



**Vlaanderen**  
is omgeving



## **Subsidiekader departement Omgeving**

Een afwegings- en uitwerkingskader voor bestaande en toekomstige subsidies van het departement Omgeving

**DEPARTEMENT  
OMGEVING**

[omgevingvlaanderen.be](http://omgevingvlaanderen.be)

## SUBSIDIEKADER DEPARTEMENT OMGEVING

Het departement Omgeving streeft naar een strategische inzet van subsidies. In deze studie wordt een subsidiekader voorgesteld voor een grondige afweging en uitwerking van bestaande en toekomstige subsidies vanuit het departement Omgeving.

De studie werd uitgevoerd door IDEA Consult, in volle coproductie met de medewerkers van het departement Omgeving.

## COLOFON

### Verantwoordelijke uitgever:

Departement Omgeving  
Vlaams Planbureau voor Omgeving  
Koning Albert II-laan 20 bus 8  
1000 Brussel  
vpo.omgeving@vlaanderen.be  
www.omgevingvlaanderen.be

**Bronverwijzing:** IDEA Consult (2019), Subsidiekader departement Omgeving, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.



# Inhoud

Inhoud .....	3
Managementsamenvatting .....	5
<b>DEEL I: Situering van het onderzoek</b>	
1. Waarom een subsidiekader voor het departement Omgeving? .....	8
2. Bewuster omgaan met Vlaamse subsidies .....	10
3. Een cocreatietraject .....	12
<b>Deel II: Inventaris van de bestaande subsidies</b>	
4. De bestaande subsidies in kaart gebracht .....	14
4.1 Overzicht van de subsidies .....	14
4.2 Ad nominatum subsidies .....	15
4.3 Aard van de subsidie (personeel, werking, investering) .....	16
4.4 Doelgroepen van de subsidie .....	17
4.5 Aftoetsing aan het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen .....	18
4.6 Conclusies uit de inventarisatie .....	22
<b>Deel III: Het subsidiekader</b>	
5. Een afwegings- en een uitwerkingskader .....	24
6. Gebruik van het subsidiekader .....	26
7. Een afwegingskader .....	28
7.1 Effectiviteit .....	28
7.2 Geschiktheid .....	29
7.3 Additionaliteit en uitvoerbaarheid .....	31
8. Een uitwerkingskader .....	33
8.1 Conformiteit .....	33
Subsidierecht .....	33
Hiërarchie der normen (niveau van regelgeving) .....	33
Staatssteun .....	34
Algemene beginselen van behoorlijk bestuur .....	35
8.2 Slim ontwerp .....	36
Doel en synergie .....	37
Tijdsvenster .....	37
Voorwerp .....	38
Selectiviteit .....	38
Samenwerking .....	39
Subsidiegraad .....	39
Subsidiebehandeling, incl. administratieve eenvoud en digitalisering .....	39

////////////////////////////////////

Digitalisering .....	40
Opvolging en monitoring .....	40
<b>Deel IV: Aanbevelingen en vervolg</b>	
9. Aanbevelingen en vervolg .....	42
Bronnen .....	45



# Managementsamenvatting

Het departement Omgeving zet subsidies in voor de uitvoering van haar beleid, net als de meeste andere entiteiten binnen de Vlaamse overheid. De laatste jaren zijn (binnen en buiten de voormalige departementen LNE en Ruimte Vlaanderen) meerdere initiatieven opgestart rond het subsidiethema: inventarisatie van de bestaande subsidies, monitoring via Qlikview, evaluatiestudies (o.a. leegstaande bedrijfsruimten, strategische projecten, steun voor lokale veerkrachtprojecten, milieu-gerelateerde subsidies, ...), het project Slimme Subsidies, etc.

## *Deze studie past in de verhoogde aandacht voor subsidies als beleidsinstrument*

Binnen Ruimte Vlaanderen en LNE werd gewerkt aan een screening van de bestaande subsidies en werd een uitgebreide analyse gedaan naar doelgroep, middelen, doelstellingen en de evoluties hierin.

Met de vorming van het beleidsdomein Omgeving vraagt deze oefening een uitbreiding. Zijn alle subsidies in lijn met de nieuwe omgevingsvisie? Is er geen overlap tussen bepaalde subsidies? Zijn bepaalde subsidies bij te sturen vanuit nieuwe beleidsambities? Zijn subsidies een geschikt instrument voor bepaalde omgevingsdoelstellingen?

Daarom werd voorliggend onderzoek 'Screening subsidies i.f.v. ruimtelijke doelstellingen en heroriëntering subsidiebeleid' (OMG-BJO/2018/52) opgestart. Een stuurgroep begeleidde de opdracht, maar ook een ruimere groep van collega's met inhoudelijke expertise over bepaalde subsidies werd meermaals betrokken.

## *Onderdelen en aanpak van deze studie*

Binnen deze studieopdracht werden de bestaande subsidies van het departement geïnventariseerd (fase 1) en werd een kader ontworpen (fase 2) om de bestaande, maar ook de toekomstige subsidies kritisch tegen het licht te houden.

De initiële doelstelling van de opdracht werd tijdens de loop van de studie in overleg met het departement bijgestuurd. Waar de opdracht zich initieel zou richten op een evaluatie van bestaande subsidies en hun overeenstemming met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, werd dit bijgesteld naar het ontwikkelen van een toetsingskader waarmee het departement Omgeving zelf aan de slag kan om een samenhangend subsidiebeleid uit te stippelen.

De criteria die deel uitmaken van het uiteindelijke subsidiekader werden getoetst op hun praktische bruikbaarheid tijdens interactieve sessies met de medewerkers van het departement Omgeving.

## *Fase 1: Inventaris bestaande subsidies*

In een eerste fase ging de aandacht naar een inventarisatie van de bestaande subsidies. Deze screening resulteerde in volgend beeld:

- Binnen het departement Omgeving tellen we op vandaag 30 subsidies die het departement geeft. Uitdovende subsidies en subsidies die niet rechtstreeks vanuit het departement Omgeving – maar bijvoorbeeld vanuit OVAM, VLM of VMM worden gegeven – zijn niet meegenomen in de analyse;
- De 30 subsidies vertegenwoordigen samen een budget van € 52 825 500 (2018);
- De subsidies betreffen voornamelijk werking en personeel, in mindere mate investeringen;
- De meest voorkomende doelgroepen van de subsidies zijn de lokale besturen en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS);
- Als we de link nagaan tussen de subsidies en de doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, mogen we stellen dat de meeste subsidies (onrechtstreeks) in verband kunnen worden gebracht met één of meerdere doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV).

## *Fase 2: Subsidiekader*

Het subsidiekader dat we in dit onderzoek voorstellen is op maat van het departement Omgeving opgesteld. Dit betekent concreet dat de missie van het departement in het afwegingskader is opgenomen. Het houdt ook rekening met de beleids- en beheerscyclus. Het is dynamisch in functie van nieuwe beleidskeuzes en de beleidsbepaling (politieke verantwoordelijkheid) is te onderscheiden van de ambtelijke voorbereiding.

Het subsidiekader bestaat uit twee grote onderdelen: een afwegingskader en een uitwerkingkader.

In het afwegingskader evalueren we drie belangrijke onderdelen:

- **Effectiviteit:** draagt de subsidie substantieel bij tot het behalen van de beoogde doelstelling(en) of actie(s)?
- **Geschiktheid:** is een subsidie het meeste geschikte instrument? Of kunnen we eenzelfde of beter effect bekomen via andere instrumenten (regelgeving, communicatie)?
- **Additionaliteit en uitvoerbaarheid:** is de subsidie additioneel en uitvoerbaar? Zou het effect ook zonder subsidie zijn tot stand gekomen? Wegen de baten op tegen de kosten voor beheer en opvolging?

In het uitwerkingskader hebben we oog voor een correcte en slimme vormgeving van de subsidie. Meer specifiek vertaalt zich dat in twee grote onderdelen:

- **Conformiteit:** Is de subsidie ontworpen conform de regelgeving zoals het subsidierecht, de hiërarchie der normen, het gelijkheidsbeginsel, de regels rond staatssteun en de beginselen van openbaar bestuur?
- **Slim ontwerp:** Hebben we de subsidie naar ambitie, voorwerp, doelgroep, voorwaarden, etc. zo vormgegeven dat de middelen maximaal hun doel bereiken?

### *Ervaringen uit het traject*

Tijdens het traject werd het subsidiekader geproefdraaid met medewerkers van het departement Omgeving. De verschillende toetsingscriteria werden toegepast op een aantal bestaande subsidies. Dat resulteerde in volgende leerervaringen:

- Het subsidiekader is een evenwichtig en bruikbaar gesprekskader voor een kwalitatieve quick scan van bestaande en nieuwe subsidies;
- De quick scan van een subsidie is geen neutrale oefening. Het leidt tot een levendig debat tussen de medewerkers, zeker als deze reflectie over afdelingen heen wordt gevoerd. In die zin draagt de oefening bij tot een meer geïntegreerd omgevingsbeleid. Ze roept ook fundamentele vragen op die de individuele subsidie overstijgen. Vragen over de kerntaken van het departement, de precisie van de bestaande beleidskaders en doelstellingen, vragen over de verhouding van de ene subsidie versus de andere;
- Het resultaat van de quick scan bij de bestaande subsidies leer dat er vaak een bijsturing of verfijning wenselijk is. Er is bijgevolg voldoende motivatie voor een systematische screening van de subsidies in de toekomst.
- Uit de analyse blijkt dat subsidies vaak afzonderlijk doorheen de tijd en ad hoc worden ontwikkeld, vanuit een specifieke, inhoudelijke doelstelling of acute politieke vraag. Ook is het niet altijd duidelijk wat de initiële doelstelling is van een subsidie en of die op een efficiënte manier wordt bereikt met een subsidie. In de toekomst moet er meer aandacht gaan naar het omschrijven van de doelstelling(en) en de gewenste effecten.
- Op vandaag is relatief weinig informatie beschikbaar over de effectiviteit van de bestaande subsidies. Monitoring en evaluatie van de ingezette instrumenten moet in de toekomst meer aandacht krijgen binnen het departement Omgeving. Voor sommige subsidies zal een kwalitatieve evaluatie niet volstaan om uitspraken te doen en zal een meer grondige evaluatie zich opdringen, waarbij ook kwantitatieve bevindingen worden ingebracht.

De vorming van het departement Omgeving is een kans om een volwaardig subsidiebeleid en een vernieuwde subsidiestrategie vorm te geven. Het subsidiekader dat door IDEA Consult, in overleg met de betrokken afdelingen werd ontwikkeld, vormt een stevige aanzet en onderlegger. Het is een denkkader of leidraad voor zowel de evaluatie van de bestaande subsidies als voor de ontwikkeling van toekomstige subsidies. Het reikt ook handvaten aan om te bepalen in welke gevallen een subsidie het juiste beleidsinstrument is.

### **Opbouw van het rapport**

Dit rapport bestaat uit vier delen:

1. Een situering van het onderzoek met een beknopte beschrijving van het gelopen traject;
2. Een inventarisatie van de bestaande subsidies binnen het departement Omgeving (situatie 2018);
3. Een bespreking van het subsidiekader;
4. Aanbevelingen en vervolgstappen op basis van het gelopen traject;

**Deel I**

**SITUERING VAN HET  
ONDERZOEK**

# 1. Waarom een subsidiekader voor het departement Omgeving?

Subsidies zijn een belangrijk sturingsinstrument voor de Vlaamse overheid bij het verwezenlijken van haar beleid. Voor het departement Omgeving is dit niet anders. Doorheen de jaren werden vanuit de voormalige departementen Ruimte en Leefmilieu, Natuur en Energie verschillende subsidies in het leven geroepen om de beoogde beleidsdoelstellingen in de praktijk te brengen.

Deze opstapeling van subsidies vraagt na verloop van tijd om een evaluatie:

- Als de beoogde doelstellingen (grotendeels) zijn gerealiseerd, zijn de subsidies niet meer relevant;
- Beleidskaders wijzigen doorheen de tijd. Dit impliceert dat bepaalde subsidies moeten worden afgeschaft of bijgestuurd, maar dat tegelijk nieuwe incentives moeten worden overwogen en geïntroduceerd;
- Na verloop van tijd verliezen sommige subsidies hun attractiviteit. Een praktijk geraakt verworven en de subsidie verliest haar oorspronkelijke motiverende kracht.

## *Subsidiekader als basis voor een grondige evaluatie van de subsidies van het departement*

Deze opdracht stelt het Departement Omgeving in staat om de komende maanden en jaren een grondige evaluatie te doen van de subsidies.

Het subsidiekader dat we vanuit dit traject voorstellen, laat toe om de bestaande, maar ook de toekomstige subsidies kritisch tegen het licht te houden.

Het kader en de criteria die er deel van uitmaken werden getoetst op hun praktische bruikbaarheid tijdens interactieve sessies met de medewerkers van het departement Omgeving.

In deel III leggen we uit op welke manier het subsidiekader moet worden gehanteerd. We duiden de verschillende criteria en geven waar mogelijk een voorbeeld.

Vanzelfsprekend is het een dynamisch kader. Doorheen het gebruik zal het verder kunnen worden bijgesteld en verfijnd.

### **Het subsidiekader: een 'eigen' instrument van het departement**

Het subsidiekader dat we in deze handleiding voorstellen heeft zowel een generiek, als een specifiek karakter.

Heel wat van de afwegings- en uitwerkingscriteria uit het kader zijn bruikbaar voor de Vlaamse overheid als geheel en bij uitbreiding ook voor andere bestuurslagen. Van elke subsidie die het daglicht ziet, verwachten we dat ze effectief is, uitvoerbaar, de juridische regels volgt, etc.

