

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Vlaamse Brede Heroverweging (VBH)

Samenvatting

De Vlaamse Brede Heroverweging (VBH) beoogt een grondige doorlichting van de diverse uitgavenposten en waar relevant kostendekkingsgraden binnen de Vlaamse Begroting. Dit heeft tot doel om de kwaliteit van de publieke financiën te verbeteren op vlak van efficiëntie en effectiviteit. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor wetenschappelijk onderbouwde inzichten. Die inzichten kunnen bestaan uit reeds uitgevoerd onderzoek maar kunnen ook nieuw onderzoek vergen. Bovendien zal telkens ook medewerking vanuit de beleidsdomeinen vereist zijn. Deze mededeling heeft tot doel om de governance van de VBH te beschrijven. Daarnaast worden een aantal begeleidende maatregelen uitgewerkt. Die maatregelen overstijgen de VBH, maar zijn noodzakelijk om de doorlichting te kunnen uitvoeren.

A. INLEIDING

De Vlaamse Brede Heroverweging (VBH) beoogt een grondige doorlichting van alle uitgavenposten en waar relevant kostendekkingsgraden binnen de Vlaamse Begroting. Dat heeft tot doel om de kwaliteit van de publieke financiën te verbeteren op vlak van efficiëntie en effectiviteit. De VBH moet leiden tot een structurele verankering van beleidsevaluaties en uitgaventoetsingen in het beleids- en begrotingsproces. Vandaar dat het belangrijk is, zo leren buitenlandse voorbeelden, dat deze oefening politiek gedragen is en de betrokken beleidsdomeinen er hun schouders onder zetten en uitgaventoetsingen omarmen.

B. GOVERNANCE VAN DE VBH

Doel van de VBH is om tegen de zomer van 2021 een antwoord te krijgen op een aantal voor de beleidsdomeinen gemeenschappelijke onderzoeksvragen.

Wetenschappelijk onderbouwde inzichten zijn noodzakelijk in de VBH. Er zijn verschillende manieren waarop die wetenschappelijk onderbouw tot stand kan komen:

1. in eigen beheer: de beleidsdomeinen kunnen beslissen om de uitgavendoorlichting met behulp van externe experts in eigen beheer te doen;
2. via een steunpunt: de beleidsdomeinen kunnen beslissen om de doorlichting de laten uitvoeren door een van de bestaande steunpunten;

3. via een beroep op de raamovereenkomst die in het kader van de VBH in de markt wordt geplaatst. Een departement of agentschap treedt hierbij op als besteller en plaatst de bestellingen in lijn met het plan van aanpak van de projectgroep;
4. door een combinatie van voorgaande mogelijkheden.

Het bestek voor de raamovereenkomsten die in dit kader in de markt zullen worden geplaatst, wordt als bijlage gevoegd bij deze mededeling. Het onderzoek dat specifiek in het kader van de VBH wordt geplaatst kan worden gefinancierd vanuit de middelen van de relanceprovisie. Minstens even belangrijk als wetenschappelijk onderbouwing is de wisselwerking met de diverse beleidsdomeinen. Zonder data en beleidsmatige input vanuit de beleidsdomeinen zelf kan geen goede doorlichting van de uitgaven (en waar relevant inkomstenposten) gebeuren.

Om de wisselwerking tussen onderzoekers en de betrokken partners te bewerkstelligen, wordt een evenwichtige structuur opgezet. Elke uitgavendoorlichting moet binnen de respectieve beleidsdomeinen worden opgevolgd via een projectgroep terwijl een overkoepelende stuurgroep het zicht behoudt op alle uitgavendoorlichtingen en die ook opvolgt. De projectgroepen rapporteren aan de stuurgroep.

1. Samenstelling en rol van de projectgroep

Per beleidsdomein wordt 1 projectgroep ingericht. Daarnaast wordt er 1 VO-brede projectgroep ingericht voor sociale toeslagen en kortingen. In totaal zullen er dus 11 projectgroepen worden ingericht. De projectgroep heeft de leiding en verantwoordelijkheid over het schrijven van de doorlichting en het leveren van commentaar op alle aangeleverde stukken. Elke projectgroep heeft een co-voorzitterschap met 1 iemand aangeduid door het inhoudelijk bevoegde departement of agentschap en 1 iemand aangeduid door het departement Financiën en Begroting. De projectgroep bestaat verder uit medewerkers van het betrokken beleidsdomein, medewerker(s) van het departement Financiën en Begroting, externe experts en IF. De samenstelling van de VO-brede projectgroep zal worden bepaald door de stuurgroep, waarin elk beleidsdomein kan deelnemen.

Om de slagkracht van de projectgroep te bewaken, mag het totaal aantal deelnemers niet hoger zijn dan 10. Bovendien kunnen ook wisselende deelnames ervoor zorgen dat steeds experts met de geschikte knowhow aanwezig zijn terwijl de slagkracht overeind blijft.

De projectgroepen moeten ten laatste op 8 januari 2021 samengesteld zijn. Het departement Financiën en Begroting zal de andere beleidsdomeinen uitnodigen om de projectgroepen waarin ze zijn betrokken in onderling overleg en in unanimitieit samen te stellen.

