



Spoor B3:

Implementatie van een prestatiebegroting

Voorbereidende studie

W. Joris
Prof.dr. G. Bouckaert

KULeuven
Instituut voor de Overheid
Oktober 2011

**Algemeen secretariaat – Steunpunt beleidsrelevant Onderzoek
Fiscaliteit & Begroting**

Voskenslaan 270 – 9000 Gent – België

Tel: 0032 (0)9 248 88 35 – E-mail: vanessa.bombeeck@hogent.be

www.steunpuntfb.be

Inhoudstafel

Lijst van figuren	3
Lijst van tabellen.....	4
INLEIDING	6
1 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	7
1.1 Beleidsinstrumenten.....	8
1.2 Transformatie van organisatie, data, actoren en documenten	11
1.3 Onderzoeksvragen	12
2 Methodologie	13
3 Eerste resultaten	16
3.1 Organisatie en processen	16
3.2 Data.....	22
3.3 Actoren.....	23
4 Conclusie en toekomstig onderzoek	30
Referentielijst	31

Lijst van figuren

Figuur 1: Het gebruik van een prestatiebegrotingssysteem op het centrale overheidsniveau (2007)	7
Figuur 2: Het selectieproces van de beleidsinstrumenten	11
Figuur 3: Modellerings van deze studie.....	14
Figuur 4: Wordt het behalen van prestatiedoelstellingen op regelmatige basis voorgesteld aan het parlement? (Q81) in %	16
Figuur 5: Wordt het behalen van prestatiedoelstellingen publiek kenbaar gemaakt? (Q82) in %	17
Figuur 6: Wordt prestatie-informatie gebruikt bij begrotingsbesprekingen? (Q83) in %	18
Figuur 7: In welke mate leidt het niet behalen van prestatiedoelstellingen tot een actie? (Q85) in %.....	20
Figuur 8: In welke mate leiden evaluaties die ontoereikende prestaties aantonen tot een actie? (Q86) in %.....	21
Figuur 9: Mate waarin prestatie-informatie wordt aangeleverd om niet-financiële prestaties van de overheid te evalueren (Q71) in %	22

Lijst van tabellen

Tabel 1: Stimulerende en repressieve vorm van juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten	9
Tabel 2: Stimulerende en repressieve vorm van juridische, economische, communicatieve en infrastructurele beleidsinstrumenten.	10
Tabel 3: Transformatie van vier componenten van X over Y naar Z	12
Tabel 4: Vragen over de opname van prestatie-informatie in de begroting uit de OESO vragenlijst (OECD, 2007) ingedeeld volgens de vier componenten uit dit onderzoek.....	15
Tabel 5: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Australië.....	23
Tabel 6: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Canada	24
Tabel 7: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Finland	24
Tabel 8: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Frankrijk.....	25
Tabel 9: Soorten evaluaties en uitvoerende organisaties in Nederland	25
Tabel 10: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in het Verenigd Koninkrijk	26
Tabel 11: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Zuid-Korea.....	26
Tabel 12: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Vlaanderen	27



SBOV Fiscaliteit en Begroting Spoor B3

Implementatie van een prestatiebegroting

Vorbereidende studie

W. Joris
G. Bouckaert
KULeuven
Instituut voor de Overheid

September 2011

INLEIDING

Sinds de laatste decennia werden er in de verschillende OESO-landen belangrijke inspanningen geleverd om de efficiëntie en prestatiegerichtheid van de dienstverlening te verbeteren. Een van de belangrijkste hervormingen binnen het domein van financieel management is de verschuiving van een inputbegroting naar een meer prestatiegerichte begroting. Een prestatiebegroting levert meer en betere informatie op over de doelstellingen en prioriteiten van de overheid, en over hoe de verschillende programma's bijdragen aan het bereiken van deze doelstellingen. Een prestatiegerichte begroting zal doorgaans gepaard gaan met een grote vrijheidsgraad voor de manager, in ruil voor een grotere verantwoording voor de resultaten. Deze resultaatgerichte benadering zal informatie opleveren over welke programma's werken en welke niet. Door beleid, middelen en prestaties aan elkaar te koppelen, zullen politici beter gesteund worden om *ex ante* beslissingen te nemen over de allocatie van middelen. Daarnaast wordt ook de *ex post* verantwoording vergroot (van Nispen & Posseth, 2006).

Vlaanderen wil in navolging van de meeste andere OESO-lidstaten een meer prestatiegerichte begroting implementeren. Het Comptabiliteitsdecreet is nooit in werking getreden, maar de belangrijkste componenten uit dit wetgevend document werden overgenomen in het Rekendecreet. Om de Vlaamse overheid te begeleiden bij de invoering van een prestatiegerichte begroting, zal dit onderzoek een aanzet willen leveren tot een realistisch implementatietraject.

Dit rapport zal een kader aanreiken om een vergelijkende studie te voeren in verschillende OESO-landen. Hierdoor zal voor elk land een oplistings kunnen gemaakt worden van de gekozen en gehanteerde beleidsinstrumenten om de begrotingshervorming door te voeren. Met dit kader kunnen per land ook vier componenten vergeleken worden in drie verschillende periodes: X t₁ (voor invoering van een prestatiegerichte begroting), Y t₂ (voor de landenstudies: de OESO score van 2007; voor Vlaanderen: de index prestatiegericht begroting) en Z t₃ (volgende meting). Deze vier componenten zijn:

- Organisatie en processen,
- Data,
- Actoren,
- Documenten.

Aan de hand van dit kader kan de efficiëntie en de effectiviteit van de beleidsinstrumenten worden nagegaan.

Op basis van de resultaten die uit deze vergelijkende studie naar voor zouden komen, kan een tijdsgebonden voorstel van een realistisch implementatietraject voor prestatiebegroting in Vlaanderen geformuleerd worden.

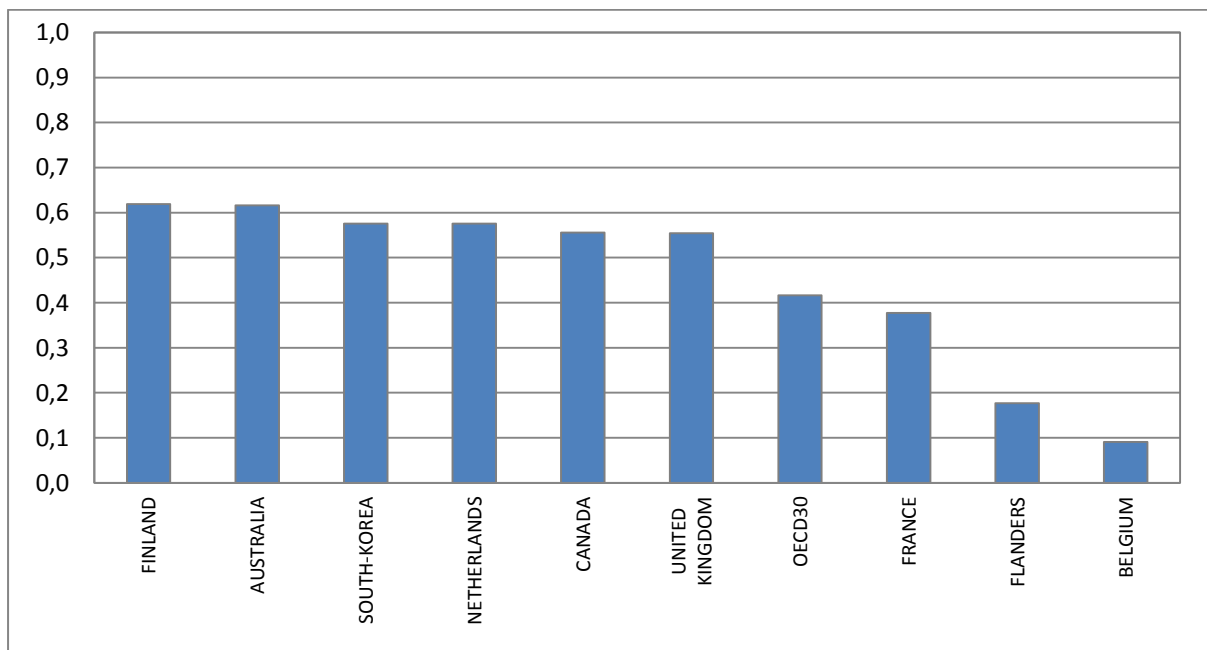
1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Vlaanderen heeft al meermaals getracht om de begroting meer prestatiegericht te maken. In 2004 werd het Comptabiliteitsdecreet goedgekeurd in het Vlaams parlement. Dit decreet moest zorgen voor een afstemming van de begroting en de boekhouding op de nieuwe organisatiecultuur die ontstond door het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Er werd gestreefd naar meer responsabilisering en verantwoording. Dit decreet dat een meer outputgerichte begroting tot doel had, werd echter nooit geïmplementeerd. Het decreet was een compromis dat door iedereen gedragen werd, maar nauwelijks door iemand actief werd uitgedragen.

De idee van een prestatiegerichte begroting werd echter niet volledig weggegooid. In het Vlaamse regeerakkoord van 2009 werd besloten de weg naar het meer prestatiegericht begroten nieuw leven in te blazen. Aan de hand van een geactualiseerd Rekendecreet werden de meeste onderdelen uit het Comptabiliteitsdecreet immers overgenomen. De eerste elementen van het Rekendecreet worden toegepast op de begroting van 2012.

In tussentijd hinkt Vlaanderen echter nog steeds achterop op het gebied van prestatiegerichte begrotingen. Uit de resultaten van de *OECD Budget Practices and Procedures Survey* blijkt dat het federale niveau in België slechts een score behaald van 9 % (OECD, 2009). In Vlaanderen lag de score wat hoger, meer bepaald op 17,69 %. In vergelijking met de meeste andere OESO-landen dienen België en Vlaanderen nog een reeks hervormingen door te voeren om hun scores te verbeteren.