Tegelijk werd bij de uitwerking van het kader rekening gehouden met specifieke waarden en uitgangspunten van het departement Omgeving. Een aantal criteria uit het ontwerpkader verwijzen heel expliciet naar de Missie van het departement Omgeving:

- De aandacht voor 'synergie' in het ontwerpkader is ingegeven vanuit het integrerend en verbindend karakter van het omgevingsbeleid;
- Bij het bepalen van het tijdsvenster wordt het lange termijnperspectief expliciet meegenomen in de aandacht voor projectresultaten die bestendig zijn in de tijd;
- De aandacht voor 'samenwerking en partnerschappen' in het subsidieontwerp is ingegeven vanuit de partnerschapsstrategie die het departement Omgeving vooropstelt ('Partner in een maatschappelijk en bestuurlijk netwerk van lokaal tot internationaal niveau');
- De ambitie van het departement om een lerende organisatie te zijn, wordt vertaald in 'capacity building' als na te streven nevenobjectief in elke subsidie.



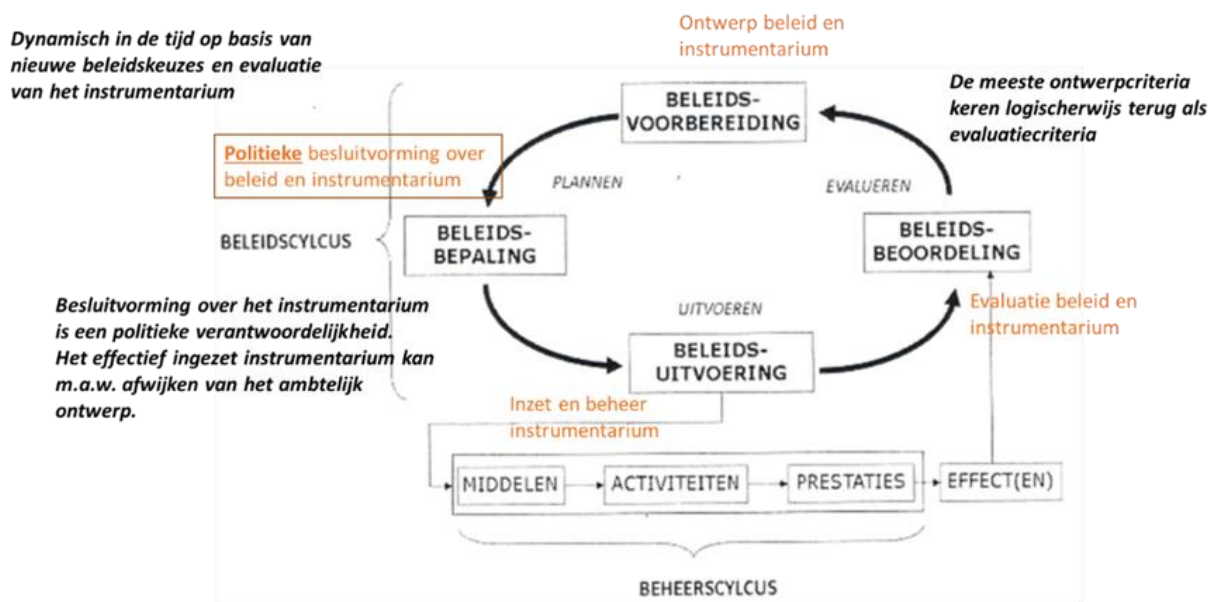
### Versterking van de beleidscyclus

Het subsidiekader ondersteunt het departement in de verschillende fasen van de beleidscyclus:

- Het verhoogt de kwaliteit van de **beleidsvoorbereiding**, gelet op de grondige reflectie die het kader uitlokt zowel over het al dan niet inzetten van het subsidie-instrument, als over het vormgeven van de subsidies;
- Het vergemakkelijkt de **beleidsuitvoering** omdat in het ontwerp van de subsidie aandacht is voor administratieve eenvoud en voor het zorgvuldig benoemen van de criteria en randvoorwaarden waaronder de subsidie wordt versterkt;
- Het vergemakkelijkt de **beleidsevaluatie** omwille van de aandacht die bij het ontwerp wordt gegeven aan het formuleren van heldere doelstellingen en criteria om die vervolgens op te volgen;
- De **beleidsbepaling** blijft een politieke verantwoordelijkheid. Beslissingen over het al dan niet inzetten van het subsidie-instrument en de vormgeven ervan, kunnen met andere woorden afwijken van de voorbereiding door de administratie.

Het subsidiekader is dynamisch in de tijd. Op basis van nieuwe beleidskeuzen en inzichten uit evaluatie wordt het permanent bijgestuurd.

**Figuur 1: beleids- en beheerscyclus**



### Het subsidiekader als gesprekskader voor afstemming met stakeholders

In haar missie positioneert het departement Omgeving zich als partner in een maatschappelijk en bestuurlijk netwerk van lokaal tot internationaal niveau. In lijn daarmee zullen ook instrumenten zoals subsidies in de toekomst, wanneer mogelijk, meer in samenwerking met verschillende interne (verschillende afdelingen en medewerkers met relevante expertise) en externe actoren (sectororganisaties, andere bestuursniveaus, ...) ontworpen worden.<sup>1</sup> Deze afstemming met stakeholders is niet zonder risico en vraagt een goede omkadering ('management of expectations'). Aan stakeholders moet uitgelegd worden waarop de inspraak is gericht, hoe er rekening mee zal worden gehouden, maar ook dat de finale afweging en beslissing een beleidsaangelegenheid blijft.

Het subsidiekader reikt de nodige handvatten aan voor de inhoudelijke bespreking van subsidies binnen cocreatietrajecten. Door de verschillende actoren inzicht te verschaffen in de complexiteit achter beleidskeuzes en de diverse aandachtspunten voor de uitwerking van subsidies, wordt het wederzijds begrip en draagvlak voor bepaalde keuzes verhoogd. Het gebruik van het subsidiekader binnen cocreatietrajecten draagt ook bij aan de ontwikkeling van subsidies waarvan de inhoud en werking maximaal aansluiten bij de noden van de subsidie-ontvangers.

<sup>1</sup> Het subsidiekader voor de milieu- en natuurverenigingen dat in 2015 werd opgemaakt kwam op een participatieve manier tot stand. De verenigingen werden betrokken, wat zorgde voor meer draagvlak voor het kader en een betere invulling ervan (subsiëren van 'werking' i.p.v. personeel, opvolging van realisaties en activiteiten en niet van loonstaten).

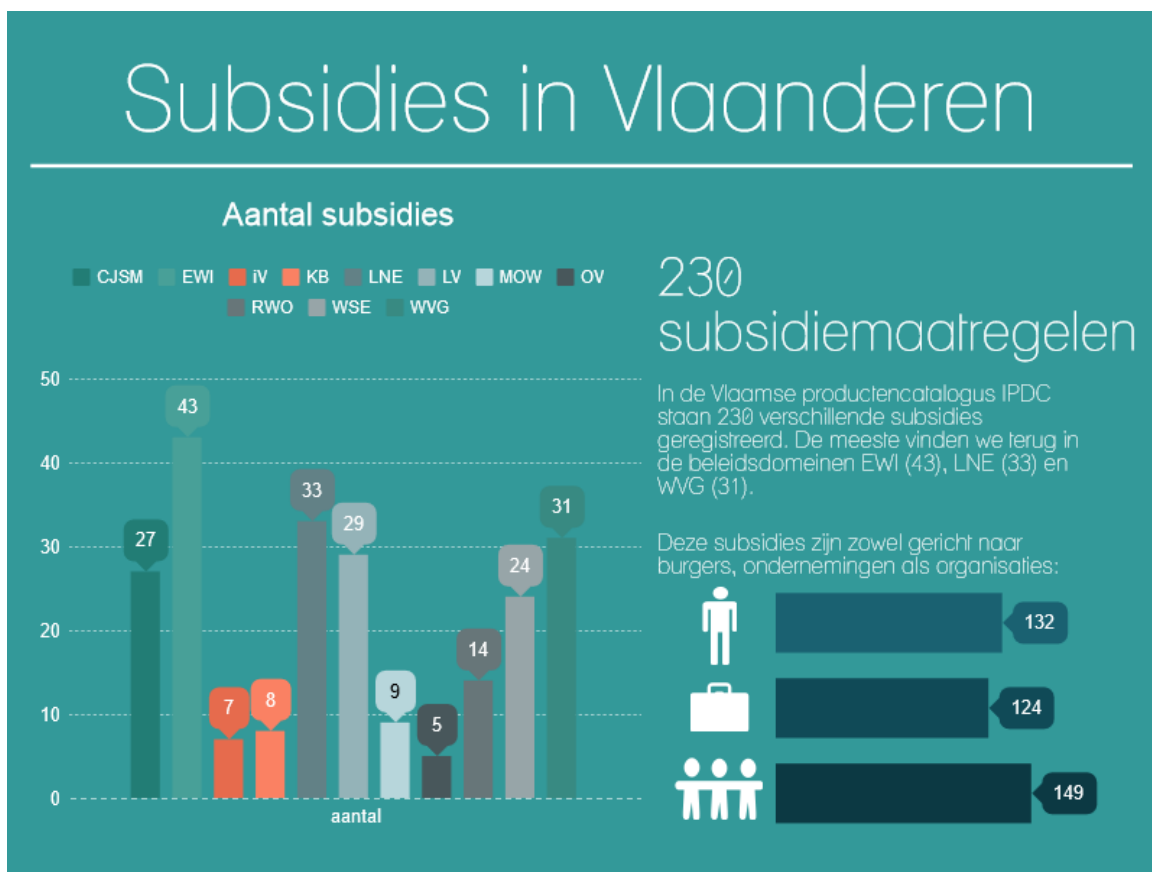
## 2. Bewuster omgaan met Vlaamse subsidies

Dit traject van het departement Omgeving sluit aan bij de meer globale beweging binnen de Vlaamse overheid om bewuster om te gaan met subsidies, om subsidiestromen vanuit de verschillende departementen en agentschappen beter op elkaar af te stemmen en de procedures voor de gebruikers te uniformiseren en te vereenvoudigen.

*Door de bomen het bos terug zien*

De Vlaamse overheid verstrekt in totaal meer dan 230 verschillende subsidies, met elk eigen procedures en voorwaarden. Volgens sommigen, een ontransparant en inefficiënt landschap dat verwarring en onduidelijkheid voor de subsidieontvangers met zich mee brengt.

**Figuur 2: het Vlaamse subsidielandschap is uitgebreid en weinig coherent**



Bron: [website slimme subsidies](http://website.slimme.subsidies)

Gezien het versnipperde subsidielandschap, roepen ondernemers en organisaties op tot vereenvoudiging en transparantie. Ook Audit Vlaanderen formuleerde in 2013 aanbevelingen om overlap te vermijden en het toezicht te verbeteren.<sup>2</sup>

De Vlaamse overheid heeft dit appel ter harte genomen binnen het traject 'Slimme subsidies' We gaan er hieronder kort op in, gezien we er ook in deze handleiding verwijzingen naar maken.

<sup>2</sup> <https://www.rwo.be/Portals/126/PDF/Inspectie/Syntheserapport%20inspectie%20handhaving%20-%20definitieve%20versie.pdf>



### Traject 'Slimme subsidies'

Het project Slimme Subsidies wil de subsidieprocessen binnen de Vlaamse overheid stroomlijnen en komen tot een efficiënt georganiseerde backoffice voor subsidieverstrekkers. De ambitie is driedelig:

1. Vereenvoudigen en stroomlijnen van de Vlaamse subsidiemaatregelen;
2. Het digitaliseren van subsidiestromen;
3. Het realiseren van een subsidieregister.

Ter ondersteuning van het traject werd in 2013 een kennisnetwerk 'Slimme subsidies' opgestart. Het netwerk van ambtenaren tracht binnen de Vlaamse administratie, door middel van kennisdeling en het onder de aandacht brengen van verschillende pijnpunten de regeldruk en de administratieve last binnen de Vlaamse subsidies aan te pakken.

#### Kader Slimme subsidies<sup>3</sup>

Binnen het project 'Slimme subsidies' is men inmiddels tot een kader gekomen waarbinnen 4 verschillende processtypes worden onderscheiden. Voor elk van die 4 types zijn procesflows uitgewerkt, waar we verder in deze handleiding naar verwijzen. Het kader lijst ook concrete richtlijnen op die moeten zorgen voor eenvoudige en digitale processen. Tot slot beschrijft het kader hoe door middel van maatwerk kan ingespeeld worden op de specifieke noden of eisen van de verschillende doelgroepen.

#### Subsidieregister

Binnen het traject Slimme subsidies werd in mei 2018 ook de start genomen voor de aanleg van een Vlaamsbreed subsidieregister. De coördinatie ervan verloopt via Informatie Vlaanderen. Het opzet is meervoudig:

1. Een transparant overzicht en informatie over Vlaamse subsidies;
2. Beleidsinformatie verschaffen (bv. vragen vanuit het Vlaams Parlement over subsidies beantwoorden, of vragen vanuit Europa over Staatssteun);
3. Dubbele subsidiëring helpen detecteren;
4. Historisch overzicht bieden aan subsidieaanvragers;
5. Afstemming tussen de entiteiten van de Vlaamse overheid.

De uitbouw van dit Subsidieregister is momenteel (medio 2019) nog niet volledig uitgerold, waardoor we nog geen beroep kunnen doen op de resultaten en inventaris van alle subsidies voor ons departement.

