

Goede beheerspraktijken voor overheidsinvesteringen

met de bijdrage van de Federale Interne Audit
en de FOD BOSA

mei
2024

De leden van de Studiecommissie voor overheidsinvesteringen:

De heer B. Regout, voorzitter, op voordracht van het Federaal Planbureau;

Mevrouw G. Gentil, op voordracht van het Federaal Planbureau;

Mevrouw M. Druant, op voordracht van de Nationale Bank van België;

Mevrouw E. Ceulemans, op voordracht van de minister van Economie;

De heer K. Devoldere, op voordracht van de minister van Financiën;

De heer V. Van Steenberghe, op voordracht van de minister van Klimaat;

De heer A. Legay, op voordracht van de staatssecretaris voor Digitalisering;

De heer T. Hermans, op voordracht van de staatssecretaris voor Begroting.

Het Secretariaat:

Mevrouw P. de Radiguès, de heer B. de Hemptinne, de heer M. Van der Beeuren en de heer T. Greuse.

Abstract

Governance van overheidsinvesteringen is belangrijk omdat goede beheerspraktijken (in het Engels *Public Investment Management*) de doeltreffendheid en doelmatigheid van investeringen aanzienlijk kunnen vergroten.

De Studiecommissie presenteert goede praktijken voor de strategische planning, de beoordeling en selectie, de budgettering, de uitvoering en ex post evaluatie van overheidsinvesteringsprojecten. Voor deze lijst van goede praktijken baseert de Studiecommissie zich op het werk van de Europese Commissie, het IMF, de OESO en de Wereldbank. Deze goede managementpraktijken worden aangevuld met een reeks praktijken ter ondersteuning van de door de EU voorgestelde doelstellingen van het overheidsbeleid op het gebied van milieuduurzaamheid, innovatie, strijd tegen collusie en sociale standaarden.

De Studiecommissie sluit het rapport af met een reeks aanbevelingen voor stakeholders van overheidsinvesteringen in België en zal dit rapport gebruiken als basis voor de organisatie van interinstitutionele dialogen over goede praktijken op het gebied van overheidsinvesteringen.

Samenvatting

In dit rapport heeft de Studiecommissie zich gebogen over de governance van overheidsinvesteringen, en meer bepaald over de methodes en procedures gebruikt bij de selectie, de beoordeling en de uitvoering van overheidsinvesteringsprojecten. De Commissie stippelt een reeks algemene principes uit voor het beheer van overheidsinvesteringen. Deze praktijken dienen vervolgens te worden vertaald in organisatorische processen aangepast aan alle vormen van investeringen in de betrokken overheidsorganen.

Goede praktijken inzake overheidsinvesteringen worden in de literatuur vaak *Public Investment Management* (PIM) genoemd. PIM wordt door het IMF gedefinieerd als: “de procedures, instrumenten en processen voor de besluitvorming en het toezicht”¹ bij overheidsinvesteringen.

Studies tonen aan dat de verkwisting van overheidsmiddelen als gevolg van inefficiënte investeringen wereldwijd ongeveer 30% bedraagt en 15% in de Europese Unie. Voor België bestaat er momenteel geen exact cijfer. Door de toepassing van goede praktijken, zou deze efficiëntiekloof (*efficiency gap*) kunnen worden gehalveerd. Goede praktijken laten ook toe om de andere negatieve gevolgen van inefficiënte overheidsinvesteringen te verminderen, zoals het verlies van productiviteit of een afname van het vertrouwen in de overheid.

Zes algemene principes komen naar voor bij de goede praktijken tijdens elke fase van de levenscyclus van investeringsprojecten: een duidelijke definitie van de rollen en de verantwoordelijkheden, een evenredig en flexibel controleniveau om vertrouwen op te bouwen, een onderscheid tussen strategische visie en operationele plannen, coördinatie, transparantie en bekendmaking, en een langetermijnvisie.

Goede praktijken zijn van toepassing voor alle overheidsinvesteringen in enge zin (bruto investeringen in vaste activa). Maar ook, in verschillende mate weliswaar, voor de verschillende vormen van investeringssteun door de overheid, die in een ruimere definitie ook als overheidsinvesteringen worden beschouwd. Bepaalde praktijken zijn ook toepasbaar voor overheidsuitgaven in het algemeen.

De in dit verslag voorgestelde kader voor goede praktijken is georganiseerd volgens de vijf stappen van de levenscyclus van een investeringsproject. Dit kader is gebaseerd op de door de Europese Commissie voorgestelde methodologie, die op haar beurt een compendium van internationale best practices is die zijn vastgesteld door de OESO, de Wereldbank en het IMF, en aangevuld werd met de expertise van de leden van de Studiecommissie. Dit geldt met name voor de onderdelen die verder gaan dan goed administratief beheer en die een meer algemeen overheidsbeleid omvatten, zoals praktijken die **milieuduurzaamheid, innovatie, strijd tegen collusie en sociale standaarden** ondersteunen.

De volgorde van deze vijf fasen volgt de levenscyclus van een investeringsproject, maar is niet strikt genomen chronologisch. Sommige acties uit verschillende fasen kunnen parallel moeten worden uitgevoerd.

¹ IMF, 2022, p.3

De eerste fase in het beheer van overheidsinvesteringen is de **strategische planning**. De kernacties voor deze fase zijn de volgende:

- Update van een inventaris van de bestaande publieke kapitaalvoorraad en van de stand ervan.
- Uitwerking van een strategische visie voor de langetermijnontwikkeling van het land/een regio met investeringsdoelstellingen en -prioriteiten.
- Transparante communicatie van de strategische visie, prioriteiten en besluitvormingscriteria door de politieke beleidsmakers en de diensten die bevoegd zijn voor de investeringsprogramma's.
- Opstelling van meerjarige operationele plannen op sectorniveau, met een eerste kostenraming (ordes van grootte).
- Coördinatie met stakeholders (andere publieke en private spelers, betrokken beleidsniveaus, maatschappelijk middenveld) bij het ontwerp van investeringsplannen (strategische visie en operationeel plan).
- Vaststelling van standaardregels en -procedures voor de ontwikkeling alsook de uitvoering van projecten met evenredige administratieve lasten die de uitvoering flexibeler maakt.
- Beslissing over de aanname van doelstellingen voor de aankoop van innovatieve goederen in het kader van investeringsplannen.
- Labeling van investeringsprojecten als al dan niet groene projecten, door gebruik te maken van de meest geavanceerde criteria die op Europees gebied van kracht zijn, om informatie te verstrekken over het duurzaam karakter van investeringsplannen en de invoering van groene budgettering aan te moedigen.

De tweede stap in het beheer van de overheidsinvesteringen is de **evaluatie- en selectiefase**. De kernacties voor deze fase zijn de volgende:

- Opstelling van een standaard evaluatiemethodologie en -instrumenten en van transparante selectiecriteria.
- Invoering van een centrale ondersteuning voor projectevaluatie en -analyse.
- Pré-evaluatie van de strategische relevantie, de conformiteit van projecten met de geldende wetgeving, onderzoek naar verschillende investeringsalternatieven om de doelstellingen te behalen.
- Identificatie van risico's en aangepaste mitigatiestrategieën voor elk alternatief.
- Beoordeling, met ten minste één technische, economische en financiële analyse van projectvoorstellen (haalbaarheidsstudies, kosten-batenanalyse,...).
- Uitvoering van onafhankelijke studies van de evaluatieresultaten door een gespecialiseerde cel.
- Opstelling van een *pipeline waarin* alle investeringsprojecten worden geconsolideerd en gerangschikt naar prioriteit.

- Projectselectie en definiëring van opvolgings- en succesindicatoren (*milestones*, resultaten- en effectmetingen) die tijdens de uitvoering worden gemeten.
- Toepassing van het *Do No Significant Harm* (DNSH) principe als standaard discriminatiecriterium voor elk investeringsproject.

De derde fase in het beheer van overheidsinvesteringen is de **budgettering**. De kernacties voor deze fase zijn de volgende:

- Invoering van een meerjarig begrotingskader (op middellange termijn).
- Beoordeling van investeringsprojecten zowel in termen van investeringskosten als wederkerende kosten, als de kosten van uitfasering en als de marges die nodig zijn om de geïdentificeerde risico's te dekken.
- Presentatie van de investerings- en jaarlijks terugkerende begrotingen aan de toezichhoudende autoriteit.
- Vergelijking van meerjarige kostenramingen van investeringsprojecten met de meerjarenplafonds van het begrotingskader voor de middellange termijn.
- Definitieve beslissingen over investeringen die worden gestart of voortgezet op het moment van de jaarlijkse begrotingsakkoorden.

De vierde stap in het beheer van overheidsinvesteringen is de **uitvoeringsfase**. De kernacties voor deze fase zijn de volgende:

- Aanwezigheid van uitvoeringsplannen met volledige informatie (inclusief werkmiddelen, kosten en tijdsschema).
- Afstemming van de aanbestedingscriteria met de internationale vereisten (interne markt, handelsakkoorden,...).
- Duidelijke en transparante definitie van de rollen en verantwoordelijkheden bij de implementatie.
- Invoering van een efficiënt en evenredig *reportingsysteem* voor de projectstatus (*milestones*, follow-up van beoogde resultaat- en impactindicatoren).
- Duidelijke definitie van arbitrageregels en -voorwaarden voor de aanpassing van projecten (kosten, duur, enz.).
- Beslissing rond de invoering van speciale bepalingen om collusie bij overheidsopdrachten te voorkomen, waaronder een internationale benchmark voor richtprijzen.
- Beslissing over de uitvoering van mechanismen voor toezicht op de naleving van geïntegreerde sociale standaarden.

De vijfde stap in het beheer van overheidsinvesteringen is de **ex post evaluatie**. De kernacties voor deze fase zijn de volgende:

- Beginnen met ex post controle voorafgaand aan de definitieve voltooiing van projecten (follow-up van economische en niet-economische prestatie-indicatoren).
- Meten van de bijdrage van het investeringsproject aan de strategische visie en transparante reporting door de beleidsmakers.
- Lessen trekken uit de ex post controles om de besluitvorming voor toekomstige projecten te verbeteren.
- Publiceren van de resultaten van de ex post evaluatie.
- Updaten van de inventaris van de kapitaalvoorraad en van de investeringsplannen.
- Beoordelen van de naleving van bestaande (certificatie, DNSH) of voorgestelde aanvullende standaarden (sociale standaarden, innovatie, collusie, enz.).

De Studiecommissie voor overheidsinvesteringen hoopt dat **dit document met goede praktijken de dialoog tussen de stakeholders zal stimuleren en zal aanzetten tot nadenken** over mogelijke organisatorische, formele of informele maatregelen die door de verschillende actoren die verantwoordelijk zijn voor overheidsinvesteringen kunnen worden uitgevoerd. Hiertoe formuleert de Studiecommissie een reeks **aanbevelingen**:

A. Wat betreft de goede beheerspraktijken:

1. De Studiecommissie nodigt de verschillende overheidsniveaus en de verschillende overheidsdiensten en -organisaties die bevoegd zijn voor investeringen uit om deze goede praktijken te bestuderen en over te nemen na ze te hebben aangepast aan de specifieke kenmerken van hun sector en aan hun behoeften;
2. De Studiecommissie raadt de verschillende organen die verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van en het toezicht² op het goede beheer van de overheidsfinanciën aan om deze praktijken als basis voor analyse te nemen, synergieën met hun evaluatiecriteria te identificeren en deze praktijken te integreren in de bestaande instrumenten om tot een gezamenlijk kader te komen;
3. De Studiecommissie benadrukt de noodzaak van evenredigheid en flexibiliteit in de administratieve kaders voor controle en monitoring, met naleving van de (nationale en internationale) wettelijke bepalingen;

B. Wat betreft de praktijken ter bevordering van het algemeen overheidsbeleid:

4. De Studiecommissie beveelt aan om de al dan niet “duurzame/groene” labeling van investeringsprojecten, op basis van de meest geavanceerde criteria die van kracht zijn op Europees niveau (momenteel taxonomie en coëfficiënten tabel), verplicht te maken en om het DNSH-beginsel als norm aan te nemen voor alle openbare investeringsprojecten in het land, waarbij eventuele uitzonderingen op transparante wijze kunnen worden gerechtvaardigd;
5. De Studiecommissie beveelt aan dat andere praktijken ter ondersteuning van overheidsbeleid op het gebied van innovatie, strijd tegen collusie of sociale standaarden die door de EU worden

² Of deze organen interne of externe ondersteuning of controle bieden, hetzij vóór of na de investering.

voorgesteld, door de verantwoordelijke autoriteiten in overweging worden genomen en dat hun goedkeuring of weigering wordt gerechtvaardigd;

C. Wat betreft politieke transparantie van strategische beleidslijnen:

6. De Studiecommissie stelt voor dat ministers en overheidsbesturen aan het begin van hun ambtstermijn hun strategische visies en beslissingscriteria voor investeringen in gebieden waarvoor zij bevoegd zijn, openbaar maken en aan het einde van hun ambtstermijn verslag uitbrengen over hun verwezenlijkingen en de naleving ervan.

De Studiecommissie zal, wat haar betreft, een vervolg geven aan dit rapport door evenementen te organiseren om goede praktijken uit te wisselen en inzicht te verkrijgen in de uitdagingen die gepaard gaan met de toepassing ervan op de specifieke situatie van elke speler.

Inhoudstafel

Inleiding	1
1. <i>Public Investment Management</i>	2
1.1. Wat is <i>Public Investment Management</i> ?	2
1.2. Methodologieën in studies van internationale organisaties	2
2. <i>Waarom is Public Investment Management belangrijk?</i>	4
3. Referentiekader, principes en toepassingsgebied van de goede praktijken	6
3.1. Referentiekader	6
3.2. Algemene principes voor het beheer van overheidsinvesteringen op basis van goede praktijken	7
3.3. Praktijken ter ondersteuning van openbare beleidslijnen door middel van investeringsbeheerspraktijken	9
3.4. Toepassingsgebied van de goede praktijken uit dit verslag	10
4. Goede praktijken in <i>Public Investment Management</i> in de investeringscyclus	11
4.1. Strategische planning	11
4.2. Beoordeling en selectie	15
4.3. Budgettering	19
4.4. Uitvoering	21
4.5. Ex post beoordeling	24
5. Conclusie	26
Bijlage 1: Belangrijkste PIM-acties per fase	28
Bijlage 2: Toepassingsgebied van de praktijken	29
Bibliografie	30

Lijst van de kaders

Kader 1 - Strategische planningsfase	11
Kader 2 - Beoordelings- en selectiefase.....	15
Kader 3 - Budgetteringsfase	19
Kader 4 - Uitvoeringsfase	21
Kader 5 - Ex post beoordelingsfase	24

Inleiding

De Studiecommissie voor overheidsinvesteringen (SCOI) heeft o.a. als opdracht om “methodologische instrumenten en procedures aan te bevelen om de selectie en ex-ante evaluatie van projecten voor overheidsinvesteringen te reguleren, in het bijzonder op basis van de beste internationale praktijken.”³

Onder overheidsinvesteringen verstaat de Studiecommissie "de inzet van middelen, met een doorslaggevende betrokkenheid van de overheidssector, om kapitaal te bouwen of in stand te houden met het oog op het verkrijgen van toekomstige voordelen".⁴

Goede praktijken inzake overheidsinvesteringen worden in de literatuur vaak “*Public Investment Management*” (PIM) genoemd, letterlijk het “beheer van overheidsinvesteringen”.

Dit rapport is bedoeld om dergelijke goede praktijken uit te dragen, niet alleen in de selectie- en ex-ante evaluatiefase, maar ook gedurende de hele cyclus van overheidsinvesteringen, en om een overzicht te geven van de positieve gevolgen die redelijkerwijs kunnen worden verwacht bij de toepassing van die goede praktijken. De Studiecommissie hoopt dat dit rapport vervolgens zal dienen als een nuttig en bruikbaar naslagwerk voor overheidsbesturen en andere overheidsorganisaties bij hun beheer van overheidsinvesteringen.

In dit rapport wordt eerst uitgelegd wat het beheer van overheidsinvesteringen precies inhoudt. Het tweede hoofdstuk geeft de impact weer die een goed beheer van overheidsinvesteringen kan hebben in termen van doeltreffendheid, maar ook in termen van bredere sociaaleconomische voordelen. In het derde deel stelt de Studiecommissie een methode in vijf stappen voor het beheer overheidsinvesteringen voor. De Studiecommissie neemt als uitgangspunt een door de Europese Commissie uitgewerkte methodologie, – zelf een compendium van internationale beste praktijken die zijn vastgesteld door de OESO, de Wereldbank en het IMF –, die is aangepast op basis van de expertise en het oordeel van de leden van de Studiecommissie, van BOSA en van de Federale Interne Audit. De Studiecommissie heeft zich ook gebaseerd op een verslag van consultants van AARC over PIM⁵ als onderdeel van een ondersteuningscontract⁶ met de Europese Commissie. Naast goed administratief beheer alleen, omvat dit tweede deel ook aspecten van het beheer van overheidsinvesteringen die een meer politieke component hebben en betrekking hebben op milieuduurzaamheid, innovatie, collusie of sociale standaarden. Een overzicht van de internationale beste praktijken in de vorm van korte, duidelijke en bruikbare *checklists* wordt ook in dit deel voorgesteld. Het laatste deel bevat een reeks aanbevelingen van de Studiecommissie.

³ Koninklijk besluit van 16 februari 2023 tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 mei 2018 betreffende de Hoge Raad van Financiën

⁴ SCOI, 2024, p.11

⁵ AARC et al., 2023

⁶ TSI-overeenkomst (Technical Support Instrument) « Enhancing Public Investment Management In Belgium At Federal And Regional (Brussels) Level »

1. Public Investment Management

1.1. Wat is Public Investment Management?

Een algemene definitie van PIM die door het IMF wordt voorgesteld, luidt als volgt: “de besluitvormings- en toezichtprocedures, -instrumenten en -processen die door overheden worden gebruikt om infrastructuuractiva en -diensten aan het publiek te leveren.”⁷ Zoals aangegeven in de inleiding, is de definitie van investeringen van de Studiecommissie breder dan in dit citaat, en omvat deze ook andere soorten kapitaal dan enkel infrastructuur.⁸

De managementpraktijken voor overheidsinvesteringen hebben betrekking op de kwaliteit (doeltreffendheid en doelmatigheid) van investeringen. Zij hebben betrekking op de manier waarop overheidsinvesteringen worden uitgevoerd, gaande van de keuze tot de uitvoering ervan, en berusten op goede governance.

Deze praktijken omvatten bijvoorbeeld elementen zoals “financieel realistische strategische planning op lange termijn, transparante en consistente projectselectie, geïntegreerde kapitaalbegroting met een middellangetermijnperspectief, een doeltreffende aanbestedingsprocedure, alsook de implementatie en monitoring tijdens de hele cyclus van de activa.”⁹

1.2. Methodologieën in studies van internationale organisaties

Er bestaat een brede consensus rond de methodes die beheerssystemen voor overheidsinvesteringen doeltreffend maken. Deze methoden zijn onderzocht door verschillende internationale organisaties zoals de OESO, het IMF en de Wereldbank.

Hun studies hebben het belang van een goed beheer van investeringen aangetoond en methodologieën ontwikkeld op basis van internationaal waargenomen praktijken:

- De OESO¹⁰ definieert een reeks van 12 beginselen voor een doeltreffend PIM;
- Het IMF¹¹ heeft het *Public Investment Management Assessment* (PIMA) geïntroduceerd, een alomvattend instrument om het infrastructuurbeheer gedurende de hele investeringscyclus te beoordelen en de versterking van economische instellingen op dit gebied te ondersteunen;
- De Wereldbank¹² heeft een referentiegids over PIM gepubliceerd die bedoeld is om ervaringen van landen en internationale best practices te delen als basis voor landspecifieke hervormingen;
- De Europese Commissie¹³ heeft een PIM-kader uitgewerkt dat vijf belangrijke mijlpalen onderscheidt en voor elk daarvan aanbevelingen en criteria geeft.

⁷ IMF, 2022, p.3

⁸ SCOI, 2024, p.10

⁹ Belu Manescu, 2021, p.5

¹⁰ OECD, 2017 & OECD, 2019

¹¹ IMF, 2018 & IMF, 2022

¹² Kim et al., 2020

¹³ Belu Manescu, 2021 & Belu Manescu, 2022

Hoewel deze kaders van elkaar verschillen, berusten ze op dezelfde hoofdkenmerken die beheerssystemen voor overheidsinvesteringen doeltreffend maken. De vertaling van deze algemene kenmerken naar specifieke bevoegde overheidsniveaus-en overheidsadministraties vereist soms aanpassingen naargelang de specifieke omstandigheden van elk land.

Naast de door de internationale organisaties waargenomen PIM-praktijken promoot de EU een reeks aanvullende richtlijnen en kaders die nuttig kunnen blijken voor een goed beheer van overheidsinvesteringen. Deze aanvullende richtlijnen richten de impact van overheidsinvesteringen op algemene openbare beleidsdoelstellingen die overeenkomen met de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de VN. Het gaat bijvoorbeeld om regelgevingskaders en richtlijnen met betrekking tot milieu, innovatie of sociale standaarden die moeten worden toegepast in verschillende stadia van de beheerscyclus van overheidsinvesteringen.

2. Waarom is *Public Investment Management* belangrijk?

In de literatuur beweren verschillende auteurs en instellingen dat systemen voor *Public Investment Management* de kwaliteit van overheidsinvesteringen verbeteren. Deze studies richten zich vooral op doeltreffendheid.¹⁴

Het positieve effect van goede praktijken bij het beheren van overheidsinvesteringen wordt door verschillende studies geschat aan de hand van het begrip *efficiency gap*.¹⁵ Deze maatstaf vergelijkt de waarde van het geïnvesteerde overheidskapitaal (*input*) en de verkregen resultaten in termen van volume en kwaliteit van de infrastructuur (*output*) tussen verschillende landen. De *efficiency gap* is dus het verschil in prestatie tussen het onderzochte land en het best presterende land, hetgeen de efficiëntiegrens bepaalt die gebruikt wordt als referentie.

Schattingen van verspilling variëren van studie tot studie. Volgens Schwartz et al. wordt meer dan een derde van de hulpbronnen verkwist door ondoelmatige overheidsinvesteringen.¹⁶ Baum et al., die zich vooral focussen op Europa, beweren dat ongeveer een vijfde van de hulpmiddelen die worden besteed aan openbare infrastructuur, verloren gaat door ondoeltreffendheid.¹⁷ Deze cijfers kunnen worden uitgedrukt in termen van de relatieve *efficiency gap* ten opzichte van de meest efficiënte landen in het beheer van overheidsinvesteringen. Deze cijfers komen overeen met een gemiddelde inefficiëntie van ongeveer 30% in de meeste landen wereldwijd, volgens het IMF¹⁸, en een gemiddelde efficiëntiekloof van ongeveer 15% voor de landen van de Europese Unie.¹⁹ Voor België bestaat er momenteel geen exact cijfer hieromtrent.

Er zijn meerdere redenen waarom het beheer van overheidsinvesteringen niet efficiënt is. Factoren zijn onder andere politieke inmenging in de selectie van projecten,²⁰ corruptie,²¹ slecht openbaar beheer en slechte governancecultuur of slechte begrotingsplanning op middellange termijn.²² Volgens Bent Flyvbjerg leiden deze oorzaken van wanbeheer tot kostenoverschrijdingen, vertragingen of het systematisch onderschatten van risico's bij projecten.²³

De negatieve gevolgen van inefficiënte overheidsinvesteringen gaan verder dan enkel het verkwisten van overheidsmiddelen. Ze leiden onder meer ook tot een productiviteitsverlies en een afname van het vertrouwen van de burgers in de overheid:

- Ten eerste, wat productiviteit betreft, toont de OESO dat adequate multi-level governance landen in staat stelt om het rendement op investeringen voor regionale ontwikkeling te maximaliseren.²⁴ In de EU blijkt dat regionaal gerichte investeringen en de kwaliteit van het bestuur tegelijkertijd een

¹⁴ Bijvoorbeeld: Kim et al., 2020, IMF, 2018, Schwartz et al., 2020, Rajaram et al., 2014

¹⁵ Letterlijk de efficiëntiekloof. In het Engels wordt ook soms het omgekeerde begrip gebruikt: *inefficiency gap*.

