bisa
perspective.brussels
brussels instituut voor statistiek en analyse

CAHIER VAN HET BISA nr 10

Hoe met succes een *spending review* uitvoeren?

Buitenlandse ervaringen en aanbevelingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

2DE EDITIE - MEI 2025

PROJECTTEAM

Auteurs
Gwendoline MOREAU (BISA), Simon STANDAERT (BISA) en Astrid ADAM (Université Saint-Louis)

Wetenschappelijke coördinatie van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA)
Astrid ROMAIN

Wetenschappelijk comité
Céline BRANDELEER (BISA), Sabrine CIPRIANO (BISA), Faïza DJAIT (BISA), Amynah GANGJI (BISA), Roger PONGI NYUBA (BISA), Simon STANDAERT (BISA), Hélène LATZER (Université Saint-Louis), Tom TRUYTS (Université Saint-Louis), Johannes HERS (Autoriteit Financiële Markten)

COVER
Photo van Fauxels op Pexels

LAY-OUT
Arnaud TIGNOL

VERTALING
Vertaald van het Frans naar het Nederlands door Production SA

VOOR MEER INFORMATIE
Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse

bisa@perspective.brussels - https://bisa.brussels

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER
Astrid ROMAIN, Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA)

Reproductie met bronvermelding toegestaan

© Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse

CAHIER VAN HET BISA nr 10

Hoe met succes een *spending review* uitvoeren?

Buitenlandse ervaringen en aanbevelingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

2DE EDITIE - MEI 202
BIJGEWERKT MET BIJLAGEN PP. 70-77

bisa
perspective.brussels
brussels instituut voor statistiek en analyse

INHOUD

DE ESSENTIE 6

1 WAT IS EEN *SPENDING REVIEW*? 8
1.1. Definitie 8
1.2. Nagestreefde doelstellingen 9
1.3. Enkele concepten van overheidsfinanciën 9
1.4. Integratie in de begrotingscyclus 11
1.5. Een instrument tussen de andere... 12

2 HISTORIEK VAN DE *SPENDING REVIEWS* 14
2.1. Eerste ervaringen 14
2.2. Crisissen en overheidstekorten 14
2.3. Impulsen van de Europese Commissie. 15
2.4. En in België? 16

3 STAPPEN IN EEN *SPENDING REVIEW* 17

4 GOED BESTUUR EN *SPENDING REVIEWS* 19
4.1. Deskundigheid en bestuur 19
4.2. Transparantie 21
4.3. Evaluatie ex ante, ex durante en ex post van de *spending review* 21
4.4. En in België? 22
4.5. Risico's, anticiperende en compenserende maatregelen 23

5 DEFINITIE VAN HET WERKKADER 24
5.1. Gemeenschappelijk kader voor alle *spending reviews* 24
5.2. Omvang van de geanalyseerde uitgaven 24
5.3. Selectiecriteria voor de geanalyseerde uitgaven 25
5.4. Tijdschema 30
5.5. Mandaten 30
5.6. Risico's, anticiperende en compenserende maatregelen 31

6 KEUZE VAN DE ANALYSEPARAMETERS 32
6.1. Omkadering van elke 'specifieke' *spending review* 32
6.2. Doel van de gecontroleerde uitgaven 33
6.3. Analysevragen 34
6.4. Risico's, anticiperende en compenserende maatregelen 35

7 UITGAVENANALYSE EN HET ZOEKEN NAAR HERVORMINGSOPTIES 36
7.1. Evaluatie van onderzochte uitgaven 36
Methodologische keuzes en evaluatiecriteria 36
Analyse en evaluatie van de uitgaven 37
7.2. Onderzoek van hervormingsopties 39
Keuze van de te analyseren hervormingsopties 39
Evaluatie van de hervormingsopties 40
7.3. Risico's, anticiperende en compenserende maatregelen 41

8 SELECTIE VAN DE HERVORMINGSOPTIES 42
8.1. Beslissingsondersteuning 42
8.2. Bij gebrek aan consensus 42
8.3. Risico's, anticiperende en compenserende maatregelen 43

9 IMPLEMENTATIE VAN DE HERVORMINGSOPTIE 44

10 CONCLUSIE 45

GLOSSARIUM 47

AFKORTINGEN 48

BIBLIOGRAFIE 49

BIJLAGEN 54
Europese ervaringen 54
Methodologieën 60

LIJSTEN 78
Lijst van de figuren 78
Lijst van de tabellen 78
Lijst van de kaders 78

DE ESSENTIE

Spending reviews (of algemeen onderzoek van de uitgaven) **zijn diepgaande analyses van de overheidsuitgaven om hervormingsopties (inclusief belastingheffing)** (zie glossarium) **in beeld te brengen en te vergelijken**. Hervormingsopties zijn alternatieve scenario's waarin over het algemeen wordt voorgesteld de bestaande overheidsuitgaven te verminderen of te herverdelen, na analyse van de doeltreffendheid en efficiëntie ervan. Met het begrip 'doeltreffendheid' wordt beoogd te beoordelen of de doelstellingen van de overheidsuitgaven worden bereikt, terwijl met het begrip 'efficiëntie' wordt bekeken of de doelstellingen van deze overheidsuitgaven tegen lagere kosten kunnen worden bereikt. *Spending reviews* worden 'volledig' of 'specifiek' genoemd, afhankelijk van de omvang van de onderzochte uitgaven. De overheidsuitgaven kunnen betrekking hebben op overheidsprogramma's, op interne processen met betrekking tot de werking van overheidsdiensten of op administraties.

Een *spending review* stelt hervormingsopties voor specifiek gerelateerd aan de in beschouwing genomen overheidsuitgave. Deze potentiële opties richten zich meestal op de vermindering of her-allocatie van de betreffende uitgaven (Robinson, 2014). Bij intensiveringen kan de *spending review* ook worden ingezet, namelijk om te komen tot een effectieve en efficiente aanwending van de additionele (en wellicht ook bestaande) middelen (Ministerie van Financiën, 2021).

Spending reviews mogen echter niet worden gereduceerd tot een zoektocht naar hervormingsopties. Ze vormen een van de instrumenten om effectiviteit en efficiëntie van overheidsuitgave te evalueren en om beleidsdiscussies over de overheidsfinanciën op kwantitatieve wijze te verrijken. **Het proces als zodanig is namelijk van groot belang: er komen talrijke beginselen van goed bestuur bij kijken, evenals onderzoek en analyse van de bestaande of te verzamelen gegevens. Evaluaties van overheidsbeleid vormen in de regel input voor *spending reviews*.**

In tegenstelling tot evaluaties van het overheidsbeleid worden ***spending reviews* idealiter geïntegreerd in de begrotingscyclus** van een staat of regio, d.w.z. de eruit voortvloeiende hervormingsopties worden gekwantificeerd en zijn beschikbaar bij de opstelling van de jaarlijkse en meerjarenbegrotingen. **De staat of regio kan dan de hervormingsoptie kiezen die hij wenselijk acht**, op basis van de technische deliverables die door de werkgroepen voor de *spending review* zijn opgesteld.

Op verzoek van de Europese Commissie heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich ertoe verbonden *spending reviews* als hervorming te integreren in de begrotingscyclus binnen het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht van 2021[1] (PHV, 2021). In die zin heeft de Brusselse regering in juli 2022 een strategie goedgekeurd om *spending reviews* structureel in het begrotingsproces te integreren (BHR, 2022).

Gezien de complexiteit van het proces en de beperkte ervaring in België, **kreeg het Brussels Gewest technische bijstand van het DG Reform van de Europese Commissie** bij het ontwerp en de uitvoering van twee proefprojecten op het gebied van mobiliteit en sociale huisvesting. Deze werden in de periode 2020-2021 uitgevoerd. Het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA), Brussel Financiën en Begroting (GOB-BFB) en de administraties die betrokken geweest zijn bij de betreffende *spending reviews* (respectievelijk Brussel Mobiliteit en Brussel Huisvesting) waren deelnemende partij. De resultaten zijn in juli 2022 voorgesteld aan de parlementaire commissie.

Tijdens de opvolging van de proef-*spending reviews* in het Brussels Gewest kwam het BISA tot de vaststelling dat er een gebrek was aan richtsnoeren voor het uitvoeren van *spending reviews*. Goede praktijken bij *spending reviews* zijn onder de aandacht gebracht door deskundigen van de Europese Commissie (Vandierendonck, 2014) en de OESO (Robinson, 2014). De literatuur over *spending reviews* is grotendeels gebaseerd op het werk van deze twee auteurs. Onlangs zijn ook andere publicaties verschenen van experts van de Wereldbank (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018), de OESO (Tryggvadottir, 2022) en het IMF (Doherty & Sayegh, 2022), waarin de belangrijkste beginselen m.b.t. *spending reviews* worden opgesomd.

Dit Cahier van het BISA is bedoeld als methodologische gids voor publieke en private actoren die betrokken zijn bij de realisatie of de opvolging van *spending reviews*. In ruimere termen kan het ook nuttig zijn voor publieke en private actoren die betrokken zijn bij de evaluatie van het overheidsbeleid, aangezien het kader voor *spending reviews* de evaluator kritische vragen aanlevert die nuttig kunnen zijn voor de beoordeling van de doeltreffendheid en de efficiëntie van een overheidsbeleid. Er is niet één methode bruikbaar voor alle *spending reviews*; de gebruikte methode is afhankelijk

1 België heeft zijn Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht ingediend als onderdeel van het Europese herstelplan Next Generation EU. Dit plan is een voorwaarde voor toegang tot de Europese fondsen (*Recovery and Resilience Facility*) die zijn opgezet om de gevolgen van de gezondheidscrisis op te vangen. Ze worden deels medegefinancierd door het Gewest.

van de vraagstelling en de databeschikbaarheid. In sommige gevallen zijn de analyses meer kwantitatief van aard dan in andere.

Alvorens de processtappen van de *spending review,* plaatst **dit Cahier van het BISA dit instrument in perspectief met betrekking tot verschillende verwante elementen**: wat is een begrotingscyclus en hoe kunnen *spending reviews* daarin worden geïntegreerd? Wat zijn de doelstellingen van *spending reviews* en hoe is de interactie met de overheidsfinanciën? In welke contexten zijn de *spending reviews* ontstaan en gegroeid? Naar welk institutioneel kader verwijzen de *spending reviews* op Europees, Belgisch en Brussels niveau?

Elke processtap in de *spending review* is essentieel en moet volledig worden voltooid voordat de volgende stap kan worden gezet, om het succes van het *spending review*-proces te waarborgen. Doorheen deze stappen zijn ook **goede praktijken op het vlak van bestuur, transparantie en evaluatie** essentiële elementen voor een succesvolle *spending review*. Hieraan is in deze publicatie een apart hoofdstuk gewijd.

Robinson (2014) onderscheidt vier processtappen in de *spending review*, die elk onderwerp zijn van een hoofdstuk in dit Cahier:

1. **Definitie van het werkkader**: de politieke autoriteit verbindt zich tot verscheidene ontwerpelementen van het proces, die gedurende verscheidene cycli van *spending reviews* van kracht kunnen blijven (omvang van de geanalyseerde uitgaven, reikwijdte van de *spending reviews* – 'volledig' of 'specifiek', belangrijkste criteria om overheidsuitgave te analyseren, tijdschema en mandaten). Dit is een fase van politiek engagement op een hoog besluitvormingsniveau. Deze stap luidt het begin van het proces in.
2. **Beslissing inzake de analyseparameters**: de specifieke doelstellingen van elke *spending review* die vóór de volgende begrotingsvoorbereiding wordt uitgevoerd, worden bepaald, evenals de omvang van de uitgaven die door elke 'specifieke' *spending review* worden geanalyseerd en het type analyse (met betrekking tot het overheidsbeleid, processen of administraties). Het gaat om een ontwerpfase van elke *spending review* over een specifiek thema. De verwachte resultaten voor elk van deze 'specifieke' *spending reviews* worden in dit stadium vastgesteld.
3. **Fase van uitgavenanalyse en het zoeken naar hervormingsopties**: deze fase vormt de kern van de analyses van de *spending review* en heeft tot doel hervormingsopties voor te stellen. Deze fase omvat volgende stappen een diagnosestelling van de uitgaven, analyse van de effectiviteit en efficiëntie van deze uitgaven, toetsing van de uitgaven aan andere criteria zoals de haalbaarheid en formuleren van voorstellen voor hervormingsopties volgens de doelstellingen die aan het begin van de *spending review* zijn vastgesteld.
4. **Selectie van de hervormingsoptie**: afhankelijk van de mandaten waartoe tijdens de definitie van het werkkader is besloten, kiezen de beleidsmaker of de ambtenaren de uit te voeren hervormingsoptie.

In deze publicatie wordt in een vijfde stap de aandachtpunten voor de uitvoering beschreven van de gekozen hervormingsoptie na elke 'specifieke' *spending review*. Deze laatste stap maakt geen deel uit van de *spending review* als zodanig, maar is er onlosmakelijk mee verbonden (Vandierendonck, 2014).

Voor elke fase worden de belangrijkste risico's vastgesteld en worden maatregelen voorgesteld die dergelijke risico's kunnen verminderen of tegengaan.

Om dit concreet te illustreren, wordt **een groot aantal praktijken in andere landen of regio's als voorbeeld gebruikt**. Daarnaast worden in de bijlage **vier casestudies** voorgesteld **van pionierslanden op het gebied van *spending reviews* (Nederland, Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken)**. De lezer vindt een korte beschrijving van de praktijken en specifieke kenmerken van elk land, alsmede concrete links om verder te gaan.

De keuze voor de methode gebruikt in *spending review* is maatwerk. Daarom is een bijlage met een aantal verschillende methoden nuttig. Deze methodologische fiches bevatten een reeks methoden, vanaf de definitie van een doelstelling tot de evaluatie van de doeltreffendheid en efficiëntie van de geanalyseerde overheidsuitgaven, via een diagnose van deze uitgaven in termen van bedragen en functies.

Doorheen dit Cahier van het BISA **illustreren kaders de situatie in Brussel**: het overheidstekort, de budgettaire entiteiten en de begrotingscyclus, het beheer van de overheidsfinanciën, de stand van zaken op het vlak van de *spending reviews* en meer bepaald de aanbevelingen die specifiek zijn voor het Brussels Gewest op het vlak van goede praktijken inzake *spending reviews*. De voorstellen in dit Cahier van het BISA voor het Brussels Gewest zijn niet in steen gebeiteld en kunnen evolueren naarmate het Gewest deskundigheid verwerft in *spending review*.

1.
WAT IS EEN *SPENDING REVIEW*?

1.1. DEFINITIE

Spending reviews (of algemeen onderzoek van de uitgaven) **zijn diepgaande analyses van de overheidsuitgaven (inclusief belastingheffing) om hervormingsopties in beeld te brengen en te vergelijken**. Hervormingsopties zijn alternatieve, idealiter gekwantificeerde, scenario's waarin over het algemeen wordt voorgesteld de bestaande overheidsuitgaven te verminderen of te herverdelen, na analyse van de doeltreffendheid en efficiëntie ervan (Robinson, 2014; Vandierendonck, 2014). Met het begrip 'doeltreffendheid' wordt beoogd te beoordelen of de doelstellingen van de overheidsuitgaven worden bereikt, terwijl met het begrip 'efficiëntie' wordt bekeken of de doelstellingen van deze overheidsuitgaven tegen lagere kosten kunnen worden bereikt.

Historisch gezien hebben *spending reviews* geleid tot hervormingsopties met budgettaire besparingen voor de staat of met voorstellen voor een herschikking van de uitgaven binnen een constante budgettaire enveloppe, door efficiëntiewinst (Robinson, 2014). Meer recente benaderingen inzake *spending reviews* stellen soms hervormingsopties voor die te overwegen zijn indien ruimere publieke middelen voorhanden zijn, dit om effectieve en efficiënte inzet van additionele middelen binnen het geanalyseerde domein te bevorderen (Ministerie van Financiën, 2021).

Er kunnen twee soorten hervormingsopties worden onderscheiden:

- **'Parametrische' hervormingsopties**, waarbij wijzigingen van de parameters van de onderzochte overheidsuitgaven worden voorgesteld (bv. wijziging van het bedrag van een subsidie of toewijzing). Dit type hervorming kan gewoonlijk op korte termijn worden uitgevoerd (geïntegreerd in de begroting van het jaar volgend op de *spending review*);
- **'Structurele' hervormingsopties**, waarbij ingrijpender wijzigingen in de onderzochte overheidsuitgaven worden voorgesteld. Dit zijn veranderingen in de gebruikte instrumenten (keuze van normen, belastingen, doelpopulatie, enz.) en/of in het beheer van het beleid (procedures, personeel, insourcing/outsourcing, enz.). De effecten van 'structurele' hervormingsopties zullen pas in de loop der jaren op middellange termijn geleidelijk merkbaar worden (integratie in een meerjarenbegroting).

Spending reviews kunnen 'volledig' of 'specifieke' zijn, afhankelijk van de omvang van de onderzochte uitgaven (Zielinski *et al.*, 2019):

- Bij **'volledige' of grootschalige *spending reviews*** (*comprehensive reviews*) worden alle of een groot deel van de overheidsuitgaven geanalyseerd (tussen 20% en 100% van het overheidsbudget volgens de OESO-definitie van 'volledige' *spending reviews*). In de praktijk zijn de grootschalige *spending reviews* in verschillende 'specifieke' *spending reviews* onderverdeeld. Dus dit gebeurt door een groot aantal 'specifieke' *spending reviews* uit te voeren;
- **Zogenoemde 'specifieke' *spending reviews*** (*specific spending reviews*) zijn analyses van een vooraf bepaald deel van de begrotingsuitgaven. Ze zijn dus meer of minder specifiek op een uitgaventhema gericht (bijvoorbeeld gezondheid, onderwijs, sociale zekerheid). De OESO maakt een onderscheid tussen 'beperkte specifieke' *spending reviews* (tot 5% van het overheidsbudget) en 'uitgebreide specifieke' *spending reviews* (tussen 5% en 20% van het overheidsbudget).

1.2. NAGESTREEFDE DOELSTELLINGEN

In het algemeen dragen *spending reviews* aan het verbeteren van het begrotingssaldo door in te grijpen aan de kant van de overheidsuitgaven en soms aan de inkomstenkant, maar daarnaast spelen verschillende additionele doelstellingen (Robinson, 2014 ; Bova *et al.*, 2020 ; Tryggvadottir, 2022 ; Doherty & Sayegh, 2022) :

- **De regering een betere controle geven over haar globale uitgavenniveau**: kan de raming van de uitgaven worden verduidelijkt en kunnen eventuele doublures of onnodige uitgaven worden opgespoord?
- **Verbetering van de samenhang tussen uitgaven en overheidsprioriteiten**: voldoen deze uitgaven aan de huidige prioriteiten van de overheid?
- **Verbetering van de doeltreffendheid en efficiëntie van de overheidsuitgaven**: is de verdeling van de overheidsuitgaven doeltreffend en efficiënt (zie glossarium)?

Deze doelstellingen zijn volgens het OESO-onderzoek van 2020 gemeenschappelijk voor de verschillende landen die *spending reviews* toepassen (OESO, 2021).

Spending reviews omvatten analyses die in het algemeen zijn gebaseerd op twee belangrijkste criteria: effectiviteit en efficiëntie (Robinson, 2014; Vandierendonck, 2014):

- Welke hervormingsopties verbeteren de doeltreffendheid van de overheidsuitgaven om een bepaald probleem aan te pakken?
- Welke hervormingsopties verbeteren de efficiëntie (minimaliseren van het gebruik van middelen om de doelstelling te bereiken)?

Die twee hoofd criteria zijn nuttig voor zowel 'volledige' als 'specifieke' *spending reviews* en kunnen worden aangevuld met extra criteria die in deze gids in punt 7.1.1 worden voorgesteld.

1.3. ENKELE CONCEPTEN VAN OVERHEIDSFINANCIËN

Het begrip **overheidsfinanciën** verwijst tegelijk naar de middelen- (de ontvangsten) waarover de entiteiten met een eigen begroting, zoals een staat of een regio beschikken en naar de uitgaven die ze doen om hun beleidsmaatregelen uit te voeren.

Het begrotingsevenwicht is een van de zes fundamentele begrotingsbeginselen[1]. Begrotingsevenwicht houdt in dat het bedrag dat aan overheidsuitgaven wordt toegewezen, gelijk (of in grote lijnen) overeenkomt met het bedrag aan ontvangsten in een bepaald kalenderjaar.

Het begrotingssaldo (of financieringssaldo) komt overeen met het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven in een bepaald jaar. Wanneer de uitgaven de inkomsten overtreffen, spreken we van een overheidstekort (of financieringsbehoefte)[2]. Een overheidstekort heeft dus betrekking op een bepaald kalenderjaar (soms begrotingsjaar genoemd)[3].

In de praktijk betekent een overheidstekort van een budgettaire entiteit dat de entiteit verplicht is financieringsbronnen of uitgavenverlichtingen te vinden en op de financiële markten te lenen om haar geplande uitgaven te kunnen doen. Wanneer de overheidsfinanciën van een staat verslechteren, kunnen de ratingbureaus de rating van de betrokken staat verlagen. Een goede rating betekent dat de staat gemakkelijker toegang krijgt tot krediet.

Verder **verwijst het primaire saldo naar het financieringssaldo exclusief schuldendienst (kapitaal en rente)** voor deze periode. Het primaire saldo geeft dus een beter beeld van de inspanning van een budgettaire entiteit om de inkomsten en uitgaven gedurende een jaar weer in evenwicht te brengen, ongeacht de last van de in het verleden opgelopen schuld.

De hervormingsopties die uit de *spending reviews* naar voren komen, zijn gericht op fiscale consolidatie en/of het vrijmaken van fiscale ruimte (Vandierenconck, 2014 ; Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018):

- **Fiscale consolidatie** wordt gewoonlijk nagestreefd wanneer de tekorten van landen niet voldoen aan nationale of supranationale fiscale normen (meestal na economische crisissen). Fiscale consolidatie houdt vaak in dat de belastingen worden verhoogd of de overheidsuitgaven worden verlaagd. Bij fiscale consolidatie worden de besparingen uit de *spending review* niet opnieuw geïnvesteerd in andere soorten overheidsuitgaven. Deze aanpak wordt bij een *spending review* gewoonlijk gekozen om het algemene uitgavenniveau te verlagen, voor een boekjaar of op middellange termijn (drie tot vijf jaar).
- **Het vrijmaken van fiscale ruimte** betekent dat hervormingsopties worden voorgesteld die besparingen op bepaalde overheidsuitgaven mogelijk maken en dat die besparingen worden ingezet voor andere prioritaire overheidsuitgaven.

1 Aan het begrotingsrecht liggen zes beginselen ten grondslag: eenjarigheid, eenheid, universaliteit, specialiteit, openbaarheid en evenwicht. (bron: GOB-BFB)

2 Omgekeerd komt een positief financieringssaldo overeen met een begrotingsoverschot of financieringscapaciteit.

3 Het overheidstekort mag niet worden verward met de overheidsschuld, die het resultaat is van de opeenstapeling van tekorten over verschillende jaren.

Kader 1: Financieringssaldo van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De gewestelijke vooruitzichten die door het Federaal Planbureau in samenwerking met BISA, IWEPS en Statistiek Vlaanderen worden gepubliceerd, geven een overzicht van de overheidsfinanciën van alle gefedereerde entiteiten (Federaal Planbureau, 2022a).

Het begrotingstekort van de Gemeenschappen en Gewesten als geheel was in 2021 gelijk aan 1,8% van het Belgische bbp, waarvan 0,3 pp afkomstig was van het overheidstekort van het BHG (exclusief de Gemeenschapscommissies, die elk minder dan 0,01 pp vertegenwoordigden).

Meer bepaald bedroeg het primair saldo van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (d.i. het financieringssaldo exclusief rentebetalingen) in 2021 -1 383 miljoen euro en dat van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie +129 miljoen euro.

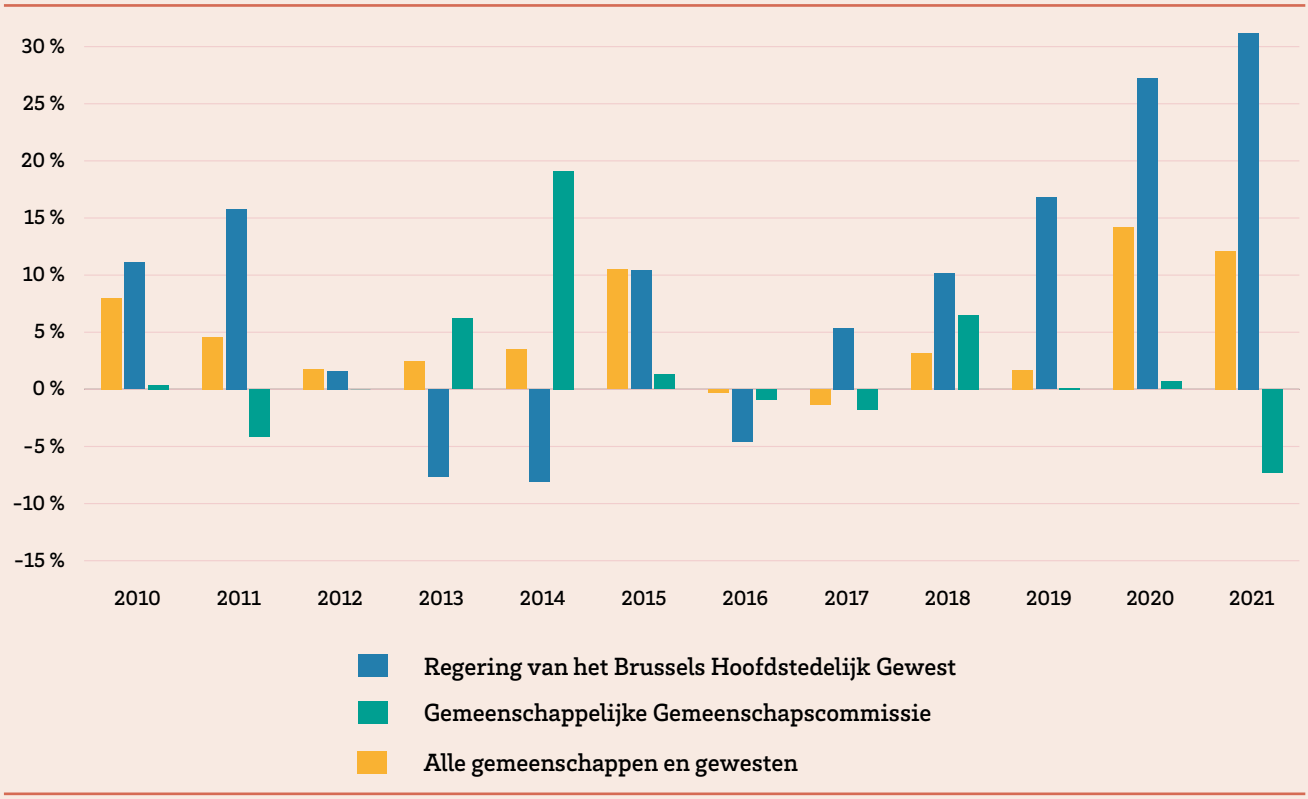
De verschillen in bevolkingsomvang en verdeling van de bevoegdheden maken een vergelijking van de tekorten van de gefedereerde entiteiten niet mogelijk. Daartoe stelt het Federaal Planbureau voor de indicator van het financieringssaldo als percentage van de begrotingsomvang[1] te gebruiken (zie glossarium) (Federal Planbureau, 2022b).

Deze uitdrukking in relatieve termen stelt voor het financieringssaldo uit te drukken als percentage van de definitieve gecorrigeerde primaire uitgaven, met de bedoeling dichter bij de discretionaire begrotingsbevoegdheid te komen, d.w.z. om het financieringssaldo waarover de budgettaire entiteit controle heeft, beter weer te geven.

Uit de evolutie van deze indicator blijkt dat het overheidstekort van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (exclusief de Gemeenschapscommissies) sterker toeneemt dan dat van alle Gemeenschappen en Gewesten samen. Het financieringssaldo van het BHG gaat dus van +4,6% van zijn begrotingsomvang in 2016 (begrotingsoverschot) naar -31,2% in 2021 (begrotingstekort); tegenover +0,3% in 2016 en -12,1% in 2021 voor alle Gemeenschappen en Gewesten samen, als percentage van hun begrotingsomvang. Het financieringssaldo van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie komt overeen met +7,3% van haar begrotingsomvang in 2021 (zie figuur 1).

In deze context van stijgende overheidstekorten vormen *spending reviews* een van de instrumenten (naast andere) om het niveau van de overheidsuitgaven te beheersen.

FIGUUR 1
Overheidstekort (in % van de begrotingsomvang)



Bron: Federaal Planbureau; berekeningen BISA
Nota: Waarden boven nul staan voor begrotingstekorten en waarden onder nul voor begrotingsoverschotten.

1 De begrotingsomvang van de gefedereerde entiteiten wordt berekend door het Federaal Planbureau op basis van gegevens van INR.

1.4. INTEGRATIE IN DE BEGROTINGSCYCLUS

De timing van de *spending reviews* wordt gewoonlijk aangepast aan de begrotingscyclus, zodat hervormingsopties (zie glossarium) **kunnen worden besproken bij de opstelling van de jaarlijkse en meerjarig begrotingen** (Vandierendonck, 2014; Lau, 2020; Tryggvadottir, 2022).

De begrotingscyclus (zie glossarium) is in feite gespreid over een periode van drie jaar, bestaande uit de opstelling van de begroting (jaar t-1), de uitvoering van de begroting (jaar t) en de afsluiting en evaluatie van de begroting (jaar t+1). Het proces van de *spending review* vindt plaats op het moment dat de begroting wordt opgesteld. Het kan worden afgestemd op de begrotingscyclus of in de begrotingscyclus worden geïntegreerd:

- In het geval van afstemming op de begrotingscyclus moeten de hervormingsopties die voortvloeien uit de *spending reviews* beschikbaar zijn voor de jaarlijkse begrotingsonderhandelingen, zodat zij in de jaarlijkse of meerjarenbegroting kunnen worden geïntegreerd. In het geval van afstemming staat het proces echter los van de voorbereiding van de jaarlijkse begroting: de bespreking van de verschillende hervormingsopties door de betrokken ministers vindt plaats buiten de begrotingsonderhandelingen om, maar worden vervolgens opgenomen in de begroting;
- In het geval van integratie wordt het proces van de *spending review* een onderdeel van de begrotingscyclus, wat betekent dat hervormingsopties rechtstreeks in de vergaderingen ter voorbereiding van de begroting worden besproken.

Landen kiezen voor integratie of afstemming, afhankelijk van het gewenste effect (Vandierendonck, 2014; Robinson, 2014; Zielinski *et al.*, 2019; Bova *et al.*, 2020).

- In het geval van integratie in de begrotingscyclus **zijn de fiscale doelstellingen direct zichtbaar** in de opsomming van de hervormingsopties in de begroting, wat de geloofwaardigheid van de gemaakte keuzes ten goede komt. Idealiter kan een specifiek budget voor *spending reviews* worden gereserveerd en gekoppeld aan een officieel mandaat. Bovendien wordt de **transparantie tegenover de burgers** gewaarborgd doordat de begroting wordt gepubliceerd.
- In het geval van zowel afstemming als integratie in de begrotingscyclus verwachten de landen gunstige effecten, zoals de mogelijkheid om **budget vrij te maken voor nieuwe hervormingen, of de ontwikkeling van een cultuur van doeltreffendheid en efficiëntie** als voortdurende inspanning van de beleidsmakers en de administratie. Ten slotte vergroot de integratie van het proces van de *spending reviews* in de begrotingscyclus over het algemeen de **politieke steun** voor hervormingsopties en de kans dat deze worden uitgevoerd.

Slechts drie EU-lidstaten hebben de resultaten van de *spending reviews* formeel in de begrotingsplanning geïntegreerd.

Zo hebben **het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Denemarken** (zie bijlage) **het proces van de *spending reviews* geïntegreerd in de opstelling van de meerjarenbegroting** (middellange termijn, drie tot vijf jaar). Een tijdshorizon op middellange termijn maakt de uitvoering mogelijk van 'structurele' hervormingsopties die ingrijpende veranderingen met zich meebrengen, bijvoorbeeld op wetgevingsgebied (Tryggvadottir, 2022). Door hervormingsopties te integreren in een meerjarenbegroting kan ook rekening worden gehouden met efficiëntiewinsten op middellange termijn. Dit verbetert de geloofwaardigheid op de markten (naleving van de begrotingsregels) en bij de administraties (naleving van de totale enveloppe) (Balls, 2020).

Kader 2: Opstelling van de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De begrotingscyclus van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat uit drie perioden (voorbereiding in jaar t-1, uitvoering in jaar t en afsluiting in jaar t+1).

De voorbereidingsperiode voor de initiële begroting bestaat uit twee opeenvolgende fasen[1]:

- **Administratieve fase**: opstelling, goedkeuring en verspreiding van de begrotingsomzendbrief met de planning en de richtsnoeren voor de uitwerking van de begroting (februari-maart), opvolging van de begrotingsvoorbereiding door de administraties en instellingen (april-juni), vervolgens adviezen van verschillende organen die belast zijn met de begrotingscontrole (Directie Begroting en Inspecteurs van Financiën - juli-augustus), en ten slotte bilaterale vergaderingen tussen de administraties en hun voogdijkabinetten (september-oktober);
- **Parlementaire fase**: het Parlement bespreekt de voorgestelde begroting en stemt over de begroting voor het jaar t (november-december).

De aanvankelijke begroting van alle Brusselse overheden wordt aan de burgers voorgesteld op de website budget.brussels. In deze begroting zijn de begrotingen van de volgende Brusselse overheden samengevoegd:

- Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als zodanig, evenals openbare instellingen die in de begroting van het BHG worden geconsolideerd, zoals de MIVB of Actiris[2],
- De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (COCOM), die de instellingen Iriscare, Bruss'help en New Samusocial omvat,
- De Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC),
- De Franse Gemeenschapscommissie (COCOF).

In de praktijk is elk van deze Brusselse overheden een volwaardige budgettaire entiteit, dat wil zeggen dat elk

1 Bron : GOB-BFB.

2 De lijst van openbare instellingen (of openbare eenheden) wordt tweemaal per jaar bijgewerkt en gepubliceerd op de website van het INR (in april en oktober). Bron: ICN.

haar eigen begroting opstelt en bevoegd is voor bepaalde overheidsuitgaven. Ze hebben echter niet allemaal fiscale bevoegdheden en hun inkomsten zijn afhankelijk van overdrachten van andere budgettaire entiteiten. Het Brussels Parlement is georganiseerd in verschillende 'Vergaderingen'. Elk van de bovengenoemde instellingen heeft haar eigen vergadering. Aangelegenheden waarover een akkoord tussen de Brusselse overheden nodig is, worden in de 'Verenigde Vergadering' besproken.

De ontvangsten- en uitgavenbegroting voor het jaar 2023 voor respectievelijk het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn opgenomen in twee afzonderlijk aangenomen documenten (Brussels Parlement, 2022a en 2022b).

Wat de bevoegdheden betreft, is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevoegd voor ruimtelijke ordening, milieu, economie en werkgelegenheid, vervoer, openbare werken, energiebeleid, lokale of ondergeschikte besturen (gemeenten, intercommunales, culturele instellingen), externe betrekkingen en wetenschappelijk onderzoek. De Gemeenschapscommissies (GGC, VGC, COCOF) zijn verantwoordelijk voor cultuur, sport en hulp aan personen op het Brusselse grondgebied.