---

<sup>3</sup> Weblink: <https://overheid.vlaanderen.be/node/105359>



**Deel II**

**INVENTARIS VAN DE BESTAANDE  
SUBSIDIES**

## 4. De bestaande subsidies in kaart gebracht

In de eerste fase van deze studie werden de bestaande subsidies binnen het departement Omgeving geïnventariseerd. We deden dat door middel van deskresearch en bilateraal contact met de verantwoordelijken van het departement. In dit hoofdstuk stellen we de resultaten voor van deze inventarisatie. We bespreken achtereenvolgens:

1. Het geheel van de subsidies (overzicht);
2. De ad nominatum subsidies;
3. De aard van de subsidie (personeel, werking, investering);
4. De doelgroepen;
5. De bijdrage aan de doelstellingen uit het beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

### 4.1 Overzicht van de subsidies

Binnen het departement Omgeving tellen we op vandaag 30 subsidies, die samen een budget vertegenwoordigen van €52.825.500 (2018).

Merk op dat we spreken over het voorziene budget per subsidie, wat niet wil zeggen dat deze middelen effectief werden opgenomen.

Uitdovende subsidies en subsidies die niet rechtstreeks vanuit het departement Omgeving vertrekken – maar bijvoorbeeld vanuit OVAM, VLM of VMM – werden niet meegenomen in de analyse.<sup>4</sup>

**Tabel 1: Overzicht van subsidies vanuit het departement Omgeving**

Omschrijving subsidiekader		Subsidiebudget 2018
1.	Subsidies bijdragen aan multilaterale milieu- en natuurverdragen en samenwerkingsakkoorden (milieu)	€811.000
2.	Ad nominatum subsidie – Milieuboot	€300.000
3.	Subsidies DAC-statuut	€4.976.000
4.	Ad nominatum subsidie – VESOC	€346.000
5.	Ad nominatum subsidie – Integraal Waterbeleid Verdrag van Gent	€174.000
6.	Subsidie erosiebestrijdingsmaatregelen	€1.653.000
7.	Subsidie voor Steunpunt Milieu en Gezondheid	€513.000
8.	Subsidie apparatuur geluidsmeting (handhaving)	€7.000
9.	Klimaatoproep lokale projecten <sup>5</sup>	€12.000.000
10.	Laadpaalinfrastructuur op carpoolarkings	€237.500
11.	ESPON-bijdrage voor intergewestelijke en internationale projecten, cofinanciering voor communautaire initiatieven inzake ruimtelijke ordening.	€50.000
12.	Subsidie ondersteuning organisaties doorwerken ruimtelijk beleid – VRP	€8.000
13.	Ad nominatum subsidie – VRP	€149.000

<sup>4</sup> Gelijksortige subsidies werden als één enkele subsidie meegenomen in de analyse. Het betreft subsidies met eenzelfde basisallocatie, maar verschillende ESR-code afhankelijk van de begunstigde; Alsook subsidies met eenzelfde basisallocatie en ESR-code, maar andere vorm van de subsidie.

<sup>5</sup> De klimaatprojecten zijn het resultaat van een eenmalige oproep in 2018. De middelen van het klimaatfonds voor 2019 werden voor andere projecten gebruikt: ontharding, vergroening (ANB) en groendaken/gevels.

14.	Subsidies voor projecten in uitvoering van Vlaams strategisch belang (coördinatie)	€1.500.000
15.	Subsidies voor projecten in uitvoering van Vlaams strategisch belang (verwerving)	€600.000
16.	Subsidies bestuurskracht ruimtelijke projecten: gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar en lokale ruimtelijke projecten	€0
17.	Subsidies bestuurskracht ruimtelijke projecten: opmaak ruimtelijke uitvoeringsplannen en gemeentelijk ruimtelijk structuurplan	€550.000
18.	Subsidies bestuurskracht ruimtelijke projecten: proeftuinen BRV	€0
19.	Subsidies digitale omgevingsvergunningenloket	€0
20.	Subsidie opmaak vergunningenregister en plannenregister	€40.000
21.	Subsidie voor opmaak en actualisatie register onbebouwde percelen	€97.000
22.	Subsidies leegstaande bedrijfsruimten	€10.959.000
23.	Subsidies voor ruimtelijke impulsprojecten	€3.000.000
24.	Subsidies bijdragen multilaterale energieverdragen en samenwerkingsakkoorden (energie)	€81.000
25.	Subsidie bevordering dierenwelzijn	€0
26.	Subsidies voor de projectoproep met betrekking tot 'Proeftuinen Ontharding'	€5.000.000
27.	Subsidies erkende milieu- en natuurverenigingen	€5.243.000
28.	Financiering internationale projecten of initiatieven ter uitvoering van internationale engagementen gerelateerd aan het milieu- en natuurbeleid, duurzame ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking (o.a. water, klimaat, biodiversiteit)	€393.000
29.	Doelgerichte subsidies milieu, klimaat en duurzaamheid. Subsidies uitvoering natuur- en milieutaken door doelgroepwerknemers	€3.234.000
30.	Doelgerichte subsidies milieu, klimaat en duurzaamheid. Ondersteuning projecten en partnerschappen.	€404.000

BRON: IDEA Consult, op basis van cijfermateriaal van het departement Omgeving

Bovenstaande budgetten kunnen jaarlijks verschillen. Zo werd er in 2018 geen budget voorzien voor 16 (GSA), maar wel voor 17 (RUP's). Voor 18 (proeftuinen BRV) was er geen subsidie voorzien in 2018, maar wel in 2017). Ook In 2019 is er 600.000 euro voorzien.

## 4.2 Ad nominatum subsidies

Van de 30 subsidies zijn er 6 subsidies (20%) ad nominatum. De subsidie gaat in dat geval specifiek naar één begunstige, via ministerieel besluit, zonder publieke bekendmaking.

Het subsidiebudget voor deze 6 subsidies bedroeg in 2018 1,53 miljoen euro. Dit vertegenwoordigt ongeveer 2.9% van het totale subsidiebudget.

**Tabel 2: Overzicht van de ad nominatum subsidies**

Organisatie	Budget (€)
Steunpunt Milieu en Gezondheid en de onderzoeksinstellingen VITO en PIH.	€ 513.000
De Watergroep	€ 346.000
Milieuboot	€ 300.000

////////////////////////////////////

Internationale Scheldec commissie en Internationale Maascommissie	€ 174.000
Vereniging voor Ruimte en Planning	€ 149.000
ESPO N-bijdrage	€ 50.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 1.532.000</b>

BRON: IDEA Consult, op basis van cijfermateriaal van het departement Omgeving

### 4.3 Aard van de subsidie (personeel, werking, investering)

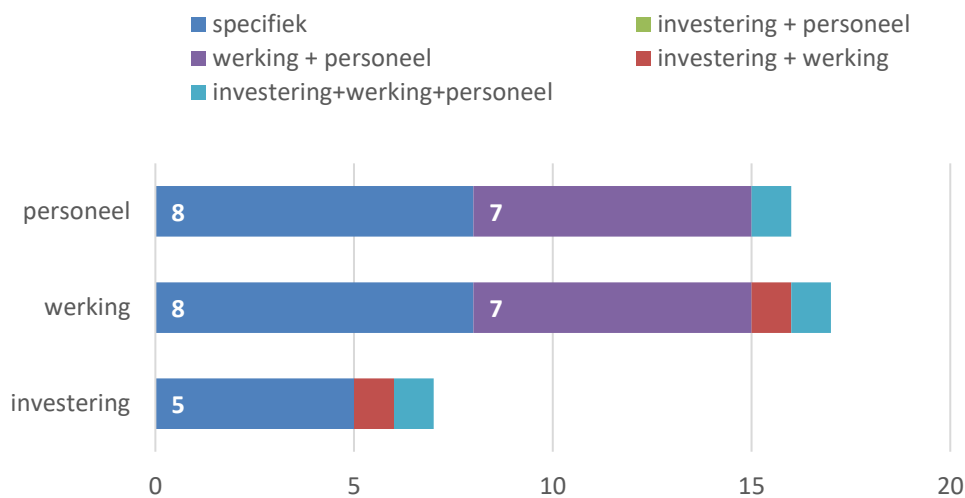
We kunnen volgend onderscheid maken naar aard of inzet van de subsidies:

- **Personeel:** de subsidie gaat specifiek naar loonkosten;
- **Investering:** de subsidie gaat specifiek naar een fysieke investering in infrastructuur en/of de realisatie van projecten op het terrein;
- **Werking:** de subsidie is niet specifiek voor personeel of een investering, maar voor de werking van een (project)organisatie.

We maken in de analyse het onderscheid tussen subsidies die specifiek toegekend kunnen worden voor personeel, investeringen en werken, en subsidies die voor een combinatie worden toegekend.

De analyse toont aan dat de bestaande subsidies naar aantal in de eerste plaats ingezet kunnen worden voor de financiering van het personeel en de werking van de subsidieontvangers. Volgens het subsidiebudget kunnen de meeste subsidies in de eerste plaats ingezet worden voor de financiering van de werking van de subsidieontvangers. Onderstaande figuren geven theoretisch weer waarvoor elke subsidie en het overeenstemmend budget kan worden ingezet.

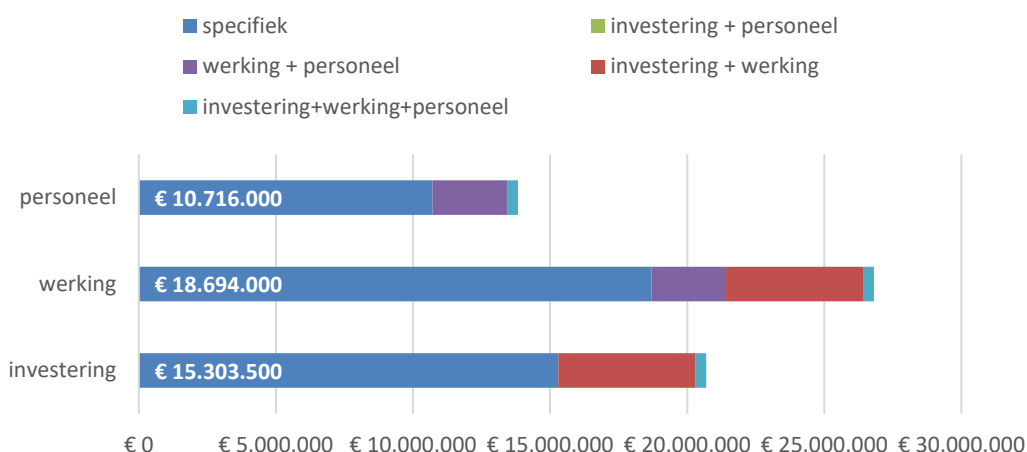
**Figuur 4: Aard van de subsidies naar aantal**



BRON: IDEA Consult, op basis van data van het departement Omgeving



**Figuur 5: Aard van de subsidies volgens budget**



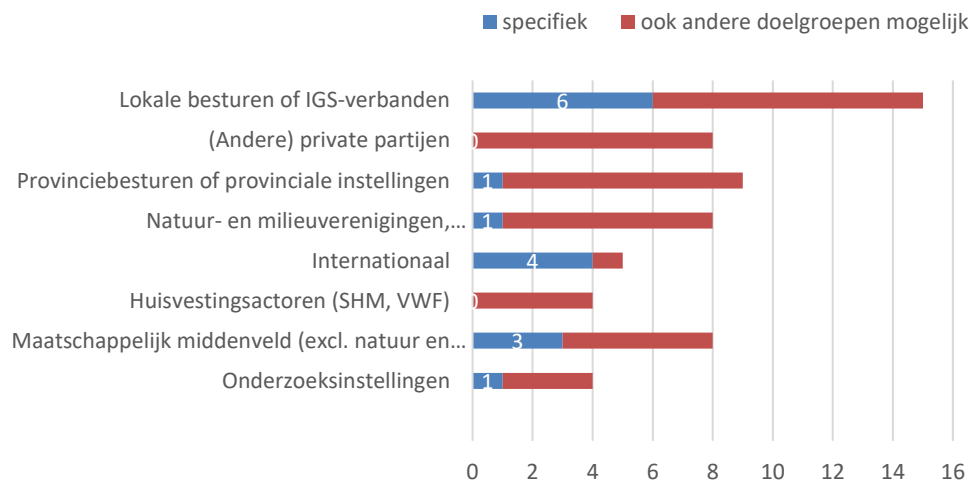
BRON: IDEA Consult, op basis van data van het departement Omgeving

## 4.4 Doelgroepen van de subsidie

Naar doelgroep van de subsidies kunnen we volgend onderscheid maken:

- **Internationaal:** subsidie kan ontvangen worden door een internationale organisatie (vb. EU-NGO's)
- **Provinciebesturen of provinciale instellingen:** subsidie kan ontvangen worden door een provinciebestuur of provinciale instelling (vb. POM);
- **Lokale besturen of IGS-verbanden:** subsidie kan ontvangen worden door lokale besturen of IGS-verbanden;
- **Onderzoeksinstellingen:** subsidie kan ontvangen worden door een onderzoeksinstelling (vb. universiteiten, VITO,...);
- **Natuur- en milieuverenigingen, landschapsorganisaties:** subsidie kan ontvangen worden door natuur- en milieuverenigingen, landschapsorganisaties (bv. regionale landschappen);
- **Maatschappelijk middenveld:** subsidie kan ontvangen worden door een organisatie uit het maatschappelijk middenveld (excl. Natuur en milieu);
- **(Andere) private partijen:** subsidie kan ontvangen worden door private partijen (vb. ondernemingen, particulieren,...);
- **Huisvestingsactoren:** subsidie kan ontvangen worden door huisvestingsactoren (vb. Vlaams Woningfonds of Sociale Huisvestingsmaatschappijen).