Figuur 1: Het gebruik van een prestatiebegrotingsstelsel op het centrale overheidsniveau (2007)



0 = geen prestatiebegroting

1 = hoogste niveau van prestatiebegroting

Bron: OECD, 2009

De begrotingsprocessen behoren tot de meest vastgeroeste routines binnen een overheid. Indien er getracht wordt deze processen te wijzigen, dient men een aantal hindernissen te overleven en bestaat het risico dat de hervorming er niet in zal slagen haar doelstellingen te bereiken (Pollitt, 2001). Om te anticiperen op de mogelijke (perverse) effecten die zouden kunnen optreden door de invoering van een prestatiebegroting, heeft het Steunpunt Fiscaliteit & Begroting in 2011 de effecten van dergelijke begroting bestudeerd in een aantal OESO-landen (Joris & Bouckaert, 2011). Dit project identificeerde de succes- en faalfactoren bij de implementatie van een prestatiebegroting. Hiervoor werden de begrotingen en prestatie-informatiesystemen van vijf OESO-landen geanalyseerd, meer bepaald Australië, Canada, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Op basis van de ervaringen van deze landen werden een aantal lessen opgesteld waarmee Vlaanderen best rekening dient te houden bij de invoering van een meer prestatiegerichte begroting.

1.1 Beleidsinstrumenten

Om de keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten te begrijpen, is het belangrijk om de mogelijke opties te kennen, welke mogelijk en haalbaar zijn binnen deze gegeven context en welke volgens beleidsexperts het meest aangewezen zijn om te gebruiken (Howlett, 2011). Via een diepgaande landenstudie willen we onderzoeken hoe we de score met betrekking tot de OESO-ranking kunnen verhogen, en welke hiervoor de snelste manier is. Het onderzoek zal daarom de efficiëntie en effectiviteit van de verschillende beleidsinstrumenten met betrekking tot een begrotingshervorming bekijken.

Om Vlaanderen te ondersteunen bij de implementatie van het Rekendecreet en haar prestatiegerichte begroting, is het van belang om een realistisch implementatietraject te formuleren. Om de haalbaarheid, en efficiëntie en effectiviteit van verschillende beleidsinstrumenten te kennen, dient gekeken te worden naar de gekozen en gebruikte beleidsinstrumenten in verschillende OESO-landen. Interessante lidstaten om te onderzoeken zijn onder andere Australië, Canada, Finland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zuid-Korea.

Een studie van de beleidsinstrumenten is interessant omdat de beleidsinstrumenten de belangrijke schakel vormen tussen drie verschillende elementen van het beleid, i.e. de doelstellingen, de middelen die de overheid te beschikking heeft en de kenmerken van de doelgroep van het beleid (Varone, 1998). Een onderzoek naar de beleidsinstrumenten zorgt ook voor een kennisaccumulatie die kan leiden tot een adequatere beleidsvoorbereiding en een potentieel beter beleid (Benijts, 2005).

1.1.1 Het beleidsinstrument in de beleidscyclus

Beleidsinstrumentenkeuze maakt deel uit van de beleidscyclus en vormt er een subproces. De beleidscyclus bestaat uit de agendavorming, de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering, de beleidsevaluatie en de terugkoppeling. Een subproces kan gezien worden als een

onderdeel van een fase uit de beleidscyclus. De beleidsinstrumentenkeuze komt dus meerdere malen voor binnen het beleid. De keuze van de beleidsinstrumenten is zowel een proces als een product (Benijts, 2005).

1.1.2 Definiëring van het begrip beleidsinstrument

Er bestaan verschillende visies over de definitie van een beleidsinstrument. Algemeen wordt aangenomen dat er twee voorwaarden dienen te worden vervuld vooraleer er kan gesproken worden van een beleidsinstrument (Benijts, 2005). Ten eerste dient er sprake te zijn van activiteiten. Ten tweede dienen instrumenten ingezet te worden om doelstellingen te realiseren. De beleidsinstrumenten trachten processen extern aan de overheid te beïnvloeden.

Er bestaan verschillende typologieën van beleidsinstrumenten. Een belangrijke typologie is deze waarbij beleidsinstrumenten worden opgedeeld in juridische, economische en communicatieve instrumenten voor het beleid (onder meer Van der Doelen, 1992).

De juridische beleidsinstrumenten leiden tot normen in de vorm van gedragsregels. Deze gedragsregels leggen vast wat de overheid en andere betrokkenen mogen, niet mogen en moeten doen. Deze juridische beleidsinstrumenten hebben vier kenmerken. Ten eerste kennen deze instrumenten een normaliserende en garanderende functie. Ten tweede is er sprake van een dwangmatig karakter, wat weerstand oproept. Ten derde dient rekening gehouden te worden met controle- en instandhoudingskosten. Ten vierde neemt het uitwerken van deze beleidsinstrumenten veel tijd in beslag, waardoor deze achterop hinken ten opzichte van de maatschappelijke evoluties (Van den Heuvel, 1998).

Economische beleidsinstrumenten zijn niet dwingend. De overheid tracht via beloningen (vb. financiële bonussen) of straffen het gedrag te beïnvloeden, maar hierbij blijft wel de keuzevrijheid bestaan (Van der Doelen, 1992).

Bij de communicatieve instrumenten wordt er, in plaats van dwang, gesproken over overtuiging. Via informatieoverdracht beoogt de overheid het gedrag van de burgers te wijzigen (Van der Doelen, 1992).

Deze driedeling wordt ook vaak '*carrots, sticks and sermons*' (wortels, zweepen en preken) genoemd. Deze typologie wordt verder opgesplitst in stimulerende en repressieve beleidsinstrumenten. Bij stimulerende beleidsinstrumenten wordt het aantal keuzemogelijkheden van de actor verruimd. Bij de repressieve beleidsinstrumenten worden deze keuzemogelijkheden ingeperkt. Stimulerende en repressieve instrumenten komen voor in zowel juridische, economische als communicatieve beleidsinstrumenten. In onderstaande tabel wordt deze typologie overzichtelijk weergegeven.

Tabel 1: Stimulerende en repressieve vorm van juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten

	Stimulerend (+)	Repressief (-)
Juridisch	Overeenkomst	Verbod
Economisch	Subsidie	Heffing
Communicatief	Voorlichting	Propaganda

Howlett (2011) maakt een opdeling in autoritaire, financiële, informatiegebaseerde en organisationele beleidsinstrumenten. Deze organisationele beleidsinstrumenten betreffen het gebruik van overheidsinstanties en -personeel om het beleid in praktijk te brengen, bijvoorbeeld samenwerkingsovereenkomsten (zoals PPS), het oprichten van agentschappen, reorganisaties, etc..

In het kader van dit onderzoek zal er naast de juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten ook een vierde categorie worden aangemaakt, meer bepaald de infrastructurele beleidsinstrumenten. Als stimulerend beleidsinstrument om een meer prestatiegerichte begroting in te voeren, kan de verbetering van de informaticasystemen, een gepast boekhoudkundig systeem en/of auditsysteem aangewezen zijn. In onderstaande tabel worden alle soorten beleidsinstrumenten die we in ons onderzoek zullen bekijken, weergegeven met telkens voorbeelden van mogelijke instrumenten.

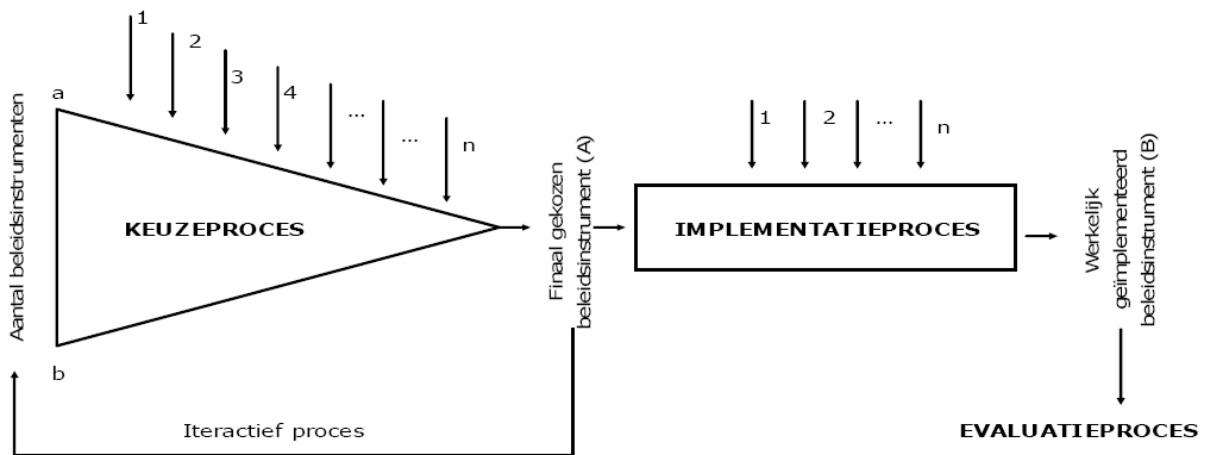
Tabel 2: Stimulerende en repressieve vorm van juridische, economische, communicatieve en infrastructurele beleidsinstrumenten.

	Stimulerend (+)	Repressief (-)
Juridisch	Decreet, reglementaire vrijheidsgraden	Reglementaire beperkingen
Economisch	Efficiëntiebonus	Efficiëntiemalus
Communicatief	Opleiding, netwerken, politieke en ambtelijke cultuur	Propaganda
Infrastructureel	Informatica, boekhoud- en auditsystemen, afdeling Financieel Management	Inspectiediensten

1.1.3 De keuze van beleidsinstrumenten

De beleidsinstrumentenkeuze is zowel een zoekproces als een eliminatieproces (Klok, 1992). De verschillende beleidsinstrumenten worden gewikt en gewogen waarna een finaal instrument wordt gekozen. De selectie van een beleidsinstrument bestaat uit twee fasen. In de eerste fase wordt gekozen voor een specifiek instrument. Dit gekozen beleidsinstrument vormt de input voor de tweede fase, het implementatieproces. Dit leidt tot een werkelijk geïmplementeerd beleidsinstrument. Binnen deze twee fasen treden verschillende subprocessen op (Benijts, 2005).

Figuur 2: Het selectieproces van de beleidsinstrumenten



Bron: Benijts, 2005

Het aanvangspunt van het keuzeprocess bestaat uit alle beleidsinstrumenten waartussen gekozen kon worden. Een overheid beschikt over een erg groot arsenaal van beleidsinstrumenten waaruit ze moet kiezen. De output van het volledige keuzeprocess wordt later eventueel het onderwerp van een evaluatieproces.

1.2 Transformatie van organisatie, data, actoren en documenten

Na een overzicht van de verschillende beleidsinstrumenten, dient gekeken te worden naar de transformatie van vier componenten tussen situatie X (voor de begrotingshervorming) en situatie Y (na de implementatie). Deze vier elementen, die beïnvloed kunnen worden door een begrotingshervorming, zijn de organisatie en procedures, de data, de actoren en de documenten van de drie cycli (de beleids- en beheerscyclus, de financiële cyclus en de contractcyclus). Ten eerste kan een begrotingshervorming **de organisatie en de processen** wijzigen. Een wijziging kan waargenomen worden wat betreft de vrijheidsgraden bij de uitvoering, de openheid van de procedure, de frequentie van het begrotingsproces (jaarlijks versus meerjarig), ... Ten tweede kan er een verandering optreden bij **de data** van de begroting, bijvoorbeeld betere kwaliteit van de data, koppeling tussen de financiële en niet-financiële informatie, Ten derde kan een nieuw begrotingssysteem **de actoren** van het begrotingsproces en hun rollen, taken en verantwoordelijkheden wijzigen. Het Departement Financiën & Begroting, het ministerie en nog een aantal andere actoren spelen een cruciale rol binnen het begrotingsproces. Een impactanalyse met betrekking tot deze actoren is dus aangewezen. Ten vierde kan een begrotingshervorming leiden tot een transformatie van **de documenten** van de drie cycli. De inhoud van de formattering kan bijvoorbeeld wijzigen van een focus op middelen naar activiteiten, prestaties of effecten.

Tabel 3: Transformatie van vier componenten van X over Y naar Z

	X (t ₁)	Y (t ₂)	Z (t ₃)
Organisatie/processen			
Data			
Actoren			
Documenten			

1.3 Onderzoeksvragen

Op basis van deze beknopte literatuurstudie kunnen we drie onderzoeksvragen formuleren. Op basis van een meer uitgebreide literatuurstudie zullen onderliggende hypothesen worden uitgewerkt. Hieronder worden de drie onderzoeksvragen geformuleerd waarvoor we een antwoord wensen te bieden met het onderzoek 'Implementatie van een prestatiebegroting'.

Onderzoeksvraag 1: Welke beleidsinstrumenten zijn het meest effectief en efficiënt om een meer prestatiegerichte begroting in te voeren?

Onderzoeksvraag 2: Heeft de implementatie van een meer prestatiegerichte begroting geleid tot de transformatie van de organisatie en processen, de data, de actoren en de documenten met betrekking tot de begroting?

Onderzoeksvraag 3: Welk traject/trajecten zijn aangewezen bij de implementatie van een meer prestatiegerichte begroting?

2 Methodologie

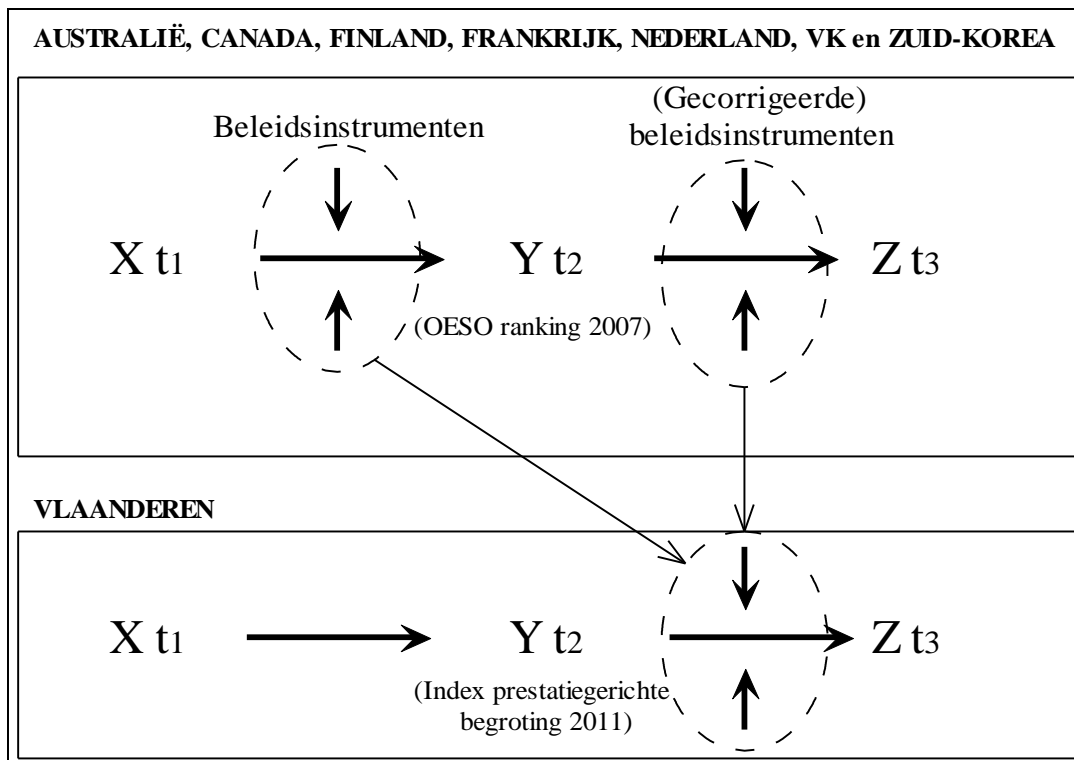
Om de invoering van een prestatiegerichte begroting te ondersteunen, zal het onderzoek bestaan uit een *ex ante* evaluatie van de beleidsinstrumenten om de begrotingshervorming te realiseren in Vlaanderen. Hiervoor zullen de gekozen en gehanteerde beleidsinstrumenten in verschillende OESO-landen worden opgelijst. Daarnaast wordt gekeken naar de transformatie van de organisatie en processen, de data, de actoren en de documenten met betrekking tot de begroting. Deze landenstudies zijn bijgevolg een *ex post* evaluatie.

In deze studie onderscheiden we drie periodes: X t₁ (voor invoering van een prestatiegerichte begroting), Y t₂ (voor de landenstudies: de OESO score van 2007; voor Vlaanderen: de index prestatiegericht begroting) en Z t₃ (volgende meting). Voor elk land uit dit onderzoek bestuderen we per periode telkens vier componenten: organisatie en processen, data, actoren en documenten met betrekking tot de begroting.

Om de efficiëntie en effectiviteit van beleidsinstrumenten te bepalen, zullen de gekozen en gehanteerde beleidsinstrumenten van de verschillende landen uit de studie in kaart worden gebracht. Er zal gekeken worden naar het moment dat deze beleidsinstrumenten worden ingezet, wat de bedoeling ervan was, gedurende welke termijn dit beleidsinstrument werd gehanteerd en welk effect ze hebben bereikt. Er zal verder ook opgelijst worden welke kansen en risico's deze beleidsinstrumenten met zich kunnen meebrengen.

In onderstaande figuur wordt de modellering van het onderzoek overzichtelijk weergegeven. Samengevat zal dit onderzoek de organisatie en processen, de data, de actoren en de documenten met betrekking tot de begroting analyseren in verschillende OESO-landen in drie verschillende periodes (X t₁, Y t₂ en Z t₃). Daarnaast analyseren we de gehanteerde beleidsinstrumenten tussen de verschillende periodes, waardoor we een zicht krijgen op de efficiëntie en de effectiviteit van deze instrumenten. Op basis van deze landenstudies zal een realistisch implementatietraject worden uitgewerkt om een prestatiebegroting in te voeren in Vlaanderen. De beleidsinstrumenten die een gunstige impact hebben gehad op de begrotingshervorming kunnen overgenomen worden in Vlaanderen, rekening houdend met de Vlaamse context.

Figuur 3: Modelleren van deze studie



Als referentiepunt om de transformatie van de organisatie, de data, de actoren en de documenten te bestuderen, wordt vertrokken van de OESO vragenlijst *Budget Practices & Procedures* (OECD, 2007). De vragen met betrekking tot de opname van prestatie-informatie in de begroting (i.e. vraag 71 tot 87) worden onderverdeeld in de vier componenten die kunnen gewijzigd worden door een begrotingshervorming. Hieronder worden de vragen ingedeeld volgens deze vier elementen.

Tabel 4: Vragen over de opname van prestatie-informatie in de begroting uit de OESO vragenlijst (OECD, 2007) ingedeeld volgens de vier componenten uit dit onderzoek

Organisatie en processen	
Wordt het behalen van de prestatiedoelstellingen op regelmatige basis voorgesteld aan het parlement?	Q 81
Wordt het behalen van de prestatiedoelstellingen publiek kenbaar gemaakt?	Q 82
Wordt prestatie-informatie gebruikt bij begrotingsbesprekingen?	Q 83
Hoe wordt prestatie-informatie gewoonlijk gebruikt bij de 'centrale budget autoriteit' en de lijnministeries (departementen)?	Q 84
Als prestatiedoelstellingen niet worden gehaald, hoe waarschijnlijk is het dat acties plaatsvinden?	Q 85
Als evaluaties ontoereikende prestaties aantonen, hoe waarschijnlijk is het dat acties plaatsvinden?	Q 86
Data	
Welke soort van prestatie-informatie wordt aangeleverd om de niet-financiële prestaties van de overheid te evalueren?	Q 71
Welke soort van niet-financiële prestatie-instrumenten werden ontwikkeld voor de centrale overheid?	Q 73
Actoren	
Welke evaluaties worden uitgevoerd door onderstaande organen?	Q 72
Wie is bevoegd om prestatiedoelstellingen op te stellen?	Q 77
Wie is verantwoordelijk voor het behalen van de prestatiedoelstellingen?	Q 78
Als prestatiedoelstellingen betrekking hebben op meerdere organisatievormen, wie is dan verantwoordelijk om deze te bereiken?	Q 79
Als ministeries of agentschappen moeten rapporteren over prestatiedoelstellingen, aan wie moeten zij dan rapporteren?	Q 80
Hoe dikwijls gebruiken volgende actoren prestatie-informatie bij de begrotingsbesprekingen?	Q 87
Documenten	
Voor het onderzoek van de documenten kan vertrokken worden van de documentenanalyse uit het rapport <i>'Effecten van een prestatiebegroting. Vanuit een internationaal perspectief'</i> .	

Voor een analyse te maken van de stand van zaken in Vlaanderen, is het ook interessant om een grondige screening uit te voeren wat betreft de werking van de administratie van het departement Financiën en Begroting.

3 Eerste resultaten

In dit deel zal de OESO-vragenlijst met betrekking tot prestatiebegrotingen worden uitgelicht per deelvraag. De deelvragen zijn ingedeeld per component dat kan wijzigen door een meer prestatiegerichte begroting in te voeren, i.e. organisatie en processen, data, actoren en documenten.

Eerst lijsten we telkens de antwoorden van de verschillende landen uit deze studie op, waarna deze worden vergeleken met de situatie in Vlaanderen. Vervolgens geven we per vraag aan wat het meest geschikte antwoord zou zijn om een hoge score te bereiken op de mate waarin een begroting prestatiegericht is.

3.1 Organisatie en processen

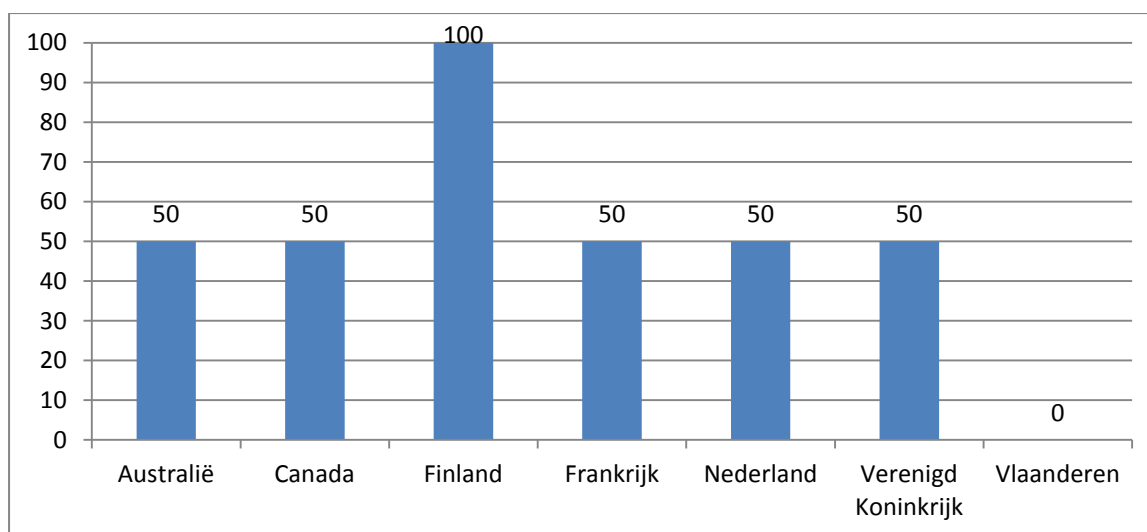
Wordt het behalen van prestatiedoelstellingen op regelmatige basis voorgesteld aan het parlement?

In **Australië** heeft ieder departement een prestatierapport dat wordt bijgevoegd aan de begroting. **Canada** heeft een organisatiebreed rapport en prestatierapporten per departement los van de begroting. In **Finland** wordt het behalen van de prestatiedoelstellingen jaarlijks voorgesteld in een organisatiebreed rapport, vergezeld van de begroting. Daarnaast wordt het ook geïntegreerd in de financiële documenten en in de begrotingsdocumenten, en maakt ieder departement prestatierapporten op om bij de begroting te voegen. In **Frankrijk** worden de prestatiedoelstellingen jaarlijks voorgesteld. Ieder departement maakt namelijk prestatierapporten die gevoegd worden bij de begroting. Ook in **Nederland** en het **Verenigd Koninkrijk** worden de prestatiedoelstellingen op deze manier verkondigd. Voor **Zuid-Korea** zijn er geen gegevens beschikbaar met betrekking tot deze vraag.

In **Vlaanderen** worden de prestatiedoelstellingen in het geheel niet voorgesteld.

In onderstaande grafiek worden de scores per land weergegeven.

Figuur 4: Wordt het behalen van prestatiedoelstellingen op regelmatige basis voorgesteld aan het parlement? (Q81) in %



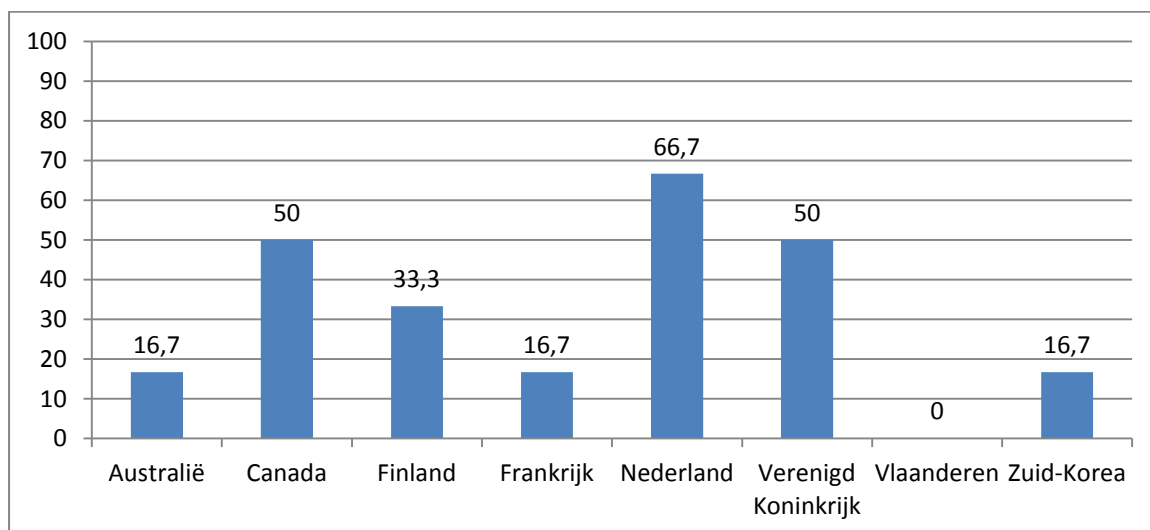
Opmerking: voor Zuid-Korea zijn er voor deze vraag geen gegevens beschikbaar.

De score voor Vlaanderen op deze vraag zou verhogen, indien er al enige vorm van rapportage over het behalen van de prestatiedoelstellingen zou zijn aan het Vlaams Parlement. De maximumscore zou bereikt worden indien de prestatiedoelstellingen zouden worden voorgesteld aan het parlement geïntegreerd in de begrotingsdocumenten.

Wordt het behalen van de prestatiedoelstellingen publiek kenbaar gemaakt?

In **Australië** publiceert ieder ministerie een rapport over prestatiedoelstellingen. De publicatie van de prestatiedoelstellingen in **Canada** gebeurt via een organisatiebreed rapport en via een internetwebsite. Daarnaast publiceert ook ieder ministerie over haar prestatiedoelstellingen. In **Finland** wordt een organisatiebreed rapport gepubliceerd en wordt het behalen van de prestatiedoelstellingen publiek kenbaar gemaakt via een website. In **Frankrijk** is er enkel sprake van een website waarop de prestaties worden bekend gemaakt. In **Nederland** wordt het behalen van de prestatiedoelstellingen op verschillende wijzen openbaar gemaakt: individuele ministeriële rapporten, als onderdeel van een organisatiebreed rapport, als onderdeel van een document eigen aan een beleidsdomein en via een website. In het **Verenigd Koninkrijk** publiceert ieder ministerie een rapport over haar prestaties en daarnaast wordt het behalen van de prestatiedoelstellingen publiek gemaakt als onderdeel van een beleidsdomeinspecifiek document en via een website. In **Zuid-Korea** publiceert elk ministerie een rapport over de bereikte prestatiedoelstellingen. In **Vlaanderen** wordt er beperkte informatie over prestaties publiek gemaakt. In de jaarverslagen van de agentschappen wordt hiertoe een eerste aanzet gegeven.

Figuur 5: Wordt het behalen van prestatiedoelstellingen publiek kenbaar gemaakt? (Q82) in %



Om een hogere score te behalen in Vlaanderen, is het noodzakelijk om het behalen van de prestatiedoelstellingen meer openbaar te maken. Hoe meer openbaarheid, hoe hoger de score. Het is dus aan te raden om op zoveel mogelijk manieren prestaties publiek kenbaar te maken: via organisatiebreed rapport, via een rapport per ministerie, als onderdeel van een organisatiebreed

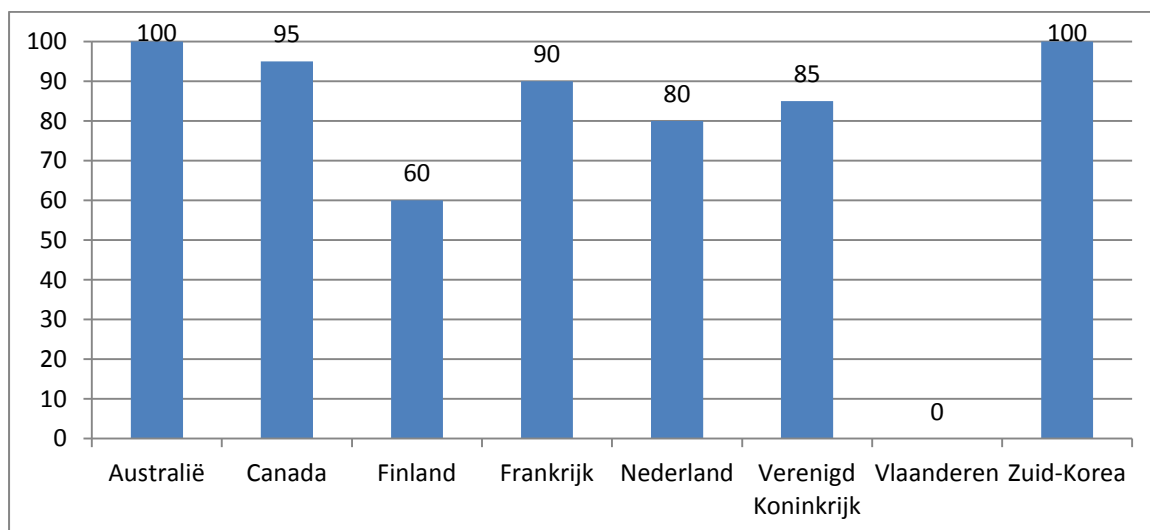
rapport, als onderdeel van ander ministeriebreed document, via een website en/of via nog een ander kanaal.

Wordt prestatie-informatie gebruikt bij begrotingsbesprekingen?

In **Australië** worden zowel evaluatierapporten als het behalen van prestatiedoelstellingen gehanteerd bij de begrotingsbesprekingen. De **Canadese** ministeries gebruiken evaluatierapporten bij de begrotingsgesprekken, maar het behalen van prestatiedoelstellingen wordt door de helft van de ministeries gebruikt. In **Finland** worden evaluatierapporten en prestatiegegevens gehanteerd bij begrotingsbesprekingen, maar slecht in beperkte mate. In **Frankrijk** worden prestatiegegevens gebruikt bij de besprekingen over de begroting binnen de ministeries, evaluatierapporten worden echter bij de helft van de ministeries gehanteerd. De meerderheid van de **Nederlandse** ministeries gebruikt evaluatierapporten bij de besprekingen. Prestatiegegevens worden gehanteerd door 21 à 40% van de ministeries bij de besprekingen. In het **Verenigd Koninkrijk** gebruiken alle ministeries prestatiegegevens bij de begrotingsbesprekingen, evaluatierapporten worden echter gehanteerd door minder dan de helft van de ministeries. De ministeries in **Zuid-Korea** hanteren doorgaans allen evaluatierapporten en prestatiegegevens bij de begrotingsgesprekken.

In **Vlaanderen** wordt er geen informatie over prestaties gebruikt bij de begrotingsbesprekingen.

Figuur 6: Wordt prestatie-informatie gebruikt bij begrotingsbesprekingen? (Q83) in %



Indien Vlaanderen een hogere score wil behalen op deze vraag, moeten evaluatierapporten en het behalen van prestatiedoelstellingen zoveel mogelijk gehanteerd worden door ministeries tijdens de begrotingsbesprekingen. Hoe meer ministeries deze informatiebronnen gebruiken bij de gesprekken, hoe hoger de score.

Hoe wordt prestatie-informatie gewoonlijk gebruikt bij de 'centrale begrotingsautoriteit' en de lijnministeries (departementen)?

In **Australië** en **Canada** wordt prestatie-informatie doorgaans gebruikt voor de verdeling van de middelen tussen de ministeries/agentschappen, voor de verdeling van de middelen tussen en binnen programma's, voor de verantwoording van bestaande subsidies, voor het uitvoeren van besparingen, voor het opleggen van aanpassingen aan programma's, voor het bepalen van de doelstellingen voor het volgende jaar en voor het beheren van programma's.

In **Finland** hanteert men doorgaans prestatie-informatie met het oog op de verantwoording van bestaande subsidies, voor het uitvoeren van besparingen, voor het bepalen van de doelstellingen van volgend jaar en voor het beheren van programma's. In **Frankrijk** wordt informatie over prestaties gebruikt bij de begrotingsbesprekingen wat betreft de verantwoording van subsidies, het opleggen van aanpassingen aan programma's, het bepalen van doelstellingen voor het volgende jaar en het beheren van programma's. In **Nederland** wordt prestatie-informatie voornamelijk gehanteerd voor de verdeling van middelen binnen programma's, voor de verantwoording van bestaande subsidies en voor het opleggen van aanpassingen aan programma's. In het **Verenigd Koninkrijk** wordt prestatie-informatie hoofdzakelijk gebruikt om bestaande subsidies te verantwoorden, aanpassingen aan programma's op te leggen en doelstellingen voor de volgende jaren te formuleren. In **Zuid-Korea** worden prestatiegegevens voornamelijk ingezet bij de besprekingen van de begroting met betrekking tot de verdeling van middelen tussen ministeries/agentschappen, het uitvoeren van besparingen en het opleggen van aanpassingen aan programma's.

In **Vlaanderen** heeft prestatie-informatie voorlopig nog geen invloed op de begrotingsbesprekingen bij de centrale begrotingsautoriteit, i.e. het Kabinet van de Minister van Begroting en Financiën, noch bij de departementen.

Indien Vlaanderen een hoge score wil behalen op deze vraag (Q84), is het belangrijk dat zowel het Kabinet van de Minister van Begroting en Financiën als de departementen prestatie-informatie gebruiken voor de verdeling van de middelen tussen de ministeries/agentschappen, voor de verdeling van middelen tussen en binnen programma's, voor de verantwoording van subsidies, voor besparingen, voor het opleggen van aanpassingen aan de programma's, voor het bepalen van doelstellingen voor het volgende jaar en voor het beheren van programma's/agentschappen.

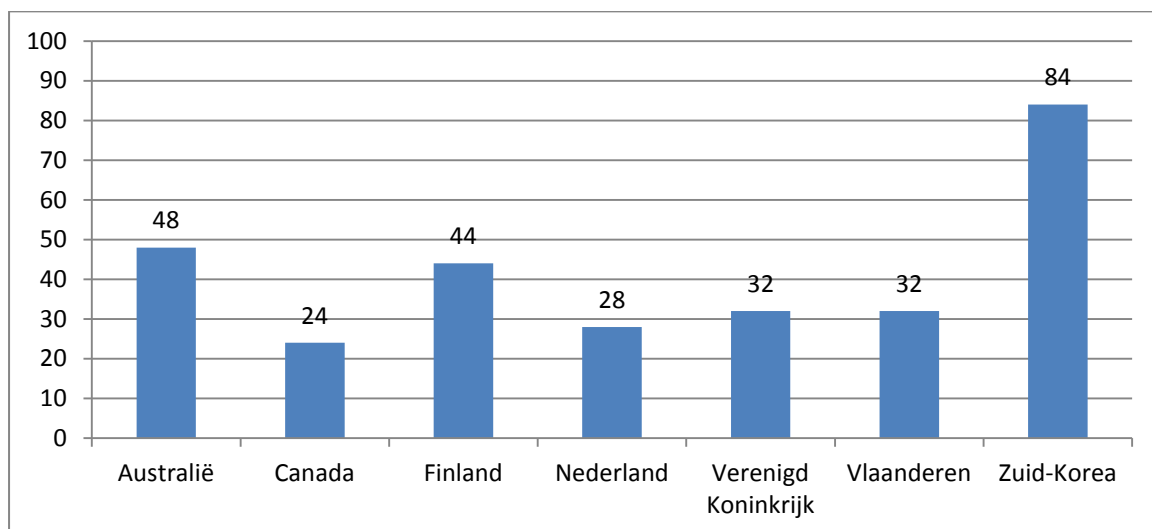
Als prestatiedoelstellingen niet worden gehaald, hoe waarschijnlijk is het dat acties plaatsvinden?

Op basis van deze vraag wordt bekeken of het niet behalen van de prestatiedoelstellingen leidt tot het beëindigen van programma's, het intensiever opvolgen van de programma's of activiteiten in de toekomst, het toekennen van minder middelen aan het bevoegde ministerie. Daarnaast wordt ook getoond of het niet behalen van de prestatiedoelstellingen negatieve gevolgen heeft voor de verloning en/of de loopbaan van de leidende ambtenaar van het desbetreffende departement of ministerie.

In **Australië** leiden slechte prestaties zelden tot het beëindigen van programma's. Soms worden er minder middelen toegekend aan het verantwoordelijke ministerie of departement. Het niet behalen van

prestatiedoelstelling zorgt wel bijna altijd voor een intensievere opvolging van deze programma's en activiteiten in de toekomst. Indien prestatiedoelstellingen niet worden behaald in **Canada**, vinden er nauwelijks acties plaats. In beperkte mate worden de zwakker scorende programma's en activiteiten meer in het oog gehouden. In **Finland** worden programma's die de prestatiedoelstellingen niet bereiken vaak intensiever opgevolgd in de toekomst en soms krijgen de verantwoordelijke ministeries en departementen minder middelen toegekend. **Frankrijk** voorziet geen informatie over de mogelijke acties bij het niet behalen van prestatie-informatie. In **Nederland** leiden zwakkere prestaties in beperkte mate tot het intensiever opvolgen van deze programma's en het minder toekennen van middelen aan deze ministeries of agentschappen. In het **Verenigd Koninkrijk** krijgen zwakkere prestatiescores ook weinig gevolg. Enkel worden deze programma's nauwlettender in het oog gehouden in de toekomst. **Zuid-Korea** koppelt zeer sterk acties aan slechte prestaties. Hoewel Zuid-Korea deze programma's bijna nooit beëindigt, volgt er zo goed als altijd een intensievere opvolging van de programma's, krijgen de bevoegde ministeries of departementen minder middelen toebedeeld. Ook heeft een zwakke prestatie bijna altijd een negatief gevolg voor de leidende ambtenaar, zowel wat betreft zijn verloning als zijn loopbaan. In **Vlaanderen** wordt in sommige gevallen een programma effectief beëindigd of bijgestuurd wanneer de begrotingsdoelstellingen niet werden behaald. Er worden echter ook, na een politieke beslissing, soms bijkomende middelen toegezegd.

Figuur 7: In welke mate leidt het niet behalen van prestatiedoelstellingen tot een actie? (Q85) in %



Opmerking: voor Frankrijk zijn er voor deze vraag geen gegevens beschikbaar.

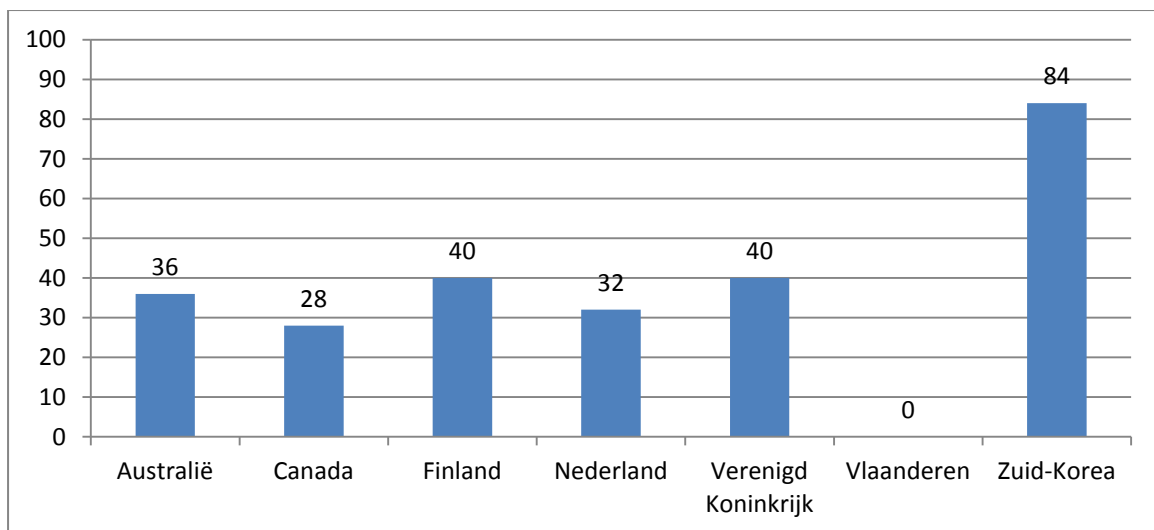
Om een hoge score op deze deelvraag te behalen, dient Vlaanderen vaker actie te ondernemen wanneer prestatiedoelstellingen niet worden gehaald: programma's beëindigen, programma's intensiever opvolgen, minder middelen toekennen aan het verantwoordelijk ministerie/departement en een negatieve invloed uitoefenen op de verloning en de loopbaan van de leidende ambtenaar.

Als evaluaties ontoereikende prestaties aantonen, hoe waarschijnlijk is het dat acties plaatsvinden?

Evaluaties die ontoereikende prestaties aantonen in **Australië** leiden bijna nooit tot acties. Er wordt wel bijna altijd gezorgd voor een intensievere opvolging van deze programma's. In **Canada** zorgen deze evaluaties in beperkte mate tot een nauwlettendere opvolging van de activiteiten en wordt in sommige gevallen minder middelen toegekend aan de verantwoordelijke ministeries of agentschappen. In **Finland** leidt een evaluatie die zwakke prestaties aantoont bijna altijd tot een grondigere observatie van deze programma's in de toekomst. In bepaalde gevallen wordt de loopbaan van de leidende ambtenaar hierdoor ook beïnvloed. Informatie met betrekking tot **Frankrijk** voor deze vraag is niet beschikbaar. In **Nederland** worden programma's soms beëindigd en worden soms programma's intensiever opgevolgd na evaluaties die zwakke resultaten blootleggen. Evaluaties in het **Verenigd Koninkrijk** leiden vaak tot het meer nauwlettend in het oog houden van de zwakker scorende programma's en in sommige gevallen worden deze programma's ook beëindigd. Evaluaties die ontoereikende prestaties aangeven in **Zuid-Korea** hebben bijna altijd verschillende acties tot gevolg.

In **Vlaanderen** worden er geen beleidseffectenrapporten opgesteld.

Figuur 8: In welke mate leiden evaluaties die ontoereikende prestaties aantonen tot een actie? (Q86) in %



Opmerking: voor Frankrijk zijn er voor deze vraag geen gegevens beschikbaar.

Als Vlaanderen een hogere score wil bereiken, is het belangrijk dat negatieve resultaten bij evaluaties (beleidseffectenrapporten) gevolg kennen. Daarvoor dienen dezelfde acties ondernomen te worden als bij de voorgaande vraag (Q85).

3.2 Data

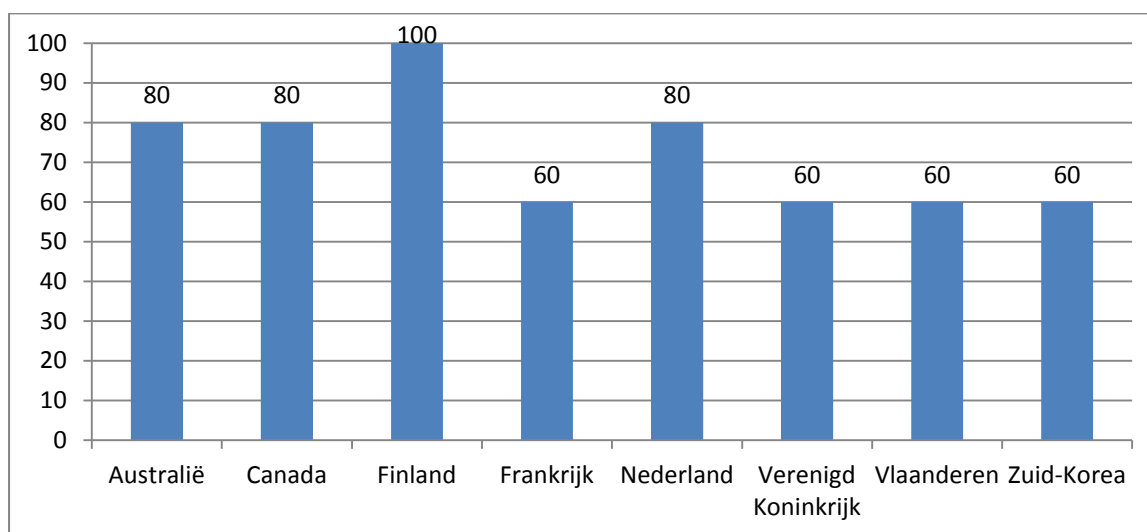
Welk soort van prestatie-informatie wordt aangeleverd om de niet-financiële prestaties van de overheid te evalueren?

In **Australië**, **Canada** en **Nederland** is er sprake van vier soorten prestatie-informatie: prestatiedoelstellingen, prestatie-meetsystemen, evaluatierapporten en benchmarking. In **Frankrijk**, het **Verenigd Koninkrijk** en **Zuid-Korea** worden de eerste drie soorten prestatie-informatie aangeleverd, enkel benchmarking is niet aanwezig. **Finland** beschikt naast de vier soorten prestatie-informatie ook over personeelsevaluaties.

Vlaanderen levert prestatie-informatie aan via prestatiedoelstellingen, prestatie-meetinstrumenten en evaluatierapporten. De uitwerking van deze doelstellingen en indicatoren in de beheersovereenkomsten en management-overeenkomsten is nog niet optimaal, maar wordt wel opgelegd.

In onderstaande grafiek worden alle soorten van prestatie-informatie opgeteld: prestatiedoelstellingen, prestatie-meetsystemen, evaluatierapporten, benchmarking en een restcategorie 'andere'. Voor elke soort wordt volgens de OESO-ranking 20% toegekend.

Figuur 9: Mate waarin prestatie-informatie wordt aangeleverd om niet-financiële prestaties van de overheid te evalueren (Q71) in %



Om een hogere score te behalen met betrekking tot deze vraag (Q71) is het aan te raden om naast prestatiedoelstellingen, prestatie-meetinstrumenten en evaluatierapporten ook benchmarking en andere soorten prestatie-informatie aan te leveren om de niet-financiële prestaties van de overheid te evalueren.

Welke soort van niet-financiële prestatie-meetinstrumenten werden ontwikkeld voor de centrale overheid?

In **Australië**, **Canada**, **Finland**, **Frankrijk**, **Nederland**, het **Verenigd Koninkrijk** en **Zuid-Korea** werden telkens zowel output- als outcome-meetinstrumenten ontwikkeld.

In **Vlaanderen** werden output-meetinstrumenten ontwikkeld, maar geen outcome-meetinstrumenten. De focus van beheersovereenkomsten en managementovereenkomsten ligt op output.

Indien Vlaanderen ook outcome-meetinstrumenten zou ontwikkelen, zou de score op deze vraag (Q73) meteen verdubbelen.

3.3 Actoren

Welke evaluaties worden uitgevoerd door onderstaande organen?

Voor elke land wordt gekeken welke soorten van evaluaties worden uitgevoerd door de centrale begrotingsautoriteit, het ministerie van financiën, de lijnministeries/departementen, de Rekenkamer, de wetgevende macht of andere actoren. Mogelijke soorten van evaluaties die onderscheiden worden, zijn de beoordeling van lopende programma's, ex post beoordeling van programma's, beoordeling van nieuwe initiatieven of programma's, sectorale beoordelingen en efficiëntie- en/of kosteneffectiviteitrapporten.

In **Australië** gebeurt de evaluatie van lopende programma's en ex post beoordelingen door de centrale begrotingsautoriteit (deze is verdeeld tussen meerdere agentschappen) en de Rekenkamer. Nieuwe initiatieven worden enkel door de centrale begrotingsautoriteit beoordeeld. Sectorale beoordelingen gebeuren door de wetgevende macht en andere actoren, zoals interne audit. Efficiëntie en kosteneffectiviteitrapporten worden echter door de centrale begrotingsautoriteit uitgevoerd.

Tabel 5: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Australië

AUSTRALIË	Centrale begrotingsautoriteit	Ministerie van Financiën	Lijnministeries of departementen	Rekenkamer	Wetgevende macht	Andere (vb. interne audit)
Beoordeling van lopende programma's	X				X	
Ex post beoordeling van programma's	X				X	
Beoordeling van nieuwe initiatieven	X					
Sectorale beoordelingen					X	X
Efficiëntie- en kosteffectiviteitrapporten	X					

In **Canada** gebeuren de evaluatie van lopende programma's, de beoordeling van nieuwe initiatieven en sectorale beoordelingen door de centrale begrotingsautoriteit (verdeeld tussen verschillende agentschappen), de departementen en de Rekenkamer. Ex post beoordelingen worden uitgevoerd door de centrale budgetautoriteit en de departementen. Deze twee actoren staan ook in voor efficiëntie- en kosteneffectiviteitrapporten.

Tabel 6: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Canada

CANADA	Centrale begrotingsautoriteit	Ministerie van Financiën	Lijnministeries of departementen	Rekenkamer	Wetgevende macht	Andere
Beoordeling van lopende programma's	X		X	X		
Ex post beoordeling van programma's	X		X			
Beoordeling van nieuwe initiatieven	X		X	X		
Sectorale beoordelingen	X		X	X		
Efficiëntie- en kosteffectiviteitsrapporten	X		X			

In **Finland** worden lopende programma's beoordeeld door de centrale begrotingsautoriteit (i.e. het ministerie van financiën), de departementen en de Rekenkamer. Bij ex post beoordelingen zijn naast deze actoren ook de wetgevende macht en de agentschappen van belang. Nieuwe initiatieven worden geëvalueerd door het ministerie van financiën en de departementen. Sectorale beoordelingen gebeuren door het ministerie van financiën, de lijnministeries, de Rekenkamer en het parlement. Efficiëntie- en kosteneffectiviteitsrapporten worden opgemaakt door het ministerie van financiën, de departementen, de Rekenkamer en de agentschappen. De centrale begrotingsautoriteit in Finland is het Ministerie van Financiën, dus in onderstaande tabel zijn de eerste twee kolommen identiek.

Tabel 7: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Finland

FINLAND	Centrale begrotingsautoriteit	Ministerie van Financiën	Lijnministeries of departementen	Rekenkamer	Wetgevende macht	Andere (vb. agentschappen)
Beoordeling van lopende programma's	X	X	X	X	X	
Ex post beoordeling van programma's	X	X	X	X	X	X
Beoordeling van nieuwe initiatieven	X	X	X			
Sectorale beoordelingen	X	X	X	X	X	
Efficiëntie- en kosteffectiviteitsrapporten	X	X	X	X		X

In **Frankrijk** worden lopende programma's beoordeeld door het ministerie van Financiën. Ex post beoordelingen in Frankrijk gebeuren door de Rekenkamer en het parlement. Nieuwe initiatieven of programma's worden gescreend door het ministerie van financiën, die ook instaat voor de sectorale beoordelingen. Efficiëntie- en effectiviteitsrapporten zijn niet aanwezig.

Tabel 8: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Frankrijk

FRANKRIJK	Centrale begrotingautoriteit	Ministerie van Financiën	Lijnministeries of departementen	Rekenkamer	Wetgevende macht	Andere
Beoordeling van lopende programma's		X				
Ex post beoordeling van programma's				X	X	
Beoordeling van nieuwe initiatieven		X				
Sectorale beoordelingen		X				
Efficiëntie- en kosteffectiviteitsrapporten						

In **Nederland** worden alle soorten van evaluaties uitgevoerd door zowel het ministerie van financiën, de departementen, de Rekenkamer, het parlement als andere actoren zoals het Centraal Planbureau (CPB), universiteiten en onafhankelijke beoordelaars. De centrale begrotingsautoriteit in Nederland is het Ministerie van Financiën, waardoor de eerste twee kolommen van onderstaande tabel identiek zijn.

Tabel 9: Soorten evaluaties en uitvoerende organisaties in Nederland

NEDERLAND	Centrale begrotingautoriteit	Ministerie van Financiën	Lijnministeries/ departementen	Rekenkamer	Wetgevende macht	Andere (vb. CPB, universiteiten, ...)
Beoordeling van lopende programma's	X	X	X	X	X	X
Ex post beoordeling van programma's	X	X	X	X	X	X
Beoordeling van nieuwe initiatieven	X	X	X	X	X	X
Sectorale beoordelingen	X	X	X	X	X	X
Efficiëntie- en kosteffectiviteitsrapporten	X	X	X	X	X	X

In het **Verenigd Koninkrijk** worden lopende programma's geëvalueerd door de centrale begrotingsautoriteit (i.e. het ministerie van financiën), de lijnministeries en de Rekenkamer. Ex post evaluaties worden uitgevoerd door lijnministeries en Rekenkamer. De beoordeling van nieuwe initiatieven wordt gedaan door het ministerie van financiën en de lijnministeries. Sectorale beoordelingen gebeuren door de lijnministeries en de Rekenkamer. Rapporten met betrekking tot efficiëntie en kosteneffectiviteit worden opgesteld door het ministerie van financiën, de lijnministeries en de Rekenkamer. De centrale begrotingsautoriteit in het Verenigd Koninkrijk is het ministerie van financiën, dus de eerste twee kolommen in onderstaande tabellen zijn identiek.

Tabel 10: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in het Verenigd Koninkrijk

VERENIGD KONINKRIJK	Centrale begrotingautoriteit	Ministerie van Financiën	Lijnministeries of departementen	Rekenkamer	Wetgevende macht	Andere
Beoordeling van lopende programma's	X	X	X	X		
Ex post beoordeling van programma's			X	X		
Beoordeling van nieuwe initiatieven	X	X	X			
Sectorale beoordelingen			X	X		
Efficiëntie- en kosteffectiviteitsrapporten	X	X	X	X		

In **Zuid-Korea** worden lopende en/of nieuwe programma's of activiteiten beoordeeld door de centrale begrotingsautoriteit en de lijnministeries. Deze twee actoren staan ook in voor het opmaken van de efficiëntie- en effectiviteitsrapporten. Ex post beoordelingen van programma's worden naast de centrale begrotingsautoriteit en de lijnministeries ook uitgevoerd door de Rekenkamer. Sectorale beoordelingen zijn niet aanwezig in Zuid-Korea. Aangezien de centrale begrotingsautoriteit in Zuid-Korea het ministerie van financiën is, zijn de eerste twee kolommen identiek.

Tabel 11: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Zuid-Korea

ZUID-KOREA	Centrale begrotingautoriteit	Ministerie van Financiën	Lijnministeries of departementen	Rekenkamer	Wetgevende macht	Andere (vb. interne audit)
Beoordeling van lopende programma's	X	X	X			
Ex post beoordeling van programma's	X	X	X	X		
Beoordeling van nieuwe initiatieven	X	X	X			
Sectorale beoordelingen						
Efficiëntie- en kosteffectiviteitsrapporten	X	X	X			

Met betrekking tot de beoordeling van lopende programma's zijn er in **Vlaanderen** jaarlijks evaluaties die via het departement naar het kabinet gaan. Daarnaast kan het Rekenhof audits uitvoeren op eigen initiatief of op verzoek. In het parlement vinden er debatten plaats naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen. Verder kunnen ook de Inspectie van Financiën of de interne auditdiensten op verzoek of op eigen initiatief audits uitvoeren. Ex post beoordelingen van programma's zijn niet aanwezig in Vlaanderen. De beoordeling van nieuwe initiatieven en programma's vindt plaats bij het Vlaams Ministerie van Begroting. De toekenning van middelen voor nieuw beleid maakt immers deel uit van politieke onderhandelingen. Nieuwe beleidsinitiatieven

worden ook besproken in het Parlement, bijvoorbeeld een nieuw decreet. En ook de Inspectie van Financiën bestudeert nieuwe initiatieven op efficiëntie. In Vlaanderen zijn er geen sectorale beoordelingen of efficiëntie- en kosteneffectiviteitrapporten.

Tabel 12: Soorten evaluaties en uitvoerende organen in Vlaanderen

VLAANDEREN	Centrale begrotingautoriteit	Ministerie van Financiën	Lijnministeries of departementen	Rekenkamer	Wetgevende macht	Andere (vb. IvF, interne audit)
Beoordeling van lopende programma's			X	X	X	X
Ex post beoordeling van programma's						
Beoordeling van nieuwe initiatieven	X				X	X
Sectorale beoordelingen						
Efficiëntie- en kosteffectiviteitrapporten						

Om een hoger score te bereiken op deze vraag, dienen meerdere actoren meerdere soorten evaluaties uit te voeren. De maximumscore wordt bereikt indien alle actoren elke soort evaluatie uitvoeren.

Wie is bevoegd om prestatiedoelstellingen op te stellen?

Bij het optellen van de prestatiedoelstellingen kunnen verschillende actoren betrokken worden, bijvoorbeeld de eerste minister/ minister-president, de president, de regering, de bevoegde minister, de minister van financiën, het administratief hoofd van het bevoegde ministerie, het parlement, internationale organisaties. De bevoegdheid tot het vastleggen van prestatiedoelstellingen kan zowel formeel zijn als in praktijk.

In **Australië** is formeel gezien enkel de regering bevoegd, maar in praktijk worden prestatiedoelstellingen opgemaakt door de premier, de regering en de bevoegde minister. De bevoegdheid om prestatiedoelstellingen op te stellen in **Canada** en **Frankrijk** ligt formeel bij de bevoegde minister, maar in praktijk bij het administratieve hoofd van het betrokken departement. In **Finland** is formeel de bevoegde minister degene die de doelstellingen bepaalt. In praktijk zien we echter dat de bevoegdheid ligt bij zowel de bevoegde minister als bij de regeringen het administratief hoofd van het betrokken departement. In **Nederland** is de regering samen met de bevoegde minister verantwoordelijk voor het opstellen van de prestatiedoelstellingen. In het **Verenigd Koninkrijk** is de regering formeel bevoegd, maar het vastleggen van de doelstellingen gebeurt in praktijk door premier en de minister van financiën. De bevoegdheid om prestatiedoelstellingen op te stellen ligt in **Zuid-Korea** zowel formeel als in praktijk bij het administratief hoofd van het betrokken departement.

In **Vlaanderen** is de Vlaamse Regering formeel bevoegd om prestatiedoelstellingen te stellen, maar in praktijk gebeurt dit door de bevoegde minister.

Indien Vlaanderen een hoger score wilt bereiken op deze deelvraag (Q77), dienen zoveel mogelijk betrokken actoren bevoegd te worden om prestatiedoelstellingen op te stellen.

Wie is verantwoordelijk voor het behalen van de prestatiedoelstellingen?

In de vragenlijst van de OESO (vraag 78) werd ook onderzocht wie de eindverantwoordelijkheid heeft voor het behalen van de prestatiedoelstellingen. In **Australië** ligt deze verantwoordelijkheid bij de bevoegde minister en ook bij het administratieve hoofd van het betrokken departement. In **Canada** verschilt de verantwoordelijkheid naargelang de opzet van het initiatief. In **Finland** zijn de bevoegde minister en het hoofd van het agentschap verantwoordelijk voor het behalen van de prestatiedoelstellingen. De ministeries en de agentschappen zijn de partners van de prestatieovereenkomst. Deze bevoegdheid ligt in **Frankrijk** bij het administratieve hoofd van het betrokken departement. In **Nederland** is de bevoegde minister verantwoordelijk voor het bereiken van de opgestelde doelstellingen, net zoals in het **Verenigd Koninkrijk** en **Zuid Korea**.

In **Vlaanderen** is het ook de bevoegde minister die de verantwoordelijkheid draagt om de prestatiedoelstellingen te behalen.

Om de hoogste score te bereiken dient te verantwoordelijkheid te liggen bij de president of de premier van het land. In Vlaanderen zou de Minister-president dus best verantwoordelijk zijn voor het behalen van prestatiedoelstellingen.

Als prestatiedoelstellingen betrekking hebben op meerdere organisatievormen, wie is dan verantwoordelijk om deze te bereiken?

In **Australië** zijn alle bevoegde ministers, evenals de leidende ambtenaren van de betrokken organisaties, verantwoordelijk voor de grensoverschrijdende prestatiedoelstellingen. In **Canada** is de verantwoordelijkheid met betrekking tot deze prestatiedoelstellingen afhankelijk van de opgezette structuur van het initiatief. In **Finland** zijn zowel alle bevoegde ministers verantwoordelijk als alle leidende ambtenaren van betrokken organisaties. De verantwoordelijkheid van de prestatiedoelstellingen die betrekking hebben tot meerdere organisaties ligt in **Frankrijk** bij de leidende ambtenaren van alle betrokken organisaties. In **Nederland** en het **Verenigd Koninkrijk** ligt deze bevoegdheid bij alle betrokken ministers. In **Zuid-Korea** is de eerste minister hiervoor verantwoordelijk.

In **Vlaanderen** is niemand verantwoordelijk voor deze prestatiedoelstellingen.

Als Vlaanderen een hogere score wenst te halen bij deze deelvraag, dienen oftewel alle bevoegde ministers of alle leidende ambtenaren van de betrokken organisaties verantwoordelijk gesteld te worden voor de prestatiedoelstellingen die betrekking hebben op meerdere organisaties.

Als ministeries of agentschappen moeten rapporteren over prestatiedoelstellingen, aan wie moeten zij dan rapporteren?

De rapportage over de prestatiedoelstellingen gebeurt in **Australië** aan de regering en het parlement. In **Canada** verloopt deze rapportage intern binnen

het betrokken ministerie/agentschap, maar ook naar de centrale begrotingsautoriteit en het parlement. In **Finland** wordt deze informatie verspreid binnen het betrokken ministerie/agentschap, naar de bevoegde minister, naar de regering en naar het parlement. In **Frankrijk** rapporteren ministeries of agentschappen over de prestatiedoelstellingen naar het parlement. In **Nederland** wordt zowel intern bericht over de prestaties binnen de betrokken organisatie en ook naar de centrale begrotingsautoriteit en de rekenkamer. In het **Verenigd Koninkrijk** wordt er gerapporteerd naar het parlement en deze documenten worden ook openbaar gemaakt. In **Zuid-Korea** rapporteren de ministeries of agentschappen aan de centrale begrotingsautoriteit en het kabinet van de eerste minister.

In **Vlaanderen** wordt er over prestaties intern gerapporteerd binnen het betrokken ministerie/agentschap via het jaarverslag over de uitvoering van de beheersovereenkomsten/managementovereenkomsten. Daarnaast wordt het departement en het kabinet op de hoogte gehouden via het jaarverslag.

Om een maximumscore te behalen op deze deelvraag (Q80), dienen de Vlaamse ministeries of agentschappen te rapporteren aan het Vlaams Parlement en/of aan het Rekenhof.

Hoe dikwijls gebruiken volgende actoren prestatie-informatie bij de begrotingsbesprekingen?

In **Australië** gebruiken de eerste minister, de regering, de minister van financiën, de centrale begrotingsautoriteit en de bevoegde minister zo goed als altijd prestatie-informatie bij de besprekingen voor een nieuwe begroting. In **Canada** hanteren dezelfde actoren prestatie-informatie bij de gesprekken, alleen in mindere mate dan Australië. In **Finland** wordt de informatie over prestaties vaak gehanteerd door de eerste minister, de regering, de minister van financiën, de centrale begrotingsautoriteit, de bevoegde minister, en door leden van de begrotingscommissie en andere commissies in het parlement. Uit de vragenlijst van de OESO blijkt dat in **Frankrijk** nauwelijks prestatie-informatie wordt gebruikt door de betrokken actoren bij de begrotingsbesprekingen (OECD, 2007). In **Nederland** wordt prestatie-informatie in het kader van de begrotingsbesprekingen soms gehanteerd door de regering. De minister van financiën hanteert hiervoor vaak prestatie-informatie, net zoals de centrale begrotingsautoriteit en de bevoegde minister. In sommige gevallen gebruiken ook leden van parlementaire commissies prestatie-informatie bij de gesprekken. In het **Verenigd Koninkrijk** gebruiken zowel de centrale begrotingsautoriteit als de bevoegde minister soms prestatie-informatie ter ondersteuning van de begrotingsbesprekingen. In **Zuid-Korea** wordt de informatie over de prestaties enkel gebruikt door de centrale begrotingsautoriteit, maar dan wel bijna altijd. In **Vlaanderen** wordt er zo goed als nooit prestatie-informatie gehanteerd bij de begrotingsbesprekingen.

Vlaanderen kan haar score verhogen wanneer de verschillende actoren prestatie-informatie hanteren bij de begrotingsbesprekingen. Hoe meer deze actoren prestatie-informatie gebruiken tijdens de gesprekken, hoe hoger de score nog zal worden.

4 Conclusie en toekomstig onderzoek

De bevindingen van deze voorbereidende studie geven aan dat Vlaanderen nog ver achterop hinkt wat prestatiegericht begroten betreft. De deelvragen van de *OECD Budget Practices and Procedures Survey* met betrekking tot prestatiegericht begroten werden in deze studie één voor één geanalyseerd. Naast de scores van zeven geselecteerde landen (Australië, Canada, Finland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zuid-Korea) werd de score voor Vlaanderen per deelvraag opgesplitst.

Algemeen geeft deze survey aan dat Vlaanderen op alle domeinen van prestatiegericht begroten nog (veel) ruimte heeft om de score per deelvraag te verhogen. Bij elke deelvraag werd aangegeven op welke manier de score kan verhoogd worden.

Verschillende OESO-landen staan al erg ver met hun begrotingen en hebben hiervoor diverse beleidsinstrumenten gehanteerd. De efficiëntie en effectiviteit van deze instrumenten kan worden nagegaan op basis van een vergelijking van vier componenten met betrekking tot het begrotingsproces, meer bepaald organisatie en processen, data, actoren en documenten. Deze vier componenten worden dan vergeleken op basis van drie periodes: voor de implementatie van een prestatiebegroting, het moment van de OESO-ranking in 2007 en een toekomstige meting. De analyse van de efficiëntie en de effectiviteit van de beleidsinstrumenten in verschillende OESO-landen kan vervolgens meegenomen worden naar Vlaanderen.

Dit rapport vormde de voorbereidende studie voor een uitgebreider onderzoek. In het toekomstige onderzoek zal het voorgestelde model verder verfijnd worden en de onderzoeksvragen en hypothesen zullen worden uitgewerkt. Vervolgens zal het theoretische kader gehanteerd worden voor de landenstudies.

Referentielijst

Benijts, T. (2005). *De keuze van beleidsinstrumenten. Een vergelijkend onderzoek naar duurzaam sparen en beleggen in België en Nederland* [Doctoraatsthesis]. Leuven: K.U.Leuven.

Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies. Principles and instruments*. London: Routledge.

Joris, W. & Bouckaert, G. (2011). *Effecten van een prestatiebegroting. Vanuit een international perspectief*. Leuven: Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven – Steunpunt Fiscaliteit & Begroting.

Klok, P.-J. (1992). Het overwegen van beleidsinstrumenten. In: Hoogerwerf, A. *Het ontwerpen van beleid*. Samson HD Tjeenk Willink, pp. 101-116.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2007). *OECD Budget Practices and Procedures Survey*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2009). *Government at a Glance 2009*. Paris: OECD.

Van den Heuvel, J.H.J. (1998). *Beleidsinstrumenten. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.

Van der Doelen, F.C.J. (1992). Beleidsinstrumenten in soorten: zwepen, wortels en preken. In: *Handboek beleidsvoering voor de Overheid*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Van Nispen, F.K.M. & Posseth, J.J.A. (2006). Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. *OECD Journal on Budgeting* 6 (4), pp.37-62.

Varone, F. (1998). *Le choix des instruments des politiques publiques. Une analyse compare des politiques d'efficience énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse*. Bern: Verlag Paul Haupt.