De projectgroep gaat na welke info reeds beschikbaar is waarbij dan op basis van die analyse wordt beslist welke punctuele (kleinere) onderzoeken bijkomend nodig zijn, al of niet beroep doend op het raamcontract, of wat eventueel bijkomend door de betrokken entiteit kan worden onderzocht (inzet eigen mensen indien hiervoor capaciteit is). Als het onderzoek in eigen beheer wordt gevoerd, dan wordt de onafhankelijkheid van de beoordeling van de doorlichting gegarandeerd door het betrekken van neutrale externe experts. De projectgroep kan in de loop van de uitgavendoorlichting altijd voorstellen om aanvullende of vervolgonderzoeksopdrachten in de markt zetten. Elke projectgroep zal ook in kaart brengen of er binnen het domein sprake is van een of meerdere retributies, en onder andere de kostendekkingsgraad en efficiëntie daarvan onderzoeken.

De projectgroep dient een plan van aanpak uit te werken, waarin nauwkeurig wordt uiteengezet hoe de doorlichting zal worden opgezet. Op welke manier de (minimale) set van vragen zal kunnen worden beantwoord. Hierbij is er voldoende aandacht wie de verschillende onderzoeken zal uitvoeren. Dat plan van aanpak dient uiterlijk eind januari 2021 aan de stuurgroep te worden overgemaakt ter validatie.

Bovendien dient het plan van aanpak rekening te houden met onderstaande invalshoeken die een kader bieden bij het opzetten van een doorlichting van de uitgaven (en waar relevant de inkomsten):

- ontwikkelingen op lange termijn in beeld brengen bij ongewijzigd beleid (gelet op economische, demografische, klimatologische en technologische ontwikkelingen)
- toetsing van ontwikkelingen aan de huidige overheidsdoelstellingen, voor zover mogelijk uit de vergelijking komen vervolgens de knelpunten in beeld
- in kaart brengen of en hoe huidig beleid bijdraagt aan geïnterpreteerde knelpunten. Tegelijkertijd worden hiermee ook reeds een aantal beleidsopties blootgelegd
- beoordeling welke beleidsopties kunnen bijdragen aan oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten waarbij moet worden nagegaan of opties doeltreffend, doelmatig en uitvoerbaar zijn en wat de rol van de Vlaamse overheid hierin is:
 - o Zijn er desgevallend hiaten in de huidige bevoegdheidsverdeling? Welke bevoegdheden ontbreken mogelijk op het Vlaams niveau om het beleidsdomein optimaal te kunnen invullen?
 - o Kunnen de beleidsdoelstellingen doeltreffender/efficiënter worden behaald op het beleidsniveau van het lokaal bestuur? (i.e. voorbereiding van de implementatie van een structurele decentralisatie-oefening).
 - o Zijn de beleidsdoelstellingen doeltreffender/efficiënter te behalen door de private sector / social profit?
- afleiding van de uiteenlopende pakketten van beleidsopties
- schetsen van de bijbehorende budgettaire kant van het verhaal waarbij besparingsvarianten worden onderzocht.

De bedoeling is om tot onderbouwde aanbevelingen te komen in het kader van evidence based policy (maar niet van policy based evidence). Waaronder ook besparingsvarianten, die als doel hebben om een breed gamma aan mogelijkheden samen te stellen. Vervolgens komt het aan de beleidsmakers toe om beslissingen te nemen en de genomen maatregelen te verantwoorden.

2. Samenstelling en rol van de stuurgroep

De rol van de stuurgroep is de validatie van het plan van aanpak van elke projectgroep, het becommentariëren van de conceptversie(s) en het valideren van de eindversie.

- In de stuurgroep zetelen:
 - 1 externe voorzitter;
 - 1 vertegenwoordiger van het Rekenhof;
 - 1 vertegenwoordiger van de SERV;
 - max. 2 externe experts vertrouwd met beleidsevaluatie;
 - 2 vertegenwoordigers van het Voorzitterscollege;
 - de leidende ambtenaar van het departement FB.
- De stuurgroep wordt begeleid door:
 - max. 2 vertegenwoordigers vanuit het departement FB om de secretariaatsfunctie te behartigen;
 - de procesbegeleiders.

De stuurgroep zal terugkoppelen aan een klankbordgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de kabinetten. Het departement FB zal de betrokken actoren aanschrijven om vertegenwoordigers voor de stuurgroep aan te reiken.

3. Procesbegeleiding

Om het project VBH in goede banen te leiden, zal procesbegeleiding worden ingezet, op de via de in de relanceprovisie voorziene middelen en door een beroep te doen op de reeds lopende raamovereenkomsten.

C. BEGELEIDENDE MAATREGELEN

Het departement Financiën en Begroting heeft de afgelopen jaren stappen gezet om haar dienstverlening op verschillende vlakken klantvriendelijker te maken en beter te stroomlijnen (bv. accountmanagers bij DCB, Vlaamse codex overheidsfinanciën (VCO), belang van een correcte aanrekening, technische triages bij begrotingsproces, evolutie naar beleids- en begrotingstoelichtingen, ...). Al die veranderingen vertrekken van hetzelfde uitgangspunt: de financiële cyclus koppelen aan de beleidscyclus (ex ante, ex nunc en ex post).