**Figuur 6: Doelgroep van de subsidies volgens het aantal subsidies**



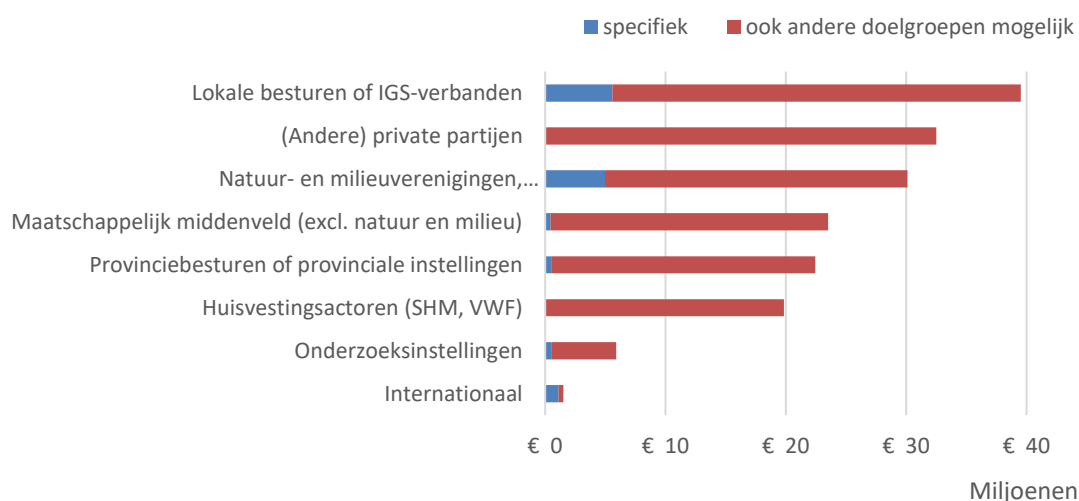
BRON: IDEA Consult op basis van verzamelde input van het departement Omgeving



We maken in de analyse het onderscheid tussen subsidies die specifiek aan één doelgroep worden toegekend en subsidies die aan een combinatie van verschillende doelgroepen toegekend worden. De analyse toont aan dat voor bestaande subsidies, zowel naar aantal als subsidiebudget, de lokale besturen en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de belangrijkste doelgroep vormen.

Merk op dat we de indeling naar doelgroep hebben gemaakt op basis van wie in aanmerking komt voor de subsidies. Dat betekent niet dat de subsidies effectief werden opgenomen of toegekend binnen deze verhoudingen. Zo komt de groep van de huisvestingsactoren in onderstaande grafieken wellicht sterker in beeld als potentiële doelgroep, dan als effectieve begunstigde.

**Figuur 7: Doelgroep van de subsidies volgens het budget**



BRON: IDEA Consult op basis van verzamelde input van het departement Omgeving

## 4.5 Aftoetsing aan het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

Hieronder gaan we na op welke manier de bestaande subsidies van het departement Omgeving bijdragen aan de doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Hoewel de scope van voorliggende onderzoeksopdracht gaandeweg werd bijgestuurd, is de analyse en aftoetsing met de doelstellingen uit de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen alsnog opgenomen.

De doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen werden op basis van het Witboek<sup>6</sup> en in samenspraak met de opdrachtgever als volgt gedefinieerd:

### **A1 Verminderen van het bijkomend ruimtebeslag**

*Het bijkomend gemiddeld dagelijks ruimtebeslag is tegen 2040 teruggedrongen tot 0 hectare. Het verhogen van het ruimtelijk rendement in het bestaand ruimtebeslag is aantrekkelijker dan ruimtelijk uitbreiden.*

### **B2 Europees stedelijk-economische ruimte en energienetwerken**

*Het versterken van de ruimtelijke ruggengraat gebeurt door bijkomende woongelegenheden en ruimte voor ondernemerschap te ontwikkelen rond aan te duiden strategische collectieve vervoersknopen binnen de ruggengraat. De woondichtheid op bewandelbare afstand rond het geheel van strategische collectieve vervoersknopen binnen de ruimtelijke ruggengraat neemt tegen 2050 met 50% toe ten opzichte van 2015. Tegelijk zal het bedrijfsoppervlak op deze locaties jaarlijks stijgen door werk te maken van gemengde ontwikkeling. Vooral locaties met een hoge knooppuntwaarde zijn dé plaats om zo veel*

<sup>6</sup> <https://ruimtelijkeordening.be/Portals/108/BRV/VR20163011WitboekBRV.pdf>, p.25-29



10. Economische vitaliteit: De inrichting van de ruimte laat binnen en buiten gebouwen mogelijkheden voor ondernemerschap en voorziet in een toegankelijkheid voor het economisch functioneren. Inrichting draagt bij aan economische vitaliteit door de toepassing van de ruimtelijke principes die ingaan op aspecten zoals ontwikkelingsmogelijkheden voor economische sectoren.

**B4: Wonen en werken nabij huidige en toekomstige collectieve vervoersknopen en voorzieningen**

De woondichtheid en het bedrijfsvloeroppervlak zullen op het geheel van plaatsen met een (zeer) goede knooppuntwaarde en een (zeer) goed voorzieningenniveau (beide al dan niet in min of meerdere mate aanwezig) tegen 2050 met minstens 30% zijn gestegen ten opzichte van 2015. Dit gebeurt op maat van elk knooppunt. Er wordt naar gestreefd om tegen 2050 geen substantieel aantal bijkomende woongelegenheden en werkplekken meer te realiseren op te lange verplaatsingstijd van een collectieve vervoersknoop of groep voorzieningen, tenzij dit om duidelijke ruimtelijk rendementsoverwegingen aangewezen is.

**B5 Robuuste open ruimte**

De verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos is tegen 2050 minstens met 1/5 teruggedrongen ten opzichte van 2015. De totale bestemde oppervlakte voor de open ruimte bestemmingen zal in 2050 ca. 72,5% van de oppervlakte van Vlaanderen bedragen. Daarnaast wordt een beleid gevoerd zodat het aandeel landbouwgebied dat niet door de professionele landbouw wordt gebruikt in 2050 is afgenomen ten opzichte van 2015, en zodat in 2050 in de Speciale Beschermingszones alle maatregelen zijn genomen en ingrepen zijn uitgevoerd zodat de gunstige staat van instandhouding is bereikt en waarbij rekening is gehouden met socio-economische factoren.

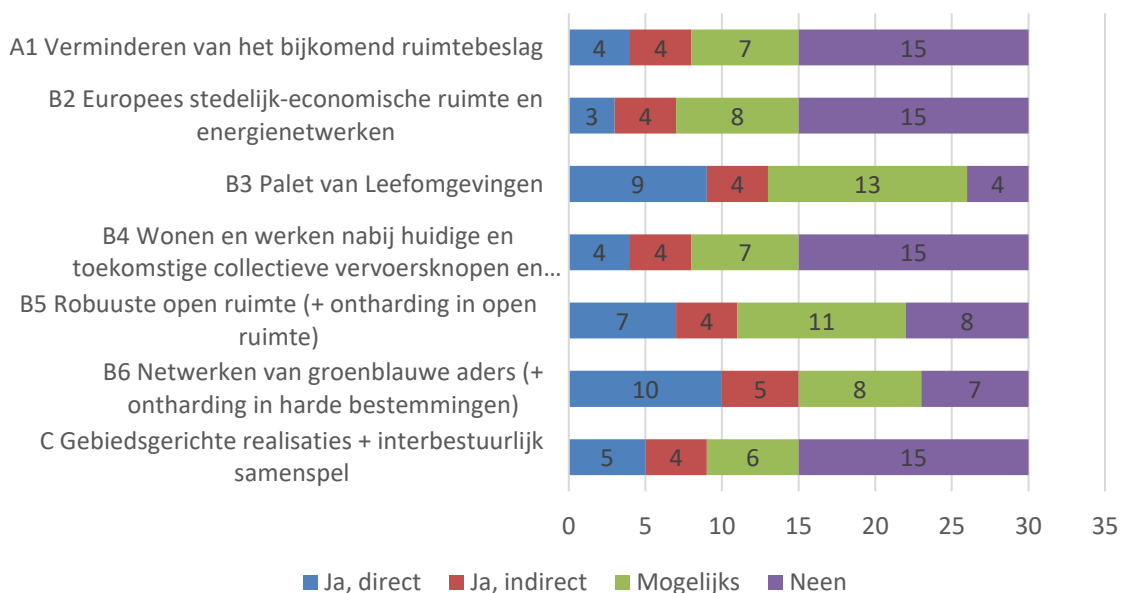
Er geldt een strikt kader voor het hergebruik van voormalige landbouwbedrijfsgebouwen of andere bestaande zonevremde bebouwing en voor nieuwe zonevremde ontwikkelingen in de open ruimte.

**B6 Netwerk van groenblauwe aders**

Na het in kaart brengen van het te realiseren fijnmazig netwerk van groenblauwe aders, is dit netwerk tegen 2050 maximaal ingericht. Dit betekent een substantiële vermeerdering van het aandeel wateroppervlakte en groen in open ruimte en steden en dorpen ten opzichte van 2015. De verhardingsgraad binnen de bestemmingen gedomineerd door ruimtebeslag is tegen 2050 gestabiliseerd en bij voorkeur teruggedrongen ten opzichte van 2015. De verharding neemt na 2050 niet meer toe.

**C Gebiedsgerichte realisatie en interbestuurlijk samenspel**

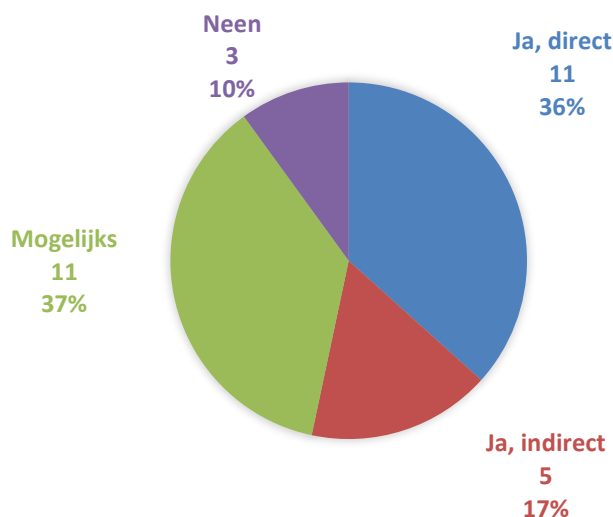
**Figuur 8: Aftoetsing van de subsidies aan de realisatie van de doelstellingen van het BRV**



BRON: IDEA Consult op basis van verzamelde input van het departement Omgeving

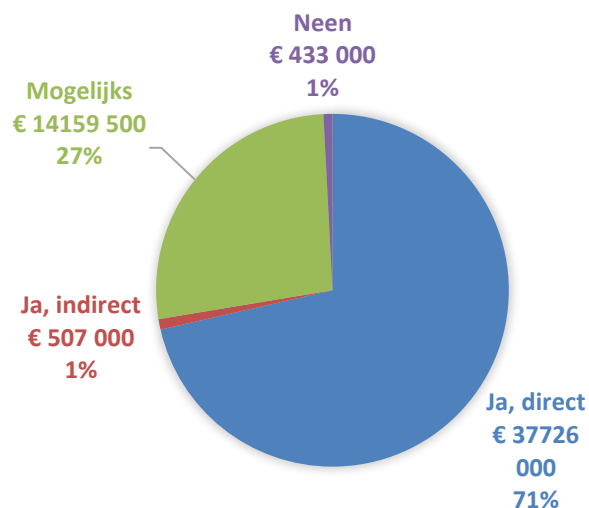
De aftoetsing van de verschillende subsidies aan de doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte steunt op een kwalitatieve beoordeling door de bevoegde afdelingen van het departement Omgeving. De analyse toont aan dat slechts een beperkt aantal subsidies (3 van de 30 subsidies en <1% van het budget) op geen enkele manier bijdragen aan de doelstellingen van het BRV. Een redelijk groot aantal subsidies (11 van de 30 subsidies en 38% van het budget) dragen 'mogelijks' bij aan één van de doelstellingen van het BRV. Meer dan de helft van de subsidies dragen 'direct of indirect' bij aan minstens 1 van de 6 doelstellingen van het BRV. 2 van de 30 subsidies dragen bij aan de realisatie van elk van de 6 doelstellingen van het BRV.

**Figuur 9: Bijdrage van de subsidies aan de realisatie van de doelstellingen van het BRV naar aantal**



BRON: IDEA Consult op basis van verzamelde input van het departement Omgeving

**Figuur 10: Bijdrage van de subsidies aan de realisatie van de doelstellingen van het BRV volgens budget**



BRON: IDEA Consult op basis van verzamelde input van het departement Omgeving

**Tabel 3: Overzicht subsidies die niet rechtstreeks bijdragen aan de doelstellingen van het BRV**

Afdeling	Omschrijving subsidieregister
VPO	Subsidie opmaak vergunningenregister en plannenregister
SID	Subsidie bevordering dierenwelzijn

////////////////////////////////////

<b>SID</b>	Financiering internationale projecten of initiatieven ter uitvoering van internationale engagementen gerelateerd aan het milieu- en natuurbeleid, duurzame ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking (o.a. water, klimaat, biodiversiteit)
------------	--

BRON: IDEA Consult op basis van verzamelde input van het departement Omgeving

## 4.6 Conclusies uit de inventarisatie

De inventarisatie en screening van de bestaande subsidies resulteert in volgend beeld:

- Binnen het departement Omgeving tellen we op vandaag 30 subsidies. Uitdovende subsidies en subsidies die niet rechtstreeks vanuit het departement Omgeving – maar bijvoorbeeld vanuit OVAM, VLM of VMM – werden niet meegenomen in de analyse
- De 30 subsidies vertegenwoordigen samen een budget van € 52 825 500 (2018).
- De subsidies betreffen voornamelijk werking en personeel, in mindere mate investeringen;
- De meest voorkomende doelgroepen van de subsidies zijn de lokale besturen en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS);
- Vanuit de initiële omschrijving van het project werd de link onderzocht tussen de subsidies van het departement en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (daarna werd het traject verbreed). Conclusie van deze oefening was dat de meeste subsidies kunnen in verband worden gebracht met één of meerdere doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Slechts 3 subsidies hebben geen rechtstreekse relatie met de objectieven uit het BRV. Twee van de dertig subsidies dragen bij tot elk van de 6 doelstellingen uit het BRV.



**DEEL III**

**HET SUBSIDIEKADER**

## 5. Een afwegings- en een uitwerkingskader

Het subsidiekader dat binnen dit traject tot stand kwam, is tegelijk een afwegingskader én een uitwerkingskader voor alle bestaande en toekomstige subsidies van het departement Omgeving.

### Afwegingskader

Met een **afwegingskader** bedoelen we dat het subsidiekader ons in staat stelt om te beslissen of we al dan niet een subsidie als instrument moeten/kunnen inzetten. We wegen m.a.w. af of we een subsidie behouden of nieuw in het leven roepen.

Voorafgaand aan deze afweging, moet de beleidsdoelstelling waarbinnen de subsidie past op een heldere manier zijn geformuleerd. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om de afweging te kunnen doen. Binnen dit traject hebben we ervaren dat de doelstellingen van het departement op vandaag niet altijd eenduidig zijn geformuleerd. Dit is een werkpunt voor de toekomst, dat in de beleidsaanbevelingen bij deze studie werd opgenomen.

De afweging maken we op basis van drie fundamentele vragen:

1. Draagt de subsidie substantieel bij tot de beoogde doelstelling?
2. Is de subsidie het geschikte instrument?
3. Is de subsidie additioneel en uitvoerbaar?

Als we op deze vragen een positief antwoord krijgen, is er voldoende motivatie om een subsidie verder uitwerking te geven. Op basis van het afwegingskader nemen we m.a.w. de principiële beslissing om door te gaan met de idee voor een subsidie (START) of om de idee op te bergen (STOP).

In het geval van doorgaan (START) komt het er vervolgens op aan om de subsidie op een goede en correcte manier vorm te geven of te herdenken (in het geval van een bestaande subsidie). Op dat moment zetten we het subsidiekader in als uitwerkingskader.<sup>7</sup>

### Naast de meer zakelijk logica, bestaan nog andere logica's

Dit afwegingskader is 'zakelijk' opgebouwd, op basis van rationele criteria. Tijdens de werksessies met medewerkers van het departement Omgeving hebben we ervaren dat de beslissing tot subsidiëren soms ook een andere logica volgt. We denken dan in het bijzonder aan:

- De politieke logica: een subsidie wordt in het leven geroepen op basis van een politieke afweging, waarin andere criteria de bovenhand kunnen nemen dan de criteria in dit voorgesteld afwegingskader;
- Een stakeholderslogica waarbij beslist wordt om als overheid niet zelf het initiatief te nemen rond bepaalde thema's, maar initiatief van onderuit te stimuleren. Deze idee van coproductie is ook opgenomen in de missie van het departement. In dat geval blijven de voorgestelde afwegingscriteria overeind, met uitzondering van de geschiktheidstoets die wegvalt. We gaan er van bij aanvang van uit dat we het subsidie-instrument inzetten. Merk daarbij wel op dat de keuze om initiatief van onderuit te subsidiëren, verschillend is van uitbesteding, waarbij een derde partij werken of diensten uitvoert in opdracht van de overheid.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> In de afwegingsfase maken we gebruik van universele en objectieve toetsingscriteria. Gelet op het primaat van de politiek komt het voor dat deze aangevuld of overruled worden door een meer politieke afweging.

<sup>8</sup> We beseffen dat er in bepaalde gevallen een dunne lijn bestaat tussen een subsidie verstrekken, of een taak uitbesteden. Zeker als het een ad nominatumsubsidie betreft en er een één op één relatie bestaat tussen de subsidiërende overheid en de gesubsidieerde. In dat geval wordt het verschil in hoofdzaak bepaald door de vraag of de gesubsidieerde al dan niet in opdracht van de overheid een werk, levering of dienst uitvoert tegen betaling. Indien ja, spreken we van uitbesteding, in het geval er geen sprake is van een rechtstreekse tegenprestatie in opdracht van de subsidiërende overheid, spreken we over subsidie.

Voor meer literatuur over het onderscheid tussen overheids subsidies en overheidsopdrachten, verwijzen we naar de regelgeving op de overheidsopdrachten en de literatuur daarrond, bv. Petra Dombrecht, Steven Van Garsse, Wegwijs overheidsopdrachten, Politeia.



### Uitwerkingskader

Als **uitwerkingskader** bevat het subsidiekader criteria en aandachtspunten die ons verzekeren dat de (gekozen) subsidie conform de regelgeving is en dat we maximaal resultaat bereiken met de beschikbare middelen. We spreken enerzijds over conformiteitscriteria en anderzijds ontwerpcriteria:

- De conformiteitscriteria zijn gericht op het naleven van wettelijke bepalingen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- De ontwerpcriteria moeten het juiste begrip, de doelgerichtheid, de specificiteit, de duurzaamheid, de efficiëntie, de administratieve eenvoud en de mogelijkheid tot opvolging van de resultaten verzekeren.

Het uitwerkingskader is enkel van toepassing als vooraf uit de afwegingsfase is gebleken dat het subsidie-instrument principieel de beste keuze is.

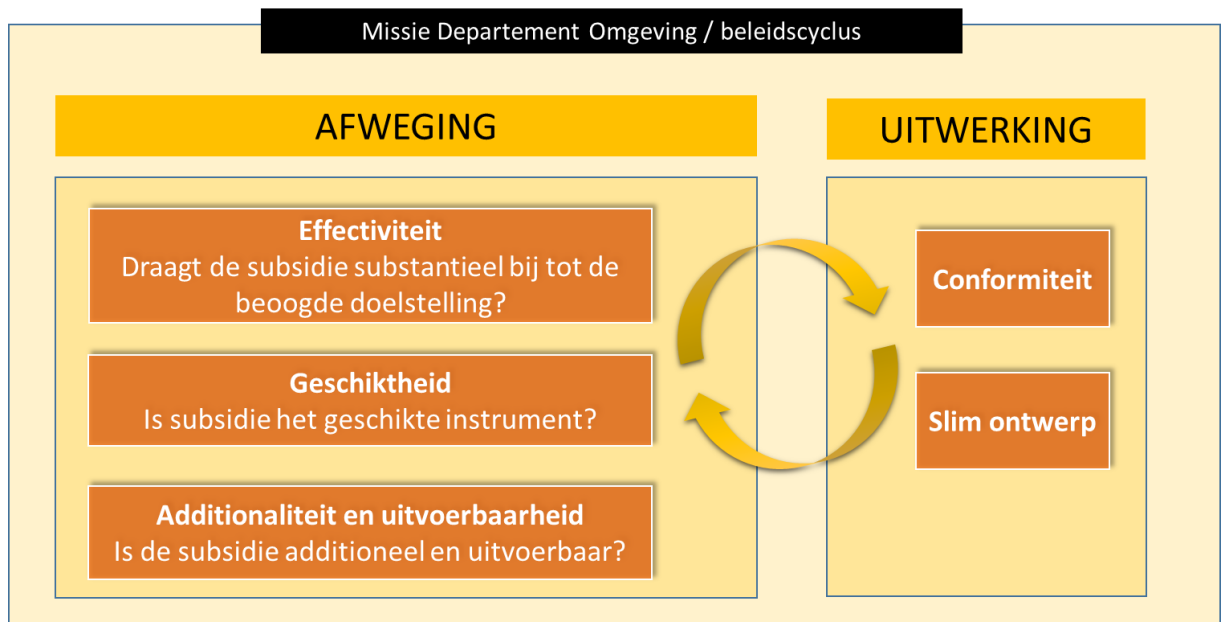
### Wisselwerking tussen afweging en uitwerking

We maken hierboven een strikt onderscheid tussen afweging en uitwerking, maar uit de praktijkoefeningen binnen dit traject is gebleken dat dit onderscheid minder strikt is en dat beide onderdelen vaak door elkaar lopen of tegelijk aan bod komen.

We geven hieronder twee voorbeelden om dit te illustreren:

- *Stel dat we groendaken willen stimuleren door middel van een Vlaamse subsidie. Tijdens de afweging van de effectiviteit zullen we ongetwijfeld al bedenken dat deze subsidie in stedelijke omgevingen mogelijks meer toegevoegde waarde kan brengen dan in landelijke omgevingen. Dit illustreert hoe in de afwegingsfase al overwegingen worden gemaakt die bij het ontwerp moeten worden meegenomen (selectiviteit naar gebieden of doelgroepen);*
- *Stel dat het departement de geschiktheid afweegt van een subsidie voor bebossing en besluit in positieve zin (fictief voorbeeld). We zijn er m.a.w. van overtuigd dat we deze doelstelling het best via het subsidie-instrument bereiken en niet via juridische of informatieve instrumenten (zie verder). Door ook andere instrumenten (informatieve en juridische) in overweging te nemen, komen we op het idee om in het ontwerp een communicatieverplichting in te bouwen en op die manier andere potentiële initiatiefnemers te sensibiliseren.*

**Figuur 11: het subsidiekader als afwegings- en uitwerkingskader**



## 6. Gebruik van het subsidiekader

Tijdens het traject werd het subsidiekader uitgetest op een aantal bestaande subsidies.<sup>9</sup>

Vanuit die oefeningen komen we tot een ‘gebruiksaanwijzing’ voor het kader. We formuleren hieronder vier concrete handreikingen voor de gebruikers:

1. Hanteer het subsidiekader als een gesprekskader;
2. Vul de kwalitatieve quick scan maximaal aan met aanvullende (kwantitatieve) inzichten;
3. Stel je open voor nieuwe of andere zienswijzen;
4. Maak afspraken hoe strategische vragen worden behandeld die de individuele subsidies overstijgen.

### *Het subsidiekader als gesprekskader*

Het subsidiekader stemt tot nadenken, voedt een grondig debat over elke subsidie, maar het is geen mathematische “afvinklijst”. Om die reden spreken we van een gesprekskader. Het kader zet de medewerkers van het departement Omgeving, maar ook andere betrokkenen, aan om grondig na te denken over het al dan niet invoeren van een subsidie, de acties waarop de subsidie zich wel en niet richt, de doelgroepen, de randvoorwaarden, etc, maar het geeft niet altijd een sluitend antwoord. Dat blijft de verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijken (Minister) en van het departement en de medewerkers die de subsidie vormgeven.

*We geven een voorbeeld:*

*Bij de afweging van het criterium ‘additionaliteit’ stellen we ons de vraag of er sprake is van dubbele financiering? Wordt een bepaalde actie al door een ander departement, of een andere overheid betaald? Als het antwoord ‘ja’ is op die vraag, moet dat nog niet meteen de doodsteek betekenen voor de geplande subsidie. Soms kan het bewust de bedoeling zijn, om een versterkend effect te verkrijgen. Het voorbeeld illustreert hoe de vraag reflectie en gesprek uitlokt, maar het antwoord overlaat aan de evaluatoren.*

### *Een kwalitatieve quick scan*

Het subsidiekader is opgevat als een kwalitatief instrument. Voor sommige subsidies zal een kwalitatieve evaluatie niet volstaan om onderbouwde uitspraken te doen over de effectiviteit. In dat geval dringt zich een grondiger, soms ook kwantitatieve, evaluatie op.

Sowieso is het belangrijk om bij de bevraging van een subsidie zoveel mogelijk materiaal naar boven te brengen om inzicht te verkrijgen in effecten en neveneffecten.

*We geven een voorbeeld:*

*In 2017 werd de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium inzake leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten geëvalueerd door het departement Omgeving. Het onderzoek steunde, naast de (re)constructie van de interventielogica en de analyse van de evalueerbaarheid, op de combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethodes. Het kwantitatieve onderzoeksluik bestond uit een uitgebreide analyse van de inventaris van leegstaande en/of leegstaande bedrijfsruimten. Het kwalitatieve onderzoeksluik bestond uit een literatuurstudie, strategische interviews, case study onderzoek, twee focusgesprekken en een werksessie. Een kwalitatieve quick scan op basis van het subsidiekader had*

<sup>9</sup> De subsidies die als testcases werden gebruikt zijn:

- Erosiebestrijdingsmaatregelen;
- Klimaatoproep lokale projecten;
- Strategische projecten (coördinatie);
- Subsidies voor natuur- en milieutaken door doelgroepwerknemers;
- Subsidies erkende milieu- en natuurverenigingen;
- Onthardingsprojecten.

weliswaar ook bepaalde knelpunten van het instrumentarium aan de oppervlakte kunnen brengen, maar was onvoldoende geweest om sterk onderbouwde uitspraken te doen over de effectiviteit.<sup>10</sup>

### *De quick scan is geen neutrale oefening*

We hebben ervaren hoe het subsidiekader en de afweging van individuele subsidies leidt tot een beter onderling begrip van elkaars instrumenten, maar evenzeer tot onderling debat over de finaliteit van een subsidie, de vermeende meerwaarde, het best mogelijke ontwerp, etc. Zeker als deze reflectie over afdelingen heen wordt gevoerd, vereist dit voldoende maturiteit en openheid bij de medewerkers om 'hun' instrument of subsidie aan zo'n kritische toetsing te onderwerpen.