¹⁶ Schwartz et al., 2020, p.30

¹⁷ Baum et al., 2020

¹⁸ IMF, 2015

¹⁹ Renteria et al., 2017

²⁰ Marcelo et al., 2016

²¹ Tanzi & Davoodi, 2002

²² Kapsoli et al., 2023

²³ Flyvbjerg, 2009

²⁴ OECD, 2019, p.2

verschil maken voor de regionale economische groei. De OESO toont ook aan dat “boven een bepaalde investeringsdrempel in cohesie en regionale ontwikkeling, de kwaliteit van regionaal bestuur een essentiële factor wordt bij het bepalen van de mate van groei in een regio.”²⁵ Ten slotte geeft het IMF aan dat de macro-economische effecten van investeringsschokken in landen met efficiëntere overheidsuitgaven beter zijn.²⁶ Door de efficiëntie en het bestuur van overheidsinvesteringen te verbeteren, kan dus een hoger economisch rendement worden behaald voor vergelijkbare investeringsniveaus.

- Ten tweede komt het vertrouwen in de overheid aan bod. Ervaring leert dat een slecht beheer van investeringen het vertrouwen van burgers in de overheidssector ondermijnt.²⁷ Bovendien ondermijnt inefficiëntie in tijden van beperkte budgettaire speelruimte de geloofwaardigheid van verzoeken om investeringen in sectoren die deze nodig hebben. Kortom, “het effect van deze mislukkingen is dat het belangrijkste argument dat extra budgettaire ruimte voor overheidsinvesteringen de toekomstige economische perspectieven zou kunnen verbeteren, wordt ontkracht.”²⁸

Dit in acht nemende, tonen meerdere studies echter aan dat wanbeheer van overheidsmiddelen niet onvermijdelijk is en dat het mogelijk is om ondoeltreffendheid te verminderen door het beheer van overheidsinvesteringen te verbeteren. Er zijn aanwijzingen dat in de meeste landen ongeveer de helft van de inefficiëntiekloof²⁹ kan worden gedicht door de praktijken op het gebied van overheidsinvesteringen te verbeteren.³⁰ In een studie uit 2013 schatte McKinsey³¹ dat de potentiële efficiëntiewinst uit het goed beheer van overheidsinvesteringen wereldwijd 1000 miljard Amerikaanse dollar per jaar bedraagt. Tot slot kan een goed beheer van overheidsinvesteringen vertrouwen helpen opbouwen door de transparantie en de verantwoordingsplicht te verbeteren.³²

²⁵ OECD, 2019, p.18

²⁶ Abiad et al., 2015

²⁷ OECD, 2024

²⁸ Rajaram et al., 2010, p.1

²⁹ Baum et al., 2020 & Schwartz et al., 2020

³⁰ Toch zijn er tot nu toe weinig studies gedaan naar de andere potentiële hefboomen die beschikbaar zijn om de andere helft van de inefficiëntiekloof te dichten volgens het IMF (2015).

³¹ McKinsey Global Institute, 2013

³² IMF, 2019

3. Referentiekader, principes en toepassingsgebied van de goede praktijken

3.1. Referentiekader

Het verslag van Belu Manescu van de Europese Commissie,³³ dat steunt op uitgebreid werk van de OESO, het IMF en de Wereldbank,³⁴ gaat in op de vraag wat het beheer van overheidsinvesteringen doeltreffend maakt in de Europese context. Belu Manescu stelt vijf stappen van investeringsmanagement voor, waarvoor een reeks praktijken wordt erkend om de doeltreffendheid van overheidsinvesteringen te verbeteren:

- Strategische planning (nader beschreven onder punt 4.1)
- Beoordeling en selectie (nader beschreven onder punt 4.2)
- Budgettering (nader beschreven onder punt 4.3)
- Uitvoering (nader beschreven onder punt 4.4)
- Ex-post evaluatie (nader beschreven onder punt 4.5)

Het is belangrijk op te merken dat de volgorde van deze vijf fasen de levenscyclus van de investering volgt, maar niet strikt chronologisch is. Sommige acties uit verschillende fasen kunnen elkaar overlappen en moeten parallel worden uitgevoerd. Bepaalde elementen van de ex post evaluatie zouden bijvoorbeeld al in de strategische planningsfase moeten worden overwogen, zoals het nadenken over geschikte monitoringindicatoren voor de doelstellingen die worden nagestreefd. Een ander voorbeeld is dat uitvoeringsmethoden een beslissingscriterium zich in de projectselectiefase bevinden. Of de geraamde kosten van een project zijn een cruciaal element in de evaluatiefase, ook al zal de precieze impact op het budget waarschijnlijk eerder in de budgetteringsfase worden aangegeven.

Elke fase vereist op haar beurt de deelname van verschillende overheidsinstellingen, die gegroepeerd kunnen worden volgens algemene rollen en functies. In de IMF-gids³⁵ worden de volgende vier rollen voorgesteld voor wat zij de “upstream” fase van de investeringscyclus noemen: strategische planning, beoordeling en selectie, en budgettering. De verantwoordelijkheden kunnen in sommige gevallen door één instelling worden opgenomen, maar dan wel met de nodige waarborgen om belangenconflicten te voorkomen:

- **De initiatiefnemer** bepaalt het concept van het project als reactie op een toekomstig probleem, behoefte of opportuniteit.
- **De beoordeler** onderzoekt de netto sociale waarde, de kosten en de duurzaamheid van het project terwijl het project overgaat van concept naar een concreet uitgavenvoorstel dat klaar is voor budgettering.

³³ Belu Manescu, 2021

³⁴ Meer bepaald OESO, 2017, IMF, 2022 en Kim et al., 2020

³⁵ Kim et al, 2020

- **De revisor** oordeelt over de kwaliteit en degelijkheid van het project in elke fase en adviseert de besluitvormers daarover;
- **De besluitvormer** besluit al dan niet over te gaan naar de volgende fase, op basis van de resultaten van de analyse en het advies van de beoordelers en revisoren.

Als belangrijkste institutionele spelers in het PIM-proces, vindt men in diverse landen “het ministerie van Financiën, het ministerie van Planning of het Planningsagentschap, de voogdijministeries en hun ondergeschikte departementen en agentschappen, een interministerieel comité of vergelijkbaar orgaan, en een ministerieel comité, samengesteld uit de ministers van Financiën, Planning en Infrastructuur, met bevoegdheden die door de ministerraad zijn gedelegeerd op het gebied van grote projecten.”³⁶ Daarnaast mag de rol van de wetgevende macht niet worden vergeten, aangezien zij “de definitieve beslissingsbevoegdheid heeft over de financiering van projecten via het begrotingsproces. Afhankelijk van de nationale context kan deze rol zich al dan niet uitstreken tot beslissingen die betrekking hebben op individuele projecten.”³⁷

In België is het bijvoorbeeld belangrijk om een onderscheid te maken tussen de verschillende overheidsniveaus en de relevante actoren. Waar een minister bevoegd zou zijn om een project op federaal of regionaal niveau te initiëren of erover te beslissen, zou het college van burgemeester en schepenen soms op lokaal niveau in overleg moeten handelen. Of waar de Inspectie van Financiën een bepaalde evaluatierol kan spelen op federaal niveau, zijn andere controleorganen meer aangewezen voor bijvoorbeeld investeringsprojecten van intercommunales. Dit zijn louter fictieve voorbeelden en het rapport is niet bedoeld om aan te geven door wie deze functies op elk niveau moeten worden uitgevoerd. Het is aan elke entiteit om te bepalen welke instanties verantwoordelijk zijn voor elk van de stappen/opdrachten die nodig zijn om deze praktijken in te voeren.

3.2. Algemene principes voor het beheer van overheidsinvesteringen op basis van goede praktijken

Zes algemene principes komen naar voor bij de goede praktijken in elke fase van de levenscyclus van investeringsprojecten:

- **Een duidelijke definitie van rollen en verantwoordelijkheden**, met controlemechanismen. Internationale ervaring met goede praktijken toont aan dat een duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen de hoofdrolspelers in overheidsinstellingen in elke fase noodzakelijk is. De revisor moet bijvoorbeeld een andere persoon zijn dan de initiatiefnemer of beoordelaar, vooral bij grote projecten, en moet een onafhankelijk orgaan zijn dat niets te winnen heeft met de uitvoering van het project. Volgens Flyvbjerg³⁸ is het opleggen van een onafhankelijk extern standpunt in verschillende stadia van het beslissingsproces een belangrijke manier om ondoeltreffendheid aan te pakken. In sommige gevallen kan dezelfde instelling verschillende rollen spelen, maar dan zijn wel interne waarborgen tegen belangenconflicten noodzakelijk.

³⁶ Kim et al., 2020, ch. 4

³⁷ Ibid

³⁸ Flyvbjerg, 2009

- **Een evenredig en flexibel controleniveau ten dienste van vertrouwen.** Organisatorische procedurele kaders die strikt moeten worden toegepast, kunnen leiden tot administratieve overbelasting en een gebrek aan reactievermogen als ze te kieskeurig worden toegepast. Dit draagt bij aan de verslechtering van de vertrouwensband tussen de partijen die betrokken zijn bij de besluitvorming en bij de uitvoering van de beslissingen. Dit geldt ook voor het beheer van overheidsinvesteringen. Administratieve overbelasting en gebrek aan reactievermogen vragen om proportionaliteit in administratieve procedures en flexibiliteit in bestekken.
 - a. **Proportionaliteit:** de administratieve opvolging van projecten wordt in verhouding gehouden tot het belang van de kwesties die op het spel staan of van de verwachte resultaten. Het begrip “materialiteitsdrempel”, die op het gebied van audit verwijst naar de kritische onzekerheidsdrempel waarboven de gevolgen significant worden, is een verhelderend begrip in dit evenwicht.
 - b. **Flexibiliteit:** bepaalde eenmalige en strategische investeringen, bijvoorbeeld in het kader van de digitale transitie, vereisen snelle besluitvorming. Versnelde aanpassingen van projecten kunnen noodzakelijk zijn vanwege de snelle evolutie van de bedrijfssector en technologieën. In de context van investeringsprojecten in weinig stabiele en snel veranderende sectoren is risicotolerantie noodzakelijk om voldoende flexibiliteit te garanderen. Dit vertaalt zich met name in bestekken die vooraf een zekere mate van flexibiliteit bepalen (bijvoorbeeld qua planning) en die voorzien in snelle aanpassingsprocedures.
- **Onderscheid tussen strategische visie en operationele plannen.** Het beheer van overheidsinvesteringen berust op het idee dat investeringsprojecten moeten voldoen aan een vastgestelde behoefte en moeten bijdragen aan de verwezenlijking van een strategische visie op lange termijn. Dit is belangrijk voor het stellen van prioriteiten in de projecten (beoordelen welke projecten het meest bijdragen aan de verwezenlijking van de visie), voor het coördineren van beleid met onderlinge afhankelijkheden en voor het monitoren van de uitvoering aan de hand van meetbare mijlpalen (die in de operationele plannen zijn uiteengezet).
- **Coördinatie.** Het beheer van de overheidsinvesteringen beoogt voornamelijk het verminderen van de ondoeltreffendheid in de overheidsuitgaven. Om hiertoe te komen, is coördinatie tussen alle stakeholders van de investeringsprojecten essentieel. Dit zorgt voor samenhang tussen regionale en sectorale ontwikkelingsprojecten. De OESO benadrukt de noodzaak van verticale coördinatie tussen verschillende overheidsniveaus en horizontale coördinatie tussen verschillende sectoren.³⁹
- **Transparantie en bekendmaking.** De kwestie van de doeltreffendheid van de overheidssector en het idee van goede governance vormen de kern van de motivatie voor een beter beheer van overheidsinvesteringen. Transparantie en bekendmaking laten publieke controle toe en versterken daardoor de verantwoordelijkheidsplicht van publieke ambtsdragers. Deze transparantie wordt mogelijk gemaakt dankzij onder andere de communicatie van langetermijnvisies, selectiecriteria voor projecten, de toewijzing van rollen en verantwoordelijkheden, en operationele plannen met mijlpalen en doelstellingen. Transparantie en bekendmaking zijn evenzeer van toepassing voor publieke instellingen als voor politieke verantwoordelijken. De visies, prioriteiten en

³⁹ OECD, 2019

beslissingscriteria voor overheidsinvesteringen moeten bekendgemaakt worden voor het opstarten van investeringsprogramma's. Hierdoor kan politieke verantwoordelijkheid gewaarborgd worden wanneer het project ex-post moet worden beoordeeld.

- **Langetermijnvisie.** Daar investeringen worden gemaakt om op lange termijn voordelen op te leveren, moeten ze deel uitmaken van langetermijnvisies en niet inspelen op kortetermijndoelstellingen. Dit vereist dus strategische plannen en meerjarige begrotingskaders. Het doel is om een permanent evenwicht te vinden tussen de toezegging van middelen voor noodzakelijke investeringsprojecten op lange termijn en de onevenredige beperking van de budgettaire speelruimte van toekomstige mandatarissen.

3.3. Praktijken ter ondersteuning van openbare beleidlijnen door middel van investeringsbeheerspraktijken

Naast de hierboven beschreven praktijken voor het beheer van overheidsinvesteringen, die een tijdloos karakter hebben, stellen de Europese Commissie, de OESO en de IAO⁴⁰ een reeks praktijken voor die ervoor moeten zorgen dat overheidsinvesteringen meer algemene beleidlijnen ondersteunen of niet ondermijnen:

- **Overheidsinvesteringen en milieubescherming.** In het kader van de *Green Deal* werd het regelgevingskader "EU-taxonomie"⁴¹ aangenomen om zogenaamde "duurzame" en "groene" economische activiteiten te identificeren. Uit deze taxonomie, die oorspronkelijk bedoeld was als leidraad voor privé-investeringen, zijn min of meer rechtstreeks praktijken afgeleid die van toepassing zijn op overheidsinvesteringen. Voorbeelden hiervan zijn de criteria voor het labelen van activiteiten als "groen" en het *Do No Significant Harm* (DNSH) beginsel dat wordt gebruikt in de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (RRF). Deze analytische kaders en de manier waarop verwacht wordt dat ze toegepast worden, zijn volop in ontwikkeling. Deze initiatieven kunnen op een aantal manieren bijdragen aan de strategieën rond overheidsinvesteringen. De labellingkaders kunnen bijvoorbeeld helpen bij het afstemmen van investeringsprogramma's op de doelstellingen van de *Green Deal*; of de DNSH-beoordelingskaders kunnen worden gebruikt als criterium voor de discriminatie van bepaalde investeringsprojecten.
- **Overheidsinvesteringen ten dienste van innovatie.** In haar mededeling⁴² van 18/06/2021 stelt de Europese Commissie voor om innovatie te ondersteunen via overheidsopdrachten, door innovatieve goederen of innovatiediensten zoals onderzoek en ontwikkeling aan te kopen. In de lijn met haar referentiekader ondersteunt de Studiecommissie het gebruik van de SDG's als kader waarbinnen het wenselijk is om bepaalde innovaties al dan niet te ondersteunen.
- **Risico's van collusie bij overheidsopdrachten vermijden.** Overheidsopdrachten zijn bij uitstek het doelwit van collusie wanneer het gaat om zeer gespecialiseerde opdrachten. Om collusie te voorkomen, formuleert de Commissie⁴³ een reeks aanbevelingen om de human resources in de overheidssector te versterken bij de preventie van dergelijke praktijken.

⁴⁰ ILO, 2015

⁴¹ Verordening (EU) 2020/852

⁴² European Commission, 2021b

⁴³ European Commission, 2021c

- **Sociale standaarden bij overheidsopdrachten.** Meerdere Europese richtlijnen⁴⁴ moedigen de lidstaten aan om de naleving van bepaalde sociale normen in overheidsopdrachten op te nemen, zowel voor inschrijvers als voor alle spelers van de waardeketen. Tenslotte komt het erop aan de naleving van deze normen uitdrukkelijk in overheidsopdrachten op te nemen en de juridische gevolgen van de niet-naleving ervan op zich te nemen

3.4. Toepassingsgebied van de goede praktijken uit dit verslag

De beste praktijken die hier worden beschreven, zijn uiteraard van toepassing op overheidsinvesteringen in de strikte zin van het woord, d.w.z. bruto-investeringen in vaste activa van de overheidssector.⁴⁵ Het gezond verstand achter deze goede praktijken, en de generieke manier waarop ze zijn geformuleerd, maken het echter mogelijk om ze toe te passen op overheidsinvesteringen in een bredere zin dan de boekhoudkundige definitie. Hetzij voor verschillende type projecten (strategische of terugkerende investeringen), hetzij voor verschillende overheidsinterventies (directe investeringen, investeringssteun of publiek-private samenwerking), hetzij voor verschillende actoren (federale, gewestelijke- of gemeenschapsadministratie, (semi-)overheidsbedrijf, lokale overheid) of voor verschillende types kapitaal (vast, natuurlijk of menselijk en sociaal).⁴⁶

⁴⁴ European Commission, 2021a

⁴⁵ In de ESR-boekhouding worden de bruto-investeringen in vaste activa aangeduid met code P.51 en in de overheidssector met code S13.

⁴⁶ Meer info in de bijlage

4. Goede praktijken in *Public Investment Management* in de investeringscyclus

4.1. Strategische planning

Kader 1 - Strategische planningsfase

Doelstelling: Richtlijnen definiëren en het budget ramen

Checklist van goede praktijken:

- Update van een inventaris van de bestaande kapitaalvoorraad en van de stand ervan.
- Uitwerking van een strategische visie voor de langetermijnontwikkeling van het land/een regio met investeringsdoelstellingen en -prioriteiten.
- Transparante communicatie van de strategische visie, prioriteiten en besluitvormingscriteria door de politieke beleidsmakers en de diensten die bevoegd zijn voor de investeringsprogramma's.
- Opstelling van meerjarige operationele plannen op sectorniveau, met een eerste kostenraming (ordes van grootte).
- Coördinatie met stakeholders (andere publieke en private spelers, betrokken beleidsniveaus, maatschappelijk middenveld) bij het ontwerp van investeringsplannen (strategische visie en operationeel plan).
- Vaststelling van standaardregels en -procedures voor de ontwikkeling alsook de uitvoering van projecten met evenredige administratieve lasten die de uitvoering flexibeler maakt.

Praktijken die de doelstellingen van het overheidsbeleid ondersteunen:

- Beslissing over de aannahme van doelstellingen voor de aankoop van innovatieve goederen in het kader van investeringsplannen.
- Labeling van investeringsprojecten als al dan niet groene projecten, door gebruik te maken van de meest geavanceerde criteria die op Europees gebied van kracht zijn, om informatie te verstrekken over het duurzaam karakter van investeringsplannen en de invoering van groene budgettering aan te moedigen.

a. Goede beheerspraktijken

De eerste fase van een investeringscyclus, de strategische planning, heeft tot doel de oriëntatie van de investeringen en het indicatieve budget te bepalen. Die fase omvat nieuwe ontwikkelingsprojecten, belangrijke verbeteringen aan bestaande projecten of onderhoudsvereisten.

Een effectieve investeringsplanning moet gebaseerd zijn op inzicht in de huidige staat van de kapitaalvoorraad. Dit is gebaseerd op een inventarisatie van het bestaande publieke kapitaal. Deze inventarisatie vereist een fysieke oplijsting van alle activa en een correcte boekhoudkundige waardering ervan.

Een effectieve planning vereist ook een strategische langetermijnvisie, gestoeld op doelstellingen en prioriteiten voor de ontwikkeling van het land en toekomstige uitdagingen. Die visie is idealiter voor de lange termijn en is het onderwerp van uitgebreid overleg met de stakeholders.

Vervolgens, moeten de reeds geplande investeringsplannen bekeken en geëvalueerd worden bij het opstellen van een strategische visie (zie *pipeline* van projecten in fase 2).

De strategische visie, met haar prioriteiten en besluitvormingscriteria, moet op een duidelijke en transparante manier openbaar worden gemaakt door de politieke vertegenwoordigers die er de verantwoordelijkheid voor dragen. Dat kan individueel gebeuren door de betrokken minister of collectief door de regering, bijvoorbeeld in algemene beleidsverklaringen of in regeerakkoorden aan het begin van een legislatuur. Dit kan ook samen met de directie van de administratie gedaan worden om de eendracht van de politieke besluitvorming met de actie van de administratie te tonen.

Het juiste moment voor transparantie lijkt na het politieke besluit over de globale richtlijnen voor de wetgevende macht te zijn. Transparantie zou gegeven worden over de redenen voor de gemaakte beleidskeuzes en op de beslissingscriteria die de uitvoeringskeuzes zullen sturen (bijvoorbeeld de criteria voor het selecteren van individuele projecten voor een investeringsprogramma).

De strategische visie moet worden aangevuld met operationele plannen op sectorniveau die meer details geven. Die plannen bevatten informatie over de geraamde kosten van investeringsprojecten en het bijbehorende uitvoeringsschema, de output en resultaten, de behoeften en risico's en de oplossingen om de gevolgen te beperken. De operationele plannen maken het mogelijk om projecten te screenen op consistentie en relevantie met de ontwikkelingsprioriteiten van het land. Een raming van de kosten ervan (nog niet in detail, maar ordes van grootte) helpt om de verenigbaarheid met het begrotingskader te evalueren en om een onrealistische *wishlist* te vermijden.

De strategische visie en de operationele plannen zijn verschillende documenten en moeten door diverse actoren worden opgesteld. Over de strategische visie moet een politieke consensus bestaan, terwijl de operationele plannen met de sectoren moeten worden besproken.

Het linken van de operationele plannen met de strategische visie (in plaats van een verzameling *bottom-up* projecten) maakt het mogelijk om:

- het risico te beperken dat investeringsbeslissingen worden ingegeven door tijdelijke behoeften of particuliere belangen (in tegenstelling tot het algemeen belang)
- de geloofwaardigheid van het project te bevorderen als het gaat om het verkrijgen van externe financiering (bv. financiële steun van de EU).

Coördinatie met de stakeholders (sectoren, andere beleidsniveaus, ondernemingen, sociale partners, ...) bevordert de integratie tussen de acties en strategieën van de verschillende belanghebbenden en een optimale uitwisseling van informatie. Over bepaalde onderwerpen in het bijzonder, zoals transregionale infrastructuurprojecten, is de samenwerking tussen entiteiten essentieel.

Het opstellen van standaardregels en -procedures voor de voorbereiding en uitvoering van projecten is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de volgende fasen van de investeringscyclus vlot verlopen. Die

regels en procedures moeten een evenwicht vinden tussen evenredigheid in termen van administratieve lasten enerzijds en flexibiliteit in de speelruimte bij de uitvoering van projecten anderzijds.

b. Door de EU voorgestelde praktijken die de doelstellingen van het overheidsbeleid ondersteunen

Als het gaat om praktijken die brede overheidsbeleidsdoelstellingen in de strategische planningsfase ondersteunen, springen innovatie en de milieutransitie eruit.

Om innovatie te stimuleren, beveelt de Commissie in haar mededeling van 18/6/2021⁴⁷ aan dat politieke besluitvormers een klimaat creëren dat bevorderlijk is voor innovatie in de context van overheidsopdrachten, door te zorgen voor een visie, een strategie en passende en duidelijke middelen voor dat doel.⁴⁸

Om overheden aan te moedigen risicoaversie te overwinnen bij het investeren in innovatieve activa, moet het politieke niveau een procentuele doelstelling bepalen voor uitgaven gericht op innovatie. Zodra het doel is vastgelegd, vertaalt een actieplan de doelstellingen in "een aantal welomschreven acties, actoren, middelen, budgetten, verwachte resultaten en een tijdschema voor de uitvoering"⁴⁹.

Wat het respect voor het milieu betreft, kan het gebruik van de EU-taxonomie en afgeleide ontwikkelingen worden geïntegreerd in goede praktijken voor de planning van overheidsinvesteringen. De taxonomie "is een groen classificatiesysteem dat EU klimaat- en milieudoelstellingen vertaalt in investeringscriteria voor specifieke economische activiteiten"⁵⁰. In dit stadium werd de taxonomie aangenomen als verordening in 2020⁵¹, en zijn er al vier gedelegeerde handelingen gepubliceerd met nadere details over de uitvoering.⁵² Die reglementeringen en de rechtsgeleerdheid over de uitvoering ervan kunnen zich ontwikkelen.

De taxonomie was oorspronkelijk bedoeld om particuliere investeringen in de richting van duurzame activiteiten te sturen. Sinds 2022 is het gebruik ervan, met inbegrip van de criteria voor het leveren van een substantiële bijdrage aan de milieudoelstellingen, verplicht voor de extra-financiële *reporting* van sommige bedrijven over hun activiteiten en investeringen. Als gevolg van de *Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)*⁵³ is de verplichting sinds 2024 geleidelijk uitgebreid naar meer bedrijven.

Maar de principes van de taxonomie moeten ook betrekking hebben op lidstaten met een voorbeeldfunctie. In het geval van RRF-investeringen werd een coëfficiëntentabel van de Europese Commissie gebruikt die de procentuele bijdrage aan klimaat- en milieudoelstellingen van bepaalde

⁴⁷ European Commission, 2021b

⁴⁸ Dat kader geeft de privésector de kans om ofwel zijn innovatie te financieren ofwel ervoor te zorgen dat de resultaten van innovatie op de markt worden gebracht, zij het met eigen specifieke moeilijkheden.

⁴⁹ European Commission, 2021b

⁵⁰ European Commission, 2021d, p.1

⁵¹ Verordening (EU), 2020/852

⁵² Op 4 juni 2021 werd de gedelegeerde handeling betreffende het klimaat (2021/2139) gepubliceerd, op 6 juli 2021 de gedelegeerde handeling betreffende de openbaarmaking van informatie op basis van taxonomie (2021/2178), op 9 maart 2022 de aanvullende gedelegeerde handeling betreffende het klimaat (2022/1214) en op 27 juni 2023 de gedelegeerde handeling betreffende het milieu (2023/2486).

⁵³ Richtlijn (EU) 2022/2464

activiteiten aangeeft.⁵⁴ Hetzelfde systeem van coëfficiënten wordt door de EU toegepast voor haar meerjarig financieel kader 2021-2027.⁵⁵ Deze tabellen met coëfficiënten die waarden 0%, 40% of 100% in termen van duurzaamheid toekennen aan activiteiten en technologieën gaan in dezelfde richting als de taxonomie en zijn bedoeld om klimaatactie in elk overheidsbeleid te integreren.⁵⁶

Transparante rapportage op basis van deze criteria maakt het mogelijk om over te stappen naar "groene budgettering"-procedures die worden aangemoedigd door de Europese Commissie.⁵⁷ In die zin zijn groene coëfficiënten nuttige instrumenten die belanghebbenden in een investeringsprogramma de mogelijkheid bieden om over een kompas te beschikken om hun strategische visie te sturen ten gunste van duurzame, zogenaamde "groene" activiteiten. Geïntegreerd in goede publieke investeringspraktijken zal deze labeling het uiteindelijk mogelijk maken om een zicht te krijgen op de vraag of jaarlijkse en meerjarige overheidsuitgaven al dan niet duurzaam zijn.

Tenslotte kan het labelen van investeringen die voldoen aan duurzaamheidscriteria bepaalde elementen van de begrotingsprocedure ten goede komen. Wat de financiering betreft, maakt het de uitgifte van groene obligaties mogelijk, die van preferentiële rentevoeten kunnen genieten op de financiële markten.

⁵⁸

De Commissie is van mening dat de criteria van de taxonomie en de groene coëfficiëntentabellen moeten worden opgenomen in de strategische planningsfase als een "groen" etiketteringsinstrument om besluitvormers te informeren en om het niveau van milieuduurzaamheid van een investeringsprogramma transparant te maken. We moeten ervoor zorgen dat de criteriakaders en -tabellen elkaar niet overlappen. Daarom moet worden gewerkt met de meest geavanceerde kaders die op EU-niveau van kracht zijn. De opties die momenteel beschikbaar zijn, zijn de groene coëfficiënten tabellen of criteria die rechtstreeks zijn geïnspireerd op de taxonomie en de zogenoemde *technical screening criteria* van de gedelegeerde handelingen.

⁵⁴ Bijlage VI (en VII) van Verordening (EU), 2021/241

⁵⁵ European Commission, 2021e

⁵⁶ European Commission, 2022a

⁵⁷ European Commission, 2022b

⁵⁸ European Commission, 2024

4.2. Beoordeling en selectie

Kader 2 - Beoordelings- en selectiefase

Doelstelling: Gedetailleerde beoordeling en selectie van projecten

Checklist van goede praktijken:

- Opstelling van een standaard evaluatiemethodologie en -instrumenten en van transparante selectiecriteria.
- Invoering van een centrale ondersteuning voor projectevaluatie en -analyse.
- Pré-evaluatie van de strategische relevantie, de conformiteit van projecten met de geldende wetgeving, onderzoek naar verschillende investeringsalternatieven om de doelstellingen te behalen.
- Identificatie van risico's en aangepaste mitigatiestrategieën voor elk alternatief.
- Beoordeling, met ten minste één technische, economische en financiële analyse van projectvoorstellen (haalbaarheidsstudies, kosten-batenanalyse,...).
- Uitvoering van onafhankelijke studies van de evaluatieresultaten door een gespecialiseerde cel.
- Opstelling van een *pipeline* waarin alle investeringsprojecten worden geconsolideerd en gerangschikt naar prioriteit.
- Projectselectie en definiëring van opvolgings- en succesindicatoren (*milestones*, resultaten- en effectmetingen) die tijdens de uitvoering worden gemeten.

Praktijken die de doelstellingen van het overheidsbeleid ondersteunen:

- Toepassing van het *Do No Significant Harm* (DNSH) principe als standaard discriminatiecriterium voor elk investeringsproject.

a. Goede beheerspraktijken

In dit stadium sporen de goede praktijken de stakeholders aan om een gecentraliseerde ondersteuningscel opzetten die over de nodige expertise beschikt en waarop een beroep kan worden gedaan door degenen die verantwoordelijk zijn voor de beoordeling. Deze cel kan ondersteuning bieden en de capaciteit van overheidsinstanties om evaluaties uit te voeren opbouwen. Ze kan ook optreden als onafhankelijke beoordeler van de verschillende uitgevoerde analyses. Om de onafhankelijkheid van deze evaluaties te garanderen, mag deze cel geen belang hebben bij de voortzetting van de projecten.

In de internationale beste praktijken wordt de term "PIM Unit" gebruikt. Deze functie hoeft niet te worden uitgevoerd door een nieuwe entiteit, maar kan worden toevertrouwd aan een team binnen een bestaande instelling. Dit zal variëren afhankelijk van het bevoegdheidsniveau. Bij federale overheidsdiensten kan dit bijvoorbeeld een Inspecteur van Financiën, BOSA of een "ad hoc" eenheid zijn.

De tweede fase spitst zich toe op de meer gedetailleerde beoordeling en selectie van projecten. Die fase is onderverdeeld in 4 subfasen:

- Projecten die voortkomen uit de strategische planning moeten een voorselectie ondergaan. In deze fase moet worden gecontroleerd of het project gerechtvaardigd is in relatie tot verschillende aspecten (financieel, sociaal en milieu) en of het strategisch relevant is (rol voor de algemene investeringsstrategie en onderlinge afhankelijkheden met andere projecten). De voorselectie zorgt ervoor dat kosten en baten, alternatieven, risico's en hun mitigatiestrategieën, enz. in overweging worden genomen. Hierdoor kunnen zwakke punten in projecten worden verholpen voordat ze te ver gevorderd zijn in het planningsproces of voordat er een te grote politieke betrokkenheid bij is.

Elk investeringsproject is gericht op het bereiken van bepaalde doelstellingen van de strategische visie die in de eerste fase is beschreven. Er kunnen echter verschillende projectalternatieven worden gekozen om deze doelstellingen te bereiken. Bij de pré-evaluatie (voorbeoordeling of voorafgaande beoordeling) van projecten is het belangrijk om allesomvattend te zijn en de verschillende maatregelen of investeringen te onderzoeken waarmee dezelfde doelstellingen kunnen worden nagestreefd. Bovendien kunnen de alternatieven een verschillende invloed hebben op de budgettering van projecten. Onder andere bij afwegingen tussen rechtstreekse investeringen of alternatieve financieringsoplossingen, die zich ontwikkelen (PPS, operationele of financiële leasing, verhuur, enz.) Maar ook door een verschillende levensduur tussen verschillende soorten activa.

Elk investeringsproject brengt een reeks risico's met zich mee. Deze risico's kunnen van uiteenlopende aard zijn (financieel, strategisch, uitvoering, veiligheid, milieu, enz.) Met oog op verantwoordelijk beheer moeten passende strategieën worden geïdentificeerd om deze risico's te beperken.

Voor de vergelijking tussen projecten is het belangrijk dat er binnen de overheidsdiensten instrumenten en deskundigheid beschikbaar zijn voor de voorselectie van projecten. Er zal bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van instrumenten voor kosten-batenanalyses (KBA's), *Value for Money (VfM) assessments*, enz. Het valt buiten de *scope* van dit verslag om in detail in te gaan op deze verschillende analyse-instrumenten. Er zijn er een groot aantal, met een variërende mate van complexiteit en volledigheid wat betreft de effecten die ze kunnen benaderen (economisch en soms ook sociaal, milieu of andere). Om overheidsinstanties te helpen bij het gebruik van deze instrumenten, zouden aangepaste richtlijnen kunnen worden voorgesteld op gezamenlijk voor heel de overheid of op het niveau van administraties zelf. Het Verenigd Koninkrijk staat bijvoorbeeld bekend om zijn goede praktijken op dit gebied en heeft een "Green Book" gepubliceerd waarin een groot aantal instrumenten voor de beoordeling van overheidsbeleid, waaronder investeringen, worden samengevat.⁵⁹

Met oog op evenredigheid is het raadzaam om de soorten analyses die moeten worden uitgevoerd aan te passen aan de schaal en het strategische belang van een project (bijvoorbeeld door drempels vast te stellen op basis van de waarde van de projecten of voor de omvang van de risico's die aan de projecten verbonden zijn). Het is duidelijk dat het onderhoud van een weg niet aan hetzelfde type analyse moet worden onderworpen als een belangrijk energie-infrastructuurproject voor de bevoorrading van een regio.

⁵⁹ HM Treasury, 2022

- De projecten op de shortlist moeten vervolgens worden beoordeeld. Hiervoor moet een haalbaarheidsstudie worden uitgevoerd, waarin ten minste de technische, economische en maatschappelijke dimensies worden aangekaart, en die wordt ondersteund door een voorlopig voorontwerp. Deze beoordelingen zijn gedetailleerder en nauwkeuriger dan de analyses in de preselectiefase. In bepaalde gevallen vereisen deze beoordelingen diepgaande impactstudies, maar niet systematisch. In sommige EU-landen is beoordeling verplicht voor alle projecten, terwijl het in andere landen verplicht is voor projecten boven een bepaalde begrotingsdrempel.

Bij de beoordeling moet ook rekening worden gehouden met de uitvoeringscapaciteit van de overheidsinstanties die betrokken zijn bij de verschillende investeringsopties. Dit is een voorwaarde voor de haalbaarheid van de projecten.

De financieringsbeslissing kan worden ingegeven door politieke voorkeuren, maar een duidelijke en transparante beoordeling helpt om de voor- en nadelen van verschillende opties voor een bepaald beleid tegen elkaar af te wegen.

- De beoordeling moet vervolgens worden onderworpen aan een onafhankelijk onderzoek. Door de resultaten van de beoordeling te bestuderen, kan worden voorkomen dat de kosten worden onderschat door eventuele fouten in de haalbaarheidsstudie op te sporen en vraagtekens te zetten bij bepaalde hypothesen, zoals de duur van het project. De uitdaging bestaat erin om de “optimistische vooringenomenheid” te overwinnen die van invloed is op grote projecten en die neerkomt op de neiging van planners om de kosten te onderschatten en de baten te overschatten.

In dit stadium is het interessant om alle gepresenteerde investeringsprojecten te consolideren in een globale database die een *pipeline* van projecten kan worden genoemd. Zo is er een overzicht van zowel projecten die al gestart zijn als projecten die nog niet gestart zijn. Aan elk van de projecten kan vervolgens een prioriteitsniveau worden toegekend, waaraan voortzetting of start van elk van deze projecten kan worden getoetst.

- De selectie van een project moet daarom uiteindelijk gebaseerd zijn op technische, financiële en sociale haalbaarheidscriteria en op de bijdrage aan de strategische visie. Het is belangrijk om vooraf na te denken over meetbare indicatoren voor de uitvoering van het project, d.w.z. tussentijdse *milestones* en verwachte resultaten en effecten om kwaliteitsmonitoring mogelijk te maken.

Bij het selecteren van indicatoren voor monitoring is het belangrijk om een evenwicht te vinden tussen economische en niet-economische indicatoren. Voor een efficiënte opvolging moeten de indicatoren relevant zijn voor de doelstellingen in de strategische visie. Er moet minstens één indicator zijn voor elke vermelde doelstelling.

Aan het einde van de 4 subfasen is er een lijst met projecten beschikbaar die in aanmerking komen voor financiering, gebaseerd op technische criteria, voor het ministeriële niveau. Idealiter bevat de lijst een beperkt aantal projecten, maar ze moeten degelijk en relevant zijn en een duidelijke prioriteit hebben.

Net als in de strategische planningsfase wordt gestreefd naar een evenwicht tussen de noodzakelijke controlemechanismen en het vertrouwen in de initiatiefnemers en besluitvormers, in een geest van evenredigheid en flexibiliteit. Dat zal de administratieve overbelasting beperken en het nodige reactievermogen mogelijk maken, bijvoorbeeld door de lengte en de reikwijdte van de beoordelingsstudies en -analyses te beperken naargelang het belang van de projecten (bedragen, duur

van de uitvoering, meer of minder strategisch karakter, noodzaak van snelle vooruitgang, enz.), of het aantal monitoringindicatoren te beperken tot die indicatoren die bijzonder relevant en gemakkelijk te monitoren zijn.

b. Door de EU voorgestelde praktijken die de doelstellingen van het overheidsbeleid ondersteunen

Met betrekking tot milieuduurzaamheid heeft de Europese Commissie in artikel 17 van de Taxonomieverordening het *Do No Significant Harm* (DNSH) beginsel ontwikkeld.⁶⁰ Dat principe biedt een reeks onderscheidende criteria om activiteiten te vermijden die aanzienlijke schade aan het milieu kunnen toebrengen en zo economische activiteiten aan te moedigen die consistent zijn met het milieubeleid en de milieustrategieën van de Europese Unie. Het DNSH-principe beoordeelt economische activiteiten over de hele levenscyclus, met andere woorden, de impact van de activiteit zelf, maar ook de indirecte impact van het gebruik van de producten en diensten en de behandeling ervan aan het einde van de levensduur.

Momenteel bestaat er al een verplichting om dat discriminerende principe toe te passen voor financiering door Europese fondsen die bekend staan als gemeenschappelijke bepalingen, op een min of meer restrictieve manier (cohesiefondsen, regionale ontwikkelingsfondsen, fonds voor een rechtvaardige transitie, etc.).⁶¹ Bovendien zal de toepassing van dat principe in de toekomst nog verder worden uitgebreid. In het kader van de RRF moest elk investeringsproject voldoen aan de DNSH-criteria.

Dat heeft ertoe geleid dat lidstaten hun capaciteit hebben ontwikkeld om een milieubeoordelingskader voor overheidsinvesteringen te ontwerpen en te implementeren. In België hebben expertisecentra op federaal niveau (Federaal Planbureau, FOD Volksgezondheid - DG Leefmilieu) en op regionaal niveau hun expertise in de toepassing van DNSH ontwikkeld.

Vanuit dit oogpunt, en gezien de milieukwesties die op het spel staan, is de Commissie van mening dat de discriminatie van projecten op basis van de DNSH-principes standaard voor alle investeringsprogramma's moet worden geïntegreerd in de beoordelings- en selectiefase van investeringsprojecten. Daarom zijn de huidige opties om ofwel de methodologie te gebruiken die wordt toegepast in het kader van de RRF of om direct gebruik te maken van het tweede deel van de taxonomie, dat betrekking heeft op DNSH. DNSH moet daarom de norm zijn, en besluitvormers die een uitzondering willen maken en de DNSH-principes niet willen gebruiken, moeten dat op een transparante manier kunnen rechtvaardigen.⁶²

⁶⁰ Verordening (EU) 2020/852

⁶¹ Regulation (EU) 2021/1060

⁶² Uitzonderingen kunnen soms voor de hand liggen en gemakkelijk te rechtvaardigen zijn, bijvoorbeeld voor veiligheids- en defensie-investeringen of om redenen van proportionaliteit in het geval van kleinschalige investeringen op bestuursniveau die niet de administratieve capaciteit hebben voor die expertise (gemeenten bijvoorbeeld).

4.3. Budgettering

Kader 3 - Budgetteringsfase

Doelstelling: Zorgen voor afstemming tussen financiële middelen en projectmanagement

Checklist van goede praktijken:

- Invoering van een meerjarig begrotingskader (op middellange termijn).
- Beoordeling van investeringsprojecten zowel in termen van investeringskosten als wederkerende kosten, als de kosten van uitfasering en als de marges die nodig zijn om de geïdentificeerde risico's te dekken.
- Presentatie van de investerings- en jaarlijks terugkerende begrotingen aan de toezichhoudende autoriteit.
- Vergelijking van meerjarige kostenramingen van investeringsprojecten met de meerjarenplafonds van het begrotingskader voor de middellange termijn.
- Definitieve beslissingen over investeringen die worden gestart of voortgezet op het moment van de jaarlijkse begrotingsakkoorden.

a. Goede beheerspraktijken

Het doel van de budgetteringsfase is te zorgen voor afstemming tussen de financiële middelen die door een bepaald overheidsniveau beschikbaar worden gesteld en de uitvoering van de geselecteerde investeringsprojecten.

Het centrale element van goede praktijken in budgettering is het opstellen van een meerjarig (of middellangetermijn) begrotingskader. Dat houdt in dat er een totaalbedrag wordt vastgesteld dat over meerdere jaren kan worden uitgegeven, en dat vervolgens kan worden uitgesplitst met plafonds per sector/thema voor de hele duur van het begrotingskader of per jaar.

Het meerjarige begrotingskader is bedoeld als strategisch richtlijn voor grote uitgaven per beleidssector/thema. Maar zelfs in een meerjarig kader is transparantie over de jaarlijkse begrotingen essentieel om grote budgetoverschrijdingen aan het einde van een project te voorkomen, om ervoor te zorgen dat projecten op tijd worden uitgevoerd en om te voorkomen dat de uitgaven van jaar tot jaar sterk verschillen. In dit opzicht zorgt het meerjarig kader voor een koppeling tussen strategische planning en investeringsbudgettering, en voor consistentie tussen jaarlijkse begrotingsbesluiten (het grondwettelijk éénjarigheidsprincipe) en de meerjarige looptijd van de meeste investeringsprojecten.

Het verschil tussen het meerjarig begrotingskader en de *spending reviews* is het tijdsbestek. De meerjarenbegroting wordt vastgesteld voor de komende jaren (*ex ante*), terwijl *spending reviews* achteraf worden uitgevoerd (*ex post*).

Het begrotingskader vereist meerjarenramingen van de kosten van projecten, zodat financieringsbehoeften op middellange termijn kunnen worden vastgesteld. Het is belangrijk om zowel investeringsuitgaven (of *Capital Expenditures* - CAPEX) als lopende uitgaven gelinkt aan operatie,

onderhoud, enz. (*Operational Expenditures* - OPEX) in die ramingen op te nemen. Bovendien zijn er ook nog de uitgaven voor 'uitfasering' aan het einde van de levensduur van het actief (hetzij voor renovatie voorafgaand aan verkoop of vervanging, hetzij voor ontmanteling) en voorzieningen om geïdentificeerde risico's te dekken. Geïntegreerde budgettering van investerings- en operationele financieringsbehoeften zorgt er immers voor dat de levensduur van het project niet in gevaar komt door een gebrek aan operationele financiering zodra de investeringsuitgaven zijn voltooid.

Het begrotingskader voor de middellange termijn moet nauw aansluiten bij het jaarlijkse begrotingsproces. Wanneer evenwel de financieringsbehoeften voor investeringsprojecten in het begrotingskader worden opgenomen en worden vergeleken met de vastgestelde meerjarenplafonds, is een zekere mate van flexibiliteit, met veel voorzichtigheid, vereist:

- De plafonds zijn idealiter flexibel en gekoppeld aan indicatieve prognoses voor zover elk jaar een nieuw begrotingstraject moet worden uitgestippeld in het licht van macro-economische parameters (rentevoeten, bbp, enz.) en/of externe beperkingen (bv. natuurrampen, gezondheids crisis, enz.).
- De overdracht van ongebruikte bedragen naar het volgende jaar kan worden toegestaan als de in de loop van de tijd opgebouwde overdrachten de regels inzake budgettaire houdbaarheid niet in gevaar brengen.

Die uitgavenplafonds spelen een belangrijke rol: ze zorgen ervoor dat het aantal gestarte projecten binnen mogelijke grenzen blijft en voorkomen dat projecten niet worden voltooid of uitgesteld vanwege een gebrek aan financiering.

Er moet worden opgemerkt dat in een aantal gevallen de strategische planning en de evaluatie- en selectiefasen voor investeringen die in de begroting moeten worden opgenomen, niet op de hierboven beschreven manier worden uitgevoerd. In deze gevallen zijn de visies en selecties op andere manieren opgemaakt, bijvoorbeeld door middel van multilaterale of bilaterale internationale verdragen. Dit is het geval voor uitgaven die worden vastgesteld voor langer dan een legislatuur, in het bijzonder voor investeringen in het soevereine domein (investeringsregel voor NAVO-landen, uitgaven voor gezamenlijke opdrachten met de Douane van Nederland, enz.)

Ten slotte worden aan het einde van de budgetteringsfase de definitieve beslissingen genomen over de investeringen die moeten worden gedaan of voortgezet, bij het jaarlijkse begrotingsakkoord.

4.4. Uitvoering

Kader 4 - Uitvoeringsfase

Doelstelling: Rigoureuus beheer van de uitvoering van investeringsprojecten, inclusief totale kosten en deadlines

Checklist van goede praktijken:

- Aanwezigheid van uitvoeringsplannen met volledige informatie (inclusief werkingsmiddelen, kosten en tijdschema).
- Afstemming van de aanbestedingscriteria met de internationale vereisten (interne markt, handelsakkoorden,...).
- Duidelijke en transparante definitie van de rollen en verantwoordelijkheden bij de implementatie.
- Invoering van een efficiënt en evenredig *reportings*stelsel voor de projectstatus (*milestones*, follow-up van beoogde resultaat- en impactindicatoren).
- Duidelijke definitie van arbitrageregels en -voorwaarden voor de aanpassing van projecten (kosten, duur, enz.).

Praktijken die de doelstellingen van het overheidsbeleid ondersteunen:

- Beslissing rond de invoering van speciale bepalingen om collusie bij overheidsopdrachten te voorkomen, waaronder een internationale benchmark voor richtprijzen.
- Beslissing over de uitvoering van mechanismen voor toezicht op de naleving van geïntegreerde sociale standaarden.

a. Goede beheerspraktijken

De uitvoeringsfase omvat alle acties en beslissingen met betrekking tot de implementatie van de gekozen investeringsplannen en de concrete verwezenlijking ervan. Die fase is gericht op een strikt beheer van de uitvoering van investeringsprojecten, met name in termen van kosten en termijnen.

Uitvoeringsplannen met belangrijke informatie over kosten en tijdschema's moeten worden opgesteld voordat de financieringsbeslissing wordt genomen.

Bij de uitvoering moeten de autoriteiten doeltreffende systemen voor overheidsopdrachten ontwerpen en toepassen. Dat vereist een duidelijk en transparant rechtskader, in overeenstemming met internationale verbintenissen (bv. regels voor de interne markt, internationale handelsovereenkomsten).

De toewijzing van rollen en verantwoordelijkheden moet duidelijk zijn, net als de regelingen voor rapportage aan alle managementniveaus. Om administratieve overbelasting te voorkomen, moeten verantwoordelijkheden in een geest van subsidiariteit worden gedelegeerd tot op het laagste bevoegde niveau. In het geval van federale projecten spreken we bijvoorbeeld van ordonnateurs. Het bestaande

delegatiesysteem houdt in dat de bevoegde minister de verantwoordelijkheid draagt (primaire ordonnateur) en het toezicht op de projecten kan delegeren aan gedelegeerde ordonnateurs, zoals de directeur van een administratie. Deze delegatie wordt geregeld door een besluit.

Er is een effectief monitoringsysteem nodig om de uitvoering op voogdijminister-/centraal niveau te kunnen volgen, bijvoorbeeld wat betreft de voortgang van de werkzaamheden, de acties, het tijdschema en de gebruikte middelen, de bereikte *milestones* en de prestaties met betrekking tot de indicatoren voor de belangrijkste beoogde resultaten en effecten. Die nauwgezette monitoring moet een rigoureuus beheer van de totale kosten en deadlines van het project mogelijk maken. Kosten- en tijdsoverschrijdingen zijn belangrijke indicatoren voor de gezondheid van het overheidsinvesteringsmanagement.

Het monitoringsysteem moet echter in verhouding staan tot het belang (duur, budget, strategisch karakter, terugkerend karakter of niet, enz.) van het project om de administratieve overbelasting binnen de perken te houden.

Goede praktijken vereisen het bestaan van te volgen procedures, regels en maatregelen voor het aanpassen van projecten. Dat moet leiden tot een automatische herbeoordeling van een project, de aanpassing van de reikwijdte of zelfs de beëindiging van het project in geval van aanzienlijke kosten- of tijdsoverschrijdingen of erosie van de verwachte voordelen.

Het monitoringsysteem en de procedures voor het aanpassen van projecten moeten rekening houden met de flexibiliteit die nodig is voor bepaalde soorten investeringen, met inachtneming van de milieu- en sociale criteria die zijn vastgesteld als onderdeel van het projectselectieproces. Zoals aangegeven in de algemene beginselen, kan voor projecten in strategische sectoren die een versnelde transitie doormaken of in concurrerende sectoren een gebrek aan risicotolerantie teweegbrengen, hetgeen kan leiden tot een lage flexibiliteit in projectmonitoring of -aanpassing (bv. timing). Dit kan nadelig zijn voor de uiteindelijke resultaten en effecten van een investering. Door de mogelijkheid om de gewenste doelstellingen te bereiken in gevaar te brengen, kan het gebrek aan flexibiliteit contraproductief zijn. In die gevallen moeten de processen een grotere risicotolerantie toestaan, die meer is afgestemd op de projecten.

b. Door de EU voorgestelde praktijken die de doelstellingen van het overheidsbeleid ondersteunen

In de uitvoeringsfase kunnen goede praktijken voor het tegengaan van collusie en het respecteren van sociale normen bij overheidsopdrachten bijdragen tot het bevorderen van de algemene doelstellingen van het overheidsbeleid.

Bij de uitvoering van overheidsinvesteringen zijn de risico's op collusie⁶³ aanzienlijk. Dat komt doordat aanbesteders vaak een identiek patroon volgen, met een hoge mate van voorspelbaarheid die marktverdelingsafspraken tussen operatoren vergemakkelijkt. Bepaalde soorten opdrachten zijn niches, waardoor het aantal mogelijke inschrijvers *de facto* wordt beperkt en het risico op collusie dus toeneemt. Bovendien kunnen bepaalde gedragingen van overheidsinstanties, zoals sterk

⁶³ De Europese Commissie definieert collusie als: "onwettige afspraken tussen marktdeelnemers met als doel de concurrentie in aanbestedingsprocedures te verstoren".

gespecialiseerde opdrachten of weinig transparante aanbestedingsprocedures, de markttoegang voor particuliere operatoren beperken.

In België bestaat al een reeks bepalingen om collusie tegen te gaan. Een wet vertaalt de Europese regels inzake overheidsopdrachten naar Belgisch recht.

Om dergelijke ongeoorloofde afspraken vooraf te voorkomen, stelt de Europese Commissie voor de lidstaten het volgende voor⁶⁴:

- ontwikkeling van (personele en financiële) middelen om aanbestedingsprocedures toe te passen en vermoedelijke gevallen van collusie te voorkomen;
- prikkels voor het personeel dat belast is met de procedures en mogelijke gevallen kan opsporen;
- opleidingen voor personeelsleden;
- nauwe banden tussen mededingingsautoriteiten en aanbestedende overheden.

Het is ook interessant om een databank bij te houden die referentieprijzen voor verschillende kosten in overheidsopdrachten vergelijkt. Dit soort *benchmark* zou bijvoorbeeld standaard eenheidsprijzen per type infrastructuur (km weg, km spoor, enz.) in buurlanden kunnen volgen in lijn met veranderingen in de marktprijzen van grondstoffen (beton, staal, enz.). Dankzij dit soort kennis kunnen aanbestedende diensten marktmacht van leveranciers in minder concurrerende sectoren beperken.

Wat de sociale normen bij overheidsopdrachten betreft, moet het belang van een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden worden benadrukt. De partijen moeten bepalen wie verantwoordelijk zal zijn voor het toezicht (de aanbestedende dienst, de aannemer, gezamenlijk of een derde partij), evenals de beoordelingsmethoden. Bij het kiezen van de methode moeten de partijen rekening houden met de proportionaliteit en relevantie van de methode voor de risico's van de opdracht, en met het vermogen van de organisatie om ze te beoordelen.

⁶⁴ European Commission, 2021c

4.5. Ex post beoordeling

Kader 5 - Ex post beoordelingsfase

Doelstelling: Een continue verbetering van het beheer van investeringsprojecten

Checklist van goede praktijken:

- Beginnen met ex post controle voorafgaand aan de definitieve voltooiing van projecten (follow-up van economische en niet-economische prestatie-indicatoren).
- Meten van de bijdrage van het investeringsproject aan de strategische visie en transparante reporting door de beleidsmakers.
- Lessen trekken uit de ex post controles om de besluitvorming voor toekomstige projecten te verbeteren.
- Publiceren van de resultaten van de ex post evaluatie.
- Updaten van de inventaris van de kapitaalvoorraad en van de investeringsplannen.

Praktijken die de doelstellingen van het overheidsbeleid ondersteunen:

- Beoordelen van de naleving van bestaande (certificatie, DNSH) of voorgestelde aanvullende standaarden (sociale standaarden, innovatie, collusie, enz.).

a. Goede beheerspraktijken

Het doel van de ex post beoordelingsfase is om het beheersysteem voor overheidsinvesteringen voortdurend te verbeteren door vast te stellen welke fasen van de investeringsprojectcyclus min of meer succesvol werden uitgevoerd.

Die fase begint vóór de afronding van de uitvoeringsfase, door het meten van vooraf vastgestelde prestatie-indicatoren (*milestones*, resultaten- en impactdoelstelling). Deze monitoringindicatoren zijn zowel economisch als niet-economisch.

Daarnaast maken de volgende acties deel uit van goede praktijken:

- Meteen bij het einde van het project een kort rapport opmaken waarin de geleerde lessen uit de uitvoering van het project worden beschreven: tijd, budget en ontwerp; eventueel een uitgebreidere postbeoordeling uitvoeren van alle fasen van de investeringscyclus. Vooral bij grote investeringsprojecten (bv. van meer dan een paar miljoen euro) kan zo worden gecontroleerd of de verwachte voordelen werden gerealiseerd en kan het verloop van toekomstige investeringen worden aangepast.
- De politiek verantwoordelijken voor investeringsprogramma's moeten transparant en publiekelijk kunnen rapporteren over hoe de projectuitvoering heeft bijgedragen aan de strategische visie die in de planningsfase werd gecommuniceerd.
- Lessen trekken uit de ex post beoordeling die kunnen worden veralgemeend naar andere investeringsprojecten om de beste praktijken te verbeteren.

- Een volledig en actueel beeld schetsen van de staat van de openbare kapitaalvoorraad. Dat maakt het mogelijk om die voorraad effectief te beheren, met name met het oog op het plannen van investeringsprojecten die zowel de onderhoudsbehoeften van de kapitaalvoorraad als de behoefte aan nieuwe ontwikkelingen weerspiegelen.
- De investeringsplannen op basis van de beoordeling bijwerken: strategische visies en operationele plannen over meerdere jaren.

b. Door de EU voorgestelde praktijken die de doelstellingen van het overheidsbeleid ondersteunen

In de ex post beoordelingsfase moet worden beoordeeld of investeringsprojecten voldoen aan aangenomen standaarden omtrent labeling en DNSH -criteria en aan andere analytische kaders die zijn aangenomen voor projecten (innovatie, collusie, sociale normen). In haar gids over overheidsopdrachten en sociale normen⁶⁵ beveelt de Commissie aan om "resultaten en feedback voor toekomstige opdrachten" te publiceren, een principe dat relevant is voor alle bovenstaande aspecten.

⁶⁵ European Commission, 2021a

5. Conclusie

In dit rapport heeft de **Commissie zich gebogen over de governance van overheidsinvesteringen, en meer specifiek over de methodes en procedures** die als leidraad kunnen dienen gedurende de verschillende fasen van de investeringscyclus.

De Studiecommissie hoopt dat **dit document van goede praktijken de dialoog tussen stakeholders zal stimuleren en zal aanzetten tot nadenken** over mogelijke organisatorische, formele of informele maatregelen die moeten worden uitgevoerd door de verschillende spelers die verantwoordelijk zijn voor overheidsinvesteringen. Dit rapport kan inderdaad een gemeenschappelijke referentiebasis vormen van goede praktijken voor *Public Investment Management*, waarnaar moet worden gestreefd. Bovendien biedt de presentatie in de vorm van een checklist overheden en andere publieke organisaties een concreet, bruikbaar instrument voor het beheer van overheidsinvesteringen. Met dat in gedachten doet de Commissie een reeks **aanbevelingen**.

A. Wat betreft de goede beheerspraktijken:

1. De Studiecommissie nodigt de verschillende overheidsniveaus en de verschillende overheidsdiensten en -organisaties die bevoegd zijn voor investeringen uit om deze goede praktijken te bestuderen en over te nemen na ze te hebben aangepast aan de specifieke kenmerken van hun sector en aan hun behoeften;
2. De Studiecommissie raadt de verschillende organen die verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van en het toezicht⁶⁶ op het goede beheer van de overheidsfinanciën aan om deze praktijken als basis voor analyse te nemen, synergieën met hun evaluatiecriteria te identificeren en deze praktijken te integreren in de bestaande instrumenten om tot een gezamenlijk kader te komen;
3. De Studiecommissie benadrukt de noodzaak van evenredigheid en flexibiliteit in de administratieve kaders voor controle en monitoring, met naleving van de (nationale en internationale) wettelijke bepalingen;

B. Wat betreft de praktijken ter bevordering van het algemeen overheidsbeleid:

4. De Studiecommissie beveelt aan om de al dan niet “duurzame/groene” labeling van investeringsprojecten, op basis van de meest geavanceerde criteria die van kracht zijn op Europees niveau (momenteel taxonomie en coëfficiënten tabel), verplicht te maken en om het DNSH-beginsel als norm aan te nemen voor alle openbare investeringsprojecten in het land, waarbij eventuele uitzonderingen op transparante wijze kunnen worden gerechtvaardigd;
5. De Studiecommissie beveelt aan dat andere praktijken ter ondersteuning van overheidsbeleid op het gebied van innovatie, strijd tegen collusie of sociale standaarden die door de EU worden voorgesteld, door de verantwoordelijke autoriteiten in overweging worden genomen en dat hun goedkeuring of weigering wordt gerechtvaardigd;

⁶⁶ Of deze organen interne of externe ondersteuning of controle bieden, hetzij vóór of na de investering.

C. Wat betreft politieke transparantie van strategische beleidslijnen:

6. De Studiecommissie stelt voor dat ministers en overheidsbesturen aan het begin van hun ambtstermijn hun strategische visies en beslissingscriteria voor investeringen in gebieden waarvoor zij bevoegd zijn, openbaar maken en aan het einde van hun ambtstermijn verslag uitbrengen over hun verwezenlijkingen en de naleving ervan.

Van haar kant zal de Commissie gevolg geven aan dit verslag door evenementen te organiseren om goede praktijken uit te wisselen en inzicht te krijgen in de problemen en uitdagingen die gepaard gaan met de toepassing ervan op de specifieke situatie van elke speler. Daartoe nodigt de Commissie de verschillende overheidsniveaus en -organisaties van diverse sectoren uit om die technische dialoog op een open en constructieve manier aan te gaan, zodat ze van elkaars ervaringen kunnen leren op het gebied van goede praktijken inzake investeringsbeheer.

Bijlage 1: Belangrijkste PIM-acties per fase

Strategische planningsfase

- Update van een inventaris van de bestaande publieke kapitaalvoorraad en van de stand ervan.
- Uitwerking van een strategische visie voor de langetermijntoewijding van het land/een regio met investeringsdoelstellingen en -prioriteiten.
- Transparante communicatie van de strategische visie, prioriteiten en besluitvormingscriteria door de politieke beleidsmakers en de diensten die bevoegd zijn voor de investeringsprogramma's.
- Opstelling van meerjarige operationele plannen op sectorniveau, met een eerste kostenraming (ordes van grootte).
- Coördinatie met stakeholders (andere publieke en private spelers, betrokken beleidsniveaus, maatschappelijk middenveld) bij het ontwerp van investeringsplannen (strategische visie en operationeel plan).
- Vaststelling van standaardregels en -procedures voor de ontwikkeling alsook de uitvoering van projecten met evenredige administratieve lasten die de uitvoering flexibeler maakt.
- Beslissing over de aanneming van doelstellingen voor de aankoop van innovatieve goederen in het kader van investeringsplannen.
- Labeling van investeringsprojecten als al dan niet groene projecten, door gebruik te maken van de meest geavanceerde criteria die op Europees gebied van kracht zijn, om informatie te verstrekken over het duurzaam karakter van investeringsplannen en de invoering van groene budgettering aan te moedigen.

Beoordelings- en selectiefase

- Opstelling van een standaard evaluatiemethodologie en -instrumenten en van transparante selectiecriteria.
- Invoering van een centrale ondersteuning voor projectevaluatie en -analyse.
- Pré-evaluatie van de strategische relevantie, de conformiteit van projecten met de geldende wetgeving, onderzoek naar verschillende investeringsalternatieven om de doelstellingen te behalen.
- Identificatie van risico's en aangepaste mitigatiestrategieën voor elk alternatief.
- Beoordeling, met ten minste één technische, economische en financiële analyse van projectvoorstellen (haalbaarheidsstudies, kosten-batenanalyse,...).
- Uitvoering van onafhankelijke studies van de evaluatieresultaten door een gespecialiseerde cel.
- Opstelling van een *pipeline* waarin alle investeringsprojecten worden geconsolideerd en gerangschikt naar prioriteit.
- Projectselectie en definiëring van opvolgings- en succesindicatoren (*milestones*, resultaten- en effectmetingen) die tijdens de uitvoering worden gemeten.
- Toepassing van het *Do No Significant Harm* (DNSH) principe als standaard discriminatiecriterium voor elk investeringsproject.

Budgetteringsfase

- Invoering van een meerjarig begrotingskader (op middellange termijn).
- Beoordeling van investeringsprojecten zowel in termen van investeringskosten als wederkerende kosten, als de kosten van uitfasering en als de marges die nodig zijn om de geïdentificeerde risico's te dekken.
- Presentatie van de investerings- en jaarlijks terugkerende begrotingen aan de toezichthoudende autoriteit.
- Vergelijking van meerjarige kostenramingen van investeringsprojecten met de meerjarenplafonds van het begrotingskader voor de middellange termijn.
- Definitieve beslissingen over investeringen die worden gestart of voortgezet op het moment van de jaarlijkse begrotingsakkoorden.

Uitvoeringsfase

- Aanwezigheid van uitvoeringsplannen met volledige informatie (inclusief werkingsmiddelen, kosten en tijdschema).
- Afstemming van de aanbestedingscriteria met de internationale vereisten (interne markt, handelsakkoorden,...).
- Duidelijke en transparante definitie van de rollen en verantwoordelijkheden bij de implementatie.
- Invoering van een efficiënt en evenredig *reporting* systeem voor de projectstatus (*milestones*, follow-up van beoogde resultaat- en impactindicatoren).
- Duidelijke definitie van arbitrageregels en -voorwaarden voor de aanpassing van projecten (kosten, duur, enz.).
- Beslissing rond de invoering van speciale bepalingen om collusie bij overheidsopdrachten te voorkomen, waaronder een internationale benchmark voor richtprijzen.
- Beslissing over de uitvoering van mechanismen voor toezicht op de naleving van geïntegreerde sociale standaarden.

Ex post beoordelingsfase

- Beginnen met ex post controle voorafgaand aan de definitieve voltooiing van projecten (follow-up van economische en niet-economische prestatie-indicatoren).
- Meten van de bijdrage van het investeringsproject aan de strategische visie en transparante reporting door de beleidsmakers.
- Lessen trekken uit de ex post controles om de besluitvorming voor toekomstige projecten te verbeteren.
- Publiceren van de resultaten van de ex post evaluatie.
- Updaten van de inventaris van de kapitaalvoorraad en van de investeringsplannen.
- Beoordelen van de naleving van bestaande (certificatie, DNSH) of voorgestelde aanvullende standaarden (sociale standaarden, innovatie, collusie, enz.).

Bijlage 2: Toepassingsgebied van de praktijken

We kunnen naar het toepassingsgebied van deze praktijk volgens ten minste vier dimensies kijken:

- **Volgens het type project - strategisch of terugkerend:** de term "strategische investering" heeft geen eenduidige definitie in de literatuur. Toch kan het worden gedefinieerd als investeringen met een uniek karakter die dienen voor het nastreven van duidelijk geïdentificeerde politieke doelstellingen en die breken met de status-quo. Dit in tegenstelling tot "terugkerende" investeringen, die in de loop van de tijd herhaald worden en een voorspelbaar karakter hebben, zoals de renovatie van infrastructuur aan het einde van de levensduur. Goede praktijken zijn van toepassing op beide soorten investeringsprojecten, maar de strategische plannings-, evaluatie- en selectiefasen zijn vooral belangrijk in het geval van strategische projecten.
- **Afhankelijk van het type overheidsinterventie - directe investeringen, investeringssteun of publiek-private samenwerking:** de gepresenteerde goede praktijken blijken in dezelfde mate van toepassing te zijn op directe overheidsinvesteringen (bruto-investeringen in vaste activa), op investeringssteun of op publiek-private samenwerking.
- **Afhankelijk van de actoren op het gebied van overheidsinvesteringen - federale, gewestelijke- of gemeenschapsadministratie, (semi-)overheidsbedrijf, lokale overheid:** de voorgestelde praktijken zijn van toepassing op de verschillende beleidsniveaus en op overheidsbedrijven die buiten de boekhoudkundige perimeter van de overheidsadministraties vallen, maar een openbare dienst aanbieden en/of de staat als aandeelhouder hebben. De vertaling in precieze managementprocessen zal afhangen van de specifieke situatie van elk van deze actoren. Het is op elk bestuursniveau nodig zijn om deze goede praktijken te vertalen, zodat ze kunnen worden overgenomen door elk van de spelers op het gebied van overheidsinvesteringen.
- **Afhankelijk van het type kapitaal - vast, natuurlijk of menselijk en sociaal:** deze praktijken blijken volledig toepasbaar te zijn op investeringen in vast kapitaal. Ze zijn ook zeer relevant voor investeringen in natuurlijke activa die duidelijk identificeerbaar zijn (bossen, waterlichamen, specifieke ecosystemen, etc.). Deze praktijken kunnen ook interessant zijn voor het begeleiden van investeringen in sociaal of menselijk kapitaal, maar op een meer indirecte manier. In tegenstelling tot natuurlijk kapitaal is het namelijk niet eenvoudig om te onderscheiden welke investering in menselijk of sociaal kapitaal niet gebeurt door middel van de vorming van vast kapitaal.

Bibliografie

- AARC, SEO Amsterdam Economics, & Rebel Group (2023). *D2. Good Practice Report (DRAFT) – Enhancing public investment management at federal and regional (Brussels) level*. REFORM/SC2022/049.
- Abiad, A., Furceri, D., & Topalova, P. (2015). *The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies*. IMF Working Paper No. 15/95.
- Baum A., Mogues T., & Verdier G. (2020). *Getting the Most from Public Investment*. Chapter 3 in *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment*. Edited by Schwartz G., Fouad M., Hansen T., and Verdier G. Washington DC: International Monetary Fund.
- Belgisch Staatsblad (Februari 16, 2023). Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 mei 2018 betreffende de Hoge Raad van Financiën.
https://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/bs_mb_2023_03_13.pdf.
- Belu Manescu, C. (2021). *Public Investment Management in the EU: key features and practices*. European Economy Discussion Paper no. 154. European Commission.
- Belu Manescu, C. (2022). *New Evidence on the Quality of Public Investment Management in the EU*. Discussion Paper 177, december 2022. ISSN 2443-8022. European Commission.
- European Commission (2021a). *Sociaal kopen – Gids voor de inachtneming van sociale overwegingen bij overheidsaanbestedingen – 2e editie*, gepubliceerd op 27/05/2021, 2021/C 237/01.
- European Commission (2021b). *Mededeling van de Commissie, richtsnoeren inzake innovatiegericht aanbesteden*, gepubliceerd op 18/06/2021, 2021/C 267/01.
- European Commission (2021c). *Mededeling over instrumenten ter bestrijding van collusie bij overheidsopdrachten en over richtsnoeren voor de toepassing van de desbetreffende uitsluitingsgrond*, gepubliceerd op 18/03/2021, 2021/C 91/01.
- European Commission (2021d). *FAQ: What is the EU Taxonomy and how will it work in practice?* Accessed online at https://finance.ec.europa.eu/system/files/2021-04/sustainable-finance-taxonomy-faq_en.pdf
- European Commission (2021e). *The Performance Framework for the EU Budget under the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, ISBN 978-92-76-32024-1.
- European Commission (2022a). *Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*. Commission Staff Working Document, SWD(2022) 225 final.
- European Commission (2022b). *European Union Green Budgeting Reference Framework (GBRF)*. Accessed online at https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/bfd8d6c1-d501-4cf2-873f-811f6453dde8_en?filename=European%20Union%20Green%20Budgeting%20Reference%20Framework.pdf.
- European Commission (2024). *The European green bond standard – supporting the transition*. Webpage, consulted online in February 2024 at https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/european-green-bond-standard-supporting-transition_en.

- Flyvbjerg, B. (2009). *Survival of the Unfittest: Why the Worst Infrastructure Gets Built - And What We Can Do About It*, Oxford Review of Economic Policy. Diefstal 25 (3), No. 4, pp. 344-67).
- HM Treasury (2022). *The Green Book - Central Government Guidance on appraisal And Evaluation*.
- Kapsoli, J., Mogues T., & Verdier G. (2023), *Benchmarking Infrastructure Using Public Investment Efficiency Frontiers*, IMF, Working paper, WP/23/101.
- Kim J.H., Fallov J.A., & Groom S. (2020). *Public Investment Management Reference Guide, International Development in Practice*. World Bank. Washington, DC: World Bank.
- ILO (2015). *Principes directeurs pour une transition juste vers des économies et des sociétés écologiquement durables pour tous*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432864.pdf.
- IMF (2015). *Making Public Investment More Efficient*. IMF Staff Report.
- IMF (2018). *Public Investment Management Assessment - Review and Update*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2019). *Public Investment Management Assessment – Strengthening infrastructure governance*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2022). *PIMA Handbook: Public Investment Management Assessment*. 1st edition. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Marcelo, D., Mandri-Perott, C., Schuyler House, R., Schwartz, J. (2016) *Prioritizing infrastructure investment: A framework for government decision-making*. Policy Research Working Paper No. 7674, Washington DC: World Bank.
- McKinsey Global Institute (2013). *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*.
- OECD, 2017 *Getting Infrastructure Right: a Framework for Better Governance*. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2019 *Effective public investment across levels of government, implementing the OECD principles*. Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities.
- OECD, 2024 *Public Investment*. Webpage, consulted online in februari 2024 at <https://www.oecd.org/governance/public-investment.htm>.
- Rajaram A., Biletska N., Brumby J., & Minh Le T. (2010). *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management*. World Bank Policy Research Working Paper 5397. Washington DC: World Bank.
- Rajaram, A, Kaiser, K., Minh Le, T., Kim, J.H., & Frank, J. (2014). *The power of public investment management: transforming resources into assets for growth*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0316-1>. Washington, DC: World Bank.
- Renteria, C., Harris, J., Allen, R., & Groom, S. (2017). *Ireland: Technical Assistance Report - Public Investment Management Assessment*. IMF Country Report No. 17/333. Washington DC: International Monetary Fund.

Schwartz, G., Fouad, M., Hansen, T.S., & Verdier, G. (Eds.). (2020). *Well Spent*. <https://doi.org/10.5089/9781513511818.071>. USA: International Monetary Fund.

SCOI (2024). *Overheidsinvesteringen: definitie en rol – Referentiekader van de Studiecommissie voor overheidsinvesteringen*. Hoge Raad van Financiën, D/2024/11.691/2.

Tanzi, V., & Davoodi H. (2002). *Corruption, public investment, and growth*. In *Governance, Corruption, and Economic Performance*. Edited by G. Abed and S. Gupta, 280–299. Washington DC: International Monetary Fund.