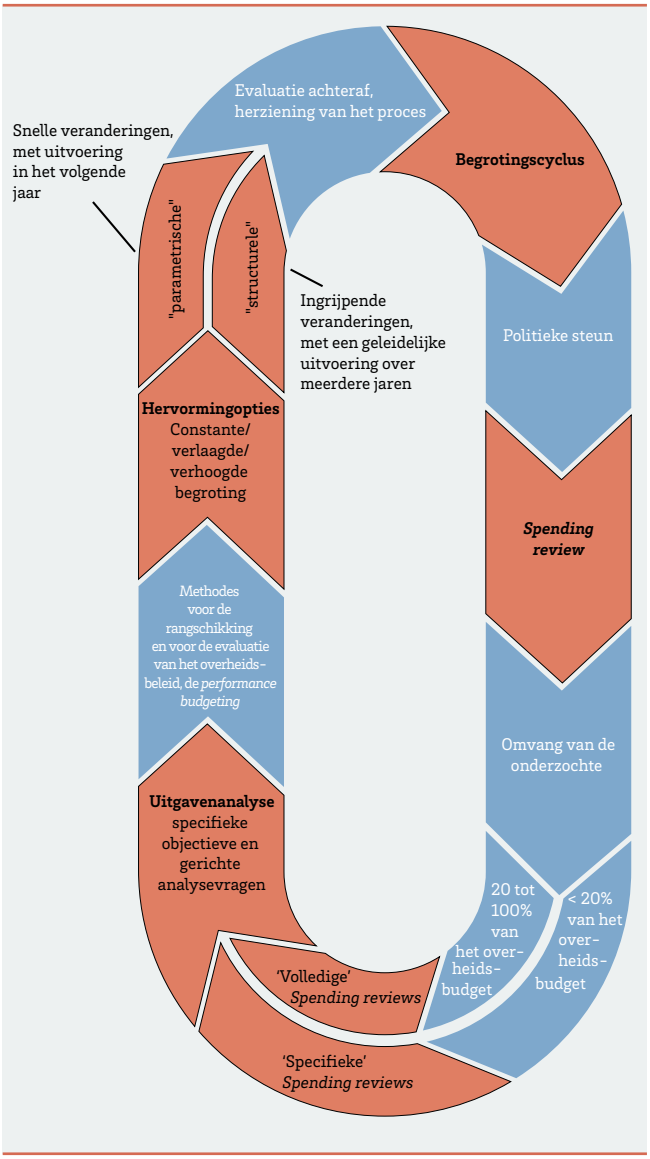
1.5. EEN INSTRUMENT TUSSEN DE ANDERE...

In onderstaande figuur 2 worden de belangrijkste concepten in verband met de definitie van een *spending review* weergegeven.

Om de doelstellingen van controle, prioriteitsbepaling, doeltreffendheid en efficiëntie van de overheidsuitgaven te bereiken, worden voor de *spending reviews* verschillende kwantitatieve methoden gebruikt, waarvan sommige ook worden toegepast bij andere evaluatie- en begrotingsprocedures, zoals rangschikking van het overheidsbeleid, evaluatie van het overheidsbeleid en *performance budgeting*.

Het proces van de *spending reviews* verschilt echter door zijn doelstellingen en resultaten van deze andere instrumenten voor de evaluatie van de overheidsuitgaven. In figuur 3 worden de overeenkomsten en verschillen met deze instrumenten samengevat.

FIGUUR 2 :
Illustratie van de belangrijkste concepten in een *spending review*.



Bron : Schema van de auteurs.

FIGUUR 3

Spending reviews en links naar andere evaluatie- en begrotingsinstrumenten.

<table>
<tr><th>Methodes voor de rangschikking van het overheidsbeleid</th><th>Methodes voor de evaluatie van het overheidsbeleid[1]</th><th>Spending reviews</th><th>Performance budgeting</th></tr>
<tr><td>› Rangschikking van het overheidsbeleid in volgorde van prioriteit of op categorie (bv. doeltreffend/niet doeltreffend)</td><td>› Objectieve analyse van de impact van het overheidsbeleid (definitie en meting van de interventie en het effect ervan in verhouding tot de behoeften van het publiek)
› Vergezeld van advies aan de beleidsmakers over de doeltreffendheid of efficiëntie van de overheidsinterventie, de duurzaamheid of de indirecte impact ervan
› Plus aanbevelingen om de doeltreffendheid of efficiëntie van het overheidsbeleid te verbeteren</td><td>› Gecoördineerde en diepgaande analyse van de lopende uitgaven
› Met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de overheidsuitgaven
› Door hervormingsopties voor te stellen (vermindering van niet-prioritaire of ondoeltreffende uitgaven; herschikking van uitgaven; analyse van financieringsalternatieven)
› Om fiscale ruimte vrij te maken</td><td rowspan="4">› Begrotingspraktijken die middelen koppelen aan meetbare resultaten
› Op basis van budgettaire prestatie-indicatoren
› Met precieze vermelding van de toewijzing van het budget (welk budget voor welke doelstelling)</td></tr>
<tr><td colspan="2">› Resulterend in relevante en degelijke informatie, ex ante, ex durante of ex post, die van fundamenteel belang is voor de spending reviews</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">› Kwantificering van de kosten van het overheidsbeleid
› Evaluatie van de doeltreffendheid en efficiëntie van het overheidsbeleid
› Studie van alternatieven voor bestaand beleid</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>› Verband tussen stijging/daling van de financiering en stijging/daling van de resultaten</td></tr>
</table>

Bron : op basis van Pench & Governatori (2012), Schick (2014), Robinson (2014), Vandierendonck (2014), OESO (2016), Postuła (2018), Sapala (2018), Blazey & Nicol (2018), Fallov & Georgieva-Andonovska (2018), Bova et al. (2020), OESO (2020a), Tryggvadottir (2022).

1 Het BISA heeft deskundigheid in huis op het gebied van de evaluatie van het overheidsbeleid : https://bisa.brussels/wat-is-beleidsevaluatie.

2. HISTORIEK VAN DE *SPENDING REVIEWS*

2.1. EERSTE ERVARINGEN

Nederland is een pionier op het gebied van *spending reviews* (zie bijlage). In de jaren zeventig is in Nederland geëxperimenteerd met een budgetteringsmethode op basis van de door de overheidsdienst uitgevoerde taken (de zogenaamde *task-budgetting*). Op basis van de aldus opgedane ervaring voert Nederland sinds de jaren tachtig processen uit die vergelijkbaar zijn met *spending reviews* (*Interdepartementale Beleidsonderzoeken* – IBO).

Vóór de economische en financiële crisis van 2007 hielden weinig EU-lidstaten zich bezig met *spending reviews*: Het ging vooral om Nederland en Denemarken (sinds de jaren tachtig) en het Verenigd Koninkrijk (sinds de jaren negentig) (Vandierendonck, 2014).

Buiten de Europese Unie integreerde Canada in de jaren negentig jaarlijkse beleidsevaluatiecycli in de opstelling van de begroting. Deze processen (bekend als *programme reviews*) namen een aantal kenmerken van *spending reviews* over (politieke inzet m.b.t. de nagestreefde doelstellingen, analyse van de uitgaven, formulering van hervormingsopties). Deze processen zijn echter niet volgehouden in de tijd omdat de resultaten gemengd waren (Robinson, 2014).

2.2. CRISISSEN EN OVERHEIDSTEKORTEN

Na de economische en financiële crisis van 2007 zijn meer regeringen gebruik gaan maken van *spending reviews* om hun uitgaven te beperken, tegen een achtergrond van sterk stijgende overheidstekorten. Zij streefden er met name naar (Europese Commissie, 2021; Robinson, 2014):

- de weerslag van de economische en financiële crisis op de overheidsfinanciën op te vangen;
- de overheidsfinanciën, die reeds vóór de crisis structureel uit balans waren, gezonder te maken;
- het vertrouwen van de markten te heroveren;
- te voldoen aan de Europese fiscale normen.

Wat de Europese fiscale regels betreft, moeten de lidstaten van de Europese Unie als Economische en Monetaire Unie de regels van het Stabiliteits- en groeipact (verordeningen van 1997, gewijzigd in 2005) naleven, aangevuld met het strengere Begrotingspact (2012). Sommige lidstaten hebben zelf hun eigen regels ontwikkeld, voor of na de aanneming van deze Europese regels. Deze verordeningen stellen grenzen aan de hoogte van het overheidstekort. **De *spending reviews* werden door sommigen gezien als een hulpmiddel om manieren te vinden om de door deze nationale en Europese regelgeving bepaalde uitgavenniveaus te bereiken** (Vandierendonck, 2014).

Zo lanceerde **Frankrijk** in 2007 de RGPP (*Révision générale des politiques publiques*) (OESO, 2012). Binnen dit initiatief werden verschillende hervormingen voorgesteld om de werking van de overheidsadministraties en -diensten te optimaliseren. Daarnaast heeft **Ierland** in 2009 zijn eerste *spending review* uitgevoerd (*Report on the Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes*) (Department of Public Expenditure and Reform, 2019).

Buiten de Europese Unie heeft **Canada** in 2007 het eerder ingevoerde proces van *spending reviews* (het zogenaamde *Expenditure Management System*) herzien, waarbij de nadruk kwam te liggen op de voor de staat gegenereerde besparingen (Robinson, 2014). Ook in 2007 koos **Australië** voor een soortgelijke aanpak (Barrett, 2013).

Een decennium na de economische en financiële crisis van 2007 was het door de *spending reviews* voorgestelde kader voor de analyse van de overheidsfinanciën algemeen gangbaar geworden. Zo hadden 27 van de 33 OESO-lidstaten in 2019 al gebruik gemaakt van *spending reviews,* en nog eens 3 overwogen dit (Zielinski *et al.*, 2019). In de Europese Unie zijn tussen 2016 en 2019 door in totaal 18 lidstaten 46 processen uitgevoerd die als *spending reviews* zijn gekwalificeerd (DG EcFin, 2019).

De gezondheids- en economische crisis als gevolg van de verspreiding van COVID-19 heeft de reeds hoge overheidsschuld van sommige landen **nog verder opgedreven** (Bova & Ciobanu, 2020), met name via overheidsmaatregelen ter ondersteuning van huishoudens en bedrijven. Het conflict in Oekraïne, dat in februari 2022 begon, heeft voor nieuwe onzekerheden gezorgd, met name doordat de prijsstijging van grondstoffen en energieproducten. De regeringen worden opnieuw geconfronteerd met onverwachte overheidsuitgaven voor steun aan kwetsbare huishoudens en voor de opvang van vluchtelingen die het conflict ontvluchten, evenals een mechanische verhoging van de bestaande uitgaven als gevolg van het toegenomen gewicht van de energieposten. **In het licht van deze onzekerheden zouden *spending reviews* nog belangrijker kunnen worden**.

Bij *spending reviews* gaat het echter niet alleen om het vinden van hervormingsopties. Het hele proces is immers van groot belang: er komen talrijke beginselen van goed bestuur bij kijken, evenals onderzoek en analyse van de bestaande of te verzamelen gegevens en beproefde methoden uit met name de evaluatie van het overheidsbeleid. **Het door de *spending reviews* voorgestelde analytische kader is nuttig om de evaluatie van het overheidsbeleid te koppelen aan de begrotingscyclus** (zie glossarius)**, en kan worden gezien als een van de instrumenten om de politieke debatten op kwantitatieve basis te verrijken**. Zo heeft de BHG in 2021 een analyse van haar beheer van de overheidsfinanciën uitgevoerd aan de hand van een boekhoudkundig analysekader (zie kader 3). Deze analyse vormt een aanvulling op de analyses in het kader van de *spending reviews*.

Kader 3: Analyse van het beheer van de Brusselse overheidsfinanciën

In juli 2021 heeft de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een grondige analyse van het beheer van haar overheidsfinanciën (*Public Financial Management systems, PFM*) afgerond, op basis van een internationaal erkende methodologie ter zake (*Public Expenditure and Financial Accountability* – PEFA; AARC, 2021). Hier zijn enkele bevindingen:

- De begroting wordt in grote lijnen nageleefd: de werkelijke uitgaven benaderen de oorspronkelijk geplande uitgaven tussen twee begrotingscycli;
- Het overheidstekort van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is echter hoog, en de strategische investeringsplannen voor de komende jaren zullen de bestaande situatie waarschijnlijk verslechteren;
- Er bestaat een systeem van jaarlijkse doelstellingen, maar die hebben alleen betrekking op specifieke acties voor de jaarlijkse periode, niet op waarneembare resultaten uitgespreid over meerder jaren;
- De administratieve complexiteit van de bevoegdheidsverdeling in het Brussels Gewest vormt een belemmering voor verandering en voor de uitvoering van een strategie van *spending reviews*, want er is sprake van een groot aantal gesprekspartners, elk bevoegd op zijn eigen gebied.

Wat de begrotingscontrole betreft, is het Rekenhof (een collateraal orgaan van het Parlement) belast met de externe controle van de budgettaire, boekhoudkundige en financiële verrichtingen van de Belgische budgettaire entiteiten, waaronder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Rekenhof doet aanbevelingen over de uitvoering van de begroting, maar niet over de doeltreffendheid en efficiëntie van de overheidsuitgaven.

De conclusie van de PEFA-analyse luidt dan ook dat de Brusselse systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën niet garanderen dat de middelen doeltreffend en efficiënt worden toegewezen. Voorts zou het Brussels Gewest zijn cultuur van evaluatie van het overheidsbeleid verder kunnen ontwikkelen. Volgens de aanbevelingen van het PEFA-analyseverslag vormen de *spending reviews* een geschikt instrument om het Brussels Gewest bij al deze veranderingen te begeleiden.

Spending reviews vormen een van de vele instrumenten (naast de evaluatie van het overheidsbeleid, rangschikkingsmethoden en *performance-based budgetting* – zie 1.5), maar zij hebben de bijzonderheid dat ze gekoppeld zijn aan de begrotingscyclus, waardoor het algemene uitgavenniveau op korte en middellange termijn beter in de hand kan worden gehouden.

2.3. IMPULSEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE

In 2016 heeft de Eurogroep (een informeel orgaan bestaande uit ministers van de lidstaten van de eurozone) de lidstaten opgeroepen *spending reviews* uit te voeren om de verdeling van de te verbeteren en de begrotingssaldi te verminderen (Bova *et al.*, 2020). In dit verband heeft de Eurogroep wat zij noemt 'de vier gemeenschappelijke beginselen' vastgelegd, die een kader bieden voor de opzet en ontwikkeling van de *spending reviews* in de komende jaren:

- een sterk en duurzaam politiek engagement;
- identificatie van goede praktijken bij de opzet en uitvoering van *spending reviews*, en opvolging van de uitvoering ervan;
- evaluatie en mededeling aan het publiek inzake de voortgang en de resultaten van de *spending reviews*;
- de formulering van conclusies die stroken met de jaarlijkse en meerjarige begrotingsplanning.

Sindsdien bevordert ook de Europese Commissie het gebruik van *spending reviews* actief in de EU-lidstaten (Bova *et al.*, 2020):

- Door diverse studies uit te voeren om de technische debatten over de *spending reviews* te verrijken;
- Door thematische besprekingen over *spending reviews* te organiseren binnen het Comité voor de economische politiek of andere groepen van lidstaten, zoals de Eurogroep;
- Door de lidstaten aan te moedigen om *spending reviews* uit te voeren, met name in het kader van het Europees Semester;
- Door technische ondersteuning te bieden aan de lidstaten via het DG Reform.

2.4. EN IN BELGIË?

Het door de Raad van de Europese Unie goedgekeurde Belgische Plan voor Herstel en Veerkracht[1] definieert de belangrijkste stappen (inclusief een planning) voor de structurele invoering van *spending reviews* op verschillende overheidsniveaus (federaal en gewestelijk). De toepassing van deze mijlpalen is een voorwaarde voor toegang tot middelen van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (Raad van de Europese Unie, 2021).

De Europese Commissie had België al aanbevolen *spending reviews* uit te voeren voor de periode 2019-2020 om de samenstelling en de efficiëntie van de overheidsfinanciën te verbeteren (*Country-Specific Recommendation 2019* (Europese Commissie, 2019). In 2020 voorziet het Belgische federale regeerakkoord in de verbetering van de kwaliteit van de overheidsdiensten dankzij *spending reviews* en de beginselen van *zero based budgetting*[2].

In het Vlaams Gewest wordt in 2019 het stelsel van de dienstencheques geëvalueerd tijdens een eerste proef-*spending review*, met steun van de Europese Commissie (Gouvernement flamand, 2019). Dit proefproject heeft geleid tot grote belangstelling om meer 'specifieke' *spending reviews* op te zetten en deze te integreren in de begrotingscyclus (zie glossarium) van de Vlaamse overheid. Daarom heeft de Vlaamse regering in 2021 een uitgebreid onderzoek van de uitgaven uitgevoerd. De Vlaamse Regering spreekt niet van een '*volledige*' *spending review* omdat sommige analyses nog kunnen worden uitgediept. Het doel van het onderzoek is echter de doeltreffendheid en efficiëntie van de overheidsuitgaven te verbeteren en een evaluatiecultuur te ontwikkelen, en de analysevragen zijn die van een *spending review* (SERV, 2022). Voor de periode 2022-2024 zullen nieuwe analyses worden uitgevoerd.

Op federaal niveau kreeg de FOD BOSA in 2019-2020 steun van de OESO om een strategie te bepalen voor de integratie van *spending reviews* voor de federale overheid (OESO, 2020b). In 2021 werden drie proef-*spending reviews* uitgevoerd, respectievelijk naar de impact van veralgemeend telewerk op de organisatie en de uitgaven van de federale overheid, naar de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing en naar de efficiëntie van de zorg. In 2022 zijn nog twee *spending reviews* uitgevoerd, en de planning voor de volgende wordt vanaf 2023 opgenomen in de Algemene toelichting bij de begroting[3].

Kader 4: Lancering van *spending reviews* in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In juni 2020 gaf de Brusselse regering aan dat ze onder meer via *spending reviews* een gedetailleerde analyse van haar uitgaven zou maken, met als doel potentiële begrotingsmarges te identificeren die eventueel nieuwe beleidslijnen en investeringen mogelijk zouden kunnen maken, zoals aanbevolen door de Europese Commissie (Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2020, p. 101).

Gezien de complexiteit van het proces en de beperkte ervaring in België, **kreeg het Brussels Gewest** in het kader van het Steunprogramma voor structurele hervormingen (SPSH) **technische bijstand van het DG Reform van de Europese Commissie** bij het ontwerp en de uitvoering van twee proefprojecten.

In 2020 heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest twee 'specifieke' proefprojecten voor *spending reviews* gelanceerd op het gebied van mobiliteit en sociale huisvesting. Het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA), Brussel Financiën en Begroting (GOB-BFB) en de administraties die betrokken zijn bij die *spending reviews* (respectievelijk Brussel Mobiliteit en Brussel Huisvesting) waren hierbij betrokken. De resultaten zijn in juli 2022 aan de parlementaire commissie gepresenteerd.

Eveneens in juli 2022 heeft de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een strategie goedgekeurd voor de structurele integratie van *spending reviews* in de begrotingscyclus (zie glossarium) van het Gewest. Deze strategie bestaat uit een concreet tijdschema en *spending reviews* voor 2022 en 2023 (BHR, 2022). De Brusselse Hoofdstedelijke Regering zal twee 'specifieke' *spending reviews* per jaar definiëren, uit te voeren tussen oktober van het jaar t en juni van het jaar t+1, met het oog op integratie in de begrotingscyclus van het jaar t+2.

Het Belgisch Plan voor Herstel en Veerkracht biedt een kader voor de maatregelen in het Brussels Gewest:

- Voor eind 2022: Het Brussels Gewest zal een strategie bepalen voor de structurele integratie van *spending reviews* in de begrotingscyclus (reikwijdte, planning, doelstellingen van de *spending reviews*, verdeling en omschrijving van de taken van de betrokken entiteiten, criteria voor de selectie van de onderwerpen van de *spending reviews*, communicatie over de resultaten, evaluaties achteraf en gegevensverzameling). Deze strategie zal met name gebaseerd zijn op de PEFA-analyse;
- Voor eind 2023: Het Brussels Gewest zal aantonen dat met de resultaten van de *spending reviews* rekening wordt gehouden in zijn jaarlijkse en meerjarige begrotingsplanning, via de opstelling van de begroting 2024;
- Voor eind 2024: Het Brussels Gewest zal de *spending reviews* van 2023 en 2024 achteraf evalueren.

1 In het kader van het Europees herstelplan 2021 (NextGenerationEU en het belangrijkste instrument daarvan, de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht) hebben de EU-landen specifieke plannen gemaakt, volgens de aanbevelingen van het Europees Semester voor elk land.

2 Het beginsel van *zero based budgeting* is dat alle uitgaven in een begroting in elke begrotingsperiode moeten worden verantwoord, uitgaande van een op te stellen nulbegroting. We beginnen elke periode bij nul.

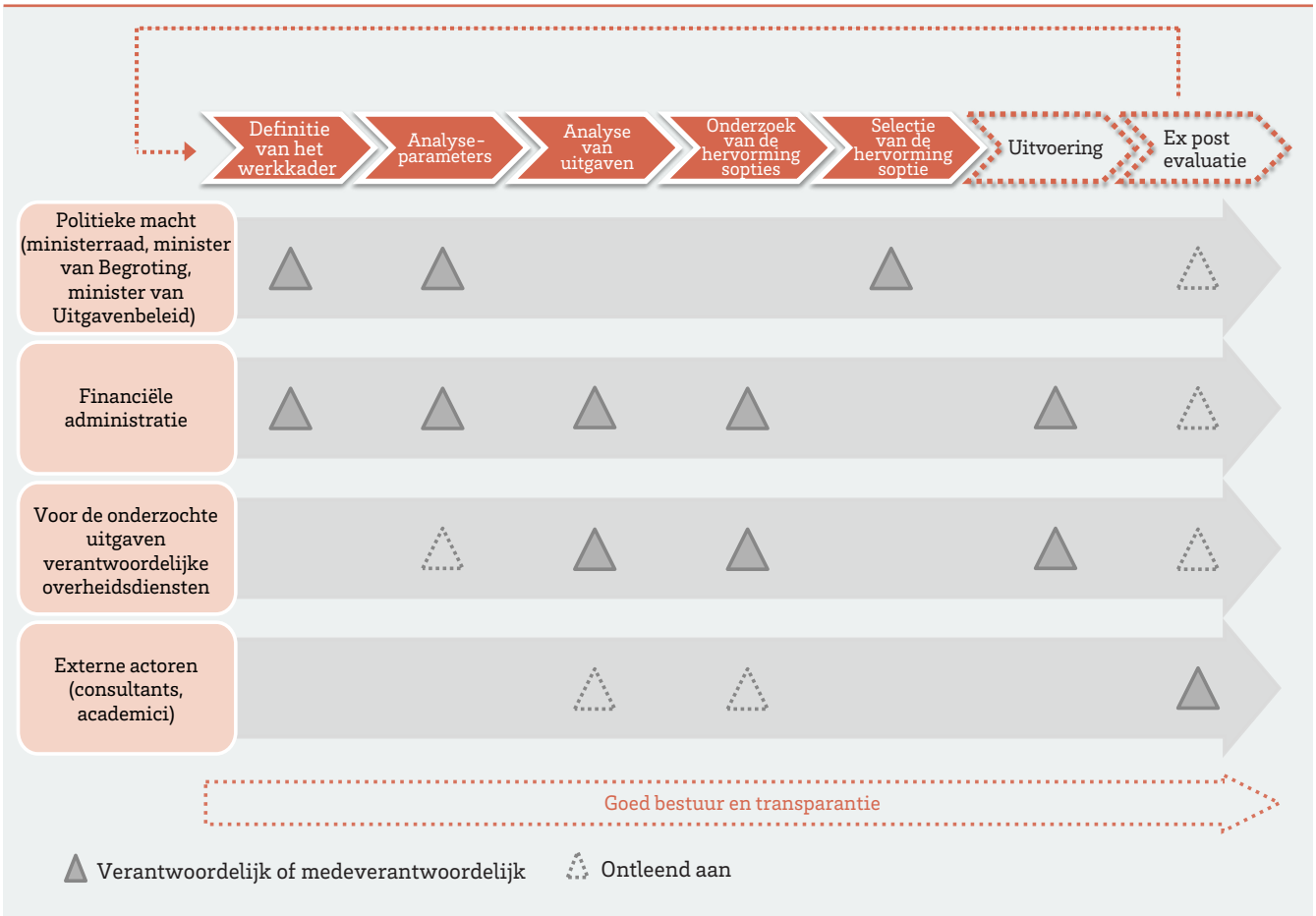
3 BOSA, Spending reviews.

3.
STAPPEN IN EEN *SPENDING REVIEW*

Een *spending review* omvat de realisatie van verschillende opeenvolgende of transversale stappen. In de bestaande literatuur over *spending reviews* wordt systematisch verwezen naar Vandierendonck (2014) en Robinson (2014), twee experts van respectievelijk de Europese Commissie en de OESO zijn. Zij schuiven twee verschillende kaders naar voor inzake het vaststellen van de belangrijke stappen van de *spending review*, maar de belangrijkste beginselen zijn vergelijkbaar. Deze publicatie herneemt de gestructureerde stappen van Robinson (2014), samen met elementen van Vandierendonck (2014), Fallov & Georgieva-Andonovska (2018) en Doherty & Sayegh (2022) (zie figuur 4).

De stappen van de *spending review* worden in de volgende hoofdstukken nader toegelicht. Elke stap is essentieel en moet volledig worden voltooid vooraleer de volgende stap kan worden gezet, om het succes van de *spending review* te waarborgen. **De goede praktijken op het vlak van bestuur, transparantie en evaluatie** die voor deze stappen op transversale manier plaatsvinden, zijn overigens essentiële elementen voor het goede verloop van de *spending review*. Deze goede praktijken worden daarom in een apart hoofdstuk gepresenteerd, als inleiding op de hoofdstukken over de chronologische stappen van een *spending review*.

FIGUUR 4 :
Belangrijke stappen van een *spending review* en betrokkenheid van de belanghebbenden gedurende de volledige *spending review*.



Bron: Schema van de auteurs, aangepast op basis van Vandierendonck (2014), Robinson (2014) en Tryggvadottir (2022).

Robinson (2014) onderscheidt vier stappen die chronologisch moeten worden uitgevoerd tijdens de volledige *spending review*:

1. **Fase van de definitie van het werkkader**: de politieke autoriteit verbindt zich tot verscheidene ontwerpelementen van het proces, die gedurende verscheidene cycli van *spending reviews* van kracht kunnen blijven (dekking van de geanalyseerde uitgaven, reikwijdte van de spending reviews ('volledig' of 'specifiek'), belangrijkste criteria voor de analyse van de uitgaven, tijdschema en mandaten. Dit is een fase van **politiek engagement op een hoog besluitvormingsniveau**. Deze stap luidt het begin van het proces in.
2. **Beslissing inzake de analyseparameters**: de specifieke doelstellingen van elke *spending review* die vóór de volgende begrotingsvoorbereiding wordt uitgevoerd, worden bepaald, evenals de omvang van de uitgaven die door elke 'specifieke' *spending review* worden geanalyseerd en het type analyse (met betrekking tot het overheidsbeleid, processen of administraties). Het gaat om een ontwerpfase van elke *spending review* over een specifiek thema. De verwachte resultaten voor elk van deze 'specifieke' *spending reviews* worden in dit stadium vastgesteld.
3. **Fase van uitgavenanalyse en het zoeken naar hervormingsopties**: deze fase vormt de kern van de analyses van de *spending review* en heeft tot doel hervormingsopties voor te stellen. Deze fase omvat volgende stappen een diagnosestelling van de uitgaven, analyse van de effectiviteit en efficiëntie van deze uitgaven, toetsing van de uitgaven aan andere criteria zoals de haalbaarheid en formuleren van voorstellen voor hervormingsopties volgens de doelstellingen die aan het begin van de *spending review* zijn vastgesteld.
4. **Selectie van de hervormingsoptie**: afhankelijk van de mandaten waartoe tijdens de definitie van het werkkader is besloten, kiezen de politieke autoriteit of de ambtenaren de uit te voeren hervormingsoptie.

In deze publicatie wordt in een vijfde stap de aandachtpunten voor de uitvoering beschreven van de gekozen hervormingsoptie na elke 'specifieke' *spending review*. Deze laatste stap maakt als dusdanig geen deel uit van de *spending review* maar is er onlosmakelijk mee verbonden (Vandierendonck, 2014).

4. GOED BESTUUR EN *SPENDING REVIEWS*

4.1. ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Spending reviews zijn complexe processen die deskundigheid op vele gebieden vereisen: kennis van administratieve en budgettaire operaties, gegevensanalyse en modellering/raming van kosten en bijbehorende overheidsuitgaven, beoordeling van interne overheidsprocessen, projectbeheer, enzovoort (Vandierendonck, 2014; Tryggvadottir, 2022).

Om ervoor te zorgen dat aan het eind van het proces operationele hervormingsopties worden voorgesteld, moet aan het begin van de *spending review* een bestuursmodel worden opgezet en moeten de taken en verantwoordelijkheden van alle belanghebbenden worden vastgesteld.

In dit deel wordt een verdeling van de verantwoordelijkheden voorgesteld tussen de politieke autoriteit, een stuurgroep, werkgroepen en hun respectieve secretariaten. De rollen die bij deze stakeholders horen zijn grotendeels overgenomen uit Fallov & Georgieva-Andonovska (2018). Praktijken uit buitenlandse ervaringen worden ter illustratie aangehaald. Deze rolverdeling kan variëren naar gelang van de landen en regio's die de uitgaven evalueren.

Politieke autoriteit

De politieke autoriteit moet proactief optreden in alle stadia van een *spending review*, van ontwerp tot uitvoering. Met 'politieke autoriteit' wordt de Ministerraad bedoeld, of meer bepaald de actoren die binnen de Raad bij het proces betrokken zijn: de minister-president, de minister van Begroting en de ministers die belast zijn met de te controleren uitgaven.

De politieke autoriteit neemt de volgende rollen op zich:

- Ze selecteert de te herziene uitgaven;
- Ze definieert de nagestreefde doelstellingen van de *spending reviews* ;
- Ze benoemt de belanghebbenden en bepaalt hun mandaten:
  - Stuurgroep (indien aanwezig),
  - Werkgroep(en)
  - Secrétariaat(s) van de werkgroep(en);
- Ze keurt de kadernota's van de 'specifieke' *spending reviews* goed;
- Aan het eind van het project beslist ze over de hervormingsoptie die in de jaar- of meerjarenbegroting moet worden opgenomen;
- Ze beslist over de communicatiestrategie naar het publiek toe.

Ter illustratie, **in het Verenigd Koninkrijk** starten de eerste minister en het ministerie van Financiën samen de *spending review*. Dit draagt bij tot de verantwoordingsplicht van andere belanghebbenden (waaronder de administraties), in die zin dat de eerste minister en de minister van Financiën zich niet alleen met het proces bezighouden maar dat zij ook aandacht zullen hebben voor de naleving van de meerjarenbegroting die zal voortvloeien uit de besluiten die naar aanleiding van de *spending reviews* worden genomen. De signalen die de politieke autoriteit en het ministerie van Financiën uitsturen met betrekking tot hun engagement zijn cruciaal voor het ontwikkelen van de motivatie van andere belanghebbenden om hun 'specifieke' *spending reviews* uit te voeren (Balls, 2020).

Stuurgroep

De stuurgroep (of coördinatiegroep) bestaat **uit verschillende overheidsorganen, die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van het kader voor alle *spending review*** van een begrotingsentiteit (OESO, 2019). De stuurgroep neemt de rol van coördinator op zich zodat verschillende 'specifieke' uitgavenonderzoeken tegelijkertijd kunnen worden uitgevoerd. De stuurgroep bestaat uit hooggeplaatste leden van de administratie met goede expertise op het gebied van administratieve werking, budget- en projectbeheer. Het wordt vaak gevormd binnen de financiële administratie. De in de stuurgroep benoemde personen zijn zo goed mogelijk vertrouwd **met de werking van de overheidsdiensten en beschikken over deskundigheid op het gebied van methodologie en projectbeheer**. Het is belangrijk dat al deze vaardigheden aanwezig zijn (Tryggvadottir, 2022).

De stuurgroep moet een mandaat hebben dat op een hoog hiërarchisch niveau (d.w.z. op politiek niveau) wordt vastgesteld, zodat een geloofwaardige samenwerking met ministers en overheden tot stand komt. Het kan een eenmalig of een vast team zijn, maar enige continuïteit verdient de voorkeur om deskundigheid op te bouwen. Het bestaan ervan is bijzonder nuttig wanneer de bij de oefening betrokken begrotingsentiteit weinig deskundigheid heeft op het gebied van uitgavencontroles.

De stuurgroep heeft een politiek mandaat voor de volgende taken:

- Ze stelt zich ter beschikking van de werkgroepen in geval van twijfel over de richting van de analyses (bv. als de doelstellingen niet voldoende gedefinieerd zijn), zodat de werkgroepen kwalitatief hoogwaardige, apolitieke analyses kunnen maken;
- Zij zorgt voor de deelname van de verschillende betrokken overheidsdiensten;
- Zij lost conflicten binnen de werkgroepen op;
- Zij coördineert het project (deliverables, bewaking van het tijdschema, enz;);
- Zij zorgt voor de communicatie tussen de betrokken actoren en kan optreden als tussenpersoon tussen de werkgroepen en de politieke autoriteiten;
- Ze keurt de eindverslagen goed, met inbegrip van de voorstellen voor hervormingsopties.

De stuurgroep wordt idealiter voorgezeten door een van haar leden.

In de meeste landen wordt de sturende rol vervuld door de **minister van Financiën**. Nederland, de Verenigde Staten, Duitsland, Polen, Slovenië en Zweden gaan op die manier te werk. De rol van de **administratie voor Financiën en Begroting** is van fundamenteel belang voor het welslagen van de *spending reviews*, vanaf de vaststelling van het werkkader (doelstellingen, mandaten, enz.). Deze administratie is bevoegd om een continuïteit tussen de hervormingsopties en de budgettering te waarborgen. Daarnaast hebben **Letland en Noorwegen** binnen het ministerie van Financiën specifieke eenheden opgericht om de *spending reviews* te coördineren. Deze eenheden ontwikkelen ondersteunende instrumenten voor overheden en consolideren de institutionele expertise op het gebied van *spending reviews* (Tryggvadottir, 2022).

Denemarken daarentegen heeft een afzonderlijke entiteit opgericht om deze rol te vervullen, onder toezicht van de minister van Financiën (zie bijlage). Slechts in enkele landen (Zwitserland, Italië en Luxemburg) houdt het **kabinet van de president of van de eerste minister** toezicht op de *spending reviews*.

Werkgroepen en haar secretariaat

De voor elke 'specifieke' *spending review* aangestelde werkgroep voert de volgende taken uit:

- Ze verzamelt en verwerkt de gegevens die nodig zijn voor de analyse;
- Ze analyseert de doeltreffend en efficiëntie van de uitgaven;
- Ze stelt hervormingsopties voor;
- Ze bereidt de verslagen van de *spending review* voor.

De betrokkenheid van de overheid waarvan de uitgaven worden herzien is belangrijk, omdat zij het meest bevoegd is om hervormingsopties voor te stellen die aan het haalbaarheidscriterium voldoen en vervolgens verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. Daarom is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat de *spending review* door deze administratie wordt gesteund en in handen wordt genomen (Tryggvadottir, 2022).

De werkgroepen zijn idealiter samengesteld uit personen met aanvullende expertises: deskundigen van de administratie met budgettaire, methodologische en uitgavenspecifieke expertise, en eventueel externe deskundigen (academici, leden van onderzoeksinstellingen, particuliere consultants, onafhankelijke overheidsinstellingen). De expertise binnen de werkgroepen moet kennis van de administratieve werking en combineren met vaardigheden op het gebied van gegevensverwerking en evaluatie. De integratie van mensen met verschillende achtergronden (zowel van verschillende overheden als met verschillende vaardigheden) in het secretariaat en de werkgroepen draagt bij tot het succes van het proces (kennisuitwisseling, coördinatie, communicatie) (Hers, 2022).