#### *We geven een voorbeeld:*

*Bij de toetsing van dit kader op de lokale klimaatprojecten kwam de vraag centraal naar het primordiaal effect dat we willen bereiken? Gaat het in de eerste plaats over het losweken van lokaal initiatief en de bijdrage op de klimaatdoelstellingen in tweede orde), of gaat het in de eerste plaats over het realiseren van een maximaal effect m.b.t. de klimaatdoelstellingen (en lokaal engagement op de tweede plaats)?*

*Deze keuze is niet onbelangrijk ten aanzien van de subsidiemaatregel. In het eerste geval is de oproep open en laat het veel ruimte voor lokale invulling, in het tweede geval kan men de range van subsidiabele projecten beperken tot die projecten met het grootste milieu-effect.*

### *Maak afspraken hoe strategische vragen worden behandeld die de individuele subsidies overstijgen*

Tijdens het bevragen en ontwerpen van subsidies, hebben we in dit traject ervaren dat ook meer strategische vragen naar boven komen die de individuele subsidie overstijgen. We denken ondermeer aan:

- Vragen rond de kerntaken van het departement versus de rol van partners: welke onderdelen van het omgevingsbeleid of welke rollen moet het departement zelf opnemen, wat doet het beter met partners?;
- De onderlinge prioritering van doelstellingen. Zijn bepaalde doelstellingen belangrijker dan andere?
- De onderlinge verhouding tussen de subsidie-enveloppes. De budgetten per subsidie zijn historische gegroeid, maar kloppen ze in hun onderlinge verhouding?

Als men deze vragen tegelijk met de subsidiescan wil oplossen, bestaat het gevaar dat de initiële focus verdwijnt, of dat het traject blijft hangen of blokkeert. Tegelijk is het belangrijk dat ze worden behandeld. Vandaar ons advies om afspraken te maken waar dit soort vragen kunnen worden geagendeerd en hoe ze zullen worden opgenomen.

#### *We geven een voorbeeld:*

*Het departement Omgeving subsidieert sinds lang de werking van de erkende natuur- en milieuverenigingen. De bespreking van deze subsidies leidde tot fundamentele vragen over de kerntaken van het departement. Welke doelstellingen nemen we zelf op en voor welke doelstellingen werken we samen met partners? Met welke partners werken we samen? Subsidiëren we werkingen of doelstellingen?*

<sup>10</sup> IDEA Consult & Atelier Romain (2017), "Evaluatie van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium inzake leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten", uitgevoerd in opdracht van het departement Omgeving.

# 7. Een afwegingskader

Het subsidiekader is in de eerste plaats een afwegingskader, dat hebben we in hoofdstuk 5 geduid. We gaan in dit hoofdstuk in op de criteria die we bij de afweging gebruiken.

## 7.1 Effectiviteit

Het eerste afwegingscriterium in het subsidiekader is ‘effectiviteit’.

Onder effectiviteit verstaan we de mate waarin een subsidie daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van een of meerdere acties of doelstellingen.

Samen met De Peuter, De Smedt en Bouckaert (2007) menen we dat dit een van de belangrijkste vragen is bij beleidsevaluatie (of evaluatie van een instrument, zoals in dit geval), zoniet de belangrijkste. Het gaat over ‘doen we de goede dingen’?

Het is tegelijk een van de moeilijkste vragen, zeker als we ook de link maken met causaliteit (oorzakelijk verband tussen de subsidie en het effect). Een bepaald effect kan zich immers ook voordoen, zonder dat het instrument (in casu de subsidie) daarvoor heeft gezorgd.

### *Bijdrage van een subsidie tot de doelstellingen van het departement*

Focus op effectiviteit, betekent dat we een subsidie enkel in het leven houden of roepen, als we kunnen aantonen dat ze substantieel bijdraagt tot de doelstellingen uit de verschillende beleidskaders van het departement Omgeving. We denken ondermeer aan:<sup>11</sup>

- Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV);
- Het Klimaatplan;
- Het Geluidsplan,
- Milieubeleidsplan,
- Luchtkwaliteitsbeleid,
- Mestbeleid,
- Waterkwaliteitsbeleid,
- Energie,
- Dierenwelzijn;
- De doelstellingen in internationale verdragen en afspraken (Maascommissie, ESPON);
- ... (andere doelstellingen)

### *Interventiologica opbouwen*

Het evalueren van de effectiviteit is zoals hoger aangehaald geen evidentie. In de evaluatieliteratuur wordt vaak verwezen naar experimenteel design via controlegroepen (De Peuter, De Smedt, Bouckaert, 2007).

Binnen deze kwalitatieve subsidiescan stellen we voor om gebruik te maken van theoretische interventiologica’s. Tijdens het studietraject heeft deze keuze overigens zijn meerwaarde bewezen. Het zet medewerkers aan om kritisch na te gaan welke acties meer of minder bijdragen tot een beoogd objectief.

Een interventiologica is een logische kettingredenering die aantoonst dat een bepaalde actie bijdraagt tot een bepaalde doelstelling. We illustreren dit met onderstaand voorbeeld. We gebruiken in het voorbeeld twee niveaus van doelstellingen (strategisch en operationeel), maar in sommige gevallen zal het ook eenvoudiger kunnen, met één niveau van doelstellingen.

Merk op dat een subsidie vaak wordt opgezet om meerdere doelstellingen te dienen. Ook dat wordt het best in de doelstellingeboom weergegeven, ofwel als nevenschikkende doelen, ofwel als hoofd- en nevendoeel. Zo bleek tijdens werksessies met medewerkers van het departement dat de subsidie voor lokale klimaatprojecten minstens even sterk bedoeld was om lokaal initiatief en maatschappelijk debat rond klimaat los te weken, dan om effect te ressorteren op CO<sub>2</sub>-reductie. Idem dito wat de onthardingssubsidie

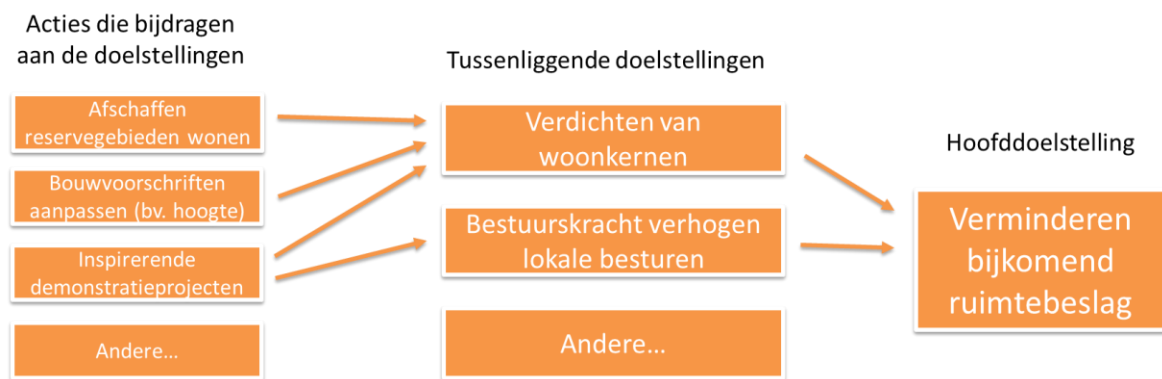
<sup>11</sup> Tijdens de werksessies werden ook linken gemaakt met doelstellingen uit het bredere beleidsdomein Omgeving (OVAM, VLM, VMM,...), alsook beleidsdoelstellingen van andere departementen, zoals Werk en Sociale Economie in het geval van de subsidies voor natuur- en milieutaken door doelgroepwerknemers.

betreft. Het trekken van lessen uit de onthardingsprojecten wordt minstens even belangrijk geacht dan het totaal aantal m<sup>2</sup> oppervlakte die onthard wordt d.m.v. deze subsidie. Als in dat geval niet beide doelen worden opgenomen in de doelstellingenboom, worden verkeerde conclusies getrokken rond effectiviteit.

*Voorbeeld: gemeenten subsidiëren voor het verminderen van bijkomend ruimtebeslag (fictief voorbeeld)*  
*Stel dat we vanuit het departement Omgeving gemeenten willen subsidiëren die initiatieven nemen om de inname van open ruimte te vermijden. Vanuit het oogpunt ‘effectiviteit’ willen we aantonen dat de acties die we subsidiëren effectief bijdragen tot een verminderd ruimtebeslag. Dat doen we – op een theoretische manier weliswaar – door middel van onderstaande interventielogica (figuur).*

*Uit de interventielogica lezen we af dat onze interventie (het geven van een subsidie) logisch is in het geval gemeenten woonuitbreidingsgebieden afschaffen of bouwvoorschriften aanpassen i.f.v. verdichting. Deze acties dragen bij tot het verdichten van woonkernen (tussenliggend doel) en vervolgens ook tot het verminderen van bijkomend ruimtebeslag (hoofddoelstelling).*

*Tegelijk kunnen we uit de interventielogica afleiden dat we ook subsidies kunnen verstrekken voor inspirerende demonstratieprojecten. In dat geval dienen we een bijkomende tussenliggende doelstelling. De demonstratieprojecten kunnen immers andere besturen inspireren en bijdragen aan capacity building.*



**Tabel 4: hulpvragen voor het afwegen van de effectiviteit**

Criterion	Vragen ter afweging
<b>Effectiviteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kunnen we via een interventielogica voldoende aantonen dat de subsidie bijdraagt bij tot het behalen van een of meerdere doelstellingen van het departement Omgeving?</li> <li>Als uit de opgebouwde interventielogica blijkt dat ook andere acties kunnen bijdragen tot de beoogde doelstelling, kunnen we dan voldoende motiveren waarom we de ene actie en niet de andere subsidiëren? Verwachten we dat de gesubsidieerde actie het meeste bijdraagt tot de doelstelling?</li> </ul>

## 7.2 Geschiktheid

‘Geschiktheid’ is een tweede criterium dat we hanteren om een subsidie te verantwoorden.

Bij dit criterium vragen we ons af of subsidie een geschikt instrument is, ervan uitgaand dat er naast subsidies nog andere (sturing)instrumenten zoals regelgeving en informering bestaan om een beleidsdoelstelling te realiseren.

Traditioneel worden in de literatuur drie soorten van sturingsinstrumenten onderscheiden: informatieve instrumenten, economische instrumenten en juridische instrumenten.<sup>12</sup> Door Evert Vedung (1998) worden

<sup>12</sup> Zie over de verschillende sturingsinstrumenten ook de grondiger inventarisatie van Fobé, E., Brans, M., Wayenberg, E. (2014). Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen, 73 pp. Leuven: Steunpunt Bestuur Organisatie - slagkrachtige overheid.



deze instrumenten symbolisch getypeerd als ‘carrots, sticks and sermons’ (1998) of in het Nederlands, ‘de wortel, de stok en de preek’.

Elk van deze instrumenten probeert op een andere manier acties of handelingen te stimuleren of af te remmen in functie van het te bereiken doen:

- **Economische instrumenten** zijn financiële incentives die mensen willen bewegen tot het beoogde gedrag. We onderscheiden binnen de economische instrumenten subsidies en heffingen, naargelang we willen belonen of straffen. In het Omgevingsbeleid worden ook deze instrumenten courant ingezet. Voor subsidies volstaat het om te verwijzen naar de inventaris in bijlage; een voorbeeld van een heffing is de heffing op leegstaande bedrijfspanden.
- **Juridische instrumenten** zijn gebaseerd op de veronderstelling dat dwingende beperkingen, met sancties als stok achter de deur, noodzakelijk zijn om actoren ervan te weerhouden ongewenst of immoreel gedrag te stellen. In het Omgevingsbeleid kunnen we verwijzen naar energie- of isolatienormen;
- **Informatieve instrumenten** steunen op de aanname dat actoren kunnen aangezet worden tot het gewenste gedrag op basis van communicatie en overtuiging. Verondersteld wordt dat zij hun gedragingen waarschijnlijk zullen aanpassen als zij grondig geïnformeerd worden. Hier bestaan ook in het omgevingsbeleid tal van voorbeelden van: folders rond het isoleren van woningen, sensibiliseringscampagnes rond afval, tentoonstellingen over het gebruik van nieuwe materialen, etc.

Deze indeling komt uit de bestuurskundige literatuur. Het zijn macro-classes, waarbinnen verder onderscheid zou kunnen worden gemaakt op basis van inzichten uit o.a. de literatuur over gedragsverandering. Vorming bijvoorbeeld is bijvoorbeeld een fijnmaziger instrument dat we binnen de klasse van informatieve instrumenten zouden indelen.