We hertekenen het proces van de begrotingsaanpassing en de monitoring zodat de Vlaamse overheidsfinanciën op een meer strategische en duurzame manier worden benaderd. Want onze begrotingsprocessen zijn aan een revisie en een upgrade toe in het licht van de prestatiebegroting.

We willen evolueren naar een moderne en wendbare overheid, waarbij de focus ligt op toegevoegde waarde. Die toegevoegde waarde ligt in de analyse en evaluatie van het beleid. Daarom stroomlijnen en vereenvoudigen we de begrotingsprocessen. Vanuit beleidsperspectief zijn de begrotingsopmaak en de uitvoering belangrijk. Het werken met een uitgavennorm impliceert ook dat er wordt vertrokken van middellangetermijn doelstellingen in een meerjarig perspectief. De bepaling van de genormeerde structureel toelaatbare overheidsuitgaven gebeurt alleen bij de opmaak van de begroting. Hierom zal de begrotingsaanpassing op een andere manier worden ingevuld.

1. De begrotingsaanpassing

Dit proces verschuift in de tijd en sluit daardoor beter aan bij de uitvoeringsrekening van het voorbije begrotingsjaar. De uitvoeringsgegevens m.b.t. het voorbije jaar kunnen dan ook worden gebruikt om aanpassingen te doen m.b.t. open end reguleringen¹. Beleidsdomeinen kunnen budgettaire ontsporingen politiek signaleren alsook budgetneutrale compensaties voorstellen. We stellen ook voor de VEK-buffer op te trekken.

Er vinden een aantal topdown aanpassingen plaats: juist zetten indexprovisie, doorrekenen energieprijzen, verdeling enveloppes endogene groei en pool der parastatalen, actualiseren personeelsbesparing; ontvangstenzijde (BFW, opcentiemen, gewestbelastingen) bijstellen o.b.v. parameters. Indien er structurele veranderingen aan ontvangstenzijde (in min of plus) zijn, wordt dat bij de begrotingsopmaak in rekening gebracht.

Voor het Vlaams Parlement betekent dat de commissies de begrotingsaanpassing én hun deel van de rekening samen kunnen bespreken.

Begrotingstechnisch:
timing afgestemd op die van de rekening (21 mei),
geen technische triages of bilaterales (geen Buteo workflow),
1 sjabloon per minister voor budgetneutrale compensaties,
actualiseren decreetsbepalingen (incl. programmadecreet),
toelichting compensaties >3 miljoen euro in algemene toelichting(AT),
saldi worden aangepast o.b.v. realisatie 2020,
geen BBT bij de aanpassing, maar wel bij de uitvoering.

Een herwerkte AT zodat er voldoende informatiewaarde aangaande de begrotingsaanpassing is voor het Vlaams Parlement.

¹ De lijst van open end reguleringen is dezelfde als die opgenomen in de blauwdruk uitgavennorm en werd reeds gecommuniceerd via het Strategisch Overleg Financiën (SOFI).

De begrotingsopmaak wordt het begrotingsmoment om de begroting bij te sturen; de huidige timing wordt gecontinueerd, technische triages en technische bilaterales op basis van uitgestuurd detailfiches (met BA – situatie 23/4/2021 – als referentiepunt).

Aangepaste kalender:

19/3/2021	Begrotingsinstructies als mededeling op de Vlaamse Regering
2/4/2021	Deadline indienen decreetsbepalingen/compensaties/open end
23/4/2021	Bevriezen begrotingscijfers
26/4/2021	Uitsturen begrotingsjablonen en contouren
30/4/2021	Indienen begrotingen rechtspersonen
7/5/2021	Principiële goedkeuring Vlaamse Regering
3-19/5/2021	Controleren begrotingen, verwerken decreten en consolideren cijfers
21/5/2021	Validering door de Vlaamse Regering en overmaken aan Vlaams Parlement

Hierover zal nog verder overlegd worden met het Vlaams Parlement en het Rekenhof (gelet op het bestaand regelgevend kader). In overleg met beide actoren zal worden gekeken of de stemming van de begrotingsdocumenten in het Vlaams Parlement voor het zomerreces kan worden georganiseerd.

2. De monitoring

De monitoringsrapportering vindt voortaan plaats op twee momenten in plaats van vijf (enkel nog december – op basis van de uitvoeringscijfers in november – en februari). Voorafgaande oefeningen hebben weinig of geen toegevoegde waarde want zijn gebaseerd op begrotingsgegevens. Door de toegenomen complexiteit van de overheidsfinanciën (aanrekeningsregels, werken met ramingen ipv op kasbasis, ..) maakt dat de monitoring het financiële en cijfermatige moet overstijgen. Opnieuw leggen we de koppeling met de inhoud (beleid) en maken we een analyse om tot een correcte aanrekening te komen.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE