

Vlaamse Gemeenschapscommissie

Directie Financiën en Algemene Zaken



**Doelmatigheidsanalyse, een geschikt managementinstrument voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie?
Beschouwing en praktische toepassing.**

Door: Pascal Wiliquet

Stagejaar 2004-2005

Stagerapport in het kader van de stage als adjunct van de directeur bij de
Vlaamse Gemeenschapscommissie

Voorwoord

Dit stagerapport kwam tot stand in het kader van mijn stage als adjunct van de directeur bij de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Vooreerst wens ik Etienne Van Linter en Odette Strouwen niet alleen te bedanken voor hun bereidwilligheid en advies maar ook voor de opportuniteiten, de ruimte en de hulp die ze mij de voorbije vier jaar in mijn functie hebben geboden.

Eveneens wens ik al die collega's te bedanken die mij tal van informatie hebben verschaft, mij op de juiste ogenblikken moreel ondersteund hebben en waarmee ik de voorbije jaren en vooral het afgelopen jaar, door en met de begroting(application), nauw heb kunnen en mogen samenwerken.

Tenslotte wil ik, bijna traditiegetrouw in mijn 'eindwerken', mijn vader bedanken voor zijn eindeloze steun en hulp. Een man die voortdurend veel werk op zich neemt en wiens visies verrijkend blijven. Ik ben hem voor de voorbije jaren heel wat dank verschuldigd.

Inleiding	4
Hoofdstuk 1: Financieel (overheids)management	7
1.1. Waarom financieel (overheids)management?	7
1.2.1. Overzicht	8
1.2. Beter Bestuurlijk Beleid	11
1.2.1. Waarom een (Beter) Bestuurlijk Beleid ?	11
1.2.2. Het Comptabiliteitsdecreet	12
1.3. De relatie begroting en boekhouding	15
1.3.1. De begroting	15
1.3.2. Zwakke punten in de traditionele begrotingscyclus	16
1.3.3. Begroting vs Rekening	17
1.3.4. Evolutie van de klassieke (overheids)boekhouding	19
1.3.5. De VGC-boekhouding	20
1.3.6. De begroting van de Vlaamse Gemeenschapscommissie	21
Hoofdstuk 2: Strategisch denken	24
2.1. Strategische planning, doelstellingen en meerjarenbegrotingen	24
2.1.1. Strategische planning	24
2.1.2. Meerjarenbegroting	25
2.3.1. Openbare sector vs. private sector - aandachtspunten	27
2.2. De VGC-audit	28
2.3. Doelmatigheidsanalyse	29
2.3.1. De beleidsbrief	30
2.3.2. Begripsafbakening	30
2.3.3. De beleids- en beheerscyclus	33
2.3.4. Typologie van indicatoren	35
2.3.5. Moeilijk kan ook	36
2.3.6. Een proces van lange adem	37
2.3.7. Achter de cijfers	38
2.3.8. Analyse, meting en evaluatie	38
Hoofdstuk 3: Toepassing	40
3.1. Praktische toepassing	41
3.1.1. De VGC - missie	41
3.1.2. De directie Cultuur – de cultuurwaardebon	41
A. Maatschappelijke situatie	41
B. Input	44
C. Output	45
D. Impact en effect	47
E. Conclusie	48
3.1.3. De directie Welzijn en Gezondheid - Stedenfonds Brussel	49
A. Maatschappelijke situatie	49
B. Input	50
C. Output	51
D. Impact en effect	56
E. Conclusie	57
3.1.4. De directie Onderwijs – Imagica vzw voor mediavorming	58
A. Maatschappelijke situatie	58
B. Input	59
C. Output	61
D. Impact en effect	64
E. Conclusie	64
3.2. Conclusie praktische toepassing	66
3.3. Algemeen besluit	68

'Begrotingen zijn voer voor specialisten. Het is een saaie materie waar 'de mensen' niet wakker van liggen. Niet meer dan een handvol technici en politici is op de hoogte van de details. Sleutelen aan de spelregels die gelden bij het opstellen van de begroting kan voor een regering evenwel een wereld van verschil maken. Zij hebben de middelen in handen om concrete initiatieven te realiseren voor 'de mensen'.

'In een begroting lopen alle draden van het beleid samen. Als een begroting geen correcte stand van zaken meer geeft, is het onmogelijk zich nog een juist beeld te vormen over de toestand van de NV België'. (De Tijd 20/11/2003)

The ideal is to find measures that fully capture and represent the objective in question. It is often better to try and measure important objectives imperfectly than to ignore them altogether. An imperfect measure can still help in setting priorities and planning; helping to put out the resources an organisation uses into context and providing at least a starting point in judging the organisation's performance. (Choosing the Right FABRIC 2001)

Inleiding

De complexiteit van het overheidsbeleid neemt in tegenstelling tot wat velen denken of zouden willen niet af maar toe; dit leidt tot voortdurende uitdagingen.

In een dergelijke dynamische omgeving, in een snel wijzigende samenleving, heeft de overheid dan ook nood aan kwalitatieve prestatie-informatie. Want ondermeer voor de burger is het in zo'n situatie van belang een duidelijk overzicht te krijgen van de prestaties en realisaties van de overheid.

Indien de effecten van het door de overheid gevoerde beleid ondermaats zijn dan komt in de ogen van de burger de legitimiteit van de betrokken organisatie - en meestal ook van de overheid in het algemeen - in het gedrang. De bewijslast die uit deze legitimiteitsvraag voortkomt, vereist dat er een beter zicht komt op de kostprijs van de door de overheid geleverde goederen en diensten. Doelmatigheidsanalyse, dat op zich bestaat uit prestatie-meetsystemen en daaruit voortkomende prestatie-informatie, zou hiertoe kunnen en moeten bijdragen. Hoewel een volledig overzicht van activiteiten en hun effecten niet in één oogopslag kan worden vastgelegd, moeten prestatie-meetsystemen vooral aan de belastingbetaler kunnen aantonen dat het overheidsoptreden wel degelijk de doelstellingen van een 'regeerprogramma' ondersteunt en dat het inspeelt op de sociale, economische en culturele behoeften.

Uiteraard is het niet enkel de burger die - gezien de complexiteit - vragende partij is voor duidelijke prestatie-informatie; ook een scala van andere entiteiten (wetgevende en uitvoerende instanties) zijn voorstander van een systeem voor prestatie-meting en rapportering.

Het is ontegensprekelijk dat prestatie-informatie de hoeksteen vormt van een beter en moderner bestuurlijk beleid. Prestatie-informatie reikt een aantal middelen aan die nodig zijn om de prestaties binnen de openbare sector te verbeteren en dit zowel op het vlak van verantwoording, management en planning. Prestatie-informatie is een katalysator voor het beleid.

Het toepassen van een doelmatigheidsanalyse (of prestatie-meetsystemen en prestatiegegevens) dient niet enkel ter verantwoording of ter verbetering van het beleid. Allerlei andere omstandigheden (bv. de overheidsschuld) of sociaal-economische evoluties (bv. de vergrij-

zing) zijn eveneens de aanzet tot het nastreven van een gezonde financiële situatie. De OESO¹ (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) legde recent nogmaals de vinger op de wond en gaf aan de Belgische overheid de raad om duurzaam te besparen. Middelen dienen doordacht(er) te worden besteed.

Dit stagerapport wil geen loutere opsomming zijn van financiële en budgettaire beheerstechnieken of een ingewikkelde, saaie voorstelling zijn van een boekhouding, een begroting of de hieraan gerelateerde wetgeving. Het opzet van dit werk is het trachten te sensibiliseren van elke ambtenaar die binnen de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) op een of andere wijze betrokken is bij een beslissingsproces dat doorgaans financiële repercussies heeft. Want het beheer, als een goede huisvader, van financiële middelen, het nemen van verantwoorde beslissingen en het voeren van een goed beleid mogen nooit los van elkaar worden gezien; het ene kan gewoon niet zonder het andere.

Dit werk wil, in een eerste hoofdstuk, een toelichting geven over wat financieel(overheids)management inhoudt alsook - op een bondige wijze - de evolutie schetsen van de beheerstechnieken in dit domein. Uiteraard dient men hierbij stil te staan bij de meest recente evolutie op het Vlaamse niveau. De Vlaamse Gemeenschap is tenslotte onze voogdijoverheid. Onderwerpen als Beter Bestuurlijk Beleid en het Comptabiliteitsdecreet staan hier centraal. Tenslotte zal ook de relatie tussen de (overheids)begroting en de huidige (overheids)boekhouding worden aangetoond en verduidelijkt; de sterke en zwakke punten van beide beheersinstrumenten zullen worden besproken.

Het tweede hoofdstuk zal volledig worden gewijd aan doelmatigheidsanalyse en aspecten zoals het strategisch denken en de audit die nauw verwant zijn met dit managementinstrument.

In het derde en laatste hoofdstuk, het praktische luik van dit werk, worden een aantal door de Vlaamse Gemeenschapscommissie gesubsidieerde vzw's onderworpen aan een doelmatigheidsonderzoek. Ook een activiteit die door de administratie zelf wordt georganiseerd zal het

¹ Leden van de OESO: Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Italië, Japan, Korea, Luxemburg, Mexico, Nederland, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten van Amerika, Zweden en Zwitserland

voorwerp uitmaken van een analyse. Deze oefening zou moeten leiden tot conclusies en praktische aanbevelingen.

Hoofdstuk 1: Financieel (overheids)management

Onafhankelijk van het systeem dat in het verleden werd gebruikt of in de toekomst zal worden gehanteerd, een aantal vragen blijft essentieel. Bijgevolg dienen zij steeds door de overheid gesteld te worden:

- Welke overheid wenst men?
- Wat is een goede overheid?
- Wat verwachten wij van de publieke sector?
- Wanneer functioneert een overheid goed?
- Wat moet bij de overheid vermeden worden?

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de beheerstechnieken op het vlak van financieel (overheids)management. Vervolgens zal het grootscheepse vernieuwingsproject ‘Beter Bestuurlijk Beleid’ (BBB) worden toegelicht. Dit project zou op termijn moeten bijdragen tot het transparanter en slagvaardiger maken van de Vlaamse overheid. Naast een korte uiteenzetting van de inhoud van dit project zal ook het hieraan verbonden Comptabiliteitsdecreet bondig worden besproken.

1.1. *Waarom financieel (overheids)management?*

Een overheid moet de juiste collectieve goederen en diensten leveren. Denken we maar aan onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur, ...

Een goede overheid is doeltreffend en dient bijgevolg dynamisch, flexibel en toekomstgericht te zijn.

Essentieel voor elke overheid of publieke organisatie is dat er enerzijds duidelijkheid is over hetgeen de burger wenst/verwacht en anderzijds zorgen dat die overheid of publieke organisatie ook zo goed mogelijk beantwoordt aan deze totale verwachting.

Het overheidsoptreden moet daarenboven rechtmatig, rechtszeker en met rechtsgelijkheid gebeuren. Deze vereisten dienen bovendien gekoppeld te worden aan principes zoals zuinigheid, efficiëntie, effectiviteit en ethiek. Deugdelijk overheidsbeleid, of Government Governance, houdt in dat het overheidsoptreden, steunend op bovenstaande elementen, gepaard gaat

met een duidelijke verantwoordelijkheidsafbakening tussen de betrokken actoren (parlement, regering, administratie en burger) en met het transparant verschaffen van verantwoordingsinformatie over het bereiken van beleidsdoelstellingen.

In dit complex geheel, ontwikkelen en gebruiken overheden beleids- en beheersmethodieken.

1.2.1. Overzicht

De laatste 50 jaar hebben tal van overheden, op wereldvlak, hun budget- en managementsystemen gewijzigd. Een algemeen kenmerk bij deze aanpassingen is dat elke overheid streefde en nog steeds streeft naar een duidelijke band tussen enerzijds het toekennen van middelen en anderzijds de gewenste resultaten (prestatie, output en outcome).

Uiteraard zijn het de Verenigde Staten die een voortrekkersrol hadden op dit vlak, doch de ‘vernieuwende’ beweging werd ook vrij snel gevolgd door andere landen²:

In 1949 introduceerde de ‘Hoover Commission’ een eerste ‘**Performance Budget**’. De aandacht werd volledig gericht op de inputs naar functies en activiteiten. Samen met een budget per activiteit verscheen er informatie over prestatievolumes en kostprijzen.

In 1965 voerde de VS onder toezicht van president Johnson een **Planning-Programming-Budgeting-System** in, of kortweg PPBS. Dit systeem voorzag in een analyse- en beslissingskader voor keuzes tussen langere termijn beleidsdoelstellingen en tussen alternatieven om deze doelstellingen te realiseren. De meerjarenplanning was gebaseerd op een programmastructuur gekoppeld aan een identificatie van nationale behoeften en van activiteiten om hieraan te beantwoorden. Goed presteren werd er doorgaans gedefinieerd in outputs van de overheidsorganisaties. Deze outputs werden op hun beurt gekoppeld aan de langere termijn doelstellingen. Gesofisticeerde analyse-instrumenten vormden een aanzienlijk deel van dit systeem. Ook vele andere landen experimenteerden met PPBS maar bijna evenveel landen, inclusief de VS, verlieten vrij snel deze manier van werken omwille van het bureaucratisch karakter van dit systeem.

² Matthijs, H. Overheidsbegrotingen, p. 34-43

Bijna 10 jaar later, onder president Nixon, werd **Management By Objectives** (MBO) geïntroduceerd. Deze techniek koppelde budgetaanvragen aan doelstellingen. Overheidsmanagers werden op deze wijze verantwoordelijk gesteld voor de realisatie van de afgesproken outputs en outcomes. Goed presteren werd dus niet meer gedefinieerd in termen van activiteiten en outputs. Ook de gewenste effecten (outcomes) van de aangewende overheidsmiddelen werden vastgelegd.

Reeds in 1977, ten tijde van president Carter, werd een ‘nieuw’ managementsysteem ingevoerd, **Zero Base Budgeting** (ZBB). Dit systeem steunde voor een groot deel op MBO maar ging ervan uit dat de vorige goedgekeurde begroting en zelfs het bestaan van een overheidsorganisatie op zich geen recht geeft op budgettaire middelen. ZBB steunt op het telkens in vraag stellen van doelen en aldus het aantonen van het prioritair recht hebben op de schaarse financiële overheidsmiddelen.

Per programmaonderdeel dient elke overheidsorganisatie alternatieve beslissingspakketten uit te werken die in relatie staan tot alternatieve uitgavenniveaus. Ten minste één alternatief dient overeen te komen met een verlaging van het budget. Alle alternatieven worden vervolgens naar prioriteit gerangschikt.

ZBB was een van de eerste technieken die zowel in de private als in de overheidssector werden ingevoerd.

Het duurde tot 1992 vooraleer er een vernieuwing werd doorgevoerd binnen het financieel overheidsmanagement. Onder president Clinton, werd de **Government Performance and Results Act** (GPRA), geïntroduceerd. GPRA richt zich op de effectiviteit, de efficiëntie en de ‘accountability’ binnen de overheid. Het budgettair beslissingsproces wordt verrijkt met informatie over doeltreffendheid (beleidseffecten) en prestatieniveaus van overheidsprogramma’s. Er bestaat een duidelijke band tussen de financiële middelen en de resultaten die worden nagestreefd. GPRA verkiest effect- en resultaatmeting maar onderkent de noodzaak om een breed geheel van metingen/indicatoren te gebruiken waaronder outputmeting en niet-kwantitatieve indicatoren. GPRA werkt met een meerjarenplanning en ziet de implementatie van het ‘langer termijn beleid’ als een iteratief proces.

De Government Performance and Results Act sluit veel meer aan bij het brede concept van ‘een moderne overheid’, dan dit het geval is bij de vorige systemen.

In 1993 introduceerden R Kaplan en D Norton het begrip ‘**Balanced ScoreCard**’ (BSC). BSC tracht een samenhangend kader te creëren waarbij de missie en de strategische doelstellingen van de organisatie worden vertaald in een samenhangend geheel van maatstaven en indicatoren (performance measures). Essentieel in heel de BSC-evolutie is de expliciete en evenwichtige aandacht voor alle belangrijke aspecten van de organisatie. De meer klassieke aspecten zoals financiën, efficiëntie en effectiviteit blijven uiteraard aanwezig in dit systeem, maar de vernieuwing zat hem in het meten en monitoren van aspecten als kwaliteit, klanttevredenheid, motivatie (personeelstevredenheid), kennisverwerving, innovatie, ... De informatie die de Balanced ScoreCard levert dient continu te worden gebruikt in en bij het sturen en beheren van de organisatie.

Zoals reeds eerder werd vermeld kenden ook tal van andere landen uiteraard een evolutie op het vlak van budget- en managementsystemen. Een gemeenschappelijk aspect is dat al deze systemen **budgetten relateren aan doelen**.

Een apart onderdeel in het financieel overheidsmanagement is het werken via agentschappen (**agency-model**). In verschillende landen ontstond een nieuwe overheidsvisie die de reactie was op de onvrede over een te groot en te log overheidsapparaat. Men werd er zich van bewust dat de overheid niet alles zelf moest en kon doen en heel wat taken kon ‘afstoten’ onder de vorm van een verzelfstandigde uitbesteding; vaak aan door diezelfde overheid gesubsidieerde organisaties. Enkel de kerntaken werden behouden. Voor de uitbestede taken werden randvoorwaarden gecreëerd inzake de gewenste ontwikkeling. Op deze wijze ‘krimpt’ de overheid, wat zeker niet gelijk staat met ‘verzwakken’ want de moderne overheidsvisie streeft naar een slagvaardigere, krachtigere en meer professionele overheid. Het ‘zelf doen’ maakt eenvoudigweg plaats voor ‘het sturen op afstand’, waarbij meer nadruk wordt gelegd op resultaten en beleidseffecten. Het beheerscontract is hier het beheersinstrument bij uitstek.

1.2. Beter Bestuurlijk Beleid

Ook de Vlaamse overheid kende een hele gedaantewisseling doorheen de verschillende staatshervormingen. De Vlaamse administratie werd steeds groter en ook logger. Vernieuwing werd een noodzaak.

1.2.1. Waarom een (Beter) Bestuurlijk Beleid ?

In 2000, bij de opstart van het Beter Bestuurlijk Beleid (BBB), was de Vlaamse overheid een historisch gegroeid amalgaam. Naast het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap waren er ook Vlaamse openbare instellingen (VOI's) en Vlaamse wetenschappelijke instellingen (VWI's) met elk een eigen statuut, structuur en taakverdeling. Die historisch gegroeide structuur was onvoldoende transparant en efficiënt om vlot te kunnen inspelen op de toekomstige maatschappelijke en bestuurskundige ontwikkelingen. Daarenboven bleek op diverse vlakken een soepelere manier van werken nodig. Vandaag de dag moet een overheid snel kunnen inspelen op de veranderende maatschappelijke noden; want burgers worden met de tijd alsmaar beter opgeleide individuen die hun leven zelf willen bepalen, een directer contact willen met de overheid en zich eerder projectmatig dan permanent in intermediaire organisaties engageren. Daar er voor het oplossen van problemen steeds meer instanties op het toneel verschijnen is efficiënter werken noodzakelijk. De overheid kan steeds minder centraal sturen.

Tenslotte verwacht de burger van de overheid dat deze op een toegankelijke en transparante manier communiceert en dus niet alleen informeert³.

Het brede veranderingstraject BBB is het antwoord van de Vlaamse regering op deze uitdagingen. Met die vernieuwingen wil de Vlaamse overheid meer aandacht hebben voor de klanten/burgers, haar dienstverlening, haar structuur, haar personeelsbeleid en de resultaatgerichtheid van haar beleid.

De taken en bevoegdheden van de Vlaamse overheid zullen in dertien - voor de burger logisch samengestelde - beleidsdomeinen worden gegroepeerd. Met het oog op eenvoud en slagvaardigheid krijgt elk beleidsdomein een analoge structuur met duidelijke taakverdeling.

³ Snelinfo van de Vlaamse overheid, Beter Bestuurlijk Beleid, april 2004

De beleidsondersteunende taken van het beleidsdomein worden in een departement ondergebracht en verzelfstandigde agentschappen (IVA's en EVA's)⁴ zorgen voor de beleidsuitvoering.

De beleidsbepaling is een taak van de minister die aanstuurt op de uitvoering van het beleid door de agentschappen en deze tevens evalueert en bijstuurt. De minister wordt hierbij door het betrokken departement ondersteund. De ministeriële kabinetten worden op termijn beperkt tot een persoonlijke staf en adviseurs voor het algemeen regeringsbeleid.

Per beleidsdomein blijft er in principe slechts één strategische adviesraad over die niet alleen deskundig onderbouwde standpunten formuleert over strategische beleidsvraagstukken en de hoofdlijnen van het beleid maar ook een bijdrage levert bij het vormen van een beleidsvisie⁵.

1.2.2. Het Comptabiliteitsdecreet

De Vlaamse regering keurde op 6 februari 2004 het ontwerp van het Comptabiliteitsdecreet definitief goed. Dit decreet ondersteunt het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid en beoogt de modernisering van de financiële en budgettaire cyclus.

Het ontwerp van het Comptabiliteitsdecreet bevat bepalingen op het vlak van de financiële en budgettaire cyclus, het begroting- en boekhoudsysteem, de financiële controle en de toekenning van subsidies, prijzen en giften.

Dit decreet trekt als het ware de basisprincipes van het Beter Bestuurlijk Beleid door naar de begroting en de boekhouding. Essentieel hierbij is de uitwerking van een economische boekhouding (met inbegrip van de analytische componenten) op basis van één rekeningstelsel waaruit de begrotingsrapportering wordt afgeleid⁶. Daar waar voorheen de aanrekening van de middelen traditioneel gebeurde op kas- en verplichtingenbasis, wordt deze uitgebreid met een focus op baten en lasten (**accrual basis**). Op deze wijze wordt het mogelijk om een doorgedreven analyse te maken van de kosten en opbrengsten die aan een bepaalde activiteit, project of organisatorische entiteit verbonden zijn.

Afspraken die gemaakt werden bij de staatshervorming van 1988-1989 (dus 15 jaar geleden !) liggen aan de basis van het ontwerp van dit decreet. Belangrijk om weten is dat de gefederali-

⁴ IVA: Intern Verzelfstandigd Agentschap - EVA: Extern Verzelfstandigd Agentschap

⁵ Snelinfo van de Vlaamse overheid, Beter Bestuurlijk Beleid, april 2004

⁶ Snelinfo van de Vlaamse overheid, februari 2004

seerde entiteiten de vrijheid hebben om een eigen begroting en boekhouding te organiseren, doch deze vrijheid is limitatief. Deze autonomie wordt begrensd door algemene bepalingen die door de federale wetgever worden opgelegd. Het is immers evident dat zulke vrijheid niet mag leiden tot een onvergelykbaarheid van begrotingen en rekeningen waardoor het onmogelijk wordt om deze te consolideren. Een algemeen kader (m.b.t. de begroting, boekhouding, controles en subsidies) blijft dus behouden⁷.

Het decreet bepaalt ondermeer, op het vlak van de begroting, dat men in de toekomst vooral aandacht zal besteden aan **meerjarenplanning** en **meerjarenbegrotingen**. Een meerjarenbegroting vertaalt de genomen beleidsopties in een meerjarig budgettair perspectief en geeft een prognose weer van de budgetevolutie voor elk van de jaren van de legislatuur.

Tevens wordt ook het belang van **beleidsnota's** benadrukt. Beleidsnota's dienen minstens de **strategische doelstellingen** te vermelden voor de regeerperiode. Deze doelstellingen verwijzen naar de beoogde maatschappelijke **effecten** van het overheidsoptreden voor het betrokken beleidsdomein. Ook dienen er **indicatoren** te worden opgenomen waarmee het bereiken van de strategische doelstellingen zal worden gemeten.

Operationele doelstellingen, die hiërarchisch een trap lager staan dan de strategische doelstellingen en er dus worden uit afgeleid, dienen evenzeer te worden opgenomen in de beleidsnota's en aan te geven welke instrumenten door het betrokken beleidsdomein zullen worden ingezet om deze te realiseren. Ook hier dienen outputindicatoren te worden voorzien aan de hand waarvan de realisatie van vooropgestelde prestaties zal worden gemeten⁸.

De verschillende beleidsnota's dienen te passen in de door de regering goedgekeurde begrotingsdoelstellingen.

Jaarlijks dient er dan een **beleidseffectenrapport** te worden voorgelegd door de regering aan het parlement. Hierin worden de realisaties van de beleidsopties gedurende het vorige begrotingsjaar geëvalueerd aan de hand van de indicatoren opgenomen in de strategische en operationele doelstellingen van de verschillende beleidsnota's. Op basis van deze evaluatie en mogelijk gewijzigde omstandigheden worden de meerjarenplanning en –begroting eventueel bijgesteld. De prognose van de budgetevolutie wordt dan uitgebreid met een bijkomend jaar.

⁷ Ontwerp van decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof

⁸ Ibidem

Wanneer het bereiken van de budgettaire jaar- of meerjarendoelstelling in gevaar dreigt te komen, stelt de regering de maatregelen voor die het bereiken van de budgettaire doelstellingen moeten verzekeren⁹.

Wat de boekhouding betreft, lijkt het binnen deze studie enkel belangrijk te vermelden dat de Vlaamse overheid een economische boekhouding met een analytisch concept zal voeren. Het voordeel van het analytische deel is dat er een voortdurende evaluatie mogelijk wordt van kosten en opbrengsten per soort, per plaats en per drager. Dit werd reeds eerder in dit rapport aangehaald.

Naast andere elementen zoals budgetcontrole, interne controle en externe controle, interne audit, enz. zijn er een aantal bepalingen inzake de toekenning van subsidies die ik zal aanhalen gezien het latere belang hiervan in het praktische luik van dit rapport.

Het Comptabiliteitsdecreet definieert een subsidie als:

- elke vorm van financiële ondersteuning die door een tot de Vlaamse overheid behorende instantie wordt verstrekt voor een door een derde georganiseerde activiteit die het algemeen belang dient;
- ongeacht de benaming die aan de ondersteuning wordt gegeven;
- en ongeacht de benaming of de aard van de akte waarmee ze wordt toegekend, met uitsluiting evenwel van dotaties die worden verstrekt aan:
 - het Vlaams parlement;
 - de IVA met rechtspersoonlijkheid;
 - de publiekrechtelijk vormgegeven EVA;
 - de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

De toekenning van een subsidie is m.a.w. gebaseerd op een wederzijdse **overeenkomst** waarbij de begunstigde van de subsidie aanvaardt de beoogde activiteit van algemeen belang uit te voeren en de subsidieverstrekker aanvaardt hiervoor financiële ondersteuning te leveren.

⁹ Ontwerp van decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof

De **verantwoording** over het gebruik van de subsidie omvat¹⁰:

- een functionele verantwoording waarbij wordt aangetoond, en in welke mate, de activiteit waarvoor een subsidie werd ontvangen gerealiseerd is;
- een financiële verantwoording waarbij wordt gestaafd welke kosten werden gemaakt voor de realisering van de activiteit waarvoor financiële middelen werden toegekend en welke opbrengsten de begunstigde in het kader van deze activiteit heeft verworven, hetzij uit de activiteit zelf hetzij uit andere bronnen.

Verder wordt er ook vermeld dat de subsidie nooit meer kan bedragen, tenzij anders bepaald, dan de gemaakte kosten. Zo mag een projectsubsidie ook enkel worden aangewend voor de kosten die voortvloeien uit het project.

1.3. De relatie begroting en boekhouding

1.3.1. De begroting

Van oudsher gebruiken overheden het traditioneel budgetstelsel om hun beleid en beheer vorm te geven: **de begroting**.

De begroting is een raming of schatting van de inkomsten en uitgaven voor een welbepaalde periode, zijnde één dienstjaar.

De begroting heeft verschillende functies:

- **allocatiefunctie** (bestemming): waaraan worden de schaarse publieke middelen besteed? Welke middelen worden beschikbaar gesteld voor welke beleidsdomeinen en/of welke organisaties (bv. vzw's);
- **autorisatiefunctie** (machtiging): verwerving en besteding van overheidsmiddelen kan slechts binnen de door de 'volksvertegenwoordiging' goedgekeurde kaders;
- **macro economische en herverdelingsfunctie**: door fiscaliteit, overheidsuitgaven en collectieve goederen grijpt de overheid in op de economie;

¹⁰ Ontwerp van decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof

Het traditioneel budgetsysteem hanteert veelal twee invalshoeken, meestal geconcretiseerd in:

- een **functionele** of organisatorische classificatie;
- een **economische** classificatie (kosten- of opbrengstensoort);

Per functie (beleidsdomein) en/of per organisatieonderdeel is de traditionele budgettering een typische **inputbudgettering**. Deze budgettering specificiert waaraan de organisatie het gebudgetteerde geld zal besteden; dit gebeurt via een specificatie van kostensoorten (personeelskosten, werkingskosten en overdrachten). Het gaat hier dus over planning en beheersing van de consumptie van de overheidsorganisatie.

Traditioneel hanteerde de publieke sector een kasboekhouding en een kasbegroting. Parallel aan de invoering van een economische boekhouding (stelsel van baten en lasten of dubbel boekhouden) evolueerden diverse overheden naar een economische begroting. Toch blijft een economische begroting nog steeds een inputbegroting.

Het sluitstuk van de begroting is **de rekening**. Dit document bevat de ‘echte’ cijfers van de ontvangsten en de uitgaven van een dienstjaar.

1.3.2. Zwakke punten in de traditionele begrotingscyclus

Het traditionele begrotingsproces is bijna uitsluitend geconcentreerd op de kosten en de opbrengsten van een begrotingsfunctie of organisatieonderdeel. Deze kosten worden gepland, beheerd en in de boekhouding geregistreerd. Met de ‘rekening’ wordt gerapporteerd over de werkelijke kosten en opbrengsten en deze wordt dan vergeleken met de begroting. Hoe men het ook draait of keert, dit alles is en blijft van essentieel belang. Doch financiële, naar kostensoorten gespecificeerde gegevens zeggen ons bitter weinig over de kwaliteit, efficiëntie en doeltreffendheid van het functioneren van een overheidsorganisatie.

De traditionele begroting geeft geen basis voor het evalueren van de werking van een overheidsorganisatie. Daarenboven wordt er weinig aandacht besteed aan de bespreking van de rekening, die uiteindelijk het resultaat vormt van de uitvoering van de begroting

Wanneer we het overheidsfunctioneren zouden beschouwen als een productieproces dan heeft het traditionele begrotingsproces, zoals eerder gesteld, enkel oog voor inputs dus voor de middelen die worden aangewend voor het functioneren van de overheid. De begroting als

sturingsinstrument beperkt zich dan enkel tot inputsturing. Een dergelijk budgetsysteem kan dan ook geen volwaardig beleids- en beheersinstrument zijn. M.a.w. de begroting geeft in detail aan wat men mag kopen - preciseert zelfs waaraan overheidsgeld mag worden besteed - maar de begroting geeft geen of weinig informatie over het waarom van het gevraagde budget (dus wat men ermee gaat realiseren). Bij de opmaak van de begroting houdt men zich dus vooral bezig met de 'consumptie' van de overheidsorganisatie maar wordt er weinig of niets verteld over de doelstellingen, de gewenste resultaten, ...

Daarenboven komen volgende punten bestendig voor bij een begrotingsopmaak:

- het traditioneel budgetteren gebeurt meestal op basis van de begroting van de vorige jaren. Voor nieuwe beleidsinitiatieven worden dan meestal extra middelen gevraagd, wat dan enkel kan door een verhoging van de inkomsten. Men spreekt in dit geval van aanwasprincipe of van 'incremental budgeting'¹¹;
- met de traditionele begrotingscyclus heeft bv. het College enigszins macht over 'details', contracten, verwerving, operationele beslissingen, enz. Doch met zulke inputbegroting hebben dezelfde politieke bestuurders weinig of geen macht, dus instrumenten, om de realisering van hun beleid te waarborgen en indien nodig bij te sturen;
- vaak worden bestuurders ook geconfronteerd met een hele krappe 'vrije bestedingsruimte'. Het grootste deel van de budgettaire ruimte ligt immers reeds vast door de vele vaste kosten en kosten die resulteren uit beslissingen in het verleden. Men zou dit het 'vaste kostensyndroom' kunnen noemen¹² of het principe van de koekoeksjongens;
- een begrotingsopmaak wordt daarenboven ook vaak ervaren als een afstompende routine. De ene cyclus is nog niet beëindigd wanneer de andere al begint. Er is m.a.w. geen of onvoldoende ruimte voor grondig reflectiewerk en bijsturing.

1.3.3. Begroting vs Rekening

Zoals hoger gesteld kan men de rekening die de werkelijke kosten en opbrengsten bevat, per functie en/of per organisatieonderdeel (directie/dienst) vergelijken met de begroting:

¹¹ Is de begroting zwaarlijvig? Het aanwasprincipe van de begroting toegelicht – Nieuwsbrief Overheidsmanagement nr. 2 oktober 1996

¹² 'Het vaste kosten syndroom – en hoe hieraan ontsnappen', in 4Instance – Periodical for public management, nr. 1 januari 1999

Directie	Begroting	Rekening
A	10.000	10.000
B	10.000	8.000
C	10.000	12.000

Kan men op deze wijze gaan bepalen welke directie het beste heeft gepresteerd?

Op basis van een dergelijke vergelijking is het onmogelijk te zeggen dat een directie beter, efficiënter, doeltreffender presteerde dan een andere. Een echte beleidsevaluatie is niet mogelijk louter op basis van financiële gegevens. Het enige wat op deze wijze kan worden nagegaan is of men wel binnen de goedgekeurde (en doorheen het jaar aangepaste) begroting is gebleven.

Voor het adequaat voeren, organiseren, beheersen, sturen en evalueren van een organisatie moet er voortdurend aandacht worden besteed aan vier aspecten:

- input (kostensoorten);
- activiteiten (procedures en werkwijze);
- output (resultaat);
- en outcome (effect)

evenals aan hun onderlinge relaties.

Heden is het nog steeds zo dat in vele overheidsorganisaties het doorgaans belangrijker is dat men volgens de regels werkt dan dat men de verwachte output levert. Vaak is zelfs helemaal niet bepaald welke output van een ambtenaar wordt verwacht.

De reden dat de output zeer lang bij de overheid werd verwaarloosd was het ontbreken van de druk vanuit de burger/klant. In de private sector is het de klant die de organisatie voortdurend doet denken in termen van producten en realisaties. In de private sector is men verplicht om voortdurend na te denken over de goederen of diensten die klanten wensen. De (realisatie)kost van een product of dienst is het voortdurende aandachtspunt van het management. Activiteiten en procedures die niet meer voldoende bijdragen tot de realisatie van de producten of diensten voor de klant worden geschrapt of aan de ‘nieuwe realiteit’ aangepast. In de publieke sector ontbrak deze prikkel. Maar de burger werd mondiger en begon vragen te stellen over de werking van de overheid. Het concept moet uiteraard worden aangepast aan de overheidssector. Technieken of processen uit andere sectoren haastig trachten in te bouwen bij een overheid leidt doorgaans tot mislukkingen.

Een overheid heeft dus nood aan een doel- en resultaatgerichte begrotingscyclus. Voorop staan dan de beleidsdoelstellingen en het al dan niet realiseren van vooropgestelde resultaten en de beoogde beleids(maatschappelijke)effecten.

1.3.4. Evolutie van de klassieke (overheids)boekhouding

De tekortkomingen van de klassieke (enkelvoudige) boekhouding in de publieke sector, werden weggewerkt door de invoering van een gecombineerd kas- en verplichtingenstelsel. Vandaag is in heel wat OESO-landen een andere evolutie merkbaar met betrekking tot de boekhouding. Het kas- en verplichtingenstelsel voldoet niet meer aan de hedendaagse realiteit waarin resultaatgericht management een grote(re) rol speelt.

Tal van besturen stapten over naar een tweevoudige bedrijfsboekhouding conform het stelsel van baten en lasten (accrual accounting) wat inhoudt dat inkomsten geregistreerd worden wanneer deze worden verdiend i.p.v. ontvangen en uitgaven geregistreerd worden wanneer deze worden opgelopen i.p.v. betaald. Die overgang zette zich voornamelijk in op het lokale niveau.

De beslissing om met een bedrijfseconomische boekhouding te werken in de overheidssector werd in de meeste landen al in het begin van de jaren '90 genomen. De invoering van deze vorm van boekhouding verliep in geen enkel van de gevallen van een leien dak. In tegenstelling tot de meeste van deze landen, kent Vlaanderen (het bestuursniveau) geen uitgebreide historiek van boekhoudhervormingen. Dit is vooral te wijten aan het feit dat men op gemeenschapsniveau niet bevoegd was om de eigen comptabiliteit te regelen. Pas in 1989 werd er voorzien in een eigen regeling betreffende de begroting, de boekhouding en de controle. Het duurde tot in 2003 vooraleer de federale overheid een kader creëerde waarbinnen de deelgebieden kunnen opereren. Het Comptabiliteitsdecreet is het uiteindelijke resultaat (en bevestigt de internationale trend).

Uiteraard is het niet omdat Vlaanderen nu pas haar eigen comptabiliteit kan regelen dat ze tot nu toe enkel werkte met een kas- en verplichtingstelsel. Al van in 1980 kunnen de gemeenschappen en gewesten een specifieke regeling voorzien voor de instellingen van openbaar nut die door hen worden opgericht. Een aantal van deze instellingen werkt met een geïntegreerde economische boekhouding¹³.

¹³ Bouckaert, G. en Scheers, B, Internationale trends in de modernisering van de overheidsboekhouding, 2004, p. 97-116

Zoals eerder in dit rapport werd gesteld, bevinden overheden zich vandaag de dag in een totaal andere ‘concurrentie’ omgeving dan een decennium geleden en heeft het management hierdoor nood aan duidelijke kostengegevens om beslissingen te kunnen onderbouwen. Een kas- en verplichtingenboekhouding, zoals ook de VGC die kent, biedt onvoldoende instrumenten ter ondersteuning van het (financieel) beheer. Het invoeren van een accrual boekhouding zou dan ook de implementatie van een resultaatgericht management vergemakkelijken.

Binnen Vlaanderen wordt er reeds gedeeltelijk gewerkt met een accrual boekhouding. Zo werken de VOI's¹⁴ met een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering sinds '97. Ook binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap kan en zal er een economische boekhouding worden gevoerd met het nieuw geïmplementeerd financieel systeem. Deze praktijk werd decretaal verankerd in het Comptabiliteitsdecreet. In dit decreet wordt gesteld dat de Vlaamse overheid een economische boekhouding zal voeren met een analytisch aspect, op basis waarvan de begrotingsopvolging en –rapportering permanent kan worden verzekerd. Elke verrichting wordt op deze wijze gehecht aan het boekjaar waarin ze zich voordoet en zal dan volledig, alsook naar tijdsorde, worden geboekt¹⁵.

De volledige implementatie van dit systeem zou ten laatste op 1 januari 2007 voltooid moeten zijn.

1.3.5. De VGC-boekhouding

Op dit ogenblik wordt het financieel beheer geregeld door het besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 1991 m.b.t. de vaststelling van het begrotings- en rekeningstelsel van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Op die datum werd bij de VGC de economische boekhouding ingevoerd.

De economische boekhouding heeft betrekking op het geheel van de bezittingen, de rechten, de schulden, de verplichtingen en de verbintenissen, van elke aard, en wordt gevoerd volgens de regels van het dubbel boekhouden. Het is dus de boekhouding die weergeeft wat de bezittingen zijn van de betrokken instantie, welke verhouding er bestaat tussen het eigen, het

¹⁴ Vlaamse Openbare Instellingen

¹⁵ Bouckaert, G. en Scheers, B, Internationale trends in de modernisering van de overheidsboekhouding, 2004, p. 97-116

vreemd of ontleend vermogen, welke wijzigingen zich hierin voordoen en wat het resultaat is in termen van winst of verlies. Dit alles wordt op zijn beurt verwerkt in de balans¹⁶.

Naast de economische boekhouding is er ook een begrotingsboekhouding. Zoals de naam het laat raden betreft het de opvolging van de begroting.

De economische en begrotingsboekhouding zijn dus twee instrumenten met een interactie.

- De economische boekhouding verstrekt informatie over de vermogenstoestand.
- Op basis van de boekhoudkundige gegevens maar eveneens op basis van verwachtingen over toekomstige evoluties en wijzigingen, wordt de begroting opgemaakt. Hierin worden de boekhoudgegevens en de toekomstige verwachtingen omgezet in een raming (schatting) van te verwezenlijken ontvangsten en te realiseren uitgaven.
- Op haar beurt zal de uitvoering van de goedgekeurde begroting aanleiding geven tot boekhoudkundige verrichtingen en registraties¹⁷.

In het kader van Beter Bestuurlijk Beleid waar o.a. de nadruk wordt gelegd op deugdelijk bestuur en in bijzonder op de zuinigheid, effectiviteit en efficiëntie is een duidelijk beeld noodzakelijk van de opbrengsten en de kosten van het overheidsoptreden. Het door de VGC toegepaste begrotings- en rekeningstelsel komt hieraan niet tegemoet daar het vooral een boekhouding betreft waar de nadruk wordt gelegd op verplichtingen en kasverrichtingen. Een analytisch luik ontbreekt.

1.3.6. De begroting van de Vlaamse Gemeenschapscommissie

Het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie legt de grote beleidsopties en de financiële middelen die daarvoor nodig zijn vast in een beleidsverklaring en in een beleidsbegroting die aan de Raad ter bespreking en goedkeuring worden voorgelegd.

De middelen van de Vlaamse Gemeenschapscommissie vinden hun herkomst bij de Vlaamse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de federale overheid en in beduidend mindere mate door eigen prestaties. De spreiding van deze middelen over de verschillende bevoegdheidsdomeinen is een beleidskeuze van het College en de collegeleden.

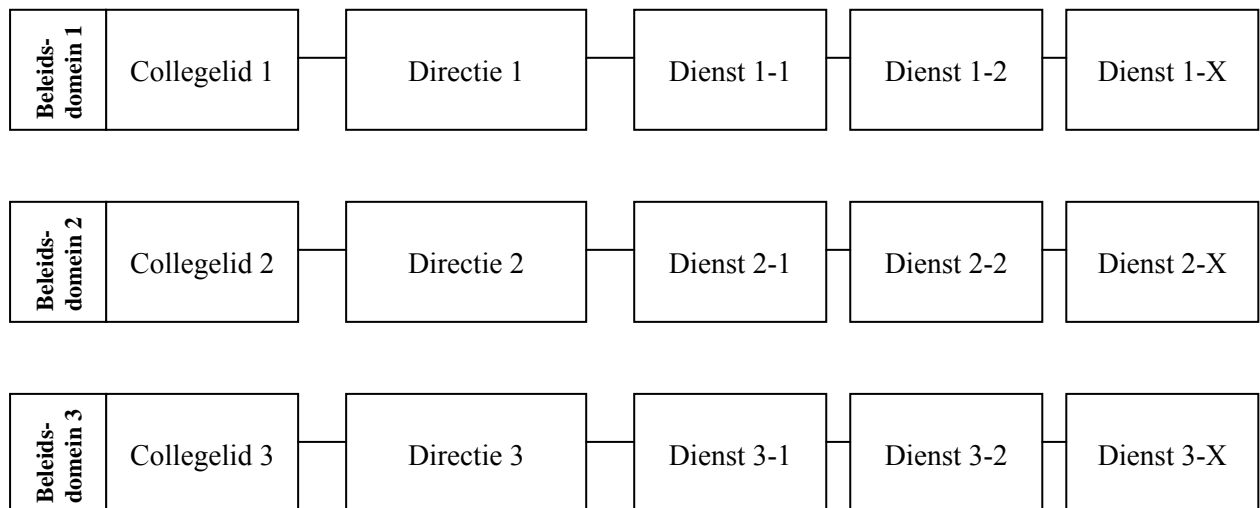
¹⁶ E. Van Linter, Toelichting bij de proeve van besluit houdende regeling van het financieel beheer van de VGC

¹⁷ Ibidem

De administratie van de VGC werd opgebouwd op basis van homogene, voor de burger en de politiek, herkenbare beleidsdomeinen (Onderwijs, Cultuur, Welzijn en Gezondheid).

Deze organisatorische structuur werd doorgetrokken naar de begrotingsstructuur. Op deze wijze ontstaat er een (theoretisch) perfecte relatie tussen de politieke verantwoordelijkheid, het ambtelijk apparaat en de budgettaire middelen.

De begroting van de VGC bestaat uit verschillende functionele hoofdstukken die al of niet deel uitmaken van een beleidsdomein en op deze wijze een deelbegroting vormen. Weliswaar worden al deze deelbegrotingen (alle functionele hoofdstukken) niet afzonderlijk goedgekeurd door de Raad.



In tegenstelling tot de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, wordt bij de VGC-begroting in de meeste gevallen geen budgettaire opdeling gemaakt van het administratiepersoneel per dienst (of functionele afdeling). Een dienst staat strikt gezien in voor de rechtstreeks en onrechtstreekse werking van het beleidsveld (activiteiten). Alle diensten beschikken over werkmiddelen en velen beschikken ook over overdrachtsmiddelen (subsidies). Slechts voor weinig diensten wordt een personeelskrediet voorzien. Op dit ogenblik, en waarschijnlijk om pragmatische redenen, wordt het gros van de personeelskosten aangerekend onder het hoofdstuk 'Administratie' van de begroting. In de praktijk is het immers moeilijk om voor bepaalde diensten op consistente wijze een onderscheid te maken tussen de 'eigen' werking en het 'beleidsvoorbereidend' werk omdat eenzelfde (beleidsondersteunende) activiteit zowel met 'ei-

gen' personeels- of werkingskosten kan worden gerealiseerd als onrechtstreeks door bv. een gesubsidieerde organisatie. Het is dan weinig zinvol om in het eerste geval te spreken van personeels- of werkingsuitgaven en in het tweede geval van beleidsuitgaven.

Desalniettemin is het zinvol om te reflecteren over de opsplitsing van de personeelskosten over de verschillende activiteiten die rechtstreeks en onrechtstreeks door de VGC worden verleend. Dit is trouwens ook noodzakelijk voor andere kostensoorten indien men een door-gedreven analyse wenst te maken van de kosten en opbrengsten die aan een bepaalde activiteit, project of organisatorische entiteit verbonden zijn en aldus een voortdurende evaluatie mogelijk maakt van kosten en opbrengsten per soort, per plaats en per drager.

Een laatste doch niet onbelangrijk punt is de leesbaarheid van begrotingsdocumenten. Daar waar er in vele studies of werken wordt gesteld dat het lezen van zulke documenten niet eenvoudig is, dient te worden benadrukt dat de VGC-begroting waarschijnlijk een van de meest leesbare begrotingen is op bestuurlijk niveau.

Hoofdstuk 2: Strategisch denken

Organisaties worden voortdurend geconfronteerd met strategisch denken. De vraag, in welke mate organisaties tevreden zijn met de gevolgen van hun strategische planning op het vlak van de efficiëntie, de effectiviteit en de cultuur van de organisatie, blijft onbeantwoord. Het mogelijke antwoord op deze vraag is niet onbelangrijk, het zou bestuurders helpen te beslissen hoe strategische planning vorm te geven.

Strategische planning is o.a. vanuit budgettair standpunt noodzakelijk. Meerjarige begrotingsdoelstellingen die gedurende een legislatuur worden nagestreefd moeten de beleidsplanning in cijfers verwoorden. Een meerjarenbegroting dient een stuurbord te vormen van de politieke verantwoordelijken die de haalbaarheid van hun doelstellingen binnen een (vooraf bepaald) budgettair kader dienen te monitoren.

2.1. Strategische planning, doelstellingen en meerjarenbegrotingen

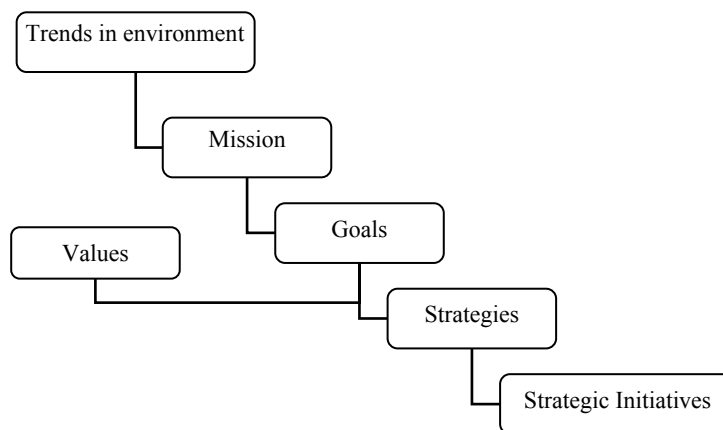
2.1.1. Strategische planning

Het concept van strategisch plannen is vooral in de loop van de jaren '90 'in' geworden. Geen doorlichting (audit) van een of andere organisatie of een werk geschreven door een prominent figuur in de managementwereld of er werd verwezen naar 'strategische planning'. Strategische planning zou de blauwdruk moeten vormen van de organisatie, het zou aan de basis moeten liggen van de beleidsvoering en de keuzes die op beleidsniveau worden gemaakt.

Strategische planning is een systematisch proces (*A continuous proces!*) waarbij een organisatie met een zo breed mogelijke groep van individuen bepaalt, rekening houdend met haar omgeving (*What is changing in the environment?*), welke haar prioriteiten (*What do we want to achieve?*) zijn in het kader van de organisatiemissie (*What's our role to fulfil?*) en in deze prioriteiten een antwoord biedt op de behoeften van de gemeenschap waarin zij actief is¹⁸(*Which actions should we take?*)¹⁹.

¹⁸ Allison, M. Kaye, J. Strategic planning for nonprofit organizations, 1997

¹⁹ Bruggeman, W. The Balanced Scorecard. Building blocks for a Strategy Focused Organisation



2.1.2. Meerjarenbegroting

Strategische plannen - en de vertaling hiervan in de beleidsnota's of beleidsbrieven - omvatten de beleidsopties van de politieke leiders. De **meerjarenbegroting** geeft de budgettaire weerslag hiervan over de verschillende jaren van de legislatuur. De facto zal een meerjarenbegroting zes begrotingsjaren (mits een aantal uitzonderingen) omvatten omdat een begroting steeds betrekking heeft op een volledig jaar en het begin- en eindjaar van een legislatuur volledig in aanmerking moet worden genomen. Een meerjarenbegroting blijft tevens niet beperkt tot de duur van de legislatuur, naarmate de legislatuur vordert wordt er steeds een begrotingsjaar aan toegevoegd.

Er zou jaarlijks, na elke uitvoering van een begroting, een **beleidseffectenrapport** moeten worden opgemaakt. Op basis van de resultaten van dit rapport zal de begroting van het volgende jaar en ook alle andere begrotingen binnen de meerjarenbegroting hieraan worden aangepast.

Bij de jaarlijkse evaluatie, die gebeurt via een duidelijke rapportering, en bijstelling van de meerjarenbegroting kunnen drie elementen worden onderscheiden:

- een terugblik op het voorbije jaar met een – inhoudelijk en budgettair – evaluatie van de beleidsrealisaties aan de hand van **indicatoren**;

- een bijstelling van de **beleidsdoelstellingen** voor de resterende periode van de legislatuur. Dit element komt uiteraard minder aan bod op het einde van een legislatuur (verkiezingsjaar);
- een budgettaire **prognose** voor het lopende jaar en de vijf volgende jaren. Ook hier vormt een verkiezingsjaar een overgangsjaar, want nieuwe beleidsopties hebben uiteraard hun weerslag op de meerjarige budgettaire prognose.

Bijstellingen van de begroting ten gevolge van snel wijzigende omgevingsfactoren en economische vooruitzichten dienen te gebeuren tijdens een begrotingswijziging en dit ten minste een keer per jaar.

De administratie van de VGC is in tegenstelling tot (de meeste) politieke bewindvoerders, omwille van verkiezingen, (nog) niet gedoemd om op korte termijn van het Brusselse toneel te verdwijnen. Een duidelijke lange termijnvisie (een missie), een strategie, is bijgevolg noodzakelijk.

Typisch voor zo een visie is dat men streeft naar een zeer groot draagvlak en dat mensen vanuit verschillende domeinen hierbij betrokken worden en zich betrokken voelen. Dit is trouwens noodzakelijk om de beleidscontinuïteit te verzekeren, ook bij regeringswissels.

Nog te vaak wordt het beleid uitgestippeld door personen die wel weten hoe een bos eruit ziet, maar nog nooit een boom hebben gezien. Veranderingen in een organisatie dringen zich dan ook op. Indien het nodige strategische denkwerk niet aanwezig is in een organisatie of vragen worden gesteld over de professionele bekwaamheid van de perso(n)en van wie het de taak is een strategie uit te werken, kan het soms raadzaam zijn dat deze personen worden vervangen door andere, meer bedreven, deskundige personen die een nauwere band hebben met het ‘werkveld’²⁰.

Volgens Goodstein, Nolan en Pfeiffer, is een strategische planning een continu proces waarbij de leiding keuzes maakt omtrent de toekomst van de organisatie, de werkwijze en procedures aangeeft om deze te ‘realiseren’ en bovendien ook preciseert hoe succes wordt **geme-**
ten²¹. Met andere woorden de wie-, wat-, waar-, hoe- en wanneer- vragen dienen hierin vervat te zitten. In de meeste beleidsdocumenten treft men op een of andere wijze wel een vorm van

²⁰ H. Mintzberg, The rise and fall of strategic planning, 1994, p. 273

²¹ Lahey P. Ryder, Evaluating the impact of strategic planning on organizational effectiveness and culture, 2001, pp. 5 - 21

strategische planning aan, doch de meeste van deze plannen beantwoorden niet aan de bovenvermelde definitie. Het element dat doorgaans ontbreekt is de wijze waarop succes (realisatie/verwezenlijking) en het effect van het gevoerde beleid dient te worden gemeten.

2.3.1. Openbare sector vs. private sector - aandachtspunten

Managementprincipes uit de private sector werden in het verleden blindelings en vaak onsuccesvol geëxporteerd naar de overheidssector. Ook wagen velen zich voortdurend aan een ‘simplistische’ vergelijking van beheers- en bestuursaspecten in de private sector met deze in de publieke sector. Een aantal punten verdienen de aandacht:

Het verschil in **doelstellingen** bij de overheid en de private sector is essentieel: winstmaximalisatie versus allocatieve, herverdelings- en macro-economische motieven.

Voor een goed, geproduceerd door een onderneming in een competitieve markt, wordt zelden stilgestaan bij effectenmeting omdat de ‘willingness to pay’ van de consumenten al een indicatie is van de waarde die aan het goed wordt gehecht. M.a.w, de markttransactie zelf is al reeds een adequate indicatie van de impact op de maatschappij zodat outcome-meting overbodig wordt²².

Private organisaties hoeven zich tevens geen zorgen te maken over het herverdelingsprincipe. De meeste overheidsinstellingen dienen o.a. uit te gaan van een ‘gelijke behandeling’ of moeten hun diensten kosteloos of tegen een welbepaalde (lage) prijs aanbieden.

Overheidsmanagers dienen in een heel andere **maatschappelijke omgeving** te werken dan bedrijfsmanagers die een soortgelijke output creëren. Overheidsmanagers kunnen deze omgeving zelden beïnvloeden.

Ook de **bestuursomgeving** verschilt tussen beide sectoren. Het is moeilijk, soms onmogelijk, om een overheidsmanager af te rekenen op basis van zijn (in)efficiënte werking. Enerzijds omwille van het bestaande personeelsstatuut, anderzijds omdat de overheidsmanager in tegenstelling tot de bedrijfsmanager veel minder middelen heeft (o.a. door de bestaande procedures, delegaties, personeelsstatuut, ...) om een impact te hebben op de bestuursomgeving.

²² Smith P, Measuring outcome in the public sector, 1996

In de private sector speelt bovendien ook de **concurrentie** een belangrijke rol. Voor een overheid is er meestal geen sprake van een marktmechanisme. Dit mechanisme zorgt er o.a. voor dat enkel die goederen worden geproduceerd waar een vraag voor bestaat en dit tegen een prijs die de consument wenst te betalen (allocatieve efficiëntie). Door het marktmechanisme zijn bedrijven ook verplicht om hun competentie voor het produceren van goederen en diensten te maximaliseren (technische efficiëntie). Het verzekeren van efficiëntie van en binnen de overheidsinstellingen is moeilijker²³.

2.2. De VGC-audit

Uit de personeelsaudit die de VGC liet uitvoeren, of beter, zelf uitvoerde, blijkt dat de opdracht en de doelstellingen van de verschillende delen van de administratie zijn toegenomen en niet noodzakelijk hebben geleid - ondanks de gestage verhoging van middelen sinds de staats Hervorming van 1994 - tot een evenredige groei van middelen om deze te realiseren. Zulke ontwikkeling leidt uiteraard tot een niet te handhaven situatie die enkel kan worden opgelost door een afbouw of heroriëntering van opdrachten en middelen. Daarom, zo stelt de audit, dienen beleidsalternatieven, indien deze niet worden afgebouwd, o.a. te worden gelinkt aan:

- het onderscheid tussen kerntaken en operationele taken;
- de overweging welke opdrachten en doelstellingen binnen de administratie worden gerealiseerd en welke kunnen worden toevertrouwd aan het werkveld;
- en tenslotte beleidseffectenmeting²⁴

Een belangrijk minpunt van de audit is dat deze geen informatie bevat over de effectiviteit van het werk dat de administratie (rechtstreeks of onrechtstreeks) verricht alsmede van de beleidsinstrumenten die door haar worden ingezet.

Ook wordt er gesteld dat de opvolging van de ontwikkelingen betreffende het Beter Bestuurlijk Beleid (zie hoofdstuk 1 van dit stagerapport) van de Vlaamse Gemeenschap een meerwaarde kan genereren. Ook het belang van meerjarenplanning (zie hoofdstuk 2 van dit stage-

²³ Smith P, Measuring outcome in the public sector, 1996

²⁴ Rapport over de doorlichting en de modernisering van het personeelsbestand van de Administratie van het College van de VGC, Deel 1, p. 9-10

rapport), o.a. voor het personeel, gekoppeld aan de begroting en de rekening alsook het principe van enveloppefinanciering worden in de audit aangekaart.

De in de audit bepaalde strategische en operationele doelstellingen van de verschillende directies en diensten van de VGC worden niet in dit hoofdstuk besproken maar zullen wel worden behandeld in het praktische gedeelte (Hoofdstuk 3) van dit stagerapport.

2.3. Doelmatigheidsanalyse

Blank en Lovell stellen in een onderzoek (2000) o.a. vast dat overheden slechts weinig aan prestatiemeting doen. Zij leggen de oorzaak bij de complexiteit van de ontwikkelde economische theorieën en bij de geavanceerde statistische methoden om de overheidsprestantie te meten, wat de beleidsmakers afschrikt. Ondanks alle ondernomen pogingen om onderzoeksresultaten die de laatste drie decennia werden verkregen te vertalen in beleidsaanbevelingen, werden er slechts sporadisch een aantal geïmplementeerd²⁵.

Vrij recent, en hoofdzakelijk door de vernieuwingen in de Vlaamse administratie (zie punt 1.2. Beter Bestuurlijk Beleid), heeft doelmatigheidsanalyse, als basis voor het maken van beleidskeuzes, aan belang gewonnen.

Is doelmatigheidsanalyse een nieuwe uitvinding? Uiteraard niet. Het steunt net zoals alle andere concepten binnen dit domein op de ervaring (successen en flaters) van vorige budget- en managementsystemen. Doelmatigheidsanalyse (of prestatiemetingen en prestatie-meetsystemen) zou evenzeer de verzamelnaam kunnen zijn van deze systemen; een containerbegrip. De prestatiebegroting dateert trouwens van voor de Tweede Wereldoorlog (in de VS).

De logica achter de invoering van prestatiemeting, prestatie-meetsystemen (PMS) en de prestatiebegroting (PB) was oorspronkelijk vooral gericht op het verminderen van budgettaire deficits. Wanneer prestatie-informatie ontbreekt om de relatieve belangrijkheid van bepaalde uitgavencategorieën in te schatten, resulteren besparingsoperaties veelal in lineaire budgettaire reducties volgens een arbitrair vastgesteld percentage. Dergelijke aanpak heeft uiteraard geen oog voor maatschappelijke noden en behoeften.

²⁵ Blank en Lovell, Performance assessment in the public sector, 2000

2.3.1. De beleidsbrief

In de beleidsverklaring van het collegelid bevoegd voor Begroting en Financiën (legislatuur 1999 - 2004) werd o.a. gesteld dat méér uitgeven geen doelstelling kan zijn van een begrotingsbeleid. Verstandig en doordacht uitgeven wel. Dit houdt in dat men keuzes dient te maken.

Het is de taak van het collegelid bevoegd voor Begroting en Financiën om de beleidsmarges te bewaken en te vrijwaren voor de toekomst. Hiervoor bestaan een aantal technieken, waaronder doelmatigheidsanalyse. Bij de implementatie van zulke technieken dient ongetwijfeld rekening te worden gehouden met de omvang van de organisatie. De toepassing van deze of andere technieken mag niet leiden tot inefficiëntie en/of méér uitgaven. Het moet het College en de Raad in staat stellen om met de beschikbare middelen een optimaal effect te behalen en tegemoet te komen aan de doelgroepen van de VGC.

Een doelmatigheidsanalyse gaat uit van een analyse van de middelen, activiteiten, prestaties en effecten. Die worden getoetst aan de vooropgestelde doelstellingen. Een dergelijke analyse houdt rekening met de beschikbare budgettaire ruimte en met de vastgestelde maatschappelijke behoeften om te komen tot beleidsdoelstellingen.

De uiteindelijke doelstelling is het uitbouwen van een bewust, kritisch, constructief en motiverend budgetteringsproces. Aldus de beleidsbrief.

2.3.2. Begripsafbakening

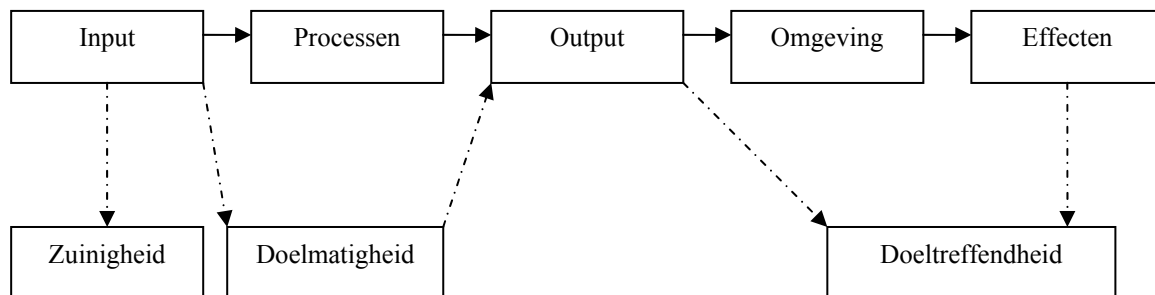
Doelmatigheid wordt doorgaans gedefinieerd als de verhouding tussen de prestaties (output) en de middelen die hiervoor werden ingezet (input) en de hieraan verbonden effecten (outcome). Er is sprake van doelmatigheid als men een maximale output (en outcome) bereikt met de aangewende middelen (financieel, menselijk en materieel)²⁶.

Doelmatigheid kan ook vanuit een omgekeerd perspectief worden bekeken: in welke mate kan de input geminimaliseerd worden om de behoeften binnen een overheid te bevredigen. Misschien is het in dit stuk ook interessant om ‘ondoelmatigheid’ te definiëren. Ondoelmatigheid houdt in dat kosten hoger liggen dan strikt noodzakelijk is.

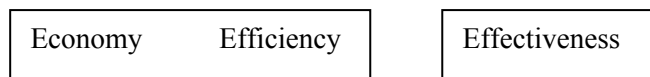
²⁶ OESO, Performance management in government: Performance management and result oriented management, 1994

Naast allocatieve en technische ondoelmatigheid kan ondoelmatigheid ook worden veroorzaakt door een complexe regelgeving of besluitvorming (procedures). M.a.w. als bv. de regelgeving of de administratieve procedures vereenvoudigd worden, dan zou men met minder middelen waarschijnlijk hetzelfde resultaat kunnen bereiken.²⁷

Zuinigheid of ‘economy’ is dan de relatie tussen de hoeveelheid verworven middelen en de kostprijs van die middelen. Schematisch geeft de Europese Rekenkamer (1998) de samenhang tussen de begrippen weer:



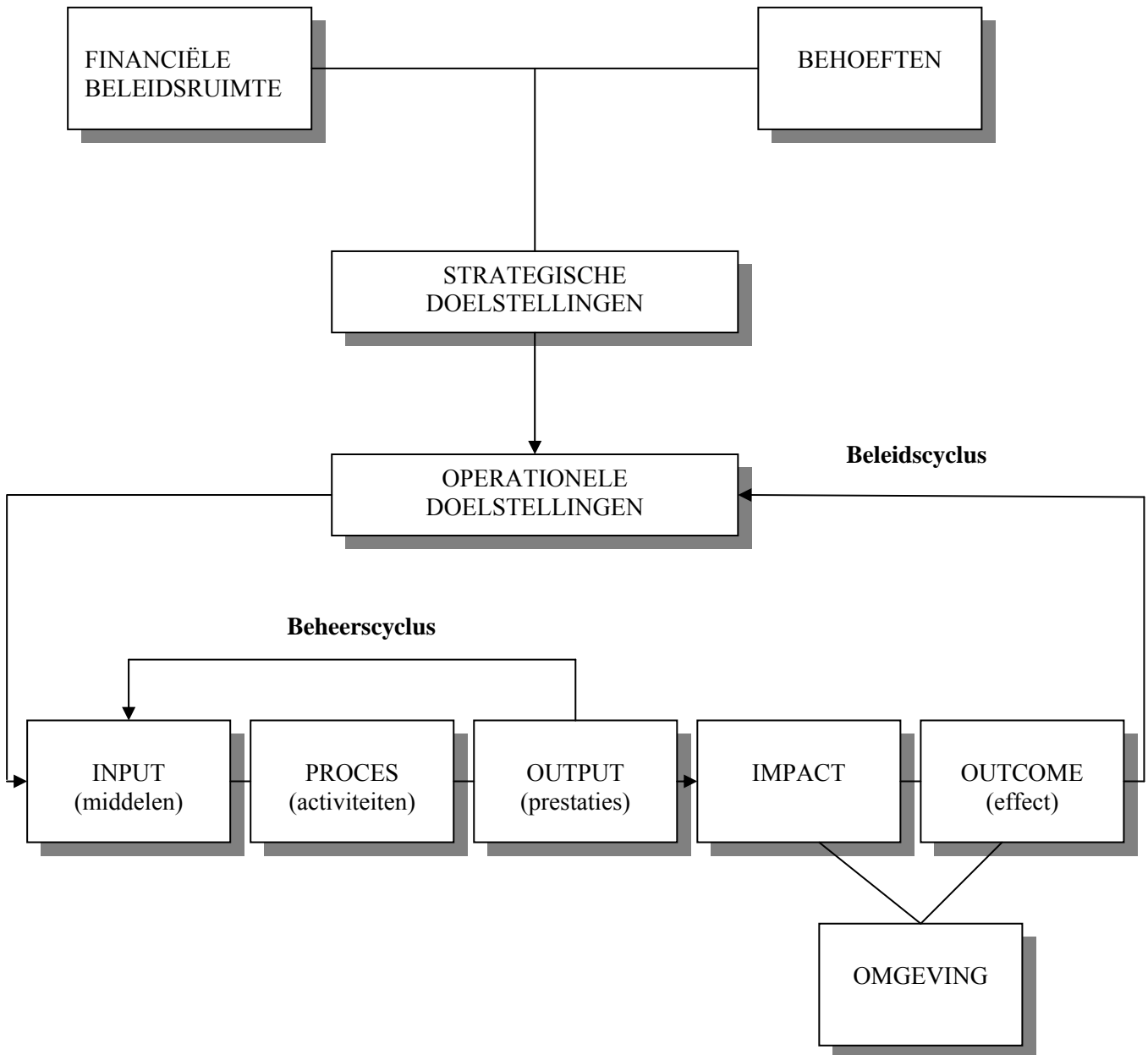
In tal van literatuur wordt gepleit om het begrip doelmatigheid voor te behouden voor de resultante van ‘economy’ en efficiëntie. De resultante van de drie E’s (Efficiëntie, Economy of zuinigheid en Effectiviteit) worden aangeduid met kosteneffectiviteit (value for money).



Doelmatigheid wordt het best opgevat als een ‘containerbegrip’ dat de drie E’s omvat. Eenvoudiger gesteld, **de analyse van de doelmatigheid is een oefening waarbij men een beeld tracht te krijgen van de effectiviteit, efficiëntie en zuinigheid van het beleid.**

²⁷ Van Sprundel A., Rapport doelmatigheidsanalyse en prestaties begroten, 1999

Doelmatigheidsanalyse steunt dus op prestatiemeting. Dit kan worden gerelateerd aan een **input – output schema**. Het schema structureert de werking van een organisatie in de omgeving, m.a.w. we vinden er alle aspecten van administratief rationeel handelen²⁸:



²⁸ G. Boeckart en T. Auwers, Prestaties meten in de overheid, 1999, pg. 23

Vooreerst worden er **strategische** doelstellingen vooropgezet en dit rekening houdend met de financiële ruimte en de maatschappelijke behoeften. Strategische doelstellingen zijn het lange termijnperspectief van de organisatie. Zulke doelstellingen zijn doorgaans niet concreet en worden bijgevolg **regelmatig** geconcretiseerd in **operationele** doelstellingen. Deze doelstellingen moeten **duidelijk** en **meetbaar** zijn. **Indicatoren** dienen dus te worden opgenomen bij het bepalen van deze doelstellingen.

Om al deze doelstellingen te bereiken dienen er **middelen** te worden ingezet waarmee processen (**activiteiten**) worden opgestart. Dit resulteert in een **output**. De fasen input, proces en output situeren zich binnen de organisatie. In het schema wordt een onderscheid gemaakt tussen impact en effect. De output zal een bepaald **effect** (outcome) teweegbrengen in de maatschappij. Doorgaans manifesteert het effect zich op de lange termijn. **Impact** daarentegen geeft de eerste reacties van de maatschappij op de overheidsoutput aan. De impact van activiteiten kan men reeds op korte termijn waarnemen. Uiteraard dient me in dit schema zeker rekening te houden met omgevingsfactoren. Tal van factoren hebben we niet in de hand, kunnen we niet controleren en hebben soms een beduidende invloed op de impact, en vooral op het effect, van het gevoerde beleid²⁹.

2.3.3. De beleids- en beheerscyclus

De beleids- en beheerscyclus, terug te vinden in vorig schema, bestaan elk uit vier stappen:

- de voorbereiding
- de bepaling
- de uitvoering
- de evaluatie

De beleidscyclus is de belangrijkste cyclus aangezien hier het functioneren van de organisatie in de maatschappij aan bod komt en het de bestaansredenen van de (overheids)organisatie raakt. Deze cyclus kent vier fasen:

- beleidsplanning
- beleidsbepaling
- beleidsopvolging
- beleidsevaluatie

²⁹ Bouckaert, G. en Van Dooren, W., Pretstaties meten in de Vlaamse overheid: een verkennende studie, 2003, p. 11-13

Beleidsevaluatie is heel belangrijk, men stelt zich hier de vraag of het vooropgestelde effect zich manifesteert en wat de impact van de output is op de effecten. Op basis van een evaluatie kan er een nieuw of bijgestuurd beleid worden uitgetekend. Het functioneren van de beleids-cyclus is in theorie voornamelijk een **politieke** verantwoordelijkheid.

Op basis van het beleid kan er werk worden gemaakt van het beheer. Een goed beheer is vanuit deze invalshoek een noodzakelijke doch een onvoldoende voorwaarde voor het goed functioneren van de organisatie. Zich enkel toespitsen op goed beheer kan tot aberraties leiden.

De beheerscyclus bestaat eveneens uit vier fasen:

- voorbereiding
- bepaling
- opvolging
- evaluatie

Centraal bij beheersevaluatie is de vraag of de inzet van de middelen en de procedures de gewenste output heeft opgeleverd op de best mogelijke manier. Verschillende aspecten van de beheerscyclus zijn:

- de financiële cyclus
- HRM
- infrastructuur
- ICT
- ...

De beheerscyclus is in theorie grotendeels de verantwoordelijkheid van de **topkaders** van de administratie.

Enerzijds vallen de beleids- en de beheerscyclus in elkaar. Een goede beleidsplanning benodigd een zicht op de kosten, kenmerken en haalbaarheid van een bepaald outputniveau. Anderzijds zal een beleid maar zinvol kunnen geëvalueerd worden als de evaluator zicht heeft op de beheersprocessen. Heel wat beleidsinformatie zit reeds vervat in het beheer. Een goede afstemming van beleids- en beheersinformatie is noodzakelijk³⁰.

³⁰ Bouckaert, G. en Van Dooren, W., Pretstaties meten in de Vlaamse overheid: een verkennende studie, 2003, p. 11-13

2.3.4. Typologie van indicatoren

Het doel van prestatiemeting is om op een systematische wijze informatie te verzamelen over de werking van een overheid. Uiteraard kan er over elk onderdeel van het input – output model (zie hoger) informatie worden verzameld. Dit vormt de basis voor de indeling van de verschillende types indicatoren. We maken een onderscheid tussen **enkelvoudige indicatoren** en **verhoudingsindicatoren** (ratio's).

Enkelvoudige indicatoren

Inputindicator	Welke middelen zet men in? Wat 'steekt' men in het systeem?
Outputindicator	Welke producten/diensten worden er afgeleverd/gerealiseerd?
Impactindicatoren	Wat zijn de directe gevolgen van de output?
Effectindicatoren	Wat zijn de uiteindelijke gevolgen van de output?
Omgevingsindicatoren	Welke omgevingsvariabelen zijn relevant om de impact en het effect te duiden?

Verhoudingsindicatoren (ratio's)

Zuinigheid	input/input
Efficiëntie	input/output
Productiviteit	output/input
Effectiviteit	output/effect (of impact)
Kosteneffectiviteit	input/effect (of impact)

Beheersmatig zullen vooral de input, proces en outputindicatoren van belang zijn en zal men meer de nadruk leggen op de zuinigheid, productiviteit en efficiëntie.

Beleidsmatig zullen het effect en de omgevingsinformatie van groter belang zijn en zal de nadruk voornamelijk liggen op (kosten)effectiviteit³¹.

³¹ Bouckaert, G. en Van Dooren, W., Prestaties meten in de Vlaamse overheid: een verkennende studie, 2003, p. 13-15

2.3.5. Moeilijk kan ook

Indien men prestatie-indicatoren op een meer wiskundige wijze zou gaan benaderen dan zouden we o.a. dit krijgen:

$$P = \frac{V_1Y_1 + V_2Y_2 + \dots + V_sY_s}{U_1X_1 + U_2X_2 + \dots + U_mX_m}$$

Met P als de ‘prestatie’ die gevormd wordt door X: de inputs, Y: de output, U: de gewichten van de inputs en V: de gewichten van de outputs.

De teller is hier de outcome van de maatregel, geëvalueerd volgens een set van waarderings die zoals eerder gesteld afhankelijk is van o.m. de omgeving waarin de overheidsinstelling werkt en die tevens kan worden gewijzigd door beslissingen van andere overheidsinstanties.

of zulke (regressie)vorm:

$$\ln Y_i = \beta_0 + \sum \beta_j \ln X_{ji} + U_i$$

Met Y als ‘output’, β : de outputelasticiteit, X: de inputs en U: de storing. Indien hierop een regressietechniek wordt toegepast bekomt men een schatting voor β en kan men ook residuen berekenen. Deze residuen zijn dan op hun beurt schattingen voor de technische inefficiëntie. Een overheidsinstelling met een residu gelijk aan 0 is dan even (in)efficiënt als de instelling waarmee ze wordt vergeleken³².

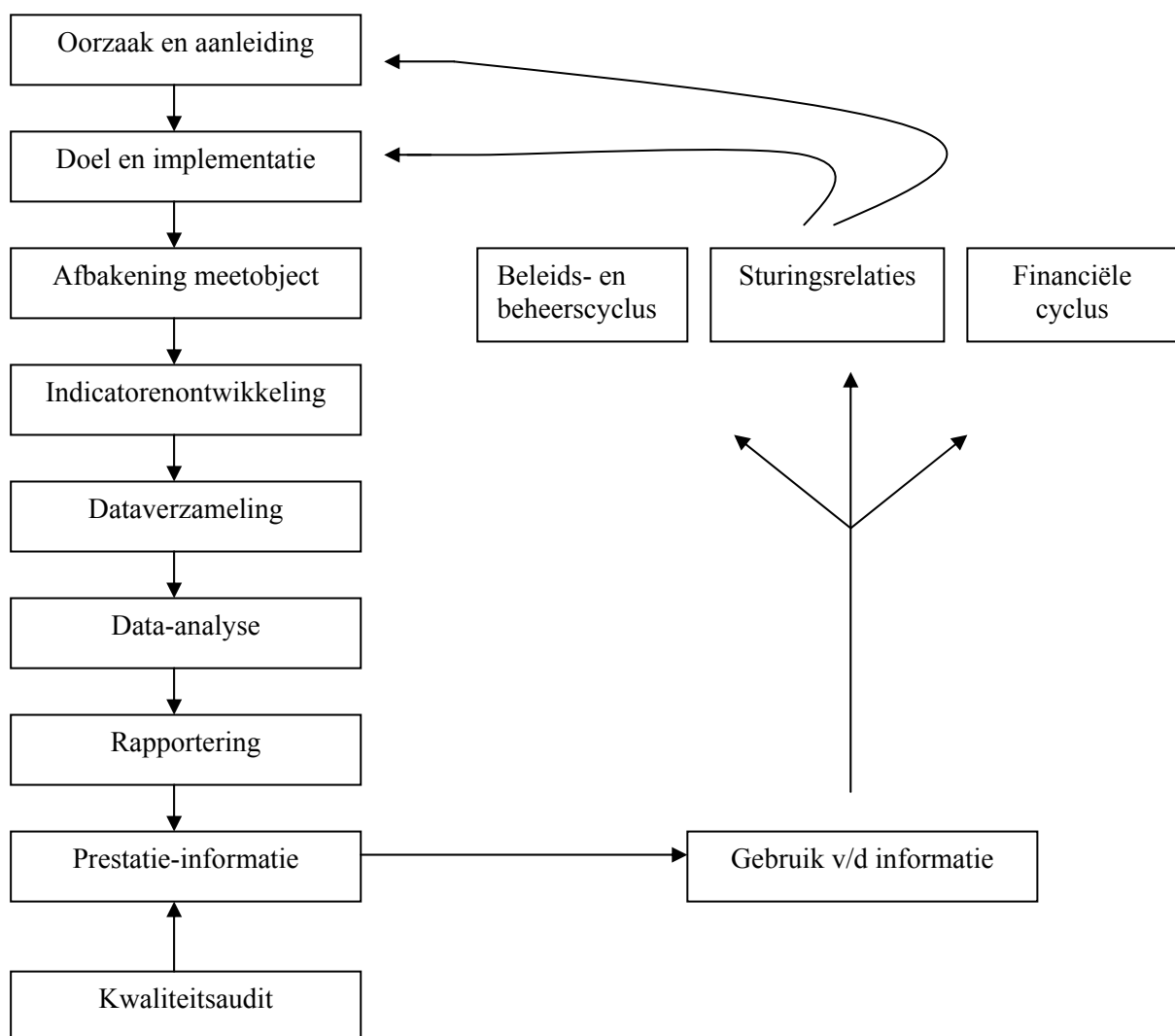
Tot hier deze wiskundige benadering ...

³² Barrow en Wagstaff, Efficiency measurement in the public sector, 1989

2.3.6. Een proces van lange adem

Prestatiemeting kan worden beschouwd als een proces dat resulteert in een aanbod van prestatie-informatie. Uiteraard dient dit aanbod zo goed mogelijk te zijn afgesteld op de vraag (naar prestatie-informatie = wat wil men meten/weten).

Prestatiemeting kan procesmatig worden voorgesteld (aanbodzijde), **het management is hier vanzelfsprekend de hoofdrolspeler**³³:



³³ Bouckaert, G. en Van Dooren, W., Prestaties meten in de Vlaamse overheid: een verkennende studie, 2003, p. 18

Logischerwijs en zoals eerder reeds gesteld zijn de redenen voor het invoeren en implementeren van prestatie meting legio.

2.3.7. Achter de cijfers

Prestatiemeetsystemen worden vaak gekoppeld aan boekhoudkundige informatie om een betere besluitvorming mogelijk te maken inzake de toewijzing van inputs (aan activiteiten) en outputs.

Tot op heden baseerden overheidsorganisaties zich vooral op instrumenten zoals een begroting. Een inputbegroting laat toe om vast te stellen welk bedrag kan worden gespendeerd. Spijtig genoeg vindt de lezer in zulke begroting nauwelijks terug waaraan deze middelen gespendeerd zijn. Men weet ook niet welke doelen bv. een bepaalde vzw nastreeft en waarvoor een subsidie werd aangevraagd. Welke zijn immers de prestaties die de vzw wenst te leveren? Op het einde van het dienstjaar zal men kunnen vaststellen (in de rekening) welk percentage van het budget werd aangewend maar niet ten aanzien van welke doelgroepen. De inhoud van deze meetsystemen is enkel op inputs gericht. Het zijn geen prestatie meetsystemen!

2.3.8. Analyse, meting en evaluatie

Er bestaan verschillende technieken die zich toespitsen op beleidsevaluatie. Gemeenschappelijk bij al deze technieken is dat het beleid beschouwd wordt als een cyclus van doeldefiniëring, implementatie, evaluatie en bijsturing. Een pionier op Vlaamse niveau was de totstandkoming van de VRIND-publicaties (Vlaamse Regionale Indicatoren). Deze statische informatie biedt de mogelijkheid om effecten te meten en het beleid te evalueren. Maar is alles meetbaar?

Beoogde maatschappelijke effecten, die toch de bestaansredenen van een overheidsinstelling zijn, zijn moeilijk meetbaar. Dikwijls moet men zich bij het meten beperken tot de **doelgerichtheid** in plaats van de doelmatigheid of het analyseren van de overheidsactiviteiten. Ook deze is niet eenvoudig te meten in tegenstelling tot de private sector. Voor een overheidsactiviteit kan zelden een volledige kost worden bepaald, haar bijdrage tot de strategische doelstel-

ling van de organisatie is doorgaans onduidelijk en de technieken om te meten zijn gelimiteerd, niet gestandaardiseerd en vaak complex³⁴.

Daarenboven is er ook een bestendig ‘probleem’: de ‘asymmetrische’ informatie. Overheidsmanagers en politici beschikken niet over dezelfde informatie en bekijken deze ook vanuit een ander standpunt. Om het eenvoudiger te stellen ‘overheidsmanagers blijven, terwijl ministers komen en gaan’ en net vanuit deze stelling wordt informatie gepercipieerd en gemanipuleerd. De meeste analyses zullen net daarom door beide groepen anders worden benaderd en eventueel als onvolledig worden beschouwd.

³⁴ Blank en Lovell , Performance assessment in the public sector, 2000

Hoofdstuk 3: Toepassing

De strategische en operationele doelstellingen die worden opgenomen in dit praktische gedeelte vinden hun oorsprong in de, door de administratie, uitgevoerde audit. Daarenboven worden ook de inhoudelijke omschrijvingen van de doelstellingen en beleidsperspectieven zoals die voor de verschillende functionele begrotingshoofdstukken werden uitgewerkt opgenomen in dit gedeelte. Dit biedt bijgevolg de opportuniteit om de in de begroting opgenomen doelstellingen te koppelen aan de doelstellingen opgenomen in de audit. Verder zullen ook andere documenten worden benut waarin doelstellingen worden geëxpliciteerd en gespecificeerd.

Naast het afleiden van strategische en operationele doelstellingen uit bovenvermelde documenten is het uiteraard van essentieel belang om na te gaan welke instrumenten naar voor worden geschoven om deze doelstellingen te realiseren. En zoals in het theoretisch kader van dit rapport werd aangehaald, is de rol van indicatoren hier van essentieel belang.

Het leek interessant om voor dit praktische gedeelte een activiteit te selecteren die door de VGC zelf wordt georganiseerd: de cultuurwaardebon. Doch als subsidiëringmammoet is het uiteraard vanzelfsprekend dat ook vzw's worden opgenomen in dit gedeelte.

3.1. Praktische toepassing

3.1.1. De VGC - missie

De Vlaamse Gemeenschapscommissie definieert haar missie als volgt:

De VGC is de basis en de draaischijf voor de Vlaamse Gemeenschap in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en voor diegenen die bij haar aansluiting zoeken. Vanuit Nederlandstalig perspectief geeft ze aan de grootstad en het gebruik van haar mogelijkheden vorm en inhoud.

De VGC maakt deze missie waar vanuit haar institutionele positionering en haar bevoegdheden inzake cultuur onderwijs, welzijn en gezondheid.

Door de ontwikkeling en ondersteuning van een open Nederlandstalig netwerk van diensten en voorzieningen op alle terreinen van haar bevoegdheden wil de VGC de kwaliteit van het leven in de stad in diverse levensdomeinen verhogen en nieuwe kansen bieden aan mensen.

De VGC staat voor een assertieve open en zelfverzekerde Vlaamse Gemeenschap die evident aanwezig is in het Brussels Hoofdstedelijk gewest en die de stad mee uitbouwt. Als overheid stelt ze zich fundamenteel, communicatief, grootstedelijk, geëngageerd, coöperatief, toekomstgericht, ondersteunend, dienstverlenend en innoverend op.

3.1.2. De directie Cultuur – de cultuurwaardebon

De cultuurwaardebon is een ‘product’ van de directie Cultuur en valt onder dienst Algemeen cultuurbeleid.

A. Maatschappelijke situatie

De algemene **strategische doelstelling** van deze directie: het sturen, het coördineren van de werking van de diensten in functie van het conceptualiseren van de beleidsdoelen en beleidsmaatregelen in een integraal cultuurbeleid; gesynthetiseerd in een beleidsbrief en beleidsplan. Het meewerken aan de sturing en coördinatie van het geheel van de instelling op basis van signaalfunctie vanuit de werking van de directie Cultuur.

De **strategische doelstelling** van de dienst **Algemeen cultuurbeleid** is: via eigen initiatieven en een ondersteuningsbeleid werken aan de toegankelijkheid van het brede culturele aanbod en het actief zichtbaar maken van het Vlaams cultureel leven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het scheppen van een cultureel klimaat waarin het aanbod een geprofileerde plaats krijgt.

Deze doelstelling wordt geconcretiseerd in vijf **operationele doelstellingen**:

1. het stimuleren, ondersteunen en bevorderen van de cultuurparticipatie;
2. cultuurcommunicatie: het Vlaams cultureel leven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest actief zichtbaar maken;
3. educatieve omkadering realiseren of ondersteunen, waardoor de participatie wordt verbreed en de drempel tot participatie verlaagd;
4. profileren van het cultureel imago van de VGC en Brussel;
5. uitbouw van een logistieke omkadering van de operationele doelstellingen.

Het **instrument** dat wordt aangehaald voor de realisatie van de eerste operationele doelstelling is de cultuurwaardebon.

Dezelfde strategische en operationele doelstellingen worden opgenomen in het betreffende functioneel begrotingshoofdstuk (500 – Algemeen cultuurbeleid). In de begroting, het collegebesluit van 20 oktober 1994 en in de beleidsbrief van het bevoegde collegelid alsook in het VGC beleidsplan Cultuur 2003-2005, wordt de rol van de cultuurwaardebon, als instrument, meer gespecificeerd.

Een eerste fase bij doelmatigheidsonderzoek werd dus al doorlopen nl. het bepalen van de maatschappelijke situatie door deze te concretiseren in strategische doelstellingen die worden teruggebracht tot operationeel niveau.

Het is niet in de audit, maar wel gespreid over de begroting, het betreffende collegebesluit, de beleidsbrief en het beleidsplan dat een aantal andere essentiële punten worden behandeld. Zo worden o.a. de doelgroep(en) en andere beleidsinstanties aangehaald.

Het collegebesluit: ‘De campagne beoogt individuen en verenigingen - met bijzondere aandacht voor de maatschappelijk zwakkeren en allochtonen - te sensibiliseren voor de participatie aan het Brusselse cultuurleven door waardebonnen ter beschikking te stellen. De campag-

ne heeft uitsluitend betrekking op culturele activiteiten die door de Vlaamse of biculturele instellingen te Brussel worden georganiseerd’.

De beleidsbrief en het beleidsplan: ‘... de cultuurwaardebon richt zich vooral op die groep van mensen die hem het meest nodig hebben: de maatschappelijk kwetsbaren, anderstaligen, andere culturen, ...’

Concreet wil de directie Cultuur en in bijzonder de dienst Algemeen cultuurbeleid via de middelen ingeschreven in de begroting (input) zorgen voor de creatie van cultuurwaardebons (activiteit en output) en hiermee de cultuurparticipatie stimuleren, ondersteunen en bevorderen (impact). Met de cultuurwaardebon wil men zich vooral richten tot de maatschappelijke zwakkeren en allochtonen (doelgroep).

Input, activiteit, output, impact en doelgroep kunnen dus worden afgeleid uit verschillende beschikbare documenten, doch nergens worden indicatoren opgenomen die het mogelijk moeten maken om na te gaan of de beoogde impact en het gewenste effect worden gerealiseerd. Hoe gaat men nagaan of de waardebon inderdaad wordt gebruikt door ‘maatschappelijk zwakkeren’, laat staan deze groep bereikt? Hoe zal men nagaan of de waardebon heeft bijgedragen tot een (betere, hogere) participatie aan het Brusselse cultuurleven? (procentuele toename van de participatie van jongeren, van allochtonen, van maatschappelijk zwakkeren, e.a).

Daarenboven wordt ook het beoogde effect niet gespecificeerd. Waarom wil de VGC, directie Cultuur, de cultuurparticipatie bevorderen? Welk effect beoogt ze hiermee (outcome)?

Desalniettemin zal de beschikbare informatie op de volgende pagina’s worden besproken.

B. Input

De inputzijde m.b.t. de cultuurwaardebon is vrij duidelijk.

Er wordt (in 2004) een krediet voorzien van 395.500 EUR. Zowel dit krediet als de kredieten die in de vorige dienstjaren werden ingeschreven, worden globaal besteed aan:

- opdrachten voor de lay-out;
- aanmaken van drukwerk;
- aankopen ter ondersteuning van het secretariaat;
- studies;
- bijkomende opdrachten voor promotie, sensibilisering, mailing en verzending;
- kunstinstellingen, musea en concertverenigingen voor de bestelling van toegangstickets en diensten die worden vereffend op basis van het indienen van cultuurwaardebons in het betrokken begrotingsjaar.

Begrotingskrediet (na begrotingswijziging)

1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
247.900	247.900	260.000	446.208	297.500	371.000	350.000

Het begrotingskrediet houdt geen rekening met de rechtstreekse personeelskost van de medewerkers die de cultuurwaardebon coördineren noch met de onrechtstreeks verbonden personeels- en andere onrechtstreekse kosten. De rechtstreekse personeelskost kan wel (bij benadering) worden afgeleid, de onrechtstreekse kosten niet.

Personeelskost

1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
109.705	111.899	115.256	117.562	119.913	123.510	125.980

Voor de berekening van de personeelskost werd uitgegaan van de reële (bruto)personeelskost voor het dienstjaar 2004 (128.500 EUR). Deze kost werd bijgesteld met 2% per jaar of 3% om de drie jaar (o.m. de verrekening van indexaties en dienstanciënniteit). De resultaten berusten dus op een raming.

C. Output

Overzicht aanvragen cultuurwaardebon per type aanvrager

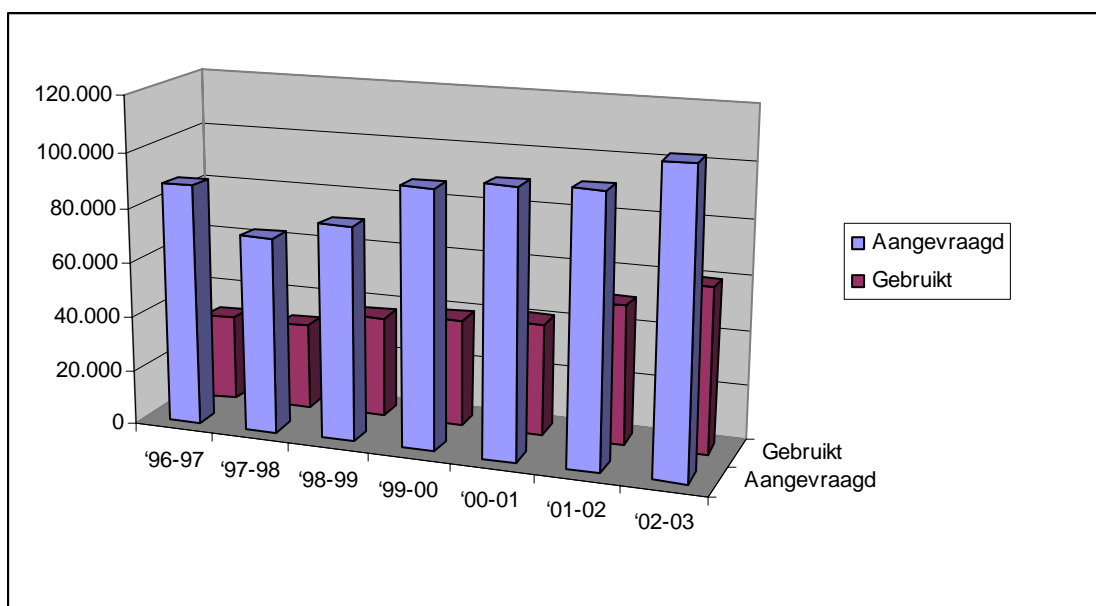
	'96-97	'97-98	'98-99	'99-00	'00-01	'01-02	'02-03
Individueen	74.510	63.508	68.047	82.291	79.284	76.119	82.872
Welzijnsinstellingen	6.899	3.295	3.345	3.517	4.026	4.854	4.255
Verenigingen + Scholen	6.439	4.482	6.642	8.119	13.512	16.844	21.956
Totaal	87.848	71.285	78.034	93.927	96.822	97.817	109.083
%		- 18,85 %	+ 9,47	+ 20,37	+ 3,08	+ 1,03	+ 11,52

Overzicht gebruik cultuurwaardebon

	'96-97	'97-98	'98-99	'99-00	'00-01	'01-02	'02-03
Musea	2.533	1.723	4.325	7.198	5.319	8.110	8.195
Muziek	3.470	6.552	8.169	8.878	10.406	12.809	13.216
Theater	7.761	7.198	7.500	4.436	4.376	6.512	7.741
Diverse	14.651	11.597	12.165	13.581	15.523	15.842	21.306
Gemeenschapscentra	2.921	4.144	4.928	5.263	5.376	7.313	9.812
Totaal	31.336	31.214	37.087	39.356	41.000	50.586	60.270
%		- 0,39	+ 18,82	+ 6,12	+ 4,18	+ 23,38	+ 19,14

Uit bovenstaande gegevens, die geregistreerd en bewaard worden binnen de directie Cultuur, kan worden afgeleid dat er een 'gebrekkige' correlatie is tussen de aanvraag en het gebruik van de cultuurwaardebon. Zo stijgt het aantal **aanvragen** in de periode 1999-2000 met **20,37%** tegenover het vorige seizoen, terwijl het **gebruik** voor dezelfde vergelijking slechts met **6,12%** toeneemt.

Men kan zich ook afvragen of de relatieve toename in gebruik van seizoen tot seizoen is toe te schrijven aan het volledig opgebruiken van de aangevraagde bons door de aanvragers ofdat de toename het gevolg is van een werkelijke stijging van het aantal aanvragers (en welke?).



In absolute cijfers, is het zeer duidelijk dat het aantal effectief gebruikte cultuurwaardebonnen nooit de helft bedraagt van het aantal aanvragen gedurende hetzelfde seizoen. Enkel voor de twee laatste seizoenen ligt het aantal gebruikte bons hoger dan de helft van het aantal aanvragen voor dezelfde periode.

Het *type gebruiker* voor de laatste drie seizoenen werd als volgt gedefinieerd:

	'00-01	'01-02	'02-03
Individuen	27.082	32.365	36.996
Welzijnsorganisaties	2.369	3.181	3.788
Verenigingen Brussel	4.938	6.574	8.784
Verenigingen Vlaanderen	1.910	1.601	2.267
Onderwijs Brussel – Vlaanderen	4.701	6.865	8.435
Totaal	41.000	50.586	60.270

De grootste procentuele toename bij het type gebruiker situeert zich bij de onderwijsinstellingen in Brussel en Vlaanderen, gevolgd door de Brusselse verenigingen en de door de VGC gesubsidieerde welzijnsorganisaties.

D. Impact en effect

Waar de cultuurwaardebon kan en wordt gebruikt wordt zeer nauwkeurig opgevolgd. Dit is tevens logisch aangezien de instellingen die het gebruik toelaten de bons dienen terug te sturen naar de administratie om te worden uitbetaald. Deze lijsten zullen gezien hun omvang worden opgenomen in de bijlagen van dit rapport. We beperken ons hier tot een overzicht per sector voor de drie laatste seizoenen

	'00-01	'01-02	'02-03
Musea en tentoonstellingen	5.319	8.110	8.195
Muziek	10.406	12.809	13.216
Theater	4.376	6.512	7.741
Diverse disciplines	15.523	15.842	21.306
Gemeenschapscentra	5.376	7.313	9.812
Totaal	41.000	50.586	60.270

Men zou ervan kunnen uitgaan dat het gebruik per sector en de evolutie van dit gebruik een onderdeel is van het (beoogde) **effect**. Dit is slechts gedeeltelijk correct.

Uit de beschikbare gegevens kan men de evolutie afleiden voor de verschillende sectoren. Er is een duidelijke toename van het gebruik van de cultuurwaardebon binnen elke sector. Ruim gesteld voldoet het initiatief van de directie Cultuur aan de vooropgestelde strategische en operationele doelstelling nl. het bevorderen van cultuurparticipatie in Brussel. De cultuurwaardebon mist dus niet aan impact.

Strikt genomen biedt dit overzicht slechts weinig informatie over de concrete realisatie van de vooropgestelde doelstellingen. Het is intussen meerdere malen empirisch aangetoond dat hoe hoger de opleiding en het daaruit volgend beroepsstatus en inkomen, hoe hoger de deelname aan het culturele leven is. De cultuurwaardebon zou hierdoor een 'pervers' effect kunnen hebben nl. doordat de meerderheid van de aanvragers (bij de groep 'individuen') net die mensen zijn die de cultuurwaardebon het minst nodig hebben. Recente studies (2003) alsook de gegevens van de directie Cultuur wijzen tevens aan dat acties zoals de cultuurwaardebon vooral scholen en jongeren aanspreken en in beperkte mate de achtergestelde categorieën en de niet Europese allochtonen. Doch het zijn net deze twee laatste groepen die worden geaccentueerd op het operationele niveau. Desalniettemin blijkt uit het adressenbestand van de cultuurwaardebon dat minimum 30% van de aanvragers van vreemde origine is. Deze groep

bestaat uit weinig consequente gebruikers die dikwijls slechts een keer, een of twee bonnen aanvragen en deze vaak niet gebruiken. Het betreft vooral twintigers uit Brussel³⁵.

Ook op het niveau van de verenigingen (als aanvrager) kan zich een ‘pervers’ effect voordoen. Verenigingen kunnen de bon misbruiken om een luik van hun programmatie mogelijk te maken of een eigen programmatie te realiseren. Daarenboven zijn tal van culturele instellingen enkel gericht op het werven en het behouden van een publiek dat nauw aansluit met hun programmatie. De zeer interessante studie, gemaakt door het communicatie- en adviesbureau Link Inc³⁶ wijst dit tevens aan.

E. Conclusie

Er is een duidelijke samenhang tussen de strategische en operationele doelstellingen. Informatie, die men zou kunnen bestempelen als doelmatigheidsinformatie, over de aanvragen en het gebruik van de cultuurwaardebon wordt zorgvuldig verzameld binnen de directie Cultuur. Ze biedt een basis om de impact (korte en middellange termijn) van het initiatief na te gaan en op te volgen doch biedt onvoldoende informatie om het effect (lange termijn), opgenomen in de strategische doelstellingen, te meten. Het ontbreken van duidelijke indicatoren, in de operationele doelstellingen, bemoeilijkt tevens het meten van het effect. Zo is het o.a. niet mogelijk om na te gaan, zoals in het beleidsplan vermeld staat, of de cultuurwaardebon die groep van mensen bereikt (of niet bereikt) die hem het meest nodig heeft: de maatschappelijk kwetsbaren, andere culturen, ...

In de bijlagen van dit rapport werd een poging ondernomen om de cohesie tussen actoren, processen en doelstellingen in het kader van culturele participatiebevordering (via de cultuurwaardebon) in een *strategische kaart* te gieten. Ook werd getracht om de strategische en operationele doelstellingen, alsook de instrumenten en financiële middelen die worden aangewend om deze te bereiken, deels volgens de ‘regels’ van een prestatiebegroting weer te geven.

³⁵ Link Inc, Onderzoek naar de toekomstperspectieven voor de campagne cultuurwaardebon, 2003, p. 49

³⁶ Ibidem

3.1.3. De directie Welzijn en Gezondheid - Stedenfonds Brussel

Initiatieven in het kader van de Stedenfonds Brussel kaderen in de activiteiten van de dienst Stedelijk Beleid binnen de directie Welzijn en Gezondheid.

In 2003 hield het Sociaal Impulsfonds (SIF) op te bestaan. Het SIF werd opgenomen in het Stedenfonds (STEF). Met het Stedenfonds wil de Vlaamse Regering in 2 grootsteden, 11 centrumsteden en Brussel hoofdstad (via de VGC) de stadsvlucht tegengaan en het democratisch draagvlak verhogen. Hiervoor worden voor de periode 2003-2007 overeenkomsten afgesloten tussen de Vlaamse en de stedelijke overheden.

De Vlaamse Gemeenschap sloot met de VGC een **beleidsovereenkomst** af. In deze overeenkomst staan vijf strategische doestellingen die de VGC, in het kader van het Stedenfonds, dient na te streven. Elke strategische doelstelling wordt onderverdeeld in meerdere operationele doelstellingen, deze doelstellingen worden bestempeld als ‘voldoende SMART³⁷’. Tevens worden ook de middelen die kunnen worden aangewend om de doelen te realiseren en indicatoren opgesomd om de maatschappelijke effecten te meten.

A. Maatschappelijke situatie

De algemene **strategische doelstelling**, opgenomen in de audit, van de **directie** is:

- het verrichten van beleidsvoorbereidend, beleidsuitvoerend en beleidsevaluerend werk om de doelstellingen van het beleid te realiseren op het vlak van welzijn en gezondheid;
- inhoudelijke sturing naar de beleidsdomeinen en de diensten in functie van de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering;
- bijdragen tot de communicatie met beleid en werkveld;
- bijdragen tot de visieontwikkeling en het realiseren van de missie en de doelstellingen van het geheel van de instelling;
- organisatie en beheer van de directie in functie van de doelstellingen en de voorbereiding en opvolging van beleidsbeslissingen;
- meewerken aan en implementeren van horizontale projecten en activiteiten binnen de administratie.

³⁷ Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realiseerbaar en Tijdsgebonden

De **strategische doelstelling** van de dienst **Stedelijk beleid** is: het beleid ondersteunen bij het uitbouwen van een inclusief en coherent beleid in een grootstedelijke context door middel van het samenleven in een multiculturele realiteit, het verbeteren van de leef- en omgevingskwaliteit van achtergestelde buurten en het scheppen van kansen om maatschappelijke achterstelling van mensen en groepen op te lossen of te voorkomen.

Er worden zeven operationele doelstellingen afgeleid van deze strategische doelstelling, waaronder een algemene en een per werkeenheid (zes werkeenheden).

De operationele doelstelling voor de **cel Stedenfonds** is: de implementatie van het stedenbeleid van de Vlaamse Gemeenschap in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest via het stedenfonds.

Voor dit stagerapport werd geopteerd om strategische doelstelling 2 – operationele doelstelling 6 te bespreken en dit op basis van de voortgangsrapporten 2003 die worden gemaakt door de betrokken dienst.

Strategische doelstelling 2 (SD2): het verwerven van een minimumkwalificatie, als basis voor levenslang en levensbreed leren, bevorderen door een voldoende ruim en gedifferentieerd netwerk van onderwijs- en opleidingsvoorzieningen uit te bouwen.

Operationele doelstelling 6 (OD6): de VGC creëert en ondersteunt opleiding, werkervaring en tewerkstelling in gemeenschapsvoorzieningen

B. Input

Voor de realisatie van de verschillende doelen in het kader van het Stedenfonds wendt de VGC naast Stedenfondsmiddelen ook ‘eigen’ middelen en middelen van de ‘social profit’ aan.

Voor de realisatie van SD2 voorziet men:

- 2.432.000 EUR uit het Stedenfonds
- 5.472.314 EUR ‘eigen’ middelen
- andere middelen

Specifiek voor de realisatie van OD6 werd er in 2003, voor personeels- en werkingskosten, 538.000 EUR begroot. Het volledige bedrag werd vastgelegd (gereserveerd), 397.500 EUR hiervan (73,8 %) werd effectief uitgegeven (aangerekend).

Deze 538.000 EUR is samengesteld uit DSP³⁸-middelen (VGC), middelen van de ‘social profit’ en middelen van de Vlaamse Gemeenschap.

De verdeling van deze middelen is terug te vinden onder het volgende punt (Output).

C. Output

Het programma ‘Doorstromingsprojecten’ (DSP)

Voor de bijpassing van 60 DSP-plaatsen (op de 150 DSP-plaatsen die worden voorzien) wordt een bedrag van **100.000 EUR** begroot.

Het bedrag per tewerkgesteld DSP-personeelslid (per maand) wordt als volgt samengesteld:

basispremie: 277,64 EUR

aanvulling bij lage integratiepremie 223,10 EUR

aanvulling indien bediende 30,99 EUR

Verenigingen

Buurtwerk Molenbeek Centrum vzw	2 DSP-plaatsen
Sociaal vervoer Brussel vzw	2 DSP-plaatsen
Stads ² vzw, Kurasaw Productiebureau	5 DSP-plaatsen
Stads ² vzw, kinderdagverblijf Olina	4 DSP-plaatsen
Buurtsport Brussel vzw	12 DSP-plaatsen
Schoolinterventieteam vzw	12 DSP-plaatsen
Sociaal verhuurkantoor Baïta vzw	2 DSP-plaatsen
Familiehulp vzw	15 DSP-plaatsen
Solidariteit voor het gezin vzw	5 DSP-plaatsen
Casa Blanco vzw	1 DSP-plaats
Totaal	60 DSP-plaatsen

³⁸ DSP = doorstromingsproject (doorgaans een erkende opleiding die uitzicht biedt op een tewerkstellingsplaats)

Eenmalige bijpassing GECO³⁹ (werkingsmiddelen) voor volgende initiatieven

Centrum voor Sociale Stadsontwikkeling Brussel	Schoolinterventieteam (6 GECO's)	6.660 EUR
Cyclo vzw	Cyclo (2 GECO's)	4.957 EUR
Buurtsport Brussel	Buurtsport (3 GECO's)	3.718 EUR
Buurtwerk Chambéry	Chato klusjesploeg (1 GECO)	1.500 EUR
Emancipatie Via Arbeid (EVA)	www.kureghem.net (7 GECO's)	12.000 EUR
Centrum voor Sociale Stadsontwikkeling Brussel	Kinderopvang Olina - Molenbeek (1 GECO)	2.643 EUR
CAW Archipel	Jobtraject (1 GECO)	4.098 EUR
Centrum voor Sociale Stadsontwikkeling Brussel	Kurasaw coachproject (1 GECO)	2.094 EUR
KAV	Intercultureel verenigingsleven (0,25 GECO)	120 EUR
Totaal	22,25 GECO's	37.790 EUR

Ondersteuning opleidings-, werkervarings- en tewerkstellingsinitiatieven

<i>Mobiliteit</i>	
Sociaal vervoer Brussel vzw / Sociale vervoerdienst	Zie SD4-OD3
Cyclo vzw / Dynamo	7.285 EUR (eenmalige huurtussenkomst) 14.018 EUR
<i>Kinderopvang</i>	
Stads ² vzw / Olina	Zie SD4-OD2
EVA vzw / IBO Buiteling	19.212 EUR (social profit) 5.577 EUR
EVA vzw / Elmer	Zie EVA-buitendiensten
<i>Zorg en schoonmaak</i>	
Familiehulp vzw	Pm
Solidariteit voor het gezin vzw	Pm
SVK Baita vzw	Pm
EVA vzw /	23.317 EUR

³⁹ Gesubsidieerde contractuelen. Aanvankelijk bedoeld om werkzoekenden arbeidservaringen te laten opdoen

Thuiszorg	(social profit) 5.577 EUR
EVA vzw / Buurtdiensten	52.800 EUR (social profit) 11.154 EUR
<i>Sport</i>	
Buurtsport Brussel vzw / Buurtsportanimatoren	25.120 EUR (social profit) 5.577 EUR
<i>Klusjesploeg en renovatie</i>	
Stads ² vzw/ Schoolinterventieteam	Zie SD2-OD3
HOBO vzw / Préfix	Zie SD4-OD3
Buurtwerk Molenbeek Centrum vzw / Opleiding en werkervaring klusjesdienst / wijkwerking	13.060 EUR (social profit) 2.788 EUR
Casa Blanco vzw / Werkervaring in plafonerings- en isolatie- technieken	66.409 EUR (social profit) 3.718 EUR
Buurtwerk Chambéry vzw/ Chato renovatiedienst / klusjesploeg	19.620 EUR (social profit) 5.577 EUR
Atelier Groot Eiland vzw / Heksenketel en klimop	40.283 EUR (social profit) 12.269 EUR
Huurdersunie Anderlecht Kuregem / Buurtbeheersproject	18.608 EUR (social profit) 5.577 EUR
GC Elzenhof / SET	10.747 EUR (social profit) 3.718 EUR
<i>Informatie- en communicatietechnologie</i>	
Stads ² vzw / Kurasaw production	17.314 EUR (social profit) 2.788 EUR
EVA vzw / www.kureghem.net	8.208 EUR
<i>Sociale horeca</i>	
EVA vzw / Elan	Zie EVA buurtdiensten

<i>Andere</i>	
Recyclart vzw / Horeca, houtbewerking, metaalconstructie, renovatie	Zie SD1-OD3 en SD3-OD3
Totaal	400.321 EUR

Per initiatief wordt een samenvattende projectverslag opgemaakt (per vzw). Deze verslagen zijn terug te vinden in de voortgangsrapporten van de dienst Stedelijk beleid.

Slechts twee vzw's zullen in dit stagerapport summier worden besproken met als doel de strategische doelstelling 2 en de operationele doelstelling 6 van het Stedenfonds Brussel te illustreren.

Elk projectverslag wordt op een min of meer uniforme manier opgemaakt en bevat volgende elementen:

1. Beknopte omschrijving van het opleidings-, werkervaring of tewerkstellingsluik
2. Doelgroep
3. Omkadering
4. Resultaten kwantitatief
5. Traject
6. Behaalde kwalificaties/attesten/diploma's
7. Geleverde dienstverlening
8. Structurele verankering
9. Overzicht samenwerking met andere partners/overheden
10. Succesfactoren en knelpunten, planning en bijsturing

Zo wenst de vzw **Sociaal Vervoer Brussel (SVB)** via haar project 'het aanbieden van aangepast vervoer voor mensen met mobiliteitsproblemen', langdurige werkzoekenden via GECO, DSP en 'artikel 60'⁴⁰ werk en werkervaring aanbieden. De klemtoon ligt voornamelijk op de arbeidsattitude (op tijd komen, afspraken nakomen, klantvriendelijkheid, ...). Specifiek aan de werking van deze vzw is dat ze zich richt tot werklozen die een aversie hebben van school-

⁴⁰ De bedoeling van een tewerkstelling 'artikel 60' is om mensen die uit de arbeidsmarkt zijn weggevallen terug in te schakelen in het stelsel van de sociale zekerheid en in het arbeidsproces. Dit gebeurt door tussenkomst van het OCMW.

se situaties. Derhalve wordt er een reële werksituatie aangeboden waarbij de gevolgen van iemands professionele beperkingen duidelijk zichtbaar worden. Het doel is via deze bewustwording de attitude van de werkzoekenden te veranderen.

De vzw werkt met werkzoekenden tussen 22 en 61 jaar waarvan de scholing varieert van ongeschoold tot hoger technisch of algemeen secundair onderwijs. De werkloosheidsduur situeert zich tussen 6 maanden en 6 jaar. 20 tot 30 % van de doelgroep is van allochtone origine. Sociaal Vervoer Brussel werkt o.a. samen met de Vlaamse overheid, de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA), het palliatief centrum van het Academisch Ziekenhuis in Jette (AZ-VUB), ...

De vzw **Cyclo** wil via haar project 'Dynamo' laaggeschoolde, langdurige werklozen uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, tewerkstellen en ze tevens inwijden in de fietsenmechanica, lichte metaalbewerking, recyclage, stock- en magazijnbeheer en verkoop. De doelgroep voor dit project wordt als volgt omschreven: 'personen met nauwelijks positieve ervaringen, noch in het onderwijs, noch op de arbeidsmarkt, noch in andere domeinen van het leven'.

Van de kandidaten wordt verwacht dat ze de nodige bereidwilligheid aan de dag leggen om te werken en te leren ('training on the job'). Ook hier ligt de klemtoon op de attitude nl. stiptheid, orde, netheid, enz.

De vzw werkt o.m. samen met Jeugd en Stad, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de gemeente Molenbeek, de federale overheid, ...

Zoals kan worden afgeleid uit het volgende overzicht beschikt de vzw Sociaal Vervoer Brussel over twee DSP's (mede gefinancierd door de VGC), zeven GECO's en twee 'artikel 60' -plaatsen. De instroom van kandidaten (16) ligt hoger dan het aantal beschikbare plaatsen (11), dit in bijzonder voor de DSP en 'artikel 60' -plaatsen, waar het aantal kandidaten twee maal hoger ligt dan voorzien.

Uit ditzelfde overzicht blijkt dat vier van de zestien deelnemers afhaakten en elf kandidaten de gestarte actie verder hebben gezet. M.a.w. bijna 69 % van de deelnemers vervolgde de actie.

Ook de resultaten van het Dynamo project van de vzw Cyclo kunnen worden afgeleid uit het volgende overzicht. De vzw beschikt over acht DSP-plaatsen en een 'artikel 60'-plaats.

De instroom van vijf kandidaten bevat een artikel 60 en vier DSP-plaatsen (50 %). Bijgevolg zit de vzw een eind verwijderd van de acht DSP-plaatsen waar het over kan beschikken.

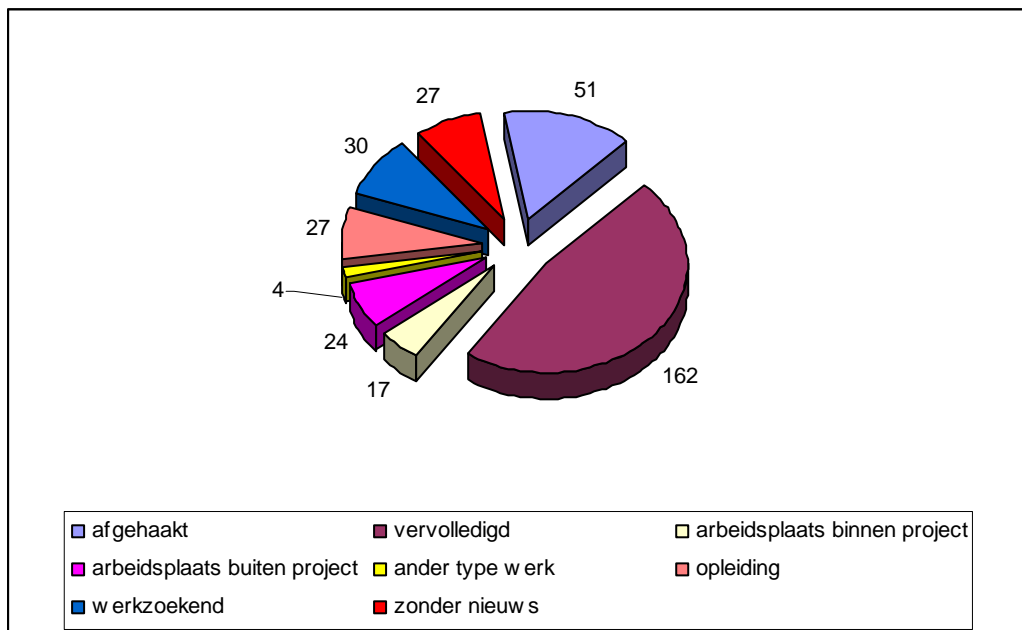
De kandidaat 'artikel 60' haakte voortijdig af en slechts twee van de DSP-kandidaten (50 % op basis van de ingevulde plaatsen en 25 % op basis van het beschikbaar aantal plaatsen) vervolgde de actie.

Zulke analyse kan van elke deelnemende vzw worden gemaakt op basis van de projectverslagen.

D. Impact en effect

Globaal was er voor het volledige werkjaar 2003 (op 316 beschikbare plaatsen) een instroom (deelname aan de projecten) van **343** kandidaten (+ 8,5 %):

- 51 personen (15 %) haakte voortijdig af;
- 162 personen (**47 %**) vervulde het traject;
- 17 personen (5 %) stroomde door naar een betaalde arbeidsplaats binnen het project;
- 24 personen (7 %) stroomde door naar een betaalde arbeidsplaats buiten het project;
- 4 personen (1 %) stroomde door naar en ander type van werk;
- 27 personen (8 %) stroomde door naar een opleiding;
- 30 personen (9 %) zijn werkzoekend
- 27 personen (8 %) lieten niets meer van zich horen.



Uit het voortgangsrapport en de uniforme projectverslagen blijkt dat de realisatie van de vooropgestelde doelstellingen (strategische doelstelling 2 – operationele doelstelling 6) vorm krijgt. Zo wordt er door de VGC voorzien in 60 DSP-plaatsen met, in de meeste gevallen, op de ‘werkvloer’ de nodige omkadering en dit in de sectoren mobiliteit, kinderopvang, thuiszorg, buurtdiensten, klusjesploeg, renovatie en ICT-initiatieven. Verschillende van deze, door de VGC ondersteunde, initiatieven beogen duidelijk een gedifferentieerde opleiding, werker-
varing en/of tewerkstelling van laaggeschoolden waarbij minimumkwalificaties kunnen worden verworven. Het voorzien in de tewerkstelling van een 100-tal laaggeschoolden met het oog op een langdurige tewerkstelling wordt hier zonder twijfel geconcretiseerd. De impact van het gevoerde beleid is duidelijk.

De vraag of het gewenste effect nl. het verhogen van de arbeidsmarktpositie hierdoor wordt bereikt is nog voorbarig. Er kan alleszins worden gesteld dat de inzet veelbelovend is en men op basis van de opgenomen indicatoren (werkloosheidsgraad, activiteitsgraad en werkzaamheidsgraad in de Brusselse gemeenten) en de nodige opvolging, o.a. van de deelnemers, op termijn tot een concrete effectenmeting zal kunnen overgaan.

E. Conclusie

Ondanks de m.i. te uitgebreide en overdonderende strategische doelstelling op directieniveau, bestaat ook hier een samenhang tussen de strategische doelstelling van de dienst Stedelijk beleid en de strategische doelstelling 2 en operationele doelstelling 6 van het Stedenfonds Brussel. Deze heldere doelstellingen kunnen als voldoende SMART⁴¹ worden bestempeld. Er worden tevens indicatoren aangereikt die op termijn zullen worden gebruikt om het effect van het gevoerde beleid te meten.

Een voortgangsrapport is in het kader van een doelmatigheidsanalyse een zeer interessant gegeven. Inderdaad, het maken van zulke documenten is tijdrovend omwille van de bijna permanente opvolging. Desalniettemin biedt het de mogelijkheid om (jaarlijks) gericht te rapporteren over het gevoerde beleid wat op zijn beurt de opportuniteit biedt om het beleid te evalueren en indien nodig bij te sturen. De integriteit van de door de ondersteunde organisaties geleverde informatie dient te worden gewaarborgd. Zoniet verliest zulk voortgangsrapport aan waarde. Een regelmatige controle op het werkveld lijkt dan ook wenselijk.

⁴¹ Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realiseerbaar en Tijdsgebonden

In de verschillende ‘nevenrapporten’ treft men eveneens een financieel rapport aan (zie bijlagen). Dit rapport is zeer accuraat en steunt grotendeels op gegevens uit de VGC boekhouding. Ook hier zou voor een efficiëntere opvolging een analytische component wenselijk zijn; want de aan deze projecten gekoppelde rechtstreekse en onrechtstreekse kosten kunnen niet allemaal (nauwkeurig) worden afgeleid.

Al deze zorgvuldig opgestelde en bewaarde informatie geeft een beeld weer van de concrete realisaties voor het jaar 2003 alsook van de impact van het gevoerde beleid. De informatie geeft helaas geen gesynthetiseerde evolutie weer in de tijd (eerdere realisaties en financiële inputs) zoals dit bijvoorbeeld het geval is bij de cultuurwaardebon. Een (jaarlijkse) vergelijking (benchmark) met andere steden zou hier eveneens interessant kunnen zijn.

3.1.4. De directie Onderwijs – Imagica vzw voor mediavorming

A. Maatschappelijke situatie

De algemene **strategische doelstelling** van de directie Onderwijs is: ‘De algemene leiding en organisatie van de directie gebeurt in functie van de doelstellingen van het beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend werk, de beleidsevaluatie en implementatie van de activiteiten van en naar de directie binnen het geheel van de VGC-administratie’.

Strategische doelstelling van de dienst Algemeen Onderwijsbeleid (werkeenheid Subsidies): ‘De ondersteuning en uitbouw van een gedifferentieerd kwantitatief aanbod van Nederlandstalig onderwijs in al zijn vormen, aanvullend bij het onderwijsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap’.

Deze strategische doelstelling wordt geconcretiseerd in een **operationele doelstelling**: ‘De uitbouw van een subsidiebeleid o.a. ter ondersteuning van projecten (scholen, verenigingen, ...) ter inhoudelijke ondersteuning van de onderwijsinstellingen en het gebruik van de positieve mogelijkheden van Brussel’.

Het **instrument** ter ondersteuning van dit beleid is de overdracht van financiële middelen m.a.w. subsidies.

In de begroting (2004) valt het hoofdstuk Onderwijs (400-410) op door de inhoudelijke uitgebreide omschrijving van haar beleidsperspectieven. Doch over subsidiëring van projecten wordt slechts weinig vermeld: ‘De bestaande verordeningen en reglementen inzake subsidiëring worden geëvalueerd door de subsidiecommissie in samenspraak met onderwijsdeskundigen. In afwachting van een evaluatie en een eventuele heroriëntatie worden de bestaande projecten ter kwalitatieve ondersteuning van het Nederlandstalig onderwijs verder ondersteund’.

Noch in de geformuleerde doelstellingen noch in de omschrijving van het beleid worden te bereiken doelen vermeld en bijgevolg ook geen indicatoren aangereikt om de mate van realisatie van de vooropgestelde doelen te meten.

De **vzw Imagica** staat reeds 10 jaar lang als initiatiefnemer van mediavorming in de Nederlandstalige Brusselse, basis en vooral secundaire, scholen in voor de coördinatie en de pedagogische begeleiding van verschillende projecten. De vzw wil een ondersteunende, adviseerende en aanvullende rol spelen t.a.v. het vak media- en beeldvorming. Binnen het onderwijs wordt beeldvorming weinig of niet besproken; er is zelfs in toenemende mate sprake van een soort analfabetisme bij leerkrachten op het vlak van beeldvorming en dit in tegenstelling tot jongeren die zij horen op te leiden, aldus Imagica.

Beeld- en mediavorming is een veelomvattende term. Mediavorming biedt jongeren inzicht in de werking van de media. Door hen zelf mediaboodschappen te laten maken hoopt Imagica hen op te voeden tot bewuste, kritische en actieve mediaconsumenten. Via beeldvorming wil Imagica de jongeren laten kennis maken met hoe media in de praktijk werkt, hoe er met beelden en met woorden kan worden gemanipuleerd.

Het einddoel van Imagica is media- en beeldvorming vakoverschrijdend te integreren, te verankeren in het lessenpakket.

B. Input

Van bij de aanvang werd Imagica, voorheen MOC, gesubsidieerd vanuit de directie Onderwijs. De subsidie bedroeg in de tweede helft van de jaren '90 ongeveer 75.000 EUR. Door de geleidelijke uitbreiding van het aanbod van de vzw nam ook de subsidie toe, tot 99.000 EUR. Sedert 2000 biedt Imagica eveneens mediavormingsprojecten aan voor de jeugd- en welzijnssector en wordt ze hiervoor eveneens gesubsidieerd door de directies Cultuur en Welzijn en Gezondheid.

In dit onderdeel zal enkel rekening worden gehouden met de middelen verstrekt door de directie Onderwijs. Evenwel dient er rekening te worden gehouden met de invoering van de loonharmonisering in het kader van de Social Profit-akkoorden en dit vanaf 2003.

Begrotingskrediet (per schooljaar)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Werking</i>	97.000	99.000	99.157	99.000	20.000	20.910
<i>Loon</i>					72.760	78.090
<i>Social Profit</i>					18.240	19.614
<i>Totaal</i>	97.000	99.000	99.157	99.000	111.000	118.614

Tot en met de begroting 2004 werden de middelen vanuit de directie Onderwijs voorzien op het begrotingsartikel 41003/332-02. De middelen in kader van de Social Profit worden voorzien op het artikel 400/415-01.

Hoewel de advieswerkgroep Onderwijs in 1999 en in 2004 duidelijk aangaf dat, met alle waardering voor de kwaliteit van het aanbod van Imagica, een verhoging van het subsidiebedrag niet tot de prioriteiten behoorde, is het duidelijk dat dit wel het geval was voor 2003 en 2004, vooral dankzij de middelen uit de Social Profit.

Imagica levert jaarlijks een vrij duidelijk organisatorisch, inhoudelijk en financieel verslag. In dit financieel verslag worden de kosten gedetailleerd toegelicht. Zo worden de personeelskosten en de werkingskosten berekend op basis van de effectieve werkverdeling (aandeel VGC). Het 'boekhoudkundig' resultaat wordt eveneens verantwoord. Het financieel verslag wordt verder aangevuld met een financieel overzicht en een overzicht per project:

Schooljaar 2002-2003	Budget	Voorlopige afrekening	Eindafrekening
Personeelskosten			
Lonen		40.796,04 EUR	39.098,15 EUR
Sociale lasten		33.849,27 EUR	34.182,05 EUR
Maaltijdcheques		2.780,24 EUR	2.825,10 EUR
Verplaatsingskosten		3.552,33 EUR	3.621,51 EUR
Verzekering		2.272,62 EUR	2.576,19 EUR
Subtotaal	75.538,03 EUR	83.250,50 EUR	82.303,00 EUR

Werkingskosten			
Algemeen	12.435,67 EUR	12.435,69 EUR	
Projectkosten	4.957,87 EUR	4.957,87 EUR	
Subtotaal	17.393,54 EUR	17.393,54 EUR	26.265,30 EUR
TOTAAL	92.976,57 EUR	100.604,06 EUR	108.568,30 EUR

Project (2002-2003)	Personeelskost	Werkingskosten
Videopost	9.331,44 EUR	5.078,98 EUR
Check it!	5.370,97 EUR	2.195,21 EUR
't Kan!	11.109,27 EUR	3.795,86 EUR
't Mag!	43.932,92 EUR	10.267,32 EUR
Extra (Cinema Imagica, distributie)	4.316,78 EUR	977,86 EUR
Omkadering (coördinatie en administratie)	8.241,62 EUR	3.950,07 EUR
TOTAAL	82.303,00 EUR	26.265,30 EUR

C. Output

Met de subsidie die Imagica ontvangt van de VGC wil ze het volgende realiseren (schooljaar 2002-2003):

- projecten:
 - Videopost (3^{de} graad basisonderwijs):
 - *krachtlijnen*: communicatie, kleinschaligheid, inpasbaarheid in projectwerking, uitwisseling met andere scholen in binnen- en buitenland;
 - *werkvorm*: de klas maakt een videobrief op basis van een zelfgekozen thema en richt zich tot een persoon, klas of school;
 - de gemaakte videobrief wordt vertoond tijdens de slotdag van de onderwijsprojecten in een Brusselse bioscoop;
 - *praktisch*: 8 tot 10 vijfde- en zesdejaars uit de Brusselse lagere scholen kunnen deelnemen

- Zwartwit (multimedia project secundair onderwijs):
 - *werkvorm*: de klas maakt een webreportage of –dagboek op basis van een zelf gekozen onderwerp. Foto's en teksten worden hierin geïntegreerd en belichten. Er worden eveneens twee korte video-opnames voorbereid.
 - de afgewerkte webreportage wordt op de Imagica-website of op de schoolsite geplaatst;
 - *praktisch*: 4 tot 6 eerste- en tweedejaars uit het secundair onderwijs
- 't Kan! (2^{de} graad secundair):
 - *krachtlijnen*: beeldtaal- en scenarioproject;
 - *werkvorm*: elementair en kleinschalig, gericht op audiovisueel schrijven en aansluitend bij de bestaande leerstof (verhalen analyseren en schrijven);
 - een van de scenario's wordt tijdens de paasvakantie verfilmd door een ploeg jongeren van 't MAG en GNARP (een permanent jongeren media-atelier van Imagica);
 - *praktisch*: alle tweedegraadsklassen van de Nederlandstalige Brusselse secundaire scholen kunnen deelnemen. Er is ruimte voor 12 klassen, per school kunnen maximaal een derdejaars- en een vierdejaarsklas deelnemen.
- 't Mag (3^{de} graad secundair):
 - *krachtlijnen*: mediavormingsproject voor de derde graad van het secundair onderwijs dat de combinatie maakt tussen de audiovisuele taalverwerving, realisatie, vertoning en verspreiding in binnen- en buitenland;
 - *werkvorm*: de deelnemende klassen bedenken een verhaal en schrijven dit uit in een synopsisvorm (korte schets), deze laatste wordt gejureerd. De geselecteerde klassen maken op basis van hun synopsis een videokortfilm. De videokortfilms gaan in première tijdens Cinema Imagica;
 - praktisch: alle derdegraadsklassen kunnen deelnemen. 6 (geselecteerde) klassen maken een videokortfilm.
- PiXL
 - *krachtlijnen*: PiXL is het internationale luik van het mediavormingsproject. PiXL werkt op twee terreinen (distributie en workshop).
 - *Werkvorm*:

- Internationale distributie: jongerenproducties van verschillende landen worden uitgewisseld, verspreid en vertoond via verschillende kanalen in binnen- en buitenland. De producties worden ook naar diverse jongerenfestivals en televisiezenders in binnen- en buitenland verzonden;
 - Internationale workshop: jongeren worden in workshopverband uitgewisseld met buitenlandse partnerorganisaties. De deelnemers krijgen de kans om tijdens een internationale workshop hun ervaringen te delen en uit te breiden.
- ondersteunende activiteiten:
 - een infodag voor alle projecten;
 - vormingsmomenten voor leerkrachten;
 - ontwikkelen van handleidingen en productiedossiers;
 - een digitale nieuwsbrief;
 - een slotactiviteit;

Projecten	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Videopost	13 lagere scholen	7	12	10	8
t'Kan	7 secundaire scholen	5	12	4	
t'Mag	15 secundaire scholen waarvan 8 een kortfilm maakten	13 waarvan 8 een kortfilm maakten	8 waarvan 5 een kortfilm maakten	9 waarvan 7 een kortfilm maakten	8 waarvan 4 een kortfilm maakten
PiXL	doorgegaan	doorgegaan	doorgegaan	doorgegaan	doorgegaan
Check it				6 waarvan 2 afgewerkt	
Mediakit (Check it + t'Kan)					6

Een vergelijking van de gegevens opgenomen in de bovenstaande tabel met de door de vzw vooropgestelde deelname van scholen, laat toe af te leiden dat enkel voor het project t'Kan de realisatie, met uitzondering van het schooljaar 2001-2002, onder het vooropgestelde niveau ligt.

D. Impact en effect

Een aantal realisaties werden (periode 2002–2003) vertoond op de drie belangrijkste jongeren-media-festivals:

- zo stonden in november 2002 twee 't Kan en een 't Mag filmpjes op het voorprogramma van gereputeerde Europese langspeelfilms in de UGC-Brouckère (cinema-complex in Brussel centrum);
- eveneens in 2002 'vertegenwoordigde' Imagica, met haar audiovisuele en multimedia-jongerenproducties, Vlaanderen tijdens een workshop- en uitwisselingsdag in de Sint Gorikshallen (Brussel);
- in april 2003 werden vier 't Mag en twee 't Kan filmpjes vertoond op het festival 'Audiovisuel et Ecole' in Boedapest (Hongarije). Dit is een samenwerkingsverband tussen de ministeries van Onderwijs van alle deelnemende landen binnen de Europese Unie. Twee van de Imagicaproducties werden hier bekroond twee andere projecten kregen een speciale vermelding van de jury.

Er werden daarenboven filmpjes vertoond op het Franstalige jongerenfestival Bruxelles Babel.

Tijdens de Vlaamse Onderwijsdagen (Flanders Expo Gent) werden de projecten 't Mag en 't Kan voorgesteld aan de hand van twee productiedossiers.

In het kader van PiXL namen, in 2002, een groep deelnemers samen met Imagica deel aan de 'Internationaler Fernsehworkshop Berlin 2002'.

E. Conclusie

Reeds meer dan tien jaar wordt de vzw Imagica, in het kader van mediavorming in Nederlandstalige Brusselse scholen, door de VGC gesubsidieerd. Het einddoel van Imagica is media- en beeldvorming vakoverschrijdend te integreren, te verankeren in het lessenpakket. Men kan zich m.i. terecht de vraag stellen of deze verankering niet reeds een feit had moeten zijn. Verder worden er slechts weinig concrete, operationele, doelstellingen en indicatoren gedefinieerd. Hierdoor is het moeilijk om de impact van de activiteiten na te gaan en vooral hun effect te meten.

Evenwel worden de Imagica-projecten gekenmerkt door de praktische en ervaringsgerichte aanpak alsook door de betrokkenheid van de leerlingen. Op die wijze tracht de vzw de kloof tussen het overweldigend media-aanbod en het media-actief zijn te dichten. Via de verschillende projecten en de deelname aan internationale multimedia-evenementen alsook door haar aanwezigheid op nationale en internationale fora bewerkstelligt deze vzw een duidelijke uitstraling van haar realisaties en de participerende scholen.

Hoewel de pedagogische projecten van Imagica algemeen worden beschouwd als kwaliteitsvol, vergen ze een grote tijdsinvestering van de deelnemende, vooral secundaire, scholen. Uit andere documenten blijkt tevens dat het meestal dezelfde scholen zijn die zich elk jaar inschrijven voor dezelfde projecten.

De beperkte deelname van lagere scholen aan de projecten wordt negatief ervaren. Dit is niet onbelangrijk daar het net die groep van kinderen is die steeds vaker wordt geconfronteerd met media in al haar vormen.

De zes voorbije jaren ontving de vzw, enkel vanuit de directie Onderwijs, 623.000 EUR aan subsidies; de personeelskost vormt hier kennelijk het grootste aandeel. De projecten worden blijkbaar vooral gedragen door het Imagica-personeel.

Zoals o.a. de advieswerkgroep (subsidiecommissie) Onderwijs stelde in een verslag van september 2002, is in het geval van zulke initiatieven - die kleinschalig beginnen en uitgroeien tot grootschalige projecten - waakzaamheid noodzakelijk. Op termijn ontstaat vaak een 'morele afhankelijkheid' tussen in dit geval de VGC en de gesubsidieerde organisatie, zeker wanneer ook tewerkstelling mede wordt gefinancierd. Projectmatig subsidiëren is een tussenoplossing doch leidt op termijn allicht tot spanningen. Indien men verder ingaat op de verankering van mediavorming binnen de leerplannen (en de einddoelen) van het onderwijs, dan is dit een taak van de Vlaamse Gemeenschap en behoort bijgevolg de ondersteuning van een multimediovormingscentrum niet tot de bevoegdheid van de VGC-directie Onderwijs.

3.2. Conclusie praktische toepassing

Beleidsbrieven, collegebesluiten, audits, begrotingen, nota's, studies, rapporten, verslagen, e.d. vormde de basis voor deze analyses. Gespreid over de administratie vindt men heel wat informatie terug m.b.t. projecten, activiteiten, e.d. die kaderen in de missie van de VGC; veel van de gebruikte informatie was op elkaar afgestemd. Ondanks alle informatie blijkt het niet evident te zijn om op basis hiervan 'solitair' vanuit de dienst Financiën, op korte termijn, een doelmatigheidsanalyse door te voeren. Een doelmatigheidsanalyse is duidelijk een werk van lange adem, dient gesteund te worden op directieniveau en vergt een zeer degelijke kennis en inzicht in de te onderzoeken materie, wat op zich een goede samenwerking vereist met de betrokken beleidsdomeinen (directie, dienst, werkveld, ...). M.i. lijkt het dan ook evident dat in de toekomst de dienst Financiën in dit hele gebeuren slechts een aanvullende rol kan hebben o.a. via het verstrekken van accurate financiële (analytische) informatie. De idee, geformuleerd in het Zomerakkoord, over het in het leven roepen van een 'Meet- en Weetcel', eventueel in samenwerking met de Vlaamse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is hoogst interessant. De consolidatie binnen deze cel van enerzijds de door de dienst Financiën geleverde budgettaire/financiële informatie en anderzijds de rapportering, door de beleidsdomeinen, over de inhoudelijke opvolging van de activiteiten en projecten die (rechtstreeks of onrechtstreeks) worden gerealiseerd, zou beslist kunnen worden aangewend om de doelmatigheid van het beleid te analyseren.

Mede dankzij de gevoerde personeelsaudit werden zowel de strategische als operationele doelstellingen van de VGC concreet geformuleerd. Doch ook in de begroting vindt men een aantal duidelijke inhoudelijk geformuleerde beleidsperspectieven terug. Deze inhoudelijke omschrijvingen zijn meestal gebaseerd op de beleidsbrieven van de bevoegde collegeleden.

Er is doorgaans een duidelijk cascadeverloop - afstemming - m.b.t. de missie, de strategische doelstellingen en de operationele doelstellingen. In de vakliteratuur wordt herhaaldelijk gesteld dat doelstellingen SMART geformuleerd moeten worden. Voor de doelstellingen in het kader van het Stedenfonds is dit zonder meer het geval; deze zijn:

Specifiek;

Meetbaar (indicatoren zijn opgenomen);

Aanvaardbaar;

Realiseerbaar;

Tijdsgebonden (deadlines worden vooropgesteld).

Wat de formulering van de (vooral operationele) doelstellingen van de andere directies en diensten betreft, deze voldoen zelden aan alle SMART-criteria. De meeste doelstellingen zijn niet tijdsgebonden en bevatten geen indicatoren waardoor de meetbaarheid in het gedrang komt.

Het duidelijk definiëren van doelstellingen die kaderen in de missie van een organisatie en het opnemen van indicatoren is van essentieel belang voor het voeren van een doelmatigheidsanalyse alsook voor het voeren van een beleid. Missie en doelstellingen zijn de verwoording van de bestaansredenen van een organisatie.

Het belang van het invoeren van een analytische boekhouding wordt ook hier opnieuw benadrukt. De gegevens die uit zulke boekhouding worden gehaald bieden meer inzicht in de financiële kost van activiteiten. Zo zullen o.a. de kosteneffectiviteit, de zuinigheid en de efficiëntie kunnen worden gemeten.

Tenslotte kan m.b.t. tot de behandelde cases worden gesteld dat, louter steunend op de beschikbare documenten, de output en impact (met uitzondering van de vzw Imagica) duidelijk kunnen worden afgeleid. De input daarentegen is onvolledig aangezien deze voornamelijk steunt op ramingen en andere niet analytische gegevens. Van een effectenmeting is in geen van de drie gevallen sprake gezien de ontbrekende informatie (cultuurwaardebon en vzw Imagica) of de nog onvolledige realisatie (Stedenfonds). Bijgevolg kan men op dit ogenblik vooral de doelgerichtheid van het gevoerde beleid nagaan en nog niet de doelmatigheid. De doelgerichtheid alsook de basis voor een doelmatigheidsonderzoek lijken, voor cultuurwaardebon en het stedenfonds, gunstig. In het geval van de vzw Imagica kan men zich de vraag stellen of de vzw, die reeds 10 jaar lang mediavormingsprojecten voor het Nederlandstalig onderwijs in Brussel organiseert en gedurende die periode ook subsidies ontving van de VGC, in haar opzet slaagt.

3.3. Algemeen besluit

Ten gronde kloppen alle begrotingen. Elke regering die zichzelf respecteert, beheerst snel het spel van variabelen zoals een ‘verhoopte’ groei, ‘hogere’ inkomsten, ‘gecontroleerde’ uitgaven, een ‘afnemende’ schuldenlast, ... En als er dan nog rode cijfers in de ramingen en schema's opduiken is er desnoods het redmiddel van de budgettaire *one shot* (kunstmatig verhogen van het budgettaire overschot van het vorige begrotingsjaar, meer middelen overboeken uit de reserves/begrotingsfondsen, ...). En zo knopen we zoals vele organisaties de eindjes weer aan elkaar; op papier tenminste.

Het is bijgevolg vanzelfsprekend dat zulke methode op lange termijn niet kan worden gehandhaafd en dat elke organisatie ooit de nadruk zal moeten leggen op de verantwoordelijkheid van haar sleutelfiguren. **Deugdelijk bestuur** (Government Governance) en optimale kredietaanwending dienen te worden gestimuleerd door responsabilisering van leidinggevendenden, die de beschikbare middelen doelmatig moeten inzetten en zich tegelijk hierover dienen te verantwoorden, alsook van wat men in de literatuur de ‘**empowerment**’ van de medewerkers en het middenkader noemt (de ‘ambtenaar-manager’). Deze krijgen een grotere verantwoordelijkheid inzake het realiseren van de afgesproken resultaten (ouput/outcome) alsook over de budgettaire invulling hiervan. Deze ‘empowerment’ vereist uiteraard een bijzonder personeelsbeleid want er dient continu aandacht te worden besteed aan coaching en opleiding en er dienen, met teams van personeelsleden, resultaatgerichte afspraken te worden gemaakt. **Projectmatig werken** - met projectleiders en projectgroepen - zal dan een essentiële plaats innemen in het organisatorisch gebeuren. Het huidige, disfunctionele, beloningssysteem zal dan ook volledig moeten herdacht en hierop afgestemd worden.

Om projectmatig en resultaatgericht te kunnen werken zijn een duidelijke **missie**, **strategische** en **operationele doelstellingen** noodzakelijk. In de formulering van deze doelstellingen dient rekening te worden gehouden met verschillende criteria (specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realiseerbaar en tijdsgebonden = SMART) en dienen kwalitatieve **indicatoren** te worden geïntegreerd. De financiële middelen en het beschikbaar personeel moeten in overeenstemming worden gebracht met de doelstellingen, die op hun beurt in overeenstemming moeten zijn met de missie van de organisatie.

De bestaande theorieën over **doelmatigheidsanalyse** bieden geen gestandaardiseerde werkmethoden noch pasklare (mirakel)oplossingen. Veel hangt af van de aard van de organisatie

waarop de analyse wordt toegepast. Een globale maatstaf voor doelmatigheid is er niet waardoor men moet aanvaarden dat elke analyse ‘onvolledig’ is.

Overheidsorganisaties moeten elk voor zichzelf evalueren wat zij kunnen leren uit welke ontwikkelingen en hoe zij dit aan de eigen organisatie en situatie kunnen aanpassen. Het bureaucratisch overnemen en toepassen van een of andere trend is gedoemd om te mislukken.

Doelmatigheid hangt nauw samen met **mentaliteit**. De bereidheid om bijvoorbeeld de bestaande werkmethoden of procedures te veranderen kan van essentieel belang zijn in het bereiken van een grotere doelmatigheid. Beleidsverantwoordelijken hebben dan ook de taak deze ‘cultuuromslag’ binnen de administratie mee te bevorderen, aan te moedigen.

De **kosten** (inspanningen) van doelmatigheidsanalyse - prestatiemeting - mogen niet worden onderschat. Doelmatigheidsanalyse is geen ‘mechanistische’ oefening waarbij men op automatische piloot een of ander vast stappenplan dient te volgen. De grootste moeilijkheid voor het aanvatten en doorvoeren van doelmatigheidsanalyse is de onbeschikbaarheid van kant-en-klare ‘oplossingen’.

Indien we prestatiemeting tot het uiterste wensen door te voeren, wat misschien niet verantwoord zou zijn gezien de geringe schaal van onze instelling, dan zouden de kosten niet onbeduidend zijn. Zo zou er een informatie- of informaticasysteem, dat de prestatiegegevens moet verzamelen, bewaren en rapporteren, uitgebouwd moeten worden. Zulk systeem dient te worden ondersteund door gespecialiseerde personeel. Een investering in nieuwe competenties en vaardigheden wordt dan noodzakelijk om het prestatie meten als nieuwe organisatieopdracht te kunnen waarmaken.

Een **onoordeelkundig gebruik** van prestatie-informatie houdt heel wat negatieve effecten in voor de organisatie en voor de individuen die er werken. Zonder een goede communicatie zal er ongetwijfeld veel weerstand zijn en zou dit zelfs kunnen resulteren in ‘productieverlies’ en kwaliteitsproblemen. Prestatie-informatie dient enkel om de doelgerichtheid van activiteiten te meten, niet om het personeel te evalueren.

In de praktijk is het trouwens bijna onmogelijk om alle relevante variabelen te meten. Bovendien zijn niet alle overheidsactiviteiten meetbaar. Het zou al een mooie start zijn indien, zoals in dit stagerapport, de doelgerichtheid zou worden gemeten. Desalniettemin blijft het een noodzaak dat een **analytische component** wordt toegevoegd aan de huidige boekhouding. Pas dan zal het mogelijk zijn om een doorgedreven analyse te kunnen maken van de kosten en

eventuele opbrengsten die aan een bepaalde activiteit, project of organisatorische entiteit verbonden zijn en zal men op die manier een basis hebben om te onderzoeken hoe de efficiëntie van de werking kan worden verbeterd. De invoering en het gebruik van prestatie-indicatoren en -metingen zou binnen het initiatief m.b.t. de invoering van een analytische boekhouding kunnen worden opgenomen.

De VGC administratie beschikt over zeer veel relevante informatie doch deze is enorm verspreid en niet steeds geoptimaliseerd. Het oprichten, zoals vermeld in het Zomerakkoord, van een ‘Meet- en Weetcel’ binnen de administratie, die de diverse beleidsdomeinen moet kunnen voorzien van relevante statistische informatie, is een interessante denkpiste. De **integratie** van de recent ontworpen **begrotingsapplicatie** met de nieuwe (**analytische**) **boekhouding** en de **subsidi databank** zou op dit vlak reeds een goede aanzet zijn.

Een bijkomend punt waar rekening mee dient te worden gehouden binnen de overheid is het probleem van de **asymmetrische informatie**, overheidsmanagers en politici beschikken niet over dezelfde informatie en dus hangt veel af van de dominantie van de partijen (de dominante coalitie). Een aantal auteurs stelden het zo voor : ‘Overheidsmanagers blijven terwijl ministers komen en gaan’.

Het management, in om het even welke sector, staat duidelijke voor de kritische taak de organisatie doelgericht te sturen in een omgeving die gekenmerkt wordt door een toenemende complexiteit en druk. Aangepaste structuren, processen en systemen – kortom een aangepast **beheerscontrolesysteem** – zijn daarbij van doorslaggevend belang om de leden van de organisatie te motiveren teneinde de doelstellingen en de strategieën van de organisatie te realiseren. Daarnaast zijn het meten, rapporteren, evalueren en belonen op basis van financiële en niet-financiële performantie cruciaal in de hedendaagse omgeving. Corporate performance management (een alomvattend controleproces) op basis van een managementsysteem wordt een bijkomende (permanente) uitdaging.

Bibliografie

en geraadpleegde literatuur

- Allison, M. en Kaye, J., Strategic planning for nonprofit organisations, 1997
- Barrow, M. en Wagstaff, A., Efficiency measurement in the public sector: an appraisal. In Fiscal Studies, vol. 10, 1989, p. 72-97
- Blank, JLT & Lovell, CAK, Performance assessment in the public sector, 2000
- Bouckaert, G, e.a. Handboek Doelmatigheidsanalyse. Prestaties begroten. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – KULeuven, Brussel, 271 p.
- Bouckaert, G, e.a. Werkboek Doelmatigheidsanalyse. Prestaties begroten. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – KULeuven, Brussel
- Bouckaert, G. en Auwers T., Prestaties meten in de overheid. Die Keure, Brugge, 205 p.
- Bouckaert, G. en Scheers, B., Internationale trends in de modernisering van de overheidsboekhouding, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie in Vlaanderen, Leuven, 2004, 116 p.
- Bouckaert, G. en Sterck, M., Internationale trends in prestatiemeting bij de overheid, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie in Vlaanderen, 2003, 139 p.
- Bouckaert, G. en Van Dooren, W., Prestaties meten in de Vlaamse Overheid: een verkennende studie, Leuven, 2003, 113 p.
- Bouckaert, G. en Van Nuffel, L., Financieel Overheidsmanagement. Internationale tendensen van begroting, boekhouding en audit, Die Keure, Brugge
- Bruggeman, W., Strategische sturen met de Balanced Scorecard, Maklu, 2003, 203 p.
- Bruggeman, W., The Balanced Scorecard. Building blocks for a Strategy Focused Organisation. Vlerick Management School, Gent-Leuven, 2004, losbladige cursus
- Bryson, J.M. & Roering, W.D., Applying private sector strategic planning in the public sector. Journal of the American planning association LIII, 1, 1987 pp. 9-22
- Bryson, J.M., Strategic planning for public and non profit organizations, San Francisco, Jossey Bass Publishers, 1998, 352 p.
- Hatry, H., Performance measurement. Getting results. Washington DC: The Urban Institute Press, 286 p.
- Lahey, P. Ryder, Evaluating the impact of strategic planning on organizational effectiveness and culture, Institute for Court Management – Court Executive Development Program, Canada, 2001, 109 p.

- Link Inc (communicatie- en adviesbureau), Onderzoek naar de toekomstperspectieven voor de campagne cultuurwaardebon, Brussel, 2003, 91 p.
- Matthijs, H., Overheidsbegrotingen, Administratieve Rechtsbibliotheek, 1996, 280 p.
- Matthijs, H., Overheidsmanagement, VUB, Brussel, 1999, losbladige cursus
- Mintzberg, H., Strategically speaking, Acumen, 1995
- Mintzberg, H., The rise and the fall of strategic planning, New York, The Free Press, 1994, 458 p.
- Smith, P.(ed), Measuring outcome in the public sector, Taylor & Francis, London-Philadelphia, 1996
- Van Linter, E., Toelichting bij de proeve van besluit houdende regeling van het financieel beheer van de VGC, 2004
- Van Sprundel, P., Rapport Doelmatigheidsanalyse. Prestaties begroten. Een kijk op de doelmatigheidsanalyse en prestatiebegroting vanuit de inspectie van Financiën, Brussel
- Wiliquet, P., De uitbouw van een openbaar ziekenhuisnetwerk in Brussel – Strategische en operationele doelstellingen. Op weg naar een financiële gezondmaking? VUB, Brussel, 2000, 60 p.
- X Choosing the right FABRIC. A framework for performance information. United Kingdom – Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission and Office for National Statistics, 2001, 37 p.
- X Department of Finance and administration. Australia Accrual Budgeting Project. Specifying outcomes and outputs: implementing the Commonwealth's accrual-based outcomes and outputs framework. Canberra: Department of Finance and Administration Australia
- X Het ministerie in verandering – de verandering als samenhangend geheel, Vlamm Informatief, april 1995, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
- X Het vaste kosten syndroom – en hoe hieraan ontsnappen. In: 4Instance – Periodical for public management, nr. 1 januari 1999
- X Is de begroting zwaarlijvig? Het aanwasprincipe van de begroting toegelicht. In: Nieuwsbrief Overheidsmanagement nr. 2 oktober 1996
- X OESO, Performance management in government: Performance management and result oriented management, 1994
- X Ontwerp van decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof

- X Rapport over de doorlichting en de modernisering van het personeelsbestand van de Administratie van het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, Deel 1, april 2003, 46 p.
- X Rapport over de doorlichting en de modernisering van het personeelsbestand van de Administratie van het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, Deel 2, april 2003, 175 p.
- X Rapport over de doorlichting en de modernisering van het personeelsbestand van de Administratie van het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, Deel 3, april 2003, 80 p.
- X Snelinfo van de Vlaamse overheid februari 2004, Het Comptabiliteitsdecreet
- X Snelinfo van de Vlaamse overheid, april 2004, Beter Bestuurlijk Beleid. Vlaamse regering zet belangrijke stap in vernieuwingsproces.