In Nederland worden de uitgavenanalyses die de kern vormen van de *spending review* uitgevoerd door een werkgroep binnen de overheid vergezeld van externe experts, en gecoördineerd door het ministerie van Financiën. De samenstelling van de werkgroep verschilt al naar gelang het onderwerp van de *spending review*. De samenstelling van werkgroepen in Nederland kan als voorbeeld dienen. In Nederland zijn deskundigen in de werkgroepen vaak afkomstig van een of meer Planbureau's (Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, Sociaal en Cultureel Planbureau), en bij gelegenheid maken ook wetenschappers deel uit van de werkgroep.

Elke werkgroep van een 'specifieke' *spending review* staat onder toezicht van een eigen secretariaat. Het secretariaat bestaat uit hooggeplaatste leden van de bij de werkgroep betrokken overheidsdiensten.

Binnen elke werkgroep beheert een secretariaat de werkzaamheden:

- Het leidt de werkvergaderingen (kalender, agenda, notulen van de besluiten);
- Het deelt de stuurgroep (of de politieke autoriteiten rechtstreeks) mee hoe het staat met de vorderingen;
- Delegeert taken en stelt realistische doelstellingen voor de werkgroepen vast;
- Het is verantwoordelijk voor de eindverslagen (de validatie en opstelling).

4.2. TRANSPARANTIE

Veel deskundigen moedigen transparantie aan tijdens de gehele *spending review*, op verschillende niveaus. Een hoge graad van transparantie in bepaalde belangrijke stadia draagt bij tot een betere kwaliteit van de *spending review*, met name door de verantwoordingsplicht van de belanghebbenden te verbeteren, de integriteit van en het toezicht op het proces te versterken en te anticiperen op de publieke steun voor latere hervormingsopties (Vandierendonck, 2014; Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018; Tryggvadottir, 2022).

Deze noodzakelijke mate van transparantie kan het proces van *spending review* vertragen omdat het de mogelijkheid biedt kritiek te uiten die leidt tot extra fasen van vraagstelling en rechtvaardiging van het proces, en dus tot politieke inmenging. Hoewel de resultaten bekritiseerd kunnen worden, mag de transparantie de uitvoering van de aanbevelingen van de *spending reviews* niet in gevaar brengen (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018; Escrivá, 2020).

Hoewel de keuze van het niveau van transparantie en vertrouwelijkheid bij de politieke macht berust, wordt transparantie aanbevolen in de volgende belangrijke fasen:

- Publicatie van het bestek, met vermelding van de te analyseren uitgaven, de doelstellingen die kunnen worden nagestreefd voor betreft de nagestreefde winst en andere elementen van het proceskader;
- Publicatie van het eindverslag van de werkgroep;
- Publicatie van het besluit van de regering en de reactie van het Parlement.

Om deze transparantie te waarborgen, kan de stuurgroep (zie glossarium) een communicatiestrategie vaststellen, waarmee zij de voor het doelpubliek geschikte producten (volledige verslagen, samenvattingen en visuele grafieken, persbericht, enz.) voorbereidt.

Ter illustratie:

- **In Nederland** wordt het mandaat van de werkgroep (de opdracht aan de werkgroep) gepubliceerd als bijlage bij de Miljoenennota[1].Het verslag van de werkgroep en het besluit van de regering over de gekozen hervormingsoptie worden permanent openbaar gemaakt op een onlineplatform met alle documenten over de evaluatie van het overheidsbeleid;
- **In Letland** worden de eindverslagen beschikbaar gesteld op de website van het ministerie van Financiën;
- **Het Verenigd Koninkrijk** maakt het volgende openbaar: (1) het werkkader, om te laten zien hoe de resultaten worden verwerkt in de opstelling van regeringsplannen, de jaarlijkse begroting, jaarverslagen en publicaties waarin uitgavenstatistieken worden geanalyseerd; (2) de richtsnoeren, zoals *'The Green Book'*, dat een leidraad biedt voor een reeks methoden om een beter inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en efficiëntie van de uitgaven.

4.3. EVALUATIE EX ANTE, EX DURANTE EN EX POST VAN DE *SPENDING REVIEW*

De deskundigen moedigen de evaluatie aan van elke *spending review* die op verschillende momenten wordt uitgevoerd (Vandierendonck, 2014 ; Postuła, 2018 ; Bova & Ciobanu, 2020):

- ***Ex durante*: de *spending review* wordt tijdens zijn uitvoering geëvalueerd** (om mogelijke disfuncties in het proces op te sporen en te corrigeren vooraleer een besluit wordt genomen);
- ***Ex ante* en *ex post*: de *spending review* wordt geëvalueerd na de uitvoering van de hervormingsoptie** (om het verloop van de *spending review* te evalueren en om de waargenomen baten in perspectief te plaatsen ten opzichte van de uitvoeringskosten). De evaluatie ex post kan ook dienen als evaluatie ex ante voor volgende evaluaties van het overheidsbeleid of voor volgende *spending reviews*.

Uit een onderzoek van de Europese Commissie uit 2019 blijkt dat meer dan de helft van de *spending reviews* niet ex post werd geëvalueerd (Bova & Ciobanu, 2020). Dit betekent dat deze *spending reviews* weliswaar zijn uitgevoerd, maar dat de impact ervan niet is beoordeeld. De ex post evaluatie van het proces als zodanig maakt het mogelijk na te gaan of de *spending reviews* nuttig waren en of zij het gewenste effect hadden.

Dit type evaluatie zou idealiter kunnen worden uitgevoerd door een entiteit die onafhankelijk is van de door haar geëvalueerde *spending review*. In het Vlaams Gewest werd de evaluatie van het algemeen onderzoek van de uitgaven (*Vlaamse Brede Heroverweging*) van 2021 uitgevoerd door de Sociaal-Economische Raad van de Regio (SERV, 2022). De kernvragen uit de interviews en de gehouden enquête werden samen met de resultaten van deze evaluatie gepresenteerd in een rapport dat openbaar kan worden geraadpleegd (Stuurgroep VBHa, 2021).

Via een ex post-evaluatie kan de regering periodiek haar bestuur en goede praktijken inzake *spending review* herzien. De *ex post* evaluatie maakt het mogelijk de deskundigheid te consolideren door de graad van verwezenlijking van de doelstellingen te beschouwen, de succesfactoren en de ondervonden hindernissen te identificeren en een stap terug te zetten ten opzichte van de gebruikte methodologieën (Bova & Ciobanu, 2020; Tryggvadottir, 2022). De evaluatie ex post wordt door de Europese Commissie niet verplicht, maar wordt wel aanbevolen. Als een staat gedwongen wordt het instrument van de *spending reviews* te gebruiken, zal hij er dus niet noodzakelijk voor kiezen extra personeel in te zetten voor een *ex post* evaluatie. Wel kan dit zeer nuttig zijn om te voorkomen dat dezelfde fouten worden herhaald. Meer in het algemeen kunnen *spending reviews* bijdragen tot de

1 De Miljoenennota in het Nederlands geven een overzicht van het budgettaire beleid van het kabinet voor het komende begrotingsjaar, inclusief meerjarenramingen.

ontwikkeling van een evaluatiecultuur. Een reeks goede praktijken ter zake is opgenomen in rapport van de SERV over de evaluatie van de Vlaamse Brede Heroverweging van 2021 (Stuurgroep VBH, 2021b).

4.4. EN IN BELGIË?

Op federaal niveau heeft de bevoegde ministerraad een technische nota over de integratie van *spending reviews* in het begrotingsproces goedgekeurd, waarin een bestuurskader wordt voorgesteld (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2021):

- De Ministerraad beslist over de onderwerpen van de *spending reviews* die uiteindelijk worden gekozen en spreekt zich op het einde van het proces uit over de hervormingsopties;
- Het DG Begroting en Beleidsevaluatie (BOSA) is verantwoordelijk voor het secretariaat van de werkgroepen (samen met de betrokken dienst) en voor het Monitoringcomité. Het Monitoringcomité is een orgaan dat verantwoordelijk is voor het opstellen van regelmatige verslagen over de begrotingssituatie ter voorbereiding van elke begrotingscyclus. Het Monitoringcomité houdt toezicht op de *spending review*;
- Het departement waarop de onderzochte uitgaven betrekking hebben en het Directoraat-Generaal Begroting en Beleidsevaluatie van de FOD BOSA zijn medevoorzitter van werkgroepen waaraan ook de Inspectie van Financiën en eventueel externe deskundigen deelnemen. Voorts wijst de technische nota over de integratie van *spending reviews* op federaal niveau op het belang van evaluatie ex post naarmate de *spending reviews* worden uitgevoerd.

Kader 5: Welk bestuur in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?

De strategie van de regering van het BHG inzake *spending review* (GRBC, 2022) voorziet in werkgroepen waarin verschillende administraties samenwerken: het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (IBSA), Brussel Financiën en Begroting (SPRB-BFB) en elke administratie die betrokken is bij de 'specifieke' *spending review* waarbij deze werkgroep betrokken is.

Externe deskundigen kunnen worden geraadpleegd, maar de eindverslagen van elke 'specifieke' *spending review* zullen worden opgesteld door een beperkt aantal ambtenaren van de administraties die in de werkgroep van deze uitgavenevaluatie aanwezig zijn.
De aanwijzing van een soort stuurgroep (of zelfs de permanente oprichting ervan) zou bijzonder relevant voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn, omdat daarmee de tijdens elke 'specifieke' *spending review* uopgedane expertise kan worden gecentraliseerd en de aanbevelingen voor de begeleiding van kwalitatief hoogstaande spending reviews kunnen worden verspreid

Om terdege te kunnen functioneren te zijn, moet die stuurgroep bestaan uit mensen met sterke vaardigheden op het gebied van projectbeheer, besluitvorming, communicatie, organisatie en planning, beïnvloeding en assertviteit.

De oprichting van een dergelijk ondersteuningsteam binnen een centrale administratie zou een bundeling van kennis mogelijk maken, aangezien de regering verschillende *spending reviews* tegelijk wil uitvoeren, en zou ook de uitwisseling van deskundigheid tussen de verschillende werkgroepen vergemakkelijken. Het is belangrijk dat de samenstelling van de stuurgroep en zijn locatie binnen de Brusselse administraties in overweging worden genomen. Het projectbeheer bepaalt immers zonder twijfel het welslagen van de *spending review*.

4.5. RISICO'S, ANTICIPERENDE EN COMPENSERENDE MAATREGELEN

TABEL 1:
Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's in verband met goed bestuur, transparantie en evaluatie

Risico's	Anticiperende maatregelen	Compenserende maatregelen
Gebrek aan of onvoldoende leiderschap, inadequaat bestuursmodel	De politieke autoriteit bepaalt duidelijk de mandaten van de stuurgroep en van het secretariaat en keurt deze goed in de fasen van de vaststelling van het werkkader en de keuze van de analyseparameters.	De politieke autoriteit herziet de mandaten tijdens het proces of tussen twee begrotingsjaren.
Onvoldoende onafhankelijkheid van de stuurgroep en de werkgroepen	De politieke autoriteit benoemt een onafhankelijke voorzitter voor elke werkgroep. Daarnaast is het secretariaat van elke werkgroep samengesteld uit leden van zowel de financiële administratie als de administratie waarvan de uitgaven worden gecontroleerd; beginsel van geen veto voor voorgestelde hervormingsopties; betrokkenheid van deskundigen op het gebied van zowel de inhoud als de methodologieën, met een bijzondere aandacht voor de kwaliteit van het onderzoek (bijvoorbeeld methodologen, academische onderzoekers, apolitieke onderzoeksbureaus).	
Gebrek aan sociale acceptatie van verandering	De politieke autoriteit bepaalt in de fase van de definitie van het werkkader een duidelijke en gerichte communicatiestrategie, met inbegrip van de doelstellingen van de *spending review*, het beheer van het proces en de motivering van de gekozen hervormingsoptie. De communicatiestrategie is idealiter gedifferentieerd en doelgericht voor de burgers en voor de administraties. Ze wordt in de loop van de *spending review* aangepast om tegemoet te komen aan eventuele weerstanden.	
Vertraagd tijdschema in geval van belangrijke correcties	Het secretariaat van elke werkgroep engageert zich regelmatig voortgangsverslagen uit te brengen (bijvoorbeeld maandelijks of tweewekelijks).	De deliverables (en de resultaten) van de *spending review* kunnen, mits gemotiveerd, worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar.

5. DEFINITIE VAN HET WERKKADER

5.1. GEMEENSCHAPPELIJK KADER VOOR ALLE *SPENDING REVIEWS*

De definitie van het werkkader stemt overeen met de start van de *spending review*. Dit is een fase van politiek engagement waarin belangrijke beslissingen worden genomen. De politieke autoriteit verbindt zich aldus tot een aantal elementen van het projectontwerp, die gedurende verscheidene cycli van *spending reviews* van kracht kunnen blijven: de reikwijdte van de *spending reviews* (dekking van de geanalyseerde uitgaven), criteria voor de selectie van de *spending reviews* waaraan prioriteit moet worden toegekend, het tijdschema en de mandaten van de belanghebbenden die bij de uitgavenevaluatie betrokken zijn.

5.2. OMVANG VAN DE GEANALYSEERDE UITGAVEN

Een eerste besluit dat moet worden genomen betreft de reikwijdte van de geanalyseerde uitgaven: is het beoogde proces een 'volledige' *spending review* of een 'specifieke' *spending review*? (Robinson, 2014; Bova *et al.*, 2020; Zielinski *et al.*, 2019; Tryggvadottir, 2022). Een 'volledige' *spending review* is een grootschalig proces, waarbij meer dan 20% van de uitgaven wordt geanalyseerd, in tegenstelling tot 'specifieke' *spending reviews* (zie 1.1, blz.8).

TABEL 2:
Criteria voor de keuze van de reikwijdte van de *spending review*

	'volledige' spending review	'specifieke' spending review
Doelstelling	**Evaluatie van de doeltreffendheid en efficiëntie van het overheidsbeleid**	
Dekking van de geanalyseerde uitgaven	Een groot deel van de overheidsuitgaven.	Sommige vooraf bepaalde overheidsuitgaven.
Analysevragen	Vaak gemeenschappelijk voor alle 'specifieke' *spending reviews* die samen de 'volledige' spending review vormen.	Eigen aan elke 'specifieke' *spending review*, vooraf te bepalen.
Besparingsdoelstelling	Eventueel een gekwantificeerde besparingsdoelstelling aan het begin van het proces (in euro of als percentage van de uitgaven). In het algemeen zal dit eerder het geval zijn bij 'volledige' *spending review*[1].	
Human resources van de administraties	Gevraagd over alle administraties heen.	Gevraagd bij de administraties die verantwoordelijk zijn voor de geanalyseerde uitgaven en bij de ondersteunende administraties.
Doelmatigheid	De volgende criteria van inzake technische en allocatieve efficiëntie (zie glossarium) hebben alleen zin om te analyseren of de overheidsuitgaven doelmatig zijn, d.w.z. of zij hun doelstellingen bereiken.	
Technische efficiëntie	Verbeterd of niet, afhankelijk van het detailniveau van de uitgevoerde analyses.	Verbeterd voor het deel van de geanalyseerde uitgaven.
Allocatieve efficiëntie	Mogelijke herverdeling van de uitgaven tussen verschillende thema's. Prioritering van de overheidsuitgaven.	Keuze van de hervormingsopties met een mogelijke herverdeling van de uitgaven binnen eenzelfde thema.

1 Voorbeelden van besparingsdoelstellingen van verschillende landen: daling van de nominale uitgaven met 5% op 3 jaar (Canada), daling van de nominale uitgaven met 10% in vier te bepalen domeinen (Kroatië), daling van de nominale uitgaven met 3% per jaar (Verenigd Koninkrijk) (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018).

Elk van deze processen heeft voor- en nadelen, maar de keuze moet zorgvuldig worden overwogen, aangezien een 'volledige' *spending review* veel meer werk en complexiteit met zich meebrengt. In die zin worden grootschalige *spending reviews* het best uitgevoerd wanneer de begrotingssituatie ernstig is of zich in een crisis bevindt (Robinson, 2014). Weinig landen hebben 'volledige' *spending reviews* uitgevoerd: Nederland (in 1981 en 2009), het Verenigd Koninkrijk (verscheidene keren tussen 1998 en 2021) en Ierland (over twee perioden 2012-2014 en 2015-2017).

Daarnaast voeren sommige Europese landen meerdere studies per jaar uit die vergelijkbaar zijn met 'specifieke' *spending reviews*. Dit is het geval in Nederland en Denemarken (sinds de jaren 1980) en in Slowakije (sinds 2016) (Doherty & Sayegh, 2022). **De Europese Commissie beveelt aan 'specifieke' *spending reviews* te gebruiken als proefprojecten om deskundigheid op te bouwen** in landen die nog niet met *spending reviews* zijn begonnen.

Kader 6: Volgende *spending reviews* in het Brussels gewest

Op 20/07/2022 heeft de regering van het BHG een strategie inzake *spending reviews* goedgekeurd. De regering van het BHG verbindt zich ertoe om de komende jaren verschillende 'specifieke' *spending reviews* uit te voeren om haar expertise te consolideren. Het tijdschema en de voorgestelde onderwerpen zijn de volgende:

- oktober 2022 - juni 2023: gezinstoelagen en economisch beleid, zoals investeringen in RD&I;
- oktober 2023 – juni 2024: werkgelegenheidsbeleid (sociale economie en projectoproepen met betrekking tot werkgelegenheid) en beleid inzake geestelijke gezondheid of dakloosheid.

5.3. SELECTIECRITERIA VOOR DE GEANALYSEERDE UITGAVEN

Nadat de regering heeft besloten tot een 'volledige' *spending review* of tot een of meer 'specifieke' *spending review* over te gaan, moet zij precies bepalen welke overheidsuitgaven zullen worden gecontroleerd.

De landen die regelmatig *spending reviews* uitvoeren, hebben elk hun eigen methode ontwikkeld om onderwerpen voor analyse te selecteren. **In Nederland** bijvoorbeeld kan elke administratie onderwerpen voor *spending reviews* voorstellen. **In het Verenigd Koninkrijk** betreffen de uitgaven die in aanmerking komen voor de analyse enkel een bepaalde categorie van uitgaven, namelijk de bedragen die worden toegewezen aan de administraties of erdoor worden verdeeld (aan de organismen die ervan afhangen). Daarom zullen sommige soorten uitgaven niet aan een *spending review* worden onderworpen, zoals pensioenen of rente op schulden (Wheatley *et al.*, 2019).

De selectie van onderwerpen voor *spending reviews* kan ingewikkelder zijn in coalitieregeringen, en de uiteindelijke keuze wordt gewoonlijk gemaakt door het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor de coalitie. **Denemarken, Nederland, Estland en Ierland** werken op die manier. (Zielinski *et al.*, 2019).

De criteria voor de selectie van de onderwerpen voor *spending reviews* zijn uiteenlopend. Het kan gaan om een plotse stijging van de geraamde uitgaven voor bepaald overheidsbeleidsmaatregelen, evaluaties die de inefficiëntie van bepaald overheidsbeleid of bepaalde beleidsterreinen aantonen, overlappende maatregelen met hetzelfde doel, enz. (Hers, 2022). Op Belgisch niveau kunnen de 6de staatshervorming van 2015 en de daaruit voortvloeiende overdracht van bevoegdheden het moeilijk maken om het criterium van de evolutie van de uitgaven te gebruiken, wegens overdrachten tussen de gefedereerde entiteiten.

Hieronder volgt een lijst van criteria, vragen en opties om de politieke autoriteit te helpen kiezen welke uitgaven aan 'specifieke' *spending reviews* zullen worden onderworpen.

TABEL 3:
Algemene criteria voor de selectie van de uitgaven

Criterium	Vragen en opties
Budgettaire entiteit	**De uitgaven van welke begrotingsentiteit worden gecontroleerd?** Opties: De beschouwde begrotingsentiteit kan de centrale regering zijn, specifieke administraties, gefedereerde of lokale entiteiten, enz.
Verticaliteit of horizontaliteit	**Worden de gecontroleerde uitgaven verticaal of horizontaal geanalyseerd?** Opties: De uitgaven die in de *spending review* worden geanalyseerd, kunnen als volgt zijn: › specifiek voor een administratie (verticaliteit), › transversaal over verschillende administraties heen en met hetzelfde doel (horizontaliteit).
Type uitgaven	**Welk type uitgaven moet worden gecontroleerd?** Opties: De geanalyseerde uitgaven kunnen zijn: operationele kosten van de overheidsadministratie, door de wet voorgeschreven verplichte uitgaven, discretionaire uitgaven, belastinguitgaven. Een gedetailleerde analyse van deze verschillende soorten uitgaven kan duidelijk maken welke uitgaven plotseling sterk zijn toegenomen, of welke uitgaven hetzelfde doel hebben en overbodig zijn.
Onderwerp van de analyse	**Wat is het onderwerp van de analyse van de *spending review*?** Opties: Het onderwerp van een *spending review* kan een overheidsprogramma, een proces of een hele administratie zijn. Meer in het bijzonder: › De SR met betrekking tot een of meerdere **overheidsprogramma's** (*programme reviews*) analyseren specifieke programma's om efficiëntiewinsten (lagere kosten voor een ongewijzigd dienstenniveau) of winsten gerelateerd met vermindering van aanverwante diensten vrij te maken; › De SR met betrekking tot een **proces** (*process reviews*) controleren de processen die intern gehanteerd worden in de werking van de overheidsdiensten (bv. IT, RH, management, enz.) om efficiëntiewinsten te behalen. › De SR met betrekking tot een **administratie** als geheel (*agency reviews*) bestuderen zowel de organisatie van de interne processen van de administratie als haar uitgaven (alle programma's van overheidsbeleid waarvoor de administratie verantwoordelijk is).
Mogelijke impact	**Wat is de impact van de *spending review*?** Opties: Het onderwerp van een *spending review* kan worden gekozen aan de hand van de mogelijke impact: grote of beperkte impact, positieve of negatieve impact afhankelijk van de domeinen, verwachte impact op korte, middellange of lange termijn. De impact kan financieel (in euro's) of meetbaar aan de hand van andere indicatoren (economisch, milieu, enz.) zijn.
Eenvoud van de implementatie	**Hoe groot is de kans dat de *spending review* een impact zal hebben? Tegen welke kostprijs? En vanaf wanneer?** Opties: Sommige hervormingen kunnen gemakkelijker uit te voeren zijn dan andere, wat de keuze van het thema van de SR kan beïnvloeden: minder complexiteit, grotere aanvaardbaarheid, enz. Gemakkelijk uit te voeren hervormingen zullen snel effectief zijn, maar sommige meer gevoelige onderwerpen zijn ook de moeite waard om te ontwikkelen, vanwege hun relevantie of hun waarde als herhaalbare analyse.
Informatie en gegevens	**Wat is de bestaande kennis over het onderwerp van de *spending review*? Zijn informatie, gegevens of studies over dit onderwerp beschikbaar?** Opties: De kwaliteit van de analyses en de haalbaarheid van een *spending review* hangen af van de beschikbaarheid van kennis: › Analyses: diagnoses en evaluaties ex ante of ex post van een overheidsbeleid, waarbij eventueel gewezen wordt op ineffectiviteit of inefficiëntie ervan; › Statistieken: gegevens op individueel niveau om de uitgaven en de begunstigden te kwantificeren en zo mogelijk de verwachte resultaten te meten.
Volatiliteit	**Wat is de manoeuvreerruimte wat betreft de gecontroleerde uitgaven (op de eenheidskostprijs of op het volume)?** Opties: De manoeuvreerruimte met betrekking tot de vermindering van de kostprijs per eenheid of van het volume aan uitgaven kan zijn: › relatief klein (bv. uitgaven in verband met een individuele aanvraag, zoals werkloosheidsuitkeringen); › hoog (bijvoorbeeld uitgaven voor grote vaste kosten, zoals vervoersuitgaven).

Bron: Aangepast uit Vandierendonck (2014), Robinson (2014) en Hers (2022).

Kader 7: Selectiecriteria van de uitgaven die worden toegepast op het BHG

Welke criteria moeten in eerste instantie de voorkeur krijgen?

Wij stellen voor deze lijst van criteria te gebruiken als beslissingsboom voor de selectie van uitgaven die prioritair in het Brussels Gewest moeten worden gecontroleerd. **Om de expertise van de Brusselse regering inzake *spending reviews* te consolideren, raden we aan de voorkeur te geven aan de volgende drie criteria: uitgaven van één enkele administratie, met betrekking tot een specifiek overheidsbeleid (type onderwerp) waarvoor de kennis voldoende is**. De overige criteria worden aan het oordeel van de besluitvormers overgelaten.

De volgende lijst bevat echter enkele suggesties voor toepassing in het BHG voor elk van de criteria.

Criterium	Vragen en opties
Budgettaire entiteit	De uitgaven die in het Brusselse Gewest worden gecontroleerd, vallen onder de bevoegdheid van deze twee regeringen: de regering van het BHG of de GGC. De kalender van toekomstige 'specifieke' *spending reviews* voorziet in een keuze van twee onderwerpen per begrotingscyclus, waarbij één keuze systematisch onder de bevoegdheid van de regering van het BHG valt en één keuze onder de bevoegdheid van de GGC. Deze uitgaven kunnen betrekking hebben op een of meer administraties die onder de verantwoordelijkheid van de regering van het BHG of van de GGC vallen, of ook sommige ABI van het BHG. De uitgaven kunnen ook betrekking hebben op de 19 gemeenten van het BHG.
Verticaliteit of horizontaliteit	In eerste instantie raden we aan 'specifieke' *spending reviews* uit te voeren voor de uitgaven van één enkele administratie (verticaliteitscriterium, zie kader 2 voor de lijst van de Brusselse autoriteiten en de daarmee verbonden instellingen). Zodra de deskundigheid is ontwikkeld, zal het mogelijk zijn de complexiteit van de analyses uit te breiden en transversale *spending reviews* te overwegen (horizontaliteit): › Door gemeenschappelijke processen voor meerdere organisaties te identificeren: – Bepaalde transversale uitgaven, zoals de aankoop van ICT-diensten of exploitatiekosten, in kaart brengen aan de hand van aanbestedings- en subsidiegegevens van het BHG; – De door de verschillende overheidsdiensten geïnternaliseerde processen analyseren en mogelijke alternatieven vaststellen (schaalvoordelen, herinternalisering van processen, enz.). › Door mogelijke overlappingen van overheidsuitgaven met dezelfde doelstellingen te identificeren, bv. uit groeperingen van gegevens over overheidsopdrachten en subsidies van het BHG in open data (bv. beleidsmaatregelen voor de bevordering van de werkgelegenheid op basis van subsidies aan de PWA's, Geco's, integratiecontracten, enz.).
Type uitgaven	De door het BISA gepubliceerde gegevens over de overheidsfinanciën[1] geven een eerste beeld. Uit de uitsplitsing van de overheidsuitgaven van het Brussels Gewest per economische activiteit (SER 2010) blijkt bijvoorbeeld dat het gewicht van de subsidies in de gewestbegroting de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen (van 7% in 2010 tot 14% in 2019). Het zou nuttig zijn een beslissing te nemen op basis van een gedetailleerde analyse van de begroting van Brussel (wat betreft de samenstelling en de ontwikkeling van de verschillende posten). Een dergelijke analyse, per begrotingslijn, met andere woorden per 'basistoewijzing' waarbij de terminologie van de Brusselse begroting wordt gebruikt, maakt het mogelijk een plotse of trendmatige stijging van de (lopende of geplande) uitgaven vast te stellen, alsmede de relatief belangrijke posten. De geïntegreerde budgettaire informaticatoepassing van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Bru-Budget) biedt de mogelijkheid om de uitgaven met meer of minder manoeuvreerruimte te identificeren: › Kredieten en schulden kunnen van een *spending review* worden uitgesloten, omdat zij niet bij wet kunnen worden herzien; › Subsidies kunnen worden onderscheiden in gereglementeerde subsidies (afhankelijk van wetgeving) en vrijwillige subsidies (volledig beïnvloedbaar en uitsluitend voortkomend uit politieke wil).

1 BISA. Geconsolideerde financiën van de overheden. https://bisa.brussels/themas/overheidsfinancien/geconsolideerde-financien-van-de-overheden

Onderwerp van de analyse	Het onderwerp van de gecontroleerde uitgaven kan een of meer programma's van overheidsbeleid zijn, een intern proces van de werking van een of meer administraties, of een administratie als zodanig. In eerste instantie raden we aan om het overheidsbeleid en de interne processen van de administratie binnen één enkele administratie te bestuderen. Beleidsmaatregelen die eenzelfde doel nastreven zijn ook terug te vinden onder één zelfde administratie (bv. het tewerkstellingsbeleid bij Actiris, het milieubeleid bij Leefmilieu Brussel, het innovatiebeleid bij Innoviris, enz.). De analyse van de organisatie als zodanig van de administraties kan in eerste instantie achterwege blijven, enerzijds omdat een externe controle van hun budgettaire, boekhoudkundige en financiële verrichtingen onder de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer valt, en anderzijds omdat een reflectie over reorganisatie reeds in gang is gezet door het project Optiris (bv. bundeling van transversale ondersteunende diensten) (Deglume, 2022). Dankzij de uitsplitsing van de overheidsuitgaven van het Brussels Gewest per functie (Classification of the functions of government, COFOG)[1] kan de bron van de toename van het gewicht van de subsidies in de gewestbegroting gedeeltelijk worden toegeschreven aan de stijging van de uitgaven in verband met economische zaken, en in het bijzonder de subgroep 'toezicht op de algemene economie, handel en werkgelegenheid' (+5 pp tussen 2010 en 2019). De studie van Godefroid *et al.*, 2021 maakt soortgelijke opmerkingen en stelt vast dat de uitgaven voor bepaalde functies op nationaal niveau relatief hoger zijn dan in de buurlanden. Deze omvatten bijvoorbeeld het toezicht op de algemene economie en het vervoer, alsmede de sociale bescherming in verband met het gezin en de kinderen (kinderbijslag en kinderopvang). Een deel van deze uitgaven valt onder de bevoegdheid van het gewestelijke niveau. Verschillende bronnen van regionale gegevens van GOB-BFB kunnen deze oefening helpen verfijnen: de uitsplitsing van de begroting van het BHG[2] en de gegevens over de overheidsopdrachten en subsidies van het BHG[3]. Met deze gegevens kunnen de uitgaven in verband met een bepaald overheidsbeleid op een zeer gedetailleerd niveau worden vastgesteld (overheidsorganisatie, soort uitkering, KBO-nummer van de begunstigde).
Mogelijke impact	De 'parametrische' hervormingsopties zijn diegene waarvan het effect het gemakkelijkst in euros kan worden ingeschat door het uitvoeren van gevoeligheidstests (wijziging van bepaalde bedragen of hypothesen voor de berekening van de uitgaven). Bovendien is het effect op korte termijn snel waarneembaar. Voor 'structurele' hervormingsopties daarentegen zullen complexere analyses nodig zijn om het potentiële effect van veranderingen in te schatten. Hun impact kan even groot zijn, maar wordt meestal op middellange termijn (geleidelijk in de loop der jaren) waargenomen.
Eenvoud van de implementatie	Een van de moeilijkheden bij de uitvoering van een hervormingsoptie is het aantal en de aard van de betrokken actoren. Wij bevelen aan prioriteit te geven aan de analyse van uitgaven die voornamelijk afhankelijk zijn van regionale actoren en instellingen. De overheidsuitgaven die de betrokkenheid van actoren zoals gemeenten vereisen, kunnen stuiten op de kwestie van de gemeentelijke autonomie, waardoor de uitvoering van hervormingsopties ingewikkelder wordt. Voorts is de betrokkenheid van een overlegkader essentieel bij de evaluatie van dit soort uitgaven.

1 BISA. Geconsolideerde financiën van de overheden.

2 Online raadplegen: https://budget.brussels/.

3 Online raadplegen: https://openbudgets.be.brussels/nl/home

Informatie en gegevens	De werkgroepen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de in een *spending review* onderzochte uitgaven beoordelen, kunnen dat alleen doen als de gegevens bestaan of kunnen worden verzameld. Om een volledig overzicht te krijgen van de bestaande kennis die nuttig is voor de *spending reviews*, kan de regering van het BHG bestaande evaluaties van het overheidsbeleid van verschillende overheidsdiensten verzamelen. Zo is de in 2022 door het Federaal Planbureau gepubliceerde evaluatie van de inpassingsregelingen een uitgangspunt voor een *spending review* ter zake (Dewatripont, 2022). Voorts is de *spending review* die het Vlaams Gewest heeft uitgevoerd met betrekking tot de dienstencheques (Gouvernement flamand, 2019) een vrij volledig voorbeeld dat kan worden gebruikt om hetzelfde systeem in het Brusselse Gewest te analyseren. Daarnaast kunnen de vrij toegankelijke analyses van de uitgaven een methodologischrichtsnoer vormen voor *spending reviews* (zie bijvoorbeeld de analyses die zijn uitgevoerd in het kader van het algemeen uitgavenonderzoek van de Vlaamse Regering (*Vlaamse Brede Heroverweging*) van 2021[1], of de Nederlandse *Interdepartementale Beleidsonderzoeken* – zie bijlage). Overheidsuitgaven waarvoor geen of onvoldoende gegevens voor evaluatie beschikbaar zijn, kunnen, althans in eerste instantie, worden uitgesloten. De regering van het BHG kan ook reeds in andere landen of regio's uitgevoerde *spending reviews* over mogelijk interessante thema's voor het BHG verzamelen. In het kader van de proef met een *spending review* van de mobiliteit die voor het Brussels Gewest is uitgevoerd en afgesloten in 2022, was de analyse van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid vooral gebaseerd op de beschikbare informatie. De deskundigen hebben hun advies uitgebracht op basis van een onderzoek van de relevante academische literatuur, administratieve documenten over de werking van de administratie die belast is met de mobiliteit, evenals door diezelfde administratie bezorgde studies en gegevens. De informatie werd aangevuld met interviews en workshops met de functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de geanalyseerde overheidsinterventies (met name onderaannemingscontracten en prioritering van investeringen).
Volatiliteit	In eerste instantie heeft het Brussels Gewest proeven met *spending reviews* uitgevoerd in het domein van de sociale huisvesting en de mobiliteit. Deze twee uitgavencategorieën beschikken over een aanzienlijke manoeuvreerruimte om het uitgavenvolume te verminderen, aangezien zij aan hoge investeringsniveaus gekoppeld zijn. Bij de daarna gekozen onderwerpen (gezinstoelagen en subsidies voor RD&I) is er veeleer een manoeuvreerruimte voor de verlaging van de kosten per eenheid, met een lagere marginale impact. Deze redenering kan eveneens worden toegepast op andere soorten infrastructuuruitgaven (bv. afvalinzameling, groenvoorzieningen) of individuele uitgaven voor personen of bedrijven (bv. diverse sociale uitkeringen, steun voor zelfstandigen of bepaalde economische sectoren). De geïntegreerde budgettaire informaticatoepassing van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Bru-Budget) maakt het ook mogelijk om instellingen die volledig afhankelijk zijn van gewestelijke subsidies te onderscheiden van instellingen die ook subsidies van andere overheden ontvangen of hun eigen inkomsten genereren. De economische code van de uitgaven kan ook worden gebruikt om de uitgaven te categoriseren, bijvoorbeeld om onderscheid te maken tussen beleidsuitgaven, investeringen, personeelskredieten en subsidies. Sommige uitgaven, zoals bijvoorbeeld personeelskosten, zijn veel moeilijker te beïnvloeden dan exploitatiekosten of investeringen.

