

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet tot ondersteuning van
omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten
- Principiële goedkeuring

Samenvatting

Het voorontwerp van decreet tot ondersteuning van omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten voorziet in de rechtsgrond voor het toekennen van werkingssubsidies aan omgevingsverenigingen en voor het toekennen van projectsubsidies aan actoren voor omgevingsprojecten. Het voorontwerp van decreet vervangt het decreet van 29 april 1991 tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu-, natuur-, en ruimteverenigingen. Dit decreet wordt uitgevoerd via het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 houdende de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen en het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de bijzondere maatregelen inzake de subsidiëring van projecten inzake duurzaam milieu- en natuurbeleid van 10 oktober 2003.

Sinds de inwerkingtreding van deze uitvoeringsbesluiten is de beleidscontext en de subsidiecontext gewijzigd en is een actualisatie van de ondersteuningsmaatregelen nodig. Het voorontwerp van decreet legt de decretale basis voor die actualisatie.

Met het voorontwerp van decreet wil de Vlaamse Regering enerzijds actoren stimuleren om bij te dragen aan het bevorderen van de omgevingskwaliteit via het beschermen, het in stand houden of het verbeteren van de leefmilieukwaliteit, de biodiversiteit, de landschappelijke kwaliteit of de ruimtelijke kwaliteit en aan het bevorderen van de klimaatadaptatie en -mitigatie of van het circulaire gebruik van grondstoffen. Anderzijds richt het voorontwerp van decreet zich op de samenleving met als doel het draagvlak voor omgevingsmaatregelen te vergroten en de participatie bij omgevingsuitdagingen te stimuleren, bij zowel individuen als bij georganiseerde actoren in de maatschappij.

De bovenstaande doelstellingen worden gerealiseerd door het structureel ondersteunen van omgevingsverenigingen en hen te erkennen in hun maatschappelijke opdracht. Hiermee geeft het decreet ook uitvoering aan het Verdrag van Aarhus dat het belang van de erkenning en de ondersteuning van omgevingsverenigingen vooropstelt. Daarnaast voorziet het voorontwerp van decreet in de mogelijkheid om in functie van omgevingsdoelstellingen en beleidsprioriteiten, projectoproepen te lanceren en projectsubsidies toe te kennen. Deze prioriteiten sluiten aan bij de Vlaamse beleidsontwikkeling en -uitvoering en worden doorgaans bepaald in samenhang met lopende initiatieven, gebiedsgerichte processen en innovatieve programma's. Omgevingsprojecten zijn zo een belangrijke hefboom om snel in te kunnen spelen op beleidsprioriteiten binnen een bepaalde beleidsperiode. Via gerichte

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit dossier heeft betrekking op de volgende inhoudelijke structuurelementen uit de beleidsnota Omgeving 2019-2024.

6.1. SD 1. Een omgevingsbeleid voor en met betrokkenheid van burger en maatschappij, met het oog op het verhogen van het maatschappelijk draagvlak.

ISE Omgevingsbeleid ruimte en milieu

SD 5. Een bovenlokaal omgevingsbeleid verbonden met de samenleving

OD 4. Gebruikers als partners voor een kwaliteitsvol beheer van de leefomgeving

OD 5. Maatschappelijke draagvlak verzekeren door sensibilisering bevolkingslagen

Dit dossier heeft tevens betrekking op het Verdrag van Aarhus, artikel 3, 4^{de} lid: 'Elke Partij voorziet in passende erkenning van en steun aan verenigingen, organisaties of groepen die milieubescherming bevorderen en waarborgt dat haar nationale rechtstelsel strookt met deze verplichting'

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2022/415 van 25 november 2022.

De inspectie van financiën gaf gunstig advies op 23 december 2022 (PvS/2022005042) en formuleerde een aantal verbetervoorstellen die geen aanleiding geven tot aanpassingen aan het voorontwerp van decreet.

Op 29 maart 2023 werd het begrotingsakkoord verleend aan het voorontwerp van decreet (FA/2022005042) op voorwaarde dat:

- de budgettaire impact wordt opgevangen binnen de beschikbare refertekredieten en dit geen aanleiding geeft tot een meervraag in de toekomst;
- de inspanningsverbintenis wordt omgezet in een resultaatverbintenis in de zin dat het niet behalen van de SMART-doelstellingen / performantieindicators kan leiden tot het inhouden of verminderen van de subsidie;
- het subsidiekader minstens alle elementen bevat zoals vermeld in artikel 76/2 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën en per periode van vijf jaar minstens een keer wordt onderworpen aan een grondige beleidsevaluatie.

