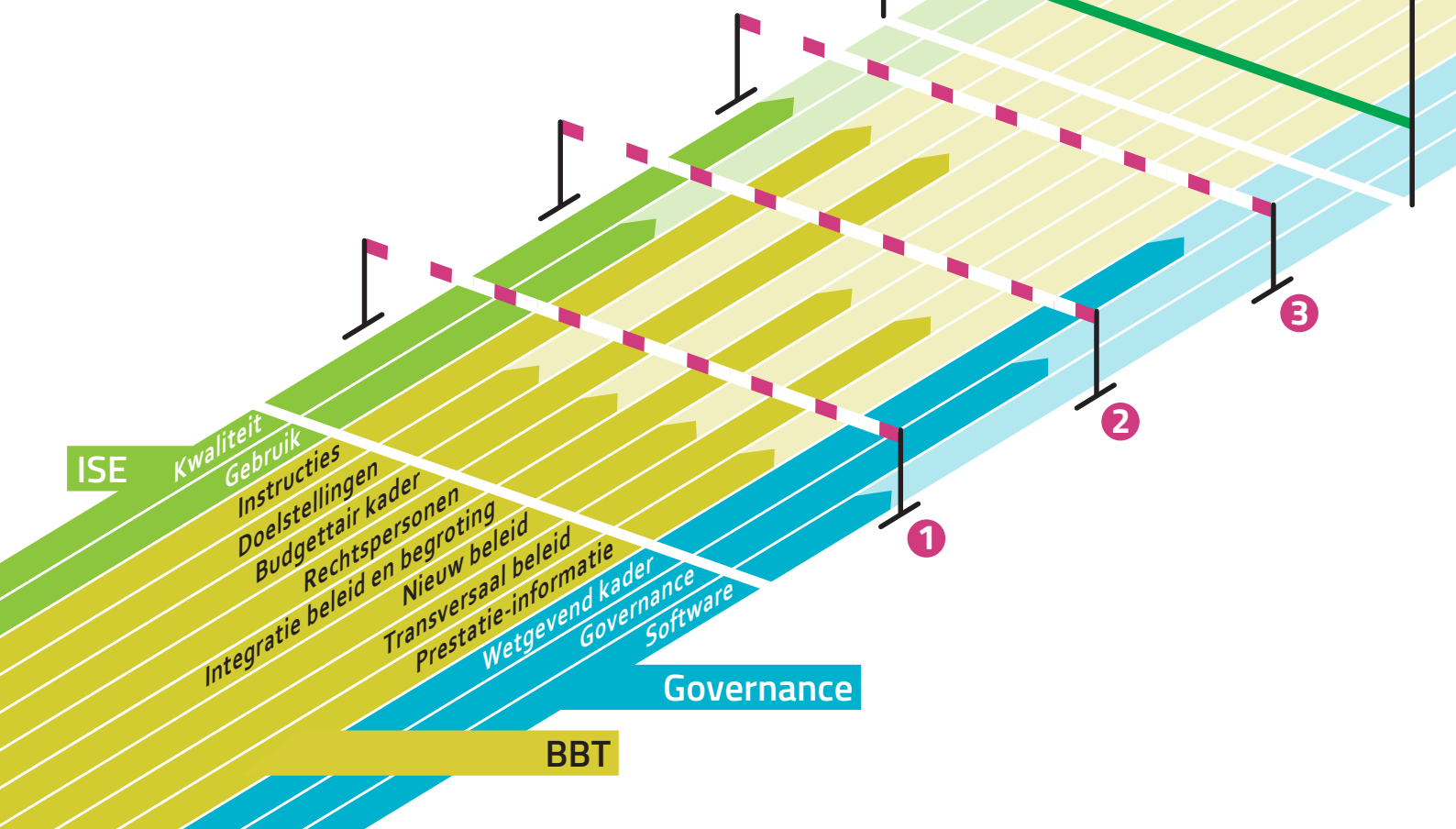
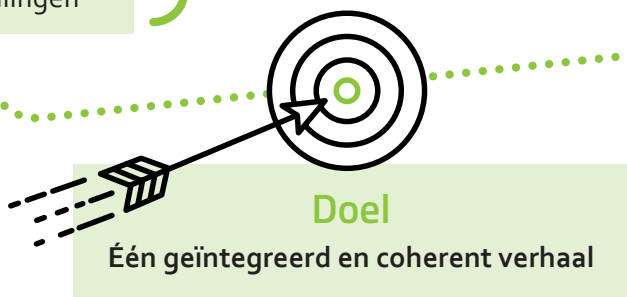
Op weg naar een Vlaamse prestatiebegroting

Stand van zaken en verbeterpunten



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 17 september 2024
Vlaams Parlement, 37-A (2024-2025) – Nr.1

Op weg naar een Vlaamse prestatiebegroting



Samenvatting

De Vlaamse overheid werkt al sinds haar visienota in 2016 aan een strategisch en juridisch kader voor prestatiegeïnfomeerd begroten en heeft de voorbije jaren belangrijke bijkomende stappen gezet. Door prestatie-informatie, gebaseerd op, onder meer, indicatoren en periodieke beleidsevaluaties, op een systematische manier te koppelen aan de begroting en doelstellingen, wil zij het Vlaams Parlement en andere belanghebbenden inzicht geven in de besteding en het doelbereik van de publieke middelen. Een prestatiegeïnfomeerde begroting moet de transparantie verhogen en het besluitvormings- en budgettair proces beter onderbouwen en zo leiden tot beleidsleren.

Het Rekenhof heeft de implementatie van de Vlaamse prestatiebegroting tijdens de legislatuur 2019-2024 geëvalueerd. De focus lag op het wetgevend kader; de herindeling van de begroting in inhoudelijke structuurelementen (ISE's) die het beleid en de begroting verbinden; de kwaliteit en evolutie van de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT's); alsook de beheerstructuur (governance) en de rol van het departement Financiën en Begroting. Het Rekenhof voerde daarvoor een diepgaande documentanalyse uit van de BBT's en relevante nota's, rapporten en notulen. Daarnaast bevroeg het schriftelijk de verantwoordelijken van de BBT's en de leidend ambtenaren in alle entiteiten van de Vlaamse overheid. Het departement Financiën en Begroting, het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, de Vlaamse Statistische Autoriteit en het Agentschap Overheidspersoneel werden bijkomend bevraagd.

Inhoudelijke structuurelementen

De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) heeft het principe van inhoudelijke structuurelementen (ISE) vastgelegd om, over legislaturen heen, stabiele begrotingsartikelen te kunnen koppelen aan variabele, legislatuurgebonden beleidsdoelstellingen. Daartoe heeft de Vlaamse overheid de 53 beleidsvelden onderverdeeld in 129 ISE's. Zij past die ISE-indeling sinds de begroting 2019 toe en koppelt daaraan sinds de begroting 2022 ook de doelstellingen. In de praktijk worden de ISE's echter nog onvoldoende gebruikt om beleids- en begrotingsinformatie geïntegreerd en stabiel voor te stellen over legislaturen heen: de rapportering voorziet nog niet in tijdreeksen per ISE, noch in informatie over beleidsdomeinoverschrijdende beleidsthema's, transversale doelstellingenkaders en impuls kredieten, zoals die ingevolge de COVID-19- en Oekraïne crisissen.

De verdere uitsplitsing van de beleidsvelden in ISE's voldoet aan de meeste kwaliteitsnormen: zij zijn vrij consistent over de beleidsdomeinen heen en geven voor de meeste beleidsdomeinen een meer gedetailleerd inzicht in het Vlaamse beleid en de begrotingscijfers. De Vlaamse overheid heeft het gebruik van de ISE's echter niet consequent doorgetrokken naar alle aspecten van de begroting, zoals de toewijzing van de interne stromen en de resultaten van de Vlaamse rechtspersonen aan een specifiek ISE. Ook ontbreekt momenteel een lexicon met een duidelijke en duurzame omschrijving van de beleidsthema's gevat in elk ISE.

Niettegenstaande de ISE-structuur door de tijd heen stabiel dient te blijven bij reorganisaties, gaven enkele beleidsdomeinen toch aan de ISE's te willen aanpassen aan structuurveranderingen of gewijzigde bevoegdheden. Daarnaast vereisen enkele relatief grote ISE's, nieuwe beleidsitems en de investerings-ISE's nog verdere analyse, die mogelijk tot aanpassingen kan leiden. Een blijvende waakzaamheid voor de stabiliteit van de ISE's is aangewezen.

Om de begrotingsinformatie technisch te kunnen onderverdelen volgens de ISE-structuur, kreeg elk begrotingsartikel een aparte ISE-code, die alleen in combinatie met de beleidsdomeincode uniek is. Daardoor wijzigt de ISE-structuur bij elke aanpassing van de beleidsdomeinstructuur en kunnen beleidsdomeinoverschrijdende thema's niet tot uiting komen. De Vlaamse overheid besliste bovendien transversale beleidsthema's, zoals klimaat of armoede, niet te vertalen in beleidsdomeinoverschrijdende ISE's.

Beleids- en begrotingstoelichtingen

De BBT's brengen voor elk beleidsveld beleids- en begrotingsinformatie samen om coherent te informeren over het geplande of uitgevoerde beleid en de middelen die de bevoegde minister daarvoor wil aanwenden of heeft aangewend. Zij vormen dan ook een belangrijk instrument voor de prestatiebegroting.

De BBT-instructies concretiseren de wettelijke vereisten en behandelen uitvoerig de opmaak en structuur van elke BBT. De instructies vertonen sinds de begroting 2020 enkele belangrijke inhoudelijke evoluties, zoals de bespreking van SMART geformuleerde doelstellingen per ISE in een aparte rubriek; meer aandacht voor transversale, horizontale en overkoepelende doelstellingen; een verdere integratie tussen beleids- en begrotingsinformatie en een groeitraject naar het gebruik van kwaliteitsvolle prestatie-informatie. De instructies speelden bovendien flexibel in op tijdelijke aandachtspunten, zoals de coronamaatregelen en het relanceplan Vlaamse Veerkracht.

Vanaf de begroting 2024 verplichtten de BBT-instructies de opname van ten minste één relevant prestatiegegeven per beleidsveld, met een koppeling naar de doelstellingen. De aparte, opgelegde plaats in de structuur van de BBT, net onder de ISE, legt de nodige focus op die prestatie-informatie, maar verder blijven de instructies op de vlakte over de invulling ervan. Het Rekenhof merkt onder meer op dat die instructies het gebruik van prestatie-indicatoren of bijhorende tijdreeksen, nulmetingen, mijlpalen en metafiches nog niet verplichten. Een meer praktische duiding van prestatie-informatie, met eventueel voorbeelden, ontbreekt, alsook richtlijnen voor een eenvormige en gestructureerde voorstelling van prestatie-informatie. Bovendien blijft de opname van informatie uit de Vlaamse Brede Heroverweging, uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties in de BBT's beperkt tot een vrijblijvende mogelijkheid.

De Vlaamse Regering heeft bij de begrotingsopmaak 2024 gekozen voor 28 BBT's, ingedeeld naar beleidsdomein, beleidsveld of bevoegde minister. De BBT's bevatten 226 strategische doelstellingen en 813 operationele doelstellingen, die doorgaans uitvoerig besproken worden, maar vaak weinig specifiek noch concreet meetbaar zijn. Soms ontbreekt een eenvormige nummering van de doelstellingen over de opeenvolgende BBT's heen, wat de leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid bemoeilijkt. De toelichting bij transversale doelstellingen, zoals die van Vizier 2030, zijn gering.

De bespreking van de budgettaire informatie in de BBT's is vrij goed, al kunnen de verwijzingen naar de doelstellingen nog beter en is er duidelijk minder inhoudelijke informatie over de DAB's en de rechtspersonen dan over de Vlaamse overheidsdiensten. Nieuw beleid komt in de BBT's nog onvoldoende tot uiting in de inleiding of samenvatting en onder de operationele doelstellingen. Meestal ontbreekt een expliciete koppeling met de tabel netto-beleidsruimte van de algemene toelichting en de financiële onderbouwing wordt maar beperkt toegelicht.

Vooraf de departementen hebben in de aanloop naar de begrotingsopmaak van 2024 stappen ondernomen voor de opname van prestatie-informatie in de BBT's. Die informatie bestaat tot dusver vooral uit vermelde acties en initiatieven, vaak zonder ruimere contextomschrijving of concrete,

kwantitatieve gegevens die output of effecten weergeven. De lezer kan dan ook moeilijk inschatten in hoeverre die acties en initiatieven bijdroegen tot het tijdig behalen van de doelstellingen. De algemene toelichting bij de begroting bevat evenmin een samenvattend beeld van de belangrijkste prestatie-informatie.

Prestatie-indicatoren waren maar beperkt aanwezig in de BBT's. Het is pas na de verplichting bij de begrotingsopmaak 2024 dat de BBT's samen een tachtigtal indicatoren opnamen. Het Rekenhof geeft deze indicatoren een matige score. Bij de meeste ervan ontbreekt een streefwaarde. Slechts ongeveer een derde ervan bevat de aanbevolen metafiches en tijdreeksen als vergelijkingsbasis komen in de BBT's nauwelijks voor. Ook de resultaten van de eerste Vlaamse Brede Heroverweging en andere beleidsevaluaties, nochtans belangrijke bronnen van prestatie-informatie, kwamen niet of onvoldoende aan bod.

De huidige BBT's integreren momenteel nog onvoldoende het beleid en de begroting. Ze bieden het doelpubliek te weinig overzichtelijke, relevante informatie over wat precies wanneer met welke middelen zal worden gerealiseerd of is gerealiseerd. De koppeling van beleids- en begrotingsinformatie blijft ook een uitdaging voor de leesbaarheid van de BBT's.

Governance

De VCO en het VCO-besluit hebben de minister bevoegd voor het budgettair beleid, en, bijgevolg, het departement Financiën en Begroting, een centrale rol toebedeeld in het beheer van de Vlaamse prestatiebegroting: zij moeten onder meer instructies opstellen voor de opmaak van de BBT's, brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen coördineren en centraliseren, en bijdragen aan kennisopbouw bij de beleidsdomeinen. De Vlaamse regelgeving heeft voor de organisatie, uitvoering en governance van de BBT's, brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en subsidie-evaluaties concrete regels bepaald, die echter ontbreken voor andere aspecten van de prestatiebegroting, zoals prestatie-indicatoren en doelstellingenmanagement.

Het departement Financiën en Begroting heeft de expertise uit zijn diensten in 2019 samengebracht in een coördinatieteam om prestatiegeïnformeerd begroten geleidelijk te integreren in de bestaande processen. Sinds 2019 bestaat ook een BBT-werkgroep met beleids- en begrotingsexperten uit alle beleidsdomeinen. De departementen Financiën en Begroting en Kanselarij en Buitenlandse Zaken dienen de BBT-werkgroep te coördineren, maar na de initiële opstartfase heeft vooral het departement Financiën en Begroting de coördinatie op zich genomen. De BBT-werkgroep is een informeel netwerk voor kennisdeling en de toetsing van de BBT-instructies, dat het draagvlak voor prestatiegeïnformeerd begroten moet versterken. Sinds 2023 bereidt de werkgroep ook de verplichte opname van indicatoren in de BBT's voor. De werkgroep is echter voor veel deelnemers nog te weinig een lerend netwerk om praktische ervaringen te delen en de kloof tussen beleid en begroting verder te dichten.

Het departement Financiën en Begroting probeert de uniformiteit van de BBT's te verhogen met instructies, sjablonen en best practices. Door het strakke tijdschema kan het de kwaliteit van de BBT-opmaak voorafgaand niet controleren, maar het heeft bij de begrotingsopmaak 2022 wel eenmalig alle BBT's doorgelicht en de verbeterpunten gedeeld langs de BBT-werkgroep. Een dergelijke ad-hoc evaluatie vindt evenwel niet systematisch na elke BBT-ronde plaats. De departementen vullen de voorafgaande kwaliteitscontrole op een verschillende wijze in en doen evenmin aan systematische zelfevaluatie na de indiening van de BBT's.

De entiteiten beoordelen de praktische ondersteuning van het departement Financiën en Begroting met instructies, sjablonen en budgettaire informatie overwegend positief, maar vinden de instructies over prestatie-informatie te theoretisch en hebben nood aan meer ondersteuning bij de selectie, opmaak en opvolging van prestatie-indicatoren. Op dat vlak ontbrak tot voor kort samenwerking van het departement Financiën en Begroting met gespecialiseerde actoren zoals de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA), maar daarover zijn recent gesprekken gestart. Het departement bouwt sinds het na-jaar 2023 ook zijn ondersteunende taken bij het Vlaams evaluatiebeleid uit.

Hoewel het departement Financiën en Begroting voor de voorbije zittingsperiode geen formeel plan voor de verdere uitrol van het prestatiebegrotingstraject kon voorleggen, heeft het in de praktijk toch verdere stappen gezet naar prestatiegeïnfomeerd begroten. Tijdens de zittingsperiode 2014-2019 werd de introductie van de ISE-structuur en de BBT's voorbereid en tijdens de zittingsperiode 2019-2024 werden deze vernieuwingen uitgevoerd. Het departement zette tegelijk in op een verbetering van deze processen, bijvoorbeeld door een verplichte koppeling van doelstellingen aan begrotingscijfers, en op een eerste uitvoering van brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en prestatie-indicatoren. De systematische uitvoering van brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en subsidie-evaluaties en de opname van prestatie-indicatoren zijn in 2022 juridisch verankerd, maar het effectieve gebruik van de resultaten ervan als prestatie-informatie is vooruitgeschoven naar de volgende legislatuur. Het Rekenhof erkent dat de implementatie van de Vlaamse prestatiebegroting een groeiproces inhoudt en stapsgewijs dient te verlopen om voldoende draagvlak te behouden.

Aanbevelingen

Het Rekenhof heeft tot slot een hele reeks aanbevelingen geformuleerd voor de verdere uitrol van de Vlaamse prestatiebegroting tijdens de nieuwe legislatuur.

Samenvatting	5
Afkortingenlijst	12
Hoofdstuk 1	
Inleiding	17
1.1 Onderzoeksdomein	17
1.1.1 Wat is een prestatiebegroting?	17
1.1.2 Prestatiebegroting in Vlaanderen: beleidsmatig en juridisch kader	18
1.2 Onderzoeksaanpak	24
1.3 Leeswijzer	27
Hoofdstuk 2	
Inhoudelijke structurelementen	29
2.1 Situering en doel	29
2.2 Overzicht	31
2.3 Kwaliteit	32
2.3.1 Meerwaarde	32
2.3.2 Leesbare vertaling beleidsthema's	33
2.3.3 Organisatiestructuur	33
2.3.4 Consistentie	35
2.3.5 Volledigheid	38
2.4 Doelstellingen van de ISE's	39
2.4.1 ISE-structuur	40
2.4.2 Stabiliteit	41
2.4.3 Beleidsdoelstellingen	43
2.4.4 Budgettaire afdekking	44
2.4.5 Transversaal beleid	46
2.4.6 Trendcijfers	46
2.5 Deelconclusies	48
Hoofdstuk 3	
Beleids- en begrotingstoelichtingen	49
3.1 Regelgevend kader	49
3.1.1 VCO-decreet	49
3.1.2 Reglement van het Vlaams Parlement	50
3.1.3 Omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen	50
3.2 BBT-instructies	51
3.2.1 Evolutie van de BBT-instructies	52
3.2.2 Richtlijnen voor doelstellingen in de BBT	53
3.2.3 Richtlijnen voor prestatie-informatie in de BBT	55
3.2.4 Andere richtlijnen in de BBT-instructies	57
3.3 Toepassing van de BBT's	58
3.3.1 Indeling in de BBT's	58
3.3.2 Algemene kenmerken van de BBT's	60
3.3.3 Structuur van de BBT	63
3.3.4 Inhoud van de BBT	64
3.4 Deelconclusies	79

Hoofdstuk 4		
Governance bij de implementatie van de Vlaamse prestatiebegroting		83
4.1	Rollen bepaald in de regelgeving	83
4.2	Uitvoering rollen door departement FB	86
4.2.1	Organisatiestructuur	86
4.2.2	Coördinatie door het departement FB	88
4.2.3	Ondersteuning door het departement FB	96
4.2.4	Controle door het departement FB	102
4.3	Software	102
4.3.1	Beheer van doelstellingen, begrotingsinformatie en prestatie-informatie	102
4.3.2	Presentatie doelstellingen, begrotingsinformatie en prestatie-informatie	103
4.3.3	Verder implementatietraject voor de software	104
4.4	Deelconclusies	106
Hoofdstuk 5		
Algemene conclusies		109
Hoofdstuk 6		
Aanbevelingen		113
Hoofdstuk 7		
Antwoord van de Vlaamse ministers		117
Bijlagen		
Bijlage 1	Overzicht van de ISE's	121
Bijlage 2	Gebuurde methodologie	127
Bijlage 3	Normenkader voor prestatie-indicatoren	133
Bijlage 4	Voorbeeld van trendreeks	135
Bijlage 5	Gezamenlijk antwoord van de Minister-president en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting	142

Afkortingenlijst

BBT	Beleids- en begrotingstoelichting
BCT	Beleids- en consolidatietool
BO	Begrotingsopmaak
BU	Begrotingsuitvoering
BV	Beleidsveld
CJSM	Cultuur, Jeugd, Sport en Media
DAB	Dienst met afzonderlijk beheer
KBUZA	Kanselarij en Buitenlandse Zaken
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
EU	Europese Unie
EWI	Economie, Wetenschap en Innovatie
FB	Financiën en Begroting
FOMO	Finance on the Move
FWO	Fonds Wetenschappelijk Onderzoek
IF	Inspectie van Financiën
ISE	Inhoudelijk structurelement
KBBJ	Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie
LV	Landbouw en Visserij
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
OD	Operationele doelstelling
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OMG	Omgeving
OV	Onderwijs en Vorming
SD	Strategische doelstelling
SDG's	Sustainable Development Goals
SOFI	Strategisch Overleg Financiën
VBH	Vlaamse Brede Heroverweging
VCO	Vlaamse Codex Overheidsfinanciën
VEK	Vereffeningskrediet
VOCO	Voorzitterscollege

VSA	Vlaamse Statistische Autoriteit
VV	Vlaamse Veerkracht
WSE	Werk en Sociale Economie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

De goede besteding van publieke middelen en de verantwoording daarover zijn belangrijke aspecten van goed bestuur. Voor inzicht in de besteding van de middelen is informatie nodig over wat concreet met die middelen gerealiseerd werd. Dat is de essentie van een resultaatgericht financieel management. De voorbije decennia evolueerden steeds meer landen naar een begroting die zij aan prestaties koppelden. Ook de Vlaamse overheid heeft in de huidige legislatuur bijkomende stappen gezet in de richting van prestatiegeïnfomeerd begroten.

1.1.1 Wat is een prestatiebegroting?

Terwijl een klassieke middelenbegroting in de eerste plaats een antwoord wil bieden op de vraag hoeveel middelen er gespendeerd worden, is de centrale vraag bij een prestatiebegroting die naar wat wordt bereikt met de gespendeerde middelen. Dat heeft de volgende voordelen:

- Een prestatiebegroting versterkt de band tussen het gevoerde beleid en de ingezette middelen. Ze biedt zowel inzicht in de meetbare resultaten die een organisatie moet leveren om de geformuleerde doelstellingen te halen, als in de middelen die zij daarvoor moet inzetten.
- Zo kan een prestatiebegroting een meerwaarde betekenen bij de toewijzing van de middelen, aangezien zij die kan onderbouwen met prestatie-informatie over bepaalde doelstellingen.
- Een prestatiebegroting draagt ook bij tot een verhoogde transparantie en leesbaarheid van de begroting en tot een beter democratisch debat, gebaseerd op objectieve informatie over de prestaties en evaluaties.
- Ten slotte verhoogt een prestatiebegroting de kwaliteit van het overheidsoptreden. Zij helpt politici doelstellingen te verduidelijken, prioriteiten te stellen en duidelijk te maken welke resultaten zij verwachten. De klemtoon verschuift naar planning, ook op lange termijn. Prestatie-informatie heeft daarbij een signaalfunctie inzake welke beleidsmaatregelen wel en niet werken.

De internationale literatuur onderscheidt de volgende vormen van prestatiebegroting¹:

- *Presentational performance budgeting*: prestatie-informatie wordt parallel met de jaarlijkse begrotingsdocumenten verstrekt², maar speelt geen rol bij de beslissingen over budgetallocatie.
- *Performance-informed budgeting* (prestatiegeïnfomeerde begroting): de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden periodiek geëvalueerd. De verkregen prestatie-informatie wordt op een systematische manier naast de financiële informatie gepresenteerd. Dit maakt het voor beleidsmakers gemakkelijker om met deze informatie rekening te houden bij de besluitvorming over de budgetallocaties³. Prestatie-informatie bepaalt echter niet noodzakelijk de omvang van de toegewezen middelen. Er is dus niet noodzakelijk een direct verband tussen toegewezen middelen en prestaties.
- *Direct performance budgeting* (begroting op basis van prestaties): er bestaat een direct verband tussen de middelentoe wijzing en de behaalde resultaten of geleverde prestaties op basis van

¹ Bron: OECD (2017). Budgeting and Performance in the European Union.

² Bijvoorbeeld als transparantieoefening of voor de achtergrondinformatie van beleidsmakers.

³ Zie ook art. 2, 22° van de VCO.

vooropgestelde doelstellingen. Prestatie-informatie wordt samen met de financiële informatie verstrekt en heeft directe gevolgen voor de budgetallocaties. Direct prestatiebegroten wordt in de praktijk weinig toegepast.

- *Managerial performance budgeting*: prestatie-informatie wordt gegenereerd en gebruikt voor interne managementdoeleinden en voor verantwoording door een organisatie of een leidinggevende, zonder die uitdrukkelijk te koppelen aan budgetallocaties.

De laatstgenoemde vorm kan naast de andere vormen bestaan. Het gebruik van prestatie-informatie voor louter interne doeleinden valt buiten het bereik van dit rapport.

De Vlaamse overheid heeft gekozen voor prestatiegeïnfomeerd begroten.

1.1.2 Prestatiebegroting in Vlaanderen: beleidsmatig en juridisch kader

De Vlaamse overheid heeft de eerste stappen van de evolutie naar een Vlaamse prestatiegeïnfomeerde begroting al meer dan twintig jaar geleden gezet. Prestatiebegroting was een essentieel instrument van de bestuurlijke hervorming die Vlaanderen in 2003 heeft opgezet. De Vlaamse Regering heeft die hervorming, met inbegrip van een budgettair luik, zowel voor de Vlaamse overheid als voor de lokale besturen ontworpen en uitgewerkt.

Beide hervormingen, die ongeveer gelijktijdig startten, ontwikkelden zich in de regeerperiode 2009-2014 met een verschillende snelheid. De lokale besturen hebben de resultaat- en prestatiegerichte beleids- en beheerscyclus (BBC) ingevoerd, waarbij zij een meerjarenplanning koppelden aan een prestatiebegroting. Voor de Vlaamse overheid verliep de hervorming trager. Na een periode van stilstand en beperkte voorbereidende stappen, vonden in de regeerperiode 2014-2019 verdere stappen plaats naar een prestatiegeïnfomeerde begroting.

De onderstaande alinea's bieden een overzicht van de belangrijkste beleidsinitiatieven en de evolutie van het regelgevend kader, met een klemtoon op de vormgeving, inhoud en instrumenten van de prestatiebegroting in Vlaanderen.

De evolutie naar prestatiegeïnfomeerd begroten vergt het doorlopen van drie fasen:

1. De begroting zo opstellen, dat kredieten kunnen worden gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen.
2. De beschikbaarheid van goede indicatoren en prestatie-informatie verhogen en nagaan hoe die het best kunnen worden aangewend.
3. Prestatie-informatie systematisch gebruiken als verantwoording bij budgettaire beslissingen.

De Vlaamse overheid heeft de eerste fase aangevat op het einde van de vorige legislatuur.

Vorige legislaturen⁴

De eerste initiatieven om te evolueren naar een prestatiegeïnformeerde begroting, vonden plaats in het kader van de hervorming *Beter Bestuurlijk Beleid*. Het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 beschreef de organisatie en de belangrijkste principes van die hervorming. Het zogenaamde comptabiliteitsdecreet van 7 mei 2004⁵ omschreef vervolgens de principes van een Vlaamse meerjarige prestatiebegroting. De beleidsnota's zouden strategische doelstellingen moeten bevatten, die aangeven welke maatschappelijke effecten het betrokken beleidsdomein beoogt, samen met indicatoren die meten of de strategische doelstellingen bereikt worden. Operationele doelstellingen moeten aangeven welke instrumenten de overheid daarvoor inzet, samen met outputindicatoren, waarmee zij de realisatie van de vooropgestelde prestaties zal meten. De Vlaamse Regering zou het Vlaams Parlement ook jaarlijks een beleidseffectenrapport bezorgen.

Het comptabiliteitsdecreet trad echter nooit in werking en werd in zijn geheel opgeheven. In de plaats daarvan kwam het zogenaamde rekendecreet⁶ van 8 juli 2011, waarbij de memorie van toelichting het aspect prestatiebegroting weliswaar nog als een belangrijk aandachtspunt vooropstelde, maar dat uiteindelijk veel minder uitwerkte dan voorzien in het comptabiliteitsdecreet.

Het Rekenhof heeft in zijn advies bij het voorontwerp van rekendecreet⁷ gewezen op de inconsistentie tussen de memorie van toelichting, die de prestatiebegroting beklemtoonde, en de decretale uitwerking, die niet meer in een duidelijke regeling van een prestatiebegroting voorziet. De memorie van toelichting bij het ontwerp van rekendecreet duidde die inconsistentie als volgt⁸: *Een belangrijke reden hiervoor was ongetwijfeld de koppeling als spiegeldecreet aan het kaderdecreet. Er zijn nog steeds instellingen die niet werden omgevormd naar één van de organisatievormen bedoeld in het kaderdecreet. Verder bevat het comptabiliteitsdecreet een aantal dwingende bepalingen waarvoor de Vlaamse overheid op dit ogenblik niet klaar is. Zo worden op dit ogenblik voorstellen geformuleerd met betrekking tot het werken met ondernemingsplannen en het koppelen van uitgaven aan prestaties. Maar de Vlaamse overheid is niet klaar om op 1 januari 2012 formeel verplicht te worden om een beleidseffectenrapport in te dienen en een prestatiebegroting op te stellen.*

Voor de Vlaamse overheid bleef de evolutie naar een prestatiebegroting in de legislatuur 2009-2014 uiteindelijk beperkt tot enkele voorbereidende stappen, zoals de invoering van doelstellingscodes in de begrotingsartikelen. De relatie tussen de doelstellingen in de beleidsdocumenten en de begrotingsartikelen bleef meestal weinig transparant. Op het einde van de legislatuur vond een koppeling plaats tussen de inhoudelijke beleidsvelden (vastgelegd in het organisatiebesluit⁹) en de begrotingsprogramma's, wat een consistent kader wilde creëren over de legislaturen heen¹⁰.

4 Ook deels beschreven in het Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, 26 februari 2019, *Naar een prestatiebegroting bij de lokale besturen en de Vlaamse overheid*.

5 Decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof. Het decreet is echter nooit in werking getreden. Het werd opgeheven bij decreet van 8 juli 2011, artikel 72, met ingang van 1 januari 2012.

6 Decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof.

7 Stuk 842 (2010-2011) – Nr. 3.

8 Stuk 842 (2010-2011) – Nr. 1.

9 Besluit van 3 juni 2005 van de Vlaamse Regering met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

10 Mededeling aan de Vlaamse Regering van de Vlaamse minister van Financiën (VR 2013 1801).

In de legislatuur 2014-2019 werd het idee van een prestatiebegroting voor de Vlaamse overheid opnieuw concreter. Op administratief niveau werd een werkgroep prestatiebegroting opgericht, die de inhoudelijke oefeningen van de beleidsdomeinen in de richting van een prestatiebegroting moest begeleiden. In maart 2016 heeft de werkgroep een uitgebreide visienota prestatiebegroting opgemaakt¹¹, waarin zij de intentie uitdrukte om te evolueren naar een model van prestatiegeïntformeerd begroten. Daarbij zouden de middelen op een indirecte manier gekoppeld worden aan de verwachte prestaties en zou prestatie-informatie systematisch gebruikt worden als verantwoording bij budgettaire beslissingen. In 2017 publiceerde de Vlaamse overheid het witboek *Open en wendbare overheid*, dat een onderbouwd en transparant beleid voeren als een van de vijf speerpunten vermeldde: *We nemen beleidsevaluatie en evidence informed beleid als standaardpraktijk op in onze beleidsvoering*¹².

De werkgroep prestatiebegroting had ook aandacht voor de koppeling tussen beleid en begroting. Per beleidsdomein zocht hij naar zogenaamde *inhoudelijke structuurelementen* (ISE), die het verband moeten leggen tussen beleidsdoelstellingen en begrotingsartikelen. Een expertencommissie¹³ adviseerde de werkgroep bij de bepaling van relevante ISE's voor elk beleidsdomein. De begroting 2018 heeft de begrotingsartikelen voor een eerste groep beleidsdomeinen (KB, FB, EWI, WSE, LV en OMG) aangepast aan het concept van de ISE's¹⁴. Vanaf de begroting 2019 werd dit veralgemeend naar alle beleidsdomeinen en werd ook de begrotingsindeling aangepast. De huidige structuur van de ISE's komt aan bod in hoofdstuk 2.

Het decreet houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 (VCO), de opvolger van, onder meer, het rekendecreet, heeft het principe van de ISE's vastgelegd. Het organisatiebesluit bevat de concrete ISE-indeling. Het VCO-decreet voorzag er ook in dat de begrotingsontwerpen en de bijhorende beleids- en begrotingstoelichtingen vanaf de begrotingsaanpassing 2020 opgesteld moesten worden volgens de principes van prestatiegeïntformeerd begroten. Het besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van de VCO (VCO-besluit) van 17 mei 2019 initieerde de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT's) als nieuwe documenten. Zij zouden de beleids- en begrotingsinformatie, die voorheen in de beleidsbrieven en in de memories van toelichting per beleidsdomein stonden, meer en beter integreren. Om het betrokken proces te duiden en te stroomlijnen kunnen de Vlaamse ministers bevoegd voor het algemeen regeringsbeleid en voor financiën en de begroting, samen een instructie uitvaardigen.

De VCO bepaalt verder dat het Vlaams Parlement in zijn reglement de minimale inhoud van de BBT's regelt. Op 24 april 2019 heeft het Vlaams Parlement de inhoud in zijn plenaire vergadering aangenomen.

In de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen van 17 mei 2019 heeft de Vlaamse Regering de structuur en de inhoud van de BBT bepaald¹⁵. Tevens gaf de omzendbrief aan dat vanaf de

¹¹ Goedgekeurd op 17 maart 2016 door het voorzitterscollege en nadien ook op politiek niveau onderschreven, via een brief van de Vlaamse minister-president en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting aan het voorzitterscollege.

¹² Zie <https://www.vlaanderen.be/publicaties/witboek-open-en-wendbare-overheid>.

¹³ De expertencommissie is samengesteld uit begrotings- en beleidsdeskundigen van het Vlaams Parlement, het Rekenhof, de Inspectie van Financiën, Audit Vlaanderen, de SERV, het Instituut van de Overheid en de Vlaamse administratie.

¹⁴ Beslist tijdens de interkabinettenwerkgroep van 20 maart 2017.

¹⁵ De omzendbrief heeft het nog over een BBT bij de begrotingsaanpassing. Volgens het concept van de BA light, zoals opgenomen in de gewijzigde VCO (artikel 11) en VCO-besluit (artikel 3), dienen er geen BBT's meer te worden opgemaakt bij de begrotingsaanpassing, en kan dit onderdeel van de omzendbrief dus wegvallen.

begrotingsaanpassing 2020 meer aandacht zou gaan naar prestatie-informatie. Behalve indicatoren, zijn ook beleidsevaluaties en uitgavendoorlichtingen bronnen van prestatie-informatie.

In haar aanbeveling aan België van 13 juli 2018 over het Belgisch nationale hervormingsprogramma 2018, heeft de OESO de uitvoering van uitgaventoetsingen opgenomen. Een uitgaventoetsing definieert de OESO als een proces om alternatieve beleidsopties te ontwikkelen en te beslissen door de bestaande overheidsuitgaven te analyseren. Een uitgaventoetsing is een strategisch begrotingsinstrument, dat de OESO promoot en ook opvolgt in studies over de OESO-landen heen. In de beginjaren van deze eeuw gingen enkele OESO-landen daarmee aan de slag.

In het voorjaar van 2019 leverde de EU een technisch rapport¹⁶ op voor Vlaanderen, met, onder meer, aanbevelingen voor de verdere implementatie van uitgaventoetsingen in het begrotingsproces. Een piloottoetsing voor het stelsel van dienstencheques, uitgevoerd door de departementen Financiën en Begroting en Werk en Sociale Economie, in samenwerking met de Europese Commissie, liep van februari 2018 tot juni 2019.

Legislatuur 2019-2024

In het regeerakkoord 2019-2024 beschrijft de Vlaamse Regering haar ambitie het prestatiegeïnformeerd begroten verder uit te rollen. Met prestatiegeïnformeerd begroten zal zij op transparante wijze prestatie-informatie, gebaseerd op kwalitatieve en relevante indicatoren en beleidsevaluaties, terugkoppelen naar het Vlaams Parlement, burgers, ondernemingen, verenigingen en andere overheden. De prestatie-informatie moet helpen het breder besluitvormingsproces te verbeteren (onder meer via beleidsleren) en het budgettaire beslissingsproces beter te onderbouwen. Op basis van een grondige evaluatie van het uitgaventoetsingspilotproject zal de verdere rol van dit instrument bekeken worden.

De beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid beschrijft de ambitie het beleidsrelevant onderzoek en de beleidsevaluaties steviger wetenschappelijk te onderbouwen en beter te coördineren en ontsluiten¹⁷. Voor de uitgaventoetsingen en de professionele doelstellingenmonitoring verwijst de nota naar een afstemming met de minister van Begroting in het kader van de prestatiebegroting. De beleidsnota Financiën en Begroting omschrijft het belang van prestatiegeïnformeerd begroten, uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties als beleidsvisie.

Concreet heeft de begrotingsopmaak 2019 fase 1 van de evolutie naar een prestatiegeïnformeerde begroting aangevat met een nieuwe begrotingsstructuur, die de beleidsvelden van alle beleidsdomeinen onderverdeelde in ISE's. Een ISE is een inhoudelijk zinvolle clustering van deelbevoegdheden en -kredieten binnen een beleidsveld of programma dat in principe stabiel blijft over de legislaturen heen. Het doel van deze ISE's is een eenduidige koppeling van het variabele, legislatuurgebonden beleid met stabiele begrotingsartikelen. Dat komt aan bod in [hoofdstuk 2](#).

Ook werd de BBT in het leven geroepen, die beleids- en begrotingsinformatie bundelt en met elkaar in overeenstemming brengt. De BBT's koppelen strategische en operationele beleidsdoelstellingen aan de ISE-structuur. De eerste concrete begrotingsinstructies voor de opmaak van de BBT's werd medegedeeld op de Ministerraad van 18 oktober 2019 voor de begrotingsopmaak 2020.

¹⁶ Opgesteld door de Ondersteuningsdienst voor Structurele Hervormingen van de Europese Commissie.

¹⁷ Onder operationele doelstelling OD 2.2 Versterkt beleidsgericht onderzoek.

De evolutie en de inhoud van deze begrotingsinstructies voor de begrotingsopmaken 2020-2024 wordt besproken in [hoofdstuk 3](#).

Vanaf het begrotingsjaar 2024 bestaat ook de verplichting prestatie-informatie op te nemen in de BBT's (fase 2), om zo in de volgende legislatuur (2024-2029) de beoogde resultaten (doelstellingen) te kunnen toetsen aan de resultaten in de praktijk (prestaties). Die prestatie-informatie moet toelaten in de volgende legislatuur te komen tot een volwaardige prestatie-geïnformeerde begroting. Tijdens de legislatuur 2019-2024 zijn de Vlaamse Brede Heroverweging en enkele uitgaventoetsingen uitgevoerd. Deze oefeningen houden, net als beleidsevaluaties, ook een vorm van beleidsleren in en zijn complementair aan de uitrol van een prestatiebegroting.

Vlaamse Brede Heroverweging (VBH)

De eerste Vlaamse Brede Heroverweging (VBH) werd aangekondigd met de mededeling aan de Vlaamse Regering van 4 december 2020¹⁸ en vond plaats in 2021. De Vlaamse Regering wilde daarmee alle¹⁹ uitgavenposten in de verschillende beleidsdomeinen grondig doorlichten, en, waar relevant, de kostendekkingsgraden in de Vlaamse begroting, om de kwaliteit van de openbare financiën te verbeteren op het vlak van (beheers)efficiëntie en (beleids)effectiviteit en om beleidskeuzes op langere termijn te onderbouwen. Met de VBH wilde zij ook beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen structureel verankeren in het beleids- en begrotingsproces²⁰.

De Vlaamse Regering structureerde de VBH op twee niveaus. Enerzijds waren er elf projectgroepen, één per beleidsdomein, en een horizontale projectgroep voor sociale toeslagen en kortingen doorheen de Vlaamse bevoegdheden. Anderzijds diende een stuurgroep, bestaande uit externe experts²¹, met ondersteuning van het departement Financiën en Begroting, te waken over het overzicht en in te staan voor de controle op de projectgroepen.

De VBH leidde tot een aantal inzichten en aanbevelingen, die een nota heeft samengevat²². De regelgeving heeft de aanbevelingen uit deze nota gedeeltelijk opgenomen, voornamelijk bij de aanpassing van het VCO-besluit²³. Daarin werd bepaald minstens één keer per zittingsperiode een brede heroverweging te organiseren en aan het begin van de zittingsperiode een indicatieve planning voor de uitgaventoetsingen op te stellen. Het besluit heeft de opgenomen VBH-principes eerder algemeen geformuleerd.

¹⁸ MED VR 2020 0412 MED.0391.

¹⁹ In de praktijk werden om verschillende redenen (zoals de praktische en politieke (on)haalbaarheid, nieuw beleid of pas aangepast beleid, een link met het relancebeleid, etc..) echter keuzes gemaakt over welke posten al dan niet zouden worden doorgelicht.

²⁰ Vlaamse Regering (2020). Vlaamse Brede Heroverweging (VBH). Mededeling aan de Vlaamse Regering. VR 2020 0412 MED.0391/1QUATER:<https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/6149E086364ED900080000EC>

²¹ 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 en de leidend ambtenaar van het departement FB.

²² Stuurgroep VBH (2021). Leerlessenen aanbevelingen: https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/09/210917-VBH_leerlessen-en-aanbevelingen.pdf.

²³ Artikel 3/1, § 1 en § 2, eerste lid.

Uitgaventoetsingen

Als resultaat van de VBH-oefening hebben de projectgroepen en de stuurgroep uitgaventoetsingen voorgesteld. De Vlaamse Regering besliste op 19 november 2021 te starten met acht uitgaventoetsingen voor de jaren 2022-2024. Eind 2022 keurde de Vlaamse Regering twee extra uitgaventoetsingen goed, namelijk over de gezinsfiscaliteit en gezinsbijslag²⁴, en over de mobiliteitshulpmiddelen²⁵. Onder project VV158 werden de VBH-projecten en uitgaventoetsingen ook geïntegreerd in het kader van het relanceplan Vlaamse Veerkracht (VV).

De algemene toelichting bij de initiële begroting 2024 bevat voor de eerste keer een bijlage over de stand van uitvoering van de uitgaventoetsingen.

Aanpassingen VCO

Het decreet van 1 juli 2022 en het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2022 hebben de VCO en het VCO-besluit gewijzigd. Voor de prestatiebegroting houdt dat de volgende wijzigingen in:

- voorzien in prestatie-informatie en indicatoren vanaf het begrotingsjaar 2024 (dat is een verschuiving van de mijlpaal van de begrotingsaanpassing 2020 naar de begrotingsopmaak 2024);
- de opname, definiëring, planningen principes van brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen;
- de verplichte beleidsevaluatie om de vijf jaar van elk(e) subsidie(kader);
- de coördinerende, ondersteunende en centraliserende rol van het departement Financiën en Begroting voor het evaluatiebeleid vanuit de principes van prestatiegeïnfomeerd begroten.

Beleidsevaluaties bieden inzicht in de resultaten van het gevoerde beleid en zijn daarom een geschikte bron van informatie voor de onderbouwing van een prestatiegeïnfomeerde begroting. Het VCO-besluit verwijst met beleidsevaluatie evenwel alleen naar de evaluatie van subsidies²⁶. Beleidsevaluatie mag zich echter niet beperken tot subsidies. Elke overheidsmaatregel zou het voorwerp moeten kunnen uitmaken van een beleidsevaluatie.

Conclusie

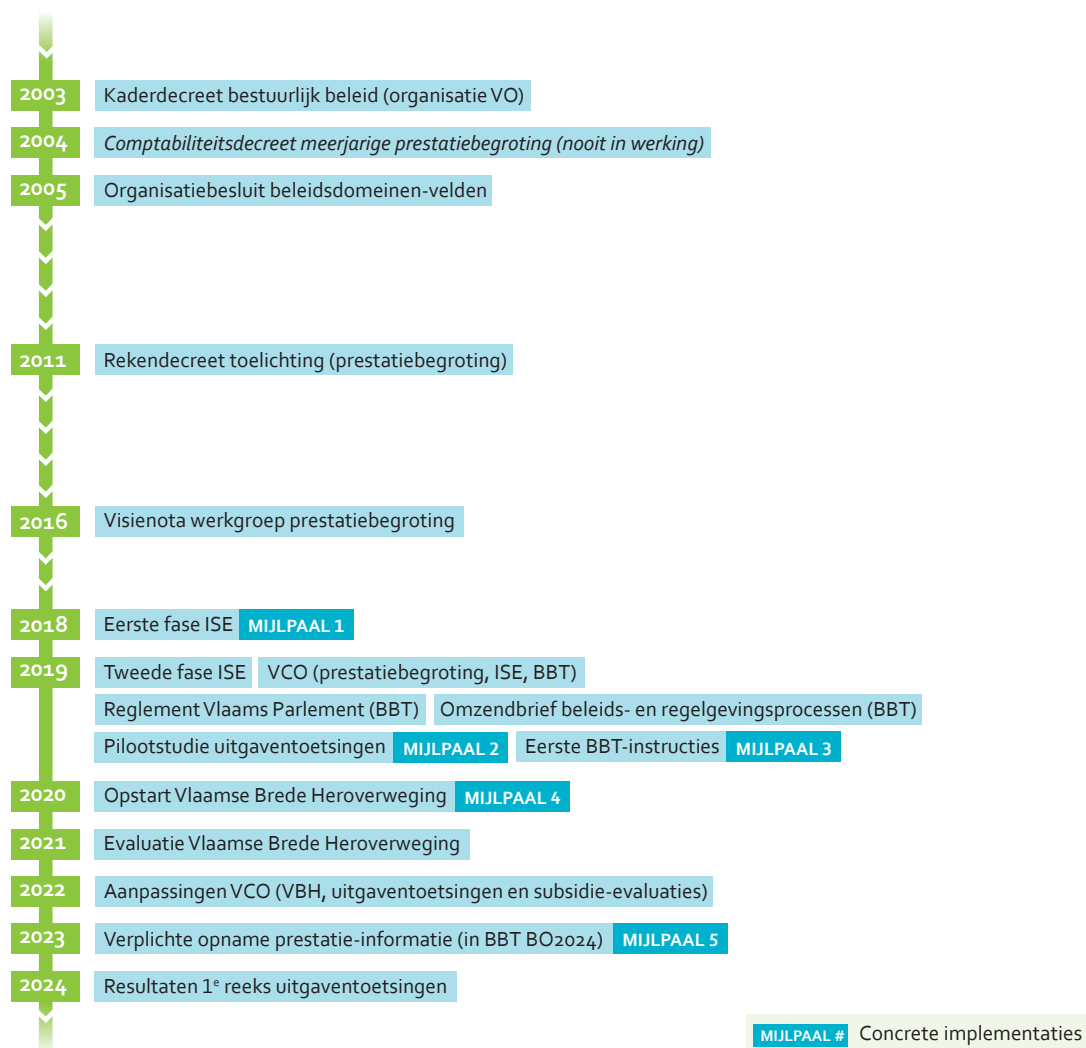
Het is duidelijk dat het strategisch en juridisch kader voor prestatiegericht begroten al een lange weg heeft afgelegd, van 2003 tot heden, zoals de onderstaande figuur illustreert.

²⁴ Het Agentschap Opgroeien, het Vlaams Agentschap Uitbetaling Groeipakket (VUTG) en het departement Financiën en Begroting bundelen hun expertise en capaciteit om de wisselwerking tussen de gezinsfiscaliteit en de gezinsbijslag nader te onderzoeken, deels als voorbereiding op een mogelijke overheveling van bevoegdheden in een volgende staatshervorming.