1 Deze rapporten zijn online te raadplegen via: https://fin.vlaanderen.be/eindrapporten-projectgroepen/

5.4. TIJDSCHEMA

In het geval van 'parametrische' hervormingsopties, d.w.z. hervormingen die op korte termijn (binnen een jaar) kunnen worden uitgevoerd, wordt **doorgaans het volgende tijdschema waargenomen** in de landen die *spending reviews* structureel uitvoeren:

- Juli - oktober (jaar t): de politieke autoriteit beslist over de te herziene overheidsuitgaven en bepaalt duidelijk de mandaten tijdens de begrotingsonderhandelingen;
- September - oktober (jaar t) - juni (jaar t+1): de aangewezen werkgroepen (zie glossarium) voeren de analyses uit en schrijven de verslagen over de *spending reviews*;
- September - oktober (jaar t+1): de hervormingsopties worden besproken tijdens de begrotingsonderhandelingen en per *spending review* wordt één hervormingsoptie geselecteerd voor uitvoering en integratie in de begroting. 'Parametrische' hervormingsopties kunnen in de begroting van het volgende jaar (jaar t+2) te integreren zijn. 'Structurele' hervormingsopties zullen meer tijd vergen om te implementeren en kunnen in t+3 of later een start gemaakt worden.

Bovendien dient men rekening te houden met de kwestie dat sommige van de hervormingsopties meer ingrijpende wijzigingen met zich meebrengen, die tegelijkertijd het rechtskader in verband met deze overheidsuitgaven kunnen wijzigen. In dit geval wordt de uitvoering vaak gespreid over de middellange termijn na het nemen van de politieke beslissing (twee tot vijf jaar, afhankelijk van de omvang van de veranderingen).

Kader 8: Tijdschema voor de *spending reviews* in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het tijdschema voor de 'specifieke' *spending reviews* in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd vastgelegd in de strategie die de regering van het BHG in juli 2022 heeft aangenomen (zie p.16), in overeenstemming met de begrotingscyclus van de regering van het BHG (zie p. 1.4). Niettemin zou het geplande tijdschema baat hebben bij de vastslegging van tussenstadia voor de diagnose van de uitgaven, de keuze van de methodologieën, de levering van tussentijdse resultaten, enz. De aanstelling van een stuurgroep en een secretariaat is ook essentieel om ervoor te zorgen dat het tijdschema wordt nageleefd (zie p.22).

5.5. MANDATEN

Bij de vaststelling van het kader bakent de politieke autoriteit **de taken en verantwoordelijkheden van de uitvoerders van de *spending review* af en vertaalt ze deze in mandaten**. Een mandaat is een handeling waarbij een persoon (de principaal) een andere persoon (de mandataris) de bevoegdheid geeft om iets te doen in zijn of haar naam. In dit stadium van de *spending reviews* kunnen de mandaten alle genomen besluiten omvatten (dekking van de uitgaven, belangrijkste analysecriteria, tijdschema). Deze elementen kunnen worden vastgelegd in een door de politieke autoriteit goedgekeurde nota (Vandierendonck, 2014), en zo mogelijk worden gecommuniceerd (zie 4.2). De in deze fase gedefinieerde mandaten omkaderen het globale proces. Zij kunnen gedurende verscheidene cycli van *spending reviews* van kracht blijven, ongeacht de keuze van de herziene overheidsuitgaven.

In Nederland omvat het coalitieakkoord bij de vorming van de regering na de algemene verkiezingen beslissingen over de *spending reviews*. Deze beslissingen bepalen de prioriteiten van de nieuwe regering voor het programma van *spending reviews* gedurende de vier jaar van de coalitie. Het coalitieakkoord is politiek bindend en vormt een instrument voor de uitvoerende regering, zonder dat het een wettelijke status heeft (zonder via het Parlement te passeren). Het politieke engagement is duidelijk in belangrijke stadia van de *spending reviews*: de keuze van de uitgaven die moeten worden herzien overeenkomstig de prioriteiten van de regering, de goedkeuring van een nota waarin de mandaten worden omschreven en de verspreiding ervan als bijlage bij de begrotingsdocumenten, samen met een methodologisch document over het verloop van de *spending reviews*, en ten slotte de keuze van de hervormingsopties en de motivering ervan (Tryggvadottir, 2022).

5.6. RISICO'S, ANTICIPERENDE EN COMPENSERENDE MAATREGELEN

TABLEAU 4 :
Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's van het bepalen van het werkkader

Risico's	Anticiperende maatregelen	Compenserende maatregelen
Geringe eigen inbreng en betrokkenheid van de administraties	De politieke autoriteit raadpleegt de administraties over de overheidsuitgaven die prioritair moeten worden gecontroleerd.	De stuurgroep communiceert op adequate wijze met de secretariaten van de werkgroepen en stimuleert uitwisseling en creativiteit.
Geen analyse van uitgaven waarvoor onvoldoende gegevens beschikbaar zijn	De politieke autoriteit (op advies van de administratie) geeft aan voor welke onderwerpen van de overheidsuitgaven onvoldoende gegevens voorhanden zijn, en verstrekt mandaten om deze gegevens in de volgende jaren te ontwikkelen.	
Onrealistisch tijdschema	De stuurgroep speelt een sleutelrol bij het opstarten van de *spending review*. Ze moet de belanghebbenden bijeenbrengen om de fase van de keuze van de analyseparameters zo spoedig mogelijk af te ronden, zodat er voldoende tijd is voor analyse en het zoeken naar hervormingsopties.	De deliverables (en de resultaten) van de *spending review* kunnen, mits gemotiveerd, worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar.

6. KEUZE VAN DE ANALYSEPARAMETERS

6.1. OMKADERING VAN ELKE 'SPECIFIEKE' *SPENDING REVIEW*

De keuze van de analyseparameters is de eerste stap van elk 'specifieke' *spending review*. Deze stap bestaat voornamelijk uit het verfijnen en specificeren van de reikwijdte van de 'specifieke' *spending review* overeenkomstig het oorspronkelijke mandaat van de politieke autoriteit.

Indien mogelijk moet het verwachte eindresultaat van elke *spending review* worden vastgelegd in een standaard deliverable. Ook methodologische principes zijn welkom (Vandierendonck, 2014).

In deze fase stelt de politieke autoriteit, eventueel bijgestaan door de stuurgroep, een kadernota op en valideert ze deze. Ze kan ook overleg plegen met de administratie van Financiën en de administratie van de uitgaven die worden geëvalueerd. Deze kadernota maakt het mogelijk de beslissingen die stroomopwaarts door de politieke autoriteit zijn genomen bij het bepalen van het werkkader te verduidelijken (indien nodig) en te bevriezen.

Idealiter beantwoordt de kadernota de volgende vragen in detail. Het duidelijk afbakenen van deze aspecten is essentieel voor het welslagen van de *spending review*:

- **Wie** (welke administraties of entiteiten zijn betrokken)?
- **Wat** (welke zijn de betrokken uitgaven)?
- **Waarom** (wat is het doel van de gecontroleerde uitgaven, wetende dat de keuze van het doel bepalend zal zijn voor de weerhouden evaluatiecriteria)?
- **Tegen wanneer** (wat is de tijdshorizon)?

Bij het opstellen van de kadernota moet aandacht worden besteed aan de toewijzing van voldoende middelen om deze analyses uit te voeren (beschikbaarheid van personeel, deskundigheid en gegevens, en haalbaarheid van het tijdschema) (DG EcFin, 2019).

Kader 9 vermeldt de essentiële elementen die moeten worden opgenomen in de kadernota aan het begin van elke *spending review*. De definitie van de beleidsdoelstelling(en) voor de te evalueren uitgaven en de definitie van de analysevraag of -vragen worden in de volgende twee punten behandeld.

Kader 9: Inhoud van de kadernota voor elke *spending review*

De kadernota voor elke 'specifieke' *spending review* bevat idealiter de volgende elementen:

- Samenstelling van de werkgroepen en hun secretariaat (zie glossarium);
- **Context** (inclusief wettelijke en regelgevende basis);
- **Herinnering aan de te controleren uitgaven (begrotingslijnen)** die de politieke autoriteit in de vorige fase bij de vaststelling van het werkkader heeft vastgesteld;
- **Verwachte evoluties van de uitgaven bij ongewijzigd beleid**;
- Doelstellingen van de *spending review*: herinnering aan de criteria die de politieke autoriteit hanteert om de uitgaven te analyseren (doeltreffendheid, efficiëntie of andere aanvullende criteria);
- **Beleidsdoelstellingen die worden toegewezen aan de te controleren uitgaven**;
- **Analysevra(a)g(en)**;
- Verwachte deliverables;
- Tijdschema.

Bronnen: aangepast op basis van Vandierendonck (2014), Robinson (2014), Irish Spending Review Secretariat (2021)

6.2. DOEL VAN DE GECONTROLEERDE UITGAVEN

Het bepalen van de doelstelling(en) voor de uitgaven die in elke *spending review* worden geanalyseerd, is een zeer strategische beslissing. Daarom moet er zo vroeg mogelijk in het proces voldoende tijd aan worden besteed, en wel vóór de analyses van de effectiviteit en de efficiëntie van de uitgaven. De doelstellingen van de gecontroleerde uitgaven moeten politiek duidelijk worden omschreven, althans in kwalitatieve termen. De deskundigen die de analyses uitvoeren, zullen namelijk zowel hun methodologische keuzes als hun aanbevelingen voor hervormingsopties laten afhangen van de doelstelling die voor de gecontroleerde uitgaven is vastgesteld.

Voldoende nauwkeurige doelstellingen maken het mogelijk om:

- de analyses van de *spending reviews* te oriënteren en te prioriteren;
- de voorgestelde scenario's voor de hervormingsopties te beïnvloeden;
- de kwaliteit van de voorgestelde hervormingsopties te verbeteren;
- de uiteindelijke politieke keuze tussen verschillende hervormingsopties te vergemakkelijken door een criterium aan te reiken voor de toetsing en de vergelijking van de verschillende opties;
- de tijdshorizon voor de uitvoering te structureren;
- de samenhang tussen verschillende *spending reviews* te verbeteren. (Vandierendonck, 2014)

Los van de *spending review*- maakt het formuleren van duidelijke doelstellingen het mogelijk om:

- te leren monitoringindicatoren en doelen te ontwikkelen;
- de cultuur van de administratie te heroriënteren in de richting van doelstellingen die een meetbaar effect hebben op de uiteindelijke begunstigden van het overheidsbeleid;
- de interne werking in vraag te stellen (Vandierendonck, 2014).

Concreet maakt de co-constructie van doelstellingen tussen de politieke autoriteit, de administratie die belast is met de te beoordelen uitgaven en de actoren in het veld het mogelijk verschillende variabelen samen te brengen die nieuwe oplossingen kunnen bieden voor het probleem dat wordt aangepakt (Balls, 2020), maar de politieke autoriteit beslist noodzakelijkerwijs definitief over de doelstelling die zij aan de gecontroleerde uitgaven toekent.

Wat de methodologieën betreft is de SMART-methode (zie bijlage) nuttig om aan het begin van de *spending review* duidelijke, precieze en gemakkelijk te begrijpen doelstellingen te formuleren (Balls, 2020).

De doelstellingen kunnen op verschillende manieren worden geformuleerd (zie tabel 5).

De politieke autoriteit kan ook een gekwantificeerde besparingsdoelstelling formuleren (bedrag in euro's of percentage van de te besparen uitgaven) waarmee begrotingsnormen kunnen worden gehaald, bijvoorbeeld Europese begrotingsnormen voor het overheidstekort (Vandierendonck, 2014). Zij kan de doelstelling van de *spending review* ook formuleren in de vorm van doelstelling(en) (of prestatie-indicatoren) voor verschillende overheden, rechtstreeks gekoppeld aan de begroting (zoals bij *performance budgeting* - zie 1.5- Robinson, 2014; Balls, 2020). Als de politieke autoriteit een kwalitatieve doelstelling formuleert, moet deze meetbaar zijn aan de hand van enquêtevariabelen of kwantitatieve proxies (Postula, 2018).

Ter illustratie: **het Verenigd Koninkrijk** formuleert systematisch kwantitatieve doelstellingen aan het begin van een *spending review*. Door haar ervaring heeft ze een zekere deskundigheid verworven in het stellen van doelen. Naarmate de Britse regering meer vertrouwen kreeg in haar vermogen

TABEL 5:
Typologie van de doestellingen van de overheidsuitgaven

Type doelstelling	Commentaar
Kwalitatieve doelstelling	Moet meetbaar zijn door enquêtevariabelen of kwantitatieve proxies
Doel in termen van middelen	Moet meetbaar zijn aan de hand van middelenindicatoren (bv. hoeveel verpleegkundigen, hoeveel artsen, hoeveel universiteiten, aantal VTE's per eindbegunstigde van de dienst, of het niet vervangen van elk tweede personeelslid dat met pensioen gaat)
Doel in termen van resultaten	Moet meetbaar zijn aan de hand van rechtstreeks waarneembare resultaatindicatoren (bv. aantal klinische interventies, aantal afgestudeerden, eenheidskosten of verwerkingstijd per administratief dossier)
Doel in termen van voordelen voor de burger	Moet meetbaar zijn aan de hand van onrechtstreekse resultaatindicatoren die zinvol zijn voor de burger (bv. overlevingskans bij hartproblemen, overlevingskans na kankerdiagnose)

Bron: op basis van Vandierendonck (2014), Robinson (2014), Postula (2018), Balls (2020)

om steeds verfijndere resultaatdoelstellingen vast te stellen, legde zij zich meer toe op gezamenlijke doelstellingen voor de administraties. Dit is een interessante oefening, die echter vakkundig moet worden uitgevoerd, gezien de grote complexiteit ervan. Het is niet raadzaam om meerdere doelstellingen tussen administraties te hebben. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft tijdens een 'volledige' *spending review* in 2007 geprobeerd alle doelstellingen voor de verschillende administraties horizontaal te maken, en deze buitensporige complexiteit verhinderde dat de doelstellingen werden gehaald. (Balls, 2020)

6.3. ANALYSEVRAGEN

De vaststelling van de te beantwoorden analysevragen in de *spending review*, is een zeer belangrijke stap. Net als het formuleren van de te bereiken doelstelling voor de gecontroleerde uitgaven zijn de analytische vragen bepalend voor de methodologische keuzes.

Fallov & Georgieva-Andonovska (2018) stellen voor om voor elke *spending review* drie kernvragen te formuleren. Deze drie kernvragen vormen de leidraad voor de methodologische analyses met als doel de doeltreffendheid en de efficiëntie van de gecontroleerde uitgaven te verbeteren. Wat bijvoorbeeld het afvalbeleid betreft, zouden de drie vragen kunnen luiden: (1) Wat zijn de tekortkomingen en inefficiënties bij de inzameling, scheiding en recyclage van afval en hoe kunnen deze binnen het bestaande budget worden opgelost? (2) Wat zijn de voor- en nadelen van outsourcing of insourcing van bepaalde diensten? (3) Hoe kan de efficiëntie van de afvalinzameling, -scheiding en -recyclage worden verbeterd binnen de bestaande begrotingsmiddelen?

Evenzo worden **in Nederland** de doelstellingen van elke 'specifieke' *spending review* vastgesteld binnen een kader dat voor alle uitgaven identiek is. De *spending reviews* beogen dus de volgende drie vragen te beantwoorden: (1) Bereiken de geanalyseerde uitgaven hun doel (doeltreffendheid)? (2) Kan hetzelfde doel worden bereikt met minder uitgaven (efficiëntie)? (3) Indien alle in deze 'specifieke' *spending review* geanalyseerde uitgaven met 20% zouden moeten worden verlaagd, welke besparingsopties zouden dan in overweging moeten worden genomen? Volgens de Nederlandse deskundigen heeft deze laatste vraag het voordeel dat zij de creativiteit van de belanghebbenden stimuleert bij het vinden van een veelheid van innovatieve besparingsmogelijkheden[1].

Een andere illustratie is de reeks analysevragen die de Vlaamse regering tijdens het algemene onderzoek van de uitgaven van 2021 heeft afgebakend (zie Kader 10).

Kader 10: Voorbeelden van analysevragen voor een *spending review*

De analysevragen die gemeenschappelijk zijn voor alle gecontroleerde uitgaven zijn de volgende:

- *'Wat is de doeltreffendheid van de huidige regelgeving? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?*
- *Welke lessen kunnen wij trekken uit de beste praktijken in het buitenland, in termen van omvang en type van uitgaven en inkomsten (waarbij wij voor de beste praktijken vooral naar onze Noorse buren kijken)?*
- *Is het mogelijk de bevoegdheidsverdeling tussen overheden en/of ten opzichte van de particuliere sector te verbeteren?*
- *Hoe kunnen de onderzochte regels zodanig worden ontworpen dat de bureaucratie en de algemene kosten worden verminderd (administratieve vereenvoudiging)?*
- *Op welke manier(en) kunnen uitgavenbesparingen van respectievelijk 5% en 15% worden bereikt?*
- *Over welk onderwerp wordt een grondig onderzoek van de uitgaven aanbevolen?'*

Daarnaast kan een reeks aanvullende vragen als leidraad dienen voor een verdere diepgaande analyse.

'Over het huidig beleid:

- *Welk element heeft aanleiding gegeven tot dit beleid? Is dit element nog altijd actueel?*
- *Welke zijn de doelstellingen van het beleid? Welke SMART-doelstellingen en belangrijke prestatie-indicatoren kunnen worden gebruikt om de doeltreffendheid en de efficiëntie van het beleid te meten?*
- *Wat is de bestaansreden van de uitgaven? Hoe kunnen zij worden gekoppeld aan de componenten volume/gebruik en prijs/tarieven?*
- *Welke evaluaties (met bronnen) zijn er uitgevoerd, hoe is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?*
- *Is er een gebrek aan onderzoekselementen om iets te zeggen over de effectiviteit en efficiëntie van het beleid (uitgaven)?*
- *Welke uitgaven houden verband met de uitvoering van dit beleid, met inbegrip van materiële uitgaven en daarmee verband houdende uitgaven op andere beleidsterreinen of voor andere overheden?*

Vergelijkende analyse:

- *Eventuele vergelijkende analyse van soortgelijke openbare diensten: administratieve statistieken, kostenratio's, inkomstenratio's en kostendekkingsgraad indien het een (openbare) dienst betreft waarvoor een particuliere bijdrage bestaat.*
- *Rol van de regering.*
- *Zijn er lacunes in de huidige verdeling van de bevoeg-*

1 Besprekingen en uitwisselingen met Bas Ter Weel (SEO Economisch Onderzoek), d.d. 2/09/2022.

dheden? Welke bevoegdheden kunnen ontbreken op dit machtsniveau om het politiek domein optimaal in te vullen?

- *Kunnen beleidsdoelstellingen effectiever /efficiënter worden bereikt op het niveau van de lokale in plaats van de regionale overheid?*
- *Kunnen beleidsdoelstellingen effectiever/efficiënter door de particuliere sector worden verwezenlijkt?*

Aanbevelingen:

- *Kunnen dankzij digitalisering efficiëntiewinsten worden gerealiseerd?*
- *Kan de efficiëntie en effectiviteit worden verbeterd door een andere financiering, bijvoorbeeld door het opnemen van prestatie-indicatoren?*
- *Hoe kunnen de gecontroleerde uitgaven worden beschermd tegen fraude en winstbejag?*
- *Welke beleidswijzigingen zouden mogelijk zijn als aanzienlijk meer middelen beschikbaar zouden zijn? Beantwoord deze vraag ten minste voor een theoretisch scenario met respectievelijk 5% en 15% extra middelen.*
- *Vormt de status of de verschillende statussen van het personeel een belemmering voor de effectiviteit of efficiëntie van het beleid?'*

Bron: SERV (2022)

6.4. RISICO'S, ANTICIPERENDE EN COMPENSERENDE MAATREGELEN

TABEL 6:
Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's van de keuze van de analyseparameters

Risico's	Anticiperende maatregelen	Compenserende maatregelen
Onvolledige omkadering	De politieke autoriteit en de stuurgroep raadplegen de werkgroepen en hun secretariaat over de voorgestelde elementen van de inhoud van de kadernota voor elke 'specifieke' *spending review*.	Indien tijdens het proces tekortkomingen aan het licht komen, kan de stuurgroep de kadernota bijwerken, die dan opnieuw politiek moet worden goedgekeurd.
Onvoldoend gedefinieerde te controleren uitgaven	De te controleren uitgaven worden afgebakend aan de hand van de in punt 5.3 gespecificeerde criteria.	
Een te vage omschrijving van het doel van de gecontroleerde uitgaven, en derhalve onduidelijkheid over de focus van de analyses en de te gebruiken methodologieën	De politieke autoriteit bepaalt de doelstelling van de gecontroleerde uitgaven. De politieke autoriteit kan eventueel de stuurgroep en de werkgroepen raadplegen.	De werkgroepen doen een voorstel om de doelstelling te verfijnen, via hun secretariaat. Deze verfijnde doelstelling wordt dan idealiter politiek goedgekeurd en aangepast aan de oorspronkelijke kadernota.

7. UITGAVENANALYSE EN HET ZOEKEN NAAR HERVORMINGSOPTIES

7.1. EVALUATIE VAN ONDERZOCHTE UITGAVEN

7.1.1. Methodologische keuzes en evaluatiecriteria

Na de keuze van de analyseparameters volgt **de analyse en de evaluatie van de uitgaven**. Wat is de centrale vraag waarop het onderzoek van de uitgaven zich richt? Wat zijn de (bedoelde en secundaire) effecten van veranderingen in de overheidsuitgaven? Met welke effecten moet rekening worden gehouden om tot een goed compromis te komen bij het zoeken naar hervormingsopties? De onderzochte overheidsuitgaven worden getoetst aan hun eigen doelstellingen, overeenkomstig met de in de kadernota omschreven doelstellingen van de *spending review*.

De analyse van de uitgaven en de vaststelling van hervormingsopties vormen de kern van het werk van het uitgavenherzieningsproces, waarin de werkgroepen hun analyses van de effectiviteit en de efficiëntie van de uitgaven zullen uitvoeren. Effectiviteit en efficiëntie zijn de belangrijkste criteria voor het evalueren van de uitgaven, maar andere criteria kunnen aanvullend zijn, zoals relevantie en niet-dupliciteit. Bovendien kan de efficiëntie worden geanalyseerd in het kader van de technische efficiëntie of de allocatieve efficiëntie. Tabel 7 bevat de voorgestelde criteria en de bijbehorende vragen.

Er is niet één methodologisch schema dat werkt voor alle *spending reviews* (Robinson, 2014; Vandierendonck, 2014). Daarom is het niet mogelijk een gedetailleerd methodologisch stappenplan voor te stellen dat de deskundigen op elke 'specifieke' *spending review* kunnen toepassen. Welke methodologieën geschikt zijn, hangt af van de gecontroleerde uitgaven, de centrale onderzoeksvraag in de *spending review*, de beschikbare gegevens, maar ook van de specifieke context van het land of het gewest.

TABEL 7:
Criteria voor analyse en evaluatie van onderzochte uitgaven

Criterium	Vragen
Relevantie	› Is het doel dat nagestreefd wordt door de gecontroleerde uitgaven nog altijd een prioriteit voor de regering? › Beantwoorden de gecontroleerde overheidsuitgaven nog steeds aan een behoefte, ook al is de context veranderd?
Doelmatigheid	› Zijn de gecontroleerde uitgaven doelmatig, m.a.w. maken ze het mogelijk de specifieke doelstelling te behalen die eraan is toegekend?
Niet-dupliciteit	› Is de administratie die belast is met de overheidsuitgaven de meest geschikte? › Zijn de verantwoordelijkheden voor deze overheidsuitgaven duidelijk omschreven en adequaat verdeeld?
Technische efficiëntie	› Kan aan de doelgroep een soortgelijke dienst worden aangeboden tegen een lagere prijs? (of kan een betere kwaliteit van de dienstverlening worden bereikt tegen dezelfde kosten?). Bijvoorbeeld door het vereenvoudigen van managementprocessen of andere operationele veranderingen in het overheidsbeleid. › Bij welk financieringsniveau is er een drempeleffect tussen een marginale of aanvaardbare financieringsverlaging en een significante niet-marginale kostenverlaging? Met andere woorden, bij welk financieringsniveau neemt het rendement af?
Allocatieve efficiëntie	› Kunnen de middelen anders worden toegewezen om de maatschappelijke voordelen te maximaliseren? › Kunnen de gecontroleerde uitgaven op andere groepen worden gericht om de doelstellingen te bereiken? › Is het mogelijk de gecontroleerde uitgaven voor de huidige begunstigden te verhogen?

Bronnen: aanpassingen gebaseerd op Robinson (2014), Fallov & Georgieva-Andonovska (2018), Doherty & Sayegh (2022)

Dit hoofdstuk is niettemin bedoeld als leidraad voor de deskundigen die betrokken zijn bij *spending reviews*, door op niet-exhaustieve wijze een aantal nuttige methoden te presenteren die met name ontleend zijn aan de evaluatie van het overheidsbeleid. De genoemde methoden worden ook door verschillende auteurs genoemd in verschillende publicaties over *spending reviews* (Vandierendonck, 2014; Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018; Bova *et al.*, 2020, Tryggvadottir, 2022; Doherty & Sayegh, 2022).

Verschillende methodologieën is in de bijlage een fiche opgenomen voor de gebruiker van deze gids die er meer over wil weten of deze methodologieën in de praktijk wil brengen.

Naast de specifieke links in de methodologische fiches in de bijlage, kan de gebruiker van deze gids ook de toolbox van de Europese Commissie raadplegen waarin de beginselen voor de voorbereiding van nieuwe voorstellen zijn vastgelegd en waarin verschillende methoden voor de evaluatie van overheidsbeleid worden gepresenteerd, alsmede het document met richtsnoeren Green Book van het Verenigd Koninkrijk. Deze documenten bieden een uitgebreid overzicht van de evaluatie van het overheidsbeleid en presenteren verschillende methodologieën.

7.1.2. Analyse en evaluatie van de uitgaven

Een goed begrip van de context is essentieel om hervormingsoptie te kunnen voorstellen. Daarna kan een uitgavendiagnose worden opgesteld, d.w.z. een **beschrijvende en statistische presentatie van de gecontroleerde overheidsuitgaven**: Om welke uitgaven gaat het? Welke partijen zijn bij deze uitgaven betrokken? Wat is het geconstateerde probleem (indien nodig nauwkeuriger omschreven dan in de kadernota)?

Na de presentatie van de contextuele en beschrijvende elementen met betrekking tot de te evalueren uitgaven, worden de uitgaven beoordeeld. De criteria relevantie, doeltreffendheid en niet-dupliciteit maken het mogelijk een eerste diagnose te stellen. Indien de gecontroleerde uitgaven niet aan deze criteria voldoen, zullen de uit de analyses voortvloeiende hervormingsopties besparingen voor de staat verlagen.
Anderzijds, als de overheidsuitgaven voldoen aan de criteria van relevantie, doeltreffendheid en niet-dupliciteit, kunnen de onderzochte uitgaven verder worden geanalyseerd en kan de efficiëntie ervan worden bestudeerd.

Deze fase zal vaak debat uitlokken omdat ze historisch genomen beslissingen en geërfde waarden op politiek niveau in vraag stelt (Vandierendonck, 2014). Als gevolg van de uitgevoerde analyse kunnen bepaalde uitgaven inderdaad worden beschouwd als niet langer deel uitmakend van de prioriteiten van de regering: indien zij achterhaald zijn; indien zij overbodig zijn of slechts een marginaal effect hebben in vergelijking met andere overheidsuitgaven; indien zij ondoeltreffend worden geacht omdat het oorzakelijk verband tussen overheidsuitgaven en resultaten niet kan worden waargenomen; indien zij contraproductief zijn in verhouding tot andere overheidsinterventies.

Doel van de uitgavenevaluatie is het maken van kwaliteitsanalyses die antwoord geven op de verschillende kernvragen in verband met de in tabel 7 voorgestelde criteria, overeenkomstig de in de kadernota omschreven doelstellingen van de uitgavenevaluatie

Verschillende methodologieën kunnen de beschrijvende en statistische diagnose van de gecontroleerde uitgaven verrijken (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018):

- **Een grondig onderzoek van de mandaten en doelstellingen van de uitgaven**: xmet andere woorden, een beschrijving van alle instellingen die betrokken zijn bij de onderzochte sector en hun uitgaven in verband met die sector, alsmede een herziening van de mandaten en doelstellingen van die instellingen in verband met die sector.
- **Een vergelijkende analyse met andere landen**: vergelijkingen met soortgelijke structuren in het land of in andere landen kunnen nuttig zijn: Welke belangrijkste instellingen zijn in het buitenland verantwoordelijk voor deze overheidsuitgaven? En hoe maakt hun interne structuur een effectief en efficiënt beheer van deze uitgaven mogelijk om het gestelde doel te bereiken?
- **Analyse van systeemfalen**: in methodologische termen kunnen beslissingsbomen nuttig zijn om te analyseren welke functies kunnen worden ingekrompen of afgeschaft, of om te analyseren of er overlappende functies zijn die kunnen worden uitbesteed, ge(de)centraliseerd, geoptimaliseerd, geëlimineerd.
- **Beschrijving van de omvang en de impact van de gecontroleerde uitgaven**: het is nuttig de uitgaven in perspectief te plaatsen met enkele (beschikbare of te produceren) follow-upindicatoren. In het geval van de *spending review* voor dienstencheques in het Vlaams Gewest zijn deze follow-upindicatoren bijvoorbeeld het aantal gebruikte dienstencheques, het aantal gebruikers en hun profiel, het aantal werknemers en hun profiel, de verschillende bedrijven die dienstencheques organiseren en de statistieken met betrekking tot de fiscale aftrek van het systeem (Vlaamse overheid, 2019).

Daarnaast heeft **de analyse van de functionele samenhang tot doel de relevantie van de geëvalueerde kosten te analyseren** (zie bijlage). Deze methode heeft tot doel de administraties die met de gecontroleerde uitgaven te maken hebben te inventariseren, hun interne structuur te analyseren en de omvang van de uitgaven te beschrijven. De analyse van de functionele samenhang kan worden verdiept door een telling van de uitgaven en de financieringsbronnen, op een voldoende gedetailleerd niveau om mogelijke werkingsstoornissen (per regio, administratie, dienst, enz.) vast te stellen. Deze methode verfijnt de kennis van de gecontroleerde uitgaven en identificeert alternatieven op het vlak van de werking van de overheidsdienst (Vandierendonck, 2014).

Om de doeltreffendheid van de gecontroleerde uitgaven te meten worden effectbeoordelingen gebruikt, bijvoorbeeld om na te gaan of het beleid het beoogde doel bereikt (zie bijlage).

Om de uitgaven te toetsen aan **het criterium van technische efficiëntie** worden in plaats daarvan andere methoden aanbevolen. De monetaire efficiëntie verwijst naar methoden die de efficiëntie van elke geïnvesteerde overheidseuro bestuderen door het oorzakelijk verband tussen het niveau van de uitgaven en het gewenste effect te optimaliseren.

De analyse van de processen en activiteiten in verband met de gecontroleerde uitgaven heeft tot doel de geselecteerde bedrijfsprocessen op te splitsen in afzonderlijke taken, activiteiten of stappen, de kosten of het gebruik van middelen ervan te ramen en de mogelijkheden voor procesvereenvoudiging te analyseren. De kosten in verband met processen en activiteiten kunnen bijvoorbeeld worden geraamd op basis van tijdregistraties of enquêtes (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018).

Bij de analyse van de informatietechnologiesystemen (*IT systems*) wordt gekeken naar goede praktijken met betrekking tot de gecontroleerde uitgaven. In de praktijk kan dit gebeuren door middel van een vergelijkende analyse van de praktijken in andere administraties, landen of regio's. Deze analyse brengt mogelijke efficiëntiewinsten in kaart (bijvoorbeeld door de integratie van IT-systemen, automatisering van taken, enz.). Analyses van informatietechnologiesystemen worden vaak parallel met een analyse van processen en activiteiten uitgevoerd (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018).
De gedocumenteerde analyse van wettelijke, regelgevende of internationale voorschriften heeft tot doel de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de wettelijke of regelgevende voorschriften vast te stellen (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018).

De grensanalyse van de gegevens *(frontier analysis)* analyseert ten aanzien van een internationale vergelijking, de prestaties (aangewende middelen en resultaten) van de gecontroleerde uitgaven (zie bijlage).

De analyse van de begrotingsafwijking analyseert ook de prestaties van de gecontroleerde uitgaven, maar zonder de vergelijkende dimensie met andere landen of regio's, en met een diepere uitsplitsing. Bovendien besteedt deze methode bijzondere aandacht aan het verschil tussen de oorspronkelijke begroting en de werkelijke uitgaven (zie bijlage).

Bovendien zijn **andere methoden nuttig om de uitgaven te toetsen aan het criterium van de allocatieve efficiëntie.** Aan de hand van het criterium van de allocatieve efficiëntie trachten deskundigen op basis van een alternatieve verdeling van de uitgaven over de verschillende posten na te gaan welke hervormingsopties maximale maatschappelijke voordelen opleveren (exclusief directe uitvoeringskosten of andere indirecte kosten).

De analyse van vraag, aanbod en prijzen (marktanalyse) heeft tot doel de kennis van de markt waarop de onderzochte uitgaven plaatsvinden, te verfijnen. De marktanalyse helpt met name relevante informatie op te leveren om het effect van hervormingsopties later nauwkeuriger te kunnen inschatten. De marktanalyse kan bijvoorbeeld bestaan uit **een raming van de verwachte vraag** of een **raming van de prijselasticiteit van de vraag** (zie bijlage).

In het kader van de proefproject vooreen *spending review* over de sociale huisvesting in het Brussels Gewest, die in 2022 is afgesloten, hebben de betrokken deskundigen de benadering van marktanalyse gehanteerd. De deskundigen hebben een raming gemaakt van de verwachte vraag en een **marktanalyse van de hefbomen die inwerken op het aanbod** van verschillende diensten die hetzelfde doel nastreven.

Microsimulatiemodellen kunnen worden gebruikt om het effect van een overheidsbeleid of beleidshervorming op de gehele bevolking te beoordelen. Deze modellen zijn bijzonder nuttig voor een verdelingsanalyse, om de studie van de juridische en institutionele aspecten van een hervorming aan te vullen met een gedetailleerde empirische beoordeling, en om een gedetailleerde raming te maken van de budgettaire gevolgen van een beleid of een hervorming (zie bijlage).

TABEL 8:
Vergelijking van de methoden van de grensanalyse van de gegevens en de analyse van de begrotingsafwijking

	Grensanalyse van de gegevens	Analyse van de begrotingsafwijking
Gemeenschappelijk doel	De aangewende middelen en de prestaties van het beleid in perspectief plaatsen	
Bijzondere kenmerken	Totaalbeeld van het overheidsoptreden, ten aanzien van een benchmark.	Fijne uitsplitsing van de overheidsmaatregelen om de structuur van de gedane uitgaven grondig te bestuderen.
Opmerking	De grensanalyse van de gegevens kent echter het probleem dat twee scenario's die a priori vergelijkbaar zijn, dat in werkelijkheid niet altijd zijn: de omstandigheden kunnen sterk verschillen tussen landen/regio's, en er kan compensatie en/of correctie nodig zijn om de efficiëntie van verschillende maatregelen effectief te vergelijken. Het is dus een belangrijke eerste vaststelling, die evenwel moet worden genuanceerd en kan worden aangevuld met een analyse van de begrotingsafwijking.	

