

1. Subsidies. What's in a name?

In dit eerste artikel gaan we in op de verschillende definities over subsidies en verduidelijken we de afbakening die wij hanteren. We gaan ook in op het belangrijke verschil met een overheidsopdracht. We situeren het instrument naast andere beleidsinstrumenten en benoemen de voor- en nadelen.

Definitie(s)

De term subsidies wordt gemakkelijk in de mond genomen, maar samen met wetenschappers als Kris Bachus (2012) moeten we erop wijzen dat er geen overal geldende definitie bestaat.

De Wereldhandelsorganisatie (WTO) bijvoorbeeld hanteert een zeer brede definitie, die zowel betrekking heeft op directe financiële steun, leningen (tegen een niet-marktconform tarief), garanties, belastingvoordelen, voorkeursbehandelingen en het onder de prijs aanbieden van diensten.

Voor deze artikelenreeks richten ons op de groep van directe subsidies. Indirecte steunmaatregelen zoals belastingvoordelen laten we m.a.w. buiten beschouwing. Met onze focus op directe subsidies, sluiten we aan bij de definitie van het Rekenhof (1999) en de Vlaamse Codex voor Overheidsfinanciën (2021), zie onderstaand kader.

Tabel 1: definitie subsidies door het Rekenhof en in de Codex voor Overheidsfinanciën

Definitie Rekenhof (2019)

- Subsidies zijn een financiële transfer;
- aan de toekenning worden voorwaarden gekoppeld;
- het doel is het tot stand brengen of beïnvloeden van activiteiten die zonder deze transfer niet of niet in dezelfde mate zouden zijn uitgevoerd en die leiden tot gewenste effecten in één of meerdere beleidsvelden.

Definitie VCO (artikel 2)

Elke vorm van financiële ondersteuning, ongeacht de benaming en vorm ervan, en met inbegrip van de voorschotten die zonder interest teruggevorderd kunnen worden, die als kapitaal- of inkomensoverdracht wordt verstrekt door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, voor een activiteit die het algemeen belang dient, met uitsluiting van de prijzen, giften en dotaties, alsook van de kapitaal- of inkomensoverdrachten die de tegenprestatie uitmaken van een werk of goed dat, of een levering of dienst die een derde aan die overheid heeft verstrekt.

Er zijn verschillende woorden in omloop die economisch weinig verschillen, maar juridisch een andere lading dekken. Denk bijvoorbeeld aan 'dotaties' of 'toelagen'. In de Vlaamse Codex voor Overheidsfinanciën worden deze als volgt onderscheiden van subsidies:

Toelage (artikel 2, 35° VCO): een subsidie die wordt verstrekt aan een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, met uitsluiting evenwel van de dotaties;

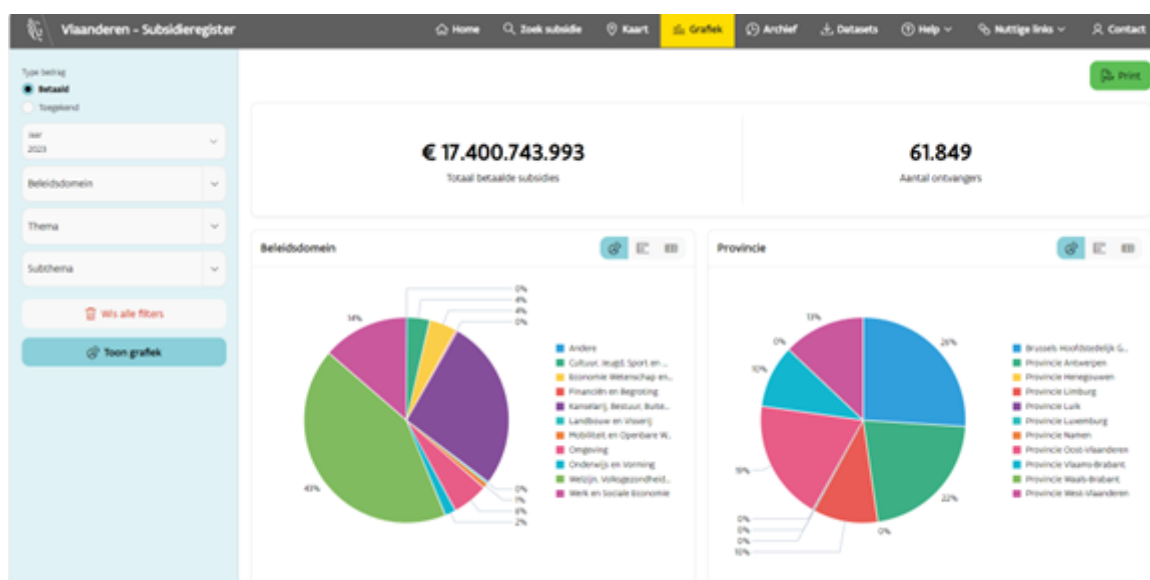
Dotatie (artikel 2, 7° VCO): elke vorm van financiële ondersteuning door een entiteit die tot de Vlaamse deelstaatoverheid behoort, aan het Vlaams Parlement, aan de instellingen die verbonden zijn aan het Vlaams Parlement, aan de autonome diensten met rechtspersoonlijkheid die onder toezicht van het Vlaams Parlement staan, en aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Ook een prijs rekenen we niet tot de groep van subsidies. Prijzen zijn een unieke categorie van financiële ondersteuning, gericht op waardering achteraf in plaats van het stimuleren van activiteiten vooraf.

Meer transparantie in de Vlaamse subsidies via het subsidieregister (2022)

Uit het subsidieregister kunnen we het belang van het instrument subsidies afleiden voor de Vlaamse overheid. Het register brengt op een heldere manier die subsidies in kaart die sinds 1 januari 2022 vanuit de Vlaamse overheid werden toegekend of uitbetaald aan ondernemingen, organisaties, feitelijke verenigingen en lokale besturen. In 2023 gaat het om een gecumuleerd bedrag van € 17,4 miljard aan in totaal 61.849 ontvangers. Dat staat gelijk aan 29% van de totale uitgaven van de Vlaamse overheid.

<https://subsidieregister.vlaanderen.be>



	Subsidie	Overheidsopdracht
Doel	Algemeen belang nagestreefd door een derde	Vervullen specifieke behoefte of doelstelling van de overheid zelf
Eigenaar	De derde actor bepaalt groten-deels hoe de doelstellingen worden bereikt	De overheid specificeert wat en hoe iets geleverd moet worden
Juridische basis	Eenzijdig besluit (subsidiebesluit- of reglement	Wederkerige overeenkomst (contract), doorgaans na aanbestedingsprocedure
Precisering & flexibiliteit	Biedt ruimte voor initiatief van de begunstigde, laat ruimte voor innovatie en experiment	Gedetailleerd omschreven specificaties en voorwaarden, minder ruimte voor eigen invulling
Financiering	Vaak cofinanciering door begunstigde	Volledig gefinancierd door de overheid

Soorten subsidies

Subsidies kunnen verschillen naargelang hun doel, focus, tijdsperspectief,... We gaan hieronder in op een aantal indelingen die frequent worden gehanteerd, zonder daarbij exhaustief te willen zijn. Merk op dat de types van subsidies overlappen: een subsidie kan m.a.w. ondergebracht worden in meerdere categorieën.

Directe versus indirecte subsidies

Bij een directe subsidie vindt er een geldstroom plaats van de overheid naar een derde partij. Bij een indirecte subsidie is dat niet het geval. Voorbeelden van indirecte subsidies zijn bv. belastingvoordelen of het gratis aanbieden van infrastructuur. Eerder gaven we al aan dat we ons met deze artikelenreeks richten op de groep van directe subsidies.

Algemene versus specifieke subsidies

Algemene subsidies richten zich op brede beleidsdoelen en staan open voor een ruime doelgroep. Ze bieden flexibiliteit en stimuleren verschillende soorten van initiatieven binnen een bepaald domein, zoals subsidies voor milieu- en natuurverenigingen. Specifieke subsidies daarentegen, zijn gericht en toegespitst op een actie of project, bijvoorbeeld subsidies voor het realiseren van de bouwshift of onthardingsprojecten. Specifieke subsidies zijn strikter en duidelijk afgebakend, al kan een milieu- en natuurvereniging uiteraard inzetten op ontharding met haar algemene subsidie.

Structurele versus projectmatige subsidies

Structurele subsidies bieden langdurige financiële ondersteuning aan begunstigden die belangrijke maatschappelijke functies opnemen, denk bijvoorbeeld aan een woon- en zorgcentrum of een operahuis. Deze subsidies verzekeren de werking en continuïteit van de organisatie. Projectmatige subsidies zijn tijdelijk en richten zich op de uitvoering van een specifiek project of actie, bv. klimaatadaptatieprojecten of innovatieve proefprojecten.

Investerings-, werkings- en personeelssubsidies

Soms worden subsidies ingedeeld naargelang het type kosten die kunnen ingebracht worden. Bij investeringen denkt men meteen aan gebouwen, maar het kan ook gaan over technologie of uitrusting die nodig zijn om een bepaald doel te bereiken. Personeelssubsidies zijn er om loonkosten van medewerkers te betalen, terwijl werkings- of exploitatiesubsidies betrekking hebben op uitgaven voor acties, projecten, werking en administratie.

Subsidie als beleidsinstrument: voor- en nadelen

Een overheid kan zich van verschillende instrumenten bedienen om haar beleidsdoelstellingen te realiseren. De bekendste indeling van beleidsinstrumenten is ongetwijfeld die van Evert Vedung (1998). Hij maakt een eenvoudige driedeling van financieel-economische instrumenten (waaronder subsidies), regelgeving en informatieve instrumenten zoals brochures of campagnes. Kort samengevat: wortel, stok, preek (carrots, sticks and sermons).



Figuur 1: drie groepen van beleidsinstrumenten. Subsidies zijn te verstaan als 'wortels'

Wanneer het ene of het andere instrument in te zetten, is een moeilijke afweging. We gaan er in het tweede artikel uit onze reeks op in. Belangrijk evenwel is te beseffen dat subsidies economisch niet neutraal zijn. Het is een duur instrument, met mogelijke ongewenste neveneffecten. Reden te meer om de afweging grondig te maken. We maken hieronder een oplijsting van de potentiële voor- en nadelen van subsidies.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none">• Maakt activiteiten mogelijk die niet levensvatbaar zijn vanuit een marktbenadering (positieve externaliteiten zoals onderwijs, verbeteren milieu, verminderen armoede)• Ondersteunt de samenwerking tussen de overheid en de maatschappij (verenigingen, burgers, bedrijven,...) om gerichte doelen te realiseren• Niet-commerciële activiteiten mogelijk of betaalbaar maken• Innovatie aanmoedigen	<ul style="list-style-type: none">• Kosten voor de overheid (en achterliggend de belastingbetaler)• Marktverstoring, belemmeren van concurrentie• Creëert afhankelijkheid van de overheid, waardoor motivatie, ondernemerschap en innovatie afneemt• Het beheer en de opvolging van subsidies vormt een administratieve kost, zowel bij de aanvrager als de subsidieverstrekker• Door het geven van subsidie, kan de aandacht voor andere niet-financiële manieren om gedrag te beïnvloeden op de achtergrond verdwijnen

Meer lezen over subsidies?

In deze artikelen vind je meer achtergrond bij het subsidie-instrument:

- Audit Vlaanderen (2019), Gids voor de evaluatie van het subsidieproces. [Weblink](#).
- BACHUS K. (2012), Subsidies en duurzame ontwikkeling. Concepten, methodologie en stand van zaken van de literatuur. Een studie van HIVA-KULeuven voor het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. [Weblink](#).
- BORRAS, S., & EDQUIST, C. (2013). The Choice of Innovation Policy Instruments. [Weblink](#).
- Decreet houdende de Vlaamse Codex voor Overheidsfinanciën, 29/03/2019. Hoofdstuk 8 subsidies. [Weblink](#).
- FRANCKX L. (VITO), MICHIELS H. (VITO), GEERAERTS K., WITHANA S. en TEN BRINK P. (IEEP) (2013), Subsidies met impact op het milieu. Studie uitgevoerd door VITO in opdracht van de Vlaamse overheid, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, [Weblink](#).
- Rekenhof (1999), Verslag van het Rekenhof over het onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap, Brussel. [Weblink](#).
- Stad Mechelen, Organisatiebeheersingssysteem: Afsprakenkader Subsidies. [Weblink](#).
- Vlaamse overheid – Departement bestuurszaken (2024), Gids slimme subsidies? [Weblink](#).

Kom alles te weten over subsidies.
Download de volledige gids.

Vul onderstaande formulier in en ontvang de vier andere hoofdstukken van onze subsidiegids in je mailbox.

[Ja! Ik wil graag de volledige subsidiegids ontvangen.](#)