Bovenstaande voorwaarden zijn in het voorontwerp dat voorligt, vervuld als volgt:

- de budgettaire impact wordt opgevangen binnen de beschikbare refertekredieten, zoals vermeld onder titel 3. A. 'Budgettaire impact voor de Vlaamse overheid' verder in deze nota;
- het niet behalen van de door de vereniging vooropgestelde resultaten, die geformuleerd zijn in de meerjarenverbintenis, kan aanleiding geven tot het terugvorderen van (een deel van) de subsidie (artikel 21 en 24 van het voorontwerp

van decreet), als na afloop van de subsidieperiode, bij eindevaluatie het departement vaststelt dat de vereniging geen of onvoldoende inspanningen leverde om de vooropgestelde doelstellingen en daarbij horende resultaten te bereiken. De toegekende subsidie, of een deel ervan, is dan niet verantwoord omdat ze niet aangewend is voor het doel waarvoor ze werd toegekend, met name de realisatie van het meerjarenplan van de vereniging en daaraan gekoppelde meerjarenverbintenis. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 76 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, alsook aan artikel 76 van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën;

- het subsidiekader dat verder uitgewerkt zal worden in een besluit van de Vlaamse Regering zal alle elementen bevatten zoals vermeld in artikel 76/2 van de VCO en per periode van vijf jaar minstens een keer onderworpen worden aan een grondige beleidsevaluatie. Daarnaast voorziet het subsidiekader dat elke erkenning en de daaraan gekoppeld subsidie elke vijf jaar heroverwogen wordt. Hiervoor dient een vereniging een nieuw meerjarenplan met meerjarenverbintenis in te dienen, dat onderworpen wordt aan een grondige beoordeling.

Het voorontwerp werd aangepast in de zin dat de verenigingen een meerjarenverbintenis aangaan. De meerjarenverbintenis bevat in uitvoering van het meerjarenplan een overzicht van de doelstellingen die de vereniging vooropstelt en de beoogde resultaten waartoe ze zich engageert, met vermelding van de interventies die ze zal leveren om de doelstellingen te realiseren en resultaten te behalen. De meerjarenverbintenis bevat ook indicatoren en mijlpalen die de periodieke opvolging van de doelstellingen mogelijk maken. De overige voorwaarden geven geen aanleiding tot aanpassingen aan het voorontwerp van decreet.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

a) Inleiding

Het voorliggende voorontwerp van decreet vervangt het decreet van 29 april 1991 tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu-, natuur-, en ruimteverenigingen (verder decreet van 1991).

Het decreet van 1991 voorziet in de rechtsgrond voor de subsidiëring van erkende milieu-, natuur- en ruimteverenigingen en voor het toekennen van een subsidie aan milieu-, natuur- en ruimteverenigingen en aan andere actoren voor de uitwerking van projecten die de leefmilieukwaliteit, de biodiversiteit of de ruimtelijke kwaliteit bevorderen of die bijdragen tot klimaatadaptatie of -mitigatie. Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2018 houdende de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen en het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de subsidiëring van projecten inzake duurzaam milieu- en natuurbeleid, geven uitvoering aan het decreet van 1991 en bevatten respectievelijk de krijtlijnen van het subsidiekader voor de milieu- en natuurverenigingen en van het subsidiekader voor milieu- en natuurprojecten.

b) Omgevingsverenigingen

Het subsidiekader voor de milieu- en natuurverenigingen dateert van 2015. Sinds 2015 zijn de beleidscontext en de subsidiecontext gewijzigd en is een actualisatie van het subsidiekader nodig om volgende redenen:

- Stimuleren van vernieuwing en van kwaliteitsvolle werking in lijn met Vlaamse omgevingsdoelstellingen en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën.

Heden zijn 36 milieu- en natuurverenigingen erkend. Deze verenigingen zijn erkend voor onbepaalde duur, waardoor hun subsidie gegarandeerd is, voor zover ze hun subsidieaanvraag elke 5 jaar vernieuwen en aan de erkenningsvoorwaarden blijven voldoen. Doordat de maximale subsidie-enveloppe werd verankerd in het besluit en voorrang wordt gegeven aan erkende verenigingen, is er geen ruimte om nieuwe verenigingen te erkennen en te subsidiëren. Dergelijke erkenning van onbepaalde duur met daaraan gekoppelde subsidie, strookt bovendien niet met een van de nieuwe richtlijnen voor subsidies uit de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën, met name de vijfjaarlijkse beleidsevaluatie. Die richtlijn stelt dat elke subsidie of elk subsidiekader elke vijf jaar beleidsmatig moet geëvalueerd worden, waarbij nagegaan wordt in welke mate het beleid dat met de subsidie wordt beoogd en de uitgaven die daarmee samenhangen, doeltreffend en doelmatig zijn. Die beleidsevaluatie vormt de basis voor een geïnformeerde beslissing van de Vlaamse Regering (of desgevallend via delegatie de gedelegeerde) om de subsidie of het subsidiekader verder te zetten of bij te stellen. Een erkenning van onbepaalde duur met de daaraan gekoppelde subsidie staat haaks op deze de vijfjaarlijkse heroverweging van de subsidie.

Het voorontwerp van decreet beperkt de erkenning en subsidiëring tot maximaal 5 jaar. Dat betekent dat alle verenigingen, ook die reeds erkend en gesubsidieerd zijn, een erkennings- en subsidiëringaanvraag moeten indienen om voor 5 jaar subsidies te kunnen ontvangen. Alle aanvragen ondergaan een kwalitatieve beoordeling die bepalend is voor de erkenning en de subsidiëring. Zo krijgen alle verenigingen de kans om erkend en gesubsidieerd te worden en worden ze allemaal op gelijke voet behandeld. Een vijfjaarlijkse erkenning en subsidie daagt verenigingen uit om het beste van zichzelf te geven en stimuleert dus vernieuwing.

De minister stelde bovendien in haar beleidsnota Omgeving 2019-2024 dat ze de bestaande steunmaatregelen en subsidies zal evalueren en in lijn zal brengen met de omgevingsprioriteiten met aandacht voor een gerichtere inzet van middelen in functie van de meest prioritaire maatschappelijke noden, kwalitatieve realisaties, toegang tot expertise, administratieve vereenvoudiging, en kostenefficiëntie. Door kritisch te evalueren welke subsidies prioritair zijn voor de realisatie van de omgevingsdoelstellingen, wordt uitvoering gegeven aan de vooropgestelde rationalisering op het vlak van subsidies.

Een nieuw subsidiekader biedt de mogelijkheid om scherper te focussen op een impactgerichte bijdrage aan de realisatie van Vlaamse omgevingsdoelstellingen en om subsidiemiddelen flexibeler in te zetten in functie van beleidsprioriteiten.

Het nieuwe subsidiekader verankert ook de startsubsidie die bedoeld is om nieuwe initiatieven te stimuleren, voor de gewestelijke omgevingsverenigingen en breidt deze uit voor regionale omgevingsverenigingen.

- Verruiming van de scope van erkenning en subsidiëring.

Het huidige subsidiekader biedt geen ruimte voor een inhoudelijke verbreding naar omgeving en naar andere verenigingen dan milieu- en natuurverenigingen. Die inhoudelijk verbreding is wenselijk want vanuit een omgevingsbenadering wordt immers een geïntegreerd beleid uitgerold met oog op het bevorderen van de leefmilieukwaliteit, de biodiversiteit, de landschappelijke kwaliteit, de ruimtelijke kwaliteit, de klimaatadaptatie en -mitigatie en het circulaire gebruik van grondstoffen. Een sterk ontwikkeld middenveld is daarbij noodzakelijk met oog op een brede maatschappelijke betrokkenheid om samen die maatschappelijke en beleidsdoelstellingen te realiseren. Milieu-, natuur- en ruimteverenigingen en bij uitbreiding alle verenigingen die het bevorderen van de omgevingskwaliteit vooropstellen als hoofddoel, zijn belangrijke actoren van dit middenveld. We spreken voortaan van omgevingsverenigingen. Een verbreding naar ruimteverenigingen werd al doorgevoerd bij wijziging van het decreet van 1991 via het programmadecreet bij de begroting 2021

van 18 december 2020. Het voorontwerp van decreet trekt dit verder open naar omgevingsverenigingen en verruimt de categorieën van verenigingen.

- Meer aandacht voor een resultaatgerichte en impactgedreven werking van de omgevingsverenigingen.

Het nieuwe subsidiekader verlaat de piste van een opgelegd doelstellingenkader met activiteitenmodules. Bij evaluatie van het huidige kader werd immers vastgesteld dat de opgelegde activiteitenmodules met kwantitatieve prestatie-indicatoren (output) ervaren worden als een keurslijf en te richtingbepalend zijn en de vrijheid voor eigen keuzes om doelstellingen te realiseren, beperken. De activiteitsnormen geven wel een indicatie van het bereik (in absolute aantallen), maar weinig informatie over de impact en de realisatie van de doelstellingen die de vereniging zelf vooropstelt.