Overigens bestaat de **kosten-batenanalyse (KBA)** uit verschillende technieken die het mogelijk maken om **alle kosten en baten van een overheidsbeleid of een infrastructuurproject te evalueren**. Deze kosten zijn vaak zeer heterogeen van aard (economisch, ecologisch, psychologisch, enz.) en het doel is ze in geld uit te drukken. Een grondige KBA houdt rekening met een breed scala aan kosten en baten die in de analyse zijn opgenomen (rechtstreeks beoogd door een beleid of onrechtstreeks; huidig of toekomstig - zie bijlage).

De indicator *value for money* stemt overeen met de verhouding kosten/baten die berekend wordt aan de hand van dezelfde methoden als de kosten-batenanalyse. Deze indicator staat voor de maatschappelijke meerwaarde van een overheidsbeleid per geïnvesteerde euro (zie bijlage). Hij is gemakkelijk te interpreteren, maar ook zeer gevoelig voor onderliggende aannames, dus het kan best voorzichtig en als aanvulling op andere analysemethoden worden gebruikt.

Ten slotte worden in **een kosten-effectiviteitsanalyse (KEA)** verschillende scenario's voor overheidsuitgaven met verschillende kosten maar een gemeenschappelijk doel vergeleken volgens gekozen criteria. Aangezien de resultaten van de KEA per kostenberekeningsmethode kunnen verschillen, is het robuuster om een gevoeligheidsanalyse uit te voeren door deze verschillende ramingen met elkaar te vergelijken.

De KEA wordt vaak gebruikt in het domein van de gezondheid of het onderwijs, waar beleidsdoelstellingen worden gedefinieerd in termen van één enkel doel (bv. remissies, verliezen van mensenlevens, diploma's enz. - zie bijlage). Deze doelstellingen worden soms prestatie-indicatoren genoemd. Deze indicatoren hebben echter hun beperkingen, omdat ze slechts gedeeltelijke informatie verschaffen en geen onderscheid maken tussen het effect van het programma zelf en de neveneffecten ervan (Robinson, 2014).

7.2. ONDERZOEK VAN HERVORMINGSOPTIES

7.2.1. Keuze van de te analyseren hervormingsopties

Na de analyse en evaluatie van de betrokken uitgaven volgt **het zoeken van hervormingsopties**.

Aan de hand van de analyse van een *spending review* stellen de werkgroepen vast welke hervormingsopties de grootste kans maken (Bova *et al.*, 2020):

- het bestudeerde overheidsbeleid herdefiniëren door het doeltreffender en efficiënter te maken (dit is technische efficiëntie - zie glossarium);
- herverdeling van overheidsuitgaven tussen verschillende prioriteiten van de overheid (dit is allocatieve efficiëntie - zie glossarium).

De hervormingsopties kunnen op verschillende manieren kwantitatief worden geformuleerd (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018):

- **In de vorm van een gevoeligheidsanalyse**,
  - Door het effect van de hervormingsoptie bij een lager financieringsniveau te simuleren,
  - Door een andere verdeling van de uitgaven te simuleren volgens de posten en de doelstellingen van de regering,
  - Door een belangrijke kostenfactor te variëren en de gegenereerde alternatieve uitgaven af te trekken.
- **In de vorm van een nieuwe definitie van de overheidsuitgave** die wordt herzien:
  - Door enkele stappen in het proces te schrappen,
  - Door bepaalde ondersteunende functies te schrappen.

TABEL 9:
Vergelijking van methoden voor kosten-baten- en kosten-effectiviteitsanalyse

	Kosten-batenanalyse (KBA)	Kosten-efficiëntieanalyse (KEA)
Gemeenschappelijk doel	De efficiëntie van het overheidsbeleid controleren en het initiële scenario vergelijken met de hervormingsopties.	
Bijzondere kenmerken	De KBA vergelijkt de kosten en baten uitgedrukt in monetaire eenheden.	De KEA vergelijkt de kosten en baten op basis van een of meer geselecteerde beleidsgerelateerde criteria.
Opmerking	Indien de kosten-batenanalyse waarbij de voordelen in geld worden uitgedrukt (en de daarmee soms gepaard gaande controverses) kan worden vermeden, kan de voorkeur worden gegeven aan een eenvoudigere KEA.	

In de werkgroepen worden verschillende hervormingsopties voorgesteld. De voorstellen kunnen afkomstig zijn van de bij de evaluatie van de uitgaven betrokken overheidsdiensten, maar ook van externe deskundigen of de stuurgroep. Dit kan beginnen met een brainstormfase over de hervormingsopties. Meestal wordt het non-veto beginsel toegepast, zodat alle innovatieve ideeën kunnen worden voorgesteld. Indien hervormingsopties echter onrealistisch worden geacht (zelfs op middellange termijn), is de onuitvoerbaarheid ervan gewoonlijk een criterium voor uitsluiting.

Vervolgens worden verschillende hervormingsopties geselecteerd voor een grondige beoordeling. De keuze zal afhangen van het besluit dat vooraf in de verkennende nota is genomen over de belangrijkste criteria voor de analyse van de uitgaven (effectiviteit, efficiëntie, of aanvullende criteria), alsmede van mogelijke richtsnoeren voor het formuleren van de hervormingsopties.

Op die manier kan de politieke autoriteit de werkgroep verzoeken hervormingsopties te formuleren met een lage begroting, een hoge begroting, een constante begroting en een hoge begroting. Wij bevelen aan verschillende opties voor hervormingen te beoordelen die inspelen op deze verschillende benaderingen.

7.2.2. Evaluatie van de hervormingsopties

De beoordeling van de hervormingsopties zal gebaseerd zijn op dezelfde criteria als die welke voor de beoordeling van de uitgaven zijn gebruikt: relevantie, effectiviteit, niet-dupliciteit, technische efficiëntie, allocatieve efficiëntie (zie tabel 7). Bovendien zullen de hervormingsopties worden getoetst aan het haalbaarheidscriterium. Aangezien onrealistische hervormingsopties reeds zijn uitgesloten, heeft de haalbaarheidsbeoordeling tot doel de verschillen in uitvoeringsgemak tussen de verschillende hervormingsopties aan het licht te brengen. Deze stap maakt het mogelijk te anticiperen op de belemmeringen voor de uitvoering en oplossingen voor te stellen om deze te overwinnen.

De haalbaarheid van een hervormingsoptie kan op juridische, sociale en financiële obstakels stuiten. De oplossingen hiervoor kunnen bestaan in een wijziging van de regelgeving of de wetgeving, de toekenning van nieuwe mandaten aan een administratie, de oprichting van een nieuwe administratieve entiteit of de toekenning van een bijbehorende opdracht aan de particuliere sector, enz.

De haalbaarheidsstudie maakt het ook mogelijk de op middellange termijn verwachte alternatieve uitgaven te kwantificeren voor het geval dat een 'structurele' hervormingsoptie geleidelijk over meerdere jaren moet worden uitgevoerd.

Indien nuttig kunnen bezoeken ter plaatse worden georganiseerd om de kwaliteit en de geloofwaardigheid van de overwogen hervormingsopties te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat ziekenhuisdirecteuren worden geïnterviewd wanneer de hervorming betrekking heeft op de volksgezondheidsbeleid, of dat potentiële hervormingen gedurende een proefperiode worden getest op een welomschreven groep mensen (Vandierendonck, 2014).

Ten tweede moeten de hervormingsopties duidelijk worden geformuleerd (Tryggvadottir, 2022) en worden afgestemd op de doelstellingen die de politieke macht in de kadernota heeft vastgesteld

De kwantificering van de hervormingsopties is een voorwaarde om ervoor te zorgen dat een ervan wordt opgenomen in de jaarlijkse of meerjarenbegroting (Vandierendonck, 2014). Wat zijn de bedragen (in euro's) van de alternatieve uitgaven die in het kader van de verschillende hervormingsopties worden voorgesteld? De andere effecten kunnen ook soms gekwantificeerd worden, maar dit is vaak lastig.

Wat de te leveren prestaties betreft, worden in het eindverslag ten minste de verschillende hervormingsopties naast elkaar gelegd, gekwantificeerd ten opzichte van de overheidsuitgaven die bij ongewijzigd beleid over een middellange termijn (drie tot vijf jaar) worden geëvalueerd. De in tabel 11 voorgestelde elementen voor besluitvormingsondersteuning worden idealiter ook opgenomen.

7.3. RISICO'S, ANTICIPERENDE EN COMPENSERENDE MAATREGELEN

TABEL 10:
Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's van de analyse en het zoeken naar hervormingsopties

Risico's	Anticiperende maatregelen	Compenserende maatregelen
Verspreide en heterogene gegevens	De belanghebbenden in de werkgroep werken actief samen om een vrij volledig beeld te krijgen van de bestaande literatuur en gegevens over de geanalyseerde uitgaven.	
Ontbrekende gegevens	De werkgroep kan verschillende pistes overwegen om informatie te verzamelen voor de analyses (Vandierendonck, 2014): › Ontwikkelen van online vragenlijsten om bijvoorbeeld overheidsdiensten of eindbegunstigden te raadplegen over ideeën voor hervormingsopties. › Onderzoeken en verzamelen van aanvullend materiaal: verslagen van rekenkamers, focusgroepen, enz.	
Ontoegankelijke gegevens	De politieke autoriteit geeft een duidelijk mandaat aan de werkgroep (wanneer de werkgroep wordt ingesteld of achteraf indien dit niet is gebeurd), zodat zij toegang heeft tot de relevante gegevens.	
Methodologische keuzes voor de voorgestelde hervormingsopties	De werkgroep kan verschillende methodologieën naast elkaar leggen om de onderzoeksopties voor hervorming nader uit te werken.	
Onvoldoende nauwkeurige formulering van de hervormingsoptie	De werkgroep verwijst naar de beginselen van het vorige punt om concrete hervormingsopties te formuleren.	

8. SELECTIE VAN DE HERVORMINGSOPTIES

8.1. BESLISSINGSONDERSTEUNING

Zodra de analyses van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitgaven zijn voltooid, stelt de werkgroep (zie glossarium) verschillende hervormingsopties voor. De politieke autoriteit kiest op basis van de technische deliverables de hervormingsoptie die in de jaarlijkse of meerjarenbegroting wordt opgenomen (Vandierendonck, 2014). De keuze van de hervormingsoptie is primair gebaseerd op criteria van effectiviteit, efficiëntie en haalbaarheid (Fallov & Georgieva-Andonovska, 2018).

Elke werkgroep kan voor elke hervormingsoptie een beslissingsondersteuning opstellen op basis van de technische resultaten, met inbegrip van de elementen in tabel 11. De keuze van de uit te voeren hervormingsoptie is uiteindelijk een politieke beslissing. Een model voor dit soort beslissingsondersteuning is bijvoorbeeld te vinden in een verslag over technische bijstand van het IMF (2015, blz. 41-42).

8.2. BIJ GEBREK AAN CONSENSUS

Wanneer de uitvoering van een hervormingsoptie bijzonder complex of duur is, kan een eerste stap erin bestaan een fase van experimenten met veranderingen in te stellen, indien het onderwerp van de onderzochte uitgaven dit mogelijk maakt (Vandierendonck, 2014).

In Duitsland en Nederland geldt een non veto-beginsel, zodat alle door de stuurgroep of de werkgroepen voorgestelde hervormingsopties door de politieke autoriteiten in overweging kunnen worden genomen. **In Oekraïne** kunnen de leden van de werkgroep hun standpunt kenbaar maken, ook al verschillen zij van de consensus. **In Australië** dienen de financiële administratie en de administratie die verantwoordelijk is voor de onderzochte uitgaven elk voorstellen in die vervolgens in het kabinet worden besproken. (Doherty & Sayegh, 2022)

Bij onenigheid over de aan te houden hervormingsoptie kan de stuurgroep de verschillende voorgestelde scenario's vergelijken op basis van dezelfde criteria: kasstromen (kosten en besparingen), timing, risico's, enzovoort (Vandierendonck, 2014).

TABEL 11:
Elementen van de beslissingsondersteuning

Voorwerp	Details
Hervormingsopties	**Beschrijving** van elke hervormingsoptie
Samenhang	Samenhang van elke hervormingsoptie met de bij het begin van elke 'specifieke' *spending review* **vastgestelde doelstellingen**
Impact	**Budgettaire impact** (inclusief uitvoeringskosten en baten van elke hervormingsoptie) voor de komende 3-5 jaar **Impact op bepaalde sociaal-economische groepen** en gevolgen op sociaal en economisch vlak **Milieu-impact** (indien relevant) **Mogelijke kruiseffecten** met andere hervormingen
Voorwaarden	**Voorwaarden voor** de uitvoering, bijvoorbeeld wetswijzigingen of technische ontwikkelingen, en eventueel noodzakelijke experimenten
Stappenplan	**Tijdschema** **Entiteiten die verantwoordelijk zijn** voor de uitvoering
Risico's	**Andere gevoeligheden** en anticipatie op reacties van derden, zoals weerstand in de administratie of maatschappelijke weerstand

Bronnen: Toegepast op Vandierendonck (2014); Fallov & Georgieva-Andonovska (2018); Doherty & Sayegh (2022)

Indien de politieke autoriteit niet voor een van de opties van de *spending review* wenst te kiezen, wordt idealiter op transparante wijze een motivering gegeven. **In Nederland** deelt de minister die verantwoordelijk is voor de uitgaven die in elke 'specifieke' *spending review* worden geanalyseerd, het parlement formeel de uitvoeringsstrategie voor de toekomst mee.

8.3 RISICO'S, ANTICIPERENDE EN COMPENSERENDE MAATREGELEN

TABEL 12:
Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's van de selectie van de toe te passen hervormingsoptie

Risico's	Anticiperende maatregelen	Compenserende maatregelen
Verwerping van voorgestelde hervormingsopties	De politieke autoriteit stelt in de kaderfase duidelijk de doelstellingen van de 'volledige' of 'specifieke' *spending review* vast.	De politieke autoriteit rechtvaardigt haar verwerping en deelt deze op adequate wijze mee aan overheden en burgers.

9. IMPLEMENTATIE VAN DE HERVORMINGSOPTIE

De implementatie van de hervormingsoptie die voortvloeit uit elke 'specifieke' *spending review* impliceert drie onmisbare voorwaarden die vooraf in acht moeten worden genomen (Vandierendonck, 2014; Tryggvadottir, 2022):

- Steun van de politieke autoriteit,
- Follow-up door de administratie die verantwoordelijk is voor de financiën,
- Follow-up door de administratie die betrokken is bij de uitgaven waarop de hervorming betrekking heeft.

De met financiën belaste administratie of een specifieke administratie kan verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de uitvoering (Vandierendonck, 2014; Tryggvadottir, 2022). Men moet met andere woorden nagaan of de hervormingsoptie wordt uitgevoerd in overeenstemming met hetgeen is besloten, de belemmeringen en de middelen om deze te omzeilen vaststellen, en nagaan of de verwachte efficiëntiewinst wordt gerealiseerd.

De voordelen van de hervormingsoptie kunnen worden gemeten, hetzij direct in het jaar na de goedkeuring ervan in het geval van een 'parametrische' hervormingsoptie, hetzij op middellange termijn over een periode van drie tot vijf jaar in het geval van een 'structurele' hervormingsoptie die bijvoorbeeld wetswijzigingen of geleidelijke invoering inhoudt.

TABEL 13:
Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's van de implementatie van de hervormingsoptie

Risico's	Anticiperende maatregelen	Compenserende maatregelen
Diverse belemmeringen voor de uitvoering en de extra tijd die nodig is om ze weg te nemen	In de analyse en onderzoeksfase van de hervormingsopties onderzoekt de werkgroep de haalbaarheid van de door haar voorgestelde hervormingsopties en de wijze van uitvoering.	De werkgroep stelt zo snel mogelijk de nodige remmen en hefbomen vast.
Onzekere winsten	De werkgroep formuleert de financiële stromen in de vorm van een jaarlijkse of meerjarige begrotingsplanning.	De werkgroep stelt een experimenteerfase met alternatieve oplossingen voor indien dit relevant is voor de gecontroleerde uitgaven.
Gebrek aan ownership of onvoldoende ownership van de hervormingsoptie door de met de uitvoering belaste administratie	Het secretariaat zorgt voor de coördinatie en de betrokkenheid van de betrokken partijen, met name tussen de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de onderzochte uitgaven en de ambtenaren of deskundigen die verantwoordelijk zijn voor de analyses.	(nihil)
Substantiële wijziging van de geselecteerde hervormingsoptie tijdens de uitvoering ervan (bv. door weerstand tegen verandering)	De politieke autoriteit keurt de doelstellingen van elke 'specifieke' *spending review* goed in de fase van de keuze van de analyseparameters.	(nihil)

10. CONCLUSIE

***Spending reviews*, soms uitgavenonderzoek genoemd, zijn diepgaande analyses van de overheidsuitgaven om hervormingsopties in beeld te brengen en te vergelijken**. Hervormingsopties zijn alternatieve scenario's waarin doorgaans wordt voorgesteld de bestaande overheidsuitgaven te verminderen of te herverdelen, na analyse van de doeltreffendheid en efficiëntie ervan. **Het specifieke kenmerk van *spending reviews* is dat zij gerelateerd zijn (of geïntegreerd) met de begrotingscyclus**. De voortvloeiende hervormingsopties worden gekwantificeerd en zijn beschikbaar bij de opstelling van de jaarlijkse en meerjarige begrotingen. **De staat of het gewest kan dan de gewenste hervormingsoptie kiezen**, op basis van de technische deliverables die door de werkgroepen voor de *spending reviews* werden opgesteld.

In een *spending review* worden alleen hervormingsopties voorgesteld met betrekking tot de gecontroleerde uitgaven. Een *spending review* als zodanig is geen instrument om nieuwe uitgaven voor te stellen op een breder gebied. **Historisch gezien worden *spending reviews* in tijden van crisis gebruikt om staten te helpen hun begroting, en bijgevolg hun overheidstekort, beter onder controle** te krijgen in een context waarin de politieke wil bestaat om de overheidsuitgaven te verminderen.

Het gebruik van *spending reviews* is derhalve gebaseerd op de veronderstelling dat de gecontroleerde uitgaven zo mogelijk moeten worden verminderd of ten minste binnen de bestaande begrotingstoewijzing moeten worden herschikt (met hogere efficiëntie). Sommige overheidsuitgaven kunnen echter niet alleen essentieel zijn voor de bevolking, maar soms ook onvoldoende gefinancierd zijn. Het is derhalve **van essentieel belang dat de staten en deskundigen die gebruik maken van *spending reviews*, een zekere mate van voorzichtigheid aannemen ten aanzien van dit instrument** en op zijn minst een 'mechanische' vermindering van de gecontroleerde overheidsuitgaven, d.w.z. 'verminderen om te verminderen', vermijden. Sommige recente reviews formuleren aanvullende hervormingsopties met een hoger budget om innovatie op het geanalyseerde gebied en efficiëntere besteding van additionele middelen aan te moedigen.

In *spending reviews* gaat het echter niet alleen om het vinden van hervormingsopties. In principe is een *spending review* één van de instrumenten om de overheidsuitgaven te beoordelen. Een *spending review* biedt een kader voor het analyseren en evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheidsuitgaven op een gestructureerde en betrekkelijk uitgebreide wijze. **Het proces als zodanig is van groot belang**, want er komen talrijke beginselen van goed bestuur bij kijken, evenals onderzoek en analyse van de bestaande of te verzamelen gegevens en het hanteren van beproefde methoden uit het onderzoeksdomein evaluatie van het overheidsbeleid. **Deze analyses maken een onderbouwd beleidsdebat mogelijk over hoe bepaalde publieke uitgaven kunnen worden aangepast**. *Spending reviews* kunnen dus een meer effectieve en/of efficiënte toewijzing van overheidsuitgaven voorstellen, en de overheid ertoe aanzetten zichzelf opnieuw uit te vinden en te innoveren op het gebied van de onderzochte uitgaven.

In tegenstelling tot evaluaties van het overheidsbeleid worden ***spending reviews* idealiter geïntegreerd in de begrotingscyclus** van een staat of regio, d.w.z. de eruit voortvloeiende hervormingsopties worden gekwantificeerd en zijn beschikbaar bij de opstelling van de jaarlijkse en meerjarige begrotingen. **De staat of het gewest kan dan de gewenste hervormingsoptie kiezen**, op basis van de technische deliverables die door de werkgroepen voor de *spending reviews* werden opgesteld.

Op verzoek van de Europese Commissie heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich ertoe verbonden de *spending review* als hervorming te integreren in de begrotingscyclus in het Belgisch Plan voor Herstel en Veerkracht van 2021. In die zin heeft de Brusselse regering in juli 2022 een strategie goedgekeurd om *spending reviews* structureel in het begrotingsproces te integreren.

Gezien de complexiteit van het proces en de beperkte ervaring in België, **kreeg het Brussels Gewest technische bijstand van het DG Hervorming van de Europese Commissie** bij het ontwerp en de uitvoering van twee proefprojecten op het gebied van mobiliteit en sociale huisvesting. Deze werden in de periode 2020-2021 uitgevoerd. De regering van het BHG heeft vervolgens een strategie inzake spending reviews goedgekeurd voor de periode 2022-2024, met twee 'specifieke' *spending reviews* per jaar.

Door rekening te houden met de maatregelen voor het anticiperen op en het compenseren van de risico's die in het Cahier van het BISA voor elke fase van een *spending review* worden voorgesteld, alsook met de waarschuwingen en voorzorgsmaatregelen die in deze conclusie worden belicht, kunnen *spending reviews* inderdaad een relevant instrument worden voor de evaluatie van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de overheidsuitgaven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ze vormen ook de gelegenheid om het verzamelen en centraliseren van gegevens te bevorderen en de gewoonte te ontwikkelen om het pad te bewandelen

om een meer systematische evaluatie van het overheidsbeleid te ontwikkelen.

Er is niet één methodologisch schema dat werkt voor alle *spending reviews*. Welke methodologieën geschikt zijn, hangt af van de gecontroleerde uitgaven en de beschikbare gegevens, maar ook van de specifieke context van het land of het gewest. Dit Cahier van het BISA kan elke *spending review* begeleiden door de belangrijkste acties die in elk stadium moeten worden uitgevoerd, chronologisch weer te geven. Het bevat ook goede praktijken voor het definiëren van analytische vragen en het maken van de methodologische keuzes, die essentieel zijn voor het maken van kwaliteitsanalyses.

Wil **het *spending review*-proces echter volledig effectief zijn, dan vereist het voldoende middelen, zowel in termen van personeel als monetair**. De regering moet ervoor zorgen dat deze middelen beschikbaar zijn. Het succes van een kwalitatieve *spending review* hangt af van verschillende voorwaarden voor succes.

In de eerste plaats is de politieke inzet essentieel om het werkkader en de governance vast te stellen (overleg met de overheden, vaststelling van problemen, omschrijving van mandaten, centralisatie van gegevens, richtsnoeren en doelstellingen voor het proces). In een context van de regionalisering van bevoegdheden moet in het Brusselse Gewest bijzondere aandacht worden besteed aan de keuze van de geanalyseerde uitgaven en de betrokken bevoegdheidsniveaus (Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, of zelfs groeperingen met andere Gemeenschappen of met het federale niveau voor bepaalde subsidies).

Ten tweede moeten de politieke autoriteit bij de keuze van de analyseparameters een uitgebreide kadernota opstellen waarin een aantal belangrijke elementen duidelijk worden uiteengezet, zoals de exacte uitgaven die worden herzien, het doel van die uitgaven, de vastgestelde problemen en de analysevragen. Zij kan met de betrokken administraties overleggen om het kader beter te definiëren. De volledigheid van deze nota is van essentieel belang voor het proces, omdat hierin de beleidsdoelstellingen van de analyses worden uiteengezet. De hervormingsopties die uit de *spending reviews* naar voren komen, zijn zo goed mogelijk in overeenstemming met de doelstellingen van de regering.

Bij het onderzoek van de hervormingsopties zijn de samenwerking en communicatie tussen de actoren van de werkgroep van essentieel belang voor het maken van kwaliteitsanalyses:

- Deze werkgroepen verenigen idealiter een verscheidenheid aan deskundigheid (budgettair, methodologisch en inhoudelijk) uit de administratie, het academisch en wetenschappelijk onderzoek en de particuliere sector.
- Toegang tot de gegevens die nodig zijn voor de analyses en hun verzameling wordt idealiter zo vroeg mogelijk geregeld. De kwaliteit van de analyses die in het kader van een *spending review* worden uitgevoerd, is namelijk afhankelijk van de beschikbaarheid van kennis. Dit kan in de vorm zijn van diagnoses, evaluaties vooraf of achteraf van uitgaven, of zelfs statistieken, die het mogelijk maken de uitgaven, de begunstigden en, indien mogelijk, deze bekomen resultaten te kwantificeren. Door te anticiperen op het gebrek aan gegevens om de doeltreffendheid en efficiëntie van bepaalde uitgaven te beoordelen, kan de politieke macht mandaten toekennen om deze gegevens stroomopwaarts van de analysegroep te verzamelen. Bovendien geven de aan de werkgroepen verleende politieke mandaten hen idealiter toegang tot de relevante gegevens.
- Daarenboven kunnen verschillende methodologieën naast elkaar worden gebruikt om de analyses te verrijken om de meerdere wegen inzake mogelijke hervormingsopties uit te werken. Om aan de politieke macht te kunnen worden gepresenteerd, wordt de hervormingsoptie kwantitatief geformuleerd over een korte tot middellange termijn. De haalbaarheid wordt vooraf onderzocht.

Om aan de politieke autoriteiten te worden voorgelegd, wordt de hervormingsoptie kwantitatief geformuleerd voor de korte tot middellange termijn. De haalbaarheid ervan wordt vooraf bestudeerd.

Na de *spending reviews* moet ervoor worden gezorgd dat voldoende middelen worden uitgetrokken voor de uitvoering van de hervormingsopties, teneinde de geloofwaardigheid van het instrument als zodanig te waarborgen. Dit vereist politieke steun, de inzet en betrokkenheid van de betrokken administraties en de toewijzing van voldoende middelen aan deze administraties.

Tot slot vormen de *spending reviews* een van de instrumenten om effectief en efficiënte overheidsfinanciën te verbeteren, om de begrotingstekort te verminderen, en de beleidsdiscussies op kwantitatieve wijze te verrijken. *Spending reviews* zijn dus niet bedoeld om andere analyses van de overheidsuitgaven te vervangen of om de opstelling van een begroting op zich te sturen. **Als de *spending reviews* de enige referentiemethode worden voor het opstellen van een begroting, kunnen er namelijk bepaalde afwijkingen ontstaan.**

Mogelijke afwijkingen zijn het onvermogen om nieuwe uitgaven voor te stellen om aan nieuwe prioriteiten van de regering te voldoen, of een onvoldoende inachtneming van bepaalde behoeften die niet a priori kunnen worden gemeten en waarin de overheidsdiensten zouden kunnen voorzien. De politieke autoriteit moet voorstellen voor nieuwe uitgaven buiten de *spending reviews*-cyclus om kunnen analyseren. Besteding-sevaluaties verhinderen derhalve niet dat politieke prioriteiten worden gesteld. Wanneer een methode de enige benchmark wordt, zijn de alternatieve scenario's voor overheidsuitgaven die welke het best voldoen aan de criteria van die methode, en niet noodzakelijkerwijs aan andere behoeften van de bevolking die niet volgens die criteria kunnen worden geanalyseerd.

GLOSSARIUM

› Begrotingscyclus[1]

De begrotingscyclus bestaat uit drie hoofdfasen die gespreid zijn over een periode van drie jaar: 1/ de voorbereidende fase of de opstelling van de begroting, die begint in het jaar vóór het betrokken begrotingsjaar; 2/ de fase van de uitvoering van de begroting, die overeenkomt met het betrokken begrotingsjaar; 3/ de afsluitende fase, die volgt op het betrokken begrotingsjaar en waarin de werkelijke uitvoering van de begroting wordt berekend.

› Begrotingssaldo (of financieringssaldo)

Verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven van een gegeven jaar. Wanneer de uitgaven de middelen overtreffen, komt het negatieve jaarsaldo van de begroting voor dat jaar overeen met het overheidstekort (of de financieringsbehoefte); een positief financieringssaldo komt overeen met een begrotingsoverschot of de financieringscapaciteit.

› Budgettaire omvang

'De 'gecorrigeerde finale primaire uitgaven' worden gebruikt als indicator voor de budgettaire omvang. Die indicator wordt berekend aan de hand van de ESR-uitgaven, waarvan de rentelasten, de overdrachten aan de overheid, de toegerekende premies, de overheidspensioenen ten laste van de begroting van de sociale zekerheid en de productie voor eigen finaal gebruik worden afgetrokken. Deze indicator is een benadering van de uitgaven waarvoor de overheidsinstanties een zekere manoeuvreerruimte hebben, aangezien ze, bijvoorbeeld een discretionaire bevoegdheid hebben voor bepaalde overdrachten aan de overheid.' (Federaal Planbureau, Regionale economische vooruitzichten 2022-2027)

› Effectiviteit

Een begrip uit de evaluatie van het overheidsbeleid om na te gaan of het doel (van het (de) overheidsprogramma('s), het proces of de administratie) is bereikt, door de reeds bestaande procedures. Het is het vermogen van een publieke overheid om vooropgestelde doelen te bereiken.

› Efficiëntie

Een begrip uit de evaluatie van het overheidsbeleid waarbij de optimalisering van de middelen (financieel, menselijk, enz.) om een bepaald doel te bereiken, wordt geanalyseerd:

- **Technische efficiëntie** beoordeelt of de doelstellingen worden bereikt tegen de laagste kosten, door de middelen te relateren aan de bereikte resultaten;
- **Allocatieve efficiëntie** beoordeelt of de toewijzing van middelen de voordelen in ruime zin, na aftrek van de kosten, maximaliseert.

› Fiscale consolidatie

Fiscale consolidatie wordt gewoonlijk nagestreefd wanneer de tekorten van landen niet voldoen aan nationale of supranationale fiscale normen (meestal na economische crisissen). Fiscale consolidatie houdt vaak in dat de belastingen worden verhoogd of de overheidsuitgaven worden verminderd (snijden in de begrotingen).

› Gecontroleerde uitgaven

Overheidsuitgaven waarvan de doeltreffendheid en doelmatigheid in het kader van de *spending reviews* worden geanalyseerd en waarvoor hervormingsopties worden gezocht.

› Hervormingsoptie

De hervormingsopties zijn alternatieven voor de onderzochte overheidsuitgaven, met als doel de doeltreffendheid en efficiëntie ervan te verbeteren. De hervormingsopties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd, zodat ze kunnen worden besproken bij de opstelling van de jaarlijkse of meerjarige begrotingen. Er kunnen twee soorten hervormingsopties worden onderscheiden:

- **'Parametrische' hervormingsopties**, waarbij wijzigingen van de parameters van de gecontroleerde overheidsuitgaven worden voorgesteld (bv. wijziging van het bedrag van een subsidie of toewijzing). Dit type hervorming kan gewoonlijk op korte termijn worden uitgevoerd (geïntegreerd in de begroting van het jaar volgend op de *spending review*).
- **'Structurele' hervormingsopties**, waarbij belangrijke wijzigingen in de gecontroleerde overheidsuitgaven worden voorgesteld. Dit zijn wijzigingen in de gebruikte instrumenten (keuze van normen, belastingen, doelgroep, enz.) en/of in het beheer van de onderzochte uitgaven (procedures, personeel, insourcing/outsourcing, enz.). De effecten van 'structurele' hervormingsop-

1 Bron: Brussel Financiën en Begroting

ties zullen slechts geleidelijk in de loop der jaren waarneembaar zijn (integratie in een meerjarenbegroting).

› Overheidsfinanciën

Verwijst tegelijk naar de middelen waarover de overheidsadministraties beschikken (de ontvangsten) en naar de uitgaven die ze doen om hun beleidsmaatregelen uit te voeren.

› Overheidsschuld

Opeenstapeling van tekorten over meerdere jaren.

› Primair saldo

Financieringssaldo exclusief betaling van de interesten op de schuld.

› Secretariaat

Een permanent of ad hoc team, vaak opgericht binnen de financiële administratie, belast met de coördinatie van een of meer werkgroepen die belast zijn met de *spending reviews*. Het secretariaat beschikt idealiter over een brede kennis van de administratie en de werking ervan, en over technische deskundigheid en deskundigheid op het gebied van projectbeheer. Hij kan verantwoordelijk zijn voor het schrijven van de eindverslagen.

› Stuurgroep

Een groep bestaande uit verschillende overheidsorganen die verantwoordelijk is voor het vaststellen van het kader voor alle *spending review*-processen van een begrotingsentiteit, die geeft aanbevelingen, die documenten opstelt, die sturing beiden en die het gehele proces coördineert. Deze rol wordt vaak vervuld door het ministerie van Financiën, maar soms ook door het kabinet van de president of de premier.

› Werkgroep

Groep voor een 'specifieke' *spending review*, bestaande uit deskundigen van de administratie of zelfs van buitenaf (uit de particuliere sector of de onderzoekswereld). De werkgroep combineert idealiter kennis van administratieve werking met vaardigheden op het gebied van gegevensverwerking en evaluatie.

AFKORTINGEN

BHG: Brussels Hoofdstedelijk Gewest

BISA: Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse

EC: Europese Commissie

EU: Europese Unie

FOD BOSA: Federale Overheidsdienst Strategie & Ondersteuning

FPB: Federaal Planbureau

GGC: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

GOB-BFB: GOB - Brussel Financiën en Begroting

IBO: Interdepartementale Beleidsonderzoeken

KBA: Kosten-batenanalyse

KEA: Kosten-efficiëntieanalyse

NBB: Nationale Bank van België

PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability

VGC: Vlaamse Gemeenschapscommissie

BIBLIOGRAFIE

- **AARC. (2021).** Brussels Capital Region – Public expenditure and financial accountability (PEFA) performance assessment report. Funded by the EU through the Structural Reform Support Programme and implemented in cooperation with DG REFORM, Brussels Capital Region.
- **Balls, E. (2019)**. Spending Review and Performance Budgeting – the UK experience.
- **Balls, E. (2020)**. How to initiate a spending review. In: Bova E., Ercoli R., Vanden Bosch X. - Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Economy Discussion Paper* 135, p. 6-8. ISSN 24438022.
- **Barret, C. (2013)**. Australian Expenditure and Strategic Reviews. Australian Government. http://revisionedellaspesa.gov.it/export/sites/revisionedellaspesa/documenti/Australian_Expenditure.pdf
- **Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2021.** Begroting van de ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2022. Algemene uiteenzetting. Doc 55-2290/001. https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/2290/55K2290001.pdf
- **Benito, B., Guillamón, M-D. & Bastida, F. (2015)**. Budget Forecast Deviations in Municipal Governements: Determinants and Implications. *Australian Accounting Review.*
- **Blanchet, D., Hagneré, C., Legendre, F. & Thibault, F. (2016).** Évaluation des politiques publiques, ex post et ex ante : l'apport de la microsimulation - introduction. *Economisch tijdschrift*, 2016/4 (67), p. 685-696. DOI : 10.3917/reco.674.0685. https://www.cairn.info/revue-economique-2016-4-page-685.htm
- **Blazey, A. & Nicol, S. (2018)**. OECD Best Practices for Performance Budgeting. *Working party of Senior Budget Officials.* JT03440305.
- **Blöndal, J.R. & Ruffner, M. (2004)**. Budgeting in Denmark. *OECD Journal on Budgeting*, 4 (1).
- **Bomholdt Nielsen, P. & Hedegaard Rasmussen, M. (2012)**. Public Expenditure Management in Denmark. *Monetary Review*, 2012/2, 1.
- **Bourguignon, F. & Spadaro, A. (2006)**. Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies, *Journal of Income Inequality*, 4, 77-106.
- **Bova, E. & Ciobanu, C. (2020)**. Spending Reviews in the EU: Theory and practice. In: Bova E., Ercoli R. & Vanden Bosch X. - Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Economy Discussion Paper*, 135, p. 8-17. ISSN 24438022.
- **Bova, E., Ercoli, R. & Vanden Bosch, X. (2020)**. Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Economy Discussion Paper*, 135, Directorate General Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels.
- **Brent, R. (2009).** Handbook of research on cost-benefit analysis. Edward Elgar Publishing.
- **Brussels Parlement. (2022a)**. Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Begroting van de inkomsten en de uitgaven voor het begrotingsjaar 2023 - Algemene uiteenzetting. A-653/1.
- **Brussels Parlement. (2022b)**. Gemeenschappelijke vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie - Algemene uiteenzetting. B-138/1.
- **Cabinet Office. (2021)**. Cabinet Office Outcome Delivery Plan. https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-outcome-delivery-plan
- **Cipriano, S. & Fastré, P. (2014).** Opvolging van overheidsbeleid: welke indicatoren gebruik je daarvoor? BISA, Focus nr 6. https://bisa.brussels/sites/default/files/publication/documents/FOCUS-6-NL-final.pdf
- **Cooper, W. W., Seiford, L. M. & Zhu, J. (2011)**. Handbook on data envelopment analysis. https://link.springer.com/content/pdf/bfm:978-1-4020-7798-2/1
- **Deglume, P. (2022).** L'administration bruxelloise centralisée dans trois grands bâtiments. *L'Echo*, 14 octobre 2022. https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/bruxelles/l-administration-bruxelloise-centralisee-dans-trois-grands-batiments/10420423.html
- **Department of Public Expenditure and Reform. (2019)**. The Irish Spending Review : Suggestions from International Experiences. *PBO Publication*, 2019/36, Expenditure analysis Series. https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBudgetOffice/2019/2019-07-04_the-irish-spending-review-suggestions-from-international-experiences_en.pdf
- **Department of Public Expenditure and Reform**. Databank. http://databank.per.gov.ie/Expenditure.aspx?rep=GrossVGH
- **DG EcFin - Directorate General Economic and Social Affairs. (2019).** Quality of public finances: Spending review as a key tool to enhance public investment in the Euro Area. Technical note to the Eurogroup. Ares (2019)5463946.
- **Doherty, L. & Sayegh, A. (2022)**. How to Design and Institutionalize Spending Reviews. International Monetary Fund, *How to note*, September 2022.

- **Escrivá, J. L. (2020)**. How to conduct a spending review in a federal government setting ? In: Bova, E., Ercoli, R. & Vanden Bosch, X. - Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Economy Discussion Paper*, 135, p. 44-49. ISSN 24438022.
- **Europese Commissie. (2015).** Guide to cost-benefit analysis of investment projects : economic appraisal tool for cohesion policy 2014-2020, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Publications Office, https://data.europa.eu/doi/10.2769/97516.
- **Europese Commissie. (2019)**. Aanbeveling van de raad over het nationale hervormingsprogramma 2019 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van België. COM (2019) 501 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0501&from=HR
- **Europese Commissie. (2021)**. Better regulation 'Toolbox'. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
- **Europese Commissie. (2021)**. Recommendation for delivering a Council opinion on the 2021 Stability Programme of Belgium Brussels, European Commission.
- **Evaluation Task Force (2022).** What Works Network. https://www.gov.uk/government/publications/main-supply-estimates-2022-to-23
- **Fallov, J. A. & Georgieva-Andonovska, E. (2018)**. Bulgaria - Spending review manual : Bulgaria - spending review manual. Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/940921532366222268/Bulgaria-spending-review-manual
- **Federaal Planbureau. (2019)**. Beschrijving en gebruik van het model EXPEDITION. https://www.plan.be/publications/publication-1849-nl-beschrijving_en_gebruik_van_het_model_expedition
- **Federaal Planbureau. (2022a)**. Regionale economische vooruitzichten 2022-2027. FPB.
- **Federaal Planbureau. (2022b)**. Het overheidstekort en het relatieve gewicht van het tekort van de verschillende entiteiten. FPB, Artikel 13.
- **FOD Sociale Zekerheid.** BELMOD. https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/belmod-project
- **Frans ministerie van Ecologie, Duurzame Ontwikkeling en Energie. (2014).** Instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport. https://www.ecologie.gouv.fr/evaluation-des-projets-transport.
- **Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B. & Vermeersch, C. M. (2016).** Impact evaluation in practice (Second edition). World Bank Publications. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25030
- **Godefroid, H., Stinglhamber, P. & Van Parys, S. (2021)**. Public expenditure in Belgium : comparison with neighbouring countries. NBB Economic Review.
- **Greve, B. (2017)**. Handbook of social policy evaluation. Edward Elgar Publishing.
- **Hers, J. (2022)**. Integrating spending reviews in BCR budgetary system. https://doi.org/10.1787/89b1577d-en.
- **HM Treasury. (2020)**. The Magenta Book. https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book
- **HM Treasury. (2021)**. Autumn Budget and spending review 2021. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1043689/Budget_AB2021_Web_Accessible.pdf
- **HM Treasury. (2021).** Spending Review 2021 : Priority outcomes and metrics. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1029277/Supplementary_Document_on_Outcomes_Metrics.pdf
- **HM Treasury. (2022)**. Main Supply Estimates 2022 to 23. https://www.gov.uk/government/publications/main-supply-estimates-2022-to-23
- **HM Treasury. (2022).** The Green Book: appraisal and evaluation in central government. https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-governent
- **Ierse regering. Revised Estimates for Public Services 2022**. https://assets.gov.ie/207416/1ebb916d-9839-458f-a4df-9fa77be9b7de.pdf
- **Ierse regering. Themapagina over de spending reviews**. https://www.gov.ie/en/policy-information/7dc2b1-spending-review/#spending-review-papers-2022
- **Internationaal Monetair Fonds. (2015)**. Republic of Slovenia: Technical Assistance Report-Establishing a Spending Review. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Slovenia-Technical-Assistance-Report-Establishing-a-Spending-Review-Process-43289
- **Irish Spending Review Secretariat. (2021)**. Spending Review 2021 – Briefing for Votes and Departments. https://assets.gov.ie/118489/e6f2d5d9-b80b-491d-b44b-570256002f0a.pdf
- **Khandker, S. R., Koolwal, G. B. & Samad, H. A. (2009)**. Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices. World Bank Publications. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2693/520990PUB0EPI1101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- **Lau, E. (2020).** How to integrate spending review in the budgetary cycle ? In: Bova E., Ercoli R. & Vanden Bosch X. - Spending Reviews: Some Insights from Practitioners. *European Economy Discussion Paper*, 135, p. 35-43. ISSN 24438022.

- **Levin, H. & McEwan, P. (2001)**. Cost-Effectiveness. Methods and Application, 2me édition, Sage Publication.
- **Manning, N. & Parison, N. (2001)**. Modernization of the Federal Civil Service: Methodology for Functional Reviews.
- **Ministerie van Financiën. (2021)**. Spelregels interdepartementale beleidsonderzoeken (ibo's) – Bijlage 4 bij vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit. https://open.overheid.nl/repository/ronl-d1116e8e-4b39-4ec5-a631-6ebc560ca44c/1/pdf/bijlage-4-spelregels-interdepartementale-beleidsonderzoeken-ibos.pdf
- **Ministerie van Financiën**. Evaluatiestelsel. https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel
- **Ministerie van Financiën.** Ingepland en uitgevoerd onderzoek. https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/onderzoek
- **Ministerie van Financiën.** Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO). https://open.overheid.nl/repository/ronl-d1116e8e-4b39-4ec5-a631-6ebc560ca44c/1/pdf/bijlage-4-spelregels-interdepartementale-beleidsonderzoeken-ibos.pdf
- **Newcomer, K. E., Hatry, H. P. & Wholey, J. S. (2015)**. Cost-effectiveness and cost-benefit analysis. Handbook of practical program evaluation, 636p.
- **O'Donoghue, C. (2014)**. Handbook of Microsimulation Modelling, Emerald Group Publishing Limited, 360p.
- **OESO. (2012).** Onderzoeken van de OESO over overheidsbestuur: Frankrijk: Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE.
- **OESO. (2016)**. Glossary OECD Performance Budgeting Survey, En ligne: https://www.oecd.org/gov/budgeting/2016-Performance-Budgeting-Survey-Glossary.pdf
- **OESO. (2019)**. Budgeting and public expenditures in OECD countries.
- **OESO. (2020a).** Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences, *OECD Public Governance Reviews*, OECD, Paris.
- **OESO. (2020b).** Technical nota on how to integrate spending reviews in the federal budget system in Belgium. Project is funded by the European Union through the Structural Reform Support Program (SRSP) and implemented by the OECD in cooperation with DG REFORM of the European Commission.
- **OESO. (2021)**. Government at a Glance 2021. https://doi.org/10.1787/1c258f55-en
- **Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2020)**. Ontwerp van ordonnantie houdende aanpassing van de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2020. Doc., 2020-2021, A-263/2, p. 101.
- **Pench, L. & Governatori, M. (2012)**. The Quality of Public Expenditures in the EU. *European Economy Occasional Papers*, 125. ISSN 1725-3209.
- **Petit Jean, M., Maghe, V. & Dewatripont, A. (2019).** De impact van een beleidsmaatregel evalueren door middel van een contrafeitelijke methode: welke voorwaarden gelden er? BISA, focus nr. 29. https://bisa.brussels/sites/default/files/publication/documents/Focus-29_NL_v3.pdf
- **Postuła, M. (2017).** Spending Reviews – a Tool to Support the Efficient Management of Public Funds. *Journal of Management and Business administration. Central Europe*, 25, p. 63-90. ISSN 2450-7814.
- **Postuła, M., 2018**. Spending reviews as a tool in the public sector. *Journal of Management and Financial Sciences*, 9 (34), p.77-92.
- **PRR. (2021)**. Nationaal plan voor herstel en veerkracht, Bureau van de staatssecretaris voor herstel en strategische investeringen, belast met wetenschapsbeleid. https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/NL%20-%20Nationaal%20plan%20voor%20herstel%20een%20veerkracht_1.pdf
- **Raad van de Europese Unie. (2021)**. Annex to the Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Belgium. 10161/21 ADD 1. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10161-2021-ADD-1/en/pdf
- **Regeerakkoord. (2020)**. https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf
- **Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - RBHG. (2022)**. Kennisgeving van de vergadering van de Raad van Ministers van woensdag 20 juli 2022. Punt 20 - Structurele integratie van spending reviews in het begrotingsproces - uitstel van 07/07/2022 - uitstel van 14/07/2022. GRBC-SG-20.78083.
- **Reidy, P. & Oyewole, V. (2020).** The Spending Review Process in Ireland. Department of Public Expenditure and Reform, Italian Webinar Series. https://assets.gov.ie/118489/e6f2d5d9-b80b-491d-b44b-570256002f0a.pdf
- **Robinson, M. (2014)**. Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 13 (2).
- **Sapała, M. (2018)**. Performance budgeting A means to improve EU spending. In depth analysis – EPRS, European Parliamentary Research Service. Doi:10.2861/911581.
- **Schick, A. (2014).** The metamorphosis of performance budgeting. OECD Journal on Budgeting, 13 (2).
- **Schols, M. (2016)**. Spending Reviews in the Netherlands. Presentation at the Performance and Program Budgeting Working Group PEMPAL.
- **Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen – SERV. (2022)**. De Vlaamse Brede Heroverweging: een terug-blik op het proces, de resultaten en verdere stappen (deel 3). https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20220627_Beleidsevaluatie-VBH_RAP_deel3.pdf
- **Stern, E. (2015).** Impact Evaluation. A Guide for Commissioners and Managers. London: Bond for International Development.

- **Stuurgroep VBH. (2021a).** Evaluatie van het VBH proces: 1) Interviews met sleutelfiguren; 2) Resul-taten enquête. https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/09/VBH-interviews_enquetes.pdf
- **Stuurgroep VBH. (2021b).** Leerlessen en aanbevelingen. **https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/50195**
- **Tryggvadottir, A. (2022).** OECD Best Practices for Spending Reviews. *OECD Journal on Budgeting*, 2022(1).
- **Vandierendonck, C. (2014).** Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. *European Economy Economic Papers*, 525. ISSN 1016-8060.
- **Vlaamse regering. (2019).** The pilot spending review on service vouchers, Departement Financiën & begroting. VR 2020 0307 MED.0225/2.
- **Vlaamse regering. (2021)**. Thematische webpagina over de Vlaamse Brede Heroverweging. Departement Financiën en Begroting. **https://fin.vlaanderen.be/de-vlaamse-brede-heroverweging-vbh/**
- **Weatherly, H., Drummond, M., Claxton, K., Cookson, R., Ferguson, B., Godfrey, C., Rice, N., Sculpher, M. & Sowden, A. (2009).** Methods for assessing the cost-effectiveness of public health interventions: key challenges and recommendations. Health Policy, 93(2–3), 85–92.
- **Wheatley, M., Maddox, B. & Bishop, T. K. (2019).** The 2019 Spending Review – How to run it well. Institute for Government. https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG_2019_%20spending_review_web.pdf
- **Zhu, J. (2015).** Data Envelopment Analysis a Handbook of Models and Methods. Springer.
- **Zielinski, W., Tryggvadottir, A. & Lau, E. (2019).** Spending reviews in OECD countries: towards good practices. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paper discussed in the SBO meeting on performance and results, 7-8 November 2019, Paris.

BIJLAGEN

EUROPESE ERVARINGEN

Landfiche 1: Nederland

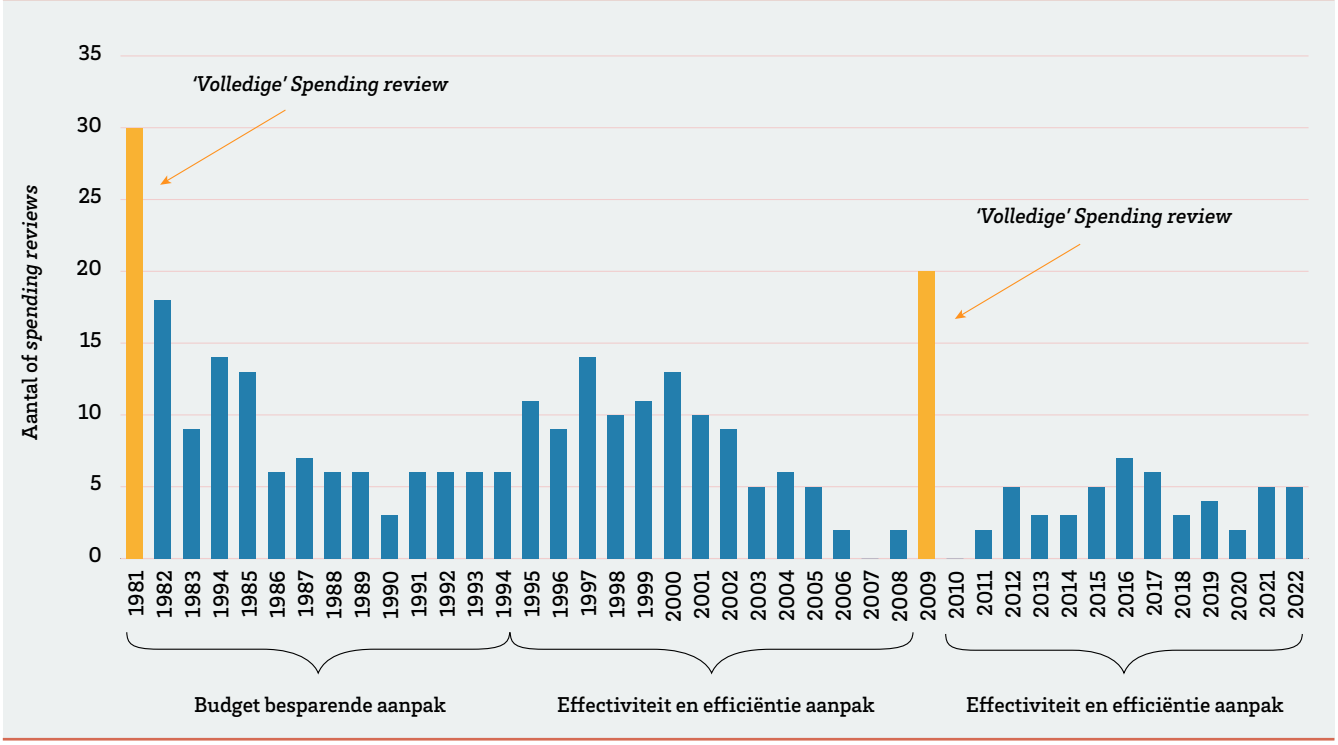
Historische context

Nederland wordt beschouwd als een pionier op het gebied van *spending reviews*. In de jaren zeventig voerde Nederland een *task-based budget* in, een begroting die erin bestaat de missie van de overheidsdiensten te definiëren en vervolgens het budget te bepalen dat nodig is om die missie tot een goed einde te brengen. Het *task-based budget* bleek voor de overheidsdiensten moeilijk in de praktijk te brengen omdat het proces niet omkaderd werd door een methodologie. Op basis van de expertise die stelselmatig verworven werd via *task-budgeting*, lanceerde Nederland in de jaren 80 zijn **eerste *spending reviews***, binnen een context van toenemende overheidstekorten (Postula, 2017; Vandierendonck, 2014).

In 1981 voerde Nederland een volledige (*comprehensive*) *spending review* uit, waarbij dertig uitgavendomeinen in één begrotingscyclus werden geanalyseerd. In 2009 werd een tweede volledige *spending review* uitgevoerd die betrekking had op 80% van de totale overheidsuitgaven. Meer algemeen heeft Nederland tussen 1981 en 2022 voor 313 uitgavenposten *spending reviews* uitgevoerd. Alle verslagen sinds 1981 zijn beschikbaar op een onlineplatform, waar ook de posten voor lopende *spending reviews* of voor *spending reviews* voor de komende jaren terug te vinden zijn.

Tussen 1981 en 1994 waren de *spending reviews* voornamelijk gebaseerd op de logica van besparingen voor de staatsbegroting (vermindering van diensten om de uitgaven te beperken). Vanaf 1995 lag de nadruk vooral op verbetering van de efficiëntie.

Aantal uitgevoerde *spending reviews* in Nederland tussen 1981 en 2022, en gevolgde aanpak.



Bron: Schols (2016), BISA
Nota: Het jaar van de grafiek komt overeen met het jaar van het begin van de spending review.

Specifieke kenmerken van het Nederlandse systeem

Selectie van overheidsuitgaven voor *spending reviews*:

Elke overheidsdienst kan uitgaven voorstellen die tijdens een *spending review* moeten worden geanalyseerd. Vervolgens komen de minister van Financiën en de eerste minister binnen het kader van de begrotingsonderhandelingen tot een akkoord over een lijst van vijf tot tien onderwerpen voor het volgende jaar. De geselecteerde studieonderwerpen worden nauwkeurig omschreven, inclusief de bijbehorende begrotingslijnen (bedragen in euro's), de mandaten en de ministers die bij de verschillende werkgroepen betrokken zijn.

Governance:

Het Nederlandse ministerie van Financiën coördineert alle *spending reviews*. Het stelt voor elke spending review werkgroepen aan die samengesteld zijn uit hogere ambtenaren en deskundigen (openbaar of privé). Elke werkgroep wordt voorgezeten door een secretariaat. Dat secretariaat bestaat uit een lid van de overheidsdienst Financiën en een vertegenwoordiger met een leidinggevende functie van de dienst waarvan de uitgaven geanalyseerd worden. **De werkgroepen** stellen een verslag op met daarin de context van het beleid, een diagnose van de situatie, een analyse van de effecten van de uitgaven en een voorstel voor besparingsmogelijkheden. Alle leden van de werkgroep kunnen besparingsmogelijkheden voorstellen, die niet door de andere leden kunnen worden verworpen.

De minister die bevoegd is voor het geëvalueerde beleid, brengt vervolgens advies uit over het verslag. De verslagen en bijbehorende adviezen worden voorgelegd aan het Parlement en openbaar gemaakt, voordat ze worden doorgestuurd naar de interdepartementale commissie voor *spending reviews*.

De interdepartementale commissie voor *spending reviews* is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende ministeries en de kanselier van de eerste minister, en wordt voorgezeten door de Directeur-Generaal Rijksbegroting. Deze commissie beslist vervolgens of de *spending review* van voldoende hoge kwaliteit is, beslecht mogelijke geschillen binnen de werkgroepen en stuurt de voorstellen en suggesties door voor een regeringsbeslissing. **De uiteindelijke beslissing wordt genomen door de regering in overleg met het Parlement**.

Verzameling van gegevens:

Nederland beschikt over een goed ontwikkeld evaluatiesysteem voor het overheidsbeleid, waaronder een *ex ante* evaluatieproces, een *ex post* evaluatieproces en een proces voor het formuleren van besparingsmogelijkheden (inclusief de *spending reviews*). Het zijn de *ex ante* evaluaties die het mogelijk maken nuttige gegevens te verzamelen, ook voor andere processen. De *ex post* evaluaties leiden tot conclusies en aanbevelingen voor het verzamelen van gegevens voor de volgende *spending reviews* over hetzelfde thema (Postula, 2017)

Voor meer informatie

- Ministerie van Financiën. Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO).
- Ministerie van Financiën. Spelregels interdepartementale beleidsonderzoeken (ibo's) – Bijlage 4 bij vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit.
- Ministerie van Financiën. *Ingepland en uitgevoerd onderzoek*.
- Ministerie van Financiën. *Evaluatiestelsel*.

Landfiche 2: Verenigd Koninkrijk

Historische context

Net als Nederland beschikt het VK over heel wat expertise op het gebied van *spending reviews*. Vanaf eind jaren negentig voerde het land talrijke studies uit die vergelijkbaar waren met het *spending-reviews-proces*, hoewel ze toen niet alle aanbevelingen volgden die de OESO en de EG later over dit onderwerp formuleerden (Robinson, 2014). Niettemin hebben deze studies de collectieve ervaring sterk verrijkt en een voortdurende verbetering van de kwaliteit van de *spending-reviewsprocessen* mogelijk gemaakt.

In 1998 voerde het VK zijn eerste *comprehensive spending review* uit, met als doel de overheidsuitgaven aanzienlijk te verminderen. In 2000, 2002, 2004, 2010, 2013, 2015, 2019 en 2021 volgden nieuwe, relatief grootschalige *spending reviews*.

Het VK heeft goede praktijken ontwikkeld voor *spending reviews*, met name door *achteraf* evaluaties uit te voeren. Zo heeft het land zijn deskundigheid in de loop der tijd geconsolideerd door ervoor te zorgen dat specifieke *spending reviews* een aanvulling vormen op grootschaligere *spending reviews*, een nauwkeurig kader voor te stellen voor de formulering van de doelstellingen, te zorgen voor politieke steun en de gedecentraliseerde begrotingseenheden erbij te betrekken (Balls, 2020).

Specifieke kenmerken van de Engelse *spending reviews*

Integratie in de begrotingscyclus:

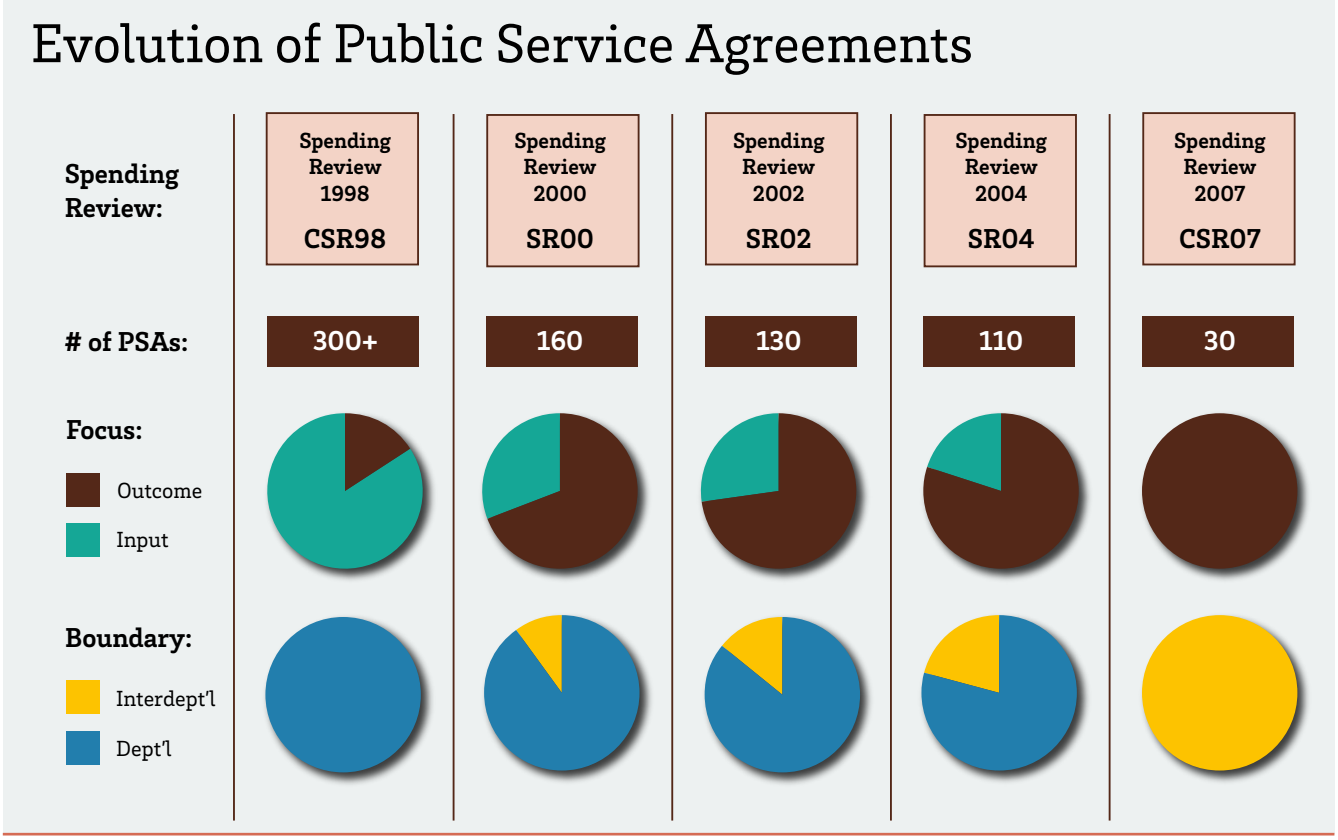
In het Verenigd Koninkrijk maken de *spending reviews* integraal deel uit van de begrotingscyclus. De structurele integratie van de *spending reviews* in de begrotingscyclus zorgt ervoor dat de hervormingsopties die uit de beleidsbeoordelingen voortvloeien, in aanmerking kunnen worden genomen bij de opstelling van de begroting voor het volgende jaar. De cyclus voor de uitvoering van de *spending reviews* is afgestemd op de in 1998 ingevoerde cyclus van de meerjarenbegrotingen, die om de drie à vier jaar worden herzien (Lau, 2020).

Formulering van de doelstellingen:

Dankzij de herhaling van de *spending reviews* heeft de Britse regering haar achtereenvolgende prestatiedoelstellingen gewijzigd op basis van haar ervaringen (Balls, 2020) :

- Het aantal geformuleerde doelstellingen voor een grootschalige spending review nam af van ongeveer 300 resultaatdoelstellingen in 1998 tot ongeveer 110 in 2004. Een te groot aantal doelstellingen zorgt voor een te grote administratieve last en vermindert het gevoel van betrokkenheid bij elke administratie.
- Ook het soort nagestreefde doelstellingen is aanzienlijk geëvolueerd: waar doelstellingen in het jaar 1998 meer in termen van middelen werden gedefinieerd, worden ze nu vaker geformuleerd in termen van te behalen resultaten.

Overzicht van uitgevoerde *spending reviews* en evolutie van beoogde doelstellingen in het Verenigd Koninkrijk.



Bron: Balls (2019).

Governance:

Dankzij politieke consensus over dit grootschalige proces konden snel belangrijke beslissingen worden genomen. Er wordt een speciaal politiek mandaat verleend aan een groep bestaande uit de minister van Financiën, de eerste minister, de vicepremier en het comité voor overheidsuitgaven, waardoor zij specifieke beslissingsbevoegdheden krijgen gedurende de hele *spending review*. Een team aangestuurd vanuit het ministerie van Financiën, is verantwoordelijk voor de uitvoering. Via regelmatige betrokkenheid wordt toezicht uitgeoefend op de uitvoering van de betreffende *spending review*. Het risico op niet-uitvoering komt eveneens terecht bij dit ministerie (Zielinski *et al.*, 2019).

Decentralisatie:

In 2004 had het VK in de analyse de uitgaven opgenomen van de infranationale overheden Noord-Ierland, Schotland en Wales, maar ook van de 27 *county councils* (tussenliggende organisaties) en 389 *local authorities* (lokale autoriteiten met gemiddeld 166 060 inwoners per organisatie) (Vandierendonck, 2014). Geleidelijk aan zijn de lokale overheden de *spending reviews* gaan zien als een kans om te pleiten voor een beter niveau van controle over hun uitgaven, ten aanzien van de centrale overheid (Balls, 2020).

Evaluatie van het overheidsbeleid:

In 2013 heeft de Britse regering *What Works* opgericht, een netwerk van tien onafhankelijke centra die de taak hebben om de efficiëntie van de overheidsuitgaven te beoordelen. De centra hebben ook de taak om gegevens te verzamelen wanneer de voor de evaluatie vereiste kennis ontbreekt. Daarnaast houdt de regering verschillende documenten met richtlijnen bij voor de evaluatie van het overheidsbeleid (met name het *Green Book* en het *Magenta Book*).

Voor meer informatie

- HM Treasury. *Spending Review 2021 : Priority outcomes and metrics*.
- HM Treasury. *Autumn Budget and spending review 2021*.
- Cabinet Office (2021). *Cabinet Office Outcome Delivery Plan*.
- HM Treasury (2022). *Main Supply Estimates 2022 to 23*.
- Evaluation Task Force (2022). *What Works Network*.
- HM Treasury (2020). *The Magenta Book*.
- HM Treasury (2022). *The Green Book: appraisal and evaluation in central government*.
- Wheatley M., Maddox B., Bishop T. K. (2019). *The 2019 Spending Review – How to run it well. Institute for Government*.

Landfiche 3: Ierland

Historische context

Ierland heeft in 2009 na de financiële crisis een eerste *spending review* uitgevoerd. Externe deskundigen hebben de analyses uitgevoerd, met organisatorische ondersteuning van het ministerie van Financiën. Bij deze *spending review* werd een *bottom-upbenadering* gevolgd, waarbij dat elke administratie werd verzocht hervormingsopties voor te stellen en de impact ervan toe te lichten. Tegelijkertijd stelde het ministerie van Financiën eigen suggesties voor hervormingsopties voor. Een extern comité heeft vervolgens hervormingsopties voor de begroting voorgesteld door de twee reeksen voorstellen te combineren.

In totaal heeft Ierland sinds 2009 vijf *spending reviews* uitgevoerd (*Special Group Report 2009, Comprehensive Review of Expenditure 2012-2014, Comprehensive Review of Expenditure 2015-2017, Spending Review 2017-2019, Spending Review 2020-2022*). De eerste *spending reviews* waren gericht op doelstellingen inzake fiscale consolidatie (uitgavenvermindering). Geleidelijk aan zijn ze zich echter meer gaan richten op het afstemmen van de uitgaven op de prioriteiten van de regering en op het voorstellen van alternatieve oplossingen in dit verband. Voor elk van de *spending reviews* hebben de verschillende betrokken ministeries hun uitgaven grondig doorgelicht. Het voorzitterschap werd aanvankelijk bekleed door het *Department of Public Expenditure and Reform*, dat vervolgens in 2012 werd opgesplitst in meerdere evaluatiediensten, die nu zijn ondergebracht binnen elke administratie (*Irish Government Economic and Evaluation Services*).

Specifieke kenmerken van de Ierse *spending reviews*

Governance:

Alle analyses worden intern door de administratie uitgevoerd (er wordt dus geen beroep gedaan op knowhow uit de privésector). In een document van ongeveer tien bladzijden worden de richtlijnen aan het begin van elke *spending-reviewcyclus* gepresenteerd. Deze nota wordt uitgegeven door het secretariaat en is een samenvattend verslag voor de verkozen politici en de administraties. Het document omvat een kader voor de afbakening van de overheidsuitgaven die bij elke *spending review* worden geanalyseerd.

Transparantie tegenover de burgers:

Ierland heeft twee instrumenten voor het grote publiek (Postula, 2017):

- Bij de voorbereiding van de *spending reviews* hebben de Ierse burgers de mogelijkheid om voorstellen in te dienen die volgens hen kunnen helpen om de besparingsdoelstelling te halen (of te overtreffen.
- Een ander publiek beschikbaar instrument is de REV (*revised estimates for public services*). Dat document specificeert de in de begroting aangekondigde bedragen op meer gedetailleerde wijze (per functie en per hervormingsoptie, op meerjarenbasis). Het instrument is een zeer uitgebreide gegevensbron voor beleidsmakers en voor wie informatie wil over de overheidsuitgaven. De REV omvat ook een gedeelte over de belangrijkste contextuele en impactindicatoren met betrekking tot deze uitgaven. Die vormen een belangrijke bron van gegevens voor evaluaties vooraf, die zeer nuttig zijn voor de *spending reviews*.

Voor meer informatie

- Reidy P., Oyewole V. *The Spending Review Process in Ireland*. Department of Public Expenditure and Reform, Italian Webinar Series, June 2020.
- Department of Public Expenditure and Reform. *The Irish Spending Review : Suggestions from International Experiences*. PBO Publication 36 of 2019, Expenditure analysis Series.
- Gouvernement irlandais. *Policy information about spending reviews*.
- Irish Spending Review Secretariat (2021). *Spending Review 2021 – Briefing for Votes and Departments*.
- Gouvernement irlandais. *Revised Estimates for Public Services 2022*.
- Department of Public Expenditure & Reform – Databank.

Vereenvoudigd voorbeeld van een kadernota voor een specifieke *spending review*

Spending review jaar X : [Titel van *spending review*]	
Auteurs	(...)
Context	(...)
Doelstellingen	(...)
Methodologieën	(...)
Betrokkenheid van de belanghebbenden en communicatie	(...)
Deliverables	(...)
Kalender	(...)

Bron: Irish Spending Review Secretariat (2021).

Landfiche 4: Denemarken

Historische context

Denemarken is medio jaren tachtig begonnen met het gebruik van *spending reviews* onder de naam *special studies*. De *special studies* worden geïntegreerd in de begrotingscyclus (Lau, 2020).

Aanvankelijk was het doel van de *special studies* om hervormingsopties voor overheidsuitgaven in bepaalde domeinen voor te stellen, om zo budget vrij te maken voor nieuwe overheidsuitgaven in andere domeinen. In het begin waren de werkelijke voordelen van de *special studies* dus niet meetbaar in een vermindering van de totale overheidsuitgaven. Veel of zelfs alle besparingen werden namelijk direct geherinvesteerd in nieuwe uitgaven (Robinson, 2014). Vanaf 2008 zijn de *special studies* formeel geïntegreerd in de begrotingscyclus als instrument voor fiscale consolidatie (zie glossarium).

Specifieke kenmerken van de Deense *spending reviews*

Integratie in de begrotingscyclus:

De Deense *spending reviews* worden elk jaar geïntegreerd in de begrotingscyclus (Blöndal & Ruffner, 2004; Zielinski *et al.*, 2019; OCDE, 2019).

- Ze hebben een bijzonder korte uitvoeringstijd, van ongeveer twee maanden. De kalender is algemeen als volgt: Het coördinatiecomité, een team binnen het ministerie van Financiën, definieert in januari of februari van het jaar t de mandaten van de *spending reviews*. De resultaten van de *spending reviews* worden begin mei bekendgemaakt, om in juni te kunnen worden gebruikt bij de opstelling van de begrotingsprioriteiten voor het jaar t+1.
- Sommige belangrijke uitgavenposten zijn onderworpen aan meerjarige begrotingsbeperkingen (defensie, politie, justitie) en worden daarom vierjaarlijks onderworpen aan *spending reviews* wanneer nieuwe meerjarenbegrotingen worden overeengekomen.

Governance:

De Deense *spending reviews* worden gewoonlijk uitgevoerd door werkgroepen van het ministerie van Financiën, in samenwerking met de ministers die verantwoordelijk zijn voor de te onderzoeken uitgaven. Zij presenteren hun bevindingen vervolgens aan de minister van Financiën en het *Cabinet's Economic Coordination Committee*, die overeenstemming bereiken over de hervormingsoptie voor elk uitgavendomein. In geval van onenigheid kunnen eventueel twee rapporten worden uitgebracht, maar in de praktijk zal de voorkeur van de betrokken administratie worden gekozen voor de opstelling van de begroting (Blöndal & Ruffner, 2004; Doherty L. & Sayegh A., 2022).

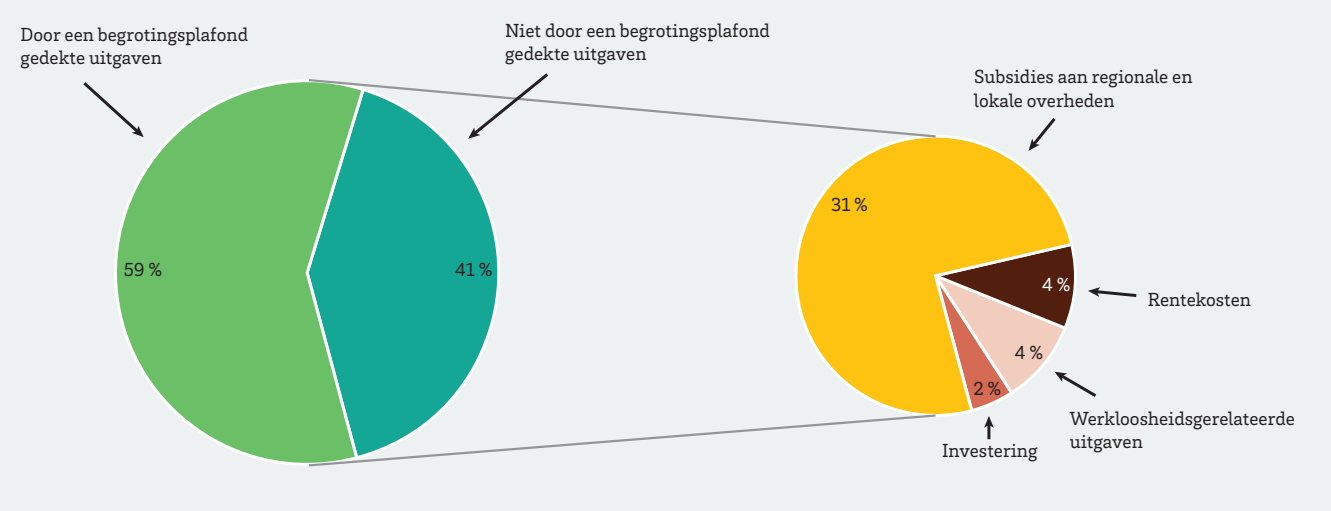
Selectie van de overheidsuitgaven die worden geanalyseerd bij de *spending review* :

De Deense regering legt een rotatie op van de overheidsuitgaven die door de *spending reviews* wordt beoordeeld. Alle uitgavencategorieën worden herzien over een cyclus van vier jaar, wat overeenkomt met ongeveer twintig studies per jaar.

Voor meer informatie

- Bomholdt Nielsen, P. & Hedegaard Rasmussen M. (2012). Public Expenditure Management in Denmark. Monetary Review, 2nd Quarter 2012, Part 1.
- Blöndal, J.R. & Ruffner, M. (2004). Budgeting in Denmark. OECD Journal on Budgeting – Volume 4 – N° 1.
- Doherty L. & Sayegh A. (2022). Doherty L. & Sayegh A. (2022). *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*. International Monetary Fund, How to note, September 2022.

Onder de begrotingsmaxima vallende overheidsuitgaven in Denemarken.



Bron: Bomholdt Nielsen & Hedegaard Rasmussen (2012).

METHODOLOGIEËN

Methode 1: De SMART-methode

Doel van de methode

De SMART-methode helpt om de doelstellingen van het te evalueren beleid en/of de uitgavenevaluatie beter te definiëren. Meer in het algemeen is het een methode om doelstellingen te formuleren.

Een (of meer) duidelijke, precieze en gemakkelijk te begrijpen doelstelling(en) formuleren om de methoden voor het bereiken zo goed mogelijk te sturen. Een duidelijk omschreven doelstelling verbetert aanzienlijk de kwaliteit en geloofwaardigheid van de *spending reviews*. De methode richt zich op de vaststelling van doelstellingen, het is geen volledige beleidsevaluatiemethode.

Beschrijving van de methode

De SMART-methode stelt voor om **de doelstelling(en) te formuleren op basis van vijf criteria, die het acroniem SMART vormen**. De methode werd in 1981 door George Doran, Arthur Miller en James Cunningham gepopulariseerd in het management en bedrijfsbeheer. In de loop der tijd hebben instanties en gebruikers verschillende betekenissen aan de letters toegekend. De nauwkeurigheid van de nagestreefde doelstelling wordt sterk verhoogd, indien voldaan wordt aan bepaalde kenmerken. Doelstellingen die *SMART* geformuleerde worden, voldoen aan volgende kenmerken:

Specifiek (**S**tretching)	De doelstellingen moeten voldoende nauwkeurig en concreet zijn om te voorkomen dat er eventueel meerdere interpretaties aan kunnen worden gegeven.
Meetbaar (**M**easurable)	De doelstellingen moeten in meetbare termen een wenselijke toekomstige toestand weergeven, zodat kan worden nagegaan of de doelstellingen in de toekomst worden gehaald. Een meetbare doelstelling kan een gekwantificeerde doelstelling zijn of een doelstelling die gebaseerd is op een combinatie van kwalitatieve criteria of beoordelingsschalen.
Acceptabel (**A**chievable)	De doelstellingen moeten ambitieus maar realistisch zijn.
Relevant (**R**elevant)	De doelstellingen moeten rechtstreeks verband houden met het probleem en de oorzaken ervan.
Tijdsgebonden (**T**ime-bound)	De doelstellingen moeten worden vastgelegd voor een specifieke datum of periode, zodat ze op een vooraf gepland tijdstip kunnen worden geëvalueerd.

Voorbeeld van goede en slechte praktijken bij het definiëren van SMART-doelstellingen

	Slechte praktijken	Goede praktijken
Specifiek (Stretching)	'De kwaliteit van het gezondheidszorgsysteem verbeteren'	'De overlevingskans van kankerpatiënten verhogen'
Meetbaar (Measurable)	'De kwaliteit van het wetenschapsonderwijs verbeteren'	'Ten minste 50% van de middelbare scholieren behaalt een B-cijfer op nationale examens voor wetenschappelijke vakken'
Acceptabel (Achievable)	'Kinderarmoede uit de wereld helpen'	'Kinderarmoede met 60% verminderen'
Relevant (Relevant)	'5.000 extra politieagenten'	'Geweldmisdrijven met 10% verminderen'
Tijdsgebonden (Time-bound)	'op middellange termijn'	'tegen 2020'

Source : Balls (2020).

Voor meer informatie

› European Commission (2021). *Better regulation 'Toolbox' – Tool #16. How to set objectives.*

Methode 2: Functionele coherentieanalyse

Doel van de methode

De **functionele coherentieanalyse** (soms ook **relevantieanalyse** genoemd) is een methode om de doelstellingen van het te analyseren overheidsbeleid vast te stellen en te verduidelijken, om de relevantie ervan te waarborgen voor de behoeften van de bevolking en voor ander bestaand overheidsbeleid (vaststelling van mogelijke overlappingen). **Deze methode biedt een duidelijke context** en helder referentiekader voor verdere analyse (bv. analyse van de efficiëntie, analyse van de doeltreffendheid enz.).

Beschrijving van de methode

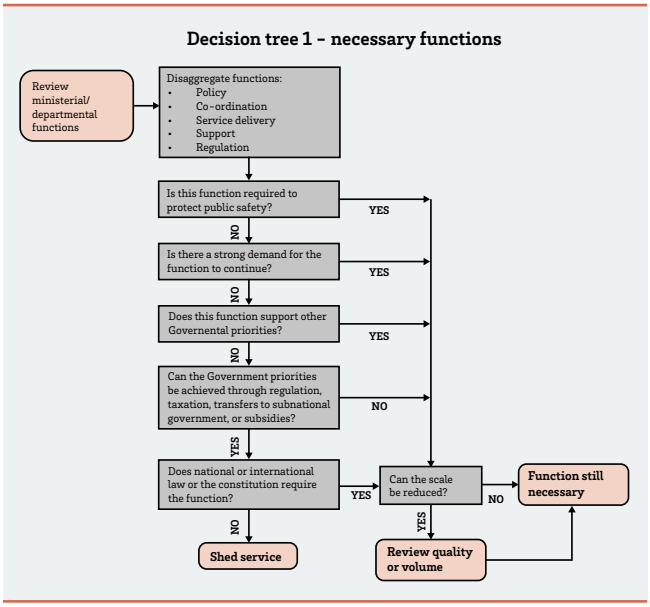
De functionele coherentieanalyse bestaat uit drie stappen:

- Als eerste stap wordt **een inventaris opgemaakt van alle administraties waarvan de uitgaven geanalyseerd worden door de** *spending review* in kwestie, met telkens vermelding van de mandaten en opdrachten. Deze eerste oefening maakt het mogelijk de belangrijkste administraties te identificeren die verantwoordelijk zijn voor deze overheidsuitgaven.
- Vervolgens wordt **een analyse gemaakt van de interne structuur van de geïdentificeerde administratie** om er zeker van te zijn dat deze geschikt is voor de beoogde opdrachten. **De tools die in het kader van deze analyse gebruikt worden zijn de volgende**:
  - Vergelijkingen met de structuur van soortgelijke administraties in andere landen of regio's;
  - Beslisbomen, die aangeven of bepaalde bestaande functies van deze administraties in volume kunnen worden teruggebracht of kunnen worden afgeschaft (met het oog op de nagestreefde doelstellingen van het overheidsbeleid), dan wel of er overlappende functies zijn die kunnen worden uitbesteed / (de)gecentraliseerd / geoptimaliseerd / geëlimineerd.
- Tot slot **wordt het toepassingsgebied van het overheidsbeleid beschreven**, met als doel een referentiekader te bepalen van de belangrijkste beschrijvende statistieken en de follow-upindicatoren die nuttig zijn voor andere analyses.
  - Bijvoorbeeld, in het kader van de *spending review* van het Vlaams Gewest inzake dienstencheques: aantal gebruikte cheques, aantal gebruikers, profiel van de gebruikers, aantal werknemers, profiel van de werknemers, lijst van de verschillende dienstenchequebedrijven, statistieken over de uitgaven voor belastingaftrek.

Voor meer informatie

- Fallov, J. A., Georgieva-Andonovska, E. (2018). *Bulgaria - Spending Review Manual*, World Bank Group. (voir exemples d'arbres décisionnels pour l'analyse de la cohérence fonctionnelle, pp. 34-35 ; 53-55)
- Vlaamse Overheid. (2020). *The pilot spending review on service vouchers*, Departement Financiën & begroting.

Voorbeeld van een beslisboom die nuttig is voor de analyse van de functionele samenhang.



Bron: Fallov & Georgieva (2018), aangepast van Manning en Parison (2001).

Methode 3: Analyse van de vraag, het aanbod en de prijzen (analyse van de markt)

Doel van de methode

Deze methode heeft tot doel **de kennis te verfijnen van de huidige en toekomstige vraag naar een publieke behoefte, van het aanbod van de verschillende aanbieders (huidige of potentiële) en van de prijzen van de producten of diensten waarop het overheidsbeleid is gericht**. Met andere woorden: deze methode is gericht op de 'markt' voor het te analyseren overheidsbeleid.

Beschrijving van de methode

Het gaat om een **economische analyse van de markt**. De grootteordes van de markt die geschat kunnen worden zijn (A) de verwachte vraag en (B) de prijselasticiteit van de vraag.

A. **Schatting van de verwachte vraag**: er zijn verschillende methoden beschikbaar om de vraag naar het te analyseren overheidsbeleid op middellange en lange termijn te schatten. Zo kunnen door de opbouw van een econometrisch model de belangrijkste determinanten van de vraag, zoals die thans worden waargenomen, worden geïdentificeerd. Aan de hand van dat model kan vervolgens worden voorspeld hoe de vraag in de toekomst zal evolueren, door middel van verwachte veranderingen in de belangrijkste vastgestelde determinanten.

B. **Schatting van de prijselasticiteit van de vraag**: de prijselasticiteit van de vraag heeft tot doel de volgende vraag te beantwoorden: in welke mate veranderd de gevraagde hoeveelheid voor een bepaalde dienst wanneer de prijs (of belasting of subsidie of andere stimulans) van deze dienst met 1% wijzigt? Deze raming kan worden gebaseerd op hetzelfde soort econometrische oefening als hierboven vermeld.

Voor meer informatie

› Vlaamse Overheid. (2020). *The pilot spending review on service vouchers*, Departement Financiën & begroting.

Methode 4: Data Envelopment Analysis (*Frontier analysis*)

Doel van de methode

Een DEA heeft tot doel **de resultaten (*output*) van een overheidsbeleidscategorie in verschillende landen of regio's te evalueren en te vergelijken, rekening houdend met de gebruikte middelen (*input*)**. Het is een van de methoden die tot doel heeft te bepalen of vergelijkbare (of zelfs betere) resultaten kunnen worden bereikt met minder middelen.

Beschrijving van de methode

De DEA berekent voor een steekproef van landen of regio's de **verhouding tussen de resultaten van een bepaald overheidsbeleid** (gemeten aan de hand van een indicator die relevant is voor de met het beleid nagestreefde doelstellingen) **en de gebruikte middelen** (gemeten aan de hand van de aangegane kosten). Het land of de regio met de beste prestaties in termen van aangewende middelen wordt dan aangewezen als referentiepunt ten opzichte waarvan de methode de prestaties van andere landen analyseert.

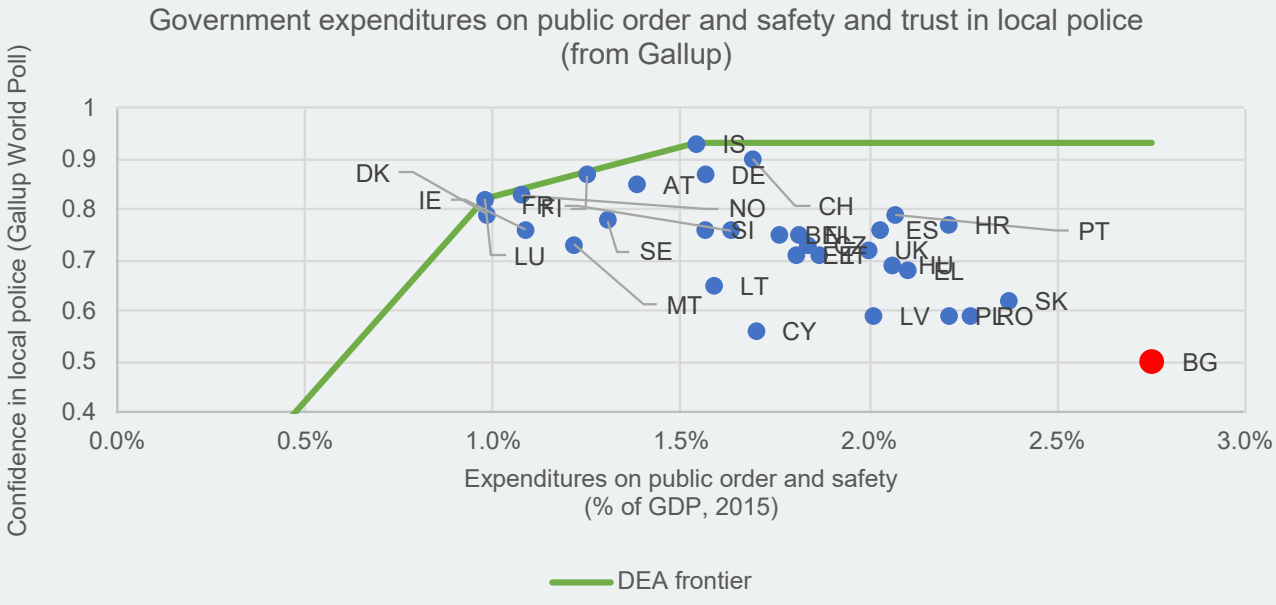
In deze methode wordt de efficiëntie bepaald aan de hand van de afstand tussen verschillende combinaties van middelen en resultaten (*input-output*) en de 'efficiëntiegrens', met andere woorden de hoogste waargenomen prestatie voor een bepaald niveau van middelen.

Twee scenario's die vergelijkbaar lijken, zijn dat in werkelijkheid echter niet altijd: de omstandigheden kunnen per land/regio sterk verschillen. Soms is het nodig om voor deze verschillen te corrigeren om de doeltreffendheid van verschillende vormen van overheidsbeleid op een correcte wijze te kunnen vergelijken. Deze methode levert dus een eerste vaststelling op die moet worden genuanceerd.

Voor meer informatie

- Fallov, J. A., Georgieva-Andonovska, E. (2018). *Bulgaria - Spending Review Manual*, World Bank Group, p.32.
- Cooper, W. W., Seiford, L. M., & Zhu, J. (Eds.). (2011). Handbook on data envelopment analysis.
- Zhu, J. (2015). Data Envelopment Analysis a Handbook of Models and Methods. Springer.

Voorbeeld van een gegevensomslaganalyse toegepast op een *spending review* in Bulgarije.



Bron: Fallov & Georgieva-Andonovska (2018).

Methode 5: Budgettaire-afwijkingsanalyse

Doel van de methode

Het doel van de methode bestaat erin **de afwijking te meten tussen de oorspronkelijk geplande budgetten en de werkelijke uitgaven binnen een categorie van overheidsuitgaven**. De budgettaire-afwijkingsanalyse is een van de methoden om te bepalen of vergelijkbare (of zelfs betere) resultaten kunnen worden bereikt met minder middelen.

Beschrijving van de methode

De budgettaire-afwijkingsanalyse impliceert een gedetailleerde uitsplitsing van de betrokken categorie overheidsuitgaven. Daarna wordt de structuur van de gedane overheidsuitgaven vergeleken met die van de oorspronkelijk geplande overheidsuitgaven. De budgettaire afwijking (of variantie) van de overheidsuitgaven wordt gewoonlijk berekend als het verschil tussen de geplande en de waargenomen overheidsuitgaven. Negatieve waarden wijzen dan op een overschrijding van het beschikbare budget.

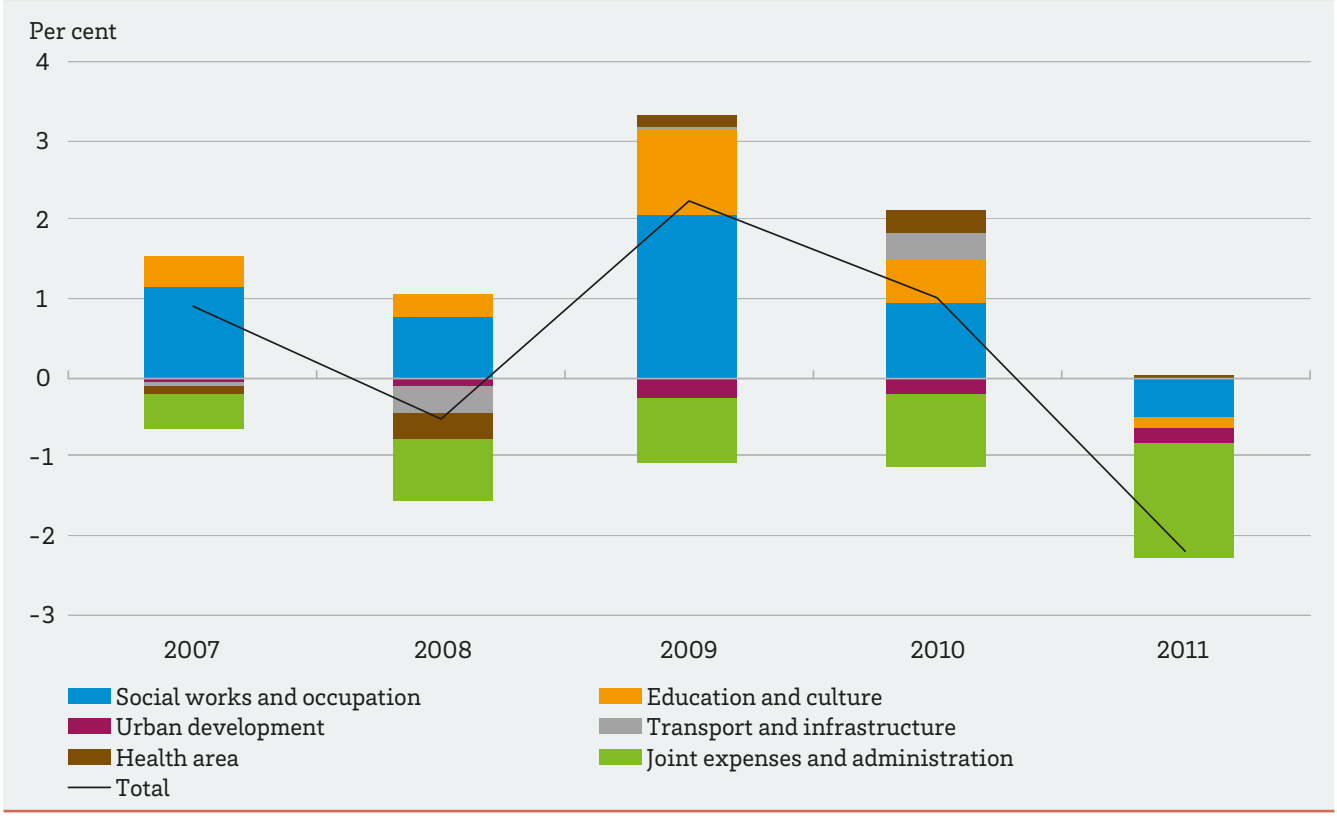
Op die manier identificeert deze methode voor elke geanalyseerde categorie van overheidsuitgaven de **posten waarvoor de toegewezen budgetten over- of onderbenut** zijn.

In een volgende stap worden toelichtingen gegeven die de verschillen tussen de daadwerkelijke en begrote uitgaven trachten te duiden en te verklaren. Verklarende factoren kunnen zijn: onverwachte veranderingen in de bevolking of bevolkingsgroep waarop het beleid is gericht, macro-economische omstandigheden die inwerken op uitgaven(bijvoorbeeld stijgende energieprijzen en compensatiemaatregelen), of tekortkomingen in de processen die inherent zijn aan het beleid en die leiden tot hoger dan verwachte exploitatiekosten.

Voor meer informatie

› Benito, B., Guillamón, M-D., Bastida, F. (2015). *Budget Forecast Deviations in Municipal Governements: Determinants and Implications.* Australian Accounting Review.

Budgettaire afwijking van de overheidsuitgaven van de Deense gemeenten, onderverdeeld naar uitgavengebied, uitgedrukt als een percentage van het oorspronkelijk geplande bedrag.



Bron: Bomholdt & Rasmussen (2012).

Methode 6: Kosten-batenanalyse

Doel van de methode

De kosten-batenanalyse (KBA) beoogt **een algemene beoordeling van een infrastructuurproject of overheidsbeleid door alle kosten en baten samen te voegen tot één maatstaf, in monetaire eenheden**. Bijgevolg maakt de KBA het mogelijk kosten en baten van zeer uiteenlopende aard te vergelijken en samen te voegen, de maatschappelijke gevolgen (uitgedrukt in monetaire eenheden) van een bepaald infrastructuurproject of overheidsbeleid te beoordelen, maar ook de geraamde gevolgen te vergelijken met verschillende alternatieven.

Beschrijving van de methode

De kosten-batenanalyse bestaat uit een aantal technieken om de totale kosten en baten van een infrastructuurproject of overheidsbeleid te beoordelen. **Deze kosten zijn vaak zeer heterogeen van aard en de KBA maakt het mogelijk om ze in geld uit te drukken**. Een grondige KBA houdt rekening met een breed scala aan kosten en baten die in de analyse zijn opgenomen:

- Direct of indirect verband met het gegeven infrastructuur- of overheidsbeleidsproject;
- Economisch, ecologisch, psychologisch enz.;
- Huidig of toekomstig.

Zo kunnen de kosten en baten van een vervoersinfrastructuur direct verband houden met het project (bv. de uitgaven voor materiaal om een spoorlijn aan te leggen) of indirect (bv. de positieve economische effecten van een betere verbinding van bepaalde regio's). De kosten en baten kunnen economisch zijn (winstgevendheid van het gebruik van de spoorlijn, meer leveringen van aangesloten bedrijven), ecologisch (minder congestie op de weg), psychologisch (meer comfort voor de werknemers die de snellere lijn gebruiken), enz.

De KBA biedt een zeer gestructureerd kader om een beleid te evalueren. Bij deze methode wordt dan ook systematisch rekening gehouden met de vele dimensies van de impact van een bepaald infrastructuurproject of overheidsbeleid.

Wanneer de kosten en baten over meerdere jaren worden geraamd, worden zij bovendien geactualiseerd (met andere woorden uitgedrukt in constante euro's) om de kosten en baten op verschillende tijdstippen te kunnen vergelijken.

In het kader van een *spending review* biedt de KBA een uitgebreid corpus van goede praktijken die gevalideerd en beproefd zijn in de tijd. De KBA-methode is relatief goed gedocumenteerd en gestandaardiseerd door middel van handboeken en methodologische gidsen, waardoor de meting van verschillende kosten en baten volgens vooraf vastgestelde richtsnoeren wordt vergemakkelijkt. Een Europese gids biedt een overzicht van de goede praktijken op verschillende gebieden, en veel landen hebben hun eigen referentiekader voor de KBA ontwikkeld. Dit alles vergemakkelijkt en stimuleert het gebruik van deze methode in het kader van *spending reviews*.

Voor meer informatie

- Brent, R. (2009). *Handbook of research on cost-benefit analysis*. Edward Elgar Publishing.
- Newcomer, K. E., Hatry, H. P., & Wholey, J. S. (2015). *Cost-effectiveness and cost-benefit analysis*. Handbook of practical program evaluation, 636p.
- Europese Commissie (2015). Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020.
- Europese Commissie (2021). *Better Regulation Toolbox*. Tool#63. Cost-benefit analysis.
- Frans ministerie van Ecologie, Duurzame Ontwikkeling en Energie. Instruction du Gouvernement du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport.

Methode 7: Kosten-doeltreffendheidsanalyse

Doel van de methode

De kosten-doeltreffendheidsanalyse (KDA) is een methode om **beleidslijnen met verschillende kosten te vergelijken ten aanzien van een gemeenschappelijke doelstelling, een unieke indikator**. De beleidslijnen worden dan vergeleken aan de hand van één enkel criterium (een voordeel, een doelstelling, enz.) en de kosten ervan. Het voordeligste alternatief is het alternatief met de laagste kosten voor een bepaald resultaatniveau, of omgekeerd. De KDA wordt vaak gebruikt op het gebied van gezondheid of onderwijs, waar beleidsdoelstellingen worden gedefinieerd in termen van één enkel doel (bv. remissies, verliezen van mensenlevens, diploma's enz.).

Beschrijving van de methode

De KDA heeft tot doel het beleid te selecteren dat de beste resultaten oplevert voor een bepaald niveau van kosten of, anders gezegd, dat een bepaald doelstellingsniveau bereikt tegen de laagste kosten**. De KDA wordt vooral gebruikt voor projecten waarvan het resultaat kan worden beoordeeld aan de hand van één of enkele criteria die kunnen worden samengevoegd**.

Als de geraamde kosten voor de KDA op verschillende manieren kunnen worden berekend, is het robuuster om deze verschillende ramingen naast elkaar te leggen, als een vorm van gevoeligheidsanalyse. Een gevoeligheidsanalyse belicht de invloed van de keuze van de parameters op de verschillende ramingen. Deze stap is belangrijk omdat zo wordt voorkomen dat overhaaste beslissingen worden genomen op basis van één enkel criterium, waarbij bijvoorbeeld slechts gedeeltelijk rekening zou worden gehouden met de effecten van het overheidsbeleid.

Indien een beleid kosten en baten heeft die duurzaam zijn in de tijd, verdient het ten slotte de voorkeur **de kosten en baten te actualiseren** (met andere woorden ze uit te drukken in constante euro's) om een consistente maatstaf doorheen de tijd voor de KDA te verkrijgen.

Voor meer informatie

- Levin, H. et McEwan, P. (2001), *Cost-Effectiveness. Methods and Application*, 2me édition, Sage Publication.
- Weatherly H, Drummond M, Claxton K, Cookson R, Ferguson B, Godfrey C, *et al.* (2009), *Methods for assessing the cost-effectiveness of public health interventions: key challenges and recommendations.* Health Policy, 93(2–3) 85–92.
- Vandierendonck, C. (2014). *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation.* European Economy Economic Papers 525. ISSN 1016-8060.
- Cipriano S., Fastré P. (2014). *Opvolging van overheidsbeleid: welke indicatoren gebruik je daarvoor?* BISA, Focus nr. 6.

Methode 8: *Value for money*

Doel van de methode

De *value for money* is een ander beoordelingscriterium dat verband houdt met de kosten-batenanalyse en de kosten-doeltreffendheidsanalyse. De methode biedt één enkel, eenvoudig en gemakkelijk te interpreteren criterium om besluitvormers te helpen verschillende overheidsmaatregelen of -projecten te evalueren en te vergelijken. Met deze methode wordt getracht de baten van een project, volgens specifieke door de besluitvormers vastgestelde criteria, in verband te brengen met de kosten ervan, onder de vorm van een **kosten-batenverhouding**. De resulterende verhouding kan worden begrepen als de **maatschappelijke meerwaarde van het overheidsbeleid per geïnvesteerde euro**.

Beschrijving van de methode

Deze methode maakt het mogelijk om verschillende beleidslijnen te rangschikken en te prioriteren, maar ook om een maatstaf voor de maatschappelijke waarde van een beleidslijn te presenteren. De waarde van een beleidslijn wordt samengevat in termen van waarde per geïnvesteerde euro, d.w.z. de waarde-kostenverhouding. **De teller 'waarde' stemt overeen met de som van de individuele baten van een beleid, uitgedrukt in geld**.

Net als bij de kosten-batenanalyse is de schatting van de baten in geld nodig om de verschillende maatschappelijke baten te kunnen samenvoegen en vergelijken, en om een begrijpelijke eindmaatstaf te verkrijgen. Bij de *value-for-money*methode wordt dezelfde reeks waarderingsmethoden gebruikt als bij de kosten-batenanalyse.

De indicator *value for money* is bijzonder gevoelig voor de onderliggende veronderstellingen. De dimensies die in aanmerking worden genomen om de maatschappelijke baten weer te geven, kunnen het resultaat zijn van reflectie en selectie door de besluitvormers, zodat de analyse kan worden beperkt tot de factoren die volgens hen de maatschappelijke waarde van een beleidslijn weerspiegelen. De noemer 'kosten' houdt alleen rekening met de enge directe kosten van het beleid, en niet met de bredere maatschappelijke kosten zoals in een kosten-batenanalyse.

Voor meer informatie

› HM Treasury (2022). *The Green Book: appraisal and evaluation in central government*, p.52.

Methode 9: Effectbeoordeling volgens een contrafeitelijke methode

Doel van de methode

De effectbeoordeling tracht het oorzakelijke verband aan te tonen tussen een bepaald overheidsbeleid en de waargenomen resultaten. Ze benadrukt de toegevoegde waarde van het overheidsbeleid, in relatie tot contextuele factoren. De effectbeoordeling beantwoordt dan ook een bepaald type vraag: *wat is de impact of het causale effect van een programma op een bepaald resultaat?* (Gertler *et al.*, 2016, p.36). Het doel van de effectbeoordeling is dus het meten van de veranderingen die rechtstreeks toe te schrijven zijn aan het bestudeerde overheidsbeleid.

Verschillende statistische technieken kunnen worden gebruikt om het effect van een overheidsbeleid zo goed mogelijk te isoleren uit de beschikbare gegevens. De effectbeoordeling kan op zichzelf staan of worden geïntegreerd in een kosten-batenanalyse, een kosten-doeltreffendheidsanalyse of een analyse van het type *value for money*.

Beschrijving van de methode

Verschillende categorieën van methoden maken het mogelijk om de impact van een overheidsbeleid te ramen. Deze methoden zijn experimenteel, statistisch, participatief of op casestudies gebaseerd (Stern, 2015). De effectbeoordeling door middel van een contrafeitelijke analyse is een methode die vaak wordt gebruikt om de impact van een overheidsbeleid te beoordelen. Deze methode vergelijkt de feitelijke situatie waarin het overheidsbeleid wordt uitgevoerd, met een fictieve (zogenaamde contrafeitelijke) situatie, die beschrijft wat er zou zijn gebeurd als het overheidsbeleid niet zou zijn uitgevoerd. Er worden doorgaans econometrische instrumenten gebruikt om een contrafeitelijke analyse op te stellen, door verschillende economische gegevens met behulp van statistische methoden met elkaar in verband te brengen.

Effectbeoordelingen zijn echter vrij complex en tijdrovend, zowel wat het verzamelen van gegevens als de analyse ervan betreft. Effectbeoordelingen spelen daarom een belangrijke rol bij de ontwikkeling van een alomvattende evaluatiecultuur. Ze kunnen idealiter voorafgaand aan *spending reviews* worden uitgevoerd om ze te verrijken en tijd te besparen.

De effectbeoordeling onderscheidt zich van de KBA door het zoeken naar causale effecten en door het feit dat de analyse *a posteriori* wordt uitgevoerd, nadat de impact van een overheidsbeleid is waargenomen. Effectbeoordelingen bieden een nauwkeurige evaluatie van het effect van een overheidsbeleid, wat een nuttige bijdrage kan zijn voor beleidsmakers.

Voor meer informatie

- Khandker, S. R., Koolwal, G. B., & Samad, H. A. (2009). *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. World Bank Publications.
- Stern, E. (2015). *Impact Evaluation. A Guide for Commissioners and Managers*. London: Bond for International Development.
- Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice* (Second edition). World Bank Publications.
- Greve, B. (Ed.). (2017). *Handbook of social policy evaluation*. Edward Elgar Publishing.
- Petit Jean M., Maghe V., Dewatripont A. (2019). *De impact van een beleidsmaatregel evalueren door middel van een contrafeitelijke methode: welke voorwaarden gelden er?* BISA, focus nr. 29.
- Europese Commissie (2021). *Better Regulation Toolbox*. Tool#67 Data identification for evaluation and impact assessment & Tool#68 Methods for evaluating causal effects.

Methode 10: Microsimulatiemodellen

Doel van de methode

Microsimulatiemodellen simuleren alle belastingen en sociale uitkeringen voor elke in het model vertegenwoordigde groep economische subjecten (personen, huishoudens of bedrijven), hetzij voor een representatieve steekproef, hetzij voor de gehele bevolking.