### *Afweging van instrumenten*

In het kader van deze studie stelt zich de vraag wanneer we kiezen voor een subsidie en wanneer voor een ander instrument? Ook dit is een bijzonder moeilijke afweging, die in de buurt komt van wat we kennen als reguleringssimpactanalyses (RIA).<sup>13</sup>

Gelet op de complexiteit van een reguleringssimpactanalyse, moeten we binnen deze opdracht op zoek naar een eenvoudiger werkvorm. Een aanknopingspunt daarvoor vinden we bij het kenniscentrum van het Nederlandse Ministerie van Justitie en Veiligheid. Daar motiveert men de inzet van een economisch instrument of subsidie als volgt: “Met financiële sturing wordt door de overheid gewenst gedrag financieel beloond of ongewenst gedrag financieel belast. Indien de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten gewenst acht, terwijl deze niet vanzelf tot stand komen omdat de (gepercipieerde) kosten te hoog zijn, kan een financieel instrument de actoren over de streep trekken.”<sup>14</sup>

Samengevat komt het hierop neer dat we een subsidie inzetten omdat de kosten te hoog zijn of er een financiële drempel bestaat die verklaart waarom het gewenste gedrag niet wordt gesteld. De subsidie is bedoeld om de betrokkenen financieel tegemoet te komen.

Naast dit eerste argument om voor een subsidie te kiezen, willen we nog een tweede en een derde motivatie toevoegen:

- de overtuiging dat andere instrumenten niet of minder geschikt zijn. De informatieve instrumenten zijn namelijk zeer ‘licht’ van karakter, terwijl de juridische instrumenten meteen dwingend zijn. Om die reden kan een overheid de subsidie als tussenvorm inzetten;
- de uitdrukkelijke keuze om initiatief over te laten aan actoren op het terrein en hen daar financieel voor te ondersteunen. In dat geval is subsidie de enige keuze en zijn juridische of informatieve instrumenten niet relevant. Merk op dat subsidie in dit geval in de buurt komt van uitbesteding. In dat laatste geval is er evenwel een nadrukkelijke opdracht vanuit de overheid om werken of diensten uit te voeren. Het gaat m.a.w. niet om het subsidiëren van initiatief van onderuit.

Binnen deze paragraaf willen we ook de kans aangrijpen om het dynamisch karakter van instrumenten te duiden. Subsidies kunnen ook tijdelijk worden ingezet, om vervolgens overgenomen te worden door informatieve of juridische instrumenten. Zo vroeg men zich tijdens een van de werksessies af of de subsidie voor onthardingsprojecten op termijn niet zou mogen afgeschaft worden en ingeruild voor een verplichting

<sup>13</sup> Zie hierover <https://overheid.vlaanderen.be/reguleringsimpactanalyse>.

<sup>14</sup> Nederlandse overheid, Ministerie Justitie en veiligheid, Kenniscentrum Wetgeving en juridische zaken, beleidsinstrumenten op categorie. [Weblink](#).

tot ontharding in de regelgeving, of door sensibilisering in het geval de praktijk van ontharding gemeengoed wordt.

*Voorbeeld 1: afweging van de geschiktheid van het subsidie-instrument voor ontharding*

*Als we bewoners en bedrijven willen motiveren om te ontharden en waterdoorlatende materialen te gebruiken, kunnen we verschillende instrumenten inzetten:*

- *Informatief: bewoners en bedrijven sensibiliseren via campagnes en media;*
- *Economisch: subsidie voor onthardingsprojecten (zie bijvoorbeeld de huidige oproep);*
- *Juridisch: het gebruik van waterdoorlatende materialen decretaal of via andere bindende instrumenten opleggen of andere materialen verbieden.*

*Vanuit de opbouw van het subsidiekader, kan een subsidie voor ontharding worden verantwoord als het uitblijven van het gewenst gedrag te verklaren is door een hogere materialenkost, of als informatieve instrumenten als te zwak en juridische instrumenten als te sterk worden ervaren.*

*Voorbeeld 2: subsidies voor natuur- en milieutaken door doelgroepwerknemers*

*Bij de bespreking van de lijst van activiteiten die in aanmerking komen voor de subsidie voor natuur- en milieutaken voor doelgroepwerknemers, rezen ook vragen rond de geschiktheid:*

- *Een aantal taken (bermbeheer, pesticidenvrij beheer) zijn ook al via regelgeving geregeld;*
- *Er is geen specifieke financiële barrière (die is via subsidie van sociale economie-initiatieven afgedekt), wel kan een algemeen tekort aan lokale financiering worden aangedragen.*

**Tabel 5: hulpvragen voor het afwegen van geschiktheid**

Criterion	Vragen ter afweging
<b>Geschiktheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zijn de kosten voor bepaalde acties te hoog of is er een financiële drempel die verklaart waarom het gewenste gedrag niet wordt gesteld?</li> <li>• Zijn informatieve (“te licht”) en juridische (“ te dwingend”) instrumenten niet of minder geschikt?</li> <li>• Is het onze uitdrukkelijke keuze om initiatief over te laten aan actoren op het terrein en hen daar financieel voor te ondersteunen?</li> </ul>

## 7.3 Additionaliteit en uitvoerbaarheid

Tot slot, hanteren we nog een laatste set van criteria om uit te maken of een subsidie wenselijk is. We vatten ze samen onder de noemer: additionaliteit en uitvoerbaarheid:

- Een subsidie is additioneel als zonder de subsidie het effect was uitgebleven;
- Een subsidie is uitvoerbaar, als ze proportioneel is en kan worden gecontroleerd en gehandhaafd.

Om de afweging te faciliteren, hebben we een tabel ontworpen met subvragen die het departement in staat stelt om bestaande of toekomstige subsidies kritisch te bevragen vanuit de oogpunten additionaliteit en uitvoerbaarheid.

**Tabel 6: hulpvragen bij het afwegen van additionaliteit en uitvoerbaarheid**

Criterion	Vragen ter afweging
<b>Additionaliteit</b> <i>Ook te toetsen op dossierniveau, bij de toekenning</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zou de output (actie) of het resultaat (doelstelling) ook zonder de subsidie tot stand zijn gekomen? Even snel? Even kwalitatief?</li> <li>• Is er geen sprake van dubbele financiering? Is deze desgewenst te verantwoorden?</li> </ul>

<b>Uitvoerbaarheid</b>	<b>Proportionaliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zijn de kosten van de subsidie voor de begunstigde en voor het departement in verhouding tot de baten?</li> <li>Zijn de mogelijke ongewenste effecten kleiner dan de gewenste baten?</li> </ul>
	<b>Opvolging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zijn opvolging, controle en evaluatie mogelijk?</li> <li>Kan er gemonitord en gehandhaafd worden?</li> </ul>
	<b>Andere</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zijn er andere onoverkomenlijke praktische bezwaren (bv. onvoldoende selectiviteit mogelijk)?</li> </ul>

*Voorbeeld 1: saneringssubsidies voor leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten*

*In deze studie kwam de additionaliteit van de saneringssubsidies aan bod. De saneringssubsidies hebben een versnellend effect op de herontwikkeling van bedrijfsruimten, maar voor binnenstedelijke residentiële herontwikkelingsprojecten bleken subsidies niet altijd noodzakelijk. Ook bij de uitvoerbaarheid werden vragen gesteld omwille van de relatief grote dossierlast en het marktverstoring effect van de verwervingsubsidies voor publieke actoren.*

*Voorbeeld 2: subsidies voor lokale klimaatprojecten*

*Op basis van het additionaliteitscriterium (dubbele financiering) werd het subsidiëren van zonnepanelen uitgesloten voor lokale klimaatsubsidies.*

*Voorbeeld 3: subsidies voor onthardingsprojecten*

*Het additionaliteitscriterium kwam ook nadrukkelijk ter sprake bij de bespreking van de subsidie voor onthardingsprojecten. Sommige gesubsidieerde projecten betroffen de ontharding van een speelplaats van een school die voorheen met subsidies van AGION was aangelegd (dubbele financiering).*





	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke procedurele stappen kunnen in een reglement of op een begeleidende website geplaatst worden. (Suggestie: aanvraagprocedure, termijnen,...)</li> </ul>
--	--

Hoewel uit het subsidierecht het gemak van een decretale basis naar voor komt, is het niet wenselijk om de subsidie in haar geheel decretaal te regelen.

Op de website van de Vlaamse overheid krijgen ambtenaren het advies om bij het ontwerpen van een subsidieregelgeving de 'hiërarchie der normen' goed te overwegen.<sup>15</sup> Wat plaats je in een decreet en wat kan verder per besluit aan bod komen? Door alles decretaal te verankeren is het moeilijker om de subsidieregeling nog aan te passen. Het is dus belangrijk om hier "slim" mee om te gaan.

Het Agentschap Ondernemen delegeert bijvoorbeeld veel van de subsidieregelgeving per ministerieel besluit, net omdat op die manier veel flexibeler ingespeeld kan worden op nieuwe realiteiten.

Moet bovendien alles wel in regelgeving geschreven worden? Soms worden zuiver procedurele stappen in een besluit geplaatst wat voor onnodige en zware regelgeving zorgt. Sommige procedurestappen worden beter in een reglement of op een begeleidende website geplaatst.

**Voorbeeld**

*Een voorbeeld van regelgeving waar de cascade van decreet – besluit Vlaamse Regering – Ministerieel besluit goed tot uiting komt is de aanpassing van het Stedenfondsdecreet aan het Planlastendecreet. Hier worden de grote lijnen decretaal vastgelegd, worden bepaalde inhoudelijke voorwaarden bij besluit Vlaamse Regering vastgelegd en wordt o.a. de evaluatie- en bezwaarprocedure gedelegeerd aan de minister.*

**Staatssteun**

Criterium	Vragen ter afweging
<b>Staatssteun</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maken bedrijven deel uit van de doelgroep van de subsidie? In dat geval bestaat de kans dat de regeling rond staatssteun van toepassing is. Check of de cumulatieve voorwaarden zijn voldaan uit art 107 lid 1 van het VWEU.</li> <li>• Vallen de gesubsidieerde activiteiten onder de algemene groepsvrijstelling?</li> </ul>

De Europese Unie wil gelijke concurrentievoorwaarden voor ondernemingen op de interne markt en verbiedt om die reden dat overheden voordelen toekennen aan bedrijven (staatssteun).

Als het departement subsidies verleent aan ondernemingen doet zij er bijgevolg goed aan om zich grondig te informeren.

Om te beoordelen of er sprake is van staatssteun, worden de volgende criteria gehanteerd (art. 107 lid 1 VWEU):

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

De bovenstaande criteria zijn cumulatief. Dat wil zeggen dat er aan alle voorwaarden moet worden voldaan alvorens er sprake is van staatssteun.

Als er aan alle criteria wordt voldaan en er sprake zijn van staatssteun, wil dat niet automatisch zeggen dat de steun onverenigbaar is. Er bestaan meerdere vrijstellingen en uitzonderingen op het staatssteunverbod waar gebruik van kan worden gemaakt.

**Uitzonderingen**

Hoewel staatssteun in beginsel verboden is en moet worden aangemeld bij de Europese Commissie ter goedkeuring, bestaan er mogelijkheden om toch staatssteun te verlenen. We noemen hieronder twee gekende uitzonderingen.

<sup>15</sup> Zie <https://overheid.vlaanderen.be/slimmesubsidies-basisbegrippen>.



- **Rechtszekerheidsbeginsel.** De overheid moet haar besluiten zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Bovendien moet de overheid de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen.
- **Verbod op détournement de procédure.** Er mag geen lichtere procedure worden gevolgd om tot een besluit te komen, wanneer daarvoor een met meer waarborgen omklede procedure openstaat;
- **Vertrouwensbeginsel.** Wie op goede gronden – bijvoorbeeld na een duidelijke toezegging – erop mag vertrouwen dat de overheid een bepaald besluit neemt, heeft daar ook recht op.

#### *Materiële beginselen*

De materiële beginselen hebben betrekking op de inhoud van bestuursbesluiten. We onderscheiden:

- **Specialiteitsbeginsel.** Een bestuursorgaan mag alleen die belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt (art. 3:4 lid 1 Awb).
- **Rechtszekerheidsbeginsel.** De overheid moet haar besluiten zó formuleren dat de burger precies weet waar hij aan toe is of wat de overheid van hem verlangt. Bovendien moet de overheid de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen.
- **Evenredigheidsbeginsel.** De overheid moet ervoor zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit (art. 3:4 lid 2 Awb).
- **Vertrouwensbeginsel** (materiële rechtszekerheid). Een burger mag, onder bepaalde voorwaarden, kunnen vertrouwen op uitlatingen van een bestuursorgaan waarin dingen worden toegezegd maar die later niet nagekomen (kunnen) worden door het bestuursorgaan.
- **Gelijkheidsbeginsel.** De overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen (art. 1 Grondwet).
- **Fair-play-beginsel.** De overheid moet zich onpartijdig opstellen bij het nemen van een besluit en moet de noodzakelijke openheid en eerlijkheid in acht nemen (art. 2:4 Awb).
- **Verbod van détournement de pouvoir.** Een bestuursorgaan mag de hem geattribueerde of gedelegeerde bevoegdheid alleen gebruiken voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven (art. 3:3 Awb).

## 8.2 Slim ontwerp

Slim ontwerp houdt in dat de subsidies het juiste begrip, de doelgerichtheid, de specificiteit, de duurzaamheid, de efficiëntie, de administratieve eenvoud en de mogelijkheid tot opvolging van de resultaten verzekeren.

We gaan hieronder in op 8 aandachtspunten waarmee rekening moet worden gehouden bij het slim ontwerp van subsidies:

1. Doel en synergie;
2. Tijdsvenster;
3. Voorwerp;
4. Selectiviteit;
5. Samenwerking;
6. Subsidiegraad
7. Subsidiebehandeling, incl. administratieve eenvoud en digitalisering;
8. Opvolging en monitoring.

Per criterium formuleren we hulpvragen die de medewerkers van het departement Omgeving toelaten om bestaande en toekomstige subsidies op een weloverwogen manier vorm te geven.



## Doel en synergie

Aandachtspunt	Omschrijving
<b>Doelstelling</b> (en beoogd resultaat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hebben we het probleem, het specifieke doel en de verwachte acties voldoende beschreven? <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wat is het probleem dat we willen aanpakken?</li> <li>▪ Sluiten de verwachte doelstellingen en acties aan bij de expliciete en prioritaire doelstelling van het departement Omgeving?</li> <li>▪ Hebben we de verwachte effecten (outcome) op het strategische niveau voldoende beschreven? Wat willen we bereiken? (strategische doelstelling)</li> <li>▪ Hebben we onze verwachtingen op het tactische niveau voldoende beschreven? Op welke manier willen we het effect bereiken? (Operationele doelstelling)</li> <li>▪ Hebben we voldoende beschreven wat men in de praktijk verwacht wordt te doen? (Actie)</li> </ul> </li> <li>▪ Hebben we de doelstellingen en verwachte acties helder (SMART) geformuleerd? <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Specifiek</li> <li>▪ Meetbaar</li> <li>▪ Acceptabel</li> <li>▪ Realistisch</li> <li>▪ Tijdgebonden</li> </ul> </li> </ul>
<b>Synergie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kunnen we met de subsidie ook inspelen op andere objectieven binnen het omgevingsbeleid of met waarde voor het departement?</li> <li>▪ Kunnen we linken maken met andere objectieven van de Vlaamse overheid (bv. gendergelijkheid, duurzame ontwikkeling, sociale inclusie,...)?</li> <li>▪ Welke neveneffecten beogen we met de subsidie, bv. de verankering van de kennis in de organisatie (capacity building)?</li> </ul>

## Tijdsvenster

Aandachtspunt	Omschrijving
<b>Tijdsvenster</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voor welke termijn verlenen we een subsidie? Vraag jezelf af welke termijn realistisch is om een bepaalde acties of resultaat te bereiken.</li> <li>▪ Welke garanties vragen we m.b.t. de duurzaamheid van de resultaten in de tijd. Kunnen we die vraag ook handhaven?</li> <li>▪ Is de subsidie eenmalig of verlengbaar?</li> </ul>

////////////////////////////////////

## Voorwerp

Aandachtspunt	Omschrijving
<b>Besteding</b> (welke kosten komen in aanmerking?)	Richten we de subsidie op de (gedeeltelijke) terugbetaling van: <ul style="list-style-type: none"> <li>De personeels- en werkingskosten voortvloeiend uit een structurele activiteit die een continu en permanent karakter vertoont? (→ algemene werkingssubsidie)</li> <li>De investeringen ten behoeve van een structurele activiteit die een continu en permanent karakter vertoont? (→ investeringssubsidie)</li> <li>De specifieke kosten voortvloeiend uit een activiteit die zowel qua opzet of doelstelling als in tijd kan worden afgebakend? (→ projectsubsidie)</li> </ul>
<b>Structureel / projectmatig</b>	Verlenen we een structurele- of een projectmatige subsidie aan een organisatie/bestuur? <ul style="list-style-type: none"> <li>Structureel: we ondersteunen de werking van een organisatie of bestuur omwille van de bijdrage aan een of meerdere doelstellingen van het departement Omgeving.</li> <li>Projectmatig: we ondersteunen organisaties bij de realisatie van een in tijd en opzet afgebakend project dat aansluit bij de doelstellingen van het departement.</li> </ul>
<b>Subsidiebasis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Is het een kostengebaseerde subsidie waarbij de uitbetaling gebaseerd wordt op de gemaakte (relevante) kosten?</li> <li>Is het een resultaatgebaseerde subsidie waarbij men een vast bedrag per te realiseren eenheid financiert?</li> </ul>
<b>Inspanningsverbintenis/ resultaatverbintenis</b>	Vragen we een inspannings- of een resultaatverbintenis? <ul style="list-style-type: none"> <li>Bij een inspanningsverbintenis is het voldoende dat de subsidieverkrijger alle redelijke inspanningen heeft geleverd om het vooropgezette doel te bereiken? Is bv. aangewezen bij subsidies gericht op innovatie.</li> <li>Bij een resultaatverbintenis is het behalen van het vooropgezette resultaat een voorwaarde voor het verkrijgen van de subsidie.</li> </ul>

## Selectiviteit

Aandachtspunt	Omschrijving
<b>Doelgroep</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Benoemen van de specifieke groepen die in aanmerking komen voor de subsidie. De keuze van de doelgroepen kan verschillen naargelang de motivatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>Richten we ons op die stakeholders die de grootste bijdrage kunnen leveren tot het gewenste effect?</li> <li>Richten we ons op de stakeholders die de grootste financiële drempel ervaren?</li> </ul> </li> <li>Is de keuze voor specifieke doelgroepen te verantwoorden, zodat we niet in de problemen komen met het gelijkheidsbeginsel (gelijke behandeling in gelijke situaties)?</li> <li>Is het aantal begunstigen beperkt of onbeperkt? <ul style="list-style-type: none"> <li>Indien beperkt, hoe maken we de selectie: first come, first served? Op basis van een kwalitatieve beoordeling (welke criteria?)? Call systeem?</li> </ul> </li> </ul>

////////////////////////////////////

<b>Geografische selectiviteit</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Richt de subsidie zich naar het volledige Vlaamse grondgebied of willen we ze gebiedsgericht inzetten, omdat een gebiedsgerichte aanpak als meer geschikt wordt gezien om reden van:<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Schaal;</li><li>▪ Vereiste partnerschappen;</li><li>▪ Inhoudelijk problematiek waarop de subsidie zich richt (bv. enkel erosiegevoelige gebieden, steden, achtergestelde buurten,...)</li></ul></li><li>▪ Hebben we duidelijke criteria opgenomen zodat de afbakening van de gebieden mogelijk en eenduidig is?</li><li>▪ Is de keuze voor specifieke gebieden te verantwoorden, zodat we niet in de problemen komen met het gelijkheidsbeginsel (gelijke behandeling in gelijke situaties)?</li></ul>
-----------------------------------	--

### Samenwerking

Aandachtspunt	Omschrijving
<b>Samenwerking (Partnerschappen)</b>	Leggen we voorwaarden op naar samenwerking of partnerschap? Kunnen we de meerwaarde ervan voldoende motiveren? <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Intergemeentelijk samenwerken?</li><li>▪ Interbestuurlijk samenwerken?</li><li>▪ Intersectoraal samenwerken?</li><li>▪ Enkel publieke partners? Enkel private partijen? Verplicht publiek-private samenwerking?</li><li>▪ Betrokkenheid van kennisinstellingen?</li></ul>

### Subsidiegraad

Aandachtspunt	Omschrijving
<b>Subsidiegraad</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Wat is het minimale/maximale bedrag dat voor de activiteit kan worden toegekend? Gaat daar voldoende prikkel van uit?</li><li>▪ Wat is de maximale subsidiegraad?</li><li>▪ Dient de begunstigde van de subsidie zelf financiële middelen in te brengen als cofinanciering van de gesubsidieerde activiteit?</li></ul>

### Subsidiebehandeling, incl. administratieve eenvoud en digitalisering

Aandachtspunt	Omschrijving
<b>Procesverloop</b>	Het procesverloop omvat de verschillende stappen, van subsidieoproep tot afhandeling. <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Werken we met een oproepsysteem (calls) of niet? Contacteren we zelf potentiële kandidaten en hoe?</li><li>▪ Op welke manieren wordt de subsidie bekend gemaakt? Gebeuren er voldoende inspanningen om ook minder evidente partijen te bereiken?</li><li>▪ Hoe verloopt de beoordeling van de aanvragen? Welke criteria hanteren we?</li><li>▪ Hoe gebeurt de opvolging van dossiers? Welke terugkoppeling en rapportage verwachten we?</li></ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hoe verloopt de betaling van de subsidie? Wanneer voorzien we tussentijdse betalingen?</li> </ul>
<b>Administratieve eenvoud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zijn de administratieve lasten voor de subsidieverstrekker (het departement) in verhouding tot het subsidiebedrag (proportionaliteit)?</li> <li>▪ Zijn de administratieve lasten voor de subsidieaanvrager in verhouding tot het subsidiebedrag (proportionaliteit)?</li> <li>▪ Hoe kan de aanvraagprocedure en de verantwoording zo beperkt mogelijk kunnen blijven?</li> </ul>
<b>Digitalisering<sup>16</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kunnen we de aankondiging, aanvraag, (tussentijdse) verantwoording, disseminatie digitaal laten verlopen?</li> <li>▪ Heeft iedereen van de doelgroep voldoende toegang tot de digitale kanalen, of moeten we parallel analoge kanalen gebruiken?</li> </ul>

## Opvolging en monitoring

Aandachtspunt	Omschrijving
<b>Kwaliteitszorg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hoe triggeren we kwaliteit en innovatie? <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Door een externe jury of kwaliteitskamer?</li> <li>▪ Lerend netwerk van coördinatoren?</li> </ul> </li> </ul>
<b>Opvolging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Welke stukken zijn minimaal nodig om de inzet van de subsidie te kunnen motiveren. Maak onderscheid in het geval van een inspanningsverbintenis of een resultaatverbintenis.</li> <li>▪ Is de gegevensinzameling en -verwerking in lijn met de GDPR-wetgeving?</li> <li>▪ Zijn er (tussentijdse) controles nodig?</li> <li>▪ Hoeveel VTE zijn nodig om de subsidie uit te voeren en op te volgen (inschatting werklast)? Is er binnen het departement Omgeving voldoende capaciteit voor de opvolging?</li> </ul>
<b>Monitoring en evaluatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verzamelen we voldoende informatie om te kunnen monitoren?</li> <li>▪ Voorzien we periodieke evaluatie en bijsturing?</li> <li>▪ Welke criteria hanteren we bij de evaluatie?</li> </ul>
<b>Multiplicatoreffect</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voorzien we communicatie- en disseminatieverplichtingen, zodat de subsidie en het bereikte resultaat andere organisaties en besturen aanzet om gelijkaardige initiatieven te nemen?</li> </ul>

<sup>16</sup> Maximale digitalisering is een uitgangspunt binnen het kader 'Slimme subsidies'. Zie hoofdstuk 2.





**Deel IV**

**AANBEVELINGEN EN VERVOLG**



- Om de kennisdeling en kennisopbouw tussen de verschillende afdelingen te versterken;
  - Om meer eenvormigheid in de subsidies van het departement Omgeving te creëren. Dit betreft de ontwikkeling van een gedeeld begrippenkader en de afstemming van de voorwaarden en procedures m.b.t. subsidies;
  - Om een gezamenlijke strategie van antwoorden te ontwikkelen op ad hoc vragen voor de ontwikkeling van nieuwe subsidies, met toepassing van het subsidiekader;
  - Om de informatie uit de regelmatige rapportering vanuit Orafin over de voortgang en uitbetaling van de subsidies naar doelpubliek, de inzet van middelen, ... intern beter in te zetten bij het maken van het beleid.
3. Er is binnen het departement Omgeving nood aan een vervolgtraject:
- Voor het verder proefdraaien en optimaliseren van het subsidiekader;
  - Voor het verder verfijnen van het subsidiekader tot een praktische handleiding;
  - Voor de doorstart naar een afdelingsoverschrijdende 'projectgroep subsidies' binnen het departement Omgeving, voor overleg over de bestaande en over nieuwe subsidies.





# Bronnen

AUDIT Vlaanderen (2013), Thema-audit inspectie/handhaving - globaal rapport. [Weblink](#).

DE PEUTER B., DE SMEDT J., BOUCKAERT G. (2007), Handleiding beleidsevaluatie. 1 : Evaluatiedesign en -management. Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen, Leuven. [Weblink](#).

Departement Omgeving, Missie van het departement Omgeving, strategische krachtlijnen, waarden, opdrachten en structuur.

FOBÉ, E., BRANS, M., WAYENBERG, E. (2014). Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen, 73 pp. Leuven: Steunpunt Bestuur Organisatie - slagkrachtige overheid. [Weblink](#)

IDEA Consult & Atelier Romain (2017), "Evaluatie van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium inzake leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten", uitgevoerd in opdracht van het departement Omgeving. Nederlandse overheid, Ministerie Justitie en veiligheid, Kenniscentrum Wetgeving en juridische zaken, beleidsinstrumenten op categorie. [Weblink](#).

Open Universiteit (academiejaar 2015-2016), Beginselen van behoorlijk bestuur (samenvatting). [Weblink](#).

VAN DEN BROECK K., WINTERS S. (2016), Een afwegingskader bij de keuze van woonbeleidsinstrumenten toegepast op het verbeteren van de betaalbaarheid in de huursector. HIVA i.o.v. het Agentschap Wonen Vlaanderen. [Weblink](#).

VEDUNG E. (1998), Policy instruments: typologies and theories. In Bemelmans-Videc M., Rist R. & Vedung E., Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation. New Brunswick: Transaction Publishers.

Vlaamse Regering (2016), Witboek BRV. Samen aan de slag om Vlaanderen te transformeren – een opstap naar een volwaardig omgevingsbeleid. [Weblink](#).

Vlaamse overheid, Informatie Vlaanderen. Kader slimme subsidies. [Weblink](#).

Website Vlaamse overheid, subsidie als instrument. [Weblink](#).



