

Handleiding duurzame subsidies en investeringen/ verduurzamen van subsidies en investeringen

Deze handleiding is opgemaakt op vraag van een aantal entiteiten, op basis van een brainstorm met geïnteresseerde ambtenaren van de verschillende beleidsdomeinen. Voor meer informatie over het proces kan u terecht bij ine.baetens@dar.vlaanderen.be.

Het is de bedoeling om deze richtlijnen om te zetten naar de specifieke richtlijnen aangepast aan de specifieke omgeving en thematiek van uw entiteit. De richtlijnen zijn niet bindend en kunnen elk moment aangepast worden op basis van nieuwe informatie/ nieuw onderzoek.

Achtergrondinformatie

Er zijn meerdere mogelijkheden om financiële instrumenten in te zetten om de maatschappij te verduurzamen. Zo zijn er bestraffende en belonende financiële instrumenten. Onder belonende instrumenten zijn er onder andere subsidies en investeringen.

Onderstaande gaan we in op het verduurzamen van subsidies en het hervormen van onduurzame subsidies.

Het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling heeft onderzoek gedaan naar subsidies: ‘subsidies en duurzame ontwikkeling’. De paper vindt u [hier](#). Ook het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, heeft onderzoek gedaan naar milieuschadelijke subsidies. Meer informatie vindt u [hier](#).

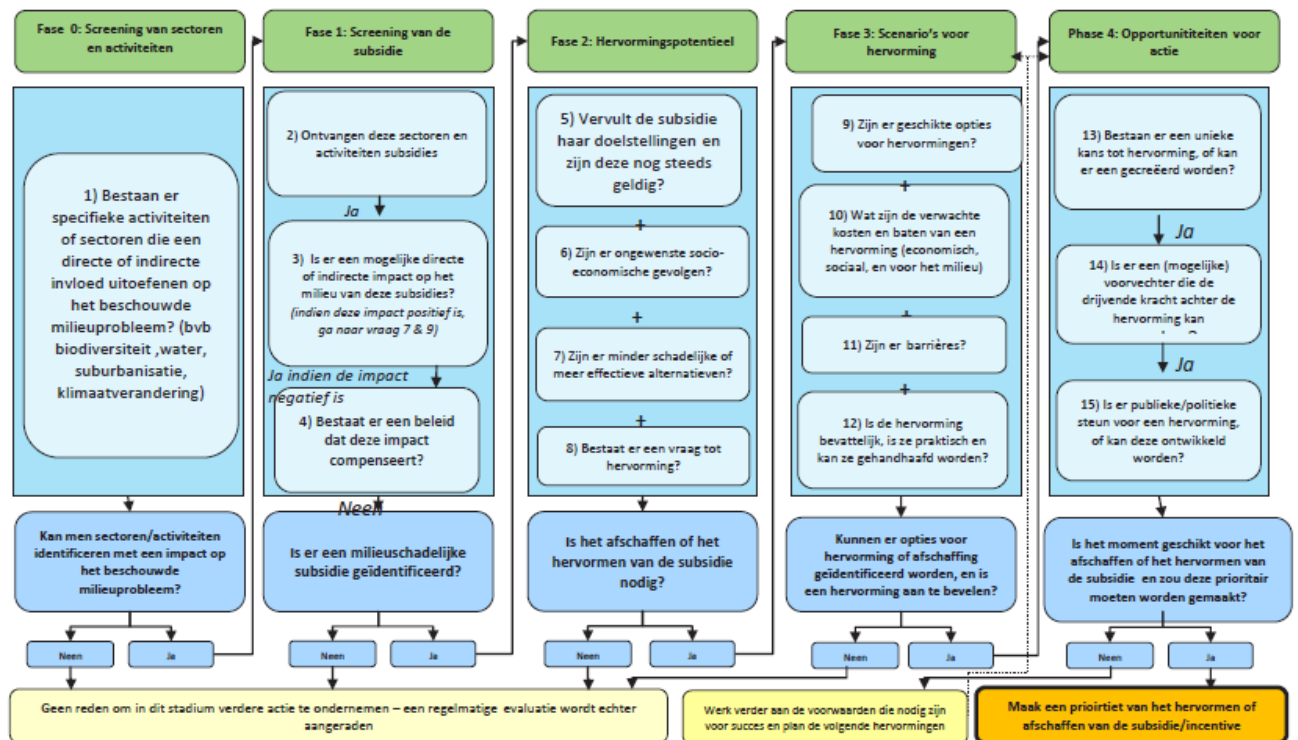
Enkele algemene bevindingen:

- Er zijn enkele definities voor (milieuschadelijke) subsidies meegenomen in de [paper](#) van het Steunpunt. In tegenstelling tot de milieuschadelijke subsidies, bestaat er nog geen uitgebreide literatuur over de eventuele negatieve of positieve sociale of economische effecten van subsidies.
- Er is echter nog geen consensus over een algemeen bruikbare definitie te geven van het begrip “subsidie” – het is daarom beter om te werken met een lijst van operationele definities, en telkens duidelijk aan te geven naar welk type subsidie uit deze lijst men verwijst.
- Er bestaan nog veel methodologieën die (volledig of gedeeltelijk) ontworpen zijn voor impactmeting van beleidsmaatregelen, en die gaan van zeer kwantitatief en mathematisch tot helemaal kwalitatief met veel varianten ertussen. Hoewel we in deze onderzoekspaper niet de ambitie hebben deze methoden te bespreken, noemen we er een paar bij wijze van voorbeeld: levenscyclusanalyse, milieueffectrapportage, kosteneffectiviteitsanalyse, kosten-batenanalyse, Modus Narrandi, beleidstheorie-evaluatie, social impact assessment, Reguleringsimpactanalyse, multicriteria-analyse (MCA),...

Tabel 1 Overzicht van verschillende types van subsidie volgens subsidiebasis

Categorie	Subsidiebasis	Effect op omzet, kosten en rente
Binnen het bedrijf (met een impact op de kosten en inkomsten van het bedrijf dat de subsidie krijgt)		
Output	<ul style="list-style-type: none"> - Marktprijssteun - Grensbescherming - restricties op markttoegang - Contracten door de overheid onderhandeld - Deficiency payments¹ en verkooppremies - Productiequota 	Inkomsten stijgen proportioneel met de productie (→ productieverhogend effect)
Input	<ul style="list-style-type: none"> - Materiaal, energie - Kortlevende apparatuur - Infrastructuur voorzien door de overheid onder de kostprijs - Bepaalde types onroerend goed - Toegang tot natuurlijke hulpbronnen onder de opportuniteitskost¹⁵ - Lage interestleningen - Onderzoek & ontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> Verminderen de variabele kosten Verminderen de vaste kosten Verminderen vaste of variabele kost, of beide
Winst en inkomen	<ul style="list-style-type: none"> - Historische rechten - Laag tarief van inkomstenbelasting - Laag tarief van kapitaalbelasting - Afschrijven van schulden - Onvoldoende voorzieningen tegen milieuschade dulden - Vrijstelling van milieunormen - opstarten van een bedrijf - Investerings met lage rate of return toelaten. 	<ul style="list-style-type: none"> Verhogen de inkomsten, onafhankelijk van de productie (→ winstverhogend) Verlagen de vaste kosten en de inkomsten
Buiten het bedrijf (vraagverhogend, waardoor de inkomsten van de ganse sector worden beïnvloed)		
Vraag	<ul style="list-style-type: none"> Laag Btw-tarief Marketing en promotie door de overheid Infrastructuur voorzien door de overheid onder de kostprijs 	Vraagverhogend

Richtlijnen voor het hervormen van onduurzame subsidies:



Beoordelen of een subsidie moet worden afgeschaft (meer informatie in de studie van het Steunpunt DO):

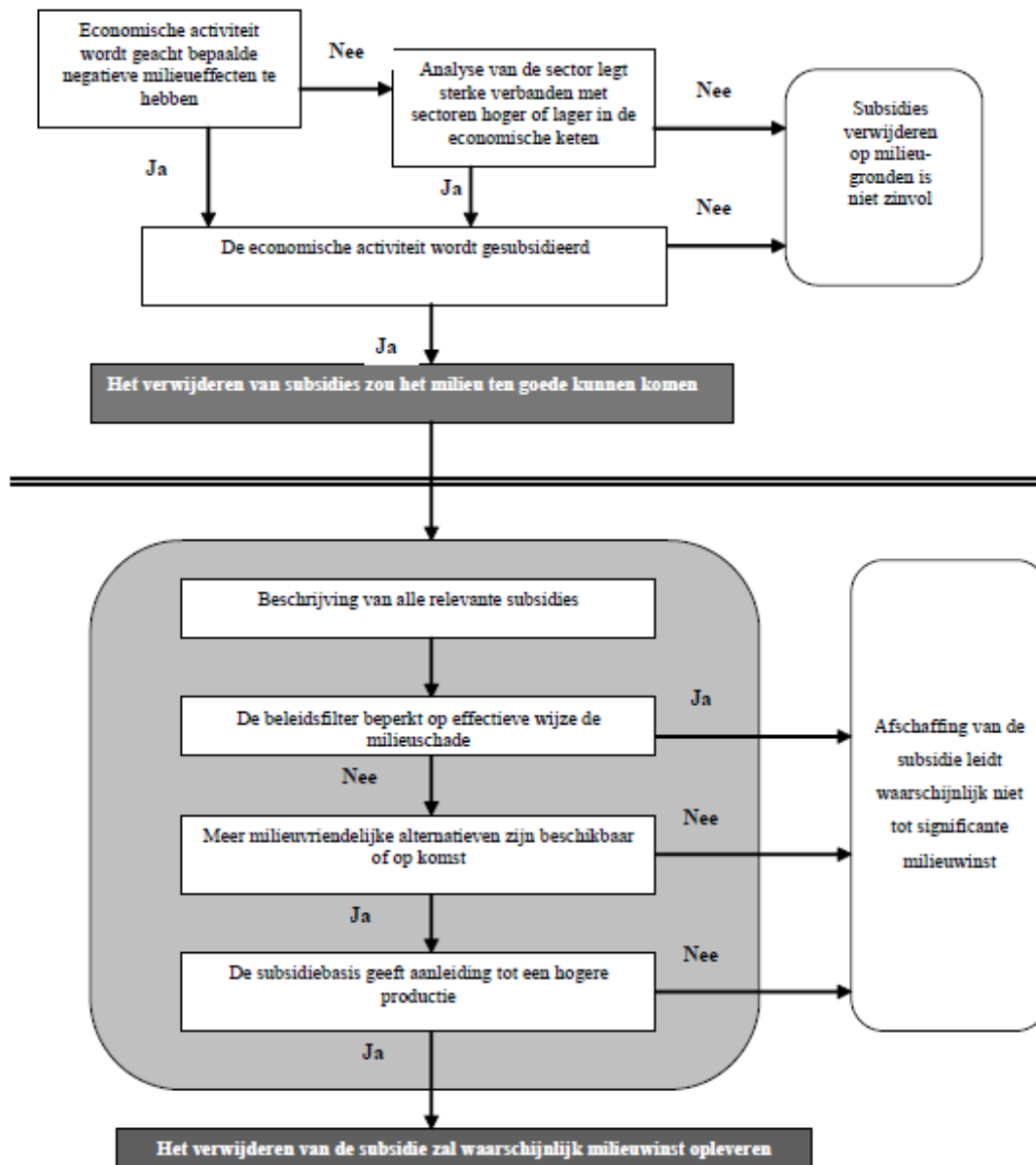
In een eerste stap dient men na te gaan of de sector in kwestie een negatief milieu-, sociaal- of economisch effect heeft.

In een tweede voorbereidende stap dient de vraag te worden aangesneden of de bestudeerde sector gelinkt is aan andere sectoren waarvoor dezelfde vragen als in stap één kunnen worden gesteld. Bvb. een bedrijf dat zelf weinig energie verbruikt, kan wel afhangen van leveranciers met zeer energie-intensieve activiteiten.

In een derde en laatste voorbereidende stap wordt de vraag gesteld of de sector of zijn toeleveranciers of afnemers worden gesubsidieerd.

Vervolgens worden drie vragen afgelopen:

- Beperkt de beleidsfilter op effectieve wijze de negatieve effecten?
- Zijn er betere alternatieven beschikbaar of op komst?
- Geeft de subsidie aanleiding tot een hogere consumptie (rebound- effect)?



Richtlijnen voor het aanpassen van subsidies

Subsidiekader

1. Past het dossier binnen de lange termijn- visie van de Vlaamse overheid voor uw bevoegdheden (in de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling)? Beschrijf de subsidies: beschrijf de precieze modaliteiten en voorwaarden die aan de steunmaatregel verbonden zijn, zoals het koppelen van de variabele kosten aan de uitbetaling. Er wordt o.a. nagegaan of de subsidieregeling tijdelijk is, en of er een bijsturingsmechanisme (review) voorzien is. Ook worden de precieze modaliteiten beschreven: wie krijgt de subsidie, in welke gevallen, met welke voorwaarden, met welke procedure enz.
2. Alle subsidies moeten breed beoordeeld worden. De departementen moeten breder inzetten op subsidies, niet enkel beperkt tot hun eigen bevoegdheden.
Leg contacten met collega's binnen uw beleidsdomein en van andere beleidsdomeinen om te overleggen over de subsidies die worden uitgeschreven en vraag hun advies. Voor contacten met andere beleidsdomeinen kan u terecht bij het team duurzame ontwikkeling die een lijst zal aanleggen met contactpersonen die u kunnen doorverwijzen of kan u deelnemen aan het traject 'slimme subsidies' van Bestuurszaken. Wees transparant over de subsidies die verstrekt worden.
3. Slaagt de subsidie er in om het doelpubliek te bereiken (efficiëntie)? Breng de financiële stroom die een subsidie in gang zet goed in kaart om onvoorziene effecten, zoals het 'afromen' van Vlaamse subsidies door belastingheffingen op federaal niveau, te voorkomen.
4. Zijn er meer effectieve alternatieven dan het geven van een subsidie? Subsidies zijn in vele gevallen minder efficiënt of optimaal dan leningen of fiscale maatregelen.
5. Slaagt de subsidie er in om de doelstellingen te bereiken en is dit resultaat geheel, gedeeltelijk of helemaal niet te danken aan het bestudeerde instrument (effectiviteit)? Om deze vragen te beantwoorden, maakt men gebruik van zoveel mogelijk bestaande informatie: monitoring, eerdere studies, beschikbare statistieken, interviews met beleidsbetrokkenen en eventueel andere methoden indien dit nuttig is. Voor de causaliteitsvraag is een bevraging van experts een mogelijke manier om een beeld te krijgen van bepaalde impacts. Indien mogelijk tracht men ook een beeld te krijgen van de effectiviteit op de lange termijn.

Inhoud

6. Welke zijn de belangrijkste gevolgen van het bestaan van de subsidie? Wat zijn desgevallend de (on)gewenste **ecologische** (klimaat/ milieukwaliteit/ natuur en biodiversiteit/ lokale leefkwaliteit/ open ruimte/ natuurlijke hulpbronnen en voorraden*), **sociale** (werkgelegenheid en jobkwaliteit/ inkomensongelijkheid/ onderwijs/ welzijn en volksgezondheid/ huisvesting/ cultuur en vrijetijdsbesteding/ respect voor mensenrechten/ mobiliteit**) en **economische effecten** (investeringen en competitiviteit/ internationalisering/ innovatie/ ondernemerschap en KMO's/ infrastructuur en logistiek/ eco- efficiëntie***) voor bepaalde doelgroepen (kinderen en jongeren/ mensen in armoede/ mensen met een handicap/ gender/ holebi's/ etnische en culturele minderheden/

- ouderen)¹? Bestaan er eventueel beleidsmaatregelen die eventuele negatieve gevolgen (ten dele) compenseren? Hoe kunnen de positieve gevolgen gemaximaliseerd worden?
7. Kwam het dossier participatief tot stand, in samenwerking met de relevante stakeholders? Worden de stakeholders verder betrokken bij het dossier?
 8. Is het nuttig om een specifieke clausule op te nemen in de subsidieregeling (cfr de toegankelijkheids-, diversiteits- en non-discriminatieclausule van het team gelijke kansen)? Een duurzaamheidsclausule is moeilijk op te volgen, maar het kan interessant zijn bij grote investeringsprojecten. Verder te verfijnen op basis van ervaringen
 9. Worden de subsidies t.a.v. begunstigden die niet tot VO behoren maar wel aan overheidsopdrachtenwet onderworpen zijn² niet ingezet voor de aankoop van onduurzame materialen (cfr duurzame overheidsopdrachten)? Sensibiliseer andere begunstigden over de mogelijkheid tot duurzame aankopen.
 10. Vraag de organisatie, vanaf bedragen van een bepaalde grootorde, om een duurzaamheidsplan op te maken voor de organisatie, al dan niet gekoppeld aan een duurzaamheidsrapport volgens de internationaal aanvaardde richtlijnen van het [Global Reporting Initiative](#) als onderdeel van of in de plaats van het jaarverslag. Dat is voornamelijk nuttig bij structurele subsidies, waarbij er jaarlijks een hoger ambitieniveau kan gevraagd worden. Het is nuttig om de resultaten te vergelijken en de verschillen openbaar te maken. Voorstel om alle organisaties die structureel een bedrag ontvangen vanaf 50.000 een duurzaamheidsplan te laten opmaken. Bij organisaties vanaf 25.000 euro kan een overgangperiode van 2 jaar voorgesteld worden. De organisaties die structureel minder ontvangen kunnen misschien aan de slag met een checklist van 10 indicatoren die via een collectieve materialiteitsoefening zijn bepaald. Voor meer informatie hierover kan u terecht op duurzameontwikkeling@vlaanderen.be.

Algemene opmerking

Uit de workshop die werd georganiseerd voor experts binnen de Vlaamse overheid over het behandelen van subsidies bleek dat het gevoel leeft dat subsidies breder moeten worden ingezet. Eerder dan het financieel ondersteunen van initiatieven die enkel binnen de bevoegdheden van één entiteit passen, moeten financiële stimuli ingezet worden ter ondersteuning van de lange termijnvisie van de Vlaamse overheid.

Een tweede observatie is dat een duurzaamheidsclausule enkel van toepassing is op langdurige structurele subsidies en investeringen. Het is moeilijk op te volgen en te monitoren.

¹ Gebaseerd op de quick scan duurzame ontwikkeling, die werd ontwikkeld om beleidsteksten te screenen op duurzaamheid. Daar vindt u ook de uitleg die hoort bij de omschreven thema's. Een overzicht van de Quick scan vindt u onderaan het document.

² Aanbestedende overheden: a) De Staat; b) de territoriale lichamen; c) de publiekrechtelijke instellingen; d) de personen, welke ook hun vorm en aard mogen zijn, die op de datum van de beslissing om tot een [opdracht](#) over te gaan:
- opgericht zijn met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn, en
- rechtspersoonlijkheid hebben, en

Waarvan

- ofwel de werkzaamheden in hoofdzaak gefinancierd worden door de overheden of instellingen vermeld in a, b of c;
- ofwel het beheer onderworpen is aan het toezicht van die overheden of instellingen;
- ofwel de leden van de directie, van de raad van bestuur of van de raad van toezicht voor meer dan de helft door die overheden of instellingen zijn aangewezen;

*

- *Klimaat* omvat de effecten op de emissies van broeikasgassen, en de effecten op het adaptatiebeleid (aanpassing aan klimaatverandering) en op de adaptatiecapaciteit.
- *Milieukwaliteit (lucht, water, bodem)* omvat de effecten die druk uitoefenen op het milieu, met name druk op lucht-, water- en bodemkwaliteit, en kwalitatieve en kwantitatieve grondwatertoestand. Die effecten omvatten dus de emissies van verontreinigende stoffen naar lucht en water; de nutriëntendruk op de bodem en de milieudruk als gevolg van afvalverwerking en –productie.
- *Natuur & biodiversiteit* omvat de effecten op biologische diversiteit (habitat en soorten); de beleving en toegankelijkheid van groengebieden en landschapszorg.
- *Lokale leefkwaliteit* omvat de effecten op de milieuhinder voor de mens (geur, geluid..), op de groenbeleving in de woonomgeving en op de volksgezondheid t.g.v. bvb. luchtvervuiling.
- *Open ruimte* omvat de effecten op het beslag en de versnippering van de schaarse open ruimte.
- *Natuurlijke hulpbronnen & voorraden (materialen, water, energie)*: dit omvat de effecten op duurzame productie en consumptie (eco-efficiëntie van sectoren (ontkoppeling van economische groei en het geheel van emissies en afvalproductie), het –absolute- gebruik van primaire grondstoffen en materialen, energieconsumptie en –efficiëntie en inzet van hernieuwbare materialen en hernieuwbare energiebronnen, net als de effecten op de toegang tot en de bevoorrading van energie.

**

- *Werkgelegenheid en jobkwaliteit* omvat de effecten op werkgelegenheid en op arbeidsvoorwaarden, - omstandigheden en rechten zoals (EC, 2001 & European Council, 2001): de intrinsieke jobkwaliteit (inclusief loon); de ontwikkeling van vaardigheden en levenslang leren; gendergelijkheid; gezondheid en veiligheid op het werk; evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid; inclusie en toegang tot de arbeidsmarkt, organisatie en evenwicht werk-privé; de sociale dialoog;. Daarnaast omvat dit aspect ook de effecten op de toegang tot de arbeidsmarkt en op jobkansen.
- *Inkomensongelijkheid* omvat effecten op de inkomenskloof tussen rijk en arm. Dit kan leiden tot bestaansonzekerheid (t.g.v. bvb. energie-armoede). Inkomensongelijkheid wordt ook in de hand gewerkt door een groter wordende kloof tussen opgeleiden en niet-opgeleiden en door een versterking van achterstelling- en uitsluitingsmechanismen t.a.v. kwetsbare groepen (VSDO, 2010). Ook effecten m.b.t. inkomensautonomie kunnen hier meegenomen worden.
- *Onderwijs*: omvat effecten op de toegang tot en de kwaliteit van onderwijs. Dit kunnen effecten zijn op gelijkheid, integratie van nieuwkomers, competentieverruiming en leerdoelstellingen, toekomstige jobkansen, veiligheid, levenslang leren, inclusief onderwijs enz. Alle effecten die de –Europese- doelstelling om tot een dynamische en competitieve kenniseconomie te komen, kunnen beïnvloeden, kunnen hier ook relevant zijn (VSDO, 2010).
- *Welzijn en volksgezondheid* omvat o.m. effecten op de toegang tot en de kwaliteit van sociale bescherming; de lange-termijn gezondheidszorg en de ouderenzorg (ECORYS & IZA, 2010). Specifieke effecten kunnen betrekking hebben op individueel risicogedrag (door tabaksgebruik, door ongezonde voeding, door onvoldoende lichaamsbeweging, seksueel overdraagbare aandoeningen, depressies en (pogingen tot)zelfdoding. Dit individueel risicogedrag kan maatschappelijke oorzaken hebben (VSDO, 2010). Daarnaast beïnvloeden leefmilieufactoren de volksgezondheid (zie hoger).
- *Huisvesting* omvat o.m. effecten op aanbod van en recht op kwaliteitsvolle huisvesting; dit omvat ook effecten op het aanbod aan sociale huurwoningen, segregatie en uitsluiting (VSDO, 2010). De Vlaamse Wooncode stelt dat *‘Iedereen heeft recht op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een*

behoorlijke woonomgeving tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd. Voorts moedigt het Vlaamse woonbeleid bij de bouw, aanpassing, verbetering of renovatie van woningen het prijsbewust gebruik van ecologisch verantwoorde bouwmaterialen en bouwwijzen aan (Vlaamse Wooncode, 2005).

- *Cultuur* omvat o.m. effecten op cultuurparticipatie en vrijetijdsbesteding (o.m. effecten op sport, vrijwilligerswerk en verenigingsleven), en toegang tot sociale netwerken (zie ook het zgn. Participatiedecreet of 'decreet houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport' <http://www.cjasm.vlaanderen.be/participatiedecreet/>). Daarnaast wordt nagegaan of er effecten zijn op cultuur als motor voor transitie naar duurzame ontwikkeling, en dit in drie domeinen: de publiek-dialogische ruimte, de leer- en ervaringsruimte en de ruimte voor verbeelding (VSDO, 2010).
- *Mobiliteit* omvat de effecten op de toegang tot mobiliteit (bereikbaarheid, toegankelijkheid, voorzieningen voor collectief vervoer (openbaar vervoer en bedrijfsvervoer), maar ook op de duurzaamheid van mobiliteitsbeslissingen (toepassen van het STOP-principe, stimuleren van fietsen en bromfietsen; stimuleren van 'modal shift'). Het Ideeënboek Duurzame Mobiliteit (<http://www.mobielvlaanderen.be/verkeersbeleid/verkeersbeleid13.php>) kan hier inspiratie bieden. Effecten op mobiliteit kunnen betrekking hebben op de betaalbaarheid, sociale rechtvaardigheid, uitsluiting, veiligheid, efficiëntie en respect voor milieu (Mobiliteitsplan Vlaanderen, 2011).
- *Respect voor mensenrechten* omvat de effecten op de fundamentele rechten. Deze rechten zitten niet alleen vevat in titel II van de Belgische Grondwet (bijv. art. 19 m.b.t. vrijheid van meningsuiting en van religie; art. 23 m.b.t. het recht op menswaardig leven; art. 22bis m.b.t. de rechten van het kind), maar ook in internationale standaarden. Hierbij kan worden verwezen naar de internationale mensenrechtenverdragen (VN, Raad van Europa) maar ook naar het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat door de lidstaten moet worden gerespecteerd wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Regelgeving kan door nationale en internationale rechtbanken worden getoetst op haar overeenstemming met de mensenrechten. Wat economische, sociale en culturele rechten betreft, is de Vlaamse overheid ertoe verplicht om door progressief wetgevend optreden te komen tot een steeds verdere verwezenlijking van deze rechten. Wat burgerlijke en politieke rechten betreft, kan zij deze rechten enkel inperken wanneer dit noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van hogere doelen zoals de bescherming van de openbare veiligheid of de openbare orde, of de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.

- *Investerings en competitiviteit* omvat de effecten op de competitiviteit op bedrijven, KMO's en andere organisaties.
- *Internationalisering* omvat de effecten op uitvoer (en aantal exporterende bedrijven) en op het aantal buitenlandse directe investeringen (Pact 2020, 2009).
- *Innovatie* (uitgaven O&O, patenten) omvat de effecten op de omzet uit nieuwe of verbeterde producten en diensten; op de vertegenwoordiging van speerpunt domeinen (ICT, gezondheidszorg, logistiek, slim elektriciteitsnetwerk); op het aandeel werkenden in kennisintensieve sectoren; op het aantal patentaanvragen, op de verspreiding van innovatie over alle sectoren, bedrijfstypes en maatschappelijke geledingen; net als de effecten op de overheidssteun voor eco-innovatie (Pact 2020, 2009). De Europese Commissie (2009 Annex 3, p. 36) stelt een 'innovation checklist' voor met een lijst potentiële effecten op innovatie.
- *Ondernemerschap & KMO's* omvat de effecten op de ondernemingscultuur en op de oprichtingsratio (specifiek bij bepaalde groepen zoals vrouwen, allochtonen en ouderen); op

de doorgroei van ondernemingen en op de draagkracht en de veerkracht van KMO's (Pact 2020, 2009). De Europese Commissie (2009) maakt een onderscheid tussen:

- Financiële effecten op KMO's
 - Substantiële effecten op KMO's (door de verplichting om de aard van de dienst/het product aan te passen aan nieuwe standaarden)
 - Administratieve effecten (is ook relevant buiten de KMO-context);
- *Infrastructuur & logistiek* omvat de effecten op de bereikbaarheid van de economische poorten via verschillende transportmodi, de effecten op mobiliteitsstromen en op de milieudruk van verschillende mobiliteitsmodi; effecten op het dynamisch beheer van de vervoerstromen om de infrastructuur ten volle te benutten (Pact 2020, 2009).
 - *Eco-efficiëntie en energie-efficiëntie* is een vergelijking van de milieudruk/energiegebruik die een sector/regio teweegbrengt met een activiteitenindicator van deze sector/regio. Een winst in eco-efficiëntie leidt slechts tot winst voor het milieu wanneer de druk ook in absolute cijfers daalt (MIRA, 2011). Effecten op eco-efficiëntie betreffen dus effecten op de ontkoppeling tussen milieu-impact/energiegebruik & economische groei. Dit omvat de effecten op materiaal- en energie-efficiëntie in verschillende maatschappelijke sectoren; de effecten op het energiegebruik en de effecten op de economische activiteit dat uit eco-efficiënt beleid voortvloeit.