Deze analyse maakt het mogelijk om het effect van een overheidsbeleid of een hervorming op de gehele bevolking, in al haar heterogeniteit, te beoordelen.

Microsimulatiemodellen bieden:

- **Een zeer gedetailleerde analyse van het herverdelingseffect van een beleid**: Wie wint of verliest? Hoe hangt dit samen met de sociaaleconomische kenmerken van de betrokkenen?
- **Een nauwkeurige raming van de totale impact** (bijvoorbeeld budgettair) van een beleidsmaatregel, rekening houdend met de onderliggende individuele heterogeniteit.

Beschrijving van de methode

Microsimulatiemodellen worden meestal gebruikt voor de *ex ante*-evaluatie van hervormingen van het overheidsbeleid, maar kunnen ook worden gebruikt voor *ex-postanalyses*. De stappen van de microsimulatiemodellen zijn als volgt:

1. Een eerste stap is gewoonlijk het aanleggen van databanken met het hoogst mogelijke niveau van granulariteit (individueel niveau) die alle noodzakelijke variabelen bevatten, hetzij uit administratieve bronnen (bv. belastingaangiften) hetzij uit enquêtes.
2. Deze gegevens, die de situatie weergeven op het moment van verzamelen, worden vervolgens opnieuw gewogen aan de hand van demografische en economische prognoses om de dataset representatiever te maken voor de huidige of de nabije toekomst.
3. Het microsimulatiemodel past vervolgens alle regels van het belasting- en uitkeringsstelsel toe op alle individuen, d.w.z. het berekent voor elke individuele betrokkene alle verschuldigde belastingen en uitkeringen. Op die manier wordt een beleidsmaatregel of -hervorming (fiscaal of aanverwant) berekend op het niveau van individuele betrokkenen (microniveau), bij voorkeur voor elk individu in een representatieve steekproef of in de gehele bevolking. Het is mogelijk dat het model de hervorming voor sommige hypothetische huishoudens simuleert.
4. Voorgaande stappen maken dan een gedetailleerde analyse en visualisering mogelijk van het effect van het beleid of de beleidshervorming. Dergelijk model houdt wel geen rekening met mogelijke gedragsreacties van de economische actoren ('*day-aftereffect*'). Om ook met deze gedragsreacties rekening te houden, worden microsimulatiemodellen gewoonlijk gecombineerd met verschillende gedragsmodellen (algemeen evenwicht, structurele vergelijkingen, complexe systemen enz.).

De toegevoegde waarde van microsimulatiemodellen van belastingvoordelen is, ten eerste dat ze een hervorming beoordelen voor de gehele bevolking in plaats van voor enkele 'typische' gevallen. Ten tweede dat ze rekening kunnen houden met alle institutionele en juridische complexiteiten. Tot slot kunnen ze potentieel complexe hervormingen beoordelen die vele verschillende instrumenten voor belastingvoordelen combineren.

Voor meer informatie

- Bourguignon, F. & Spadaro, A. (2006), *Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies*, Journal of Income Inequality, 4, 77-106.
- O'Donoghue, Cathal (ed.) (2014). *Handbook of Microsimulation Modelling*, Emerald Group Publishing Limited, 360p.
- Federaal Planbureau (2019). Description et utilisation du modèle EXPEDITION.
- FOD Sociale Zekerheid, BELMOD.
- Blanchet, Didier & Hagneré, Cyrille & Legendre, François & Thibault, Florence. (2016). Evaluatie van overheidsbeleid, ex post en ex ante: de bijdrage van microsimulatie, inleiding. Economisch Tijdschrift. 67. 685. 10.3917/reco.674.0685.
- Europese Commissie (2021). *Better Regulation Toolbox*. Tool#61. Simulation models.

Methode 11: Informatie verzamelen in het kader van een *spending review*

Doel van de methoden

Het verzamelen van informatie in het kader van een *spending review* heeft als doel de informatie te verkrijgen die nodig zal zijn om het overheidsoptreden te analyseren.

Beschrijving van de methoden

De informatie die nodig is om de analyses te maken, is direct beschikbaar (te raadplegen gegevensbronnen – zie tabel 1) of wordt actief opgezocht (methoden van gegevensverzameling – zie tabel 2).

Onderstaande lijst van voorgestelde methoden is niet exhaustief. De keuze van de methoden en de combinatie van verschillende methoden is afhankelijk van de beschikbare middelen (tijd, personeel en financiële middelen) en van de kwaliteit van de gegevens die beschikbaar worden gesteld.

Categorieën van gegevensbronnen en voorbeelden

Categorieën	Voorbeelden
Wet- en regelgevende teksten	› Alle wetteksten die van toepassing zijn op de reikwijdte van het onderzoek › Reglementen, met inbegrip van de begeleidende memories van toelichting
Beleids-, administratieve en interne documenten, al dan niet toegankelijk via de websites van de besturen	› Budgetten, begeleidende nota's bij de budgetten › Tussentijdse begrotingsverslagen over de voortgang van de uitvoering van de begroting › Meerjarige ramingen van de uitgaven van de regering › Algemene beleidsverklaring › Beleidsnota's en brieven van ministers › Meerjarenstrategieën van de Brusselse regering › Parlementaire vragen › Communiqués › Activiteitenverslagen van de besturen › Monitoring- en/of evaluatieverslagen › Verslagen van de Inspectie van Financiën, Interne Audit of het Rekenhof › Adviezen van de raadgevende instanties (bv. Brupartners voor het BHG) › Interne nota's
Databanken van de besturen	› Budgettaire databanken › Operationele databanken – met betrekking tot de middelen: bv. facturering, bezoekers, gebruik van de diensten, betalingen, werknemers enzovoort – met betrekking tot de projecten: bv. begunstigden, opvolgingsindicatoren enzovoort
Officiële statistieken	› Gepubliceerd door de Belgische statistische overheden en andere producenten van overheidsstatistieken: Statbel, de Nationale Bank van België, het Federaal Planbureau, BISA, bijvoorbeeld. › Gepubliceerd door de besturen: KSZ, RSZ enzovoort › Enquêtegegevens: EAK, EBM, SILC, OVG ... › Europese statistieken: de Europese Commissie en Eurostat leveren vergelijkbare gegevens op EU-niveau (belangrijk in een context van internationale vergelijking), waaronder gegevens over het fiscale beleid van de lidstaten en de implementatie van EU-financiering
Literatuur	› Grijze literatuur: studies in opdracht van publieke of private spelers, al dan niet toegankelijk voor het publiek, inclusief specifieke studies van internationale instanties (OESO, Europese Commissie enz.) › Wetenschappelijke literatuur: wetenschappelijke artikelen › Andere informatiebronnen: boeken, persartikels, films, documentaires, podcasts
Informatie van ondernemingen	› Openbare jaarrekeningen, naargelang de verplichting › Sociale balansen › Budgetten opgesteld door de ondernemingen › Jaarverslagen

Bron: BISA

Bovendien moet er bij de analyse van de verzamelde informatie rekening worden gehouden met de mate van betrouwbaarheid en de vertrouwelijkheid ervan.

Categorieën van methoden van gegevensverzameling en voorbeelden

Categorieën	Voorbeelden
Semi-gestructureerde gesprekken gevoerd in het kader van de studie, en de verslagen daarvan	Semi-gestructureerde gesprekken kunnen worden gevoerd met verschillende soorten actoren: › Leden van ministeriële kabinetten, sociale partners, deskundigen, beleidsverantwoordelijken of administratieve verantwoordelijken die hebben deelgenomen aan het opstellen van het beleid, op Brussels niveau, of zelfs in Vlaanderen of Wallonië voor de uitwisseling van praktijken; › Leden van de besturen die betrokken zijn bij de praktische uitvoering van het beleid; › Leden van organisaties buiten het bestuur die een rol spelen bij de implementatie, bv. actoren die worden gesubsidieerd in het kader van het beleid, en/of hun vertegenwoordigers; › Rechtstreekse begunstigden versus eindbegunstigden of vertegenwoordigers van de eindbegunstigden of het maatschappelijk middenveld; › Niet-begunstigden; › Onafhankelijke deskundigen; › Dezelfde actoren voor andere gebieden, in het kader van een vergelijking (benchmarking).
Workshops georganiseerd in het kader van het onderzoek, en de verslagen daarvan	Werksessies in groep met verschillende betrokken actoren, georganiseerd en geleid volgens het gewenste doel, met gebruik van ad-hocinstrumenten en/of animatoren. Er bestaan vele technieken om de gezochte informatie te verzamelen, bijvoorbeeld: › door verschillende soorten dialoog te bevorderen: focusgroep rond een thema(vragen) dat(die) van tevoren is(zijn) bepaald, wereldcafé in een meer creatieve sfeer die bevorderlijk is om ideeën te delen; › door te voorzien in afwisseling wat betreft het tempo van de uitwisselingen (fasen van individueel werk en/of in subgroepen).
Enquêtes uitgevoerd in het kader van het onderzoek en hun databanken	Enquêtes op basis van voornamelijk gesloten (of half gesloten) vragen aan een representatieve steekproef (of panel) van een populatie van actoren: › Voorbeelden van methoden (afhankelijk van onderwerp, timing en budget): enquête online / per telefoon / op papier / face to face; › Voorbeelden van ondervraagde populatie: medewerkers verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid, directe begunstigden of eindbegunstigden, beleidsmakers, verantwoordelijken voor de uitvoering enzovoort.

Bron: BISA

Methode 12: Interventielogica

Doel van de methode

De interventielogica heeft als doel overheidsoptreden schematisch te beschrijven om de uitdagingen ervan beter te begrijpen (Porteous 2009). Dit overheidsoptreden kan verwijzen naar projecten, overheidsbeleid, interventies, processen, diensten enzovoort.

In het kader van een *spending review* maakt het uitwerken van de interventielogica van de bij aanvang van de werkzaamheden geanalyseerde uitgaven het voor de werkgroep mogelijk om het eens te worden over een gemeenschappelijke interpretatie van de doelstellingen in verband met de geanalyseerde ontvangsten en uitgaven[1] zoals die gedefinieerd zijn in de kadernota.

- Bij de analyse van de uitgaven:
  - dienen deze doelstellingen als referentiepunt om het criterium van doeltreffendheid (ten opzichte van de resultaten) en het criterium van efficiëntie (ten opzichte van de gebruikte middelen) te beoordelen;
  - daarbij helpt de interventielogica om de verbanden te identificeren die zullen worden getest en die welke niet worden behandeld bij de analyse van de ontvangsten en uitgaven[2];
- Bij de identificatie van de hervormingsopties dienen deze doelstellingen als referentiepunt om alternatieve acties voor te stellen. Die acties worden verbonden met de ontvangsten en uitgaven en moeten het mogelijk maken om dezelfde doelstellingen beter te bereiken.

Beschrijving van de methode

Er bestaan meerdere manieren om de interventielogica weer te geven en er zijn ook vele referenties terug te vinden in de literatuur. Deze fiche stelt voor om het theoretische kader van de Europese Commissie[3] aan te passen aan het specifieke geval van een *spending review*.

De interventielogica beschrijft de causaliteitsketen die tot stand wordt gebracht door overheidsoptreden: hoe draagt dit optreden bij aan de gewenste veranderingen? Hoe maken de gebruikte middelen en de ondernomen activiteiten het mogelijk om de verhoopte resultaten te bereiken? De interventielogica die in het kader van een *spending review* wordt ontwikkeld, heeft betrekking op de doeltreffendheid van deze causaliteitsketen en op de doeltreffendheid ten opzichte van de gebruikte middelen en de waargenomen resultaten.

Om deze causaliteitsketen te onderzoeken en de uitgaven te analyseren, selecteert de werkgroep de beoordelingscriteria. De prioritaire beoordelingscriteria in het kader van een *spending review*, zijn de doeltreffendheid en de efficiëntie. Ook de criteria van relevantie en niet-dupliciteit worden regelmatig in aanmerking genomen (cf. Tabel 7, Cahier van het BISA nr. 10). Andere criteria die afkomstig zijn van de beoordeling van overheidsbeleid, kunnen de selectie geval per geval aanvullen.

In wat volgt, volgen enkele voorbeelden van enkele specifieke vragen die naar voren kunnen komen als gevolg van het volgen van de methode van de interventielogica en de keuze van de criteria in het kader van een *spending review*. Deze vragen vormen een evaluatiekader voor de werkgroep.

- Op het niveau van het overheidsoptreden en de realisaties hiervan:
  - Hoe zal het overheidsoptreden (bv. het overheidsbeleid, de geplande acties) het geïdentificeerde probleem oplossen of matigen?
  - Hoeveel uitgaven, tijd en middelen worden toegewezen aan het overheidsoptreden?
  - Worden de middelen op doeltreffende wijze besteed?
  - Is er overeenstemming tussen het personeel (en zijn competenties) en de toewijzing van de middelen voor de uitvoering van het overheidsoptreden?
- Op het niveau van de verbanden tussen doelstellingen en resultaten (doeltreffendheid):
  - Hoe draagt elke specifieke activiteit bij tot de verwezenlijking van de einddoelstellingen?
  - Welke indicatoren laten toe te controleren of de doelstellingen zijn bereikt, in het licht van de bestede middelen?
- Op het niveau van de resultaten en de kosten (efficiëntie):
  - Zijn de verwachte resultaten realistisch en staan ze in verhouding tot de geïnvesteerde middelen?
  - Hoe kan de toewijzing van de middelen worden verbeterd?

De methode is idealiter collaboratief en iteratief doorheen de besprekingen of zelfs debatten tussen de betrokken partijen (Porteous, 2009).

Aan deze methode zijn bepaalde beperkingen verbonden:

- Gebrek aan exhaustiviteit van de ontwikkelde interventielogica: de beschreven gevolgen en resultaten zijn afhankelijk van de documenten die de ondervraagde actoren hebben geraadpleegd en geciteerd alsook van hun visies. Er kunnen andere mogelijke effecten bestaan die niet geformaliseerd zijn of niet rechtstreeks verbonden zijn met het geanalyseerde beleid.

1 Bij de start van de werkzaamheden kan er immers verwarring ontstaan over de doelstellingen in verband met de geanalyseerde uitgaven. Deze doelstellingen kunnen bijvoorbeeld diffuss zijn tussen regelgevingsdocumenten, nieuwe beleidsoriëntaties en eventuele nieuwe doelstellingen die geformaliseerd zijn in de kadernota van de *spending review*.

2 Op het vlak van goede praktijken beveelt de Europese Commissie zelfs aan om een inleidende en voorlopige versie van de interventielogica op te nemen in het kader van een externe missie, zodat de betrokken actoren die versie kunnen herzien en verfijnen ter gelegenheid van de analyse (Better Regulation Toolbox, 2023).

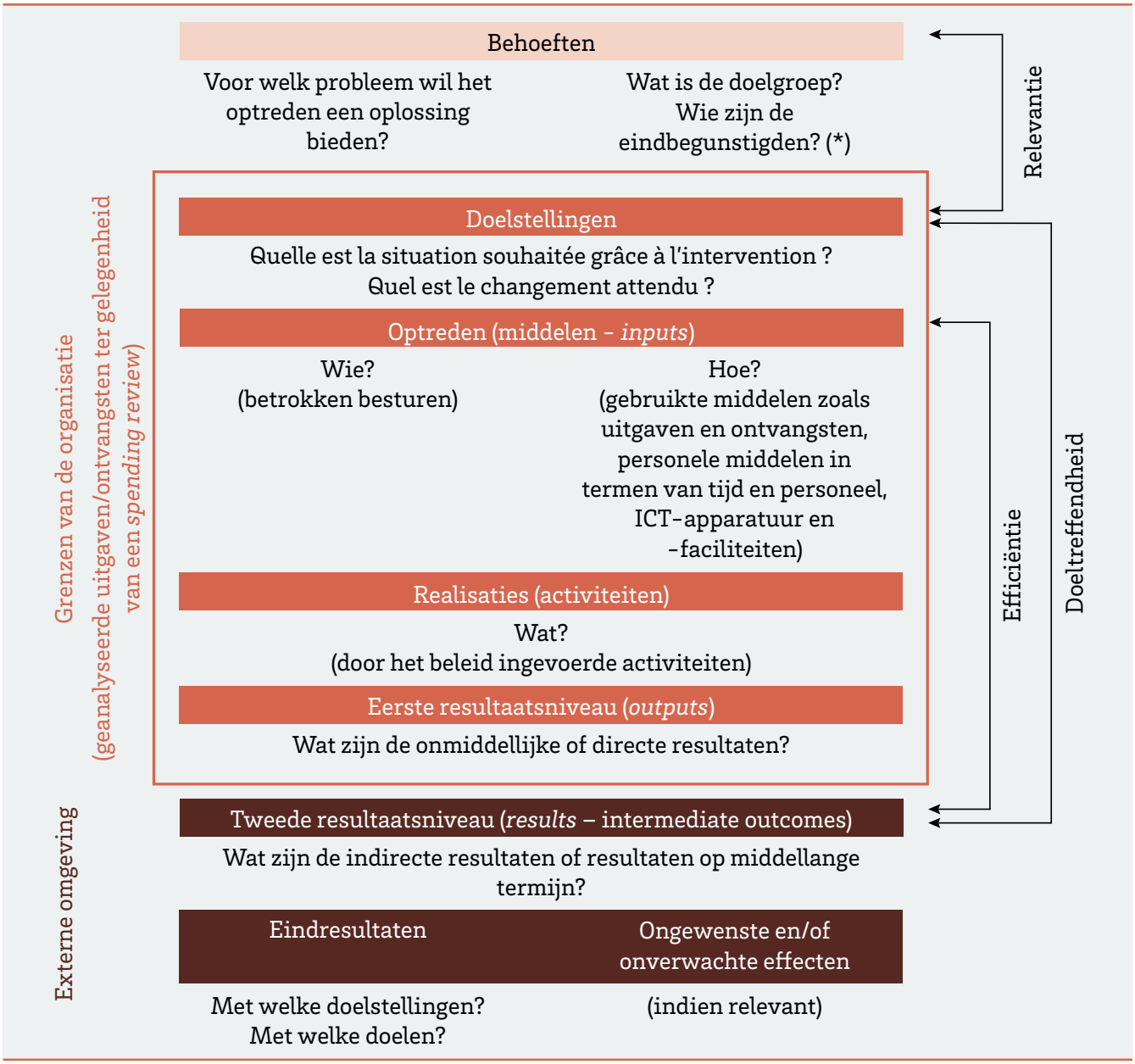
3 Europese Commissie (2023). Better Regulation Toolbox, pp. 392-395.

- Temporaliteit: de interventielogica die wordt ontwikkeld, is afhankelijk van de specifieke context die bestaat op het ogenblik waarop het geanalyseerde beleid werd opgesteld.
- Vereenvoudiging: de interventielogica maakt het niet mogelijk om de impact te isoleren die rechtstreeks toe te schrijven is aan het overheidsoptreden. Dit in de zin dat het overheidsoptreden bijdraagt tot de gedragswijziging maar er niet bepalend voor is.

Voor meer informatie

- Albarello *et al.* (2016). Les ressources théoriques dans l'évaluation : reconstruire la logique d'intervention de la politique publique pour formuler de bonnes questions d'évaluation. In Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C., & Van Haeperen, B. (Eds.). (2016). Penser l'évaluation des politiques publiques. Louvain-la-Neuve: De Boeck Supérieur.
- Europese Commissie (2023). Better Regulation Toolbox, pp. 392-395.
- Fonder, M. (2019). Un outil d'analyse des politiques publiques : le triangle des acteurs. Les Brèves de l'IWEPS nr. 2.
- Porteous, N. (2009). La construction du modèle logique du programme. In C. Dagenais & V. Ridde (Eds.), Approches et techniques en évaluation de programme (p. 87-105). Montréal: Presses universitaires de Montréal.

Voorbeeld van schematische voorstelling van de interventielogica



Bron: BISA, bewerking van Better Regulation Toolbox (2023).
(*) Opmerking: De driehoek van actoren kan dienen als een bijkomend instrument in het kader van de interventielogica, bijvoorbeeld om te helpen bij de identificatie van de doelgroep en de eindbegunstigden (Fonder, 2019).

Methode 13: Budgettaire onderbenutting

De budgettaire-onderbenuttingsanalyse is een variant van de budgettaire-afwijkingsanalyse (zie methode 5, p. 64).

Doel van de methode

De budgettaire-onderbenuttingsanalyse heeft als doel de signalen te herkennen:

- van een eventuele slechte begrotingsplanning: bepaalde middelen blijven werkloos aan de kant, men leent meer middelen dan noodzakelijk om een specifiek programma of overheidsbeleid in de ruime zin uit te voeren;
- van een eventueel slecht beheer van het programma of het overheidsbeleid, teneinde de ambities beter te realiseren en/of de uitgaven te beperken.

Beschrijving van de methode

De budgettaire-onderbenuttingsanalyse bestaat erin:

- het verschil te meten tussen de bedragen die aanvankelijk waren opgenomen in de begroting en de bedragen die effectief werden uitgegeven voor een overheidsoptreden. De afgeleide indicator is gewoonlijk de ratio (in %) van de geplande en uiteindelijk niet-uitgegeven bedragen in verhouding tot de bedragen waarin aanvankelijk was voorzien;
- de bepalende factoren van dit verschil te identificeren.

Op te merken valt wat volgt:

- Het tegengestelde van de budgettaire onderbenutting is de begrotingsoverschrijding.
- De budgettaire onderbenutting kan worden geanalyseerd per begrotingsregel of activiteitencategorie.
- Het niveau van onderbenutting wordt 'in relatieve termen' beschouwd, i.e. vergeleken met de voorgaande jaren voor dezelfde begroting en/of vergeleken met andere budgetten van hetzelfde jaar voor zover de contexten vergelijkbaar zijn.
- De resultaten moeten met grote voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Eenzelfde niveau van ratio kan immers zeer uiteenlopende situaties van beheer weerspiegelen, ongeacht de betrokken begroting (initiële of definitieve begroting). De deskundigen die deze ratio's analyseren, moeten de nodige kritische geest aan de dag leggen om rekening te houden met de verschillende mogelijke verklarende factoren.

Onderstaande tabel toont de verschillende interpretaties en mogelijke situaties in verband met vrij lage en hoge niveaus van onderbenutting.

Waargenomen niveaus van budgettaire onderbenutting en voorbeelden van mogelijke interpretaties

Waargenomen niveaus van budgettaire onderbenutting	Mogelijke verklarende interpretaties en situaties (niet-exhaustieve lijst)
Relatief laag niveau	› Er is goed geanticipeerd op de komende uitgaven en de inflatie.
	› Een te hoog ingeschat budget, gevolgd door overdreven uitgaven.
	› De uitgaven zijn onderhevig aan een hoge mate van intrinsieke variabiliteit, en – de komende uitgaven zijn te laag ingeschat, – of de uitgaven waren bijzonder hoog om redenen onafhankelijk van het beheer van het programma. › Het budget werd te laag ingeschat en de uitgaven waren beperkt door het geplande budget. › Deze situatie kan leiden tot een gebrek aan doeltreffendheid in de uitvoering van het beleid
	› De begroting was aanvankelijk te hoog ingeschat en het overschot werd gebruikt om projecten te financieren die verband hielden met ander beleid (andere basisallocaties).
Relatief hoog niveau	› Het budget werd te hoog ingeschat.
	› De betrokken uitgaven zijn onderhevig aan een hoge mate van intrinsieke variabiliteit, en – het budget werd inderdaad te hoog ingeschat en – de uitgaven waren bijzonder laag om redenen onafhankelijk van het beheer van het programma.
	› De lancering en de uitvoering van bepaalde projecten werden uitgesteld en het budget in verband daarmee werd overgedragen naar een later begrotingsjaar.

Bron: BISA

Methode 14: Vergelijkende analyse van het overheidsbeleid

Doel van de methode

De vergelijkende analyse van het overheidsbeleid heeft als doel:

- goede praktijken te identificeren die afkomstig zijn uit andere contexten teneinde de doelstellingen van het geanalyseerde beleid beter te bereiken;
- de relevantie van hun omzetting naar en benodigde aanpassing aan het geanalyseerde beleid te beoordelen.

Die andere contexten kunnen andere gebieden zijn of andere besturen die belast zijn met een beleid dat dezelfde doelstellingen heeft.

Beschrijving van de methode

Een vergelijkende analyse vereist een eerste fase waarin informatie wordt verzameld. Die informatie wordt vervolgens vergeleken met de bestudeerde context om te beoordelen of het relevant is om de beste praktijken te reproduceren of aan te passen. De onderzoeker vergelijkt het geanalyseerde beleid dus met een of meerdere gevallen van overheidsbeleid dat dezelfde doelstellingen nastreeft in andere contexten.

Bij het maken van een vergelijking beschikt de onderzoeker over twee types van benadering: casestudy's en studies door middel van variabelen.

- Voor de casestudy's verzamelt de onderzoeker veeleer opmerkelijke en kwalitatieve informatie op basis van enkele geselecteerde gevallen. Hij probeert processen te begrijpen door middel van een beschrijvende aanpak, gebaseerd op interviews, administratieve documenten enzovoort.

Voorbeelden van informatie verzameld volgens elke benadering

Casestudy's	Studies door middel van variabelen
Erkenningsprocedure en -voorwaarden	Aantal erkende ondernemingen
Disfuncties waargenomen door de medewerkers die overheidsbeleid ten uitvoer leggen	Ratio van het aantal doelgroepen per gesubsidieerde begeleider ...
Typologie van de zorginstellingen	Dagelijkse kostprijs in een zorginstelling
Gewestelijke strategieën van innovatiesteun	Score toegekend aan verschillende O&O-domeinen voor een regio op een internationale schaal

Bron: BISA

- Voor de studies door middel van variabelen verzamelt de onderzoeker zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie over een selectie van een groter aantal gevallen, volgens een statistische benadering.

Beide benaderingen sluiten elkaar niet uit en kunnen worden gecombineerd (Négrier, 2005). Als de onderzoeker voldoende tijd heeft, is het zelfs een goed idee om deze benaderingen te combineren daar ze elkaar aanvullen.

- Zo kan de onderzoeker via een studie door middel van variabelen verschillende relevante indicatoren die vrij vlot toegankelijk zijn en dus snel kunnen worden verkregen met elkaar vergelijken. Op die manier kan hij verschillende grootteordes vergelijken, zoals: subsidiebedragen, aandeel van de ontvangsten dat naar het beleid gaat, doeltreffendheidsindicatoren enzovoort.
- Een casestudy laat echter toe een beter begrip te verkrijgen van het geanalyseerde beleid in verschillende contexten. Voor deze benadering kan de onderzoeker bijvoorbeeld gebruik maken van de volgende methoden: analyse van regelgevings- en administratieve documenten, interviews met de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van het beleid, enquêtes bij de gebruikers van de openbare diensten enzovoort. Op die manier kan de onderzoeker beter de elementen van de vergeleken context identificeren die zouden kunnen worden gereproduceerd in de context van het geanalyseerde beleid.

Uit het oogpunt van voorzorg zijn casestudy's geschikter wanneer contexten heterogeen zijn, daar ze een beter inzicht geven in diversiteit (Négrier, 2005). Een vergelijkende analyse die uitsluitend gebaseerd is op kwantitatieve indicatoren zou immers het begrip van sommige specifieke kenmerken van de vergeleken contexten beperken. Het gaat meer bepaald om een verschillend besluitvormingskader, een vermenigvuldiging van de niveaus van besluitvorming en uitvoering, de techniciteit van het beleid (Fallon, 2014). In dergelijke gevallen is het waarschijnlijker dat een casestudy de onderzoeker een beter begrip zal bieden van de goede praktijken die al dan niet reproduceerbaar zijn.

Naargelang de behoeften en de beschikbare middelen kunnen de casestudy's:

- zich beperken tot een analyse van documenten en/of het interview met een deskundige teneinde een of twee contexten te analyseren;
- een uitgebreide analyse omvatten van een groter aantal contexten, bijvoorbeeld door personen te interviewen die verantwoordelijk zijn binnen de bevoegde besturen.

De onderstaande tabel vat de belangrijkste kenmerken en de voor- en nadelen van elke benadering van vergelijkende analyse samen.

Kenmerken, voor- en nadelen van casestudy's en studies door middel van variabelen

	Casestudy's	Studies door middel van variabelen
Kenmerken	Klein aantal gevallen, intensieve benadering, kwalitatieve aanpak (bronnen: gesprekken, waarnemingen enzovoort)	Groot aantal gevallen, extensieve benadering, kwantitatieve aanpak (bronnen: variabelen met als doel numerieke indicatoren te ontwikkelen voor een statistische benadering)
Voordelen	Begrip van de complexiteit (bijzonderheid)	Breder overzicht van verschillende aspecten (algemeen)
Nadelen	Moeilijker te veralgemenen	Reducerend in termen van complexiteit van het beleid (gebrek aan context kan de veralgemening verzwakken)

Bron: bewerking van Négrier 2005, Fallon 2014.

De samenvatting van de vergelijkende analyse bestaat erin:

- een of meerdere goede (of minder goede) geïdentificeerde praktijken te beschrijven;
- de geschiktheid en haalbaarheid van het aanpassen van praktijken aan de lokale context te analyseren.

Voor meer informatie

- Fallon, C., 2014. Analyse comparée des politiques publiques. Cursus van 07/02/2014. ULiège.
- Négrier E., 2005. L'analyse comparée des politiques publiques. Méthodes et principes vécus. Revue Internationale de la Politique Comparée, Vol. 12, nr. 4.
- Vigour, C., 2005. La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes. Parijs. La Découverte. 'Repères', 336 p.

Methode 15: Financiële analyse op basis van de ratio's

Doel van de methode

De financiële analyse op basis van de ratio's heeft als doel de financiële situatie van een onderneming of een organisatie te beoordelen.

In sommige gevallen heeft de analyse als doel de financiële weerslag te beoordelen van een wijziging van werking van het geanalyseerde overheidsoptreden op de ondernemingen of organisaties die deelnemen aan dat overheidsoptreden (bv. een verlaging van subsidies, een verhoging van belastingen, een verandering in normen).

Beschrijving van de methode

De financiële ratio's worden berekend op basis van de jaarrekening van de onderneming of de organisatie. De verschillende financiële ratio's die worden voorgesteld in de tabel en gedefinieerd in de onderstaande inzet, zijn veelgebruikte ratio's.

Op te merken valt wat volgt:

- Het is belangrijk om deze financiële ratio's over meerdere jaren te berekenen (3 tot 5 jaar) om te voorkomen dat uitzonderlijke jaren als representatief worden beschouwd;
- De analyse van de financiële ratio's is afhankelijk van de beschikbaarheid van de gegevens. De meeste ondernemingen en organisaties zijn echter gehouden hun jaarrekening jaarlijks in te dienen bij de Nationale Bank van België. Het model van ingediende balans is verschillend naargelang de grootte van de onderneming of organisatie[1].

Berekeningen van de solvabiliteitsratio, de liquiditeitsratio in strikte zin en de netto rentabiliteit van het eigen vermogen na belastingen

$$\textit{Solvabiliteitsratio} = \frac{\textit{Eigen vermogen}\ [10/15]}{\textit{Totaal van de passiva}\ [10/49]}$$

$$\textit{Liquiditeitsratio in enge zin} = \frac{\textit{Activa op minder dan één jaar}\ [40/41+50/53+54/58]}{\textit{Schulden op minder dan één jaar}\ [42/48]}$$

$$\textit{Netto rentabiliteitsratio van het eigen vermogen na belastingen} = \frac{\textit{Winst (Verlies) van het boekjaar}\ [9904]}{\textit{Eigen vermogen}\ [10/15]}$$

NB: de nummers tussen [ ] zijn de referenties van de betrokken rubrieken in de financiële balans van de ondernemingen of organisaties

Bron: Nationale Bank van België

Voor meer informatie

- Nationale Bank van België. Definitie van de ratio's voor ondernemingen. Online: https://www.nbb.be/doc/ba/nbbstat/definitie_ratio_vennootschappen.pdf

Doelstellingen en interpretaties van drie belangrijke financiële ratio's

Ratio's	Doelstellingen	Interpretaties	Opmerkingen
Solvabiliteitsratio (of mate van financiële onafhankelijkheid) – in %	Geeft aan in welke mate een organisatie aan haar financiële verplichtingen op lange termijn kan voldoen.	Gewoonlijk is een waarde van 20 tot 40% voldoende.	De waarde die als voldoende wordt beschouwd, verschilt van sector tot sector.
Liquiditeitsratio in enge zin	Geeft aan in welke mate een organisatie aan haar financiële verplichtingen op korte termijn kan voldoen.	Een ratio van 1 of hoger wordt geacht aan te geven dat de organisatie haar kortetermijnschulden kan voldoen met de beschikbare middelen.	Hoe variabeler en onzekerder de inkomstenbronnen, hoe hoger de ratio die als voldoende moet worden beschouwd.
Netto rentabiliteitsratio van het eigen vermogen na belastingen	Geeft aan of de organisatie winst na belastingen kan genereren.	Positief resultaat indien ratio > 0; Negatief resultaat indien ratio < 0.	De mate waarin de waarde afwijkt van 0, geeft de grootteorde aan van de winst of het verlies ten opzichte van het balanstotaal van de organisatie.

Bron: BISA

1 https://www.nbb.be/nl/balanscentrale/opmaken-en-neerleggen/wat-neerleggen

LIJSTEN

LIJST VAN DE FIGUREN

- Figuur 1: Overheidstekort (in % van de begrotingsomvang).
- Figuur 2: Illustratie van de belangrijkste concepten in een *spending review*.
- Figuur 3: *Spending reviews* en links naar andere evaluatie- en begrotingsinstrumenten.
- Figuur 4: Belangrijke stappen van een *spending review* en betrokkenheid van de belanghebbenden gedurende de volledige *spending review*.

LIJST VAN DE TABELLEN

- Tabel 1: Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's in verband met goed bestuur, transparantie en evaluatie.
- Tabel 2: Criteria voor de keuze van de reikwijdte van de *spending review*.
- Tabel 3: Algemene criteria voor de selectie van de uitgaven.
- Tabel 4: Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's van het bepalen van het werkkader.
- Tabel 5: Typologie van de doestellingen van de overheidsuitgaven.
- Tabel 6: Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's van de keuze van de analyseparameters.
- Tabel 7: Criteria voor analyse en evaluatie van onderzochte uitgaven.
- Tabel 8: Vergelijking van de methoden van de grensalanyse van de gegevens en de analyse van de begrotingsafwijking.
- Tabel 9: Vergelijking van methoden voor kosten-baten- en kosten-effectiviteitsanalyse.
- Tabel 10: Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's van de analyse en het zoeken naar hervormingsopties.
- Tabel 11: Elementen van de beslissingsondersteuning.
- Tabel 12: Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's van de selectie van de toe te passen hervormingsoptie.
- Tabel 13: Anticiperende en compenserende maatregelen voor de risico's van de implementatie van de hervormingsoptie.

LIJST VAN DE KADERS

- Kader 1: Financieringssaldo van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Kader 2: Opstelling van de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Kader 3: Analyse van het beheer van de Brusselse overheidsfinanciën.
- Kader 4: Lancering van *spending reviews* in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Kader 5: Welk bestuur in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?
- Kader 6: Volgende *spending reviews* in het Brussels Gewest.
- Kader 7: Selectiecriteria van de uitgaven die worden toegepast op het BHG.
- Kader 8: Tijdschema voor de *spending reviews* in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
- Kader 9: Inhoud van de kadernota voor elke *spending review*.
- Kader 10: Voorbeelden van analysevragen voor een *spending review*.

bisa
perspective.brussels
brussels instituut voor statistiek en analyse

Naamsestraat 59 / B-1000 Brussel / https://bisa.brussels