Het voorontwerp van decreet vertrekt vanuit het principe van “subsidies in ruil voor kwaliteit” en gaat uit van de zelfsturende capaciteit van elke vereniging. Het voorontwerp van decreet legt daarom geen kwantitatieve of strikt vormelijke normen op met betrekking tot de werking. Bij het indienen van hun erkenningsaanvraag formuleren verenigingen zelf (voldoende ambitieuze, maar realistische) doelstellingen, welke (eind- en tussentijdse) resultaten ze willen behalen en koppelen daaraan kwalitatieve indicatoren, waar mogelijk met een kwantitatieve invulling op verschillende niveaus: output, bereik en impact (de verandering die ze bij de doelgroep beogen of op vlak van milieu-, natuur-, landschappelijke of ruimtelijke kwaliteit) en volgen die doorheen de subsidieperiode bewust en onderbouwd op. Ze leggen daarbij ook de link naar Vlaamse omgevingsdoelstellingen. Deze doelstellingen en te behalen resultaten kunnen onderdeel zijn van een onderhandeling tussen overheid en vereniging en worden opgenomen in een meerjarenverbintenis. De vereniging stelt in haar meerjarenverbintenis doelstellingen en resultaten voorop; de subsidie is bedoeld voor de werking die ze uitrolt om die doelstellingen en resultaten te bereiken. De voortgang wordt getoetst op het behalen van de doelstellingen. Kan de vereniging aan het einde van de subsidieperiode niet of onvoldoende aantonen dat de doelstellingen werden bereikt, dan moet ze kunnen aantonen dat haar werking gericht was op het behalen van die doelstellingen, als verantwoording voor de subsidie. De verantwoordelijkheid voor het formuleren van SMART-doelstellingen ligt bij de verenigingen zelf. Dit verplicht hen om zichzelf en hun werking kritisch in vraag te stellen en na te gaan welke impact ze kunnen en wensen te realiseren. Dit biedt hun ook meer ‘eigen ruimte’ om een missiegedreven werking te realiseren.

- Proportionele planlast met oog op een verdere administratieve lastenverlaging voor de omgevingsverenigingen.

Het drastisch verlagen van de administratieve last en interne beheerkost van de subsidieregeling was één van de betrachtingen in het besluit van 2015. Uit het evaluatieonderzoek kwam echter naar voor dat de administratieve last, voor de kleinere verenigingen, nog steeds te hoog is. De jaarlijkse evaluatie van activiteitenmodules en de periodieke evaluatie met de begeleidingscommissie voor alle vereniging genereert een aanzienlijk interne beheerkost. Het nieuwe subsidiekader wil deze lasten en kosten verder rationaliseren en voorziet daarom in een gedifferentieerde aanpak inzake het indienen van verantwoordingsstukken en de opvolging en evaluatie afhankelijk van de categorie waartoe men behoort.

- Het nieuwe subsidiekader voor omgevingsverenigingen bevat verschillende elementen die een rechtsgrond vergen in een decreet, die nu niet voorzien is in het decreet van 1991.

Het betreft:

- de oprichting, samenstelling en opdrachten van de commissies die een adviserende rol hebben en daartoe de aanvragen tot erkenning en subsidiëring beoordelen en de werking van de gesubsidieerde verenigingen tussentijds evalueren;
- de mogelijkheid om een startsubsidie toe te kennen.

Dit werd ook door de Raad van State opgemerkt bij advies op het besluit van 2015¹.

c) Omgevingsprojecten

Het subsidiekader voor projecten inzake duurzaam milieu- en natuurbeleid dateert van 2003 maar wordt heden niet meer toegepast. Ondanks het feit dat het projectsubsidiebesluit van 2003 nooit werd opgeheven, worden er geen projectsubsidies meer toegekend in uitvoering van het decreet van 1991 sinds 2014.

Het projectsubsidiebesluit werd in 2013 wel geëvalueerd met oog op een nieuwe regeling². Uit die evaluatie bleek dat het besluit een erg detaillistische en rigide regeling van de procedure bevat en bovendien een zware beheerkost en administratieve lasten genereert. Een soepelere regeling met een lagere beheerkost en minder administratieve lasten die bovendien mogelijkheden biedt om in te spelen op beleidsprioriteiten en die in functie daarvan flexibeler kan ingevuld worden naar doelgroep en doelstelling toe, past beter bij de huidige beleidscontext.