²⁵ Binnen het domein van de Vlaamse Sociale Bescherming voert het Steunpunt WVG een onderzoek uit over de mobiliteitshulpmiddelen.

²⁶ Op grond van artikel 75/1 eerste lid, van het VCO-besluit onderwerpt, overeenkomstig artikel 76/1, §1, eerste lid, en §2, van de codex, het inhoudelijk bevoegde beleidsdomein de subsidie of het subsidiekader naargelang het geval aan een beleidsevaluatie.

Figuur 1 – Tijdslijn van het strategisch en juridisch kader voor prestatiegericht begroten



Bron: Rekenhof

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof heeft een globale controlestrategie uitgewerkt op drie niveaus, rekening houdend met het tempo van de uitrol van de Vlaamse prestatiebegroting en de nog bestaande onzekerheden:

- Een jaarlijkse elementaire toetsing van de BBT's: het Rekenhof toetst sinds de begroting 2020 jaarlijks alle BBT's, zowel bij de initiële begroting als bij de begrotingsuitvoering, en rapporteert in zijn begrotingsverslagen en rekeningenrapporten. Bij deze toetsing evalueert het de vormvereisten en de algemene kwaliteit van de BBT's.
- Een inhoudelijke toetsing van de BBT's: volgens een controleplanning onderzoekt het Rekenhof meer diepgaand de doelstellingen, de koppeling met de ISE's en de begrotingsartikelen, indicatoren, normen en prestatie-informatie van een selectie van BBT's. Het rapporteert daarover ad-hoc in thematische rapporten.

- Een strategische toetsing van de Vlaamse prestatiebegroting. Het Rekenhof plant om tijdens de verdere implementatie van de prestatiebegroting telkens tegen het einde van de legislatuur tot een rapport te komen over een diepgaande analyse van de processen waarmee de prestatiebegroting tot stand komt, de mate waarin en de wijze waarop beleidsleren bereikt wordt, het gebruik van andere processen, zoals uitgaventoetsingen en de Vlaamse Brede Heroverweging, etc. Daaruit kunnen lessen worden getrokken voor de verdere uitrol en verbetering van de prestatiebegroting.

Deze audit kadert in de inhoudelijke en strategische toetsing van de Vlaamse prestatiebegroting. Momenteel is het einddoel van een volwaardige Vlaamse prestatiebegroting met indicatoren en prestatie-informatie nog niet bereikt. Deze strategische toetsing beperkt zich bijgevolg tot een evaluatie van de stappen die de Vlaamse overheid al gezet heeft en de processen die momenteel lopende zijn, om aanbevelingen te formuleren voor de verdere uitrol van de prestatiebegroting in de volgende legislatuur (2024-2029). Daarbij ligt de focus op de ISE's en de BBT's, en niet op het proces of de uitvoering van brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen. Die komen immers uitgebreid aan bod in de recente rapporten van de OESO²⁷ en de SERV²⁸, waaraan dit rapport complementair wil zijn.

Het Rekenhof zocht in het bijzonder een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoever staat de implementatie van de Vlaamse prestatiebegroting en welke verbeterpunten zijn er?
2. Neemt het departement Financiën en Begroting voldoende zijn rol op als ondersteunende en trekkende actor?

De Vlaamse overheid heeft fase 1 van de uitrol van een prestatiebegroting volledig uitgevoerd, met name de koppeling van beleid en begroting (zie 1.3.3). Fase 2 (indicatoren en prestatie-informatie toevoegen) is pas volledig ingevoerd op het einde van deze legislatuur, waardoor fase 3 (systematisch gebruik van prestatie-informatie en beleidsleren) zich nog in de startfase bevindt. Het Rekenhof heeft daarom de uitgevoerde stappen van fase 1 en de stand van zaken van fase 2 geëvalueerd en verbeterpunten in deze processen geïdentificeerd. Het heeft daarbij ook de ondersteuning door het departement Financiën en Begroting als coördinerende actor onderzocht.

Het Rekenhof heeft het gebruik van de ISE-structuur, zoals vastgelegd aan het begin van de legislatuur, onderzocht. Daarvoor heeft het ook de eerdere (theoretische) beoordeling van de expertencommissie geraadpleegd.

Daarbuiten heeft het Rekenhof de BBT's van de huidige legislatuur (2019-2024) onderzocht en geëvalueerd. Om de scope beheersbaar te houden, heeft het niet alle BBT's van elk jaar geanalyseerd, maar selecteerde het gericht acht beleidsdomeinen of beleidsvelden op grond van de specifieke eigenheden van de BBT's. Dat onderzoek bouwde verder op de jaarlijkse evaluaties van de BBT's op het eerste controleniveau. Voor elk van de geselecteerde beleidsdomeinen of -velden heeft het Rekenhof enerzijds de jaarlijkse evolutie van de BBT's bij de begrotingen 2020 tot 2024 onderzocht en vergeleek het anderzijds de BBT-begroting 2022 met de BBT-begrotingsuitvoering 2022. Daarbij analyseerde het ook de evolutie van de instructies die het departement Financiën en Begroting aan de entiteiten van de Vlaamse overheid bezorgde voor de opmaak van de BBT's.

²⁷ OESO. (2024). Performance-informed budgeting in Flanders, Belgium.

²⁸ SERV. (2022). Achtergrondrapport bij het SERV- advies 'De Vlaamse brede heroverweging als opstap naar een structureel evaluatie-beleid' en SERV. (2022). Annex A – spending reviews en beleidsevaluatie in de federale overheid.

Tot slot maakten ook relevante nota's, rapporten en studies over prestatiegeïnfomeerd begroten, de Vlaamse Brede Heroverweging, *spending reviews* en beleidsevaluaties deel uit van de onderzochte beleidsdocumenten.

Naast de analyse van documenten, voerde het Rekenhof ook online, schriftelijke bevestigingen uit bij de volgende doelgroepen:

- De verantwoordelijken voor de BBT's in alle entiteiten van de Vlaamse overheid, om informatie te verzamelen over het gebruik van de ISE-structuur, de opmaak van de BBT's, de ontwikkeling van indicatoren, mogelijke knelpunten, de ondersteuning door het departement Financiën en Begroting, de interne capaciteit en expertise om de Vlaamse prestatiebegroting te implementeren, etc. Ook de leidend ambtenaren van de entiteiten werden bevestigd over deze thema's.
- Alle leden van het Vlaams Parlement, om informatie te verzamelen over hun beoordeling, gebruik en verwachtingen van de BBT's. De parlementsleden zijn immers de voornaamste eindgebruikers van de BBT's. Zij bespreken de afzonderlijke BBT's inhoudelijk wel in de commissievergaderingen, maar met de bevestiging wilde het Rekenhof een overkoepelende beoordeling bekomen van de BBT's als instrument voor de koppeling van de beleidskeuzes en de middelen die daarvoor gebruikt worden. De responsgraad (7 %) laat echter niet toe representatieve conclusies te trekken.

Ter aanvulling van deze informatie heeft het Rekenhof het departement Financiën en Begroting, het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, de Vlaamse Statistische Autoriteit en het Agentschap Overheidspersoneel bevestigd in schriftelijke vragenlijsten en mondeling interviews.

De gebruikte methoden worden verder toegelicht in de [bijlage 2](#) van dit rapport.

Voor deze audit heeft het Rekenhof rechtmatigheidsnormen (materiespecifieke regelgeving, zoals bepalingen uit de VCO, het VCO-besluit, omzendbrieven, het reglement van het Vlaams Parlement), alsook normen voor doelmatigheid en doeltreffendheid gehanteerd. Daarnaast heeft het normen overgenomen uit het rapport van de expertencommissie²⁹ en verschillende studies van de EU³⁰, de OESO³¹, de Universiteit Antwerpen³² en de Wereldbankgroep³³. Voor de evaluatie van de leesbaarheid, heeft het de ISO-24495 norm gehanteerd³⁴.

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 9 mei 2023 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de minister-president van de Vlaamse Regering, de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting. Het sloot de auditwerkzaamheden af in december 2023. Op 27 februari 2024 stuurde het zijn voorontwerp van verslag aan de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting en de secretaris-generaal van het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken. Op 18 maart 2024 besprak het Rekenhof het voorontwerp van verslag met vertegenwoordigers van beide departementen. De antwoorden van beide departementen van 29 maart 2024 zijn verwerkt in het ontwerpverslag. Op 29 mei 2024 heeft het Rekenhof het ontwerpverslag bezorgd aan de minister-president van de Vlaamse

29 Vlaamse Overheid (2017). Rapport expertencommissie prestatiebegroting.

30 Sapale, Ma. (2018). Performance budgeting: A means to improve EU spending. European Parliamentary Research Service.

31 OECD (2018). Best Practices for Performance Budgeting.

32 Van Wymeersch, J., Thijs, N. en Van Dooren, W. (2019) Prestatiebegroting als een leer en lerend systeem: buitenlandse ervaringen met het gebruik van prestatie-informatie. Universiteit Antwerpen.

33 Moynihan, D. and I. Beazley (2016) Toward next-generation performance budgeting: Lessons from the experiences of seven reforming countries, World Bank PublicationsEU.

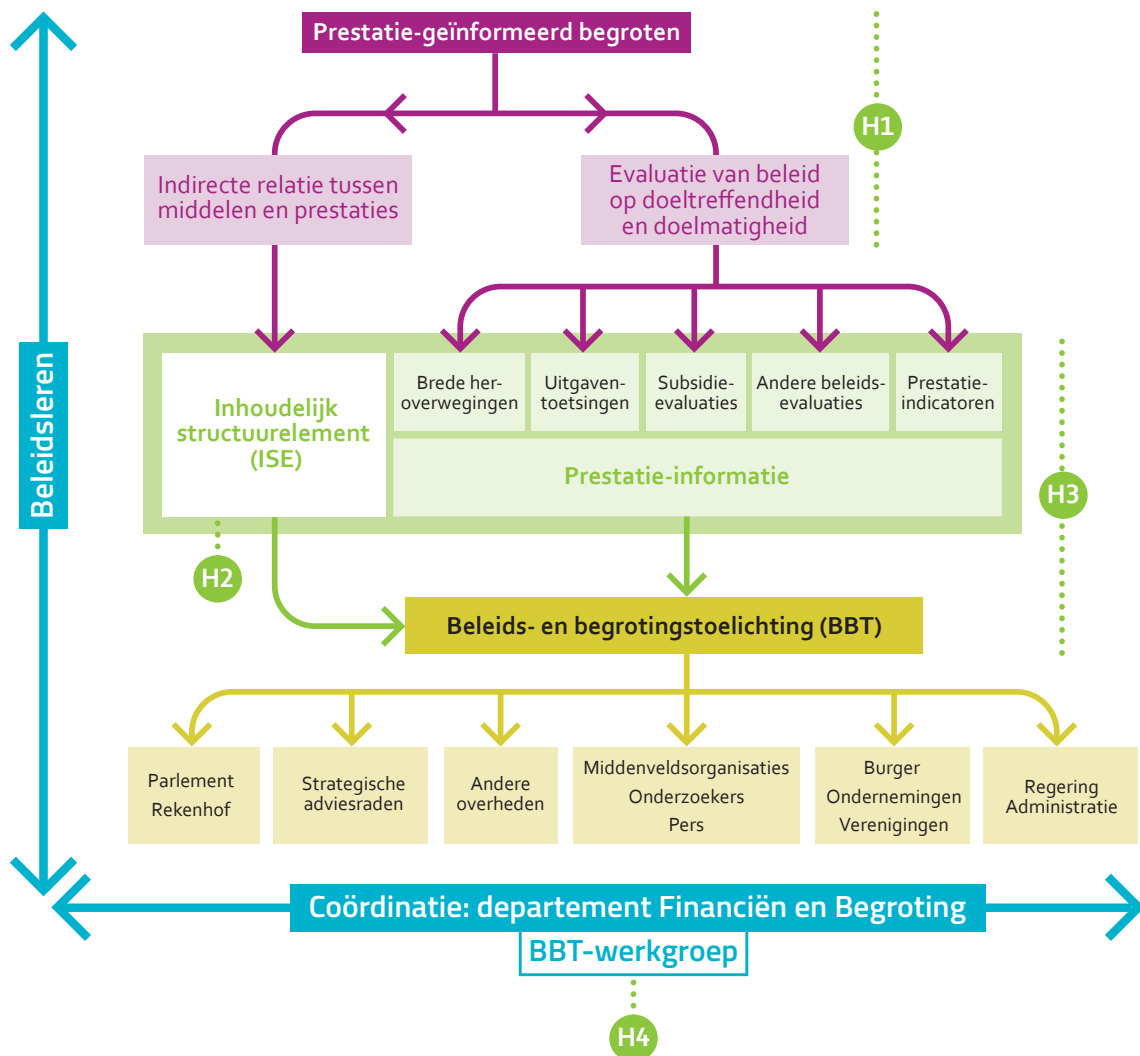
34 ISO 24495-1:2023 - Langage clair et simple.

Regering en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting. Het gezamenlijke antwoord van de ministers van 28 juni 2024 is integraal opgenomen als [bijlage 5](#), en wordt behandeld in [hoofdstuk 7](#).

1.3 Leeswijzer

Dit inleidende hoofdstuk heeft de evolutie tot vandaag naar prestatiegeïnformeerd begroten in Vlaanderen beschreven. De [hoofdstukken 2](#) en [3](#) van dit rapport gaan dieper in op de concrete uitwerking van de Vlaamse prestatiebegroting in de ISE's en de BBT's. De rol van het departement Financiën en Begroting en andere actoren komt ten slotte aan bod in [hoofdstuk 4](#). De onderstaande figuur illustreert de verschillende elementen en actoren van de Vlaamse prestatiebegroting, met aanduiding van het hoofdstuk in dit rapport waarin ze aan bod komen.

Figuur 2 – Leeswijzer voor dit rapport



Bron: Rekenhof

Hoofdstuk 2

Inhoudelijke structurelementen

In dit hoofdstuk analyseert het Rekenhof de implementatie en het praktische gebruik van de inhoudelijke structurelementen (ISE's). Het hoofdstuk start met de situering, het doel en een overzicht van de ISE's en bespreekt vervolgens de toetsing van de kwaliteitsnormen en het bereiken van de doelstellingen van de ISE's.

2.1 Situering en doel

Een prestatiegeïnfomeerde begroting koppelt de middelen op indirecte wijze aan de verwachte prestaties en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De Vlaamse prestatiebegroting heeft die koppeling tussen beleid en begroting gefaciliteerd met ISE's. De ISE's zijn dus een cruciaal rapporteringselement.

De invoering van de ISE's heeft twee belangrijke doelstellingen:

- beleids- en begrotingsinformatie over de legislaturen heen geïntegreerd en stabiel voorstellen;
- tijdreeksen van begrotingscijfers (en prestatie-indicatoren) over de legislaturen heen opbouwen.

De ISE's vormen een van de pijlers van de prestatiebegroting van de Vlaamse overheid. Zij zijn van toepassing op zowel de Vlaamse Gemeenschap³⁵ als de Vlaamse rechtspersonen die behoren tot de consolidatiekring van de Vlaamse deelstaatoverheid³⁶.

Op het einde van legislatuur 2014-2019 werd voor elk van de tien beleidsdomeinen een ISE-structuur opgemaakt, die zowel vanuit het beleid, als vanuit de begroting logisch moest zijn om doelstellingen en begrotingsartikelen te kunnen koppelen. Het voorstel voor de BBT-structuur per beleidsdomein werd ter advies voorgelegd aan een expertencommissie met vertegenwoordigers van het Vlaams Parlement, het Rekenhof, de SERV, Audit Vlaanderen, de Inspectie van Financiën, het Agentschap Binnenlands Bestuur en de KU Leuven. Sinds de begrotingsopmaak 2019 werken alle beleidsdomeinen volgens de nieuwe ISE-structuur.

De VCO definieert een ISE als een inhoudelijk zinvolle clustering van kredieten of deelbevoegdheden binnen een programma (beleidsveld)³⁷. Het ISE moet houvast bieden over de legislaturen heen, zodat daaraan, enerzijds, variabele, legislatuurgebonden doelstellingen en, anderzijds, stabiele begrotingsartikelen kunnen worden gekoppeld op een eenduidige manier.

De onderstaande figuur geeft de plaats van het ISE in de beleidsstructuur weer: een ISE is de koppeling tussen het beleid (blauw) en de begroting (geel) en is verbonden aan het beleidsveld (begrotingsprogramma). De ISE's vormen een belangrijk rapporteringsniveau in de beleids- en

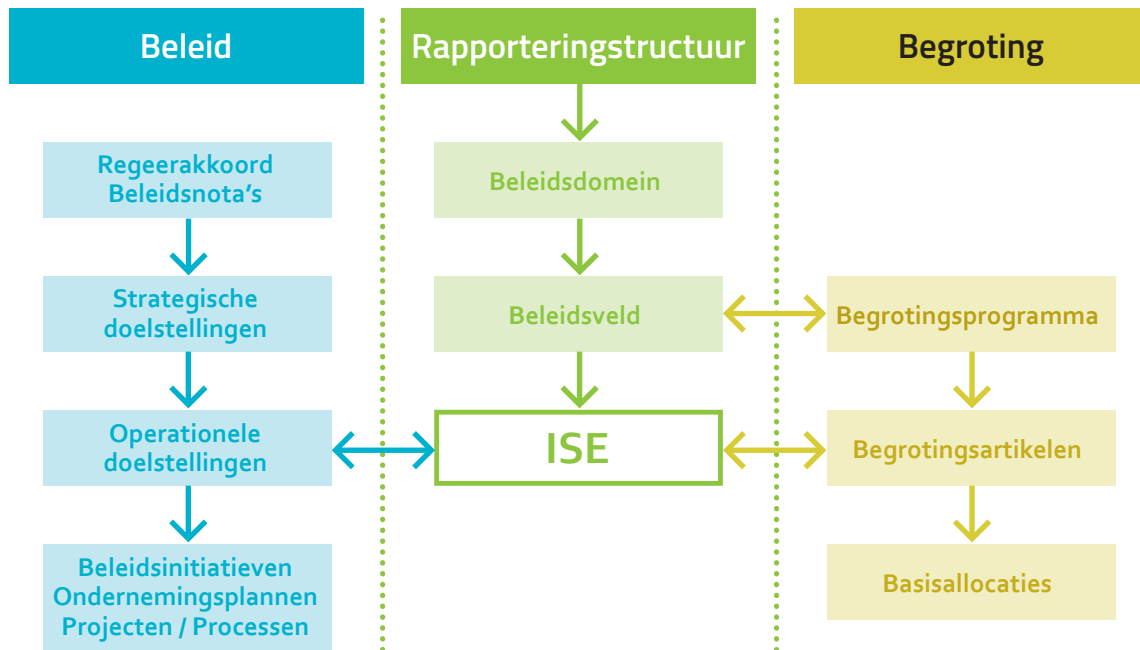
³⁵ De departementen, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid en DAB's (diensten met afzonderlijk beheer).

³⁶ De consolidatiekring geeft aan welke instellingen worden opgenomen in de berekening van de geconsolideerde begroting en jaarrekening in kader van het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR). Consolidatie betekent dat de interne stromen tussen de entiteiten niet worden meegeteld.

³⁷ Artikel 2, 14°.

begrotingscyclus. Op dit moment worden de ISE's (nog) niet gebruikt in de meerjarenraming. **Hoofdstuk 3** belicht het onderzoek naar de integratie van de beleids- en begrotingsinformatie in de BBT's.

Figuur 3 – Plaats van ISE's in de beleidsstructuur



Bron: Rekenhof, gebaseerd op een figuur van het departement Financiën en Begroting

Het beleidstraject (blauwe kaders) start elke legislatuur met het regeerakkoord en de beleidsnota's van de ministers. Zij worden opgemaakt op basis van de verschillende partijprogramma's, omgevingsanalyses, de Europese beleidsprioriteiten en de langetermijn-beleidsvisies van de Vlaamse overheid, met name Visie 2050 en Vizier 2030 (opgemaakt vanuit de SDG's³⁸).

De beleidsnota's bepalen de strategische doelstellingen op het niveau van een ISE of overkoepelend voor meer ISE's. De operationele doelstellingen die voortvloeien uit de strategische doelstellingen, worden gedefinieerd op het niveau van een ISE. Het inhoudelijk onderzoek van de strategische en operationele doelstellingen wordt uiteengezet in de volgende hoofdstukken.

De rapporteringsstructuur (groene kaders) omvat de beleidsdomeinen, bestaande uit een verzameling van beleidsvelden die zowel vanuit politiek als maatschappelijk oogpunt een herkenbaar en samenhangend geheel vormen. De prestatiebegroting zorgt voor een derde rapporteringsniveau, onder dat van de beleidsvelden, namelijk dat van de ISE's.

De tien beleidsdomeinen van de Vlaamse administratie die de basis vormen voor de opmaak van de ISE-structuur zijn:

- Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (KBBJ)
- Financiën en Begroting (FB)
- Onderwijs en Vorming (OV)

- Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)
- Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM)
- Mobiliteit en Openbare werken (MOW)
- Omgeving (OMG)
- Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)
- Landbouw en Visserij (LV)
- Werk en Sociale Economie (WSE).

Sinds 1 januari 2024 zijn de laatste drie beleidsdomeinen (EWI, LV, WSE) samengevoegd tot het beleidsdomein WEWILS (Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie).

De lijst van de ISE's wordt per beleidsveld vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie³⁹ (organisatiebesluit). De ISE's kunnen enkel wijzigen bij de start van een legislatuur. Tijdens de legislatuur zijn in principe geen wijzigingen mogelijk.

Het gele gedeelte van de figuur geeft de begrotingsstructuur weer. Het parlement keurt de begrotingen goed op het niveau van het begrotingsprogramma, dat wordt gelijkgesteld aan een beleidsveld. Een begrotingsprogramma bestaat uit verscheidene begrotingsartikelen. Een begrotingsartikel kan maar betrekking hebben op één ISE. Aan een ISE kunnen echter een of meer begrotingsartikelen gekoppeld zijn.

Voor de volledigheid vermelden we dat begrotingsartikelen bestaan uit een of meer basisallocaties⁴⁰.

Niet alle Vlaamse rechtspersonen hebben een begrotingsstructuur met begrotingsartikelen. Zij rapporteren de begrotingscijfers per ISE en per ESR⁴¹-code.

Op het einde van dit hoofdstuk gaat het Rekenhof in op de meer technische vertaling van de ISE's in de begrotingsstructuur.

2.2 Overzicht

De tabellen in [bijlage 1](#) geven per beleidsdomein een overzicht van de beleidsvelden en de ISE's zoals het organisatiebesluit ze heeft vastgelegd. Zij brengen per ISE ook het aantal strategische en operationele doelstellingen en het vereffenings⁴² en ontvangstenkrediet van de begrotingsuitvoering 2022 in kaart.

Het Rekenhof stelde de tabellen samen op grond van informatie die het departement Financiën en Begroting specifiek voor deze audit heeft opgemaakt. Een digitaal overzicht van alle doelstellingen en van de geconsolideerde ESR-cijfergegevens per entiteit ontbreken momenteel als

³⁹ Besluit van 3 juni 2005 van de Vlaamse Regering met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

⁴⁰ De basisallocaties maken geen deel uit van de begrotingsdocumenten maar zijn een onderdeel van de boekhouding.

⁴¹ Het Europees stelsel voor nationale en regionale rekeningen.

⁴² De vereffeningskredieten vertegenwoordigen uitgaven. De vereffeningskredieten (VEK) zijn de kredieten ten belope waarvan de bedragen tijdens het begrotingsjaar kunnen worden vereffend op grond van rechten die verworven zijn ten laste van de Vlaamse deelstaatoverheid, om vastgelegde verbintenissen aan te zuiveren (art. 4, algemenebepalingenwet, art. 2, 40°, VCO).

basisinformatie. Dat is nochtans een vereiste om nuttig gebruik te kunnen maken van de ISE's bij de monitoring van de begroting en de begrotingsuitvoering.

2.3 Kwaliteit

Het Rekenhof analyseert in dit subhoofdstuk de meerwaarde van de invoering van de ISE-structuur en toetst vervolgens de volgende kwaliteitsnormen voor de ISE's:

- een duidelijke vertaling van de beleidsthema's;
- de koppeling met de organisatiestructuur;
- de consistentie per beleidsdomein;
- de volledigheid in de wetgeving en bestuursdocumenten.

2.3.1 Meerwaarde

Het Rekenhof onderzocht de meerwaarde van de ISE-structuur tegenover de traditionele rapporteringsstructuur, met beleidsvelden, in een kwantitatieve en kwalitatieve analyse.

Het organisatiebesluit definieert 53 beleidsvelden en 129 inhoudelijke structuurelementen. De ISE's zijn een verdere onderverdeling van de beleidsvelden (factor 2,4). In 25 gevallen (19 % van alle ISE's) is het ISE exact gelijk aan het gelijknamige beleidsveld. De onderstaande tabel biedt een overzicht per beleidsdomein.

Tabel 1 – Aantal ISE per beleidsveld

Beleidsdomein	Aantal beleidsvelden	Aantal ISE's	ISE/BV-multiplicator	Aantal 1-op-1 relaties beleidsveld en ISE	Aandeel 1-op-1 relatie beleidsveld en ISE
MOW	5	22	4,4	0	0 %
CJSM	4	17	4,3	0	0 %
EWI	4	15	3,8	1	7 %
OMG	6	15	2,5	3	20 %
WVG	6	14	2,3	3	21 %
OV	4	8	2,0	2	25 %
WSE	3	6	2,0	1	17 %
KBBJ	14	24	1,7	9	38 %
LV	3	4	1,3	2	50 %
FB	4	4	1,0	4	100 %
	53	129	2,4	25	19 %

Bron: Rekenhof.

De multiplicator is het hoogst bij de beleidsdomeinen MOW, CJSM en EWI. Dat betekent dat de beleidsvelden in deze beleidsdomeinen duidelijk verder uitgesplitst zijn in verscheidene ISE's. De multiplicator is daarentegen laag bij de beleidsdomeinen FB, LV en KBBJ, waardoor de meerwaarde van de ISE's daar beperkter is.

De medewerkers en leidinggevenden van de Vlaamse departementen en agentschappen schatten de relevantie van de ISE's in de survey hoog in: drie kwart beoordeelt de relevantie als (zeer) goed. De meerwaarde van de ISE's ten opzichte van de beleidsvelden beoordeelde echter slechts de helft van de respondenten als (zeer) goed.

2.3.2 Leesbare vertaling beleidsthema's

Het Rekenhof heeft onderzocht in welke mate de ISE-structuur een relevante vertaling is van de beleidsthema's waarrond de Vlaamse overheid werkt. Daarvoor vergeleek het de bevoegdheden in elk beleidsveld, zoals bepaald in het organisatiebesluit⁴³, met de ISE's in het beleidsveld. Op basis van de omschrijving van elke ISE ging het na of alle bevoegdheden gevat worden onder een ISE.

Een overkoepelend lexicon, dat per ISE duidelijk beschrijft welke beleidsthema's eronder (kunnen) ressorteren, blijkt echter niet te bestaan⁴⁴. De BBT-instructies bepalen wel dat de BBT een korte omschrijving van elke ISE moet geven. Het Rekenhof stelde echter vast dat de omschrijving voor sommige ISE's ontbreekt, zoals bij de ISE's Integratie en Inburgering, Binnenlands Bestuur en Klimaat. Sommige omschrijvingen zijn summier of louter een opsomming van de doelstellingen of instrumenten die eronder vallen, zoals bij het ISE Vlaamse Rand en het ISE Energie, wat niet stabiel is, aangezien die aan de legislatuur gebonden zijn. Andere omschrijvingen zijn dan weer te lang en bevatten te veel details, zoals bij het ISE Basisbereikbaarheid.

Het is niet duidelijk welke thema's elk ISE omvat. Dat bemoeilijkt de vergelijking met de Vlaamse bevoegdheden. Over het algemeen is het voor de meeste bevoegdheden duidelijk onder welke ISE ze ondergebracht zijn. Enkele bevoegdheden waarvoor dat niet meteen duidelijk is, zijn bijvoorbeeld mediawijsheid, media-innovatie en kinderrechtenbeleid in het beleidsdomein CJSM; vestigingsvoorwaarden, vervoer van mindervaliden (inclusiviteit), zwakke weggebruikers en duurzaamheid in het beleidsdomein MOW; en peuterscholen, gebruik van talen en alternerend leren in het beleidsdomein OV.

Drie kwart van de respondenten vindt dat de ISE's in hun beleidsdomein de belangrijke beleidsthema's vatten.

2.3.3 Organisatiestructuur

Het Rekenhof onderzocht of de ISE's voldoende zijn losgekomen van de organisatiestructuur, zodat wijzigingen in de organisatiestructuur geen wijzigingen van een ISE tot gevolg hebben. Het analyseerde daarvoor de relaties tussen de entiteiten⁴⁵ en de ISE-structuur. 62 % van de ISE's bleek te worden gebruikt door meer entiteiten en 25 % van de entiteiten behoort tot meer ISE's. Slechts bij twee ISE's, namelijk Onderwijsinspectie (beleidsdomein OV) en Justitie en Handhaving (beleidsdomein KBBJ), is er een unieke wederzijdse relatie met een entiteit, respectievelijk de

⁴³ Art. 3 tot en met art. 13 van het organisatiebesluit van 3 juni 2005 (gewijzigd op 1 januari 2022).

⁴⁴ Het departement KBUZA gaf aan dat de opsomming en koppeling tussen beleidsvelden - en de bijhorende ISE's - en bevoegdheden in het organisatiebesluit als eerste aanzet gebruikt kunnen worden voor de opmaak van een dergelijk lexicon.

⁴⁵ Departementen, IVA's, DAB's en Vlaamse rechtspersonen.

Vlaamse onderwijsinspectie en het Agentschap Justitie en Handhaving. De onderstaande tabellen geven enkele willekeurige voorbeelden.

Tabel 2 – Voorbeelden van relaties organisatiestructuur en ISE's

Entiteit	ISE
Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO)	Algemeen Fundamenteel wetenschappelijk onderzoek
	Domeinspecifiek fundamenteel wetenschappelijk onderzoek
	Onderzoeksinfrastructuur
	Strategisch basisonderzoek
Vlaamse Landmaatschappij (VLM)	Natuur en biodiversiteit
	Omgevingsbeleid voor ruimte en milieu
	Plattelandsbeleid
	Water
ISE	Entiteit
Basisbereikbaarheid	De Lijn
	Departement MOW
	Project Brabo 1
	Livan Infrastructuur
	Pendelfonds
	DAB VIF
Water	DAB Minafonds
	Vlaamse Milieumaatschappij
	Vlaamse Landmaatschappij (VLM)
	Departement Omgeving

Bron: Rekenhof.

Een wijziging van opdrachten van entiteiten of wijzigingen in de organisatiestructuur van beleidsdomeinen mogen geen invloed hebben op de ISE-structuur. Toch gaven respondenten in de survey aan dat reorganisaties in een beleidsdomein aanleiding kunnen geven tot wijzigingen in de ISE-structuur. Het Rekenhof vestigt er de aandacht op dat de noodzaak van dergelijke wijzigingen in de toekomst altijd grondig op voorhand onderzocht moet worden en best gefiatteerd door het departement FB. De bedoeling van de ISE-structuur is immers om de budgettaire informatie stabiel en vergelijkbaar te maken over een langere termijn. Wijzigingen in de ISE-structuur creëren een breukpunt in de historiek. Weliswaar is deze legislatuur de eerste die de ISE-indeling van de begroting in de praktijk toepast. Het is dan ook aangewezen foute ISE-keuzes zo vroeg mogelijk recht te zetten om in de toekomst over beter onderbouwde informatie te beschikken.

2.3.4 Consistentie

De keuze van de ISE's over alle beleidsdomeinen heen is bij voorkeur zo consistent mogelijk, weliswaar rekening houdend met eventuele specifieke situaties per beleidsdomein. Die consistentie beoordelen is niet eenvoudig. Een analyse van het aantal beleidsdoelstellingen per ISE is op zich niet representatief, doordat de doelstellingen per beleidsdomein op een verschillende wijze zijn opgemaakt en ingevuld. Een consistente keuze vanuit de beleidsthema's (zie voorheen) geeft al een eerste beoordeling van de mate van consistentie. Daarenboven voerde het Rekenhof twee cijfermatige analyses uit als uitgangspunt voor verder detailonderzoek:

- het relatieve aandeel vereffeningskredieten⁴⁶ voor elk ISE in een beleidsdomein;
- het gecombineerde gewicht van het aantal doelstellingen en het bedrag aan vereffeningskredieten van elk ISE in een beleidsdomein.

Relatief grote ISE

De onderstaande tabellen tonen de ISE's met een relatief aandeel ESR-geconsolideerde vereffeningskredieten in hun beleidsdomein van meer dan 25 %. De beleidsdomeinen zouden deze ISE's eventueel verder kunnen splitsen, om een meer gedetailleerd en transparant beeld te geven van het beleid en de trendreeksen.

Een ISE in de volgende legislatuur splitsen zorgt voor een extra bovenliggende rapporteringslaag om te kunnen vergelijken met de vorige legislatuur. Het Rekenhof is van mening dat dergelijke wijzigingen op korte termijn nog kunnen plaatsvinden zolang de implementatie van de prestatiebegroting nog verder vorm krijgt, om daarna op de lange termijn stabiel te blijven en bruikbaar te zijn.

De onderstaande tabel geeft de ISE's weer waarvoor het Rekenhof na zijn onderzoek geen verdere aanbevelingen heeft.

Tabel 3 – ISE's met een relatief groot aandeel die geen verdere opsplitsing vergen

	% uitgaven beleids-domein	Vaststellingen
EWI – Brugfunctie fundamenteel en toegepast onderzoek	31	Betreft de algemene financiering van de strategische onderzoekscentra (IMEC, VITO, VIB, Flanders Make). Een verdere opsplitsing naar organisatie is niet opportuun.
WVG - Groeipakket	30	Eén begrotingsartikel, één regelgeving en één geheel.
WSE – Loopbanen	40	Bijna volledig krediet voor dienstenchequesubsidies en dus één geheel.
MOW – Investerings weginfrastructuur	29	Groot geheel, geen verdere opsplitsing nodig.
OMG – Energie	41	Eenmalige maatregelen energiecrisis en VEB. Geen noodzaak tot verdere opsplitsing.
KBBJ – Binnenlands bestuur	79	Gemeentefonds = één algemene subsidie ⁴⁷ .

Bron: Rekenhof

⁴⁶ Geconsolideerd ESR.

⁴⁷ De vergelijking tussen de ISE's en de beleidsvelden voor de lokale en provinciale besturen kan in een toekomstige audit onderzocht worden.

De volgende tabel toont de ISE's waarvoor het Rekenhof na zijn onderzoek een verdere detailanalyse noodzakelijk acht om deze ISE's eventueel verder op te splitsen. De beleidsdomeinen CJSM en MOW hebben tijdens het onderzoek al aangegeven met een dergelijke analyse te zijn gestart.

Tabel 4 – ISE's met een relatief groot aandeel waarvoor opsplitsing dient te worden onderzocht

	% uitgaven beleids-domein	Verdere detailanalyses
FB – Fiscaliteit	77	De fiscale ontvangsten en uitgaven vertegenwoordigen ook een specifiek beleid op het vlak van wonen, werk, vervoer, klimaat, vermogen,... Dat komt op ISE-niveau niet tot uiting.
FB – Financiële operaties	n.v.t.	Participaties kaderen altijd in een beleidsthema en zijn niet louter financiële operaties.
OV – Kleuter- en leerplichtonderwijs	60	Opsplitsing in kleuter-, basis- en secundair onderwijs.
OV – Hoger onderwijs	26	Opsplitsing in onderwijs, onderzoek en maatschappelijke dienstverlening (conform de diverse taakstellingen en onderzoek eventueel verder in te delen cf. EWI).
WVG – Sociale bescherming	33	De Vlaamse Sociale Bescherming vormt het grootste deel, maar er zijn nog andere materiële financiële stromen (revalidatie, gezinszorg, geestelijke gezondheidszorg,...).
CJSM – Culturele organisaties	28	Verschillende begrotingsartikelen per organisatie. Keuze voor specifieke ISE's per deelsector is eventueel zinvol, maar integraal beleid en ook het ISE Projecten moeten dan ook bekeken worden.
MOW – Basisbereikbaarheid	32	Het organisatiebesluit heeft in meer ISE's voorzien, maar die zijn niet gebruikt (investeringen, kernnet, aanvullend net, vervoer op maat en treinnet).

Bron: Rekenhof

Kleine ISE

Het Rekenhof heeft ook de kleinere ISE's qua doelstellingen en vereffeningskredieten geanalyseerd op eventuele mogelijkheden ze samen te voegen met of tot grotere ISE's. Uit het onderzoek bleek dat deze opties worden weerlegd door:

- de logica in het beleidsdomein (bijvoorbeeld voor de ISE's Luchthavenbeleid, Haven- en Waterbeleid, Documentbeheer en Overheidsopdrachten);
- de specifieke beleidsfocus in het beleidsdomein (bijvoorbeeld voor de ISE's Plattelandsbeleid, Rampenschade, en Gezond en Ethisch Sporten);
- de specifieke focus op de internationale component in het ISE (voor de bijvoorbeeld ISE's Internationaal en Interregionaal Sportbeleid en Cultuurbeleid);
- de aandacht op de onafhankelijke controleorganen (bijvoorbeeld voor de ISE's Onafhankelijk Toezichthouder Media en Anti-doping).

Het Rekenhof kan er op basis van haar onderzoek mee akkoord gaan de kleinere ISE's te behouden omdat de verschillende argumentaties tot behoud van de ISE's een stabiel karakter hebben.

ISE's investeringen

Het Rekenhof onderzocht de consistentie van de ISE's specifiek voor de investeringen en de mogelijkheid om de infrastructuurkosten volgens de ISE-structuur van het beleidsdomein in te delen.

Tabel 5 – ISE's investeringen

	ISE	Vaststellingen
EWI	Onderzoeksinfrastructuur	Doordat dit bij het beleidsdomein OV geen ISE is, ontbreekt een geconsolideerd beeld (zie ook verder).
OV	Onderwijsinfrastructuur	Geen verdere splitsing zoals de algemene ISE-structuur van het beleidsdomein OV. Een verdere onderverdeling kan leiden tot een complex begrotingsbeheer. Het multifunctioneel gebruik van onderwijsinfrastructuur in de toekomst is een argument om niet verder te splitsen.
WVG	Zorginfrastructuur	Geen verdere splitsing zoals de algemene ISE-structuur van WVG. Een verdere onderverdeling kan leiden tot een complex begrotingsbeheer.
CJSM	Sportinfrastructuur	Is reeds een apart ISE.
CJSM	Investeren in infrastructuur	Investeringen in media zit apart in het ISE Openbare Omroep. Cultuur en jeugd meer en meer multifunctioneel gebruik in de toekomst.
MOW	Luchthaveninfrastructuur Waterinfrastructuur Weginfrastructuur	Reeds opgedeeld volgens de ISE-structuur van MOW.

Bron: Rekenhof

De infrastructuur van de Vlaamse overheid wordt als ISE verschillend behandeld per beleidsdomein. Het advies van de expertencommissie⁴⁸ om voor de infrastructuur niet in aparte ISE's te voorzien en ze volledig te integreren in de andere ISE's van het beleidsdomein werd niet gevolgd. De expertencommissie was voorstander van een integraal beleids- en begrotingsbeeld van een ISE. In de toekomst meer en meer multifunctioneel⁴⁹ gebruikmaken van infrastructuren en een complexer begrotingsbeheer vermijden, zijn de belangrijkste argumenten tegen een verdere opdeling van het ISE Infrastructuur.

Aangezien de investeringen een belangrijk beleidsitem zijn over de legislaturen heen, kan het Rekenhof de keuze voor aparte ISE's voor de belangrijke investeringen begrijpen. Het is evenwel van oordeel dat de beleidsdomeinen OV, WVG en CJSM in samenwerking met het departement FB verder moeten bekijken of een onderverdeling van de infrastructuur-ISE's, zoals de onderverdeling van hun andere ISE's, toch niet praktisch haalbaar is. Het beleidsdomein MOW kan als voorbeeld dienen. Alleen op die wijze ontstaat een volledig beeld van de inhoud van een beleid, weliswaar opgesplitst in twee ISE's.

⁴⁸ 18 april 2018.

⁴⁹ Voorbeelden: kleuter-, lager en secundair onderwijs die gebouwen samen gebruiken; infrastructuur die zowel gebruikt wordt door cultuur- als jeugdverenigingen.

ISE's die verder onderzoek vergen

De volgende tabel toont de (nieuwe) ISE's waarvoor het Rekenhof extra onderzoek door de beleidsdomeinen noodzakelijk acht.

Tabel 6 – *ISE's die verder onderzoek vergen*

	ISE	Vaststellingen/verder onderzoek
LV	Nieuw ISE?	Voor het transversaal PAS ⁵⁰ -beleid een apart ISE voorzien?
OMG	Nieuw ISE?	Voor het beleidsitem ZSS (zeer schadelijke stoffen) een apart ISE voorzien?
WVG	Apart ISE?	Woonzorg afzonderen in een apart ISE?
KBBJ	ISE Stedenbeleid	Ook in het ISE binnenlands bestuur zit specifiek beleid naar de steden vervat, dat niet wordt afgescheiden. De ISE's Stedenbeleid of Binnenlands Bestuur zijn dus onvolledig.
KBBJ	ISE Rampenschade	Geen transversale ISE met het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) (FB)

Bron: Rekenhof

2.3.5 Volledigheid

Het Rekenhof onderzocht de volledigheid van de ISE's in het organisatiebesluit⁵¹, het uitgaven-decreet⁵² en de begrotingsdocumenten van de huidige legislatuur.

De volgende ISE's die het organisatiebesluit definieerde, zijn niet opgenomen in het decreet houdende de uitgavenbegroting:

- KBBJ: ISE audit Lokale Besturen
- KBBJ: ISE Audit Vlaamse Overheid
- KBBJ: ISE Bestuursrechtspraak
- KBBJ: ISE ICT
- EWI: ISE Ondernemersvorming
- MOW: ISE Omschakeling naar Zero-emissieervoermiddelen.

De volgende ISE's staan in het decreet houdende de uitgavenbegroting, maar niet in het organisatiebesluit:

- MOW: ISE Combimobiliteit
- OMG: ISE Lokaal Woonbeleid
- WVG: ISE Justitiehuzen en Elektronisch Toezicht
- WVG: ISE Vrijwilligerswerk
- WSE: ISE Transitie van Betaalde Arbeid naar Betaalde Arbeid.

Op deze ISE's werden geen nieuwe kredieten meer geboekt sinds het begrotingsjaar 2020.

⁵⁰ Programmatische Aanpak Stikstof.

⁵¹ De departementen KBUZA en FB bereiden momenteel een aanpassing van het organisatiebesluit voor.

⁵² Bijlage bij ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2024.

Het Rekenhof stelt vast dat de ISE-structuur werd doorgetrokken in de begrotingsdocumenten van de Vlaamse rechtspersonen die behoren tot de deelstaatoverheid. Voor de Vlaamse rechtspersonen met een begrotingsartikelstructuur is de ISE-structuur, zoals bij de Vlaamse ministeries, geïntegreerd in de structuur van het begrotingsartikel. Voor de Vlaamse rechtspersonen zonder begrotingsartikelstructuur wordt de ESR-structuur opgedeeld per ISE.

Enkele naamgevingen van ISE's zijn te lang om efficiënt te gebruiken in de beleids- en begrotingsdocumenten en in de digitale toepassingen⁵³.

2.4 Doelstellingen van de ISE's

De invoering van de ISE's heeft twee belangrijke doelstellingen:

- beleids- en begrotingsinformatie over de legislaturen heen geïntegreerd en stabiel voorstellen;
- tijdreeksen van begrotingscijfers (en prestatie-indicatoren) over de legislaturen heen opbouwen.

Het Rekenhof onderzocht de verschillende dimensies van deze doelstellingen, die de onderstaande figuur schematisch weergeeft. Ze worden in de volgende subhoofdstukken apart geanalyseerd.

Figuur 4 – Dimensies van de ISE-doelstellingen



Bron: Rekenhof

Alvorens het onderzoek van de doelstellingen van de invoering van de ISE te beschrijven, is het noodzakelijk om de ISE-structuur toe te lichten.

⁵³ Bijvoorbeeld het MOW-ISE *Het stimuleren van de omschakeling naar zero-emissieervoermiddelen en vervoermiddelen die aangedreven worden door alternatieve brandstoffen, met inbegrip van de uitrol van de bijbehorende laad- en tankinfrastructuur die geen betrekking heeft op de infrastructuur van gebouwen en naastgelegen parkeerterreinen, vermeld in artikel 8 van richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen.*

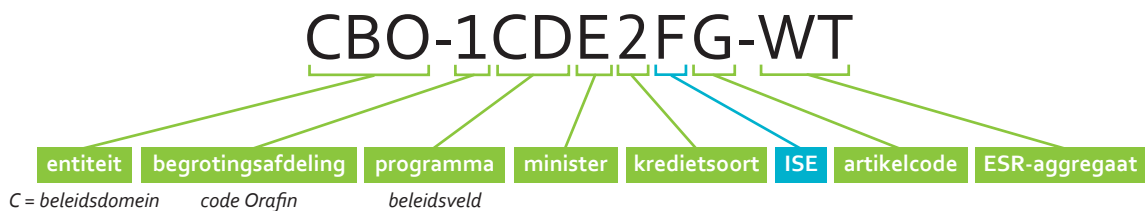
2.4.1 ISE-structuur

De operationele doelstellingen en de begrotingsartikelen worden rechtstreeks gekoppeld aan het ISE. De omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen en de BBT-instructies verplichten de opname van operationele doelstellingen per ISE in de BBT. De strategische doelstellingen mogen overkoepelend gedefinieerd worden. De vertaling van de overkoepelende strategische doelstellingen naar elke ISE is aangewezen.

In een systematiek in de beleidscodering van de doelstellingen is niet voorzien. Dat zorgt voor een weinig unieke of uniforme behandeling van de doelstellingen over de beleidsdomeinen heen. De uniforme codering van de doelstellingen is bij voorkeur geënt op de ISE-structuur.

Om de begrotingsinformatie te kunnen onderverdelen volgens de ISE's krijgt het begrotingsartikel (zie onderstaande figuur⁵⁴) een aparte ISE-code.

Figuur 5 – Codering begrotingsartikel



Bron: Rekenhof

De ISE-code (F in de figuur) bestaat uit één karakter en heeft een unieke waarde in combinatie met de beleidsdomeincode (C = eerste karakter van entiteit en programma)⁵⁵. De begrotingsdocumenten geven de ISE-code meestal weer met twee karakters: de beleidsdomeincode samen met de ISE-code. De ISE-code Z wordt gebruikt voor de apparaatskredieten die niet onder een specifiek ISE vallen.

De onderstaande tabel geeft enkele voorbeelden van de ISE-structuur weer. Zij tonen aan dat de ISE-code op zich niet uniek is. Zo staat de code D zowel voor het ISE Culturele Projecten als voor het ISE Water. Het is pas in combinatie met de beleidsdomeincode dat de ISE-codering uniek wordt voor de Vlaamse overheid.

⁵⁴ Figuur 5 geeft de structuur weer van een begrotingsartikel. De gebruikte coderingen zijn een theoretisch voorbeeld.

⁵⁵ Bij de ontwikkeling van de nieuwe BCT-begrotingstoepassing heeft het departement FB in een verbeterde systematiek voorzien voor de opmaak van tijdreeksen. Dit nieuwe systeem was nog niet operationeel bij de begrotingsopmaak 2024 en werd nog niet door het Rekenhof onderzocht.

Tabel 7 – Voorbeelden van de ISE-structuur

Beleids-domein code	Beleidsdomein-naam	Beleids-veldcode	Beleidsveld-naam	ISE code	ISE naam	BV-ISE
H	Cultuur, Jeugd, Sport, Media (CJSM)	HB	Thema-overschrijdend	A	Beleidswerking	HA
H	Cultuur, Jeugd, Sport, Media (CJSM)	HC	Cultuur	C	Culturele organisaties	HC
H	Cultuur, Jeugd, Sport, Media (CJSM)	HC	Cultuur	D	Culturele projecten	HD
H	Cultuur, Jeugd, Sport, Media (CJSM)	HC	Cultuur	E	Internationaal en interregionaal cultuurbeleid	HE
H	Cultuur, Jeugd, Sport, Media (CJSM)	HD	Jeugd	F	Jeugdorganisaties	HF
H	Cultuur, Jeugd, Sport, Media (CJSM)	HD	Jeugd	G	Jeugdprojecten	HG
H	Cultuur, Jeugd, Sport, Media (CJSM)	HA	Apparaat	Z	Zonder ISE	HZ
Q	Omgeving	QC	Omgeving en Natuur	D	Water	QD
Q	Omgeving	QC	Omgeving en Natuur	E	Bodem en ondergrond	QE

Bron: Rekenhof

De technische invulling die gekozen is voor de ISE-codering (koppeling van beleidsdomein aan ISE), zorgt ervoor dat een aanpassing van de organisatiestructuur op het niveau van het beleidsdomein ook de ISE-codering wijzigt, terwijl de ISE's idealiter los zouden moeten staan van de organisatiestructuur.

2.4.2 Stabiliteit

De huidige legislatuur heeft de lijst van ISE's in het organisatiebesluit enkele keren aangepast, voornamelijk als gevolg van wijzigingen in de beleidsstructuur van de Vlaamse overheid en nieuwe bevoegdheden.

De belangrijkste wijziging was de samenvoeging vanaf 1 september 2020 van het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen (beleidsdomeincode D) met het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur (beleidsdomeincode P) tot het beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (KBBJ) (beleidsdomeincode S). Aangezien de ISE-codering per beleidsdomein is opgezet (zie hierboven), was een nieuwe codering en een vertaalslag voor de trendcijfers op ISE-niveau noodzakelijk.

Een beperkte wijziging die in de legislatuur 2019-2024 nog plaatsvond was de creatie van een nieuw beleidsveld Justitie en Handhaving in het beleidsdomein KBBJ, met als enige ISE Justitiehuisen en Elektronisch Toezicht. Dit beleidsveld werd verschoven vanuit het beleidsdomein WVG⁵⁶. De naam van het ISE werd nadien nog vervangen door Justitie en Handhaving⁵⁷.

In het kader van de reorganisatie van ICT binnen het beleidsdomein KBBJ werd⁵⁸:

- het ISE ICT verplaatst naar het beleidsveld Digitalisering (in het kader van de hervorming van het agentschap Informatie Vlaanderen naar het agentschap Digitaal Vlaanderen);
- het ISE Facilities van naam veranderd naar Facilitair Management (in het decreet van de uitgavenbegroting 2024 werd dat nog niet aangepast);
- het ISE Documentbeheer toegevoegd (in het kader van de hervorming van de DAB ICT naar de DAB Documentbeheer).

In het beleidsdomein EWI werd het ISE De Ondernemersvorming, met inbegrip van de Bezoldigde Stages in dit kader ingericht, toegevoegd⁵⁹.

In het beleidsdomein MOW werd een nieuw ISE toegevoegd voor een nieuwe bevoegdheid⁶⁰, namelijk het stimuleren van de omschakeling naar zero-emissieervoermiddelen en vervoermiddelen die aangedreven worden door alternatieve brandstoffen.

De meest recente wijziging, ingegaan op 1 januari 2024, is de oprichting van het beleidsdomein Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie (WEWILS)⁶¹. Het nieuwe beleidsdomein zal de beleidsdomeinen WSE, EWI en LV vervangen. Het Rekenhof stelt vast dat het nieuwe beleidsdomein de structuur van de beleidsvelden en ISE's heeft behouden, met uitzondering van het ISE Landbouw- en Zeevisserijonderzoek, dat wordt opgeheven⁶². De concrete uitwerking in de BBT en de codering in de begroting zullen plaatsvinden tegen de begrotingsopmaak 2025. De fusie van de beleidsdomeinen EWI (E), LV (K) en WSE (J) zorgt, wegens de ISE-codering per beleidsdomein, voor nieuwe ISE-coderingen en de trendlijnen zullen slechts behouden kunnen blijven via achterliggende vertaaltabellen.

In de survey gaven enkele beleidsdomeinen, met name KBBJ, WSE, WVG en CJSM, aan dat ze hun ISE-structuur willen herbekijken tegen de volgende legislatuur (2024-2029). Zij haalden de volgende redenen aan om de ISE-indeling aan te passen: een reorganisatie (bijvoorbeeld de fusies binnen WVG die geleid hebben tot het Agentschap Opgroeien en het departement Zorg), een wijziging van de taken, geen gebruik meer maken van een ISE of de gekoppelde doelstellingen beter meetbaar kunnen maken.

⁵⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020, pas operationeel op de datum van de oprichting van het agentschap Justitie en Handhaving op 1 januari 2022.

⁵⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021.

⁵⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2021.

⁵⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 november 2020.

⁶⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2021. De volledige bevoegdheid en gelijknamige ISE betreffen: het stimuleren van de omschakeling naar zero-emissieervoermiddelen en vervoermiddelen die aangedreven worden door alternatieve brandstoffen, met inbegrip van de uitrol van de bijbehorende laad- en tankinfrastructuur die geen betrekking heeft op de infrastructuur van gebouwen en naastgelegen parkeerterreinen, vermeld in artikel 8 van richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen.

⁶¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2023.

⁶² Er werd op politiek niveau beslist om de entiteit Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (EV ILVO) onder het beleidsveld Innovatie te plaatsen en niet langer onder Landbouw- en visserijonderzoek.

Het Rekenhof merkt op dat de ISE's normalerwijze een reorganisatie moeten kunnen doorstaan als geen extra taken (beleidsthema's) worden opgelegd.

2.4.3 Beleidsdoelstellingen

Het algemeen beeld per ISE (zie [tabel 1](#)) geeft al een overzicht van het aantal geformuleerde (overkoepelende) strategische (SD) en operationele doelstellingen (OD)⁶³ per ISE⁶⁴. Het Rekenhof telde 226 strategische en 813 operationele doelstellingen⁶⁵. Gelet op de verhouding (1 op 3,6) vertegenwoordigt een ISE dus gemiddeld acht doelstellingen. De onderstaande tabel geeft een overzicht per beleidsdomein.

Tabel 8 – Doelstellingen per ISE

Beleidsdomein	Aantal ISE's	Aantal SD (overkoepelend)	Aantal SD	Aantal OD	OD/SD multiplicator	Aantal SD en OD per ISE
OMG	15	0	48	203	4,2	16,7
LV	4	0	9	40	4,4	12,3
KBBJ	24	0	67	209	3,1	11,5
WVG	14	5	11	108	6,8	8,9
CJSM	17	15	29	94	2,1	8,1
OV	8	6	0	55	9,2	7,6
FB	4	0	6	18	3,0	6,0
WSE	6	4	0	18	4,5	3,7
EWI	15	10	8	34	1,9	3,5
MOW	22	8	0	34	4,3	1,9
	129	48	178	813	3,6	8,1

Bron: Rekenhof

Alleen het ISE Openbare Omroep definieert geen strategische- en operationele doelstellingen. Deze ISE verwijst naar het jaarverslag aan het Vlaams Parlement in opdracht van de beheersovereenkomst van de VRT.

Uit de survey blijkt dat werken met een overkoepelende visie en overkoepelende strategische doelstellingen over ISE's heen, moeilijkheden meebrengt. Zo werd gesteld dat de ISE-structuur zich moeilijk leent tot het formuleren van een overkoepelende beleidsvisie, dat de strategische doelstellingen verspreid zijn over meer ISE's en dat de beleidsdoelstellingen vaak de ISE-structuur overstijgen, waardoor het beleidsverhaal soms verkapt moet worden.

Het Rekenhof is van mening dat een overkoepelende strategische doelstelling herhaald of gesplitst kan worden op het niveau van een ISE, opdat zowel de algemene beleidsvisie als de strategische doelstellingen op ISE-niveau duidelijk tot uiting komen.

⁶³ Analyse op basis van BBT BU2022. De uitzonderingen werden verder geanalyseerd in BBT BO2024.

⁶⁴ Voor het beleidsdomein MOW worden ook alle operationele doelstellingen overkoepelend gedefinieerd.

⁶⁵ Op basis van de lijst verkregen van het departement Financiën en Begroting en gecontroleerd via BBT BU2022.

2.4.4 Budgettaire afdekking

Het is de doelstelling een zo groot mogelijk aandeel van de begrotingsartikelen, en dus begrotingskredieten, te koppelen aan de specifieke ISE's. De wetgever heeft de mogelijkheid gegeven om uitzonderlijk te werken met thema-overschrijdende ISE's⁶⁶. De Vlaamse Regering heeft er verder ook voor gekozen de apparaatskredieten⁶⁷ niet toe te wijzen aan de ISE's.

Vereffeningkredieten

Het Rekenhof onderzocht op basis van de geconsolideerde ESR-vereffeningkredieten in de begrotingsuitvoering 2022 het gebruik van de thema-overschrijdende ISE's en apparaatskredieten zonder ISE. De thema-overschrijdende ISE's maakten slechts 0,5 % uit van de totale ESR-geconsolideerde vereffeningkredieten 2022. Alleen het beleidsdomein CSJM had een hoger percentage van 9,4 % (ISE Beleidswerking, ISE Internationaal Beleid en ISE Infrastructuur). Het aandeel apparaatskredieten bedroeg gemiddeld 2,6 %. Voor het (kleine) beleidsdomein Landbouw en Visserij bedroeg dat 34 %.

Tabel 9 – Percentages in ISE's gevatte vereffeningkredieten per beleidsdomein

Beleidsdomein	% ISE	% thema overschrijdend	% apparaat
FB	96,4	0,1	3,6
EWI	95,4	0,3	4,3
OV	99,5	0,0	0,5
WVG	98,9	0,0	1,1
CJSM	88,2	9,4	2,4
WSE	97,4	1,3	1,3
LV	65,0	1,0	34,0
MOW	92,6	0,0	7,4
OMG	92,2	1,8	6,0
KBBJ	94,5	0,0	5,5
Hogere entiteiten ⁶⁸	0,0	0,0	100,00
Gemiddeld	96,9	0,5	2,6

Bron: Rekenhof

De Vlaamse overheid is erin geslaagd een groot aandeel van de begrotingskredieten toe te wijzen aan een specifiek ISE. De cijfers vergen echter nuancering. Zo zijn er ISE's bij, onder andere, de beleidsdomeinen WVG (ISE Zorginfrastructuur) en OV (ISE Onderwijsinfrastructuur, ISE Ondersteuning Onderwijsinstellingen en ISE Onderwijsveld) die ook als thema-overschrijdende

⁶⁶ VCO artikel 1,3°.

⁶⁷ Lonen en werkingskosten voor de ondersteuning van het beleidsdomein. Ze worden gecodeerd met de letter Z als ISE-code onder elk beleidsdomein.

⁶⁸ Vlaams Parlement en kabinetten.

ISE's beschouwd kunnen worden. Met deze ISE's meegerekend, zou het totaal aan thema-overschrijdende ISE's 3,5 % bedragen.

Ontvangstenkredieten

Het Rekenhof onderzocht ook de toewijzing van de ontvangstenkredieten aan de ISE's. De geconsolideerde cijfers van de begrotingsuitvoering 2022 tonen een hoog percentage (98,7 %) aan ISE's toegewezen ESR-ontvangsten. De niet-geconsolideerde cijfers tonen een gedifferentieerd beeld voor het ministerie, de DAB's en de Vlaamse rechtspersonen. De ontvangsten van de interne stromen bij de DAB's en de Vlaamse rechtspersonen worden meestal niet aan een specifiek ISE toegewezen.

Tabel 10 – Percentages ontvangsten toegewezen aan ISE's

	% ISE	% thema-overschrijdend	% apparaat
ESR consolidatie	98,7	0,9	0,4
MVG	99,1	0,8	0,1
DAB's	20,5	1,9	77,6
Vlaamse rechtspersonen	28,0	0,0	72,0

Bron: Rekenhof

Doordat de interne stromen bij de DAB's en de Vlaamse rechtspersonen niet aan specifieke ISE's zijn toegewezen, kan voor die entiteiten geen begrotingsresultaat per ISE berekend worden. Alleen hun uitgaven zijn wel beschikbaar per ISE, maar niet alle ontvangsten.

Totaalbeeld

Ook het totaalbeeld van de ISE's (MVG, DAB, Vlaamse rechtspersonen) vertoont onvolkomenheden. Bij de interne stromen tussen de beleidsdomeinen verschillen de gebruikte ISE's. Een voorbeeld daarvan vormen de FWO-toelagen vanuit het beleidsdomein EWI aan de universiteiten (beleidsdomein OV). Bij het FWO vertrekt de uitgaande interne stroom vanuit het ISE Algemeen Fundamenteel Onderzoek, terwijl het hoger onderwijs de inkomende interne stroom niet aan een ISE toewijst en vervolgens de uitgaven doet langs het ISE Hoger Onderwijs. Afhankelijk vanuit welke entiteit wordt gekeken naar de uitgaven, wordt dus een ander ISE gebruikt.

Een volledig ISE-beeld wordt complex en niet transparant als binnen één beleidsdomein de interne stroom uitgaven vanuit een departement op een ander ISE wordt geboekt dan de uitgaven binnen de Vlaamse rechtspersoon. Een voorbeeld is de toelage vanuit het departement CSJM naar Sport Vlaanderen, die vertrekt vanuit het ISE Sport Voor Allen, ontvangen wordt zonder ISE-toewijzing en vervolgens wordt uitgegeven langs het ISE Sport Voor Allen, maar ook langs de ISE's Sportinfrastructuur en Topsport.

2.4.5 Transversaal beleid

Transversaal beleidsthema

Geen enkel mogelijk transversaal beleidsthema wordt vertaald naar een beleidsdomeinoverschrijdend (transversaal) ISE, omdat het politiek draagvlak daarvoor ontbrak. Transversale beleidsthema's die eventueel kunnen leiden tot een transversale ISE zijn: energie, klimaat, armoede, onderzoek,... In de survey haalden respondenten meermaals aan dat de beleidsdoelstellingen vaak de ISE-structuur overstijgen en daardoor verspreid worden over meer ISE's. Per BBT kan dat opgelost worden door overkoepelende doelstellingen te formuleren. Een geïntegreerde beleidsvisie over beleidsdomeinen heen formuleren, wat vaak de ambitie is, is moeilijker. Het Rekenhof stelt in die gevallen voor thema-overschrijdende ISE's te bepalen die in elk beleidsdomein een gelijkaardige invulling krijgen, met onderliggende thema's, bijvoorbeeld *onderzoek*. De huidige ISE-coderingssysteematiek, met een koppeling aan het beleidsdomein, kan een transversaal beleidsthema niet uniek definiëren. Aangezien legislatuuroverschrijdende, transversale beleidsthema's in de toekomst alsmear belangrijker kunnen worden, zou de ISE-structuur (of een afgeleide begrotingsstructuur) daarvoor een oplossing moet bieden.

Transversale doelstellingenplannen

De BBT's nemen de transversale doelstellingenplannen van de Vlaamse Regering, zoals het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding of het Luchtbeleidsplan 2030, wel beperkt op in een apart doelstellingenhoofdstuk⁶⁹. De financiële vertaling van deze transversale doelstellingenplannen is in de BBT echter zeer beperkt en wordt niet opgenomen in de ISE-structuur of begrotingsartikelstructuur. De expertencommissie⁷⁰ gaf al aan dat de transversale beleidsprioriteiten een oplossing vergen en een concrete operationalisering. Uit de survey blijkt ook dat de ondervraagde entiteiten de huidige ISE-structuur onvoldoende vinden voor de rapportering over de transversale doelstellingenkaders.

2.4.6 Trendcijfers

Tijdreeksen

Een van de ISE-doelstellingen is te voorzien in tijdreeksen van de begrotings- en begrotingsuitvoeringscijfers. Die tijdreeksen op ISE-niveau verschijnen in het KLIK-model⁷¹ en op de ISE-webpagina⁷² op de website van het departement FB. De geconsolideerde totaalcijfers per ISE hebben echter uitsluitend betrekking op de begrotingsgegevens en niet op de uitvoeringsgegevens. Over de uitvoeringsgegevens op ISE-niveau wordt tot nu toe alleen gerapporteerd voor de Vlaamse ministeries (exclusief DAB's). Geen enkel bestuursdocument heeft tot op heden een tijdreeks op ISE-niveau weergegeven en toegelicht. Ook uit de survey komt naar voren dat de rapportering op ISE-niveau maar zeer beperkt wordt gebruikt.

Het Rekenhof is van mening dat beide financiële softwareprojecten die het departement FB heeft gestart, de beleids- en consolidatietool (BCT) en het nieuwe *Finance on the Move*-boekhoudsysteem (FOMO), moeten zorgen voor een complete rapportering en analysemogelijkheden op ISE-niveau.

⁶⁹ Zie hoofdstuk 3.

⁷⁰ Expertcommissie van 18 april 2018.

⁷¹ <https://begrotingdigitaal.fenb.be/Klikmodel/>. Het KLIK-model is een webtoepassing die de begroting van de Vlaamse overheid digitaliseert.

⁷² <https://fin.vlaanderen.be/begroting/inhoudelijk-structurelement-ise/>.

Bijlage 4 bij dit auditverslag toont als voorbeeld de trendreeks per ISE van de initiële begrotingscijfers 2020-2023⁷³ voor de Vlaamse Gemeenschap (exclusief DAB's).

Impulskredieten

De recente COVID-19- en Oekraïne-crisissen zorgden voor de opname van grote impulskredieten in de Vlaamse begroting, onder meer in het relanceplan Vlaamse Veerkracht⁷⁴. Dat deed de uitgavenkredieten langs sommige ISE's aanzienlijk toenemen. Het is niet mogelijk deze impulskredieten af te zonderen binnen een ISE op het niveau van het begrotingsartikel. Dat betekent dat een eenvoudige analyse van de ISE-tijdreeksen onmogelijk is.

Een derde van de bevroegde Vlaamse ambtenaren vroeg in de survey een oplossing in de begrotingsstructuur voor de structurele transversale doelstellingenkaders en de eenmalige grote impulskredieten, stellende dat *men beleidsmatig wilde rapporteren over de projecten Vlaamse Veerkracht, maar dat ze budgettair niet zichtbaar waren*. Het Rekenhof beklemtoont daarbij dat het niet de bedoeling kan zijn de ISE-structuur in elke legislatuur aan te passen aan wisselende transversale doelstellingen of kredieten. Dat zou de stabiliteit en bruikbaarheid van de ISE's over de legislaturen heen ondermijnen. Bovendien zijn impulskredieten geen inhoudelijk geheel, terwijl de ISE's net een inhoudelijk relevante indeling van het beleidsdomein nastreven.

Grote impulsprogramma's worden in de begrotingsstructuur het beste afgezonderd, opdat tijdreeksen op ISE-niveau met en zonder impulskredieten eenvoudig mogelijk zijn en ook dwarsrapporteringen voor het impulsprogramma zelf eenvoudig beschikbaar zijn. De onderstaande tabel toont een vereenvoudigd voorbeeld van oplossing voor de transversale beleidsthema's, transversale doelstellingenkaders en impulskredieten.

Tabel 11 – Vereenvoudigd voorstel van transversale begrotingsnotatie

Beleidsdomein	Beleidsveld	(Transversaal) ISE	Impulsprogramma/ transversaal doelstellingenkader
A	AE	CC	1
A	AE	CC	Y
A	AE	CC	R
B	BF	DA	1
B	BF	DA	R
C	CQ	CC	R
C	CQ	EB	Y

Bron: Rekenhof

In dit voorbeeld zien we het transversaal ISE CC zowel terugkomen in beleidsdomein A en C. Het impulsprogramma 1 en het transversaal doelstellingenkader Y kunnen met aparte begrotingscodes afgezonderd worden van de recurrente activiteiten (R) van het ISE.

⁷³ Op 19 februari 2024 waren de cijfers van BO2024 nog niet beschikbaar op het KLIK-model.

⁷⁴ Extra investering van 4,3 miljard euro.

2.5 Deelconclusies

De ISE's geven voor de meeste beleidsdomeinen een meer gedetailleerd inzicht in het beleid en de gekoppelde begrotingscijfers dan de programma's (beleidsvelden). Dat er geen lexicon bestaat van alle ISE's, dat een duidelijke en duurzame omschrijving geeft van de beleidsthema's die de ISE's omvatten, maakt het echter moeilijk te beoordelen of de ISE-structuur alle Vlaamse bevoegdheden omvat. Het organisatiebesluit kan een eerste aanzet zijn voor een dergelijk lexicon. De ISE-structuur is voldoende losgekomen van de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid, waardoor hij normaliter stabiel moet kunnen blijven bij reorganisaties, maar uit de survey blijkt dat deze kwaliteitsnorm een aandachtige opvolging vereist. De keuze van de ISE's over de beleidsdomeinen heen geschiedde vrij consistent, al verdienen sommige relatief grote ISE's, nieuwe beleidsitems en de investerings-ISE's een verdere detailanalyse.

De huidige ISE-structuur voorziet niet in een coderingssysteem voor de beleidsdoelstellingen, waardoor unieke referenties in de verschillende begrotingsdocumenten ontbreken. Dat is een knelpunt voor de stabiliteit en transparantie in de beleidstoelichtingen. De begrotingscoderingen van de ISE's vertaald in het begrotingsartikel, zijn slechts uniek per beleidsdomein. Dat zorgt enerzijds voor wijzigingen in de ISE's als de beleidsdomeinstructuur verandert. Anderzijds komen beleidsdomeinoverschrijdende beleidsthema's daardoor niet tot uiting.

De ISE-structuur is voldoende onderscheidend om beleidsdoelstellingen te definiëren en te koppelen aan de begrotingscijfers. Het gebruik van de ISE's wordt echter niet consequent doorgetrokken naar alle aspecten van de begroting, zoals de interne stromen en de resultaten van de Vlaams rechtspersonen.

De aandacht voor de tijdreeksen per ISE (op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap, de entiteiten en geconsolideerd) is tot op heden beperkt en een oplossing voor beleidsoverschrijdende beleidsthema's, transversale doelstellingenkaders en impuls kredieten bleef uit.

De huidige ISE-structuur voldoet dus aan de meeste kwaliteitsnormen, maar komt slechts gedeeltelijk tegemoet aan de doelstellingen van de invoering van de ISE's. Dat vergt nog enkele stappen in de volgende legislatuur. De nieuwe financiële softwareprojecten in het departement FB (BCT en FOMO) bieden de kans om deze stappen te concretiseren.

Hoofdstuk 3

Beleids- en begrotingstoelichtingen

De beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT's) zijn een belangrijk instrument in de prestatiebegroting. Zij brengen voor elk beleidsveld beleids- en begrotingsinformatie samen om te informeren over het geplande en uitgevoerde beleid en de middelen die de bevoegde minister daarvoor wil aanwenden of heeft aangewend. Dit hoofdstuk gaat dieper in op specifieke bepalingen in de regelgeving over deze BBT's, de vertaling ervan in de BBT-instructies en de toepassing ervan in de praktijk.

3.1 Regelgevend kader

De VCO bevat de grote lijnen van het regelgevend kader voor de BBT's. Het reglement van het Vlaams parlement en de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen werken de bepalingen in de VCO verder uit. Tot slot verspreidt het departement Financiën en Begroting bij elke BBT-opmaak richtlijnen voor de Vlaamse entiteiten in de zogenaamde BBT-instructies. De onderstaande alinea's gaan in op de belangrijkste bepalingen over de BBT's in deze documenten.

Figuur 6 – Regelgevend kader voor de BBT



Bron: Rekenhof

3.1.1 VCO-decreet

Sinds de begroting 2020 vervangen de BBT's de beleidsbrieven en de toelichtingen bij de begroting. De beleidsbrieven schetsten eerder het beleidsmatige, terwijl de toelichting de nadruk legde op het budgettaire. Om de band tussen beleid en begroting te versterken, heeft de VCO ervoor gekozen de beleids- en begrotingsinformatie te bundelen in één geïntegreerd document. De VCO schrijft voor BBT's op te maken bij de aanvang van de zittingsperiode en bij de jaarlijkse begroting⁷⁵. De BBT's bij de aanvang van de legislatuur bieden het perspectief voor de komende zittingsperiode. De BBT's bij de begroting handelen over het komende begrotingsjaar.

Ook bij de rapportering over de begrotingsuitvoering moet de Vlaamse overheid BBT's opmaken⁷⁶, in dezelfde vorm als bij de opmaak van de begroting⁷⁷. Zij moet dat niet meer doen bij

⁷⁵ Art. 11, §2, van het VCO-decreet.

⁷⁶ Art. 42, §1, tweede lid, 3° van het VCO-decreet.

⁷⁷ Art. 42, §3, van het VCO-decreet.

begrotingsaanpassingen⁷⁸. Alleen de begrotingsaanpassing 2020 kende nog BBT's; de volgende aanpassingen niet meer, in het kader van de hervorming BA-light. Het decreet werd met vertraging aan deze hervorming aangepast.

Het Rekenhof richtte zijn onderzoek op de BBT's bij de begrotingsopmaak en de begrotingsuitvoering. Die BBT's koppelden beleidsdoelstellingen aan de begroting door het gebruik van ISE's (zie vorig hoofdstuk). De VCO bevat echter geen kader voor de beleidsdoelstellingen en de omzendbrief uit 2019 bevatte maar enkele korte bepalingen over doelstellingen (zie 2.3 en 4.2.2).

Vanaf de begrotingsopmaak 2024 moeten het ontwerp van begroting en de bijbehorende BBT's gebaseerd worden op prestatie-informatie⁷⁹.

3.1.2 Reglement van het Vlaams Parlement

De VCO⁸⁰ voorzag erin dat het Vlaams Parlement in zijn reglement de minimale inhoudelijke invulling van een BBT zou bepalen. Dat reglement bepaalt dat de onderstaande elementen aanwezig moeten zijn:

- In de BBT's bij de begrotingsopmaak⁸¹:
 - Een overzicht van de beleidsopties en -initiatieven voor het volgende begrotingsjaar.
 - De voorgenomen regelgevende initiatieven.
 - Een overzicht van de geplande en lopende decreetsevaluaties.
- In de BBT bij de begrotingsuitvoering:
 - Een overzicht van de uitvoering van de begroting.
 - Een overzicht van de beleidsopties en -initiatieven.
 - De wijze waarop gevolg werd gegeven aan de resoluties en moties van het Parlement.
 - Een stand van zaken van de belangrijkste decreten.
 - Een overzicht van het gevolg aan de arresten van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie van de EU.
 - Een stand van zaken van de opvolging van aanbevelingen van het Rekenhof.
 - Een lijst van de uitgevoerde decreetsevaluaties.

3.1.3 Omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen

De omzendbrief betreffende de beleids- en regelgevingsprocessen⁸² bepaalde de structuur en de inhoud van een BBT bij de begrotingsopmaak en bij de begrotingsuitvoering nader en vulde daarbij het regelgevend kader verder in met richtlijnen over:

- de transversale, horizontale en overkoepelende strategische doelstellingen (na keuzes van de Vlaamse Regering);
- de structuur qua beleidsvelden – inhoudelijk structuurelementen (ISE's) – strategische doelstellingen en operationele doelstellingen;
- de toelichting van de belangrijke bestaande beleidsprocessen voor de operationele doelstellingen;
- het budgettair kader ter beschikking gesteld door het departement FB;
- de koppeling van de kredieten aan de strategische en operationele doelstellingen;

⁷⁸ In tegenstelling tot wat in de omzendbrief VR 2019/11 Beleids- en regelgevingsprocessen staat. Die is nog niet aangepast aan de gewijzigde regelgeving.

⁷⁹ Art. 11, §5 van het VCO-decreet

⁸⁰ Art. 11, §3 van het VCO-decreet.

⁸¹ Artikel 63/1 van het reglement van het Vlaams Parlement.

⁸² Omzendbrief VR 2019/11 betreffende de beleids- en regelgevingsprocessen.

- de informatieverstrekking over de overgedragen kredieten, begrotingsfondsen, DAB's en reservefondsen;
- de apparaatskredieten.

De omzendbrief schrijft voor te werken met strategische en operationele doelstellingen: de strategische doelstellingen moeten een meerjarig perspectief hebben, waaraan de operationele doelstellingen zich koppelen. Hij heeft echter geen verdere definities of contouren vastgelegd.

De omzendbrief bevat ook een alinea over het prestatie-geïnformeerd begroten, die voorschreef dat vanaf de begrotingsaanpassing 2020 vermeld moest worden hoe de realisatie van de doelstellingen zou worden opgevolgd. Hij vermeldt expliciet dat dit past in de evolutie naar een model van prestatiegeïnformeerd begroten. De realisatie van de doelstellingen kan volgens de omzendbrief worden opgevolgd aan de hand van indicatoren of kwalitatieve informatie die rechtstreeks gekoppeld zijn aan de operationele doelstellingen. Voor doelstellingen waarvoor nog geen geschikte indicator of kwalitatieve informatie beschikbaar is, moeten de BBT's de maatregelen om ze te ontwikkelen aangeven. Niet alle beleidsdata moeten in de BBT's komen. Een samenvatting met een verwijzing naar de vindplaats van de data volstaat.

3.2 BBT-instructies

De BBT-instructies van het departement FB herhalen de richtlijnen van de omzendbrief en geven een verdere invulling qua structuur en inhoud. Zo geven de BBT-instructies extra aandacht aan:

- de opname van beleidsevaluaties en onderzoeksinitiatieven in een bijlage;
- de inhoud van de toelichtingen bij de verschillende begrotingstabellen;
- de entiteiten onder gezag en de entiteiten onder toezicht.

De BBT-instructies leggen ook de structuur van de BBT's vast. Volgens de instructies voor 2022, dienden de BBT's bij de BO's en BU's de volgende onderdelen te bevatten: een inhoudstafel, de inleiding door de minister, een samenvatting en een overzicht van transversale, horizontale en overkoepelende strategische doelstellingen. Zij moeten per beleidsveld een overzicht geven van de ISE's, met per ISE een overzicht van strategische doelstellingen, operationele doelstellingen en het budgettair kader. Verder moeten zij ook een overzicht geven van de apparaatskredieten en begrotingsprogramma's zonder beleidsveld. Een bijlage moet een overzicht geven van de beleids- en regelgevingsinitiatieven. Als gedetailleerde informatie voor een aantal initiatieven al is opgenomen in de toelichting bij de strategische en operationele doelstellingen, kan een verwijzing naar die toelichting volstaan in deze bijlage. Voor de BBT's bij de BU's komen daar nog enkele bijlagen bij: een overzicht van de resoluties en moties van het Vlaams Parlement, een overzicht van de aanbevelingen van het Rekenhof en een overzicht van de arresten van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie.

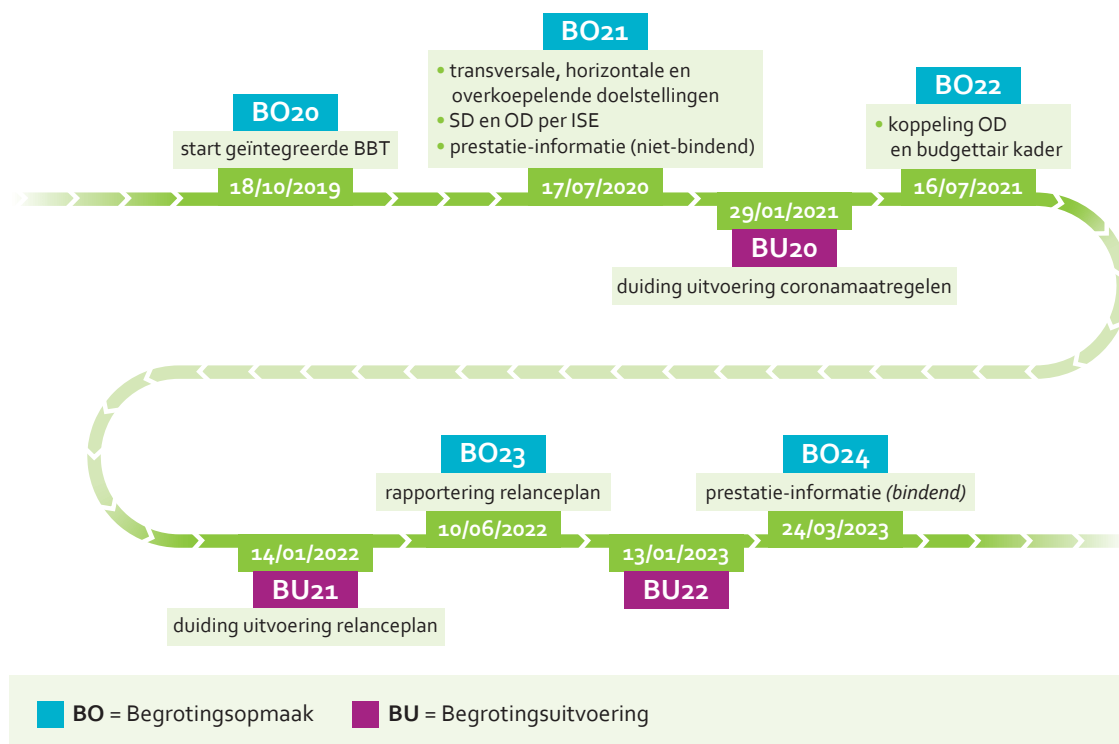
3.2.1 Evolutie van de BBT-instructies

De BBT-instructies vertoonden vanaf de begroting 2020 tot en met de begroting 2024 de volgende belangrijke evoluties:

- De instructies voor de begrotingsuitvoering 2020 vroegen om duiding van de coronamaatregelen⁸³. Met deze aanpassing speelden de instructies flexibel in op beleids- en begrotingsaspecten die tijdelijk bijzondere aandacht vroegen.
- De transversale, horizontale en overkoepelende doelstellingen kregen vanaf de begrotingsopmaak 2021 een apart hoofdstuk in de BBT's naar aanleiding van de agendering van de nieuwe aanpak van deze doelstellingskaders op de vergadering van de Vlaamse Regering op 7 februari 2020 (zie punt 3.2.2).
- De bespreking van de strategische (SD) en operationele doelstellingen (OD) per beleidsveld en ISE in een aparte rubriek kwam voor het eerst voor in de instructies voor de begrotingsopmaak 2021.
- De BBT-instructies bij de begrotingsopmaak 2021 vermeldden voor het eerst concreet de niet-bindende instructie de operationele doelstellingen op te volgen met prestatie-informatie.
- De instructies verzochten vanaf de begrotingsopmaak 2022 om, waar mogelijk, de operationele doelstellingen en het budgettaire kader te koppelen (in beide richtingen), zowel voor de Vlaamse Gemeenschap als voor de entiteiten.
- Vanaf de begrotingsuitvoering 2021 vroegen de instructies duiding over de uitvoering van het relanceplan Vlaamse Veerkracht, vanaf de begrotingsopmaak 2023 volgens een specifieke wijze van rapportering.
- De lay-out van de financiële tabellen van de BBT's bij de begrotingsopmaak werd beperkt aangepast gedurende de legislatuur.
- De timing van de mededeling van de BBT-instructies aan de Vlaamse Regering vervroegde van juli naar juni voor de begrotingsopmaak 2023 en naar maart voor de begrotingsopmaak 2024. Op zijn vraag of deze vervroegde timing ook in de toekomst behouden zal blijven, ontving het Rekenhof geen eenduidig antwoord.
- De BBT-instructies voor de begrotingsopmaak 2024 bevatten voor het eerst een apart hoofdstuk over prestatie-informatie in de BBT's.

83 In de BBT-instructies vanaf begroting 2023 verviel deze instructie.

Figuur 7 – Evolutie van de BBT-instructies



Bron: Rekenhof

De onderstaande alinea's gaan kort in op enkele van de vermelde evoluties die een blijvend karakter hebben (dus niet de coronamaatregelen en relancemaatregelen).

3.2.2 Richtlijnen voor doelstellingen in de BBT

Sinds de begrotingsopmaak 2022 moeten de BBT's, waar mogelijk, de operationele doelstellingen en het budgettaire kader koppelen. Dat versterkt de koppeling tussen beleid en begroting en maakt verwijzingen tussen beleid en budgettaire informatie duidelijker. Dit dient in beide richtingen te gebeuren:

- De operationele doelstellingen kunnen verwijzen naar begrotingsartikels die betrekking hebben op het bereiken van de doelstellingen. Als de specifieke budgetten gekend zijn, worden die ook vermeld.
- De begrotingsartikels onder het budgettaire kader kunnen op hun beurt verwijzen naar de nummers en titels van de operationele doelstellingen.

De BBT-instructies voor de begrotingsopmaak van verschillende jaren verduidelijkten in een voetnoot dat de strategische doelstellingen opgesteld moesten worden volgens het SMART-principe: specifiek, meetbaar, aanvaard, realistisch en tijdsgebonden. De BBT's dienden zich voorts te spiegelen aan de doelstellingen uit de beleidsnota's en de transversale doelstellingen van de Vlaamse Regering⁸⁴. Verder zijn er amper regelgevende documenten die bepalen hoe en welke doelstellingen opgesteld moeten worden. Voor een bespreking van het doelstellingenmanagement wordt verwezen naar [hoofdstuk 4](#).

84 Zie oorzakelijke brief VR 2019/11 en MED. 0050/1 aan de Vlaamse Regering van 7 februari 2020

Opmerkingen respondenten survey

Volgens de respondenten komen de doelstellingen die gekoppeld werden aan de ISE's en besproken worden in de BBT's, doorgaans letterlijk uit de beleidsnota's, zoals de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen voorschrijft. Zij wezen erop dat die beleidsnota's zich voornamelijk op nieuw beleid richten, terwijl het grootste gedeelte van het budget naar de voortzetting van constant beleid gaat, waarover de BBT's ook rapporteren. De BBT's hebben volgens hen als instrument ook een andere focus en mate van detail dan de beleidsnota. Het Rekenhof kan die vaststellingen onderschrijven.

Sommige respondenten gebruiken ook de BBT-instructies of specifieke decreten als voornaamste bron voor de opmaak van de doelstellingen in de BBT's. Overheidsbrede regelgeving over doelstellingenmanagement ontbreekt echter vooralsnog (zie ook [hoofdstuk 4](#)). Daardoor worden de doelstellingen in de BBT's niet altijd SMART geformuleerd, wat sommige respondenten ook opmerkten.

“De doelstellingen zijn niet helder geformuleerd en hebben regelmatig betrekking op meerdere entiteiten van het beleidsdomein.”

“De beleidsdoelstellingen waren niet ondergebracht in het juiste ISE. Dat sleep je 5 jaar mee. Er komt een nieuwe kans in de nieuwe regeerperiode. Doelstellingen formuleren is niet eenvoudig.”

“Zo zijn de operationele doelstellingen bijvoorbeeld geformuleerd als titels en niet SMART geformuleerd. Dit zorgt voor een grote vrijheid in het bepalen van de jaardoelstellingen. Dit zorgt echter ook voor problemen bij de opname ervan in de voorziene structuur van de BBT's. Een centrale toetsing en bijsturing van de beleidsnota's op de formele richtlijnen zou dit kunnen verhelpen.”

Richtlijnen voor transversale doelstellingen

Op 7 februari 2020 nam de Vlaamse Regering een nieuwe aanpak aan voor transversale en horizontale doelstellingskaders in de Vlaamse overheid⁸⁵, die overgenomen werd in de BBT-instructies. De BBT-instructies voor de BO 2021 bevatte al een drietal transversale doelstellingen. Dit aantal groeide het volgende jaar nog. De BBT-instructies voor de begrotingsopmaak 2022 vroegen om rapportering over de volgende transversale doelstellingskaders:

- Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2020-2024
- Het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan
- Het Horizontaal Integratie- en Gelijke Kansenbeleidsplan
- Het Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en geïnterneerden
- Het Vlaams actieplan ter bestrijding van seksueel geweld
- Het Actieplan ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie

⁸⁵ Het regeerakkoord vraagt expliciet meer aandacht voor transversale beleidsthema's: We kiezen voor een nieuwe, krachtigere aanpak van de transversale beleidsthema's: op initiatief van de bevoegde minister legt de Vlaamse Regering voor deze thema's een beperkt aantal prioritaire, overheidsbrede en geïntegreerde doelstellingen vast en bepaalt hierbij telkens ook welke beleidsdomeinen en ministers gevat zijn. De vakministers rapporteren vervolgens, voor zover ze gevat worden, via hun beleidsbrieven (sic) op welke manier ze uitvoering geven aan deze doelstellingen. Deze werkwijze zorgt voor meer transparantie, creëert meer mogelijkheden om dwarsverbanden te leggen tussen de verschillende transversale beleidsthema's, en vermindert de planlast zodat meer gefocust kan worden op de uitvoering van het beleid.

- Het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030
- Het Luchtbeleidsplan 2030

Vanaf de instructies voor de BBT's bij de BO 2023 kwamen daar de zeven transitieprojecten uit de Vierde Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDo4) bij, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 26 november 2021, terwijl het Vlaams Energie en Klimaatplan, waarvan de actualisatie werd goedgekeurd op 12 mei 2023, uit de lijst in de BBT-instructies verdween. De instructies werden dus flexibel aangepast⁸⁶.

3.2.3 Richtlijnen voor prestatie-informatie in de BBT

Sinds 2020 vermeldt de inleiding van de BBT-instructies een groeitraject naar het gebruik van kwaliteitsvolle prestatie-informatie in de jaarlijkse BBT's. Tot de instructies voor de BO 2024 wijzigde deze inleidende tekst over prestatie-informatie niet in belangrijke mate. De BBT-instructies voor de BO 2024 bevatten voor het eerst een apart hoofdstuk over prestatie-informatie in de BBT's. De instructies schetsen zeer kort de juridische context, om vervolgens een theoretisch kader te scheppen en de praktische invulling naar de BBT's te vertalen. Door de vervroegde goedkeuring van de BBT-instructies voor de BO 2024 kregen de entiteiten bijkomende tijd om zich voor te bereiden op de integratie van prestatie-informatie in de BBT's.

Bepalingen

Het theoretisch kader geeft definities van prestatie-informatie en prestatie-indicatoren en omschrijft het doel van het gebruik ervan. Het legt de focus op output- en effectindicatoren, maar nuanceert meteen ook dat effectindicatoren opstellen en meten niet evident is doordat allerlei contextfactoren een rol spelen. Het beperkt de prestatie-informatie niet tot die indicatoren, maar stelt dat ook statistische data en gegevens uit beleidsevaluaties, de Vlaamse brede heroverwegingen en de uitgaventoetsingen daarvoor dienstig zijn.

Praktisch verplichtten de instructies de opname van minimum één relevant prestatie-gegeven per beleidsveld rechtstreeks op het niveau van de ISE's, met een koppeling naar de doelstellingen. De richtlijnen voor de prestatie-indicatoren omvatten de volgende elementen:

- De BBT moet aangeven in welke mate de indicator zowel beleidsmatig als budgettair representatief is voor het ISE.
- De BBT moet een verband leggen tussen de prestatie-indicator en de relevante strategische en operationele doelstelling(en).
- De BBT dient maximaal te vertrekken van een bestaande en kwalitatieve set prestatie-indicatoren. Om een indicator voldoende betekenis te geven, moet zij er kwaliteitsvolle normen en streefwaarden aan koppelen. Ook dient zij altijd de bron of de methodologie van de indicator te vermelden, opdat het voor externen duidelijk is hoe de indicator tot stand is gekomen.
- De BBT-instructies verplichten niet de opname van een historische reeks van de indicator, maar raden dat wel aan.
- De indicatoren dienen beperkt te blijven tot de beïnvloedings sfeer van de Vlaamse overheid.
- Voor elke indicator kan de BBT een reeks kenmerken nader bepalen. Die gegevens kan zij opnemen in een metafiche, die bij voorkeur een definitie bevat van de indicator, en gegevens over relevantie, berekeningswijze, bron en meetfrequentie.

⁸⁶ Daarvoor stemde het departement KBUZA de rapportering over horizontale en transversale plannen af met de trekkers van deze plannen.

Over de BBT-instructies aangaande prestatie-informatie merkt het Rekenhof het volgende op:

- De instructies verplichten niet het gebruik van tijdreeksen, nulmetingen, mijlpalen en meta-fiches voor de prestatie-indicatoren in de BBT's⁸⁷.
- De formulering dat minimaal onder één inhoudelijk structurelement (ISE) een prestatie-indicator *of* relevante prestatie-informatie moet worden opgenomen, laat ruimte om geen enkele indicator op te nemen. Volgens de ruime definitie van prestatie-informatie volstaat het immers per ISE informatie op te nemen uit *of* Vlaamse brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties *of* indicatoren. Het Rekenhof is overigens van oordeel dat er minstens per strategische doelstelling een indicator zou moeten zijn in de BBT's. Waar relevant, kunnen ook indicatoren aan operationele doelstellingen worden gekoppeld.
- De BBT-instructies voorzien nog niet in een eenvormige, gestructureerde voorstelling van de prestatie-indicatoren volgens een vooraf bepaalde methodiek, eventueel met gebruik van gestandaardiseerde sjablonen⁸⁸.
- Als de beleidsdomeinen vertrekken van een uniforme meta-fiche, kan een consistente kwaliteit van de indicatoren gegarandeerd worden. Het gebruik van een meta-fiche is evenwel volgens de BBT-instructies vrijblijvend en moet niet worden opgenomen in de BBT's.
- Een meer praktische duiding van prestatie-informatie, met eventueel het gebruik van voorbeelden, ontbreekt in de BBT-instructies.
- De BBT-instructies verplichten niet informatie uit de Vlaamse brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties in de BBT's op te nemen, maar voorziet alleen in de mogelijkheid daarvan.

Opmerkingen van respondenten in de survey

Slechts iets meer dan de helft van de respondenten van de survey van het Rekenhof bij de administratie vindt dat de BBT-instructies voldoende duidelijk maken hoe en waar zij prestatie-informatie moet opnemen in de BBT's. De instructies geven een algemene, theoretische duiding over prestatie-informatie, maar de praktische vertaling ervan, met eventueel voorbeelden, ontbreekt. Voor veel respondenten is het niet duidelijk dat, behalve prestatie-indicatoren, ook de resultaten van uitgaventoetsingen, brede heroverwegingen en beleidsevaluaties prestatie-informatie zijn en dus in de BBT's moeten komen. De BBT-instructies vermelden dat nochtans, zij het summier.

De respondenten stelden dat de instructies de concrete verwachtingen of werkwijze voor de opname van prestatie-indicatoren in de BBT's onvoldoende duiden, waardoor zij indicatoren eerder louter als data of statistieken opnemen, in plaats van de conclusies die zij eruit kunnen trekken, de mate waarin het beleid zich heeft aangepast of de budgettaire impact. Sommige respondenten merkten op dat de opname van prestatie-indicatoren zodoende weinig toegevoegde meerwaarde heeft voor de BBT-lezer.

⁸⁷ De BBT-instructies voor BO₂₅ zouden een dergelijke meta-fiche wel verplichten.

⁸⁸ De BBT-instructies voor BO₂₅ zouden in dergelijke sjablonen voor een gestructureerde voorstelling wel voorzien.

De meeste entiteiten ervoeren blijkens de survey nog andere moeilijkheden bij de recente opname van relevante prestatie-informatie in de BBT's voor de BO2024:

- Het is moeilijk een ISE of strategische doelstelling te vatten met slechts één of enkele indicatoren.
- Het is moeilijk indicatoren te selecteren op het niveau van een ISE. De indicatoren worden dan verwacht stabiel te zijn over jaren en zelfs legislaturen, en betreffen voornamelijk effectindicatoren⁸⁹, die de impact van het beleid op lange termijn moeten weergeven. De BBT's moeten de prestaties echter op een veel kortere termijn weergeven, namelijk één jaar, en zijn dus eerder outputindicatoren. Bovendien zijn de BBT's politieke documenten, waarbij het beleid verandert, en zijn effectindicatoren niet evident om te meten, doordat verschillende invloeden een rol spelen waarop de Vlaamse overheid geen impact heeft.
- Er is bovendien te weinig tijd en personeel om in goede prestatie-informatie te voorzien.

Het Rekenhof is globaal van oordeel dat de BBT-instructies de voorschriften inzake prestatie-informatie duidelijker, gedetailleerder en minder vrijblijvend moeten formuleren, met minder ruimte voor interpretatie (zie verder 3.2.4).

3.2.4 Andere richtlijnen in de BBT-instructies

De BBT-instructies definiëren sommige termen niet duidelijk, zoals *beleidsevaluatie* en *beleidsproces*. Volgens het departement FB verwijst de passage over de term *beleidsproces* bijvoorbeeld naar de beleidsprocessen die gangbaar zijn in de beleidsdomeinen. Onduidelijke definities bemoeilijken de uitvoering van de BBT-instructies en de controle daarop.

Op het niveau van de ISE's moeten de BBT's onder meer een budgettair kader vermelden, met een overzichtstabel die de totalen bevat van ontvangsten en uitgaven van het ministerie (exclusief de DAB's). De instructies voorzien echter niet in financiële tabellen met de gezamenlijke ESR-geconsolideerde cijfers van de Vlaamse overheid en de Vlaamse rechtspersonen.

De BBT-instructies beschrijven de financiële tabellen bij begrotingsopmaak en -uitvoering. De begroting moet de verschillen in de tabellen niet alleen nominaal weergeven, maar ook procentueel. Bij de begrotingsuitvoering ontbreken in de tabellen zowel een nominale als een procentuele weergave van de verschillen. Die gegevens kunnen nochtans bijkomend helpen de evolutie van de bedragen in de tijd te beoordelen.

⁸⁹ Een outputindicator meet het resultaat van het beleidsinitiatief of beleidsinstrument (bv. de inzet van het aantal agenten). Een outcome- of effectindicator meet het bereikte (maatschappelijk) effect (bv. een verhoogd veiligheidsgevoel).

3.3 Toepassing van de BBT's

3.3.1 Indeling in de BBT's

De Vlaamse Regering heeft bij de BO 2024 gekozen voor 28 verschillende BBT's⁹⁰. Zij heeft niet geopteerd voor een BBT per beleidsdomein, maar voor een opdeling volgens beleidsdomein, beleidsveld of bevoegde minister, zoals weergegeven in de onderstaande tabel⁹¹.

Tabel 12 – Aantallen BBT's per beleidsdomein (BBT's bij d BU 2022)

Beleidsdomein	Aantal BBT's	BBT's	Aantal ministers	Opdelingskenmerk
Financiën en Begroting	1	Financiën en Begroting	1	beleidsdomein
Economie Wetenschap en Innovatie	1	Economie, Wetenschap en Innovatie	1	beleidsdomein
Onderwijs en Vorming	1	Onderwijs en Vorming	1	beleidsdomein
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	3	Welzijn, Volksgezondheid, Gezin	3	minister
		Justitie en Handhaving		
		Armoedebestrijding		
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	4	Cultuur	3	beleidsvelden
		Sport		
		Media		
		Jeugd		
Werk en Sociale Economie	1	Werk en Sociale Economie	1	beleidsdomein
Landbouw en Visserij	2	Landbouw	2	minister
		Zeevisserij		
Mobiliteit en Openbare Werken	1	Mobiliteit en Openbare Werken	1	beleidsdomein
Omgeving	5	Omgeving en Natuur	3	beleidsvelden
		Energie en Klimaat		
		Wonen		
		Onroerend Erfgoed		
		Dierenwelzijn		

⁹⁰ Er vonden doorheen de legislatuur wel wijzigingen plaats. Zo is de BBT Landbouw en Visserij opgesplitst in twee afzonderlijke BBT's en werd Armoedebestrijding als aparte BBT afgesplitst van de BBT WVG.

⁹¹ De tabel vermeldt 29 BBT's, doordat de BBT Justitie en Handhaving twee beleidsdomeinen omvat: WVG en KBBJ. Bijgevolg wordt deze BBT tweemaal vermeld.

Beleidsdomein	Aantal BBT's	BBT's	Aantal ministers	Opdelingskenmerk
Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie	9	Ondersteuning Vlaamse Regering, Rampenschade, Buitenlands Beleid, Ontwikkelingssamenwerking en Internationaal Ondernemen	5	beleidsvelden
		Digitalisering en Facilitair Management		
		Justitie en Handhaving		
		Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale Besturen		
		Toerisme		
		Hr-beleid en Audit Vlaamse Overheid		
		Brussel		
		Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering		
		Vlaamse Rand		
Hogere entiteiten	1	Hogere Entiteiten	1	

Bron: Rekenhof

De aantallen BBT's zijn voornamelijk politieke keuzes, genomen op het niveau van de beleidsdomeinen, zonder tussenkomst van het departement FB. Eén BBT per beleidsdomein biedt volgens het departement FB het voordeel dat er niet te veel BBT's zijn en dat zij een herkenbare clustering van bevoegdheden vormen. Het nadeel is dat het organisatorisch, praktisch en redactioneel moeilijk is tot één BBT te komen als er meer bevoegde ministers zijn. Meer BBT's in een beleidsdomein biedt volgens het departement FB ook het voordeel dat zij inhoudelijk logischer en overzichtelijker zijn, en het vinden van de informatie vergemakkelijken. De surveyantwoorden van de leidend ambtenaren sloten daarbij aan.

3.3.2 Algemene kenmerken van de BBT's

De onderstaande tabel⁹² (in duizenden euro) toont enkele algemene kenmerken per BBT bij de BU 2022.

Tabel 13 – Kenmerken van de BBT's bij de BU 2022

BBT	BV	ISE	VEK	ontvangsten	pagina	euro VEK+ ontvangsten per pagina
Onderwijs en Vorming	5	9	16.832.012	1.943.933	157	119.592
Welzijn, Volksgezondheid, Gezin	8	15	14.386.859	555.959	173	86.375
Mobiliteit en Openbare Werken	6	17	4.925.501	1.048.455	198	30.171
Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale Besturen	2	4	4.308.823	7.257	69	62.552
Werk en Sociale Economie	4	8	3.607.693	148.972	153	24.553
Financiën en Begroting	6	6	2.467.347	45.575.819	86	558.641
Economie, Wetenschap en Innovatie	6	15	1.561.093	354.500	121	15.831
Energie en Klimaat	3	3	1.392.003	1.488.218	72	40.003
Omgeving en Natuur	2	9	962.819	273.948	247	5.007
Wonen	2	5	773.466	351.123	72	15.619
Media	3	7	624.560	220.365	54	15.647
Cultuur	3	6	505.266	39.036	80	6.804
Justitie en Handhaving	4	4	396.953	12.069	66	6.197
Digitalisering en Facilitair Management	4	6	341.391	46.963	88	4.413
Sport	2	7	216.535	23.939	40	6.012
Ondersteuning Vlaamse Regering, Rampenschade, Buitenlands Beleid, Ontwikkelingssamenwerking en Internationaal Ondernemen	6	7	164.205	9.898	93	1.872
Landbouw	4	5	146.458	23.488	74	2.297
Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering	2	3	143.266	17.610	43	3.741
Onroerend Erfgoed	2	4	141.354	2.931	30	4.809
Jeugd	3	6	123.902	3.466	46	2.769
Toerisme	2	2	102.812	8.667	37	3.013

⁹² Tabel gesorteerd op VEK EUR.

BBT	BV	ISE	VEK	ontvangsten	pagina	euro VEK+ ontvangsten per pagina
Armoedebestrijding	2	2	99.633	1.879	11	9.228
Brussel	2	2	88.179	9.585	35	2.793
HR-beleid en Audit Vlaamse Overheid	3	3	73.636	12.182	45	1.907
Zeevisserij	4	4	64.060	19.049	27	3.078
Dierenwelzijn	2	2	46.683	2.282	19	2.577
Vlaamse Rand	2	2	44.284	7.856	32	1.629
Hogere Entiteiten	2	2	37.355	0	28	1.334
Eindtotaal	69	127	54.578.146	52.209.447	2193	48.695

Bron: Rekenhof

De 28 BBT's beslaan in totaal ongeveer 2.200 pagina's en variëren in lengte van 11 tot 247 pagina's. Gemiddeld omvat een pagina ongeveer 50 miljoen euro vereffenings- en ontvangstenkredieten. De grootste bedragen per pagina vinden we terug in de BBT's Financiën en Begroting (algemene ontvangsten), Onderwijs en Vorming (hoge VEK-cijfers) en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (hoge VEK-cijfers). Globaal bestaan tussen de BBT's grote verschillen in behandelde budgetten. Dat is een gevolg van de keuzes voor de aantallen BBT's en hun afbakening.

De diverse onderdelen van de BBT's krijgen ook verschillende ruimtes toebedeeld (zie tabel 14):

- algemene rubrieken⁹³: 21 %
- bespreking van doelstellingen⁹⁴: 31 %
- bespreking van budgetten: 48 %, waarvan:
 - Vlaamse Gemeenschap (exclusief DAB's): 36 %
 - Vlaamse rechtspersonen en DAB's: 12 %

De algemene rubrieken en de doelstellingenrubrieken zijn dus in evenwicht met de financiële toelichtingen. De budgetten krijgen in verhouding meer aandacht bij de ministeries dan bij de rechtspersonen.

⁹³ Inhoudstafel, inleiding, samenvatting, lijst met afkortingen, bijlagen.

⁹⁴ Transversale, overkoepelende, strategische en operationele doelstellingen.

Tabel 14 – Aandeel van de diverse BBT-onderdelen per BBT (BU 2022)

BBT	% algemeen	% doelst.	% budget VG	% budget RP	% budget VG + RP	VEK MVG per pagina	VEK RP per pagina
Armoedebestrijding	29 %	33 %	38 %	0 %	38 %	24.908	
Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale Besturen	45 %	35 %	20 %	0 %	20 %	307.445	
Brussel	15 %	42 %	23 %	20 %	43 %	9.160	2.128
Cultuur	15 %	29 %	50 %	6 %	56 %	9.302	26.634
Dierenwelzijn	32 %	43 %	24 %	0 %	24 %	9.994	
Digitalisering en Facilitair Management	19 %	32 %	33 %	16 %	49 %	7.215	9.306
Economie, Wetenschap en Innovatie	21 %	20 %	50 %	9 %	58 %	4.797	118.997
Energie en Klimaat	20 %	29 %	48 %	3 %	51 %	11.360	523.375
Financiën en Begroting	27 %	18 %	53 %	2 %	55 %	53.267	10.045
Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering	35 %	49 %	9 %	7 %	16 %	18.182	25.192
Hogere Entiteiten	22 %	0 %	78 %	0 %	78 %	1.698	
HR-beleid en Audit Vlaamse Overheid	13 %	34 %	39 %	15 %	54 %	3.447	2.048
Jeugd	12 %	43 %	44 %	1 %	45 %	6.022	5.716
Justitie en Handhaving	31 %	43 %	23 %	3 %	26 %	2.764	177.748
Landbouw	26 %	26 %	37 %	10 %	48 %	3.091	7.983
Media	18 %	35 %	36 %	11 %	47 %	6.221	83.979
Mobiliteit en Openbare Werken	18 %	23 %	35 %	24 %	59 %	13.763	82.005
Omgeving en Natuur	20 %	31 %	24 %	25 %	49 %	1.743	13.812
Ondersteuning Vlaamse Regering, Rampenschade, Buitenlands Beleid, Ontwikkelings-samenwerking en Internationaal Ondernemen	17 %	41 %	35 %	7 %	42 %	2.075	14.443
Onderwijs en Vorming	17 %	29 %	52 %	2 %	54 %	145.289	1.340.615
Onroerend Erfgoed	13 %	23 %	63 %	0 %	63 %	7.350	
Sport	20 %	53 %	15 %	11 %	27 %	1.122	46.623
Toerisme	16 %	3 %	11 %	70 %	81 %	6.962	2.883
Vlaamse Rand	27 %	50 %	15 %	9 %	24 %	6.207	5.175

BBT	% algemeen	% doelst.	% budget VG	% budget RP	% budget VG + RP	VEK MVG per pagina	VEK RP per pagina
Welzijn, Volksgezondheid, Gezin	18 %	40 %	27 %	15 %	42 %	53.387	458.742
Werk en Sociale Economie	18 %	27 %	54 %	2 %	56 %	33.544	285.694
Wonen	20 %	33 %	29 %	18 %	47 %	12.201	40.728
Zeevisserij	22 %	34 %	15 %	29 %	44 %	9.600	3.269
Gemiddelde	21 %	31 %	36 %	12 %	49 %	34.521	100.522

Bron: Rekenhof

De volgende BBT-onderdelen vertonen een afwijking van meer dan 50 % van het gemiddelde (*uitschieters*):

- De uitschieters wat de bespreking van de doelstellingen betreft zijn de BBT's Sport (53 %), Vlaamse Rand (50 %), en Toerisme (3 %). De BBT Toerisme heeft alleen strategische doelstellingen.
- Een laag percentage begrotingstoelichting vertonen de BBT's Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale Besturen (20 %) en Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering (16 %), doordat deze BBT's in verhouding veel aandacht besteden aan de bijlage *Nieuwe en belangrijke wijzigingen Vlaamse decreten en besluiten Vlaamse Regering*.

De verhouding tussen de begrotingstoelichtingen over de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen (inclusief DAB's) bedraagt 3 op 1. Die verhouding bedraagt voor de geconsolideerde ESR-vereffeningskredieten ongeveer 50-50. De aandacht voor de Vlaamse rechtspersonen is dus eerder beperkt. Het argument van de rechtspersonen (exclusief de DAB's) dat ze ook nog jaarverslagen publiceren, rechtvaardigt niet de beperkte aandacht ervoor in de BBT.

3.3.3 Structuur van de BBT

De BBT-instructies schrijven de te volgen structuur bij de opmaak van de BBT voor. Die voorgescreven structuur wordt inhoudelijk overwegend correct toegepast bij de opmaak van de BBT. De inhoudstafel vermeldt echter niet op uniforme en transparante wijze de ISE, beleidsvelden, strategische doelstellingen en operationele doelstellingen. Soms worden bijvoorbeeld SD's of OD's niet uitdrukkelijk vermeld in de inhoudstafel of worden OD's vermeld als subtitel, zonder dat als dusdanig de termen operationele doelstelling of OD's worden gebruikt. Dit heeft een negatieve impact op de leesbaarheid.

Bovendien kan de nummering van strategische doelstellingen en operationele doelstellingen verschillen van BBT tot BBT voor hetzelfde beleidsdomein. Vooral als dat het geval is bij de BBT's bij de BO's en de BBT's bij de BU's over hetzelfde begrotingsjaar, is dat niet optimaal. Idealiter is de gebruikte nummering consistent over de verschillende begrotingsjaren heen. Aanvullende doelstellingen kunnen uiteraard worden toegevoegd. Als het wegvallen van doelstellingen niet langer aan bod komt in de BBT's, heeft de hernummering van de overblijvende doelstellingen een negatieve impact op de leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van de BBT's.

3.3.4 Inhoud van de BBT

Inleiding door de minister en samenvatting

De inleiding door de minister is bedoeld om accenten te leggen voor het komende of voorbije begrotingsjaar. De samenvatting dient de belangrijkste beleidsaspecten en budgettaire aandachtspunten uit de BBT weer te geven. In de praktijk bevat deze samenvatting ook overwegend deze elementen. Bij sommige BBT's bij de BO is de samenvatting vooral een opsomming van de strategische doelstellingen en de daaraan gekoppelde operationele doelstellingen. Zij lichten nieuw beleid daarbij onvoldoende toe. In sommige BBT's staat de samenvatting al de facto in de inleiding. De rubriek samenvatting beperkt zich dan tot tabellen.

De BBT's moeten het cijfermatig overzicht bevatten dat het departement FB ter beschikking stelt. Doorgaans is dat overzicht ook aanwezig, maar uitzonderlijk ontbreken deze tabellen. Dikwijls zijn zij aanwezig zonder verdere commentaar. Verdere budgettaire informatie, bijvoorbeeld in welke budgetten wordt voorzien voor een beleidsinitiatief, ontbreekt ook dikwijls in de samenvatting.

Doelstellingen

Prestatiegericht begroten start bij de formulering van de doelstellingen. Deze beleidsdoelstellingen komen aan bod in de BBT. De beleidsdoelstellingen worden initieel geformuleerd in de beleidsnota's en daarna overgenomen in de BBT's bij de BO⁹⁵. In de BBT's bij de BU volgt een evaluatie over de realisatie ervan.

Strategische en operationele doelstellingen

Bij de analyse van de doelstellingen in de BBT's bij de BU 2022, stelde het Rekenhof het volgende vast:

- De 28 BBT's bevatten 226 strategische doelstellingen en 813 operationele doelstellingen. Elke strategische doelstelling heeft dus gemiddeld 3,6 operationele doelstellingen, met de volgende uitschieters wat het aantal operationele doelstellingen per strategische doelstelling betreft: Dierenwelzijn (9,0), Zeevisserij (6,5), Wonen (6,0), Toerisme (0), Jeugd (1,2) en Sport (1,2).
- Gemiddeld wijden de BBT's 0,3 pagina's aan één strategische doelstelling. Twaalf BBT's (bijna de helft) geven geen uitleg bij de SD's.
- Gemiddeld wijden de BBT's 0,6 pagina's aan de operationele doelstellingen, die dus relatief iets meer aandacht krijgen, met als uitschieters: Werk en Sociale Economie (2,3), Ondersteuning Vlaamse Regering (1,2) en Mobiliteit en Openbare Werken (1,1).
- Slechts 18 % van de beleidstoelichtingen verwijst naar begrotingsartikelen. Slechts vier BBT's (WVG, OV, Armoedebestrijding en Toerisme) halen een percentage van meer dan 50 %. De BBT's verwijzen maar uitzonderlijk naar de Vlaamse rechtspersonen die eventueel acties voor de doelstellingen moeten uitvoeren, terwijl zij 47 % van de ESR-VEK vertegenwoordigen.

De doelstellingen lijken doorgaans in het beleid te passen, maar ze zijn vrijblijvend en weinig specifiek geformuleerd. Het te behalen resultaat is zelden concreet meetbaar. Het is dan ook onduidelijk wanneer een doelstelling wel of niet bereikt zal zijn en het blijft vaak gissen of een doelstelling haalbaar is. Hoewel er soms van uitgegaan kan worden dat de realisatie van de doelstellingen voorzien is binnen het begrotingsjaar of de legislatuur, blijft ook de realisatiedatum vaak onduidelijk.

⁹⁵ De late regeringsvorming tijdens deze legislatuur heeft evenwel een impact gehad op het doelstellingskader en de inhoud van de beleidsnota's en de eerste BBT's. Zo werd bij de eerste begroting van deze regeerperiode nog gestart met een gewone memorie van toelichting bij de begroting en werden de doelstellingen pas later toegevoegd aan de BBT's.

De BBT's zijn ten slotte onvoldoende geïntegreerd: een overzichtstabel met de doelstellingen voor nieuw én recurrent beleid en de bijhorende begrotingscijfers, die een volledig transparant, geïntegreerd beeld per ISE kan geven, ontbreekt.

Transversale en horizontale doelstellingen

De transversale actieplannen, waarvoor de Vlaamse Regering heeft beslist erover te rapporteren in de BBT's, krijgen een plaats in het begin van elke BBT. Het Rekenhof beoordeelt de vermeldingen en de invulling (beschrijving van de rol van de beleidsdomeinen, verwijzing naar de operationele doelstellingen en omgekeerd, en de integratie met het budgettair kader) van deze actieplannen in de BBT's als zeer matig.

De verschillende rapporteringen van de transversale doelstellingenplannen zijn niet op elkaar afgestemd en evenmin afgestemd op de tijdslijn van de BBT, wat betekent dat op het moment van begrotingen en rekeningen geen geïntegreerd beeld voorhanden is. Een voorbeeld is de voortgangsrapportering over het actieplan (2020-2024) ter preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie van 20 januari 2023, ongeveer halverwege de looptijd van het actieplan⁹⁶.

Het Rekenhof is voorstander van de opname van de beschrijving van de acties van de transversale doelstellingen onder de operationele doelstellingen mits er een duidelijke verwijzing is. In de bijlagen kan per transversaal doelstellingenplan een uniform sjabloon opgemaakt worden, waardoor de coördinerende ministers eenvoudiger en efficiënter tot een gecoördineerd rapport komen. Dit gecoördineerd rapport dient ook deel uit te maken van de BBT's.

Uit de bevraging van de entiteiten blijkt ook dat doelstellingen uit andere (nieuwe) strategische, al dan niet transversale, plannen niet automatisch worden opgenomen in de BBT, maar er wordt volgens de respondenten in de tekst wel ad hoc naar verwezen waar relevant.

Een voorbeeld van een belangrijk transversaal doelstellingenplan is Vizier 2030, het Vlaams doelstellingenkader voor de SDG's.

SDG/ Vizier 2030, een beperkte rapportering in de BBT's over reëel bestaande indicatoren

Met de goedkeuring van de Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling in 2015 legden de Verenigde Naties (VN) zeventien duurzame ontwikkelingsdoelstellingen of *Sustainable Development Goals* (SDG's) vast, die zij groepeerden in de zogenaamde vijf P's (*People, Planet, Prosperity, Peace, Partnerships*) en in drie dimensies (sociaal, economisch en milieu). De SDG's splitsen zich verder uit in 169 subdoelstellingen voor uiteenlopende thema's die nagenoeg alle aspecten van de samenleving bestrijken (www.sdgs.be). Ook de Europese Commissie en de Raad van de EU hebben de Agenda 2030 onderschreven. Eurostat, het bureau voor de statistieken van de EU, volgt de (sub)doelstellingen van de Agenda 2030 op door middel van de EU SDG-indicatorset. De huidige Europese Commissie heeft de SDG's in Europa een nieuwe boost gegeven door ze te integreren in het thematisch beleid en de landenverslagen van de EU.

⁹⁶ Het plan werd goedgekeurd op 21 mei 2021 en loopt in principe tot 2024.

Het Vlaams decreet Duurzame Ontwikkeling⁹⁷ zorgt al sinds 2008 voor een juridische verankering van het Vlaamse duurzaamheidsbeleid en een beleidsdomeinoverschrijdende strategienota heeft de Vlaamse duurzame-ontwikkelingsstrategie bepaald. De Vlaamse Regering keurde op 26 november 2021 de vierde Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO4) goed. Het operationele luik bestaat uit Vizier 2030⁹⁸, het Vlaamse doelstellingenkader van de SDG's en zeven transitieprioriteiten⁹⁹ die de realisatie van de doelstellingen van Vizier 2030 ondersteunen.

Vizier 2030 vertaalt de SDG's van de VN in 53 doelstellingen. De voortgang wordt jaarlijks gemeten met 111 indicatoren. Via de website Vizier 2030 kunnen de indicatoren opgevolgd worden ([Vizier 2030-monitoring](#)). De bevoegde ministers zouden rapporteren over de Vizier 2030-voortgang in de BBT's.

De Vlaamse Regering heeft in oktober 2022 een uitgebreide Vlaamse bijdrage geleverd aan het tweede Vrijwillig Nationaal Rapport¹⁰⁰ over de voortgang van de Agenda 2030, met per SDG een rapportering over de sleutelindicatoren, nieuwe acties, uitdagingen en goede praktijken.

Het Rekenhof stelt vast dat BBT-instructies de rapportering over de zeven transitieprioriteiten van de vierde Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (VSDO4) opnemen sinds de begrotingsopmaak 2023 onder de rubriek *transversale doelstellingen*. De eigenlijke rapportering over de SDG-doelstellingen en indicatoren in de BBT's bleef echter zeer gering.

Budgettair kader

Begrotingsinformatie over de begrotingsartikelen van de Vlaamse Gemeenschap (exclusief de DAB's)

De toetsing van de begrotingsinformatie in de BU 2022 van de uitgavenkredieten (met uitzondering van de interne stromen) gaf de volgende resultaten:

- elk begrotingsartikel werd opgenomen in een BBT;
- voor elk begrotingsartikel werd de korte inhoud beschreven;
- voor 97 % van de begrotingsartikelen werd een minimale financiële toelichting gegeven;
- voor 88 % van de begrotingsartikelen werd de aanwending van het krediet toegelicht;
- de herverdelingen werden voor 89 % van de begrotingsartikelen toegelicht;
- 16 % van de begrotingsartikelen kregen een verwijzing naar de strategische of operationele doelstellingen;
- slechts drie begrotingsartikelen gingen vergezeld van historische informatie of een tijdreeks als financiële informatie.

De extra kredieten uit het plan Vlaamse Veerkracht (relanceplan) hebben diverse begrotingsartikelen sterk beïnvloed. De begrotingsartikelen zelf hebben die kredieten niet afgezonderd en de opvolging in de BBT's hangt dan ook af van de eventuele beschrijving van de Vlaamse Veerkrachtprojecten in de begrotingstoelichting bij het begrotingsartikel. Die beschrijvingen

⁹⁷ Decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling van 18 juli 2008.

⁹⁸ Vizier 2030 werd al goedgekeurd op 5 april 2019 in de vorige legislatuur en bevestigd door de huidige Vlaamse Regering op 2 oktober 2020.

⁹⁹ Circulaire economie; Leven, leren en werken in 2050; Industrie 4.0; Samenleven in 2050; Mobiliteit; energie en klimaat; Omgeving voor de toekomst.

¹⁰⁰ *Voluntary National Review (VNR)* van juli 2023 aan de VN-lidstaten.

waren zeer uiteenlopend, van gedetailleerd tot vrij algemeen en van duidelijk apart aangegeven tot verwerkt in de andere informatie.

Beleids- en begrotingsinformatie over de diensten met afzonderlijk beheer (DAB's) of Vlaamse rechtspersonen

Op basis van zijn analyse van de BBT's bij de BU 2022 kwam het Rekenhof voor de rubriek over de DAB's en de Vlaamse rechtspersonen tot de volgende vaststellingen:

- Alle BBT's samen dienen 103 DAB's of Vlaamse rechtspersonen¹⁰¹ toe te lichten. Voor 15 Vlaamse rechtspersonen gaven de BBT's geen informatie. Zo bevatten de BBT's EWI bij de BO's 2022, 2023 en 2024 nauwelijks of geen begrotingsinformatie over, bijvoorbeeld, de PMV-groep, de LRM-groep, het VITO, het VIB en het FFTE. Zij vermelden alleen de interne stromen in het beleidsdomein EWI naar deze entiteiten.
- De BBT's geven gemiddeld 1,8 pagina's uitleg per DAB of Vlaamse rechtspersoon. Enkele uitschieters beïnvloeden dat gemiddelde, zoals de besprekingen van Toerisme Vlaanderen (26 pagina's) en het VAPH (13 pagina's). Voor 54 van de DAB's en Vlaamse rechtspersonen, dus ongeveer de helft, verstrekken de BBT's minder dan één pagina informatie.
- Gemiddeld wijden de BBT's één pagina aan 100 miljoen euro VEK. De onderstaande tabel toont de tien Vlaamse rechtspersonen die naar verhouding met hun VEK het minst uitleg kregen.

Rechtspersoon	Aantal bladzijden	VEK BU2022	VEK per pag
Universiteiten en hogescholen	0,5	4.413.825	8.827.650
Opgroeien Regie	2,9	4.382.867	1.532.471
Vlaams Energiebedrijf	1,0	985.197	985.197
Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs	0,5	359.148	798.107
Agentschap Vlaamse Sociale Bescherming	4,5	3.538.296	786.288
Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid	2,0	1.084.603	542.302
De Vlaamse Waterweg	1,3	585.659	464.809
PMV-groep	0,1	44.685	446.850
Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding	3,0	857.083	285.694
Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden	1,8	405.816	231.895

Bron: Rekenhof

- De BBT's geven maar over 56 % van de DAB's en Vlaamse rechtspersonen uitleg over de activiteiten die ze uitvoeren in kader van het ISE. De omschrijving van de kerntaken per entiteit is in bepaalde gevallen zeer summier of ontbreekt zelfs helemaal. Bij de BBT WVG kan bijvoorbeeld worden verwezen naar Opgroeien regie en het Agentschap VSB, waar geen bespreking van kerntaken voorkomt.

¹⁰¹ De universiteiten en hogescholen, de PMV-groep, de LRM-groep, de erkende kredietmaatschappijen en de uitbetalingsorganen van het groeppakket worden elk als 1 rechtspersoon beschouwd.

- De BBT's verwijzen maar voor 10 % van de DAB's en Vlaamse rechtspersonen per ISE naar een strategische of operationele doelstelling.
- 78 % van de uitgaven en 71 % van de ontvangsten per rechtspersoon per ISE kregen een toelichting over de begrotingsuitvoering.
- Om de begrotingstoelichtingen over de DAB en Vlaamse rechtspersonen per ISE vlot te kunnen lezen, zijn duidelijke samenvattende cijfertabellen noodzakelijk. Slechts een kwart van de toelichtingen gebruiken dergelijke tabellen, meestal als de begroting werd opgemaakt volgens begrotingsartikel. De gevraagde koppeling bij de entiteiten tussen de toelichting en de ingediende begroting kent soms onvolkomenheden.

Het is voor een goede opvolging van de begrotingscijfers van de DAB's en de Vlaamse rechtspersonen ook van belang een transparant beeld te bieden op de overgedragen saldi en eventuele reserves en op de voorziene toepassingen daarvan. Artikel 11 van het VCO-decreet besteedt daar al aandacht aan. De BBT's bij de BU2022 lichtten maar in 22 % van de gevallen de overschotten of tekorten op de begroting toe, en slechts in 14 % wat daarmee zou gebeuren.

Gelet op het aandeel van de DAB's en rechtspersonen in de uitvoering van het beleid, concludeert het Rekenhof dat de mate van aandacht ervoor in de BBT's veel minder is dan wat mocht worden verwacht. Het Rekenhof erkent dat sommige entiteiten ook in andere (wettelijke) rapporten voorzien, zoals ondernemingsplannen en jaarverslagen, maar is van mening dat de BBT's ten minste de hoofdlijnen en de belangrijkste items dienen toe te lichten, met een verwijzing naar die andere rapporteringen die een gedetailleerder beeld geven.

De bevroegde entiteiten gaven aan dat een dergelijke afstemming niet altijd optimaal kan plaatsvinden door de veelheid aan rapporteringen enerzijds en de beperkte capaciteit en strakke deadlines anderzijds.

Relanceplan Vlaamse Veerkracht

De Vlaamse Regering vond het niet mogelijk, noch wenselijk de financiële rapportering over de 22 hervormingsprojecten, VV 159 tot 180, te integreren in de voortgangsrapportering over het relanceplan Vlaamse Veerkracht. Zij beloofde die toelichting te zullen geven in de BBT's bij de BU. Ook in de BBT's voor de BU 2022 bleef die toelichting echter meestal achterwege. Alleen de beleidsdomeinen Omgeving en KBBJ verstrekten doorgaans een redelijke stand van zaken over hun zeven hervormingsprojecten. De andere beleidsdomeinen hebben daarover nauwelijks of niet gerapporteerd. Zo bevat de BBT EWI bij de BU 2022 geen informatie over de negen hervormingsprojecten die het beleidsdomein uitvoert.

De BBT's besteden in vergelijking meer aandacht aan de relancemaatregelen die gefinancierd worden met de relanceprovisie (de projecten VV 1 tot 158)¹⁰², maar ook dat kan beter. De BBT MOW bij de BU 2022 vermeldt bijvoorbeeld beknopt wanneer een herverdeling plaatsvond die het verschil tussen het gestemde en het definitieve budget verklaart, zonder verder duiding. Er is evenmin een apart overzicht van de projecten of verdere informatie over hun stand. Onder SD2 lichtte de BBT het Kopenhagenplan toe, zonder echter te vermelden dat het om relancemiddelen gaat. De relancemiddelen VV 106 met betrekking tot De Lijn werden dan weer beter toegelicht.

¹⁰² Later werd nog het project VV 181 toegevoegd. Dit project ondersteunt de visserij- en landbouwsector om de impact van de oorlog in Oekraïne op de Vlaamse landbouw en visserij te verlichten.

De BBT EWI bij de BO 2023 brachten de gewone relanceprojecten af en toe ter sprake, zij het niet systematisch.

Toelichting over begrotingsruiters en overgedragen kredieten

Vaak lichten de BBT's de begrotingsruiters¹⁰³ en de voorziene aanwending van de overgedragen kredieten van het vorige begrotingsjaar niet duidelijk toe, bijvoorbeeld in de BBT Wonen bij de BO 2023 en 2024 of de BBT's Cultuur en Onderwijs en Vorming bij de BO's 2023 en 2024.

Overzicht bijlagen

Volgens de BBT-instructies dient de bijlage *Overzicht beleids- en regelgevingsinitiatieven* per strategische doelstelling een overzicht te geven van de verschillende beleids- en regelgevingsinitiatieven voor het begrotingsjaar, met voldoende onderscheid tussen de volgende initiatieven:

- beleidsopties en -initiatieven ter uitvoering van het Vlaams regeerakkoord of de beleidsnota;
- beleidsevaluaties en onderzoeksinitiatieven ter uitvoering van het Vlaams regeerakkoord of van de beleidsnota;
- nieuwe en belangrijke wijzigingen van Vlaamse decreten ter uitvoering van het Vlaams regeerakkoord of van de beleidsnota;
- decreetevaluaties ter uitvoering van het Vlaams regeerakkoord of van de beleidsnota met een toelichting over het gevolg dat de regering aan de conclusies van die evaluaties heeft gegeven of van plan is te geven.

De BBT-instructie BO voorziet wel de mogelijkheid om in bijlage enkel te verwijzen naar de tekst als gedetailleerde informatie voor een aantal initiatieven al is opgenomen in de toelichting bij de strategische en operationele doelstellingen.

In de praktijk bevat de bijlage doorgaans niet de vier rubrieken waarin de BBT-instructies hebben voorzien. Dikwijls worden alleen de regelgevingsinitiatieven vermeld, vaak zonder verwijzing naar de betrokken strategische doelstellingen. In één geval ontbrak de bijlage volledig (BBT's Onderwijs en Vorming bij de BO's 2022, 2023 en 2024). Beleidsevaluaties komen overwegend niet aan bod, hoewel heel wat initiatieven ter zake zijn opgenomen in de beleidsnota's en de onderzoeks- en evaluatieagenda van de Vlaamse overheid voor 2019-2024¹⁰⁴. Een goed voorbeeld van de opmaak van een bijlage regelgevingsagenda biedt dan weer de BBT Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid en Audit Lokale Besturen bij de BO 2024.

De instructies voor de BBT's bij de BU vragen ook een bijlage *Overzicht van de resoluties en moties van het Vlaams Parlement*. De BBT's moeten per ISE een overzicht bevatten van de wijze waarop de minister gevolg heeft gegeven aan de resoluties en moties die het Parlement heeft aangenomen. De meeste BBT's bevatten deze bijlage als ze van toepassing is.

¹⁰³ Begrotingsruiters zijn bepalingen in het wetsontwerp van een begroting waarbij de wetgever voor de duur van het begrotingsjaar afwijkingen toestaat van de begrotings- en comptabiliteitswetgeving.

¹⁰⁴ [Onderzoeks_en_evaluatieagenda_Vlaamse_overheid_2019_2024.pdf](#).

Een derde bijlage betreft het *Overzicht van de aanbevelingen van het Rekenhof*. De instructies vereisen een inhoudelijke rapportering over de uitvoering van de aanbevelingen volgens een bijgevoegd sjabloon¹⁰⁵. In de praktijk maakten de BBT's niet altijd gebruik van het sjabloon, bijvoorbeeld de BBT WSE bij de BU 2022. Het sjabloon werd ook meermaals onvolledig ingevuld.

Volgens de instructies voor de bijlage *Overzicht van de arresten van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie* dienen de BBT's per ISE een overzicht te geven van het gevolg dat de regering heeft gegeven aan de arresten van deze hoge rechtsinstanties met betrekking tot de regelgeving van de Vlaamse overheid, zo mogelijk met verwijzingen naar de beleidsdoelstelling. Herhaaldelijk ontbraken echter de verwijzingen naar het ISE of de beleidsdoelstelling en ook het gevolg dat de regering gaf aan de arresten, werd niet altijd vermeld.

Alle bijlagen dienen, indien mogelijk, een verwijzing op te nemen naar de ISE's en de beleidsdoelstellingen. Deze instructie wordt maar beperkt opgevolgd. Als een bijlage niet van toepassing is, vermelden de BBT's dat voor de duidelijkheid best uitdrukkelijk.

Nieuw beleid

De septemberverklaring van de Vlaamse Regering over de algemene maatschappelijke situatie en de krachtlijnen van de begroting schenkt aandacht aan nieuwe beleidsinitiatieven voor de begroting van het volgende jaar. Het *centenboekje* en de algemene toelichting bij de middelenbegroting en de uitgavenbegroting geven voor de hele Vlaamse overheid een cijfermatige duiding van alle nieuwe eenmalige en recurrente beleidsimpulsen, onder meer in de tabel over de netto-beleidsruimte. De algemene toelichting geeft ook beperkte toelichtingen per nieuwe beleidsmaatregel. Het Rekenhof onderzocht of de BBT's bij de BO 2024¹⁰⁶ de nieuwe belangrijke beleidsmaatregelen transparant vermeldden.

Nieuw beleid dient per beleidsdomein of beleidsveld te worden opgenomen in de BBT's, volledig en duidelijk identificeerbaar voor te komen in de samenvatting en gekoppeld te worden aan de tabel netto-beleidsruimte van de algemene toelichting. De beleidsaandacht in de inleiding of samenvatting en onder de relevante operationele doelstellingen was echter in een aantal gevallen summier of ontbrak. De BBT WSE bij de BO 2024 heeft de belangrijkste beleidsinitiatieven wel in grote lijnen besproken, zoals de verhoging van de werkzaamheidsgraad van ongeveer 76 % naar 80 %, de jobbonus, de verplichte inschrijving van leefloongerechtigden, enz., maar de gehele hervorming van het doelgroepenbeleid en het systeem van de dienstencheques kwamen niet aan bod. Ook de samenvatting in de BBT Wonen bij de BO 2024 is onvolledig en geeft enkele grote nieuwe initiatieven niet weer, zoals de 100 miljoen euro voor de realisatie van betaalbare studentenkamers in het hoger onderwijs en de 250 miljoen euro extra leningsmachtiging voor bijzondere sociale leningen (VWF, net als in 2023). De expliciete koppeling met de tabel nettobeleidsruimte van de algemene toelichting wordt zelden gemaakt. Een positieve uitzondering vormt de BBT WSE bij de BO 2023, die diverse malen expliciet de koppeling maakt. De tabel netto-beleidsruimte van de algemene toelichting verwijst omgekeerd ook niet naar de bespreking van de maatregelen in de BBT's.

¹⁰⁵ Het gaat om de enige bijlage waarvoor een modelsjabloon wordt opgenomen in de BBT-instructies.

¹⁰⁶ Inzonderheid nieuwe beleidsmaatregelen met een bedrag hoger dan 25 miljoen euro.

De financiële toelichting van het nieuw beleid beperkt zich bijna altijd tot een aparte lijn en een korte beschrijving in de financiële tabellen. Zij gaat bijna nooit in op de berekening van de extra kredieten en de bijhorende kostendrijvers.

Een aantal vaststellingen worden opgelijst in de onderstaande tabel.

Tabel 15 – *Vaststellingen inzake de aandacht in de BBT's voor nieuw beleid*

Deel BBT	Nieuwe beleidsmaatregel
Inleiding en/of samenvatting	Soms onvoldoende beleidsaandacht (50 %).
Operationele doelstelling (OD)	De nieuwe beleidsmaatregel kon altijd onder bestaande OD's geplaatst worden.
OD: toelichting	Soms onvoldoende beleidstoelichting (50 %).
Transparantie beleidstoelichting	Zelden wordt verwezen naar de tabel netto-beleidsruimte; geen specifieke verwijzing/codering/subtitel voor het nieuwe beleid.
Financiële toelichting	Bijna altijd beperkt tot aparte lijn en korte beschrijving in de financiële tabellen.
Onderbouwing van krediet	De berekening van de extra kredieten wordt bijna nooit toegelicht.

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof is van oordeel dat de BBT's nieuw beleid moeten onderbouwen met de prestatie-informatie en de conclusies die hebben geleid tot de nieuwe beleidsmaatregel of de bijsturing van de bestaande.

Prestatie-informatie in de BBT

Vorbereiding van de opname van prestatie-informatie in de BBT's

Voor de departementen hebben blijkens de survey stappen ondernomen voor de opname van prestatie-informatie in de aanloop naar de begrotingsopmaak van 2024. Van de andere entiteiten gaf ongeveer de helft aan daarvoor (nog) geen stappen te hebben ondernomen. De andere helft zou wel al concrete stappen gezet hebben om een eerste set representatieve prestatie-indicatoren te bepalen. Zo werken al een aantal entiteiten aan de ontwikkeling van een database om prestatie-informatie te kunnen opvolgen. Zij stemden in dit proces ook regelmatig af met het management en het bevoegde kabinet. Verscheidene entiteiten beklemtoonden wel dat het om een groeitraject gaat: zij hebben de eerste stappen naar prestatie-informatie gezet als voorbereiding op een volledige uitrol in de volgende legislatuur.

Bronnen voor de selectie van prestatie-indicatoren

De belangrijkste bronnen waaruit de entiteiten relevante prestatie-indicatoren selecteren, zijn jaarverslagen en bestaande (management)rapporteringen. Ongeveer een derde van de entiteiten gaf aan bestaande dashboards en interne applicaties te gebruiken om daar indicatoren uit te halen. Enkele entiteiten vermeldden nog het ondernemingsplan als Bron voor prestatie-indicatoren. De bevraagde entiteiten gebruiken al in beperkte mate bestaande openbare (inter)nationale of regionale statistieken als prestatie-indicatoren in de BBT's en enkele entiteiten gaven aan dat in de toekomst nog te zullen doen. Het betreft algemene statistieken, zoals die van Statistiek Vlaanderen

of Statbel, of specifieke thematische statistieken, zoals die van PISA¹⁰⁷, PIRLS¹⁰⁸, BRIO¹⁰⁹, BBC-data¹¹⁰ of MOMO¹¹¹. Daarbij gaan de Vlaamse ambtenaren ervan uit dat deze statistische autoriteiten voldoende kwaliteitsborging toepassen, zodat de informatie valide, betrouwbaar en actueel is. Enkele respondenten stelden dat de studie- of kennisdienst van de entiteit ook toezicht houden op de kwaliteit van de statistieken. Ongeveer een kwart van de respondenten gaf aan dat de entiteit nieuwe prestatie-indicatoren ontwikkelt als geen geschikte indicatoren voorhanden zijn, bijvoorbeeld door die intern te ontwikkelen of bevestigingen te organiseren.

Opname van prestatie-indicatoren in de BBT's

Het is pas bij de BO 2024, na de opname van de verplichting in de BBT-instructies, dat de BBT's samen een tachtigtal indicatoren opnamen. Voorheen bevatten zij nauwelijks indicatoren. In zijn elementaire jaarlijkse toetsing gaf het Rekenhof de introductie van de beleidsindicatoren een matige score.

De meeste BBT's stellen prestatie-indicatoren voor, maar enkele doen dat nog niet, zoals de BBT's van MOW en Justitie en Handhaving. De laatstgenoemde BBT stelt bijvoorbeeld dat *dit gaat om een eerste BBT waarbij er systematisch prestatie-indicatoren en prestatie-informatie worden toegevoegd. In deze laatste BBT van deze regeerperiode is er gekozen voor beschikbare prestatie-informatie via bestaande rapporteringen of om deze pas toe te voegen bij de beleids- en begrotingstoelichting van de begrotingsuitvoering*. De BBT Toerisme en de BBT Ondersteuning Vlaamse Regering beperken zich tot een verwijzing naar andere documenten. De BBT Onderwijs en Vorming bevat veel statistieken, waarvan enkele indicator kunnen zijn, maar de BBT heeft die niet als indicator aangeduid. De BBT WVG biedt per beleidsveld een of meer vormen van prestatie-informatie. Vaak gaat het om een loutere stand van zaken van een projectuitvoering, of om statistieken; heel soms betreft het een echte indicator.

Waar de BBT's wel indicatoren identificeerden, ontbreekt daar meestal een streefwaarde voor. In een beperkt aantal gevallen neemt de BBT de streefwaarden in de tekst op, zoals de BBT's Financiën en Begroting en Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid. In andere gevallen vermelden de BBT's geen streefwaarden, maar blijken die uit andere documenten of uit andere passages in de BBT's, zoals de gewenste werkgelegenheidsgraad bij WSE. De streefwaarde bedraagt daar 80 %, terwijl de werkgelegenheidsgraad op dit moment 76,2 % bedraagt.

Slechts een kwart van de bevroegde administraties gaf aan een streefwaarde te bepalen voor elke prestatie-indicator. Sommigen merkten op dat de bepaling van streefwaarden geen onderdeel vormt van de prestatie-indicatoren oefening, maar een politieke keuze betreft. Het Rekenhof onderstreept het belang van de opname van streefwaarden bij prestatie-indicatoren. Anderen zochten een mogelijke verklaring in het streven naar het gebruik van effectindicatoren op ISE-niveau, waarbij streefwaarden bepalen veel moeilijker is dan bij outputindicatoren op het niveau van

¹⁰⁷ Programme for International Student Assessment (PISA): een internationaal vergelijkend onderzoek van leesvaardigheid, wiskundige geletterdheid en wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen op initiatief van de OESO.

¹⁰⁸ Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS): een internationaal vergelijkend onderzoek naar leerlingenprestaties in begrijpend lezen gecoördineerd door de International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

¹⁰⁹ Brussels informatie-, documentatie- en onderzoekscentrum: de basisdoelstelling van BRIO is om via wetenschappelijk, interdisciplinair en beleidsondersteunend onderzoek de kennis over Brussel en de rand te vergroten.

¹¹⁰ Financiële data over lokale besturen.

¹¹¹ Monitoring Mobiliteit: een grafisch online dashboard dat de belangrijkste trends op vlak van mobiliteit dynamisch en interactief samenbrengt als werkinstrument voor beleidsmakers.

operationele doelstellingen. Dat zou leiden tot de keuze voor een meer algemene omschrijving van de prestatie-informatie in de context van de beleidsinitiatieven.

“Er is een spanningsveld tussen het hoge niveau van de beleidseffecten, die niet 100 % te attribueren zijn aan de beleidsacties, en het lagere niveau van output-indicatoren op het niveau van de operationele doelstellingen, waarbij dit wel mogelijk zou zijn. Er is de keuze gemaakt om de output-indicatoren los te laten en naar het hogere niveau te gaan. Hierbij streefwaarden bepalen is veel moeilijker, dus wordt er gekozen voor een algemene omschrijving van de prestatie-informatie in de context van de beleidsinitiatieven.”

“Streefwaarden zijn een politieke en geen ambtelijke beslissing.”

Het Rekenhof erkent de moeilijkheid om vastgestelde veranderingen toe te schrijven aan beleidsacties bij het gebruik van effectindicatoren en de nood om daarmee rekening te houden bij de keuze en het ontwerp van de indicator.

De vrijblijvende metafiche die de BBT-instructies bij de BO 2024 hebben aanbevolen, heeft ongeveer één derde van de BBT's opgenomen. Soms hebben entiteiten metafiches opgemaakt, maar niet opgenomen in de BBT's. Soms hebben ze die niet opgemaakt. Zo stelt de BBT Toerisme: *We willen de tijd nemen volgend werkjaar om te bekijken hoe we de metafiches het beste uitwerken, zodat we deze goed op elkaar kunnen afstemmen... We willen ook kunnen vergelijken met de metafiches van andere beleidsdomeinen. Zo stelden we bij een eerste screening reeds vast dat een aantal beleidsdomeinen toch outputindicatoren uitwerken in de metafiches/BBT i.p.v. effectindicatoren* (noot van het Rekenhof: de BBT-instructies laten dit toe). *Ook hier zouden we graag willen zien hoe hiermee omgegaan zal worden in de instructies voor BBT BO 2025.*

Het gebruik van tijdreeksen als vergelijkingsbasis in de BBT's kent op dit moment onvoldoende toepassing. De meerderheid van de respondenten gaf aan een historische tijdreeks maar bij een beperkt aantal prestatie-indicatoren mee te geven. Wel hebben enkele entiteiten plannen om in de toekomst, eens de indicatoren vastgelegd zijn, historische metingen bij te houden en te rapporteren.

De tabel in [bijlage 3](#) toont het normenkader van het Rekenhof voor prestatie-indicatoren. Dit normenkader werd, voor zover mogelijk, al een eerste keer globaal afgetoetst voor de indicatoren in de BBT's bij de BO 2024 en kan een leidraad vormen voor de verdere kwalitatieve introductie van prestatie-indicatoren in de BBT's tijdens de volgende legislatuur. Het normenkader geeft ook aan welke informatie in een metafiche kan worden opgenomen als bijlage bij de BBT's. Eenmaal opgenomen in een BBT, zou een metafiche beschikbaar gesteld kunnen worden op een centrale digitale plaats, die daarna alleen nog bij wijzigingen in de bijlage van de BBT zou dienen te worden opgenomen.

De belangrijkste pijnpunten bij de BBT BO2024 zijn het ontbreken van streefwaarden, mijlpalen en een duidelijke voorstelling van de indicatorgegevens. Bijna alle BBT's leggen te weinig uit waarom de prestatie-indicatoren beleidsmatig relevant zijn voor het betrokken beleidsveld (of ISE).

Vlaamse brede heroverwegingen (VBH)

Minstens één keer per zittingsperiode wordt een brede heroverweging georganiseerd om de uitgaven breed door te lichten. De eindrapporten gaan naar de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement en worden gepubliceerd op de website van het departement FB. De finaliteit van de VBH's is onderbouwde (*evidence based*) aanbevelingen en verbeteringen voorstellen voor de beheer efficiëntie en beleidseffectiviteit. De bevindingen van de VBH's kunnen ook de aanleiding geven tot een specifieke uitgaventoetsing.

De resultaten van de VBH's zijn een belangrijke bron van prestatie-informatie voor het prestatiegeïnfomeerd begroten. De BBT's dienen de conclusies gestructureerd en herkenbaar op te nemen. De gevolgen van de eerste VBH's kwamen tot dusver meermaals niet of onvoldoende aan bod in de BBT's. Sommige verwezen helemaal niet naar de VBH's, andere verwezen naar de VBH-conclusies, zonder deze conclusies te specificeren. De BBT FB heeft wel ruimere aandacht besteed aan de VBH's (en uitgaventoetsingen), met name bij de strategische doelstelling het budgettair beleid tot een *evidence informed* beleid te versterken met aandacht voor transparantie en leesbaarheid. Zo ook meldde de BBT FB bij de BU 2022: *conform de aanbevelingen uit het rapport financieringsbeleid van de VBH hebben we extra ingezet op het uitgeven van vlottende schuld om waar mogelijk rentebesparingen te realiseren. In uitvoering van de aanbevelingen uit de VBH, richtte ik (de minister bevoegd voor Financiën en Begroting) een schuldcomité op dat ons op een wetenschappelijke manier bijstaat om het kader en de strategische doelstellingen van het Vlaamse schuldbeleid te evalueren.*

Uitgaventoetsingen (spending reviews)

Een uitgaventoetsing is het proces van de ontwikkeling en goedkeuring van alternatieve beleidsopties door de bestaande uitgaven van de overheid te analyseren¹¹². De BBT's bij de BO2024 besteedden beperkt aandacht aan de inhoud en stand van de negen uitgaventoetsingen. In de BBT's waarin informatie kon worden verwacht over de stand van zaken van de geselecteerde uitgaventoetsingen, was die informatie doorgaans afwezig. De onderstaande tabel geeft voor de betrokken BBT's bij de BO's 2023 en 2024 een overzicht van de BBT's die deze uitgaventoetsingen hadden moeten vermelden. Op zijn minst dienden zij in de bijlage een stand van zaken over de uitvoering van de lopende uitgaventoetsingen te geven.

¹¹² De Vlaamse overheid integreerde de uitgaventoetsingen, in navolging van de Vlaamse brede heroverweging, in het relanceplan Vlaamse Veerkracht. De uitgaventoetsingen zijn wettelijk verankerd in het VCO-besluit sinds einde 2022 en vormen een van de pijlers van het prestatiegeïnfomeerd begroten. De Vlaamse Regering startte negen uitgaventoetsingen op voor de periode 2022-2024.

Tabel 16 – Ontbrekende informatie over de VBH's in de BO's 2023 en 2024

Onderwerp van Uitgaventoetsingen	BBT	Toetsingen in BBT BO 2023	Toetsingen in BBT BO 2024
De bovenbouw boven de subsidies van departement CJM	Cultuur	neen	neen
Het hoger onderwijs	OV	ja	ja
Duurzaam watergebruik en de organisatie van het waterlandschap	Omgeving en Natuur	ja	ja
Instrumenten van het woonbeleid	Wonen	neen	neen
Organisatiestructuur van de Vlaamse overheid	HR en Audit Vlaamse Overheid	ja	ja
Modal shift in Vlaanderen	MOW	neen	neen
Het Vlaams beleid in het kader van de productiviteit	EWI	neen	neen
Integreren van de drie zorgbudgetten	WVG	neen	ja
Gezinsfiscaliteit en gezinsbijslag	WVG en FB	ja (enkel bij FB)	ja (enkel bij FB)

Bron: Rekenhof

Bijlage 10 van de algemene toelichting bij de middelenbegroting en de uitgavenbegroting 2024 geeft wel een algemene voortgangsrapportering van de negen opgestarte uitgaventoetsingen. De verwachte opleveringstijdstippen ervan situeren zich tussen december 2023 en juni 2024. Voor de uitgaventoetsing *Het Vlaams beleid in het kader van productiviteit* rapporteerde de algemene toelichting bij de ontwerpbegroting 2024 geen stand van zaken. Ook de eindrapporten van de uitgaventoetsingen gaan naar de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement en worden gepubliceerd op de website van het departement FB. Ook zij leveren belangrijke prestatie-informatie voor de prestatiebegroting. De BBT's dienen de conclusies ervan dan ook gestructureerd en herkenbaar op te nemen. Het is zinvol daarbij te duiden welke conclusies al dan niet geïntegreerd zijn in gemaakte beleidskeuzes.

Subsidie-evaluaties

Het VCO-decreet verplicht de beleidsdomeinen sinds 2023 elke subsidie na vijf jaar te onderwerpen aan een beleidsevaluatie en goedkeuring door de Vlaamse Regering. Deze evaluaties leveren belangrijke prestatie-informatie. Hun agenda en conclusies maken dan ook het beste op een gestructureerde wijze deel uit van de BBT. Gelet op de datum van inwerkingtreding van de wijziging van het VCO-decreet (1 januari 2023), hebben de entiteiten nog tot 2028 de tijd om de subsidiekaders te evalueren. Entiteiten die al een evaluatie van hun subsidiekaders hebben uitgevoerd, moeten de resultaten ervan uiteraard al sneller in hun BBT's rapporteren.

Andere beleidsevaluaties

De omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen van mei 2019 vraagt om voldoende aandacht voor de beschrijving van beleidsevaluaties in de beleidsnota's en de BBT's onder de operationele doelstellingen. De BBT-instructies vragen sinds 2020 de beleidsevaluaties en onderzoeksinitiatieven overzichtelijk op te nemen in de tekst of in een aparte bijlage. In de praktijk verwijzen de

operationele doelstellingen in de BBT's geregeld naar uitgevoerde of geplande (beleids)evaluaties of wetenschappelijke onderzoeken, maar slechts uitzonderlijk vatten zij deze conclusies samen.

De Vlaamse overheid heeft wel een uitgebreid rapport *Onderzoeks- en evaluatie-agenda Vlaamse overheid 2019-2024* gemaakt op basis van een screening van de beleidsnota's 2019-2024 en de BBT's 2020. Het rapport wil onder meer de tekortkomingen in de BBT's remediëren door een (niet-gecodeerd) overzicht te geven van alle geplande onderzoeken per beleidsdomein of beleidsveld. Dit rapport werd opnieuw opgemaakt voor de BBT's bij de BO 2022 op grond van een screening op zoektermen¹¹³. Een tekortkoming in de BBT-bijlage remediëren door een bijkomende rapportering vergt extra werklust. Het is dan ook aangewezen in plaats daarvan de bijlage in de BBT's te optimaliseren.

Statistische data

Het departement FB beschouwt statistische data als mogelijke prestatie-informatie. Het Rekenhof onderschrijft dat bestaande, betrouwbare statistieken kunnen functioneren als knipperlichten voor het beleid en uiteindelijk kunnen leiden tot begrotingsmaatregelen op het niveau van een ISE. Beleidsorganen gebruiken een veelheid aan statistische data voor omgevingsanalyses en monitoringdoeleinden. Deze data worden echter pas prestatie-informatie als de beleidsorganen voldoende invloed kunnen hebben op de resultaten die ermee gemeten worden. Statistische data kunnen in sommige gevallen dienen als prestatie-indicator(en) als er ook streefwaarden voor worden bepaald. Statistische data kunnen de BBT een toegevoegde waarde geven als ze inzichten geven in het gevoerde beleid. Een overvloed aan statistieken kan echter de leesbaarheid van de BBT's negatief beïnvloeden.

Om misverstanden te voorkomen, is het aangeraden in de BBT's een duidelijk onderscheid te maken tussen beschrijvende statistieken en prestatie-indicatoren. Op het niveau van de doelstellingen, zijn prestatie-indicatoren met streefwaarden nodig. De BBT Onderwijs en Vorming bij de BO 2024 bevat bijvoorbeeld veel statistieken, waarvan enkele indicator kunnen worden, maar de BBT heeft die niet gedefinieerd als indicator. Het is aangewezen de belangrijkste statistieken die het beleidsdomein bijhoudt, te vermelden in een bijlage bij de BBT's, met een verwijzing naar andere beleidsdocumenten of websites.

Stand van zaken

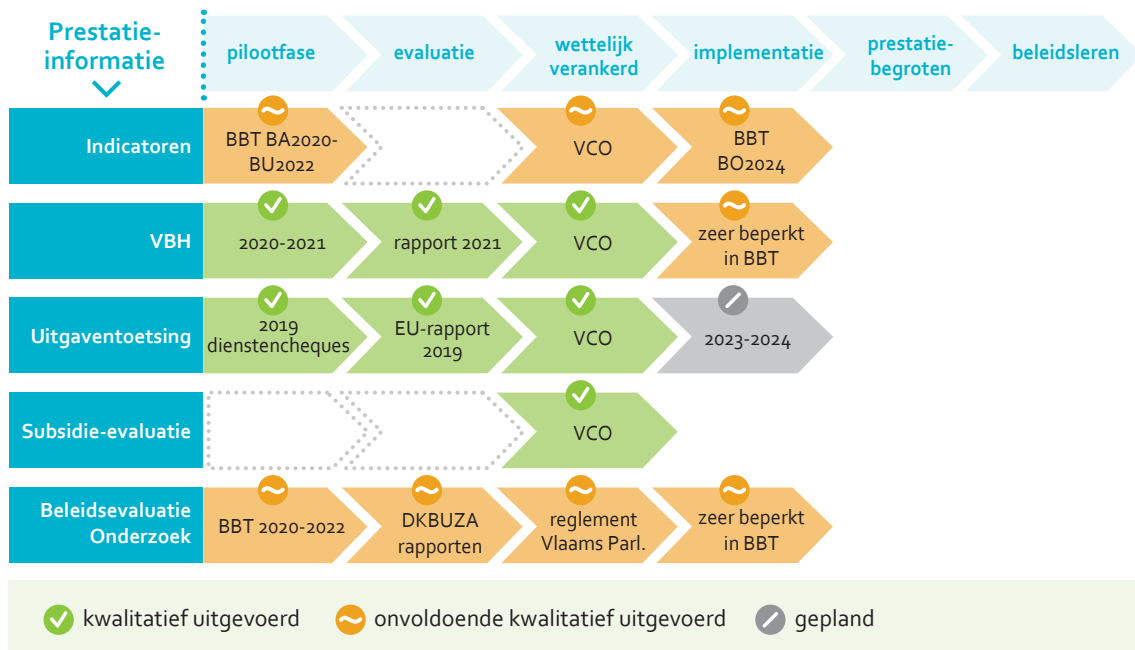
De ontwikkeling van de instrumenten om tot prestatie-informatie te komen, bestaat uit zes fasen:

- een pilootfase: de eerste keer dat prestatie-informatie wordt uitgewerkt;
- een evaluatiefase: de pilootfase wordt geëvalueerd en er worden conclusie uit getrokken;
- de verankeringsfase: een regelgevend document neemt het instrument prestatie-informatie op;
- de implementatie: de overheid past het prestatie-informatie-instrument toe en integreert de prestatie-informatie in de BBT's;
- prestatiebegroten: de overheid gebruikt de prestatie-informatie in het begrotingsproces;
- beleidsleren: inzichten, interventies, enz. van de verschillende actoren in het proces leiden tot verbetering van de instrumenten.

¹¹³ Zoektermen: onderzoek, studie, steunpunt, evaluatie, beleidsevaluatie, wetenschappelijk, evidence, onderbouwd.

De onderstaande figuur geeft de status weer van de verschillende soorten prestatie-informatie die moeten leiden tot de geïnformeerde prestatiebegroting en het beleidsleren daarin. Stappen die het Rekenhof als voldoende uitgevoerd beschouwt, zijn groen weergegeven. Ontoereikend uitgevoerde stappen zijn oranje weergegeven. Stappen die zijn gepland, maar nog niet uitgevoerd, zijn aangegeven in het grijs.

Figuur 8 – Stand van de Vlaamse ontwikkeling van prestatie-informatie



Bron: Rekenhof

De verschillende soorten prestatie-informatie bevinden zich echter doorgaans nog in de pilootfase of moeten nog verder geïmplementeerd worden en geïntegreerd in bestaande beleids- en begrotingsdocumenten. Waar de algemene toelichting bij de begroting en het monitoringrapport bij de rekening een samenvattend beeld geven van de budgettaire cijfers, ontbreekt momenteel nog een samenvattend beeld van de prestatie-informatie. Verdere stappen tot concrete invulling van het voorziene kader moeten leiden tot effectief prestatiegericht begroten.

Relevantie en consistentie van de informatie in de BBT

De BBT-instructies vermelden dat de BBT's de externe lezer de relevante informatie op een overzichtelijke manier moeten aanleveren. Met externe lezer bedoelen ze *in het bijzonder het Vlaams Parlement, het Rekenhof en strategische adviesraden*. Idealiter zijn de BBT's ook voor de regering en de administratie zelf een nuttig instrument bij de opvolging van beleid en begroting. De relevantie van de inhoud van de BBT's kan echter ook niet los worden gezien van een breder doelpubliek, zoals: andere overheden, belangenverenigingen, ondernemingen en burgers.

Nog volgens deze instructies informeren de BBT's de parlementsleden bij de begrotingsopmaak over het geplande beleid van de ministers en de middelen die zij daarvoor willen aanwenden. Bij elke begrotingsopmaak wordt de BBT in een jaarlijks perspectief opgemaakt, waarbij de beleids-opties ook begrotingsmatig worden vertaald. De focus ligt dus op het komende begrotingsjaar.

De BBT's kijken bij de begrotingsopmaak niet systematisch terug op het afgelopen jaar. Die terugblik naar de vooropgestelde beleids- en begrotingsdoelstellingen is het onderwerp van de BBT's bij de begrotingsuitvoering.

De zinvolle koppeling tussen begroting en beleid vindt plaats op het niveau van de beleidsdoelstellingen en kan vervolgens geaggregeerd worden per ISE. Budgetten op ISE-niveau bevatten een aggregatie van de budgetten van de verschillende doelstellingen in die ISE.

BBT's bij de begrotingsopmaak

De relevante informatie in de BBT's bij de BO moet volgens het Rekenhof inzicht bieden in het nieuwe beleid, zeker in eerste instantie:

- de beleidsdoelstellingen;
- de stappen om deze doelstellingen te bereiken en hun planning in de tijd;
- het budget dat er tegenover staat;
- een maat voor wanneer deze doelstelling als bereikt beschouwd wordt en hoe dat concreet gemeten wordt (indicator).

De beleidsdoelstellingen en de wijze van opvolging van de doelstellingenrealisatie zijn zinvolle informatie voor deze BBT's. Wat in het verleden al gerealiseerd werd, is voor deze BBT's zelden relevant. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat dergelijke informatie regelmatig toch vaak in de BBT's bij de BO staat. Alleen als informatie over het verleden de beleidskeuzes voor het komende begrotingsjaar zinvol en noodzakelijk onderbouwt, biedt haar opname een toegevoegde waarde.

Door de weinig specifieke doelstellingen en de afwezigheid van andere elementen, zoals een concrete planning met mijlpalen, blijft het voor de lezer onduidelijk wat precies wanneer zal worden gerealiseerd. Welke middelen worden ingezet voor de realisatie van een doelstelling, blijft ook vaak onduidelijk.

BBT's bij de begrotingsuitvoering

Relevante informatie voor de BBT's bij de BU biedt volgens het Rekenhof een antwoord op de volgende vragen:

- Wat is de stand van uitvoering van de beleidsdoelstellingen?
- Hoeveel van het voorziene budget werd gespendeerd om deze stand te bereiken?
- Zit de uitvoering van de beleidsdoelstellingen op schema wat betreft de behaalde mijlpalen en het gespendeerde budget?
- Zo niet, waarom?

De budgettaire informatie over de uitvoering van de begroting biedt vaak onvoldoende inzicht. De budgettaire aggregatie per ISE vertelt wel hoeveel uitgegeven werd per beleidsthema en biedt ook de mogelijkheid evoluties van de uitgaven voor de stabiele beleidsthema's op te volgen op langere termijn. Wat uitgegeven is voor de realisatie van een specifieke doelstelling, komt in de BBT's echter onvoldoende aan bod. Evenmin is er altijd een eenduidig verband tussen het budgettair belang van de beleidsvelden en ISE's, en de aandacht die de BBT's eraan schenken.

De beschrijving van de realisaties beperkt zich vaak tot een opsomming van acties en initiatieven. Ondanks de soms grote mate van detail, biedt deze opsomming geen inzicht in de planmatige realisatie van de beleidsdoelstellingen (zowel budgettair als met betrekking tot de mijlpalen) en

de redenen voor afwijkingen. Zij leidt de aandacht dan ook af van de eventuele hoofdlijnen. Dat doen ook de verwijzingen in de BBT BU naar prestaties uit vroegere begrotingsjaren zonder dat dit noodzakelijk is.

Ongeveer driekwart van de Vlaamse ambtenaren beoordeelt de mate van detail en de opbouw van de BBT's als (zeer) goed. De koppeling tussen beleid en budget, de lengte en de leesbaarheid daarentegen beoordeelt een derde van de respondenten als slecht of matig. Bij de leidend ambtenaren scoren deze kenmerken overwegend goed, maar ongeveer een vijfde van hen beoordeelt de koppeling van budget en beleid als matig tot slecht.

Verscheidene respondenten geven aan dat de structuur van de BBT een input vraagt van, enerzijds, het beleid en, anderzijds, de begroting, maar dat deze insteek verschillend is: de beleidsinformatie moet het politieke beleidsverhaal weergeven, terwijl de begrotingsinformatie veel technischer is. Ook de verschillende timing van de beleids- en begrotingsprocessen en de beperkte afstemming tussen beide blijkt een oorzaak te zijn van de moeizame koppeling. Overigens krijgt niet alle beleid een budgettaire doorslag, waardoor dat ondergesneeuwd geraakt. Ook zou de bespreking van kleinere begrotingsartikelen en details de aandacht afleiden van de beleidsessentie. Wat de mate van detail en de lengte van de BBT's betreft, blijft het een zoektocht naar een evenwicht tussen leesbaarheid en transparantie.

“De koppeling beleid/budget is enkel een pro forma verwijzing naar doelstelling of begrotingsartikel. Er is geen effectieve koppeling waarbij de beleidsuitvoering wordt gelinkt aan specifiek daarvoor voorziene budgetten of het vereiste budget wordt bepaald in functie van de beleidsnoden.”

“Inhoudelijke toelichting van het beleid en technische details van de begroting zijn nu met elkaar verweven in dezelfde tekst. Dit bemoeilijkt de leesbaarheid aanzienlijk.”

3.4 Deelconclusies

Instructies

De BBT-instructies, die de wettelijke vereisten moeten vertalen en uitvoerig de opmaak en structuur van de BBT's moeten behandelen, kenden tijdens de legislatuur belangrijke evoluties, zoals de opname van transversale, horizontale en overkoepelende doelstellingen in een apart hoofdstuk, de bespreking van de strategische en operationele doelstellingen per beleidsveld en van ISE's in een aparte rubriek, de opvolging van de doelstellingen met prestatie-informatie en de verdere integratie tussen de beleids- en financiële informatie. Met de opname van specifieke aandachtspunten, zoals het relanceplan Vlaamse Veerkracht en de coronacrisis, speelden de instructies bovendien flexibel in op beleids- en begrotingsaspecten die tijdelijk bijzondere aandacht vroegen.

De invulling van de verplichte eerste stap naar prestatie-geïnfomeerd begroten met één relevant stuk prestatie-informatie per beleidsveld, is bovendien een voorzichtige aanpak. De relevante prestatie-informatie moet volgens de BBT-instructies op een aparte plaats in de BBT-structuur komen, namelijk direct onder het ISE. De BBT-instructies vermelden het gebruik van tijdreeksen, nulmetingen, en mijlpalen, maar verplichten dat niet en het wordt ook weinig toegepast in de BBT's.

De BBT instructies blijven bovendien op de vlakke wat de invulling van de opname van prestatie-informatie of prestatie-indicatoren betreft. Een verplichte, eenvormige en gestructureerde voorstelling van de prestatie-informatie of -indicatoren volgens een vooraf bepaalde methodiek, eventueel met gebruik van gestandaardiseerde sjablonen en figuren, ontbreekt. Een degelijke onderbouwing in voorgeschreven, uniforme metafiches, opgenomen in de BBT, of digitaal toegankelijk gemaakt, ontbreekt eveneens. Ook een meer praktische duiding van prestatie-informatie in de BBT instructies, met eventueel het gebruik van voorbeelden, werd niet opgenomen. Dat houdt het risico in van een weinig kwalitatieve start van het gebruik van prestatie-indicatoren.

De BBT instructies zijn ook op andere vlakken onvolledig, vrijblijvend of terughoudend. Zij definiëren begrippen zoals *beleidsproces* of *beleidsevaluatie* niet duidelijk en geven geen richtlijnen voor een eenvormige nummering van SD's en OD's over de opeenvolgende BBT's heen.

Ten slotte voorzien de instructies niet in financiële tabellen met de gezamenlijke ESR-geconsolideerde cijfers van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen, die toelaten de belangrijkste cijfers op geconsolideerd niveau per ISE samenvattend te bespreken.

Toepassing

De entiteiten pasten passen de voorschriften in de BBT-instructies, zowel wat structuur als inhoud van de BBT betreft, overwegend correct toe bij de opmaak van de BBT's, maar er is nog ruimte voor verbetering. Zo formuleren de BBT's doelstellingen doorgaans vrijblijvend, waardoor het onduidelijk blijft wat precies tegen wanneer moet worden gerealiseerd. Ook zijn er weinig koppelingen tussen doelstellingen en budget, terwijl de realisatie van doelstellingen toch een kostprijs heeft.

De BBT's slagen er nog niet in beleid en begroting optimaal te integreren. Zo verwijzen zij bij de OD's onvoldoende naar de betrokken begrotingsartikelen en vice versa. Zowel beleids- als begrotingsinformatie verstrekken en die koppelen, blijft ook een uitdaging voor de leesbaarheid van de BBT's. De BBT's bieden hun doelpubliek momenteel onvoldoende inzicht in het behalen van de doelstellingen en de kostprijs daarvan. Zij schenken ook niet altijd voldoende aandacht aan initiatieven in het kader van de transversale doelstellingen. De verwijzing naar transversale doelstellingen bij de bespreking van OD's en omgekeerd, geschiedt bovendien niet optimaal. De rapportering over de Vlaamse rechtspersonen is ten slotte niet in evenwicht met de rapportering over de Vlaamse Gemeenschap en is inhoudelijk vaak nog onvoldoende.

De BBT's gaan ook onvoldoende transparant in op nieuw beleid. Zij maken onvoldoende het onderscheid met recurrent beleid en de beleidsmatige kadering kan beter. Een onderbouwde berekening van het extra krediet of de kostendrijvers ontbreekt meestal. De koppeling met de tabel netto- beleidsruimte van de algemene toelichting wordt doorgaans niet gelegd.

Hoewel een geleidelijke evolutie kon worden verwacht, bevatten de BBT's van de voorgaande jaren uiteindelijk nauwelijks prestatie-indicatoren. Pas op het einde van de legislatuur deden zij hun intrede in de BBT's. De indicatoren in de BBT's bij de BO 2024 maakten daarbij onvoldoende gebruik van tijdreeksen, nulmetingen, streefwaarden en mijlpalen. Een cultuur van beleidsleren en systematisch gebruik van prestatie-informatie als verantwoording bij budgettaire beslissingen, werd bijgevolg nog niet bereikt.

De BBT's bevatten momenteel vooral prestatie-informatie in de vorm van vermeldingen van acties en initiatieven, vaak zonder ruime contextbeschrijving. De lezer kan dan ook moeilijk inschatten of de realisatie van de doelstelling met de uitgevoerde acties en initiatieven, volgens plan verloopt. De BBT's vermelden niet vaak de effecten van het gevoerde beleid en beperken zich daarbij dan vaak nog - ook de BBT's bij de BU - tot de weergave van een wens of doelstelling. Het gebrek aan kwantitatieve gegevens, bemoeilijkt de inschatting van het belang of de toegevoegde waarde van de realisatie.

Beleidsevaluaties als beleidsinstrument zijn een belangrijk onderdeel van de prestatie-informatie. De evaluatie-agenda en de conclusies worden momenteel echter niet opgenomen in de BBT's. Zo kwamen de gevolgen die aan de eerste Vlaamse Brede Heroverweging werden gegeven tot dusver meermaals niet of onvoldoende aan bod in de BBT's. De BBT's bij de BO's 2023 en 2024 besteedden ook een beperkte aandacht aan de inhoud en statusrapportering van de negen uitgaventoetsingen.

De toelichting bij de OD's in de BBT's verwijst geregeld naar uitgevoerde of geplande (beleids)evaluaties of wetenschappelijke onderzoeken, maar slechts uitzonderlijk geeft de BBT er de samenvatting of conclusies van weer. De BBT-bijlage vermeldt ook vaak beleidsevaluaties niet. Nochtans kan informatie over welke bevindingen van de beleidsevaluaties al dan niet geïntegreerd werden in de beleidskeuzes, een meerwaarde bieden in het kader van prestatiegeïnformeerd begroten.

Het departement FB omschrijft statistische data als mogelijke prestatie-informatie. Het gebruik ervan in de BBT's kan een toegevoegde waarde bieden, maar een overvloed aan statistieken kan de lezer ook afleiden van de essentie en doelstelling. De BBT's maken niet altijd duidelijk het onderscheid tussen statistieken en prestatie-indicatoren, die een duidelijke streefwaarde hebben.

Een samenvattend beeld van de belangrijkste prestatie-informatie in de algemene toelichting bij de begroting en het monitoringrapport bij de jaarrekening, ontbreekt in de BBT's.

De inhoudstafels in de BBT's vermelden niet op uniforme en transparante wijze de ISE's, beleidsvelden, strategische doelstellingen en operationele doelstellingen. Ook verschilt de nummering van strategische doelstellingen en operationele doelstellingen soms van BBT tot BBT voor opeenvolgende BBT's van hetzelfde beleidsdomein. Vooral als dat het geval is in de BBT's bij de BO's en de BU's over een zelfde begrotingsjaar, bemoeilijkt dat de leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid.

Hoofdstuk 4

Governance bij de implementatie van de Vlaamse prestatiebegroting

De Vlaamse wetgeving, meer bepaald de VCO en het VCO-besluit, leggen enkele rollen vast voor de uitvoering en het beheer van de Vlaamse prestatiebegroting. De centrale actoren zijn de minister bevoegd voor het budgettair beleid en, bijgevolg, het departement FB. Dit hoofdstuk biedt eerst een overzicht van de belangrijkste taken van het departement FB en geeft aan of ook andere actoren daarbij betrokken zijn. Daarna bespreekt het de uitvoering van die taken door het departement FB. Ten slotte gaat het hoofdstuk in op het gebruik van software ter ondersteuning van de prestatiebegroting en de BBT.

4.1 Rollen bepaald in de regelgeving

Zowel de minister bevoegd voor het algemeen regeringsbeleid, als de minister bevoegd voor het budgettair beleid moeten de uniformiteit tussen de BBT's bewaken. Zij kunnen *instructies* opstellen om de opmaak van de BBT's te *stroomlijnen*. De inhoudelijk bevoegde ministers bereiden de indiening van de BBT's voor en kunnen daarvoor de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid vragen om beleids- en begrotingsinformatie op te stellen volgens de instructies¹¹⁴.

Het departement FB heeft daarnaast een *coördinerende en centraliserende rol* bij brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen¹¹⁵. De meest recente wijziging van het VCO-besluit heeft deze rol uitgebreid naar de periodieke evaluaties van subsidies, waarbij het departement FB het evaluatiebeleid in de Vlaamse overheid moet ondersteunen vanuit de principes van prestatiegeïnfomeerd begroten. Specifiek voor de beleidsevaluatie van subsidies en subsidiekaders¹¹⁶ dient het toe te zien op de naleving van de periodieke evaluatieverplichting, bij te dragen aan kennisopbouw bij de inhoudelijk bevoegde beleidsdomeinen, en periodiek te zorgen voor een meta-analyse en leerlessen van de uitgevoerde subsidie-evaluaties¹¹⁷.

Een voorbereidende nota voor de werkgroep Leesbaarheid Begroting¹¹⁸ van het Vlaams Parlement stelde dat het departement FB het proces van de uitgaventoetsingen coördineert *in nauw overleg met de Inspectie van Financiën*. De rol van de Inspectie van Financiën is meer specifiek vastgelegd

¹¹⁴ Art. 3 van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019.

¹¹⁵ Art. 3/1, §2, eerste lid, 4° van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, in voege sinds 1 januari 2023.

¹¹⁶ In 2022 werd het subsidieregister opgestart om een duidelijk beeld te verstrekken over de Vlaamse subsidies verleend door de Vlaamse overheid, zowel voor de burgers als voor andere subsidieverstrekende entiteiten. De uitrol van dit register kadert in de cultuuromslag naar meer evaluatiegericht denken dat de Vlaamse Regering wil bereiken. De verankering van het subsidiebeleid in de aangepaste (B)VCO (Hoofdstuk 8), waardoor subsidie-evaluaties door het inhoudelijk bevoegde beleidsdomein een prominente rol krijgen, is een volgende stap in dit proces.

¹¹⁷ Art. 77/1 en 77/2 van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, in voege sinds 1 januari 2024.

¹¹⁸ Nota 'Spelregels uitgaventoetsingen en Vlaamse Brede Heroverwegingen' die besproken werd op de bijeenkomst van de werkgroep op 9 maart 2022.

bij de aanpassing van het VCO-besluit in het najaar 2022. Om te verzekeren dat de entiteiten de resultaten en eventuele vervolgacties van de uitgaventoetsingen in de beleids- en begrotingscyclus integreren, dient de Inspectie van Financiën daar voortaan bijzondere aandacht aan te besteden in haar adviezen bij de begrotingsopmaak. Ze moet *controleren* of en hoe de resultaten van uitgevoerde uitgaventoetsingen verwerkt zijn in de begrotingsvoorstellen. Het Rekenhof merkt op dat deze rol niet uitdrukkelijk werd vastgelegd in het VCO-besluit, maar alleen vermeld staat in het bijhorende verslag aan de Vlaamse Regering¹¹⁹. Ook voor subsidie-evaluaties legt het VCO-besluit een verstrengd toezicht door de Inspectie van Financiën op. In de toekomst moet de Inspectie van Financiën haar adviserende rol in het begrotingsproces verder versterken met de resultaten van de evaluaties.

De wetgeving bepaalt dus algemene, maar verschillende rollen voor het departement FB in het kader van de prestatiebegroting, die bovendien niet altijd een verdere invulling krijgen. Het Rekenhof heeft de rollen, hun eventuele invulling en mogelijke andere betrokken actoren schematisch voorgesteld in de onderstaande tabel.

Tabel 17 – Prestatiebegrotingsrollen van het departement FB en andere actoren

		Coördineren	invulling	Ondersteunen	invulling	Controleren	invulling
BBT		DFB	stroom- lijning	DFB	instructies	–	–
		DKBUZA			–	–	
PRESTATIE-INFORMATIE	Brede heroverwegingen	DFB	–	DFB	–	–	–
	Uitgaventoetsingen	DFB	–	DFB	–	IF	verwerking in begrotingsvoorstellen
				IF	adviezen BO		
	Subsidie-evaluaties	DFB	–	DFB	kennisopbouw	DFB	naleving van de periodieke evaluatieverplichting
					meta-analyses		
					leerlessen	IF	verstrengd toezicht
Andere beleidsevaluaties	–	–	–	–	–	–	
Prestatie-indicatoren	–	–	–	–	–	–	

Bron: Rekenhof op basis van VCO en VCO-besluit

De regelgeving heeft sommige aspecten van de Vlaamse prestatiebegroting concreter uitgewerkt dan andere. Brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen, subsidie-evaluaties en de BBT's zijn wettelijk uitgewerkt, zowel wat uitvoering en organisatie betreft, als wat de rol van het departement FB aangaat. Een dergelijke uitwerking ontbreekt echter voor andere, belangrijke types van

¹¹⁹ Verslag bij artikel 6 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2022 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.

prestatie-informatie¹²⁰, zoals andere beleidsevaluaties of het gebruik van prestatie-indicatoren. Bovendien is de bestaande wetgeving niet altijd gelijkvormig over deze aspecten heen. De onderstaande voorbeelden illustreren deze vaststelling:

- Het VCO-besluit verplicht het departement FB voor de subsidie-evaluaties bij te dragen aan kennisopbouw bij de inhoudelijk bevoegde beleidsdomeinen¹²¹, maar vermeldt een dergelijke plicht niet voor de inhoudelijke beleidsdomeinen zelf. De rol van de departementen in het kader van de prestatiebegroting is over het algemeen zeer beperkt opgenomen in de regelgeving en, bijgevolg, onduidelijk. Momenteel vullen de departementen hun rol in het beleidsdomein verschillend in.
- Sommige principes in het regelgevend kader voor brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen, zoals de nood aan capaciteitsopbouw voor de evaluatie van de uitgaven en de ontvangsten¹²², ontbreken in het regelgevend kader voor subsidie-evaluaties, hoewel ze daar even relevant zijn. Het departement FB gaf zelf aan dat de principes voor brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen meer gedetailleerd zijn uitgewerkt doordat ze het gevolg zijn van een traject dat al geruime tijd loopt en waarbij ook kon worden geput uit de best practices van de OESO, het pilootproject dienstencheques en het bijhorende rapport in het kader van het Europees project over *Integrating Spending Review in the Budgetary System*. Voor subsidie-evaluaties beperkt het traject zich op dit ogenblik tot de conceptnota *Subsidies in goede banen*. Daarvoor moet dus, ook in de regelgeving, nog ruimte worden gelaten voor verdere inzichten en het delen van goede praktijken. Dat is volgens het departement FB ook noodzakelijk om het draagvlak te versterken. Het Rekenhof kan zich daarin vinden, maar beklemtoont dat in de toekomst nog een verdere stroomlijning van de regelgeving nodig is.
- Het VCO-besluit heeft brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en subsidie-evaluaties als beleidsevaluatie verankerd, maar beleidsevaluaties betreffen niet altijd de toekenning van subsidies of analyses van uitgaven en ontvangsten. Decreetevaluaties en onderzoeken door de Vlaamse steunpunten zijn bijvoorbeeld ook vormen van beleidsinformatie. De beleids- en evaluatieagenda van de Vlaamse overheid (2019-2024)¹²³ en de Vlaamse onderzoeks- en evaluatieagenda (2022)¹²⁴ illustreren dat een breder arsenaal aan beleidsevaluaties relevante prestatie-informatie kan aanleveren.
- De VCO-regelgeving vermeldt niet de uitvoering, coördinatie en ondersteuning op het vlak van doelstellingenmanagement, prestatie-indicatoren of digitaal beheer.

¹²⁰ Het Rekenhof onderscheid vijf types van instrumenten die relevante prestatie-informatie kunnen opleveren: brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen, subsidie-evaluaties, andere beleidsevaluaties en prestatie-indicatoren.

¹²¹ Art. 77/2, 2° van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019.

¹²² Art. 3/1, §2, eerste lid, 3° van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019.

¹²³ vlaanderen.be/Onderzoeks_en_evaluatieagenda_Vlaamse_overheid_2019_2024.pdf.

¹²⁴ vlaanderen.be/Onderzoeks_en_evaluatieagenda_Vlaamse_overheid_2022.pdf.

4.2 Uitvoering rollen door departement FB

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe het departement FB de opgelegde rollen in de praktijk vervult. De nadruk ligt daarbij op de implementatie van de Vlaamse prestatiebegroting in het algemeen, en de BBT's en subsidie-evaluaties in het bijzonder¹²⁵. De onderstaande alinea's brengen eerst de organisatiestructuur in kaart en bespreken vervolgens de uitvoering van de coördinerende, ondersteunende en controlerende taken van het departement FB.

4.2.1 Organisatiestructuur

Coördinatieteam departement FB

Het departement FB heeft er bewust voor gekozen geen aparte cel op te richten voor haar taken in het kader van de Vlaamse prestatiebegroting. In 2019 heeft het de expertise uit zijn al bestaande diensten¹²⁶ samengebracht in een coördinatieteam om het prestatiegeïnformeerd begroten geleidelijk aan te integreren in de bestaande processen. Het Rekenhof kan zich in die aanpak vinden, aangezien verschillende profielen zo hun eigen relevante kennis en ervaring kunnen inzetten voor de uitvoering van de Vlaamse prestatiebegroting.

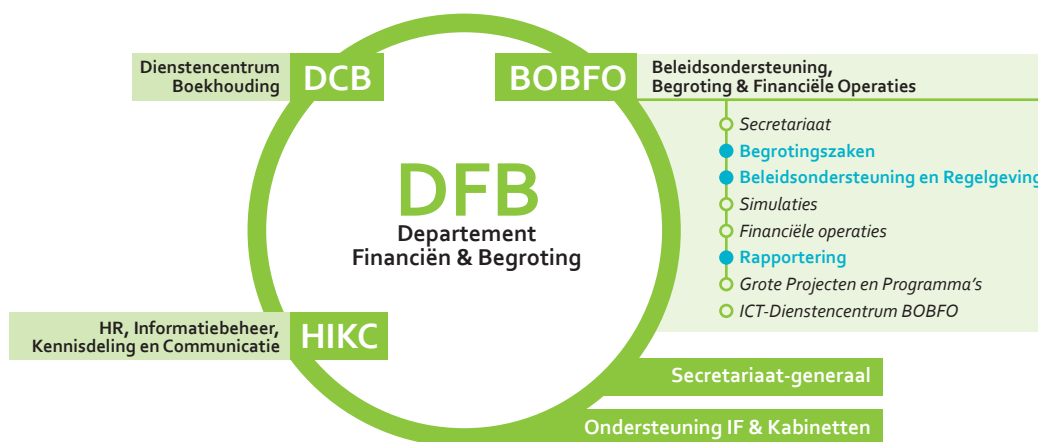
De relevante expertise bevindt zich in de diensten onder de afdeling Beleidsondersteuning, Begroting & Financiële operaties (BOBFO) (zie [figuur 9](#)). Bij de start van het project prestatiegeïnformeerd begroten in 2015 lag de coördinatie bij de dienst Begrotingszaken. Naarmate de uitrol van de prestatiebegroting vorderde, werden bijkomende diensten met relevante kennis betrokken bij het coördinatieteam. Zo werd de beleidsexpertise van de dienst Beleidsondersteuning en Regelgeving (BORG) vanaf de introductie van de BBT's bij de begrotingsopmaak van 2019 toegevoegd en vanaf de BBT's bij de begrotingsuitvoering van 2020 de expertise van de dienst Rapportering. Het Rekenhof merkt op dat bij de meest recente stap van het verplicht toevoegen van prestatie-informatie in de BBT's bij de begrotingsopmaak 2024 niet in bijkomende expertise voor het coördinatieteam voorzien werd, bijvoorbeeld vanuit de dienst HR, Informatiebeheer en Kennisdeling en Communicatie (HIKC) of een andere dienst van de Vlaamse overheid, zoals de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA) (zie [4.2.3](#)).

¹²⁵ De rol van het departement FB bij brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen is hier niet de focus, aangezien de SERV-studie van 27 juni 2022 en het OESO-rapport van 09/02/2024 daar al dieper op ingaan.

In navolging van de eerste VBH werd bovendien al een evaluatierapport opgemaakt, waarin de governancestructuur besproken wordt (zie: https://docs.vlaamsparlement.be/docs/begroting/brede-heroverweging/eindrapporten-stuurgroep/210917-VBH_leerlessen-en-aanbevelingen.pdf).

¹²⁶ Het coördinatieteam wordt behartigd door het departement FB, maar er bestaat een gerichte informatiedeling met een contactpersoon van departement KBUZA.

Figuur 9 – Bij prestatiebegroten betrokken diensten van het departement FB



Bron: Departement FB

Concreet bestaat het coördinatieteam uit een expert beleid-begroting, een expert begrotingsuitvoering en een raadgever begroting. Daarbij zijn ook twee leidinggevende profielen betrokken, van wie een met een begrotingsachtergrond en een met een beleidsachtergrond. Deze personen proberen hun toegewezen rol inzake prestatiebegroting performant op te nemen naast hun andere hoofdtaken. Aangezien de dienst BOBFO geen extra capaciteit gekregen heeft voor de coördinerende en ondersteunende taken in het kader van de prestatiebegroting, tracht hij de beleidsprocessen te vereenvoudigen opdat meer tijd vrijkomt om die taken naar behoren uit te voeren. Zo heeft de herziening van de VCO het vereenvoudigd proces van de begrotingsaanpassing (*BA light*) definitief verankerd, waarmee zij ruimte heeft gecreëerd voor meer uitvoerige en kwaliteitsvolle oefeningen inzake begrotingsopmaak en -uitvoering. Ook de overstap naar de BCT-tool, om de automatisering van begrotingsprocessen te verbeteren (zie 4.3.1), zou het begrotingsproces minder arbeidsintensief moeten maken en meer tijd moeten vrijmaken voor toelichting en ondersteuning van de stakeholders. Er zijn momenteel geen plannen om de interne organisatie aan te passen.

Het departement FB heeft de afgelopen jaren wel een beroep gedaan op externe expertise ter ondersteuning, waar nodig, van zijn eigen taken:

- In 2017 werd een onderzoeksopdracht over indicatoren en de werkmethodiek¹²⁷ gegund aan de Universiteit Antwerpen (onderzoeksgroep Management en Bestuur). Het onderzoek had tot doel een handleiding voor de ontwikkeling van goede indicatoren op te stellen, toepasbaar op de Vlaamse context. Daarvoor werden ook andere landen als casestudie besproken.
- In 2020 werd een raamovereenkomst gepubliceerd voor onderzoekscapaciteit bij de eerste Vlaamse Brede Heroverweging¹²⁸. De gegunde opdracht bestond uit personeelsinzet voor ondersteuning bij de onderzoeksopdrachten in het kader van de Vlaamse Brede Heroverweging of voor het volledig zelfstandig uitvoeren van die onderzoeksopdrachten. De raamovereenkomst had betrekking op elf percelen: één voor elk van de tien inhoudelijke beleidsdomeinen en een horizontaal perceel inzake sociale toeslagen en kortingen doorheen de Vlaamse bevoegdheden. Deze externe ondersteuning was dus overheidsbreed en niet specifiek voor het departement FB.

¹²⁷ Bestek nr. VO/FB/DEP/2017/009/BOBFO.

¹²⁸ Bestek nr. VO/FB/DEP/2020/003/BOBFO.

- In 2021 schreef het departement FB een overheidsopdracht uit voor procesbegeleiding bij de eerste Vlaamse Brede Heroverweging¹²⁹. De procesbegeleiders stonden in voor het begeleiden, organiseren en faciliteren van diverse projectgroepen en de stuurgroep. Daarmee boden zij ondersteuning aan het departement FB.

Sinds 2023 bestaat in het departement FB ook een team Evaluatiebeleid. Het bestaat uit vier personen, onder wie ook, met het oog op de nodige afstemming, twee leden van het coördinatieteam. Het nieuwe team staat in voor de ondersteunende, centraliserende en controlerende rol van het departement FB bij de uitvoering van uitgaventoetsingen, brede heroverwegingen en subsidie-evaluaties. Het coördinatieteam focust zich voortaan op de BBT's en prestatie-indicatoren¹³⁰.

Van de werkgroep prestatiebegroting naar de BBT-werkgroep

Bij de start van het project prestatiegeïnfomeerd begroten heeft de dienst Begrotingszaken begin 2015 een werkgroep prestatiebegroting samengesteld, bestaande uit een tiental begrotings- en beleidsexperten van het departement FB, maar ook van het horizontale departement KBUZA, in het kader van het project doelstellingenmanagement (zie ook 4.2.2), en van verticale beleidsdomeinen. Deze werkgroep heeft de visienota over prestatiebegroting van 17 maart 2016 opgemaakt en begeleidde de opmaak van de ISE's en de gefaseerde uitrol ervan bij de begrotingsopmaak 2019 en 2020. Volgens het departement FB werd tijdens deze processen nauw samengewerkt met het Strategisch Overleg Financiën (SOFI), waarin de begrotingsexperten van alle beleidsdomeinen vertegenwoordigd zijn. De verslagen van het SOFI rapporteerden telkens over de stand van zaken van het project prestatiebegroting en voorzagen in bijkomende toelichting als dat gewenst was.

Met de introductie van de BBT's breidde de werkgroep prestatiebegroting zich in 2019 uit tot alle beleidsdomeinen, kreeg de nieuwe naam *BBT-werkgroep* en telde ongeveer twintig leden. De beleidsdomeinen worden erin vertegenwoordigd door zowel beleids- als begrotingsexperten, die ze naar eigen keuze afvaardigen. Soms nemen bijkomende personen ad hoc deel aan een vergadering. Doorheen de jaren groeide het aantal deelnemers verder tot ongeveer tachtig. Zo werden ook de trekkers van een aantal horizontale plannen toegevoegd aan de BBT-werkgroep. De BBT-werkgroep vergadert een drietal keer per jaar en zijn belangrijkste taken zijn kennisdeling, samenwerking tussen alle beleidsdomeinen, en de BBT-instructies doorspreken en al dan niet aanpassen. Sinds 2023 bereidt de werkgroep ook de verplichte opname van indicatoren in de BBT's voor, in casu vanaf de begrotingsopmaak 2024. Het departement FB coördineert de BBT-werkgroep in samenwerking met het departement KBUZA, aangezien zij een gedeelde rol hebben in de stroomlijning van de BBT's en de uitvaardiging van instructies (zie 4.2.2).

4.2.2 Coördinatie door het departement FB

Projectplan

In zijn coördinerende rol moet het departement FB een duidelijke visie op de doelen en het implementatietraject van de Vlaams prestatiebegroting uitwerken en uitdragen naar de belangrijkste stakeholders, zoals de entiteiten van de Vlaamse overheid, het Vlaams Parlement en het Rekenhof.

¹²⁹ Bestek nr. VO/FB/DEP/2021/001/BOBFO.

¹³⁰ Het coördinatieteam is sindsdien omgedoopt tot het team BBT. Het onderzoek van het Rekenhof richtte zich op het coördinatieteam en zijn werkzaamheden sinds de start van de legislatuur, aangezien het team Evaluatiebeleid tijdens het veldwerk van het onderzoek nog maar net opgericht was en nog geen concrete taken uitvoerde (zie nota over de rol van het departement FB bij het Vlaamse evaluatiebeleid in 4.2.3).

Daarvoor is een duidelijk projectplan nodig, met de stappen die gezet moeten worden, hoe dat zal gebeuren, welke mijlpalen beoogd worden en wat de relevante doelgroepen zijn.

De vorige legislatuur heeft een concreet implementatietraject opgenomen in de visienota van 2016. Dat traject verduidelijkte de stappen die de Vlaamse overheid nog voor eind 2019 wilde zetten in de richting van een prestatiegeïnformeerde begroting, zoals de opmaak van gemeenschappelijke instructies en, vanaf de begrotingsopmaak 2019, van beleidsdocumenten volgens de nieuwe ISE-structuur. Sinds de huidige legislatuur ontbreekt een dergelijk uitgewerkt implementatietraject. Het departement FB kon het Rekenhof geen actueel stappenplan bezorgen voor de verdere uitrol, maar verwees naar de mijlpalen die doelbewust verankerd zijn in de aangepaste VCO en het VCO-besluit, zoals voor de verplichte opname van prestatie-informatie (vanaf de begrotingsopmaak 2024 - zie ook [hoofdstuk 3](#)) en van de resultaten van de uitgevoerde subsidie-evaluaties (vanaf 2028). Ook wees het departement FB op enkele processen die recent opgestart werden, maar waarvan het resultaat en het effectieve gebruik nog minstens een jaar op zich zullen laten wachten. De negen geselecteerde uitgaventoetsingen worden sinds 2022 uitgevoerd, maar de resultaten ervan worden pas vanaf de begroting 2025 meegenomen.

De Vlaamse Regering heeft op het einde van de vorige legislatuur (2014-2019) de ambitie geformuleerd begin 2020 voor de eerste keer indicatoren op te nemen in de memorie van toelichting bij de begrotingsaanpassing 2020¹³¹. Om tot kwaliteitsvolle indicatoren te komen startte de werkgroep prestatiebegroting, aangevuld met experts op vlak van indicatoren, in 2018 een groeitraject. Tegen de start van de legislatuur 2019-2024 zou de administratie een aanbod van potentiële indicatoren uitwerken per beleidsdomein en ter selectie voorleggen aan de bevoegde ministers. Deze mijlpaal heeft zij echter niet gehaald. Hij werd verschoven naar eind 2023 en de aanpassing aan de VCO heeft dat verankerd in de wetgeving. Zo garandeert het departement FB dat de volwaardige opname van prestatie-indicatoren in de BBT's plaatsvindt in de volgende legislatuur (2024-2029), maar dat betekent ook dat de huidige legislatuur daarvoor weinig stappen heeft gezet. Het politiek draagvlak daarvoor bleek volgens het departement FB onvoldoende te zijn.

Over het algemeen zijn in de legislatuur 2014-2019 enkele concrete stappen gezet naar prestatiegeïnformeerd begroten, zoals de opmaak en het gebruik van de ISE-structuur (zie [hoofdstuk 2](#)), de uitvaardiging van gemeenschappelijke instructies (zie [hoofdstuk 3](#)) en de invoering van de BBT's voor alle beleidsdomeinen, met ook een eerste opvolging van geselecteerde horizontale en transversale beleidsplannen via de BBT's (zie [hoofdstuk 3](#)). De huidige legislatuur zette vooral in op een verbetering van deze processen en op eerste testfasen voor brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en prestatie-indicatoren. De echte uitrol en het effectieve gebruik van deze instrumenten heeft zij vooruitgeschoven naar de volgende legislatuur, zoals blijkt uit de timing die de aanpassing van de VCO heeft vastgelegd. Het Rekenhof erkent dat de implementatie stapsgewijs dient plaats te vinden om voldoende draagvlak te behouden, en dat zij een groeiproces inhoudt.

Dat een projectplan met duidelijke tussentijdse doelstellingen en mijlpalen de voorbije jaren ontbrak, heeft ook de bevraging bij de Vlaamse entiteiten duidelijk gemaakt¹³². De meeste respondenten waren goed op de hoogte van de algemene visie en de doelstellingen van de Vlaamse prestatiebegroting. Ook de algemene richtlijnen en definities, en de beoogde doelgroepen vonden

¹³¹ Zie bijvoorbeeld p. 29 van de toelichting aan het Vlaams Parlement van 25 september 2018 en p. 13 van de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen van 2019.

¹³² Het betreft in dit hoofdstuk zowel de bevraging bij de beleids- en begrotingsexperts betrokken bij de BBT's, als de bevraging bij de leidend ambtenaren, aangezien de antwoorden over het algemeen gelijklopend zijn.

ze vrij duidelijk. Zij waren echter minder op de hoogte van de geplande mijlpalen voor de verdere invoering van de prestatiebegroting. Sommige respondenten gaven aan dat ze geen nood hebben aan gedetailleerde kennis over de prestatiebegroting. De BBT-instructies bieden hen de nodige informatie voor de taken die zij in dat kader moeten uitvoeren. Anderen vinden echter dat ze te weinig proactieve, rechtstreekse communicatie ontvingen over de implementatie van de prestatiebegroting, zoals over mijlpalen of doelgroepen. Voornamelijk kleinere entiteiten gaven nog aan dat hun specifieke rol in de prestatiebegroting onvoldoende duidelijk is.

De coördinerende en trekkende rol van de minister bevoegd voor financiën en begroting en het departement FB kan volgens sommige respondenten beter vervuld worden door een concreet stappenplan met mijlpalen vast te leggen en daarvoor een overheidsbreed draagvlak te creëren, zowel ambtelijk als politiek. In dialoog gaan met de beleidsdomeinen en aandacht hebben voor hun eigenheid en eigenaarschap, in plaats van top-down op te leggen, kan leiden tot een bredere gedragenheid van de volwaardige uitrol van de prestatiebegroting en zo ook tot meer stroomlijning over de beleidsdomeinen heen. Het departement FB werkt eerder top-down dan bottom-up, maar daarbij houdt het bepaalde elementen algemeen of vrijblijvend om toch niet te sturend over te komen.

“Ze nemen de lead wat een mooi ambitieniveau is (...) Zelf een duidelijk beeld hebben van hoe de prestatiebegroting moet vertaald worden binnen zeer diverse contexten van entiteiten, en van hieruit haar ondersteunende rol uitwerken. Het risico om dit niet te doen: een directe, one-size-fits-all-aanpak zal ervoor zorgen dat de prestatiebegroting eerder als een administratieve verplichting wordt gezien, dan een echte goede evolutie.”

Het departement FB heeft in het najaar van 2023 wel verkennende gesprekken met de beleidsdomeinen gevoerd in het kader van haar nieuwe rol in het evaluatiebeleid van de Vlaamse overheid. Het heeft daarvoor ook een concreet stappenplan opgesteld, met acties op korte en middellange termijn. De focus ligt daarin voornamelijk op subsidie-evaluaties, uitgaventoetsingen en brede heroverweging. Doelstellingen, acties en mijlpalen voor andere belangrijke elementen, zoals prestatie-indicatoren en andere beleidsevaluaties, ontbreken echter nog altijd.

Coördinatie van de BBT-werkgroep

In de praktijk neemt voornamelijk het departement FB de coördinatie van de BBT-werkgroep op zich. Het departement KBUZA zou zich sinds de omvorming naar het beleidsdomein KBBJ in september 2020 vooral richten op zijn ondersteunende rol ten aanzien van de Vlaamse Regering en zijn coördinerende rol op het vlak van het buitenlands beleid van de Vlaamse overheid, en in mindere mate op zijn rol bij de implementatie van de prestatiebegroting. Daardoor zou het zijn rol van ondersteuning en stroomlijning, voornamelijk met betrekking tot doelstellingen en indicatoren, niet ten volle opnemen. Het departement KBUZA stelde dat er na de eerste implementatiefase van de BBT's minder nood was aan een intensieve werking en begeleiding van de BBT-werkgroep¹³³. Het heeft wel de nieuwe regeling om een aantal horizontale en transversale beleidsplannen op

¹³³ De introductie van de prestatiebegroting liep samen met een breder beleidsplan over de werking van de Vlaamse overheid via het witboek *Open en wendbare overheid* en het bestuursdecreet. De omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen bracht een aantal bestuurlijke vernieuwingen samen in een nieuw kader, waaronder de BBT. Het departement KBUZA heeft om die reden vooral in de beginfase ingezet op de introductie van de BBT's en in een latere fase op slechts een beperkt aantal thema's, zoals horizontale en transversale beleidsplannen.

te volgen via de BBT, mee voorbereid, alsook de BBT-instructies over de prestatie-indicatoren mee voorbereid. Beide departementen vinden dat de samenwerking vrij vlot verloopt, hoewel het departement FB aangaf dat een nog betere afstemming voor hun gedeelde rol wenselijk is. Er blijkt vooral meer samenwerking nodig te zijn bij de vormgeving van beleidsdoelstellingen.

Het departement FB vat de werkgroep op als een informeel netwerk voor kennisdeling en aftoetsing, dat de drempel laag moet houden en het draagvlak voor prestatie-geïnformeerd begroten moet versterken. De meeste werkgroepdeelnemers gaven in de bevraging aan tevreden te zijn met het informele karakter van de werkgroep. Ook de frequentie van vergaderen, de samenstelling, de agendapunten en de kwaliteit van de werkdocumenten en presentaties ervaren zij over het algemeen als vrij positief. Zij noemden als belangrijkste taken van de werkgroep enerzijds kennisdeling en de uitwisseling van *best practices*, en anderzijds de duiding en de praktische vertaling van de BBT-instructies. Sommige respondenten merkten ook op dat de BBT-werkgroep als klankbord fungeert bij vragen en evaluatie, en dat wordt ingezet op meer coherentie tussen de verschillende BBT's.

Uit de bevraging blijkt weliswaar dat enkele werkgroepaspecten voor verbetering vatbaar zijn. Er zou in eerste instantie nog meer ingezet moeten worden op het delen van kennis en praktische ervaringen per type beleid, waarbij de werkgroep moet evolueren naar een lerend netwerk. Dat kan voorkomen dat meer entiteiten geconfronteerd worden met dezelfde problemen en elk op zich op zoek moeten gaan naar een gepaste oplossing.

“Alle entiteiten zitten daar, maar het zou interessant zijn om input en voorbeelden te bundelen per beleidsdomein of per ‘type’ entiteit (uitvoerend, departement, ...). We leren heel weinig van elkaar, ondanks de vele vragen die er tijdens de werkgroepen steeds gesteld worden.”

In tweede instantie zou telkens tijdig een duidelijke agenda opgesteld en gevolgd moeten worden. Deze agenda en andere werkdocumenten moeten tijdig worden verspreid. De summiere notulering en het gebrek aan een verslag zijn ook verbeterpunten. Notulen of formele verslagen worden niet opgemaakt. Bij de bespreking van de ontwerpinstructies verwerkt de werkgroep de mondelinge reacties in de betrokken documenten en zijn de definitieve instructies dus het enige eindresultaat van de vergadering. De e-mail met de uitnodiging tot deelname aan de vergadering deelt de agendapunten meestal kort mee, zij het niet altijd. Deze aspecten meer sturen en vastleggen staat echter haaks op het gewaardeerde informele karakter van de BBT-werkgroep. Het is aan het departement FB om daar, in samenspraak met de leden van de werkgroep, een werkbaar evenwicht in te vinden.

Verder zouden een aantal respondenten die momenteel geen deel uitmaken van de BBT-werkgroep daar wel graag aan deelnemen. Hun voornaamste reden is om beter en sneller op de hoogte te zijn van belangrijke informatie en wijzigingen in het proces. De huidige informatiedoorstroming van de deelnemers naar alle entiteiten van de Vlaamse overheid blijkt dus nog voor verbetering vatbaar te zijn. Deze taak komt in de praktijk toe aan de departementen, die als doorgeefluik dienen te fungeren om relevante informatie tijdig aan de entiteiten in hun eigen beleidsdomein te verstrekken. Het Rekenhof vindt dat de groep van deelnemers al groot is en acht een verdere uitbreiding niet aangewezen. Om de efficiëntie van de werkgroep te bewaken is een evaluatie van het aantal deelnemers en de invulling van de werkgroep aangewezen.

Ten slotte verlangden enkele respondenten naar een betere afstemming tussen de informele BBT-werkgroep en andere Vlaamse, formele overlegorganen, zoals het Strategisch Overleg Financiën (SOFI) en het Voorzitterscollege (VOCO):

- Het SOFI is het formele, ambtelijke overlegorgaan voor de financiële aangelegenheden in de Vlaamse overheid die een impact hebben op de werking van alle beleidsdomeinen. Het is samengesteld uit de secretaris-generaal van het departement FB (voorzitter), twee vertegenwoordigers uit elk beleidsdomein, een afgevaardigde van de Inspectie van Financiën, een afgevaardigde van Audit Vlaanderen, een afgevaardigde van het Voorzitterscollege en specifieke deskundigen in functie van de agenda. Het SOFI komt een vijftal keer per jaar samen en rapporteert aan het VOCO. De BBT-werkgroep en het SOFI verschillen dus voornamelijk in hun (in-)formele karakter en samenstelling, waarbij de BBT-werkgroep behalve begrotingsexperten ook beleidsexperten bevat. Er bestaat een koppeling tussen het SOFI en de BBT-werkgroep door de vertegenwoordiging van SOFI-leden in de werkgroep.
- Het VOCO is het formele overlegorgaan op het niveau van de leidend ambtenaren van de Vlaamse overheid. Het bestaat uit tien leidend ambtenaren, namelijk de voorzitters van het managementcomité van elk beleidsdomein, en de voorzitter. Het VOCO voert mee het regeerakkoord uit en zorgt voor de bevordering van de samenwerking tussen de administratie en de regering. Daarbuiten moet het de samenwerking tussen overheidsdiensten onderling ondersteunen. Het VOCO komt in principe eenmaal per maand samen, maar andere themaverzamelingen zijn mogelijk. Er is dus geen rechtstreeks verband tussen de BBT-werkgroep en het VOCO.

Aangezien de Vlaamse prestatiebegroting deel geworden is van de lopende werking, worden belangrijke aspecten van de prestatiebegroting soms ook besproken op de vergaderingen van het SOFI en het VOCO. Voldoende informatiedoorstroming naar deze overlegorganen is belangrijk.

Over de coördinatie door en de communicatie van het departement FB zijn de meningen verdeeld. Ongeveer de helft van de respondenten was daarover tevreden. Andere respondenten merkten op dat de rol van het departement FB in de BBT-werkgroep niet helemaal duidelijk is. Het is onduidelijk of het departement FB de werkgroep vooral gebruikt voor informatiedoorstroming, dan wel of het vanuit zijn coördinerende rol een duidelijk doel voor de werkgroep voor ogen heeft. Het departement FB zou in de BBT-werkgroep meer een brug moeten vormen tussen beleid en begroting, om iedereen mee te krijgen in het grotere verhaal van de Vlaamse prestatiebegroting. Daarbij werd geopperd dat een gedeelde coördinatie met het departement KBUZA een meerwaarde kan zijn. Het Rekenhof onderschrijft deze bedenking, die eerder al aan bod kwam. Zij toont nogmaals aan dat momenteel alleen het departement FB als coördinator optreedt en als dusdanig aanzien wordt.

“Het is ook niet altijd duidelijk tot hoever de coördinatie gaat van FB. Soms nemen ze echt de lead, op andere momenten geven ze aan enkel doorgeefluik te zijn. Dit maakt dat het mandaat niet echt sterk is. Gedeelde coördinatie met bijvoorbeeld DKBUZA zou ook interessant kunnen zijn om het evenwicht beleid-begroting te garanderen.”

Uit de bevraging blijkt dat sommige entiteiten inderdaad nog te weinig overleg en inhoudelijke samenwerking tussen beleids- en begrotingsmedewerkers ervaren, waardoor de kloof tussen beleid en begroting blijft bestaan. Bijkomend wezen de respondenten ook op een kloof tussen coördinerende en inhoudelijke afdelingen. Vooral de krappe timing van de BBT's laat weinig ruimte

voor echte dialoog en afstemming, waardoor de opmaak van de BBT's in de praktijk vaak als twee parallelle processen verloopt. De survey wees wel uit dat de afstemming tussen de beleids- en begrotingscycli al verbeterd is sinds de start van de legislatuur. Het departement FB kan via de BBT-werkgroep meer de dialoog aangaan om knelpunten in de samenwerking, zoals de krappe timing, vast te stellen en te remediëren. Zo kan er meer bewustzijn komen van de meerwaarde van samenwerken als gelijke partners. Volgens het Rekenhof biedt een vroegere afstemming op basis van voorlopige cijfers een mogelijke oplossing voor de krappe timing.

“In het begin van de regeerperiode is er een leerproces geweest (...) om de beleidsmatige en budgettaire timing beter op elkaar af te stemmen. Dit verloopt per plannings- en rapporteringsronde steeds beter.”

Uniformiteit van de BBT's

De taak van het departement FB de BBT te stroomlijnen, is niet eenvoudig doordat de reikwijdte van de BBT's verschilt, gaande van grote beleidsdomeinen als OV, WVG of MOW tot kleine beleidsvelden als Toerisme of Armoedebestrijding. Die keuze wordt vooral gemaakt in het betrokken beleidsdomein, in de eerste plaats door de bevoegde minister, en het departement FB speelt daar nauwelijks een rol in. Bovendien zijn veel actoren betrokken bij de opmaak en validatie van de BBT, zoals departementen, DAB's, rechtspersonen, ministers en kabinetten.

Het departement FB poogt de uniformiteit van de BBT's te verhogen met instructies en sjablonen (zie ook 4.2.3). Gelet op het strakke tijds kader controleert het de uniformiteit van de BBT's echter niet vóór de indiening ervan bij het Vlaams Parlement. Na afloop van iedere begrotingsronde bekijkt het wel sommige aspecten van de ingediende BBT's met het oog op verbeteringen op het vlak van uniformiteit, kwaliteit en leesbaarheid. Zo heeft het de BBT's bij de BO₂₀₂₂ grondig doorgelicht en de verbeterpunten, in de vorm van *best practices*, gedeeld langs de BBT-werkgroep. De vereiste aanpassingen werden ook verwerkt in de instructies voor de opmaak van de volgende BBT's. Deze uitgebreide evaluatie-oefening vindt evenwel niet systematisch plaats na elke BBT-ronde. Het departement FB onderstreept daarbij dat het geen maatregelen neemt als (delen van de) BBT's niet volgens de instructies opgesteld zijn, maar dat het zich eerder focust op het verder stroomlijnen van het proces en samen met de beleidsdomeinen naar oplossingen tracht te zoeken. Het Rekenhof bevestigt dat het departement FB in regelgevende termen geen controlerende rol bij de BBT's dient op te nemen.

Uit de bevraging blijkt dat de entiteiten zelf voor de indiening van de BBT's enkele, eerder informele, maatregelen nemen om de BBT-instructies na te leven en de inhoudelijke kwaliteit van de BBT's te garanderen. Eerst en vooral nemen de verantwoordelijken van de betrokken beleids-, begrotings- en kennisafdelingen de instructies grondig door. Bij onduidelijkheden stemmen zij onderling af en soms doen zij ook navraag bij het departement van het beleidsdomein. Sommige entiteiten gaven aan dat ook het management, de directie, de beleidsraad of het kabinet de instructies bespreken en opvolgen. Verder passen zij het *vierogenprincipe* toe om voldoende controle uit te voeren op de input voor de BBT's: (ten minste) twee personen kijken toe op de naleving van de BBT-instructies en de inhoudelijke kwaliteit van de BBT's, al dan niet met (een) aangeduide interne coördinator(en). Ten slotte staan de departementen ook in voor de opvolging en het nazicht van de inhoud van de BBT's in hun beleidsdomein. De coördinator of het coördinatieteam van het departement voorziet bij de start bijvoorbeeld in een projectplan met de timing en de aanpak, controleert of alle onderdelen van het BBT-sjabloon conform de instructies ingevuld worden en de

verplichte bijlagen in orde zijn, of verzorgt de eindredactie van de BBT's. Nadien vindt gewoonlijk nog een inhoudelijke controle plaats door het management, de directie of het kabinet. De respondenten gaven echter ook aan dat de timing tussen de ontvangst van de budgettaire gegevens van het departement FB en de indiening van de BBT krap is, wat kwalitatieve controles bemoeilijkt.

Bij gebrek aan een duidelijk, vastgelegde rol inzake de BBT's vullen de departementen de voorafgaande kwaliteitsevaluatie dus op een verschillende wijze in. In een aantal gevallen bleek de naleving van de BBT-instructies te verschillen van beleidsveld tot beleidsveld binnen één BBT. Dat wijst erop dat de controle op de BBT-eenvormigheid niet altijd sluitend is.

Ook bij de entiteiten blijkt een systematische zelfevaluatie na indiening van de BBT's geen algemeen ingeburgerde praktijk te zijn. Zeer weinig entiteiten evalueren de BBT's formeel. De meeste nemen wel leer- en verbeterpunten die zij ervoeren bij de opmaak van de BBT's mee naar de volgende opmaak, bijvoorbeeld op het vlak van instructies, timing, opvolging en afstemming tussen beleid en budget. Enkele respondenten gaven aan ook lessen te trekken uit de aanpassingen die het kabinet aanbracht, de parlementaire bespreking van de BBT en de opmerkingen van het Rekenhof. In de departementen blijkt wel vaker een algemene procesevaluatie plaats te vinden samen met de directie, meestal in het kader van het ondernemingsplan en de opmaak van het jaarverslag en de jaarrekening. Een dergelijke evaluatie na de indiening van de BBT's bij de begrotingsopmaak en de begrotingsuitvoering zou nochtans nuttig kunnen zijn om toekomstige onvolkomenheden van de BBT's te vermijden, mede ook aangezien de entiteiten dikwijls meldden dat tijdsdruk een adequate controle op de uniformiteit en de kwaliteit van de BBT's vóór de indiening ervan bemoeilijkt.

Uniformiteit ontbreekt ook bij de doelstellingen in de BBT's, die onvoldoende SMART geformuleerd zijn (zie hoofdstuk 3). De voornaamste oorzaak daarvan is het gebrek aan een duidelijk regelgevend kader voor het doelstellingenmanagement van de Vlaamse overheid. De VCO bepaalt dat de Vlaamse Regering in het regeerakkoord haar begrotingsdoelstellingen vastlegt¹³⁴. Bij aanvang van de zittingsperiode maakt de regering de beleidsinformatie op als beleidsnota in dezelfde vorm als de BBT's met het perspectief van de zittingsperiode. De beleidsnota's en de BBT's bevatten beleidsdoelstellingen, maar de VCO geeft geen verdere invulling aan de vorm en inhoud van die doelstellingen. Ook het reglement van het Vlaams Parlement bepaalt alleen dat de doelstellingen voor de volgende zittingsperiode in de beleidsnota's en BBT's moeten staan, zonder verdere duiding.

De omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen¹³⁵ van 2019 bevat een hoofdstuk *Strategische planning van de Vlaamse Regering* met inhoudelijke richtlijnen per type beleidsdocument van de Vlaamse overheid. Wat doelstellingen betreft, bepaalt het reglement dat:

- het regeerakkoord de begrotingsdoelstellingen en de strategische doelstellingen bevat;
- de beleidsnota per beleidsveld de strategische doelstellingen volgens SMART-principes per ISE bevat en de operationele doelstellingen per ISE;
- de BBT de transversale en horizontale doelstellingen, de (overkoepelende) strategische doelstellingen en de operationele doelstellingen bevat.

¹³⁴ Art. 10 § 1

¹³⁵ Omzendbrief 2019/11 die in werking trad bij de beëindiging van de beëindiging van de nieuwe Vlaamse Regering op 2 oktober 2019.

Voor de opmaak van de strategische en operationele doelstellingen voorziet de omzendbrief in weinig concrete richtlijnen of afspraken. Over de overkoepelende strategische doelstellingen stelt de omzendbrief alleen dat ze op verschillende niveaus geformuleerd kunnen worden: op het niveau van alle of diverse beleidsvelden, op het niveau van alle of diverse inhoudelijke structurelementen, of op het niveau van één inhoudelijk structurelement. De jaarlijkse BBT-instructies bakenen de woorden *strategisch* en *operationeel* niet verder af. Zij herhalen alleen in een voetnoot dat de doelstellingen SMART geformuleerd moeten zijn.

In het begin van de huidige legislatuur (2019-2024) heeft de Vlaamse minister-president een nieuwe aanpak vastgelegd voor het transversaal beleid en de horizontale doelstellingenkaders¹³⁶, gecoördineerd door het departement KBUZA. In een nota heeft hij voornamelijk het proces, de taakverdeling en de timing vastgelegd. Ook daarin ontbreken concrete richtlijnen voor de opmaak van eenduidige en meetbare transversale en horizontale doelstellingen. Het departement KBUZA verwees ook naar beleidsplannen, zoals *Vizier 2030* en de *SDG's*, die een specifiek doelstellingenkader aanreiken.

De wetgevende teksten leggen evenmin een concrete, coördinerende taak vast voor de uitwerking en opvolging van een eenduidig doelstellingenmanagement en de stroomlijning van de doelstellingen van de Vlaamse overheid. Tijdens zijn onderzoek heeft het Rekenhof vastgesteld dat er sinds de fusie van het departement Kanselarij en Bestuur en het departement Buitenlandse Zaken verwarring bestaat over wie verantwoordelijk is voor de coördinatie van het Vlaams doelstellingenmanagement. Volgens het departement KBUZA is de bevoegdheid voor doelstellingenmanagement samen met de online tool *TRAJECT* bij de fusie overgeheveld naar het Agentschap Overheidspersoneel, terwijl dit agentschap stelt dat alleen de online tool overgeheveld werd¹³⁷. Het Rekenhof acht het gebrek aan doelstellingenmanagement en een bevoegde actor een risico voor de uitrol van een kwaliteitsvolle prestatiebegroting. SMART geformuleerde doelstellingen zijn immers een belangrijke voorwaarde voor de koppeling met relevante prestatie-informatie, prestatie-indicatoren in het bijzonder, maar ook voor de uitvoering van goede beleidsevaluaties en voor beleidsleren.

Het gebrek aan doelstellingenmanagement staat in contrast met het project doelstellingenmanagement dat in 2013 in het departement Kanselarij en Bestuur¹³⁸ van start ging en met de aanzet tot een doelstellingenmanagementtaxonomie uit 2014¹³⁹. Het doelstellingenmanagement had het doel een eengemaakt en kwalitatief doelstellingenkader op te stellen en politiek-ambtelijk af te stemmen, met gekoppelde indicatoren en monitoring¹⁴⁰. De visienota over de Vlaamse prestatiebegroting uit 2016 vermeldt de taxonomie voor doelstellingenmanagement als het instrument om doelstellingen, processen, projecten en financiële informatie te integreren tot een eenduidig

¹³⁶ VR 2020 0702 MED.0050/1.

¹³⁷ Het Agentschap Overheidspersoneel verwijst daarvoor naar twee ontwerpbesluiten van 11 september 2020: 1) het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering over de reorganisatie van het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur en de samenvoeging van het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur met het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen; 2) het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende de overdracht van de personeelsleden van het Departement Kanselarij en Bestuur aan het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, het Agentschap Overheidspersoneel, het Agentschap Facilitair Bedrijf, het Agentschap Binnenlands Bestuur en het Departement Financiën en Begroting.

¹³⁸ Het huidige departement KBUZA.

¹³⁹ Op 22 mei 2014 goedgekeurd door het toenmalige college van ambtenaren-generaal (CAG), de voorloper van het voorzitterscollege.

¹⁴⁰ Bron: presentatie over doelstellingenmanagement door Peter Jan Carlier tijdens de werkgroep Leesbaarheid van de begroting van 20 juni 2017.

en logisch samenhangend geheel. Doordat het doelstellingenmanagementproject in 2014 werd stopgezet, bleef de afwerking en decretale verankering van een eengemaakt doelstellingenkader echter uit¹⁴¹.

4.2.3 Ondersteuning door het departement FB

Prestatie-informatie aan de BBT's toevoegen en brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en subsidie-evaluaties uitvoeren brengt voor de entiteiten van de Vlaamse overheid extra werklast mee en vereist de afstemming van begrotings- en beleidsprocessen. Het Rekenhof onderzocht of de entiteiten vinden dat ze daarvoor over voldoende capaciteit en competenties beschikken en hoe het departement FB ze ondersteunt.

Het VCO-besluit¹⁴² voorziet in een capaciteitsopbouw voor de evaluatie van de uitgaven en de ontvangsten. Of die capaciteitsopbouw uit interne of externe middelen bestaat, preciseert het besluit niet. Alleen het verslag aan de Vlaamse Regering geeft wat meer duiding: de departementen moeten multidisciplinaire teams uitbouwen, als die er nog niet zijn, die kennis vergaren over brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen. De leden van die teams moeten al enige beleids- en financiële expertise inzake overheidsbeleid opgebouwd hebben. Het besluit en het verslag hebben het alleen over kennis van brede heroverwegingen en uitgaventoetsingen, niet over expertise in prestatie-indicatoren en andere beleidsevaluaties.

Het departement FB verduidelijkte dat er vooral uitbouw van kennis en competenties binnen het bestaande personeelsbestand moet zijn. De beleidsdomeinen bepalen zelf hoe en in welke mate ze daar invulling aan geven. Sommige beleidsdomeinen hebben al stappen gezet voor de uitbouw van multidisciplinaire teams, andere nog niet.

Twee derde van de bevraagde entiteiten vinden dat ze momenteel voldoende personeel hebben om kwalitatieve BBT's op te maken. Zij nuanceerden wel dat de personeelsinzet nu net volstaat, maar dat de verdere uitvoering van de prestatiebegroting meer capaciteit zal vergen voor beleidsevaluaties en prestatie-indicatoren. Enkele respondenten merkten ook op dat de korte BBT-opmaaktijd in de opmaakperiode extra personeelsinzet in de organisatie vergen.

De grote meerderheid van de respondenten vindt dat de Vlaamse ambtenaren voldoende kennis en vaardigheden hebben om een vlot leesbare tekst op te stellen, de doelstellingen en budgettaire informatie aan de ISE's te koppelen en die te bespreken in de BBT's. Ongeveer de helft van de respondenten is echter van mening dat er maar een beperkte of onvoldoende kennis of vaardigheid is inzake prestatie-informatie en indicatoren. Sommige respondenten stelden dat de competenties maar bij enkele medewerkers aanwezig zijn, wat een risico inhoudt voor de continuïteit van de opvolging, mochten deze personen wegvallen. De knowhow zou dus verspreid moeten worden over meer medewerkers, maar de medewerkers met de expertise zijn overbevraagd en hebben dus geen ruimte om anderen op te leiden.

¹⁴¹ Aan het begin van deze legislatuur stelden het departement KBUZA en het Agentschap Overheidspersoneel wel instructies op voor de opmaak van de meerjarige ondernemingsplannen, waarin de verhouding tussen het doelstellingenkader in de ondernemingsplannen enerzijds en de beleidsnota's en BBT's anderzijds aan bod komt. Een onderzoek van de ondernemingsplannen valt echter buiten de scope van deze audit.

¹⁴² Artikel 3/1, §2, 3°.

“Meer personeel met de juiste profielen om de BBT op te stellen, zou tot een betere verankering leiden binnen de organisatie. Maar we krijgen momenteel de BBT wel rond.”

De bovenstaande vaststellingen onderstrepen de nood aan voldoende tijd en personeel in de entiteiten om kwalitatieve BBT's op te stellen, beleidsevaluaties uit te voeren en prestatie-informatie te verzamelen en te verwerken. Bovendien is een goede ondersteuning door het departement FB belangrijk. Dat departement kan zelf in de ondersteuning voorzien of daarvoor met gepaste partners in de Vlaamse overheid samenwerken.

Informatiedeling over prestatiebegroting

Het departement FB heeft sinds de invoering van de ISE's tal van infosessies en workshops georganiseerd:

- 25 september 2018 - Toelichting aan het Vlaams Parlement over de meerwaarde van een prestatiebegroting, de ISE's en het groeitraject van indicatoren. Daarvoor werd een begeleidend document *Prestatiebegroting: wat, waarom en wanneer?* opgemaakt.
- 8 november 2018 - Studiedag *Prestatiebegroting in Vlaanderen*, in samenwerking met het toenmalige departement Kanselarij en Bestuur. De studiedag bestond uit twee delen:
 - Een algemeen deel over, enerzijds, het al afgelegde traject in Vlaanderen en, anderzijds, inspirerende buitenlandse verhalen om zo een stimulerend debat te voeren over het nut, het gebruik, de valkuilen en de verwachtingen van een prestatiebegroting.
 - Een praktijkgericht deel voor geïnteresseerde personeelsleden van de Vlaamse entiteiten over de opname van prestatie-indicatoren. Daarin werden de resultaten van de UA-studie over indicatoren gepresenteerd en praktijkervaringen uit Oostenrijk en Estland gedeeld. Daarna volgden rondetafelgesprekken over de beschikbare prestatie-informatie en indicatoren, de moeilijkheden inzake prestatie-informatie en de elementen van de buitenlandse cases die vertaald zouden kunnen worden naar de Vlaamse context.
- 11 januari 2019 - Workshop over de BBT's voor de coördinatoren van beleidsnota's, beleidsbrieven en begrotingen, in samenwerking met het toenmalige departement Kanselarij en Bestuur.
- 3 juni 2019 - Infomoment voor de Vlaamse entiteiten over *Het ABC van de VCO*, dat het departement FB heeft opgesteld en gepubliceerd op zijn website om de nieuwe regelgeving te duiden¹⁴³.
- 23 november 2022 - Toelichting over de wijzigingen aan de VCO en het VCO-besluit aan de beleidsdomeinen en de Inspectie van Financiën. Daarin lag de focus op de gewijzigde regelgeving in verband met het Vlaams subsidiebeleid om de beleidsdomeinen en de Inspectie van Financiën voldoende handvaten te geven om de wijzigingen te verwerken in hun werkzaamheden. Het departement FB heeft in dat kader ook het document *Het ABC van de VCO* geüpdatet en gepubliceerd op de website.
- 17 februari 2023 - Toelichting in de BBT-werkgroep over de aanpak van indicatoren door het Agentschap Wonen in Vlaanderen als praktijkvoorbeeld.
- Het departement FB organiseert recent *lunch & learn*-sessies om kennis intern te verspreiden. Tijdens deze sessies kunnen ook aspecten van prestatiegeïnfomeerd begroten aan bod komen.
- Voor meer algemene, externe kennisdeling stelt het departement FB sinds 2022 podcasts online beschikbaar¹⁴⁴ en organiseert het regelmatig de infosessie *DFB inspireert*. Sommige thema's van deze infosessies relateren aan prestatiegeïnfomeerd begroten, zoals *Evidence-Informed Policy Making* en de *Vlaamse Brede Heroverweging*.

¹⁴³ Het ABC van de VCO wil toegankelijke duiding bieden bij de VCO en het VCO-besluit. Het is beschikbaar op de website van het departement FB (zie: <https://fin.vlaanderen.be/regelgeving/vco/abc/>).

¹⁴⁴ <https://fin.vlaanderen.be/media/podcasts/>.

Het departement FB zet daarmee voldoende in op informatieverspreiding naar diverse stakeholders, zoals het Vlaams Parlement, de betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid en geïnteresseerden in het algemeen. Sinds de huidige legislatuur (2019-2024) vinden de initiatieven niet meer in samenwerking met het departement KBUZA plaats, zoals dat voordien wel regelmatig het geval was.

Praktische ondersteuning bij opmaak BBT

Voor de opmaak van de BBT's bij de begrotingen en begrotingsuitvoering biedt het departement FB de entiteiten praktische ondersteuning met instructies, sjablonen en budgettaire informatie. Het Rekenhof ging na hoe de betrokkenen bij de BBT's deze ondersteuning beoordelen.

De BBT-instructies scoren het beste wat hun volledigheid betreft: vier op de vijf respondenten beoordeelden die als (zeer) goed. De meerderheid vond dat de instructies duidelijk geformuleerd zijn, voldoende definities en omschrijvingen omvatten, en tijdig aangeleverd worden. De evolutie van de BBT-instructies ingevolge de verdere uitbreiding van de BBT's met prestatie-informatie, beoordeelde slechts een derde van de respondenten als (zeer) goed. De instructies over prestatie-informatie blijven volgens hen te theoretisch¹⁴⁵ en zijn daardoor moeilijk praktisch toepasbaar. De instructies zouden in dat opzicht meer concrete voorbeelden moeten bevatten, alsook de verwachtingen en vervolgstappen. De respondenten merkten verder op dat de instructies te algemeen blijven, zonder oog voor de verscheidenheid van de verschillende entiteiten, zeker wat kleinere agentschappen en rechtspersonen betreft. Het Rekenhof acht het echter niet opportuun gedifferentieerde instructies op maat van verschillende entiteiten op te maken, omdat dit de mate van uniformiteit van de BBT's kan ondermijnen. De respondenten deden ten slotte ook suggesties voor concrete verbeteringen aan de BBT-instructies, namelijk: de timing meteen vooraan te zetten in plaats van achteraan en de wijziging ten opzichte van de voorgaande instructies duidelijker aangeven. Dat zijn suggesties die het Rekenhof ondersteunt.

De budgettaire informatie die het departement FB levert voor de opmaak van de BBT's beoordeelden de meeste respondenten als kwalitatief en gepast wat de mate van detail betreft. Ongeveer de helft van hen vindt dat ze die informatie ook tijdig ontvangen. Sommigen merkten echter op dat de timing van de budgettaire informatie ervoor zorgt dat ze in twee sporen moeten werken (beleid versus begroting), wat een geïntegreerde werking bemoeilijkt.

“De budgettaire informatie wordt weliswaar zo snel als mogelijk aangeleverd door het departement Financiën en Begroting, maar de termijn tot indiening van de BBT is dermate kort dat het niet meer mogelijk is om een kwalitatieve tekst aan te leveren.”

De respondenten vinden dat de sjablonen waarin het departement FB voorziet voor de opmaak van de BBT's, volledig zijn en gepast gedetailleerd. De meerderheid gaf aan dat de sjablonen een logische opbouw hebben en bruikbaar zijn om de BBT's op te stellen. Iets meer dan de helft van de respondenten vindt dat de sjablonen ook tijdig aangeleverd worden.

¹⁴⁵ Voor de theoretische toelichting over prestatie-indicatoren in de BBT-instructies voor BO24 heeft het departement FB zich gebaseerd op de UA-studie die in 2019 opgeleverd werd.

Ondersteuning bij opname prestatie-informatie in de BBT's

Aangezien de BBT's sinds de begrotingsopmaak 2024 ook verplicht prestatie-informatie, zoals resultaten uit uitgaventoetsingen, brede heroverwegingen en prestatie-indicatoren¹⁴⁶, moeten bevatten, dient het departement FB ook daarvoor in ondersteuning te voorzien. De uitvoering van uitgaventoetsing en brede heroverwegingen viel buiten de scope van deze audit. De audit onderzocht wel in welke mate de Vlaamse entiteiten nood hebben aan ondersteuning bij de selectie, opmaak en opvolging van prestatie-indicatoren en of het departement FB daaraan voldoende tegemoet komt.

Volgens drie kwart van de respondenten beschikt hun entiteit over voldoende expertise om prestatie-indicatoren op te stellen. De meeste entiteiten volgden immers het beleid al voor de invoering van de BBT's op aan de hand van indicatoren. De meesten vinden ook dat ze voldoende vrijheid en, weliswaar in iets mindere mate, tijd krijgen om prestatie-indicatoren op te stellen. Slechts een minderheid van de respondenten vindt dat het departement FB ze daarbij voldoende ondersteunt. Enkele entiteiten doen een beroep op externe expertise voor de opmaak en selectie van prestatie-indicatoren, langs samenwerkingen met universiteiten, consulting bureaus en de Vlaamse steunpunten voor wetenschappelijk onderzoek. Dat sluit aan bij de bevinding dat de BBT-instructies de richtlijnen over prestatie-indicatoren te weinig praktisch vertalen.

De meeste respondenten signaleerden nood te hebben aan meer vorming over prestatie-indicatoren. Ze hebben niet zozeer nood aan een algemene, theoretische opleiding, maar wel aan de praktische toepassing ervan in de BBT's op maat van de entiteit. Voldoende aandacht moet gaan naar de specificiteit van de beleidsdomeinen, waarbij het ene type beleid al gemakkelijker gekoppeld kan worden aan (kwantitatieve) prestatie-informatie dan het andere. De ondersteuning blijft nu te veel beperkt tot algemene instructies. Sommige respondenten gaven aan dat ze graag meer in dialoog zouden gaan met het departement FB om gerichte feedback en advies te krijgen. Er dient één duidelijk aanspreekpunt te zijn met de nodige expertise dat binnen een redelijke termijn vragen kan beantwoorden. Enkele respondenten beklemtoonden dat het eigenaarschap nog altijd in handen van de eigen ministers en entiteiten dient te blijven. Het Rekenhof ziet ook hier, zoals wordt aangehaald in de bevraging, een bijkomende coördinerende rol voor de inhoudelijke departementen, die elk de entiteiten in het eigen beleidsdomein kunnen ondersteunen met specifieke instructies voor het opstellen van relevante prestatie-indicatoren voor het eigen beleid.

“Er is nood aan dialoog met het departement F&B over de praktische toepassing van prestatie-indicatoren binnen de entiteiten (...). Nu werden er door de entiteiten indicatoren gekozen waarvan we niet weten of deze goed worden bevonden door het departement FB.”

Het gebrek aan een centraal aanspreekpunt voor praktische vragen en overleg over prestatie-indicatoren is volgens het Rekenhof een gevolg van onvoldoende regelgeving en governance. Het *ABC van de VCO* stelt bij de bespreking van artikel 11 van de VCO en artikel 3 van het VCO-besluit dat *de selectie van kwaliteitsvolle indicatoren in een wisselwerking moet gebeuren tussen het betrokken beleidsdomein dat de programma's beheert en kent en de departementen FB en KBBJ, die waken over de kwaliteit van de gekozen indicatoren en, indien nodig, de keuze van prestatie-indicatoren in vraag kunnen stellen*. Dat heeft de regelgeving echter niet zo bepaald en betreft een eigen interpretatie van deze artikelen door het departement FB. De passage moet zowel de betrokkenheid en

¹⁴⁶ Vanaf 2028 dienen ook de resultaten van subsidie-evaluaties als prestatie-informatie opgenomen te worden in de BBT.

kwaliteitsborging door het departement FB faciliteren, als de horizontale rollen van de departementen FB en KBUZA bevestigen. Het Rekenhof stelde vast dat de departementen beschikbaar waren voor vragen, maar dat zij de kwaliteit van de gekozen prestatie-indicatoren voor de BBT's bij de BO24 niet vooraf besproken of getoetst hebben.

Het huidige coördinatieteam van het departement FB probeert met de aanwezige middelen en expertise het proces van de opname van prestatie-informatie in de BBT's zo goed mogelijk te begeleiden. Zo vond in maart 2024 een overleg van de BBT-werkgroep plaats specifiek over prestatie-indicatoren in de BBT's. De teamleden moeten voldoende ruimte en expertise hebben om als een centraal en *hands-on* team deze ondersteunende taak te kunnen vervullen. Als dat niet mogelijk is, dient het departement FB een samenwerking op te zetten met een of meer actoren die in de begeleiding van de entiteiten kunnen voorzien. Dat kunnen actoren in de Vlaamse overheid zijn, zoals de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA) en de inhoudelijke departementen, of externe actoren, zoals de steunpunten voor wetenschappelijk onderzoek, het Kennisnetwerk Beleidsonderzoek- en Evaluatie¹⁴⁷ of het Vlaams Evaluatieplatform (VEP)¹⁴⁸.

In de aanloop naar de opname van prestatie-informatie in de BBT's bij de begrotingsopmaak 2024 heeft het departement FB niet samengewerkt met andere actoren. Nochtans zou vooral de VSA een logische en plausibele partner zijn om zowel het departement FB als de entiteiten te ondersteunen bij de selectie, ontwikkeling en opvolging van prestatie-indicatoren. Het bestuursdecreet¹⁴⁹ heeft de VSA belast met de coördinatie van de Vlaamse openbare statistieken die relevant zijn voor de opvolging en evaluatie van het Vlaamse beleid en de kwaliteitszorg ervoor. De VSA voert daarvoor een grondige en systematische kwaliteitsmonitoring uit op de ontwikkeling, productie en verspreiding van de Vlaamse openbare statistieken en kan methodologische aanbevelingen geven.

De VSA heeft tot op heden op vraag van de entiteiten vooral ondersteuning geboden bij de ontwikkeling, productie en verspreiding van de statistieken en indicatoren die deel uitmaken van de lijst van Vlaamse openbare statistieken in het Vlaams Statistisch Programma 2022-2024. Het heeft bij de keuze van prestatie-indicatoren voor de BBT's maar een beperkte rol opgenomen in het eigen departement KBUZA. De VSA gaf echter aan dat de bestaande lijst van Vlaamse openbare statistieken in het Vlaams Statistisch Programma (VSP) in de komende jaren zal uitbreiden, rekening houdend met de beschikbare capaciteit van de entiteiten van het netwerk Statistiek Vlaanderen. De lijst in het VSP zal daarbij beschouwd worden als een werkprogramma met een lijst van de relevante Vlaamse openbare statistieken waarvoor de entiteiten prioritair inspanningen zullen doen om de decretale verplichtingen na te komen. Ook de prestatie-indicatoren in de BBT's kunnen op de lijst van Vlaamse openbare statistieken geplaatst worden. Dat betekent dat de principes van de Europese praktijkcode en de Vlaamse protocollen¹⁵⁰ bij de productie en ontsluiting van die prestatie-indicatoren richtinggevend zijn, en dat de entiteiten van de Vlaamse overheid dus op termijn een beroep kunnen doen op specifieke ondersteuning door de VSA.

¹⁴⁷ Het Kennisnetwerk Beleidsonderzoek en -Evaluatie van de Vlaamse Overheid verzamelt beleidsmedewerkers die onderzoek uitvoeren of bestellen voor hun beleidsvoorbereiding of -evaluatie en ander overheidspersoneel dat werkt rond beleidsontwikkeling.

¹⁴⁸ Het Vlaams Evaluatieplatform is een open netwerk voor iedereen die betrokken is bij beleidsevaluatie: beleidsmedewerkers, academici, consultants, medewerkers van middenveldorganisaties of adviesraden, ... Het netwerk wil de uitwisseling van ideeën, ervaringen en kennis met betrekking tot beleidsevaluaties bevorderen.

¹⁴⁹ Art. III. 107-108.

¹⁵⁰ In het kader van het Vlaams Statistisch programma 2019 en 2021 werden zes protocollen ontwikkeld, die betrekking hebben op: (1) publicatiebeleid, (2) professionele onafhankelijkheid, (3) gebruikersinspraak, (4) organisatorisch kader, (5) kwaliteitsstandaarden en (6) gegevensbescherming en -uitwisseling.

Sinds het najaar van 2023 hebben wel enkele verkennende gesprekken plaatsgevonden tussen het departement FB en de VSA in het kader van de recente nota over de rol van het departement FB in het evaluatiebeleid van de Vlaamse overheid. Een van de vijf generieke pijlers in dat plan van aanpak betreft het databeleid versterken om de beschikbare databronnen en -reeksen in alle beleidsdomeinen in kaart te brengen. Het plan noemt de VSA voor een aantal acties als partner. Het departement FB heeft deze acties aan de VSA toegelicht met het oog op verdere afstemming en samenwerking en heeft ook teruggekoppeld over de datakwesties die aan bod kwamen bij de *roadshows* (zie verder). Begin februari 2024 vond een vervolgoverleg met de VSA en Digitaal Vlaanderen plaats over de afstemming en versterking wat data, statistieken en indicatoren betreft.

Het is een positieve evolutie dat het departement FB een samenwerking zal opzetten met de VSA om de Vlaamse entiteiten te ondersteunen bij het opname van kwaliteitsvolle prestatie-indicatoren. De VSA nam in maart 2024 voor het eerst deel aan de BBT-werkgroep en lichtte zijn rol in het kader van de prestatiebegroting toe.

Ondersteuning bij subsidie-evaluaties

Het VCO-besluit heeft voor het departement FB concrete ondersteunende taken toegemeten in de subsidie-evaluaties: bijdragen aan kennisopbouw bij de inhoudelijk bevoegde beleidsdomeinen, periodiek zorgen voor meta-analyses en leerlessen uit de evaluaties bevorderen. Daarvoor heeft het departement vanaf januari 2024 *roadshows* bij de departementen georganiseerd en een nota opgemaakt over de operationalisering van zijn rol in het evaluatiebeleid van de Vlaamse overheid. Het heeft die nota voorbereid in een interne workshop en voorgesteld aan het SOFI op 24 mei 2023. De herwerkte versie heeft het toegelicht op het voorzitterscollege van 18 september 2023. De streefdoelen en onderliggende acties zijn vervat in vijf generieke pijlers:

- het kader voor subsidie-evaluaties, uitgaventoetsingen en brede heroverwegingen verduidelijken (inzake inhoud, rollen en hulpmiddelen);
- kennis delen door stakeholders te betrekken, trainingen te organiseren en meta-analyses van subsidie-evaluaties uit te voeren;
- governance vastleggen door een organisatorische verankering in alle beleidsdomeinen, een overkoepelende communicatiestrategie en een structurele opvolging van het plan van aanpak;
- samenhang creëren tussen de verschillende beleidsevaluaties door de regelgeving en de agenda's van subsidie-evaluaties, uitgaventoetsingen en brede heroverweging op elkaar af te stemmen;
- databeleid versterken.

In het najaar van 2023 heeft het departement FB ook een *roadshow* bij elk beleidsdomein georganiseerd om vraag en aanbod af te stemmen, zowel inhoudelijk als wat governance betreft, en die afgesloten met een plenair terugkoppelmoment in februari 2024. Het departement FB stelde een vragenlijst op met te bespreken topics, zoals de huidige evaluatiepraktijk en -organisatie in het beleidsdomein, de regelgeving voor beleidsevaluatie, de nood aan ondersteuning en opleiding, en de evaluatiekalender. De ondersteuning bij de formulering van doelstellingen en indicatoren kwam ook kort aan bod, net zoals de indicatieve planning en onderwerpen van de uitgaventoetsingen voor de volgende legislatuur.

Het departement FB heeft de nota opgesteld vanuit het oogpunt van haar wettelijk vastgelegde taken bij subsidie-evaluaties, maar heeft het in de nota meestal ruimer over *het evaluatiebeleid*. Hierbij definieert het beleidsevaluaties als subsidie-evaluaties, uitgaventoetsingen en brede heroverwegingen. De nota en de *roadshows* leggen de nadruk dus ook op ondersteuning en afstemming bij de uitvoering van deze drie types beleidsevaluatie. Het is een goede evolutie dat het departement FB actief nagaat welke noden en verwachtingen bij de beleidsdomeinen op dat vlak bestaan en dat het een duidelijke governancestructuur en rol voor zichzelf wil vastleggen. Het besteedt echter onvoldoende aandacht aan de gebreken inzake beleidsdoelstellingen, andere beleidsevaluaties en prestatie-indicatoren.

4.2.4 Controle door het departement FB

Het departement FB diende tot op heden geen formele controlerende rol op te nemen in het prestatiegeïnfomeerd begroten. Sedert 1 januari 2024 moet het dat wel, maar alleen voor de naleving van de periodieke evaluatieverplichting van subsidies en subsidiekaders¹⁵¹. De bovengenoemde nota over de rol van het departement FB in het evaluatiebeleid bevat daarvoor echter geen concrete streefdoelen of acties.

Het departement FB stelde dat zijn controlerende rol in eerste instantie verloopt via de versterkte rol van de Inspectie van Financiën, die de gewijzigde VCO en het VCO-besluit hebben vastgelegd. Ingevolge de *nota aan de Vlaamse Regering van 8 december 2023 over de verdere uitbouw van het Verstrengd Toezicht Subsidies (VTS)* ging de Vlaamse Regering akkoord met een capaciteitsuitbreiding met zes voltijdse equivalenten bij de Inspectie van Financiën.

4.3 Software

Voor de Vlaamse prestatiebegroting kan het gebruik van gebruiksvriendelijke softwareprogramma's ook een belangrijke ondersteuning bieden. Het Rekenhof ging na welke software de Vlaamse overheid momenteel gebruikt voor het beheer, de opvolging en de rapportering van doelstellingen, prestatie-informatie (prestatie-indicatoren, brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties) en begrotingsinformatie, alsook voor de presentatie van deze informatie aan de belangrijkste stakeholders.

4.3.1 Beheer van doelstellingen, begrotingsinformatie en prestatie-informatie

Het doelstellingenmanagement werd in de vorige legislatuur (2014-2019) ondersteund door de overheidsbrede softwaretool TRAJECT¹⁵², die volgens de Visienota van 2016 uitgebreid zou worden tot de centrale opvolgingstool voor de Vlaamse prestatiebegroting. TRAJECT zou worden aangepast om ook begrotingsinformatie te kunnen inlezen en te koppelen aan de beleids- en beheersinformatie. Het voorzitterscollege heeft op 18 november 2021 echter beslist om, na een negatieve evaluatie, de tool stop te zetten. In de eerste VBH vond een *business case* van TRAJECT plaats¹⁵³. Daaruit bleek dat slechts acht entiteiten de tool nog gebruikten, vooral voor de opvolging van de

¹⁵¹ Bepaald in het nieuwe hoofdstuk 8/1 van het VCO-besluit.

¹⁵² Het college van ambtenaren-generaal besliste op 10 oktober 2013 te voorzien in een overheidsbrede tool voor doelstellingenmanagement met het oog op een efficiënte, effectieve, betrouwbare en flexibele opvolging en rapportering. Het voormalige departement Bestuurszaken heeft de opdracht voor de opzet van de tool na een open offertevraag in 2014 gegund aan de firma Cegeka nv, met als titel *Toepassing in de Cloud voor de opvolging van doelstellingen en indicatoren binnen de Vlaamse overheid en ondersteuning (SaaS)*. In februari 2015 werd deze tool onder de naam TRAJECT operationeel gesteld voor de deelnemende VO-entiteiten.

¹⁵³ Door de firma Deloitte.

transversale doelstellingenplannen. De tool bleek onvoldoende gebruiksvriendelijk, effectief, intuïtief, visueel en flexibel voor een gericht doelstellingenmanagement in de entiteit. Bovendien gaf 65 % van de destijds bevroegde entiteiten aan dat ze geen nood hadden aan een uniforme toepassing voor het bijhouden, opvolgen en rapporten van doelstellingen.

De Vlaamse overheid heeft nadien geen opvolger voor TRAJECT ingesteld. De entiteiten organiseerden elk op zich eventuele softwarematige ondersteuning van de doelstellingen, wat een manueel geschreven neerslag in de BBT's meebracht. Eind 2023 ontbrak nog altijd een visie op de toekomstige processen van het doelstellingenmanagement.

Voor de begrotingsinformatie in de BBT's werd tot de recente begrotingsopmaak 2024 gebruik gemaakt van de softwaretool Buteo. De nieuwe tool BCT (Begrotings- en Consolidatie Tool) zal Buteo geleidelijk aan vervangen om de automatisering van de begrotingsprocessen te verbeteren. Die tool zal ook een data- en rapporteringsomgeving vormen en gekoppeld worden aan Orafin¹⁵⁴ en in een latere fase aan de FOMO-omgeving. De BCT zal de BBT's begrotingsinformatie verstrekken. In de huidige projectplanning tot midden 2025 voorziet het departement FB geen integratie van doelstellingen en prestatie-informatie in de BCT.

Voor de software ter ondersteuning van de prestatie-indicatoren, voor het eerst beperkt geïntegreerd in de BBT's bij de begrotingsopmaak 2024, ontbreekt momenteel eveneens een overkoepelende visie. De verzameling, de verwerking en het beheer van data wordt verondersteld zich bij de decentrale entiteiten te situeren, die elk de prestatie-indicatoren manueel in de BBT's ingegeven. De andere instrumenten om prestatie-informatie te bekomen, zoals brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en subsidie-evaluaties, worden nog verder ontwikkeld en kregen tot op heden vooral een geschreven neerslag in specifieke PDF-documenten en beperkte vermeldingen in de BBT's (zie 3.4.4).

4.3.2 Presentatie doelstellingen, begrotingsinformatie en prestatie-informatie

Momenteel presenteren de BBT's de beleidsdoelstellingen, begrotingscijfers en beleidsuitvoering aan het Vlaams Parlement en andere geïnteresseerden (als PDF-documenten), zoals in [hoofdstuk 3](#) werd besproken. Na de goedkeuring van de begrotings(uitvoering)cijfers maakt het departement FB de begrotingsdocumenten digitaal toegankelijk op zijn website met het zogenaamde KLIK-model¹⁵⁵, een interactieve webtoepassing om de toegankelijkheid, transparantie en leesbaarheid van de begroting te verhogen.

Het KLIK-model bevat veel informatie op het niveau van de Vlaamse ministeries, maar de overzichtsgegevens van de DAB's en Vlaamse rechtspersonen is nog te beperkt. Het geconsolideerd ESR ISE-overzicht op de website en in het KLIK-model beperkt zich tot de totalen per ISE en alleen voor de begrotingen en begrotingsaanpassingen. Het departement FB had eind 2023 nog geen upgradeplan voor dit KLIK-model, maar wil wel in zo'n plan voorzien in de volgende legislatuur (2024-2029).

¹⁵⁴ Orafin is het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid en van de verschillende rechtspersonen die mee ingestapt zijn. Met deze tool worden de budgetten financieel opgevolgd.

¹⁵⁵ <https://begrotingdigitaal.fenb.be/Klikmodel/>

De Vlaamse overheid communiceert de begrotingscijfers aan de burger¹⁵⁶ via de website van het departement FB. In één infographic vat zij voor de begroting de belangrijke cijfers samen en de burger kan ook een overzicht van de begrotingscijfers per ISE selecteren. Het Rekenhof is van mening dat het gebruik van infographics nog verder uitgebreid kan worden en dat de ISE-rapportering momenteel nog vrij technisch oogt.

4.3.3 Verder implementatietraject voor de software

Er bestaat geen geïntegreerde, overheidsbrede tool waarin de Vlaamse overheid zowel de budgettaire informatie als de beleidsinformatie verzamelt, opvolgt en beheert. Het departement FB heeft momenteel ook geen concrete plannen op dat gebied. Uit de bevraging blijkt dat de meerderheid van de respondenten voor de Vlaamse prestatiebegroting en de opmaak van de BBT geen nood heeft aan een centraal softwareprogramma voor de hele Vlaamse overheid. De respondenten die wel voorstander zijn van een geïntegreerde tool, gaven aan dat een heldere en gebruiksvriendelijke rapporteringsomgeving voor de BBT-opmaak een beter informatiebeheer mogelijk maakt. De tool moet bovendien toepasbaar zijn voor alle entiteiten, dus ook de kleinere, en aanpasbaar op grond van gebruikerservaringen na de lancering en de testfase.

“Een minimale gemeenschappelijke sokkel zou kunnen bijdragen aan een systeem dat toelaat om over entiteiten heen bepaalde rapportages te trekken (bv. voor horizontale beleidsplannen) en indicatoren te verzamelen (mits vergelijkbare basis). Het zal echter belangrijk blijven om voldoende entiteit-specifiek te kunnen blijven werken. Dus de vraag is of er een IT-tool is die een bepaalde gemeenschappelijke basis kan aanbieden, maar toch voldoende flexibiliteit laat.”

“Volgende functies lijken me noodzakelijk te zijn: een module ‘begrotingsopmaak en -aanpassing’, een module ‘herverdelingen’, een module ‘beleid’, een module ‘uitvoering’, een module ‘prestatie-indicatoren’, een module ‘meerjarenraming’. De software moet toelaten om kredieten tot op het niveau van de basisallocatie te kunnen opvolgen.”

Het Rekenhof is van mening dat een geïntegreerde tool noodzakelijk is om een echte koppeling te maken tussen beleidsdoelstellingen, budgetten en prestatie-informatie. De ontwikkelingen daarvan dient samen te gaan met een inhoudelijke stroomlijning van de BBT en een afstemming van de begrotings- en beleidscycli in het algemeen. De tool kan de werklust verlichten bij de opmaak van de BBT's en andere rapporten, en tijdens de verdere opvolging van het beleid en de budgetten. Door alle informatie te koppelen in één systeem, kan een wijziging meteen doorgevoerd worden in alle gerelateerde gegevens, waardoor ook het risico op fouten verkleint. Een eventuele koppeling van de geïntegreerde tool aan andere rapporteringstools kan bovendien de werkstromen verder vereenvoudigen en versnellen. Ten slotte kan de verplichte invoering van een geïntegreerde softwaretool, ondanks mogelijke interne weerstand, uiteindelijk bijdragen aan een noodzakelijke cultuuromslag, waarbij de kloof tussen beleid en begroting zowel op organisatieniveau als op procesniveau verdwijnt.

¹⁵⁶ <https://fin.vlaanderen.be/begroting/inhoudelijk-structurelement-ise/>.

Een optimale softwareondersteuning is dus belangrijk voor een volwaardige Vlaamse prestatiebegroting, maar de verdere uitrol van de prestatiebegroting en de bijhorende leerervaringen moeten de ontwikkeling van een volledige software-integratie voorafgaan. Het softwaretraject zal dan ook de verdere stappen in de prestatiebegroting moeten volgen. Het Rekenhof adviseert te onderzoeken in hoeverre de nieuwe BCT-tool (geïntegreerd met de toekomstige FOMO-omgeving) zich, in verschillende fasen, kan uitbreiden met de volgende functionaliteiten:

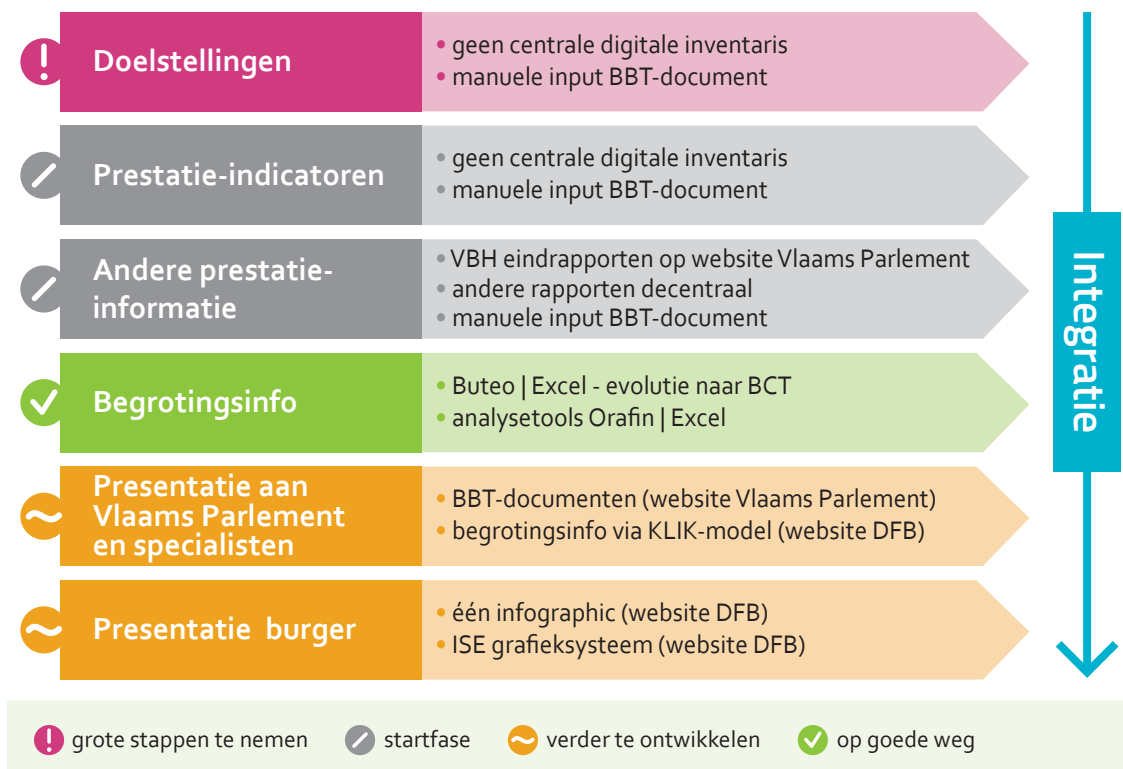
- de beleidsdoelstellingen gestructureerd beheren en opvolgen;
- de verschillende types prestatie-informatie in de BBT's verzamelen en uniform presenteren (nog niet noodzakelijk via een automatische koppeling met de bronbestanden);
- de beleidsinformatie met de begrotingscijfers integreren voor presentatie in de BBT's (zie ook [hoofdstuk 3](#));
- een *getrapte* voorstelling van de beleids- en begrotingsinformatie in een website, die zowel de krachtlijnen als detailinformatie overzichtelijk weergeeft, digitaal ondersteunen.

Ondertussen kan ook verder geëxperimenteerd worden met de opmaak van infographics voor de burger als doelpubliek. In dit traject naar een meer geïntegreerde software moeten het departement FB en het beleidsdomein KBBJ duidelijke afspraken maken over de verantwoordelijkheden¹⁵⁷.

De onderstaande figuur toont de huidige stand van het digitale beheer van de verschillende aspecten van de prestatiebegroting. Met de evolutie naar de BCT voor het beheer van de begrotingsinformatie heeft de Vlaamse overheid al goede stappen gezet. Zij heeft presentatietools, zoals het KLIK-model en infographics, opgezet, maar dient die nog verder te ontwikkelen. Een centraal beheer van de beleidsdoelstellingen en prestatie-informatie ontbreekt momenteel nog.

¹⁵⁷ Het Agentschap Overheidspersoneel was destijds bevoegd voor het beheer van TRAJECT. Het departement KBUZA kan eventueel een rol spelen wat betreft de integratie van beleidsdoelstellingen en prestatie-indicatoren. Ook Digitaal Vlaanderen zou hierbij betrokken kunnen worden.

Figuur 10 – Huidige software prestatiebegroting



Bron: Rekenhof

4.4 Deelconclusies

De Vlaamse regelgeving heeft de concrete regels voor de organisatie, uitvoering en governance van de BBT's, brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en subsidie-evaluaties niet altijd eenvormig bepaald en voor andere aspecten van de prestatiebegroting ontbreekt een uniforme regelgeving, zoals voor andere beleidsevaluaties, doelstellingenmanagement en prestatie-indicatoren.

Het departement FB heeft in 2019 voor haar coördinatie- en ondersteuningstaken ten aanzien van de prestatiebegroting een team samengesteld met begrotings- en beleidsexperten uit al bestaande diensten in de afdeling BOBFO die deze taken naast hun hoofdtaken uitvoeren, maar het heeft geen centrale verantwoordelijke of aanspreekpunt aangeduid. Om tijd vrij te maken om die taken performant uit te voeren, probeert het team beleidsprocessen te vereenvoudigen en doet het soms een beroep op externe expertise.

Sinds 2019 bestaat een BBT-werkgroep met afgevaardigde beleids- en begrotingsexperten uit alle beleidsdomeinen, die vooral fungeert als informatie-platform en de BBT-instructies praktisch doorvertaalt. De deelnemers appreciëren het informele karakter van de BBT-werkgroep, maar de afwezigheid van notulering maakt de besprekingen en de opvolging ervan nogal vrijblijvend. De informatie uit de werkgroep stroomt ook niet altijd (tijdig) door naar de andere entiteiten in de beleidsdomeinen. De BBT-werkgroep is momenteel te weinig een lerend netwerk om specifieke kennis en ervaringen te kunnen delen per beleidsdomein of per type entiteit. Hij wordt nog te weinig ingezet als een forum om de kloof tussen beleid en begroting verder te dichten. Hoewel

de coördinatie van de BBT-werkgroep een gedeelde bevoegdheid is met het departement KBUZA, neemt hoofdzakelijk het departement FB deze rol op.

Na de publicatie van de BBT worden de *best practices* besproken in de BBT-werkgroep met het oog op verbeteringen voor het opstellen van de volgende BBT. Het departement FB heeft alle BBT's eenmalig geëvalueerd en sommige entiteiten bespreken na de indiening van de BBT's de verbeterpunten, maar een formele, systematische evaluatie van de kwaliteit van de BBT's door het departement FB, de inhoudelijke departementen of de entiteiten ontbreekt vooralsnog.

De Vlaamse overheid heeft geen duidelijk kader voor de opmaak van eenvormige, meetbare doelstellingen voor de beleidsnota's en, bijgevolg, de BBT's. De VCO, het reglement van het Vlaams parlement en de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen geven in algemene termen aan waar de BBT's strategische en operationele doelstellingen moeten vermelden, zonder echter de concrete vormgeving van de doelstellingencascade en de kwaliteitsvereisten verder te bepalen. De regelgeving legt evenmin een concrete, coördinerende taak vast voor de opmaak en opvolging van een eenduidig doelstellingenmanagement en de stroomlijning van de doelstellingen van de Vlaamse overheid. Het gebrek aan doelstellingenmanagement en een bevoegde actor vormt een risico voor de uitrol van een volwaardige en effectieve prestatiebegroting.

In de legislatuur 2019-2024 ontbrak ook een formeel projectplan met doelen en mijlpalen voor de verdere uitrol van de prestatiebegroting, maar werden in de praktijk wel stappen gezet. Het departement FB heeft de voorbije jaren vooral ingezet op de verbetering van de kwaliteit en uniformiteit van de BBT's, bijvoorbeeld door een verplichte koppeling van doelstellingen aan begrotingscijfers, en door de introductie van de eerste testfasen voor brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en prestatie-indicatoren. Wat prestatie-informatie betreft heeft de Vlaamse overheid echter minder vooruitgang geboekt. Pas sinds de begrotingsopmaak 2024 verplichtte het de opname van prestatie-informatie in de BBT's. Nochtans was het initieel de ambitie de eerste indicatoren op te nemen bij de begrotingsaanpassing 2020. De aanpassingen aan de VCO en het VCO-besluit hebben in 2022 wel het kader voor uitgaventoetsingen, brede heroverwegingen en subsidie-evaluaties vastgelegd, maar het effectieve gebruik ervan als prestatie-informatie is vooruitgeschoven naar de volgende legislatuur (2024-2029).

Het departement FB heeft in het najaar van 2023 een nota opgesteld over haar nieuwe rol in het Vlaamse evaluatiebeleid en daarover verkennende gesprekken gevoerd met de beleidsdomeinen. Ook hier ligt de focus op subsidie-evaluaties, uitgaventoetsingen en brede heroverwegingen, waarbij doelen, acties en mijlpalen voor andere belangrijke elementen, zoals prestatie-indicatoren en andere beleidsevaluaties, nog steeds onduidelijk zijn. Het is een goede zaak dat het de dialoog aangaat met de beleidsdomeinen om meer gedragenheid en stroomlijning te bekomen, maar zijn opdracht van overheidsbrede harmonisering staat op gespannen voet met de eigenheid en het eigenaarschap van de beleidsdomeinen.

Het departement FB heeft via de BBT-werkgroep en andere kanalen voldoende informatie verspreid naar diverse stakeholders, zoals het Vlaams parlement, de Vlaamse entiteiten en andere geïnteresseerden. Ook de ondersteuning aan de entiteiten bij de opmaak van de BBT's in de vorm van BBT-instructies, sjablonen en budgettaire tabellen wordt overwegend positief beoordeeld. De instructies over prestatie-informatie blijven echter te theoretisch en onvoldoende duidelijk. De Vlaamse entiteiten krijgen onvoldoende praktische ondersteuning en gerichte feedback bij de opname van prestatie-informatie met oog voor de specificiteit van het type beleid. Het departement

FB heeft daarvoor in het team niet in een aanspreekpunt met de vereiste expertise voorzien, noch afspraken gemaakt met andere actoren, zoals de inhoudelijke departementen of de VSA. Het heeft recent wel enkele verkennende gesprekken gehouden met de VSA.

De Vlaamse overheid beheert doelstellingen en prestatie-informatie niet centraal. De entiteiten verzamelen, verwerken en monitoren die informatie zelf en geven haar manueel in de BBT's in. In de huidige projectplanning voorziet het departement FB niet in een integratie van doelstellingen en prestatie-informatie in de nieuwe tool BCT, noch in een andere softwaretool voor doelstellingenmanagement en opvolging van prestatie-informatie. Een geïntegreerde tool is nochtans noodzakelijk om een duidelijke koppeling te maken tussen beleidsdoelstellingen, budgetten en prestatie-informatie.

Hoofdstuk 5

Algemene conclusies

Wetgevend kader

De VCO en het bijhorende besluit hebben de organisatie, uitvoering en governance van BBT's, brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en subsidie-evaluaties wettelijk verankerd. De regelgeving is echter niet altijd gelijkvormig of concreet vastgelegd. Voor andere belangrijke aspecten van de prestatiebegroting, zoals beleidsevaluaties en prestatie-indicatoren, ontbreekt duidelijke regelgeving.

Ook ontbreekt een duidelijk kader voor de opmaak van eenvormige, meetbare doelstellingen in de beleidsnota's en de BBT's. De VCO, het reglement van het Vlaams Parlement en de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen bepalen waar strategische en operationele doelstellingen opgenomen moeten worden, maar geven geen verdere invulling aan de vorm en inhoud ervan. De regelgeving bepaalt evenmin een concrete coördinerende taak voor het doelstellingenmanagement en de stroomlijning van de Vlaamse beleidsdoelstellingen. Dat vormt een risico voor de uitrol van een volwaardige en effectieve prestatiebegroting. Kwaliteitsvolle en SMART-geformuleerde doelstellingen zijn immers een belangrijke voorwaarde voor de koppeling met relevante prestatie-informatie en beleidsleren.

ISE's

De onderverdeling van de beleidsvelden in een ISE-structuur voldoet aan de meeste kwaliteitsnormen, maar het praktisch gebruik ervan komt maar gedeeltelijk tegemoet aan het vooropgestelde doel, namelijk over legislaturen heen beleids- en begrotingsinformatie geïntegreerd en stabiel voorstellen, en tijdreeksen van begrotingscijfers opbouwen.

De ISE's geven voor de meeste beleidsdomeinen een meer gedetailleerd inzicht in het Vlaamse beleid en de begrotingscijfers dan de beleidsvelden. Een lexicon met een duidelijke en duurzame omschrijving van de beleidsthema's in elk ISE, ontbreekt echter. De ISE-structuur is voldoende losgekomen van de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid, waardoor hij normaliter bij reorganisaties stabiel kan blijven. Toch gaven enkele beleidsdomeinen aan hun ISE-structuur te willen aanpassen. De keuze van de ISE's geschiedde vrij consistent over de beleidsdomeinen heen, al vergen enkele relatief grote ISE's, nieuwe beleidsitems en de investering-ISE's een verdere detailanalyse.

De Vlaamse overheid heeft het gebruik van de ISE's niet consequent doorgetrokken naar alle aspecten van de begroting, meer bepaald tot de interne stromen en de resultaten van de Vlaamse rechtspersonen. De ISE-begrotingscoderingen, vertaald in het begrotingsartikel, zijn bovendien slechts uniek per beleidsdomein. Daardoor wijzigen de ISE's als de beleidsdomeinstructuur verandert en komen beleidsdomeinoverschrijdende thema's niet tot uiting. De aandacht voor tijdreeksen per ISE blijft momenteel beperkt en tijdreeksen zijn zelfs niet mogelijk voor beleidsdomeinoverschrijdende beleidsthema's, transversale doelstellingenkaders en impuls kredieten. Tot op heden bestaat geen coderingssystematiek voor de beleidsdoelstellingen, zodat unieke referenties in de beleids- en begrotingsdocumenten ontbreken. Dat is een knelpunt voor de stabiliteit en transparantie.

BBT's

De BBT-instructies zorgen voor de vertaling van de wettelijke vereisten en behandelen uitvoerig de opmaak en structuur van de BBT. Zij kenden tijdens de legislatuur belangrijke evoluties, zoals de opname van transversale, horizontale en overkoepelende doelstellingen in een apart hoofdstuk, de bespreking van de strategische en operationele doelstellingen per beleidsveld en ISE in een aparte rubriek, de opvolging van de doelstellingen met prestatie-informatie en de verdere integratie tussen de beleids- en financiële informatie. Met de opname van specifieke aandachtspunten, zoals het relanceplan Vlaamse Veerkracht en de coronacrisis, speelden de instructies bovendien flexibel in op beleids- en begrotingsaspecten die tijdelijk bijzondere aandacht vroegen.

Met de invulling van de verplichte eerste stap tot prestatie-geïnformeerd begroten met één relevant stuk prestatie-informatie per beleidsveld legden de BBT-instructies een voorzichtige aanpak vast. De relevante prestatie-informatie moet volgens het departement FB op een aparte plaats in de structuur van de BBT komen, direct onder het ISE, wat wel een focus heeft gelegd op deze verandering. De BBT-instructies vermelden het gebruik van tijdreeksen, nulmetingen, en mijlpalen wel, maar verplicht dat niet en het wordt uiteindelijk ook weinig toegepast in de BBT's.

De BBT-instructies blijven bovendien op de vlakte wat de invulling van de opname van prestatie-informatie of prestatie-indicatoren betreft. Een verplichte, eenvormige en gestructureerde voorstelling van de prestatie-informatie volgens een vooraf bepaalde methodiek, eventueel met gebruik van gestandaardiseerde sjablonen en figuren, ontbreekt. Een degelijke onderbouwing in voorgeschreven, uniforme metafiches, opgenomen in de BBT, of digitaal toegankelijk gemaakt, ontbreekt eveneens. De BBT-instructies geven evenmin een meer praktische duiding van prestatie-informatie, met eventueel het gebruik van voorbeelden. Dat houdt een risico in van een niet-kwalitatieve start van het gebruik van prestatie-indicatoren.

De BBT-instructies zijn ook op andere vlakken onvolledig, vrijblijvend of terughoudend. Voor bepaalde begrippen, zoals *beleidsproces* of *beleidsevaluatie*, geven zij geen eenduidige definiëring. Ook richtlijnen over een eenvormige nummering van SD's en OD's voor de verschillende opeenvolgende BBT's ontbreken.

Ten slotte voorzien de instructies niet in financiële tabellen met de gezamenlijke ESR-geconsolideerde cijfers van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen, die toelaten de belangrijkste cijfers op geconsolideerd niveau per ISE samenvattend te bespreken.

De Vlaamse entiteiten passen de formele BBT-instructies doorgaans correct toe. De inhoud van de BBT's is op een aantal aspecten echter nog voor verbetering vatbaar. De doelstellingen verwijzen nog te weinig naar de betrokken begrotingsartikels en vice versa. De BBT's integreren momenteel dus nog onvoldoende het beleid en de begroting en geven de belangrijkste prestatie-informatie nog niet duidelijk weer. Het doelpubliek krijgt zodoende onvoldoende inzicht in het behalen van de doelstellingen en de bijhorende budgetten. De koppeling van beleids- en begrotingsinformatie blijft ook een uitdaging voor de leesbaarheid van de BBT's. De rapportering over de Vlaamse rechtspersonen is ten slotte niet in evenwicht met de rapportering over de Vlaamse Gemeenschap en blijft inhoudelijk vaak nog onvoldoende.

De BBT's nemen nieuw beleid te weinig transparant op en onderscheiden dat niet duidelijk van recurrent beleid. Zij geven meestal evenmin een onderbouwde berekening van het extra krediet

of de kostendrijvers en koppelen nieuw beleid doorgaans niet aan de tabel netto-beleidsruimte in de algemene toelichting.

De beleidsdoelstellingen zijn over het algemeen vrijblijvend en weinig specifiek en meetbaar geformuleerd, waardoor het onduidelijk blijft wat de Vlaamse overheid precies wil realiseren tegen wanneer. Soms ontbreekt een eenvormige nummering van de strategische en operationele doelstellingen over de opeenvolgende BBT's heen. De BBT's schenken evenmin altijd voldoende aandacht aan initiatieven in het kader van transversale doelstellingen. De verwijzing naar transversale doelstellingen bij de bespreking van operationele doelstellingen, en omgekeerd, gebeurt bovendien niet optimaal.

De prestatie-informatie in de BBT's bestaat momenteel voornamelijk uit vermelde acties en initiatieven, vaak zonder ruimere contextomschrijving of concrete, kwantitatieve gegevens. De lezer kan dan ook moeilijk inschatten in hoeverre de uitgevoerde acties en initiatieven bijdroegen tot het tijdig behalen van de doelstellingen. Effecten van het gevoerde beleid vermeldde de BBT's bovendien weinig of beperkt tot de weergave van een wens of doelstelling. Ook in de algemene toelichting bij de begroting ontbreekt een samenvattend beeld van de belangrijkste prestatie-informatie.

De conclusies van beleidsevaluaties, uitgaventoetsingen en brede heroverwegingen, en hun impact op beleidskeuzes, komen momenteel nog onvoldoende aan bod in de BBT's. De toelichting bij de operationele doelstellingen verwijst regelmatig naar uitgevoerde (beleids)evaluaties of wetenschappelijke onderzoeken, maar slechts uitzonderlijk geeft de BBT de belangrijkste conclusies ervan weer. De betrokken BBT-bijlage vernoemt de beleidsevaluaties dikwijls niet.

Prestatie-indicatoren zijn tot dusver maar beperkt aanwezig in de BBT's. Bij veel prestatie-indicatoren ontbreken bovendien een nulmeting, een streefwaarde en een tijdreeks. Metafiches met de basisinformatie en onderbouwing van elke prestatie-indicator staan doorgaans niet in de BBT en zijn evenmin digitaal beschikbaar. De BBT-instructies vermelden deze elementen kort als best practice, maar verplichten ze niet. Zij verplichten evenmin een eenvormige en gestructureerde voorstelling van prestatie-indicatoren en prestatie-informatie in het algemeen. Dat draagt ertoe bij dat prestatie-informatie niet duidelijk herkenbaar is in de BBT-teksten.

Governance

Het departement FB heeft in 2019 voor haar coördinatie- en ondersteuningstaken een team samengesteld met begrotings- en beleidsexperten uit bestaande diensten, die deze taken naast hun hoofdtaken vervullen op grond van eigen kennis en ervaringen, maar het heeft geen centrale verantwoordelijke of aanspreekpunt aangeduid. Om tijd vrij te maken voor de bijkomende taken, probeert het team beleids- en begrotingsprocessen te vereenvoudigen en doet het soms een beroep op externe expertise.

Sinds 2019 bestaat een BBT-werkgroep, met afgevaardigde beleids- en begrotingsexperten uit alle beleidsdomeinen. De groep fungeert voornamelijk als informatie-platform en voor de praktische doorvertaling van de BBT-instructies, eerder dan als een echte werkgroep. De BBT-werkgroep is momenteel te weinig een lerend netwerk om specifieke kennis en ervaringen te kunnen delen per beleidsdomein of per type entiteit. Hij wordt ook onvoldoende ingezet om de kloof tussen beleid en begroting verder te dichten. De departementen FB en KBUZA coördineren de BBT-werkgroep samen, maar na de initiële opstartfase heeft vooral het departement FB de coördinerende rol op zich genomen.

Een formele, systematische evaluatie van de kwaliteit van de BBT's door het departement FB, de inhoudelijke departementen of de entiteiten ontbreekt. Het departement FB focuste de voorbije jaren vooral op de verbetering van de kwaliteit en uniformiteit van de BBT's met instructies, sjablonen en budgettaire informatie aan de Vlaamse entiteiten, die deze ondersteuning overwegend positief beoordelen. Wel bespreekt de BBT-werkgroep na de publicatie van de BBT's de *best practices* en heeft het departement FB eenmalig alle BBT's geëvalueerd. Sommige entiteiten bespreken ten slotte intern de verbeterpunten na de indiening van hun BBT's.

Wat prestatie-informatie betreft, heeft de huidige legislatuur maar kleine stappen gezet. Pas sinds de begrotingsopmaak 2024 werd de beperkte opname van prestatie-informatie in de BBT's verplicht, terwijl de oorspronkelijke ambitie erin bestond een eerste keer indicatoren op te nemen bij de begrotingsaanpassing 2020. De aanpassingen aan de VCO en het VCO-besluit in 2022 legden wel het wettelijk kader voor uitgaventoetsingen, brede heroverwegingen en subsidie-evaluaties vast, maar het effectieve gebruik van deze instrumenten als prestatie-informatie werd vooruitgeschoven naar de volgende legislatuur (2024-2029). Het Rekenhof erkent hierbij dat prestatiebegroten stapsgewijs moet worden ingevoerd om voldoende draagvlak te behouden en dat een groeiproces noodzakelijk is.

De Vlaamse entiteiten vinden dat ze onvoldoende praktische ondersteuning krijgen voor de opname van prestatie-informatie en, in het bijzonder, prestatie-indicatoren in de BBT's, maar dat ze nood hebben aan gerichte feedback over de geselecteerde indicatoren, met oog voor de specificiteit van het type beleid. Bij het departement FB ontbreekt daarvoor een duidelijk aanspreekpunt met de nodige expertise inzake indicatoren.

In het kader van haar nieuwe rol in het Vlaamse evaluatiebeleid heeft het departement FB in het najaar van 2023 verkennende gesprekken gehouden met de beleidsdomeinen. Het stelde een concreet stappenplan op met acties op korte en middellange termijn, met een klemtoon op subsidie-evaluaties, uitgaventoetsingen en brede heroverweging, waarbij doelstellingen, acties en mijlpalen voor andere belangrijke elementen, zoals prestatie-indicatoren en andere beleidsevaluaties, nog ontbreken. Het is goed dat het departement FB de dialoog aangaat met de beleidsdomeinen om een gemene deler te vinden en zo meer gedragenheid en stroomlijning over de beleidsdomeinen heen te bekomen.

De verzameling, verwerking en opvolging van doelstellingen en prestatie-informatie gebeurt decentraal bij de Vlaamse entiteiten, met manuele invoer in de BBT's. In de huidige projectplanning voorziet het departement FB niet in een integratie van doelstellingen en prestatie-informatie in de nieuwe softwaretool voor het centrale beheer van begrotingsinformatie (BCT), noch in de ontwikkeling van een andere softwaretool. Een geïntegreerde tool is nochtans noodzakelijk om een duidelijke koppeling te kunnen maken tussen beleidsdoelstellingen, budgetten en prestatie-informatie. Het Rekenhof onderstreept daarbij dat de verdere uitrol van de prestatiebegroting en de bijhorende leerervaringen op de eerste plaats komen en dat vervolgens de ontwikkeling van een volledige software-integratie kan volgen. Ten slotte is ook de digitale ontsluiting en visualisering van de belangrijkste beleids- en begrotingsinformatie voor het Vlaams parlement en andere doelgroepen nog voor verbetering vatbaar.

Hoofdstuk 6

Aanbevelingen

Thema	Aanbeveling	Gericht aan	Zie punt
ISE's	1 De grote ISE's, investerings-ISE's en mogelijke nieuwe ISE's verder in detail analyseren om daarna stabiliteit te verzekeren voor een langere periode. Na de voorziene vastlegging van de ISE's in het organisatiebesluit een lexicon opmaken van alle ISE's met een duidelijke en duurzame omschrijving van de beleidsthema's die eronder ressorteren. De omschrijvingen aan het begin van de legislatuur eenmaal opnemen in de eerste BBT's en ze daarna digitaal ter beschikbaar stellen.	Departement FB, DKBUZA en beleidsdomeinen	2.3.4 2.3.2
	2 De coderingsmethodiek van de ISE's herbekijken opdat de ISE's stabiel blijven bij beleidsdomein-overschrijdende wijzigingen en gebruikt kunnen worden voor transversale beleidsthema's. De nieuwe methodiek opnemen in de planning van het BCT- en FOMO-project.	Departement FB	2.4.1 2.4.5
	3 Een methodiek ontwikkelen voor ISE-trendanalyses opdat zij de trend van het lopende beleid en fluctuaties die beleidsimpulsprogramma's veroorzaken, transparant weergeven.	Departement FB	2.4.6
Regelgeving	4 De regelgeving over de organisatie, uitvoering, governance en aanwending van brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en subsidie-evaluaties verder stroomlijnen en haar uitbreiden naar en afstemmen met regelgeving voor andere beleidsevaluaties.	Vlaamse Regering	4.1. 4.2.3 3.2.3
	5 Een samenhangend beleidskader en concrete rolverdeling uitwerken voor: <ul style="list-style-type: none"> • een uniform doelstellingenkader en doelstellingenmanagement; • de opmaak, verzameling, opvolging en kwaliteitsbewaking van prestatie-indicatoren in het kader van de prestatiebegroting. 	Vlaamse Regering	3.2.2 4.1 4.2.2 4.2.3
BBT-instructies	6 Bij de richtlijnen over prestatie-informatie uitdrukkelijk verplichten bij elke strategische doelstelling minimaal een prestatie-indicator op te nemen, en, indien relevant, ook informatie toe te voegen uit brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en andere beleidsevaluaties. De praktische invulling van deze opname verder verduidelijken.	Departement FB en DKBUZA	3.2.3

Thema	Aanbeveling	Gericht aan	Zie punt
BBT's: horizontale en transversale doelstellingen	7 Een methodiek uitwerken opdat de acties voor de transversale doelstellingenplannen per BBT duidelijk zijn binnen de operationele doelstellingen en de coördinerende minister op een eenvoudige wijze tot een gecoördineerd overzicht kan komen in zijn BBT. Een meer uitgebreide rapportering kan ook op een ander tijdstip.	Departement FB, DKBUZA en trekkers van horizontale en transversale beleidsplannen	3.3.4
BBT's: strategische en operationele doelstellingen	8 Bij de formulering van de beleidsdoelstellingen: <ul style="list-style-type: none"> • het SMART-principe effectief toepassen opdat de doelstellingen richtinggevend zijn bij de beleidsuitvoering; • vermelden welke entiteiten (Vlaamse overheid en rechtspersonen) instaan voor de verwezenlijking van de strategische en operationele doelstellingen; • in een systeem voorzien om alle strategische en operationele doelstellingen op eenvormige wijze te nummeren over de BBT's heen. 	Vlaamse Regering, Departement FB en beleidsdomeinen	3.2.2 3.3.4 3.3.3
	9 De financiële impact van de strategische en operationele doelstellingen transparant beschrijven (en niet alleen verwijzen naar de begrotingsartikelen) en voor de doelstellingen met een belangrijke financiële impact gebruik maken van historische reeksen als die relevant zijn.	Departement FB en beleidsdomeinen	3.3.4
BBT's: budgettair kader	10 Voorzien in een financiële tabel van de ESR-geconsolideerde cijfers per ISE op niveau van de entiteit (departement, intern agentschap, DAB en Vlaamse rechtspersoon) met een evenwichtige beschrijving van de belangrijkste financiële cijfers en bewegingen.	Departement FB en beleidsdomeinen	3.2.4
	11 De begrotingsruiters en de voorziene aanwending van de overgedragen kredieten van het vorige begrotingsjaar duidelijker toelichten.	Departement FB en beleidsdomeinen	3.3.4
BBT's: nieuw beleid	12 Het nieuwe beleid transparant en voldoende toelichten met een koppeling naar de tabel netto-beleidsruimte en een onderbouwde berekening van het extra krediet, of de kostendrijvers bij complexe berekeningen transparant aangeven.	Departement FB en beleidsdomeinen	3.3.4

Thema	Aanbeveling	Gericht aan	Zie punt
BBT's: prestatie-informatie	<p>13 Voor prestatie-indicatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sleutelindicatoren of statistieken voorzien op het niveau van het ISE en de meest relevante beleidsindicatoren (één of twee output- of effectindicatoren) voorzien op het niveau van de strategische doelstellingen, eventueel aangevuld met belangrijke indicatoren op het niveau van de operationele doelstellingen met de grootste impact op het beleid en de begroting; • tijdreeksen, nulmetingen, streefwaarden en mijlpalen veralgemeend gebruiken; • een eenvormige gestructureerde voorstelling hanteren volgens een vooraf bepaalde methodiek, eventueel met gebruik van gestandaardiseerde sjablonen; • de indicatoren in voorgeschreven metafiches onderbouwen en bij voorkeur opnemen in de bijlagen bij de BBT's of digitaal ter beschikking stellen. 	Departement FB en beleidsdomeinen	3.2.3 3.3.4
	<p>14 Een kwalitatieve bespreking opnemen van de conclusies en het gebruik van brede heroverweging, uitgaventoetsingen, subsidie-evaluaties en andere beleidsevaluaties, alsook een bijkomende overzichtstabel in de bijlage.</p>	Departement FB en beleidsdomeinen	3.2.3 3.3.4
	<p>15 Een samenvattend beeld van de belangrijkste prestatie-informatie geven in de algemene toelichting bij de begroting en het monitoringrapport bij de jaarrekening.</p>	Departement FB en beleidsdomeinen	3.3.4
BBT's: relevante inhoud	<p>16 De toelichting bij het beleid en bij de begroting nog meer integreren en in een getrapte BBT-structuur voorstellen, die enerzijds de transparantie van de BBT inzake de krachtlijnen van het beleid en de begroting verbetert, en anderzijds mogelijk maakt om de nodige mate van detail te behouden.</p>	Departement FB en beleidsdomeinen	3.2.4 3.3.4
	<p>17 Een transparant en geïntegreerd beeld voor elke ISE geven in een overzichtstabel met zowel de doelstellingen (voor nieuw én lopend beleid) als begrotingscijfers en prestatie-informatie. In deze tabel ook aangeven of het nieuw beleid betreft voor het begrotingsjaar en welke entiteiten betrokken zijn.</p>	Departement FB en beleidsdomeinen	3.2.4
	<p>18 In een evaluatieoefening van de uniformiteit en inhoud van de BBT's voorzien in de beleidsdomeinen of op het niveau van de BBT-werkgroep, met bijzondere aandacht voor de eerste veralgemeende introductie van prestatie-indicatoren.</p>	Departement FB en beleidsdomeinen	4.2.2

Thema	Aanbeveling	Gericht aan	Zie punt
BBT-werkgroep	19 Het doel, de werking en de deelnemers van de BBT-werkgroep en de verhouding met andere overlegorganen evalueren opdat de BBT-werkgroep, eventueel in een nieuwe overkoepelende vorm met onderliggende werkgroepen en communicatiekanalen, zowel een (digitaal) lerend netwerk kan zijn, als een tijdige en efficiënte informatiedeler.	Departement FB en DKBUZA	4.2.2
	20 De notulering van de BBT-werkgroep verbeteren, en de besproken best practices en evaluaties centraal verzamelen en raadpleegbaar stellen voor alle Vlaamse entiteiten.	Departement FB en DKBUZA	4.2.2
Organisatiestructuur	21 BBT-team en het Evaluatieteam van het departement FB een duidelijke coördinator en aanspreekpunt geven.	Departement FB	4.2.3
	22 In een nauwere samenwerking en duidelijke afspraken voorzien tussen het departement FB en andere betrokken entiteiten in de Vlaamse overheid, zoals: <ul style="list-style-type: none"> • het departement KBUZA, waaronder ook de VSA, voor de coördinatie van de BBT-werkgroep, doelstellingenmanagement en prestatie-indicatoren; • de inhoudelijke departementen voor de kwaliteitsbewaking voor de indiening van de BBT's, systematische evaluatie na indiening van de BBT's, informatiedoorstroming en praktische ondersteuning bij de ontwikkeling van prestatie-informatie in het beleidsdomein. 	Departement FB, DKBUZA, VSA en de departementen	4.1 4.2.2 4.2.3
Digitaal beheer	23 Een stapsgewijze ICT-projectplanning opstellen, die leidt tot een gebruiksvriendelijke digitalisering van de begrotings- en beleidsinformatie, inclusief de prestatie-indicatoren. Met de nodige tussenstappen: <ul style="list-style-type: none"> • een uniforme, geïntegreerde tool ontwikkelen en gebruiken voor het beheer en de opvolging van beleidsdoelstellingen, budgettaire informatie en prestatie-informatie, die de entiteiten ondersteunt bij de opmaak van de BBT's; • een interactief en visueel aantrekkelijk dashboard ontwikkelen met de belangrijkste doelstellingen, budgettaire informatie en prestatie-informatie, dat gemakkelijk raadpleegbaar is voor alle relevante doelgroepen. 	Departement FB	2.4.6 3.3.4 4.3.3



Het Rekenhof brengt de opvolging van de aanbevelingen in beeld op monitor.ccrek.be ten vroegste 1 jaar na publicatie.

Hoofdstuk 7

Antwoord van de Vlaamse ministers

De Minister-president van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting hebben op 28 juni 2024 gezamenlijk geantwoord op het ontwerpverslag. De ministers dankten het Rekenhof voor zijn grondige analyse en beloofden de verdere uitrol en optimalisatie van de Vlaamse prestatiebegroting te zullen blijven ondersteunen en aanmoedigen. Zij achten de werkgroep Leesbare Begroting in het Vlaams Parlement de ideale katalysator om het prestatiegeïnfomeerd denken ook daar nog meer doorgang te laten vinden.

Beperkte set doelstellingen, inclusief budgettaire focus

De ministers delen de visie van het Rekenhof dat het belangrijk is beleidsdoelstellingen en begrotingsinformatie nog nauwer met elkaar te verbinden. Een weloverwogen selectie van doelstellingen en een evenwichtige en relevante budgettaire focus moeten met minder administratieve lasten bijdragen tot leesbare, compacte BBT's.

Indicatoren en andere vormen van prestatie-informatie

De ministers appreciëren dat het Rekenhof erkent dat de opname van prestatie-informatie graduueel moet verlopen om voldoende draagvlak te behouden bij alle betrokkenen (parlement, administratie, ...). Ze gaven aan dat de eerste stappen al gezet werden om de kennis over indicatoren en evaluatietechnieken verder te delen en de samenwerking tussen het departement FB, de andere beleidsdomeinen en belanghebbenden zoals de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA), te versterken. Daarnaast zal het departement FB verder sensibiliseren en ondersteunen bij de verwerking van de conclusies uit de brede heroverwegingen, uitgaventoetsingen en andere beleidsevaluaties in de recurrente processen.

Belang van compacte en kwaliteitsvolle BBT's

Net als het Rekenhof beklemtoonden de ministers het belang van weloverwogen, strategische en evenwichtige informatie in de BBT's om die beperkt te houden. Verder kan het aangewezen zijn meer diepgaande rapportage langs andere kanalen dan de BBT's te laten verlopen, naar het voorbeeld van de rapportering over het relanceplan Vlaamse Veerkracht. De ministers stelden ook dat kwaliteitsbewaking en systematische evaluaties van de BBT's de nodige aandacht moeten krijgen, zowel van de coördinerende administraties (departementen FB en KBUZA) als van de verticale, sectorspecifieke beleidsdomeinen.

Versterking van het ex ante-denken

Het Rekenhof wees erop dat de verwerking van beleids- en regelgevingsinitiatieven in de tekst van de BBT's of in de (facultatieve) bijlage erbij niet altijd conform de BBT-instructies verloopt. De ministers vinden echter dat het Rekenhof er ten onrechte van uitgaat dat het gebruik van die

bijlage verplicht is, maar ze erkennen wel het belang van een versterking van het ex ante-denken en de vertaling ervan in de BBT's.

Vraag naar meer controle

De ministers onderschreven de aanbevelingen voor een duidelijker governance, maar beklemtoonden dat regelgeving en bindende normen in conflict kunnen komen met het zoeken van voldoende draagvlak en het oog hebben voor een groeipad en leereffecten. Ze gaven aan dat de Vlaamse overheid al geruime tijd hoog inzet op responsabilisering van de beleidsdomeinen. De invoering van sterke controleregels zou die visie ernstig ondergraven en daarom kiezen de ministers voor een beperkte set regels en instructies, aangevuld met begeleiding, kennisdeling en overleg.

Bijlage 1

Overzicht van de ISE's

SD	OD	Inhoudelijk structurelement	ESR uitgaven 2022	ESR ontvangsten 2022
Beleidsdomein Financiën en Begroting (FB)				
Apparaat				
0	0	zonder ISE	87.912	1.167
Boekhouding				
1	5	boekhouding	5.247	0
Budgettair beleid				
2	7	budgettair beleid	303.489	29.778.581
Financiële operaties				
1	2	financiële operaties	165.824	58.313
Fiscaliteit				
2	4	fiscaliteit	1.903.494	15.343.629
Provisies				
0	0	themaoverschrijdend	1.381	394.129
Totaal FB				
6	18		2.467.347	45.575.819
Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)				
Apparaat				
10	0	zonder ISE	67.708	57.023
Economie				
0	0	de ondernemersvorming	0	0
0	1	financiering ondernemingen	114.724	106.435
0	2	ondernemerschap	100.822	0
1	4	groei-ondersteuning KMO's en groei-bedrijven	223.341	491
0	0	vergroening/klimaat	0	0
0	0	ruimtelijke economie	27.408	0
Innovatie				
1	1	brugfunctie fundamenteel en toegepast onderzoek	489.285	130.334
1	3	valorisatie onderzoeksresultaten	0	0
0	4	innovatiekracht ondernemingen	280.209	6.599
Provisies				
0	0	themaoverschrijdend	4.098	183
Wetenschappelijk onderzoek				
1	4	algemeen fundamenteel wetenschappelijk onderzoek	142.954	41.350
1	7	domeinspecifiek fundamenteel wetenschappelijk onderzoek	41.925	10.931
0	1	strategisch basisonderzoek	45.074	0
1	4	onderzoeksinfrastructuur	11.898	0
1	1	postinitieel onderwijs	1.190	0
Wetenschapscommunicatie				
1	2	wetenschapscommunicatie	10.457	1.154
Totaal EWI				
18	34		1.561.093	354.500

SD	OD	Inhoudelijk structurelement	ESR uitgaven 2022	ESR ontvangsten 2022
Beleidsdomein Onderwijs en Vorming (OV)				
Apparaat				
0	0	zonder ISE	79.223	2.197
Deeltijds kunstonderwijs en volwassenenonderwijs				
0	1	deeltijds kunstonderwijs	298.241	23.477
1	3	volwassenenonderwijs	497.003	24.574
Hoger onderwijs				
0	4	hoger onderwijs	4.432.984	1.528.098
Kleuter- en leerplichtonderwijs				
3	8	kleuter- en leerplichtonderwijs	10.122.766	120.401
Ondersteuning van het onderwijsveld				
1	5	onderwijsinfrastructuur	593.186	223.728
0	25	ondersteuning onderwijsinstellingen en onderwijsveld	652.642	10.659
0	1	studietoelagen	138.187	10.799
1	8	onderwijsinspectie	17.780	0
Provisies				
0	0	themaoverschrijdend	0	0
Totaal OV				
6	55		16.832.012	1.943.933
Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG)				
Apparaat				
5	0	zonder ISE	156.773	3.758
Gezondheids- en woonzorg				
0	7	algemeen gezondheidsbeleid	253.234	-33.113
4	8	preventie	133.524	1.463
1	3	woonzorg en eerste lijn	207.141	32
0	5	gespecialiseerde zorg	133.338	0
Opgroeien				
1	13	jeugdhulp	701.940	11.268
1	10	groeipakket	4.445.007	54.460
2	13	geïntegreerd gezinsbeleid	1.088.446	203.740
Personen met een beperking				
0	21	personen met een beperking	2.075.832	21.079
Sociale bescherming				
0	9	sociale bescherming	4.940.957	300.417
Welzijn				
1	7	beleidsondersteuning	12.942	0
1	3	armoedebeleid	21.246	0
0	6	welzijnswerk	145.105	312
0	1	Vlaams intersectoraal akkoord	113.854	0
Zorginfrastructuur				
0	2	zorginfrastructuur	408.166	56
Totaal WVG				
16	108		14.837.505	563.472

SD	OD	Inhoudelijk structurelement	ESR uitgaven 2022	ESR ontvangsten 2022
Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM)				
Apparaat				
0	0	zonder ISE	35.791	2.442
Beleidsveldoverschrijdend				
11	32	beleidswerking en internationaal	88.428	5.807
4	8	investeren in infrastructuur	49.015	1.277
Cultuur				
2	5	culturele organisaties	408.726	35.580
3	4	culturele projecten	22.739	134
2	9	internationaal en interregionaal cultuurbeleid	10.870	137
Jeugd				
3	5	jeugdorganisaties	56.875	281
2	1	jeugdprojecten	3.874	0
1	3	internationaal en interregionaal jeugdbeleid	222	0
Media				
1	5	mediaorganisaties	99.823	3.717
1	4	mediaprojecten	2.302	0
1	2	internationaal en interregionaal mediabeleid	74	0
1	2	onafhankelijke toezichthouder	3.076	1.461
0	0	openbare omroep	480.861	212.641
Sport				
5	11	sport voor allen	113.851	17.076
3	3	sportinfrastructuur	64.978	6.252
1	0	gezond en ethisch sporten	940	0
1	0	topsport	26.819	0
1	0	internationaal en interregionaal sportbeleid	60	0
1	0	anti-doping	939	0
Totaal CJSM				
44	94		1.470.263	286.805
Beleidsdomein Werk en Sociale Economie (WSE)				
Apparaat				
0	0	zonder ISE	48.488	4.830
Competenties				
0	3	competenties	177.045	37.934
Sociale economie				
0	1	duurzame arbeidsmarkt (sociale economie)	14.735	783
0	2	activering (sociale economie)	548.748	0
Werk				
1	3	themaoverschrijdend	45.350	3.429
1	5	activering (werk)	1.322.920	84.919
1	2	loopbanen	1.435.348	17.077
1	2	duurzame arbeidsmarkt (werk)	15.059	0
Totaal WSE				
4	18		3.607.693	148.972

SD	OD	Inhoudelijk structurelement	ESR uitgaven 2022	ESR ontvangsten 2022
Beleidsdomein Landbouw en Visserij (LV)				
Apparaat				
0	0	zonder ISE	71.670	3.168
Landbouw en zeevisserij				
0	0	themaoverschrijdend	2.051	6
3	15	land- en tuinbouw	81.701	4.447
1	7	visserij en aquacultuur	1.354	14
Landbouw- en zeevisserijonderzoek				
3	18	landbouw- en zeevisserijonderzoek	48.616	34.902
Promotie landbouw, tuinbouw en zeevisserij				
2	0	promotie landbouw, tuinbouw en zeevisserij	5.126	0
Totaal LV				
9	40		210.518	42.537
Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW)				
Algemeen mobiliteitsbeleid				
0	0	algemene beleidsondersteuning	18.863	1.081
0	0	modi-overschrijdend mobiliteitsbeleid	5.476	834
Apparaat				
0	0	zonder ISE	365.380	95.968
Gemeenschappelijk vervoer				
0	0	basisbereikbaarheid	1.562.026	233.769
Luchthavens				
0	0	luchthavenbeleid	322	0
0	0	uitbating regionale luchthavens	13.469	29
0	0	luchthaveninfrastructuur	20.613	1.202
Overkoepelend				
8	34	overkoepelend	0	0
Waterinfrastructuur en -beleid				
0	0	haven- en waterbeleid	3.915	0
0	0	waterinfrastructuur algemeen	148.304	69.922
0	0	onderhoud waterinfrastructuur	307.002	2.568
0	0	investeringen waterinfrastructuur	699.625	91.635
0	0	scheepvaartverkeer	88.824	119.420
Weginfrastructuur en -beleid				
0	0	verkeersveiligheid	41.484	201.745
0	0	verkeersbeleid	20.543	2.350
0	0	weginfrastructuur algemeen	10.914	16.881
0	0	onderhoud weginfrastructuur	204.623	6.254
0	0	investeringen weginfrastructuur	1.414.118	204.797
Totaal MOW				
8	34		4.925.501	1.048.455

SD	OD	Inhoudelijk structurelement	ESR uitgaven 2022	ESR ontvangsten 2022
Beleidsdomein Omgeving (OMG)				
Apparaat				
0	0	zonder ISE	200.934	5.440
Dierenwelzijn				
3	27	dierenwelzijn	6.496	1.194
Energie				
7	23	energie	1.348.288	1.126.957
Klimaat				
3	18	klimaat	3.528	360.173
Omgeving en natuur				
7	28	water	427.845	80.557
3	7	bodem en ondergrond	41.891	18.889
4	12	natuur en biodiversiteit	214.795	32.976
1	4	plattelandsbeleid	1.459	0
2	11	lucht	10.094	0
1	7	afval en materialen	63.639	72.440
7	13	omgevingsbeleid voor ruimte en milieu	126.641	30.411
2	17	themaoverschrijdend	36.268	37.587
Onroerend erfgoed				
1	2	thema-overschrijdend	2.078	1.696
1	2	partnerschappen onroerenderfgoedzorg	7.782	0
1	2	kwaliteit onroerenderfgoedzorg	91.307	147
Wonen				
3	10	vraagzijde woningmarkt	251.478	136.259
1	7	aanbodzijde woningmarkt	404.822	211.062
1	8	woningkwaliteit	57.091	686
0	5	thema-overschrijdend	19.888	2.028
Totaal OMG				
48	203		3.316.324	2.118.502
Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (KBBJ)				
Apparaat				
0	0	zonder ISE	292.014	55.988
Bestuursrechtspraak				
1	4	bestuursrechtspraak	0	0
Binnenlands bestuur en stedenbeleid				
2	5	audit lokale besturen	0	0
6	20	binnenlands bestuur	4.216.146	1.006
1	5	stedenbeleid	60.231	30
Brussel				
4	14	Brussel	55.733	3.364
Buitenlands beleid				
3	10	buitenlands beleid	7.571	48

SD	OD	Inhoudelijk structurelement	ESR uitgaven 2022	ESR ontvangsten 2022
Beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie (KBBJ) <i>vervolg</i>				
Digitalisering				
0	0	ICT	0	0
6	28	digitalisering	123.890	23.686
Gelijke kansen en integratie en inburgering				
3	12	gelijke kansen	10.947	0
3	15	integratie en inburgering	99.873	11.389
Internationaal ondernemen				
1	4	internationale vertegenwoordiging	750	0
1	2	financiële hefboomen internationalisering Vlaamse economie	71.416	3.578
Interne dienstverlening Vlaamse overheid				
1	2	vastgoed	136.988	9.672
1	2	facilitair management	45.738	7.056
1	2	documentbeheer	1.201	328
2	6	overheidsopdrachten	1.128	0
9	25	HR	41.190	5.961
Justitie en handhaving				
8	20	justitie en handhaving	13.537	214
Ondersteuning Vlaamse Regering				
3	9	ondersteuning Vlaamse Regering	9.707	16
Ontwikkelingssamenwerking				
1	2	ontwikkelingssamenwerking	41.932	35
Provisies en beleidsoverschrijdend				
0	0	themaoverschrijdend	0	0
Rampenschade				
1	0	rampenschade	383	0
Toerisme				
5	1	toerisme	70.366	2.446
Vlaamse rand				
4	21	Vlaamse rand	11.838	1.635
Totaal KBBJ				
67	209		5.312.579	126.452
Hogere entiteiten (HE)				
Vlaamse Regering				
0	0	zonder ISE	37.355	0
Vlaams Parlement				
0	0	Vlaams Parlement	0	0
Totaal HE				
0	0		37.355	0
Totaal				
226	813		54.578.190	52.209.447

Bijlage 2

Gebruikte methodologie

Online survey

Het Rekenhof heeft in het kader van deze audit drie online bevragingen opgesteld en uitgevoerd bij drie doelgroepen:

- de leidend ambtenaren van de entiteiten van de Vlaamse overheid;
- de verantwoordelijken voor de BBT, zowel budgettair als beleidsmatig, van de entiteiten van de Vlaamse overheid;
- alle Vlaamse parlementsleden.

De bevragingen vonden in oktober en november 2023 plaats met de online tool SurveyMonkey. De respondenten ontvingen in een e-mail uitleg over de bevraging en een uitnodiging om deel te nemen. Naar het einde van de antwoordtermijn ging een herinneringsmail uit naar de respondenten die nog niet geantwoord hadden.

Bevraging entiteiten

De bevraging van de Vlaamse entiteiten behandelde verschillende topics:

- Algemeen kader en doel van de Vlaamse prestatiebegroting
- Interne organisatie
- Software en tools
- ISE-structuur
- BBT's
- Prestatie-informatie
- Ondersteuning door het departement FB
- BBT-werkgroep

De onderstaande tabel toont de 43 Vlaamse entiteiten die aangeschreven werden om de online bevraging in te vullen. Het betreft alle entiteiten van het Ministerie Vlaamse Gemeenschap (MVG), namelijk de departementen en intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) zonder rechtspersoonlijkheid, en alle entiteiten die meer dan 10 % van het budget voor een BBT innemen.

Beleidsdomein	Entiteit
CJSM	Departement Cultuur, Jeugd en Media
CJSM	Sport Vlaanderen
CJSM	Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie
EWI	Agentschap Innoveren en Ondernemen
EWI	Departement Economie, Wetenschap en Innovatie
EWI	Fonds Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen
EWI	Vlaamse Instelling Voor Technologisch Onderzoek
FB	Vlaamse Belastingdienst
KBBJ	Agentschap Binnenlands Bestuur

Beleidsdomein	Entiteit
KBBJ	Agentschap Digitaal Vlaanderen
KBBJ	Agentschap Facilitair Bedrijf
KBBJ	Agentschap Integratie en Inburgering
KBBJ	Agentschap Justitie en Handhaving
KBBJ	Agentschap Overheidspersoneel
KBBJ	Audit Vlaanderen
KBBJ	Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken
KBBJ	De Rand
KBBJ	Toerisme Vlaanderen
KBBJ	Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen
LV	Departement Landbouw en Visserij
LV	Instituut voor Landbouw, Visserij- en Voedingsonderzoek
MOW	Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust
MOW	Agentschap Wegen en Verkeer
MOW	Departement Mobiliteit en Openbare Werken
MOW	Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn
OMG	Agentschap Onroerend Erfgoed
OMG	Agentschap voor Natuur en Bos
OMG	Agentschap Wonen in Vlaanderen
OMG	De Vlaamse Waterweg
OMG	Departement Omgeving
OMG	Instituut voor Natuur en Bosonderzoek
OMG	Vlaams Energie- en Klimaatagentschap
OMG	Vlaams Energiebedrijf
OMG	Vlaamse Landmaatschappij
OMG	Vlaamse Milieumaatschappij
OV	Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen
OV	Agentschap voor Onderwijsdiensten
OV	Departement Onderwijs en Vorming
WSE	Departement Werk en Sociale Economie
WSE	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
WVG	Agentschap Opgroeien
WVG	Departement Zorg
WVG	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

Het Rekenhof heeft van 23 leidend ambtenaren een volledige reactie ontvangen, van vijf leidend ambtenaren een gedeeltelijke reactie (waarvan twee meer dan de helft ingevuld en dus meegenomen voor de analyses en de berekening van de responsgraad) en van 14 leidend ambtenaren geen reactie. Eén leidend ambtenaar was verontschuldigd, wat leidt tot een responsgraad van 60 %.

Wat de Vlaamse ambtenaren betreft bezorgde het Rekenhof de vragenlijst aan de huidige deelnemers van de BBT-werkgroep en bijkomend aan de BBT-verantwoordelijken, die doorgegeven werden door de leidend ambtenaren. In totaal werden 126 personen aangeschreven, behorende tot één van de 43 entiteiten. Van 42 entiteiten werd minstens één volledig antwoord ontvangen, dus een responsgraad van 98 %. Het Rekenhof ontving van 87 ambtenaren een volledige reactie, van zeven ambtenaren een gedeeltelijke reactie (waarvan drie meer dan de helft ingevuld en dus meegenomen voor de analyses en de berekening van de responsgraad) en van 22 ambtenaren geen reactie. Tien ambtenaren waren verontschuldigd, bijvoorbeeld doordat ze de bevraging als team samen met collega's ingevuld hebben of met zwangerschapsverlof waren. Dat leidt tot een responsgraad van 78 %.

Bevraging Vlaams Parlement

De bevraging van de Vlaamse parlementsleden behandelde verschillende topics:

- Gebruik van de BBT's
- Beoordeling van de BBT's
- KLIK-model
- ISE-structuur
- Algemeen kader en doel van de Vlaamse prestatiebegroting

Alle 124 Vlaamse parlementsleden werden aangeschreven met de vraag om hun mening over de Vlaamse prestatiebegroting en de BBT te delen. Slechts vijf parlementsleden vulden de online bevraging volledig in en vier parlementsleden vulden de bevraging gedeeltelijk in (waarvan twee ongeveer voor de helft ingevuld en dus meegenomen voor de berekening van de responsgraad). Er was dus een responsgraad van 7 %. Door het beperkte aantal antwoorden van de parlementsleden heeft het Rekenhof die resultaten niet kunnen gebruiken voor het verslag van de audit.

Interviews en vragenlijsten

Het Rekenhof heeft interviews en vragenlijsten afgenomen van de onderstaande Vlaamse entiteiten:

- Departement Financiën en Begroting
- Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken
- Vlaamse Statistische Autoriteit
- Agentschap Overheidspersoneel

Voor de beoordeling van de ISE's van alle beleidsdomeinen werden intern ook de auditeurs van de Vlaamse sector van het Rekenhof bevraged.

Analyses

ISE

Voor het onderzoek van de ISE's onderzocht het Rekenhof het organisatiebesluit, de begeleidende decreten bij de begrotingsuitvoering 2022 en de initiële begroting 2024, de digitale informatie beschikbaar op de website van het DFB en het KLIK-model.

Het Rekenhof stelde de tabellen in **hoofdstuk 2** verder samen met de informatie die het departement FB specifiek voor deze audit heeft opgemaakt. Het departement FB verzamelde de basisinformatie over de doelstellingen van de Vlaamse overheid in een gestructureerd Word-document. De financiële cijfers per ISE die het departement leverde (geconsolideerde ESR-gegevens van de begrotingsuitvoering 2022) zijn tot nu toe noch in een bestuursdocument, noch digitaal beschikbaar.

Instructies BBT

De bepalingen in de BBT-instructies voor de begrotingsjaren 2020 tot en met 2024³ werden inhoudelijk geanalyseerd. Ook werd de evolutie van deze bepalingen tijdens de opeenvolgende instructies onderzocht.

Analyse BBT's

Een eerste deel van het onderzoek van de BBT's bestond uit een analyse van de jaarlijkse BBT-evaluaties door het Rekenhof op controleniveau 1. Daarbij werd de evolutie van de bevindingen van deze controles onderzocht voor de BBT's bij de BU 2020, 2021 en 2022 en bij de BO's 2022, 2023, 2024.

Op basis van de jaarlijkse evaluatie van de BBT op controleniveau 1 werd ook een evenwichtige set van acht beleidsdomeinen of beleidsvelden geselecteerd, rekening houdend met de volgende kenmerken:

- de bevindingen van de analyse op controleniveau 1, zowel positieve als negatieve;
- de stabiliteit van de BBT doorheen de legislatuur;
- de lengte van de BBT;
- het aantal ISE binnen de BBT;
- de rol van rechtspersonen binnen de BBT;
- het niveau van de BBT: per beleidsdomein of per beleidsveld.

Dat resulteerde in de volgende selectie van BBT's:

- Financiën en Begroting
- Onderwijs en Vorming
- Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie
- Werkgelegenheid en Sociale Economie
- Mobiliteit en Openbare Werken
- Wonen
- Gelijke Kansen, Integratie en Inburgering
- Cultuur

Om de scope beheersbaar te houden werd deze selectie gebruikt voor de volgende analyses:

- nieuw beleid in BBT BO 2022;
- de bevindingen van de analyse op controleniveau 1, zowel positieve als negatieve;

- een beoordeling van de consistentie in de BBT's bij de BO's 2023 en 2024;
- een beoordeling van de samenvattingen in BBT's bij de BO's 2022;
- een evaluatie van de bijlagen in de BBT's bij de BU's 2022 en 2021;
- de opname van VBH's en uitgaventoetsingen (*spending reviews*) in de BBT's bij de BO's 2023 en bij de BO's 2024;
- een kwalitatieve evaluatie van de doelstellingen (BBT's bij de BU 2022);
- kwalitatieve en kwantitatieve evaluaties van de aanwezige prestatie-informatie (BBT's bij de BU 2022);
- een vergelijking van de structuur en inhoud van de volgende BBT's:
 - BBT-BO 2022 en BBT-BU 2022
 - BBT BU 2022 en 2021
 - BBT BO 2022, 2023 en 2024

Ook werd de jaarlijkse evolutie van de BBT's bij de begroting 2022 tot 2024 en de BBT's bij de BU 2020, 2021 en 2022 onderzocht wat de elementen betreft die voorkomen in de vraagstelling op controleniveau 1.

Bovendien werden nog enkele specifieke analyses uitgevoerd op alle BBT's bij de BU 2022 en de BO 2024. De onderstaande tabel geeft een overzicht van deze analyses.

	BBT BU 2022	BBT BO 2024
Kwantitatieve analyse inhoudstafels en inhoudelijke invulling	✗	
Analyse ministers (hoeveel BBT's per minister)		
Koppeling geconsolideerde uitvoeringskredieten aan ISE (op basis van een bestand opgemaakt door DFB, gereconcilieerd door het Rekenhof)	✗	
Koppeling van strategische en operationele doelstellingen aan ISE op basis van doelstellingenbestand aangeleverd door DFB	✗	
Kwantitatieve analyse operationele en strategische doelstellingen: aantal pagina's, koppeling begrotingsartikels, verwijzing rechtspersonen	✗	
Kwantitatieve en kwalitatieve analyse transversale doelstellingen: aanwezigheid, verwijzing naar operationele doelstellingen en begrotingsartikels, tekstinhoud van de doelstellingen	✗	
Kwantitatieve analyse verwijzingen Vizier 2030 (SDG)	✗	✗
Kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de toelichting bij de begrotingsartikels voor de Vlaamse Gemeenschap	✗	
Kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de toelichting bij de begrotingsartikels voor de rechtspersonen en DAB's	✗	
Koppeling van de geconsolideerde uitvoeringskredieten aan ISE (op basis van een bestande aangemaakt door DFB en gereconcilieerd door het Rekenhof)	✗	
Nieuwe beleidsmaatregelen >25 miljoen euro: afstemming tussen algemene toelichting en BBT's		✗

	BBT BU 2022	BBT BO 2024
Globale analyse prestatie-indicatoren: aanwezigheid, categorisatie en kwaliteit		✘
Inhoudelijke evaluatie van de bijlagen		✘
Detailvragen indicatoren en prestatie-informatie		✘

Bijlage 3

Normenkader voor prestatie-indicatoren

	NORMEN BELEIDSINDICATOREN	Document	Toelichting norm	Evaluatie norm in BBT BO2024
1	Benaming duidelijk	BBT	De benaming van de indicator moet duidelijk zijn, ook voor niet-specialisten van het domein	matig
2	Duidelijke definitie	Metafiche	De indicator moet juist en transparant gedefinieerd worden, zodat geen discussie kan ontstaan over de doelstelling van de indicator.	matig
3	Soort indicator	Metafiche	De indicator is met voorkeur een output- of effect- (indien beïnvloedbaar) indicator. In sommige gevallen kan een input- en procesindicator ook nuttig zijn voor het beleid. Statussen op project/actieniveau worden niet beschouwd als een indicator.	goed
4	Duidelijke koppeling met SD/OD of sleutelindicator ISE	BBT	De indicator dient ofwel een sleutelindicator te zijn op ISE-niveau die legislatuuroverschrijdend is en waartoe verschillende strategische doelstellingen bijdragen, ofwel duidelijk gekoppeld aan een strategische doelstelling van de legislatuur.	matig
5	Voldoende bijdrage (relevantie) tot (de strategische doelstelling van) het ISE	Metafiche	De indicator moet zo gekozen zijn dat hij voldoende relevant is voor het ISE. Dit moet ook duidelijk beschreven worden.	onvoldoende info voor meting
6	Resultaat moet beïnvloedbaar zijn door het beleid	Metafiche	Het meetresultaat van de indicator dient beïnvloedbaar te zijn door beleidsmaatregelen.	goed-matig
7	Indicator voldoende relevant t.o.v. budget van de ISE	Metafiche	Prestatiegericht indirect begroten verwacht indicatoren die relevant zijn voor het maken van budgetkeuzes.	onvoldoende info voor meting
8	Berekeningswijze duidelijk omschreven	Metafiche	De gedetailleerde berekeningswijze met basis, tussenstappen en eindresultaat moet beschikbaar zijn. Meeteenheden worden duidelijk gespecificeerd.	matig
9	Bronnen aanwezig en betrouwbaar	Metafiche	De bronnen: eigenaar, beheerder, software, plaats beschikbaar moet in een metafiche opgenomen worden.	onvoldoende info voor meting
10	Meetfrequentie beschreven en relevant	Metafiche	Een jaarlijkse meetfrequentie, indien kosten-baten haalbaar, is aangewezen. De meetcijfers dienen nog relevant te zijn op moment van opname in de BBT.	goed, indien vermeld

	NORMEN BELEIDSINDICATOREN	Document	Toelichting norm	Evaluatie norm in BBT BO2024
11	Indicator met reeds aanwezige kwaliteitsbeoordeling	Metafiche	Een indicator die reeds door VSA, andere overheden, externen 'gecertificeerd' is, kan een meerwaarde betekenen.	onvoldoende info voor meting
12	Indicator met (inter) nationaal karakter	Metafiche	Een indicator die (inter)nationaal kan vergeleken worden, kan een meerwaarde zijn.	onvoldoende info voor meting
13	Historiek en nulmeting	BBT	Het opnemen van de historiek van een indicator is nodig om de prestaties te kunnen beoordelen in de tijd. De nulmeting geeft waarde aan de streefwaarden/resultaten.	onvoldoende info voor meting
14	Streefwaarden/doelcijfer met een mijlpaal/mijlpalen	BBT	Een streefwaarde met mijlpaal dient aangegeven te worden, anders is het een mogelijks een statistiek en geen indicator.	slecht
15	(Verwachte) resultaat indicator toegelicht	BBT	Het streefdoel en resultaat dient ook besproken te worden. Het louter tonen van cijfers is niet voldoende.	nvt
16	Beschrijving interne controle meting indicator	Metafiche	De entiteit beschrijft het interne controleproces voor de meting van de indicator.	nvt
17	Beschrijving interne/ externe audits meting indicator	Metafiche	De entiteit geeft aan welke audits gebeuren op de metingen van indicator.	nvt
18	Eigenaarschap indicator	Metafiche	Wie is verantwoordelijk voor indicator?	nvt
19	Limieten en beperkingen	Metafiche	Omschrijf de limieten en mogelijke beperkingen van de indicator. Motiveer ondanks de limieten de keuze van de indicator.	nvt
20	Reeds gebruikt in andere beleidsdocumenten	Metafiche	Som de beleidsdocumenten op waar deze indicator nog gebruikt wordt.	nvt
21	De indicator is kwaliteitsvol beschreven in de BBT	BBT	De indicator dient transparant tot uiting te komen in de BBT en de nodige informatie wordt meegegeven.	matig
22	De indicatorgegevens zijn leesbaar en transparant voorgesteld	BBT	De leesbaarheid van de indicatorgegevens en de voorstelling in grafieken/tabellen is belangrijk.	slecht
23	Metafiche aanwezig en volledig	BBT-bijlagen(*)	Aanwezigheid van metafiches in de beleidsdocumenten (bijlagen).	nvt, was niet verplicht voor BO2024

(*) eerste keer of bij wijziging en vervolgens beschikbaar op centrale digitale plaats

Bijlage 4

Voorbeeld van trendreeks

Deze bijlage toont als voorbeeld de trendreeks per ISE van de initiële begrotingscijfers 2020-2023 voor de Vlaamse Gemeenschap (exclusief DAB's). De bedragen zijn in duizenden euro.

BELEIDS-DOMEIN	ISE	BO 2020	BO 2021	BO 2022	BO 2023	Evolutie 2020-2023	Evolutie in %
CJSM	CULTURELE ORGANISATIES	354.451	354.175	362.625	428.139	73.688	21 %
	OPENBARE OMROEP	260.052	265.593	273.202	298.242	38.190	15 %
	SPORT VOOR ALLEN	161.902	163.418	160.661	182.227	20.325	13 %
	MEDIAORGANISATIES	82.662	85.022	88.273	98.820	16.158	20 %
	BELEIDSWERKING EN INTERNATIONAAL BELEID ONDERSTEUNEN	97.262	74.233	78.471	101.629	4.367	4 %
	JEUGDORGANISATIES	55.972	53.745	55.267	62.119	6.147	11 %
	INVESTEREN IN INFRASTRUCTUUR	35.192	38.074	40.740	40.239	5.047	14 %
	ZONDER ISE	25.032	24.931	24.847	27.050	2.018	8 %
	CULTURELE PROJECTEN	17.502	22.910	21.290	27.291	9.789	56 %
	INTERNATIONAAL EN INTERREGIONAAL CULTUURBELEID	11.851	11.018	11.917	11.962	111	1 %
	JEUGDPROJECTEN	1.283	2.183	2.628	3.215	1.932	151 %
	ONAFHANKELIJKE TOEZICHTHOUDER	1.418	1.473	1.610	1.790	372	26 %
	MEDIAPROJECTEN	429	883	714	2.314	1.885	439 %
	ANTI-DOPING	1.008	1.008	1.008	1.008	0	0 %
	INTERNATIONAAL EN INTERREGIONAAL MEDIABELEID	1.242	1.009	407	282	-960	-77 %
	INTERNATIONAAL EN INTERREGIONAAL JEUGDBELEID	364	328	328	328	-36	-10 %
Totaal		1.107.622	1.100.003	1.123.988	1.286.655	179.033	16 %

BELEIDS-DOMEIN	ISE	BO 2020	BO 2021	BO 2022	BO 2023	Evolutie 2020-2023	Evolutie in %
EWI	GROEI-ONDERSTEUNING KMO'S EN GROEBEDRIJVEN	619.830	753.015	652.264	1.101.347	481.517	78 %
	ALGEMEEN FUNDAMENTEEL WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK	567.643	610.733	649.566	709.634	141.991	25 %
	FINANCIERING ONDERNEMINGEN	38.256	59.221	148.569	1.053.676	1.015.420	2654 %
	BRUGFUNCTIE FUNDAMENTEEL EN TOEGEPAST ONDERZOEK	267.640	267.583	304.318	356.106	88.466	33 %
	VALORISATIE ONDERZOEKSRESULTATEN	56.637	56.888	57.684	62.863	6.226	11 %
	ZONDER ISE	39.612	40.423	41.760	45.151	5.539	14 %
	DOMEINSPECIFIEK FUNDAMENTEEL WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK	28.414	33.510	32.498	40.227	11.813	42 %
	ONDERZOEKS-INFRASTRUCTUUR	31.573	34.680	34.600	33.037	1.464	5 %
	THEMAOVERSCHRIJDEND	43.866	31.697	11.436	19.349	-24.517	-56 %
	WETENSCHAPS-COMMUNICATIE	11.578	10.308	10.389	11.025	-553	-5 %
	POST INITIEEL ONDERWIJS	924	1.116	1.145	1.257	333	36 %
		Totaal	1.705.973	1.899.174	1.944.229	3.433.672	1.727.699
FB	THEMAOVERSCHRIJDEND	547.221	6.386.555	3.531.973	2.776.831	2.229.610	407 %
	FINANCIELE OPERATIES	2.066.651	2.505.627	2.868.766	3.242.930	1.176.279	57 %
	FISCALITEIT	1.945.299	2.028.235	1.763.098	1.762.787	-182.512	-9 %
	BUDGETTAIR BELEID	94.799	52.176	380.631	399.388	304.589	321 %
	ZONDER ISE	78.895	79.028	81.283	88.523	9.628	12 %
	BOEKHOUDING	3.088	6.191	6.491	6.760	3.672	119 %
	Totaal	4.735.953	11.057.812	8.632.242	8.277.219	3.541.266	75 %

BELEIDS-DOMEIN	ISE	BO 2020	BO 2021	BO 2022	BO 2023	Evolutie 2020-2023	Evolutie in %
KBBJ	BINNENLANDS BESTUUR	3.806.286	3.849.391	4.083.145	4.373.546	567.260	15 %
	ZONDER ISE	174.547	170.312	249.227	291.732	117.185	67 %
	VASTGOED	117.698	111.277	155.005	143.483	25.785	22 %
	INTEGRATIE EN INBURGERING	78.196	89.258	91.720	106.951	28.755	37 %
	TOERISME	77.604	77.268	77.841	77.536	-68	0 %
	HR	48.973	54.105	56.893	100.012	51.039	104 %
	STEDENBELEID	62.375	61.231	61.762	62.881	506	1 %
	DIGITALISERING	20.644	31.428	76.533	83.888	63.244	306 %
	BRUSSEL	50.962	50.304	50.896	56.302	5.340	10 %
	INTERNATIONALE ECONOMISCHE BELANGENBEHARTIGING EN VERTEGENWOORDIGING	45.714	46.283	47.254	59.677	13.963	31 %
	FACILITIES	31.269	30.665	40.403	86.025	54.756	175 %
	ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING	20.855	22.536	22.556	22.664	1.809	9 %
	ICT	25.982	27.304			-25.982	-100 %
	ONDERSTEUNING VLAAMSE REGERING	10.729	10.211	10.200	22.063	11.334	106 %
	FINANCIELE HEFBOMEN INTERNATIONALISERING VLAAMSE ECONOMIE	10.615	11.919	11.689	18.489	7.874	74 %
	VLAAMSE RAND	10.978	12.528	12.494	12.990	2.012	18 %
	BUITENLANDS BELEID	8.266	8.329	9.273	9.639	1.373	17 %
	GELIJKE KANSEN	6.455	6.555	7.062	14.406	7.951	123 %
	JUSTITIE EN HANDHAVING			11.470	17.427	17.427	
	THEMAOVERSCHRIJDEND		9.089	500	13.438	13.438	
	OVERHEIDSOPDRACHTEN	700	955	1.470	1.470	770	110 %
	RAMPENSCHADE	735	914	914	914	179	24 %
DOCUMENTBEHEER			906	1.154	1.154		
	Totaal	4.609.583	4.681.862	5.079.213	5.576.687	967.104	21 %

BELEIDS-DOMEIN	ISE	BO 2020	BO 2021	BO 2022	BO 2023	Evolutie 2020-2023	Evolutie in %
LV	LAND- EN TUINBOUW	74.259	65.745	89.462	103.297	29.038	39 %
	ZONDER ISE	62.794	63.367	64.186	72.550	9.756	16 %
	LANDBOUW- EN ZEEVISSERIJ ONDERZOEK	5.496	5.503	6.014	6.182	686	12 %
	PROMOTIE LANDBOUW, TUINBOUW EN ZEEVISSERIJ	5.392	4.891	4.956	5.377	-15	0 %
	VISSERIJ EN AQUACULTUUR	2.789	4.261	3.713	2.550	-239	-9 %
	THEMAOVERSCHRIJDEND	1.390	1.391	1.341	1.792	402	29 %
	Totaal	152.120	145.158	169.672	191.748	39.628	26 %
MOW	BASISBEREIKBAARHEID	1.079.185	1.126.307	1.189.366	1.479.131	399.946	37 %
	MODI-OVERSCHRIJDEND MOBILITEITSBELEID	746.223	812.879	857.715	913.214	166.991	22 %
	INVESTERINGEN WATERINFRASTRUCTUUR	283.063	335.196	428.889	444.956	161.893	57 %
	INVESTERINGEN WEGINFRASTRUCTUUR	190.718	214.170	293.195	329.046	138.328	73 %
	ONDERHOUD WATERINFRASTRUCTUUR	250.785	245.755	258.516	270.054	19.269	8 %
	ONDERHOUD WEGINFRASTRUCTUUR	178.908	181.353	181.687	181.051	2.143	1 %
	ZONDER ISE	156.114	158.096	160.459	173.221	17.107	11 %
	WATERINFRASTRUCTUUR ALGEMEEN	111.598	123.434	127.945	142.597	30.999	28 %
	SCHEEPVAARTVERKEER	88.551	91.119	88.566	95.991	7.440	8 %
	VERKEERSVEILIGHEID	40.222	45.964	46.926	60.664	20.442	51 %
	VERKEERSBELEID	45.747	45.372	33.833	21.874	-23.873	-52 %
	ALGEMENE BELEIDSONDERSTEUNING	13.810	19.020	19.049	19.600	5.790	42 %
	UITBATING REGIONALE LUCHTHAVENS	13.272	15.184	15.308	16.104	2.832	21 %
	WEGINFRASTRUCTUUR ALGEMEEN	8.099	9.582	9.664	9.664	1.565	19 %
	HAVEN- EN WATERBELEID	9.928	8.706	8.706	8.264	-1.664	-17 %
	LUCHTHAVEN-INFRASTRUCTUUR	23.720	2.908	2.910	4.850	-18.870	-80 %
LUCHTHAVENBELEID	100	300	400	282	182	182 %	
	Totaal	3.240.043	3.435.345	3.723.134	4.170.563	930.520	29 %

BELEIDS-DOMEIN	ISE	BO 2020	BO 2021	BO 2022	BO 2023	Evolutie 2020-2023	Evolutie in %
OMG	ENERGIE	229.248	247.413	407.117	780.564	551.316	240 %
	THEMAOVERSCHRIJDEND INSTRUMENTARIUM OMGEVING	307.062	320.423	292.205	459.458	152.396	50 %
	ZONDER ISE	172.225	175.738	179.926	225.367	53.142	31 %
	KLIMAAT	81.008	182.882	213.295	221.934	140.926	174 %
	VRAAGZIJDE WONINGMARKT	145.099	153.604	142.556	143.820	-1.279	-1 %
	WATER	115.526	115.970	117.306	126.501	10.975	10 %
	AANBODZIJDE WONINGMARKT	123.332	122.288	80.578	113.930	-9.402	-8 %
	KWALITEIT ONROERENDERFGOEDZORG	96.121	98.678	100.701	113.053	16.932	18 %
	OMGEVINGSBELEID RUIMTE EN MILIEU	94.951	93.390	98.298	98.488	3.537	4 %
	WONINGKWALITEIT	104.773	89.582	89.894	89.190	-15.583	-15 %
	NATUUR EN BIODIVERSITEIT	22.269	21.894	25.081	25.505	3.236	15 %
	AFVAL EN MATERIALEN	20.540	20.849	22.391	27.113	6.573	32 %
	THEMAOVERSCHRIJDEND INSTRUMENTARIUM WONEN	19.910	22.523	19.874	26.719	6.809	34 %
	DIERENWELZIJN	6.460	10.460	13.226	12.575	6.115	95 %
	PARTNERSCHAPPEN ONROERENDERFGOEDZORG	8.109	7.797	7.824	9.244	1.135	14 %
	THEMAOVERSCHRIJDEND INSTRUMENTARIUM ONROEREND ERFGOED	2.205	2.301	2.917	3.349	1.144	52 %
	BODEM EN ONDERGROND	2.165	2.274	2.773	3.173	1.008	47 %
	Totaal	1.551.003	1.688.066	1.815.962	2.479.983	928.980	60 %

BELEIDS-DOMEIN	ISE	BO 2020	BO 2021	BO 2022	BO 2023	Evolutie 2020-2023	Evolutie in %
OV	KLEUTER- EN LEERPLICHTONDERWIJS	8.968.780	9.026.058	9.397.703	10.534.859	1.566.079	17%
	HOGER ONDERWIJS	2.015.152	2.061.957	2.154.915	2.351.805	336.653	17%
	ONDERWIJSINFRA-STRUCTUUR	490.133	486.533	518.642	558.851	68.718	14%
	VOLWASSENENONDERWIJS	449.995	460.766	452.719	511.566	61.571	14%
	ONDERSTEUNING ONDERWIJSINSTELLINGEN EN ONDERWIJSVELD	359.943	355.598	361.306	416.347	56.404	16%
	DEELTIJDS KUNSTONDERWIJS	266.139	276.890	280.346	318.403	52.264	20%
	STUDIETOELAGEN	119.741	121.160	137.909	149.207	29.466	25%
	THEMAOVERSCHRIJDEND	77.333	69.937	60.000	198.059	120.726	156%
	ZONDER ISE	70.897	72.776	78.361	82.271	11.374	16%
	ONDERWIJSINSPECTIE	16.030	16.476	16.999	18.702	2.672	17%
	Totaal	12.834.143	12.948.151	13.458.900	15.140.070	2.305.927	18%
WVG	SOCIALE BESCHERMING	4.163.924	4.250.915	4.337.399	4.999.447	835.523	20%
	GROEIPAKKET	3.951.411	4.130.487	4.264.342	4.657.713	706.302	18%
	PERSONEN MET EEN BEPERKING	1.792.231	1.852.256	1.994.097	2.387.037	594.806	33%
	GEINTEGREERD GEZINSBELEID	761.336	736.815	770.234	1.013.253	251.917	33%
	ZORGINFRASTRUCTUUR	796.189	766.197	781.591	834.612	38.423	5%
	JEUGDHULP	597.248	590.462	620.275	745.733	148.485	25%
	ZONDER ISE	189.972	198.678	139.327	164.363	-25.609	-13%
	WELZIJNSWERK	117.308	122.951	124.552	148.469	31.161	27%
	VLAAMS INTERSECTORAAL AKKOORD	137.474	146.257	84.604	120.103	-17.371	-13%
	GESPECIALISEERDE ZORG	114.431	114.258	115.976	134.146	19.715	17%
	PREVENTIE	74.968	73.207	122.506	140.747	65.779	88%
	ALGEMEEN GEZONDHEIDSBELEID	10.326	18.756	35.709	267.132	256.806	2487%
	WOONZORG EN EERSTE LIJN	54.850	53.671	58.223	66.343	11.493	21%
	ARMOEDEBELEID	18.776	19.008	19.329	25.518	6.742	36%
BELEIDSONDERSTEUNING	6.881	6.433	6.388	8.152	1.271	18%	
JUSTITIEHUIZEN EN ELEKTRONISCH TOEZICHT	12.685	15.008	0	0	-12.685	-100%	
	Totaal	12.800.010	13.095.359	13.474.552	15.712.768	2.912.758	23%

BELEIDS-DOMEIN	ISE	BO 2020	BO 2021	BO 2022	BO 2023	Evolutie 2020-2023	Evolutie in %
WSE	LOOPBANEN	1.407.613	1.661.625	1.700.355	1.905.845	498.232	35 %
	ACTIVERING (WERK)	1.239.907	1.147.130	1.170.461	1.158.128	-81.779	-7 %
	ACTIVERING (SOCIALE ECONOMIE)	564.322	506.634	519.912	614.231	49.909	9 %
	COMPETENTIES	387.507	240.889	243.185	257.124	-130.383	-34 %
	THEMAOVERSCHRIJDEND	64.195	36.278	51.211	49.630	-14.565	-23 %
	ZONDER ISE	31.036	38.712	43.126	45.402	14.366	46 %
	DUURZAME ARBEIDSMARKT (WERK)	29.129	20.189	17.439	19.997	-9.132	-31 %
	DUURZAME ARBEIDSMARKT (SOCIALE ECONOMIE)	13.413	12.044	12.116	13.373	-40	0 %
Totaal		3.737.122	3.663.501	3.757.805	4.063.730	326.608	9 %
Hogere entiteiten	VLAAMS PARLEMENT	96.563	98.808	99.276	114.426	17.863	18 %
	ZONDER ISE	37.872	38.342	39.031	42.679	4.807	13 %
Totaal		134.435	137.150	138.307	157.105	22.670	17 %
Eindtotaal	Vlaamse Ministeries (excl. DAB)	46.608.007	53.851.581	53.318.004	60.490.200	13.882.193	30 %

Bijlage 5

Gezamenlijk antwoord van de Minister-president en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

Betreft: Implementatie van de Vlaamse prestatiebegroting

Geachte Eerste voorzitter

De Vlaamse Regering dankt het Rekenhof voor zijn grondige analyse met betrekking tot de implementatie van de Vlaamse prestatiebegroting. Wij hebben met interesse uw bevindingen, conclusies en aanbevelingen gelezen. Hieronder vindt u onze repliek.

Beperkte set aan doelstellingen, inclusief budgettaire focus

We delen de visie van het Rekenhof dat het van groot belang is om de beleidsdoelstellingen en begrotingsinformatie nog nauwer met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld in beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT's). Dit om een helder beeld te geven van wat de overheid wil bereiken, hoeveel middelen er voor worden uitgetrokken, wat er finaal werd bereikt en hoeveel het uiteindelijk heeft gekost. Een weloverwogen selectie van doelstellingen, met een duidelijke reductie ten aanzien van het huidige aantal beleidsdoelstellingen, en een evenwichtige en relevante budgettaire focus in de toelichtingen moeten bijdragen tot leesbare BBT's. We zijn het eens met het Rekenhof dat dit alles niet mag leiden tot meer omvangrijke BBT's. Integendeel, voor de Vlaamse Regering is het van belang dat de administratieve lasten die verbonden zijn met BBT's naar de toekomst afnemen.

Indicatoren en andere vormen van prestatie-informatie

Sinds de begroting 2024 werd in de BBT's de opname van prestatie-informatie verplicht gemaakt, bijvoorbeeld onder de vorm van indicatoren of resultaten van brede heroverwegingen, uitgaven-toetsingen of andere beleidsevaluaties. Die prestatie-informatie is dan ook het sluitstuk in het traject naar prestatie-geïnformeerd begroten. We appreciëren dat het Rekenhof erkent dat daarvoor een groeitraject nodig is. De implementatie moet gradueel verlopen om voldoende draagvlak te behouden bij alle betrokkenen (parlement, administratie, ...). Op administratief vlak werden reeds de eerste stappen gezet om de kennisdeling rond indicatoren, evaluatietechnieken, ... verder uit te bouwen en de samenwerking tussen het Departement FB, de andere beleidsdomeinen en andere belanghebbenden zoals bijvoorbeeld de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA) te versterken. Daarnaast zal het Departement FB de organisatie verder sensibiliseren en ondersteunen bij de verwerking van de conclusies uit de brede heroverwegingen, uitgaven-toetsingen en andere beleidsevaluaties in de recurrente processen.

Belang van compacte en kwaliteitsvolle BBT's

Niet alleen de leesbaarheid, maar ook kwaliteitsbewaking en systematische evaluaties van de BBT's moeten de nodige aandacht blijven krijgen zowel vanuit de coördinerende administraties (Departement FB en Departement KBUZA) als vanuit de verticale, sectorspecifieke beleidsdomeinen. Maatschappelijke uitdagingen overstijgen ook steeds meer de grenzen van bevoegdheden, beleidsdomeinen en entiteiten en zelfs van de eigen Vlaamse context. De keuze om informatie in de BBT's op te nemen moet weloverwogen, strategisch en evenwichtig zijn. Enkel zo kunnen we bewaken dat de omvang van de BBT's beperkt blijft. Tevens kan het aangewezen zijn om meer diepgaande rapportage via andere kanalen dan BBT's te laten verlopen. Deze regeerperiode is voor het relanceplan Vlaamse Veerkracht bijvoorbeeld bewust gekozen om dit buiten de rapportering via de BBT te laten verlopen.

Versterking van het ex ante denken

Het Rekenhof wijst erop dat de verwerking van beleids- en regelgevingsinitiatieven in de tekst van de BBT's of in de (facultatieve) bijlage erbij niet altijd conform de BBT-instructies gebeurt. Hoewel het Rekenhof er daarbij ten onrechte van uitgaat dat het gebruik van de bijlage verplicht is, erkent de Vlaamse Regering wel het belang van het versterken van het ex ante denken en de vertaling ervan in de BBT's.

Vraag naar meer controle

Het Rekenhof legt in zijn conclusies en aanbevelingen sterk de nadruk op de verankering van controleregels en governance-afspraken in regelgeving en bindende normen. Die aanpak kan in conflict komen met het zoeken van voldoende draagvlak, oog hebben voor een groeipad, leereffecten en inzetten op kennisdeling. Vanuit de Vlaamse Regering wordt het belang van duidelijke governance uiteraard erkend, maar wordt tevens benadrukt dat regelgeving niet altijd het beste medium is om resultaten te bereiken. De Vlaamse overheid zet bovendien reeds geruime tijd hoog in op responsabilisering van de beleidsdomeinen. Die visie zou ernstig ondergraven worden met het invoeren van sterke controleregels en strenge sanctiemechanismen. Daarom wordt er gekozen voor een beperkte set aan regels en instructies, aangevuld met begeleiding, kennisdeling en overleg.

Verdere stappen

De implementatie van de Vlaamse prestatiebegroting is een belangrijk traject dat de volledige aandacht moet blijven krijgen van zowel de voltallige Vlaamse Regering als van het Vlaams Parlement. Als minister-president en als minister bevoegd voor het budgettair beleid zullen wij daarbij de verdere uitrol en optimalisatie van de Vlaamse prestatiebegroting blijven ondersteunen en aanmoedigen. Binnen het Vlaams Parlement zien we de werkgroep Leesbare Begroting als de ideale katalysator om het prestatiegeïnfomeerd denken ook daar nog meer doorgang te laten vinden.

Met vriendelijke groeten,

Jan Jambon,

Minister-president van de Vlaamse Regering, Minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management

Matthias Diependaele,

Vlaams Minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Dit verslag is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT

D/2024/1128/52

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be