Het voorontwerp van decreet voorziet daarom ook de rechtsgrond om aan om aan actoren een subsidie te kunnen toekennen voor de uitwerking van projecten die de leefmilieukwaliteit, de biodiversiteit, de landschappelijke kwaliteit of de ruimtelijke kwaliteit bevorderen of die bijdragen tot klimaatadaptatie of -mitigatie, of tot het circulair gebruik van grondstoffen. Het koppelt deze projectsubsidie aan periodieke projectoproepen. Deze maatregel biedt de mogelijkheid om flexibel in te spelen op beleidsprioriteiten via een projectmatige subsidiëring naar een bredere groep van maatschappelijke actoren en dus tot een gerichtere inzet van omgevingsmiddelen in functie van prioritaire doelstellingen, thema's of doelgroepen met oog op directe impact. Dergelijke projectmatige subsidiëring creëert ook kansen om flexibel en relatief snel in te kunnen spelen op actuele noden en uitdagingen.

d) Conclusie

Gezien verschillende elementen uit het subsidiekader voor omgevingsverenigingen en dat voor omgevingsprojecten decretaal geregeld dienen te worden, en het decreet van 1991 herleid is tot een beperkt aantal artikels, als overblijfsel na vele wijzigingen en bovendien ook nog hoofdstukken bevat die zonder voorwerp zijn omdat alle onderliggende artikelen opgeheven zijn, is het aangewezen het decreet van 1991 te vervangen door een nieuw inhoudelijk en specifiek 'subsidiedecreet' voor de ondersteuning van omgevingsverenigingen en van omgevingsprojecten.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Voor de toelichting bij de artikelen wordt verwezen naar de Memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet.

¹ Advies 58.517/1 van 16 december 2015

² Rapport van de administratie van 05/06/2013 van de analyseopdracht 'Subsidieregelingen Verenigingen voor het onderdeel 'projectsubsidiebesluit'

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van decreet heeft op zichzelf geen budgettaire impact. Het maximale bedrag dat in het betreffende jaar kan worden aangewend voor de uitvoering van dit decreet wordt bepaald in de uitgavenbegroting van de Vlaamse Regering, die het Vlaams Parlement jaarlijks goedkeurt. De begrotingsartikels en basisallocatie die van toepassing zijn op dit voorontwerp van decreet zijn de volgende:

Begrotingsartikel	Basisallocatie	Omschrijving begroting
QBX-3QCE2OC-WT	QBX QC019 3300	Ondersteuning milieu- en natuurverenigingen (erkenning en subsidiëring)
QBX-3QCE2OC-WT	QBX QC022 3300	Ondersteuning projecten partnerschappen
QBO-1QCE2ND-WT	QBO QC169 4322	Ondersteuning GSA en lokale ruimtelijke projecten

Daarnaast kunnen ook andere begrotingsartikels en basisallocaties van toepassing zijn, die nader bepaald zullen worden bij de begrotingsopmaak.

De middelen voor uitvoering van dit decreet zullen pas vanaf de inwerkingtreding, ten vroegste in 2024, nodig zijn.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorontwerp van decreet heeft geen weerslag op de personeelsbehoeften en/of-budgetten van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Dit voorontwerp van decreet heeft geen bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen of op Brussel.

4. VERDER TRAJECT

Na principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering, wordt het voorontwerp van decreet voor advies voorgelegd aan de Mineraad en de Strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed en tegelijkertijd aan de Vlaamse Toezichtscommissie (VTC) en de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA). Na een tweede principiële goedkeuring wordt het advies gevraagd van de Raad Van State. Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering wordt het ontwerp van decreet ingediend bij het Vlaams Parlement. Het is de bedoeling dat het eind 2023 bekrachtigd wordt door de Vlaamse Regering. Via twee besluiten zal uitvoering gegeven worden aan het nieuwe decreet: een besluit voor de erkenning en subsidiëring van omgevingsverenigingen en een besluit voor de subsidiëring van omgevingsprojecten.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot ondersteuning van omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten en de bijhorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme:

2.1. Te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, met het verzoek om het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen met toepassing van artikel 10/4, §1, tweede lid, van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer;

2.2. Te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Minaraad en de Strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen;

2.3. Te machtigen over het voormelde voorontwerp van decreet het advies van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit in te winnen met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 60 dagen;

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR