

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:** - ontwerp van decreet tot ondersteuning van  
omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten  
- Definitieve goedkeuring

## Samenvatting

Het ontwerp 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 ontwerp 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 ontwerp van decreet legt de decretale basis voor die actualisatie.

Met het ontwerp 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 ontwerp 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 ontwerp 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 oproepen kunnen

## 1. SITUERING

### A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Dit dossier heeft betrekking op de volgende inhoudelijke structurelementen 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<sup>de</sup> 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

- a) Het voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2022/415 van 25 november 2022.
- b) De inspectie van financiën gaf gunstig advies op 23 december 2022 (PvS/2022005042) en formuleerde een aantal verbetervoorstellen die geen aanleiding gaven tot aanpassingen aan het voorontwerp van decreet.
- c) 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 resultaatsverbintenis in de zin dat het niet behalen van de SMART-doelstellingen/ performantie-indicatoren 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 werden in het voorontwerp, 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 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. 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 ontwerp 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 gekoppelde 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.

d) Op 28 april 2023 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet een eerste keer principiële goed.

e) De Vlaamse Toezichtscommissie (VTC) bracht advies uit op 16 mei 2023 (nr. 2023/053). De VTC besloot als volgt:

*“III. BESLUIT 60. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:*

- *de correcte rechtsgrond aangeven, eventueel in de Memorie van Toelichting (luik 1);*
- *de categorieën persoonsgegevens te preciseren/herbekijken (luik 5);*
- *rekening te houden met het subsidieregister (luik 5);*
- *de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7);*
- *eventueel beveiligingseisen op te leggen in het uitvoeringsbesluit (luik 8).”*

Het advies gaf aanleiding tot verschillende aanpassingen aan het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting zoals ook toegelicht in de memorie.

f) Het Kenniscentrum van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit besliste in zitting van 17 mei 2023 om te verwijzen naar het standaardadvies nr. 65/2023 van 24 maart 2023 betreffende de redactie van normatieve teksten. Bij het aanpassen van de tekst van het voorontwerp van decreet en de memorie van toelichting aan de concrete bemerkingen van de VTC, werd het standaardadvies nr. 65/2023 van de GBA betrokken.

g) Het gezamenlijk advies van de Miniraad en de Strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO) werd gegeven op 17 mei 2023. Het advies gaf aanleiding tot verschillende aanpassingen aan het voorontwerp van decreet en aan de memorie van toelichting zoals hieronder beknopt toegelicht. Voor de uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de memorie.

- In artikel 3 van het ontwerp van decreet werden met toevoeging van een extra lid, Vlaamse omgevingsdoelstellingen verduidelijkt. De formulering in artikels 6, 7, 8 en 9 werd niet aangepast, daar deze in lijn is met de formulering in artikel 3. Omgevingsverenigingen dragen bij aan de realisatie van Vlaamse omgevingsdoelstellingen, maar opereren zelf binnen een ruimer referentiekader met Europese en internationale omgevingsdoelstellingen, door omgevingsdoelstellingen in het Vlaamse Gewest te realiseren.
- In de memorie van toelichting werd verduidelijkt waarom natuurlijke personen uitgesloten zijn voor projectsubsidies.
- De raden vragen zich af hoe de projectsubsidies in relatie staan tot bestaande projectoproepen en welke subsidies afgeschaft zullen worden. Dit ontwerp van decreet voorziet in een rechtsgrond om projectoproepen, die nu enkel een rechtsgrond hebben in het uitgavendecreet, op een meer structurele manier in te zetten als instrument, met een dynamische invulling i.f.v. beleidsprioriteiten en volgens een afgestemde agendering en procedure, wat tot efficiëntiewinsten kan leiden. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een bezorgdheid die in de conceptnota 'subsidie in goede banen' (VR 2021 1607 MED.0260/2TER) werd geuit. Voor projectoproepen die kaderen binnen bestaande reglementeringen, zal bij de 5-jaarlijks beleidsevaluatie (in uitvoering van artikel 76 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën) nagegaan worden in welke mate er efficiëntiewinsten te boeken zijn.
- De raden vragen aandacht voor de vernieuwing van het omgevingsverenigingslandschap en de opvolging ervan. De mate van vernieuwing zal bij de periodieke beleidsevaluatie van het ontwerp van decreet geëvalueerd worden.
- Vervolgens werd in het ontwerp van decreet en de memorie van toelichting de inconsistentie wat betreft het aantal verenigingen dat kan erkend worden binnen de categorieën 'gewestelijke koepelvereniging voor omgeving' en 'gewestelijke ledenvereniging voor omgeving', weggewerkt. Binnen dit ontwerp van decreet kan er maar één gewestelijke koepelvereniging voor omgeving erkend worden, gezien de koepelrol en daarmee samenhangende kernopdrachten door een enkele organisatie kan worden opgenomen. Er kunnen meerdere gewestelijke ledenverenigingen voor omgeving erkend worden.
- Er werd niet ingegaan op de vraag van Landelijke Vlaanderen om een extra evaluatiesysteem te voorzien in geval van de subsidiëring van aanverwante regionale en ledenverenigingen. Elke vereniging die erkend wordt, is een afzonderlijke vzw of stichting, dus een afzonderlijke juridische entiteit, die op gelijk voet behandeld en geëvalueerd wordt. Een extra evaluatiesysteem voor een bepaalde groep verenigingen, is in strijd met de gelijke behandeling.
- In de memorie van toelichting werd verduidelijkt wat wordt bedoeld met een vertegenwoordiger van een overheidsinstantie. Dat is een persoon die door zijn of haar overheid afgevaardigd is om te zetelen in dergelijke bestuursorganen, en die dus ook deze overheid vertegenwoordigt en de standpunten van die overheid inneemt. Een personeelslid van een overheid, dat in eigen naam zetelt in dergelijke bestuursorganen, is geen vertegenwoordiger van die overheid.
- Er werd een hoofdstuk toegevoegd over de toets aan de Europese staatssteunregels en artikel 10 werd verduidelijkt in de memorie van toelichting. De werkingssubsidie voor omgevingsverenigingen betreft geen staatssteun omdat de omgevingsverenigingen voor de activiteiten die met de subsidie beoogd worden, niet actief zijn in een sector waar er concurrentie is of kan zijn, want het betreft activiteiten die buiten het economische verkeer vallen of neerkomen op het uitoefenen van een overheidstaak. Het zijn activiteiten van algemeen maatschappelijk belang. Projectsubsidies die toegekend kunnen worden aan andere actoren dan omgevingsverenigingen, kunnen wel aanleiding geven tot staatssteun, als er sprake is van actoren die actief zijn in een sector waar er concurrentie is of kan zijn. De doelgroep

- van de projectsubsidie wordt per projectoproep bepaald. Per projectoproep zal er ook aan de staatssteunregels getoetst worden.
- De raden vragen om wat de verwerking van persoonsgegevens betreft, een onderscheid te maken tussen enerzijds de professionele medewerkers en verantwoordelijken en anderzijds de vrijwilligers. Het voorontwerp van decreet werd aangepast.
  - h) Op 30 juni 2023 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet een tweede keer principieel goed.
  - i) Op 13 oktober 2023 bracht de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies uit (advies 74.015/1) over het voorontwerp van decreet. Het voorliggend ontwerp van decreet houdt rekening met de door de Raad van State gemaakte opmerkingen. De tekst van het voorontwerp van decreet en bijhorende memorie van toelichting werd dan ook op verschillende plaatsen aangepast zoals hieronder aangegeven.
  - **Randnummer 3.1 tot en met 3.4.** De Raad van State uit twijfels over de uitsluiting in de memorie van toelichting bij het voorontwerp inzake de toepasselijkheid van de Europese staatssteunregels. Met betrekking tot de jaarlijkse werkingssubsidie valt het volgens de Raad van State niet uit te sluiten dat ook economische activiteiten van de vereniging zouden betoelaagd worden.  
Ook merkt de Raad van State op dat de startsubsidies niet worden belicht in de memorie van toelichting waar de Europese staatssteunregels worden behandeld. Voor de projectsubsidies valt het volgens de Raad van State niet uit te sluiten dat er sprake zal zijn van staatssteun die moet aangemeld worden bij Europa.  
Repliek: het advies werd gevolgd. Er worden enkele bepalingen en verduidelijkingen toegevoegd aan het ontwerp van decreet en de memorie van toelichting die benadrukken dat enkel niet-economische activiteiten bij het vervullen van de kernopdrachten van de omgevingsverenigingen in aanmerking komen voor subsidiëring. De aanpassingen zijn in detail toegelicht in de memorie van toelichting.
  - **Randnummer 4.** De Raad van State wijst op enkele rechtstreekse delegaties aan het Departement Omgeving hetgeen problematisch wordt geacht in het licht van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.  
Repliek: het advies werd gevolgd. 'Het departement' werd overal vervangen door 'de bevoegde entiteit', die in artikel 2, 4° gedefinieerd wordt als 'de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie, zoals aangeduid door de Vlaamse Regering'.
  - **Randnummer 5.** De Raad van State merkt op dat in bepaalde artikels de delegatiebepalingen voor de Vlaamse Regering onvoldoende specifiek zijn of dat ze mogelijk kunnen geschrapt worden omwille van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.  
Repliek: het advies werd niet geheel gevolgd. De delegatie zoals vermeld in artikel 16, vierde lid, wordt immers omstandig toegelicht in de toelichting bij artikel 16 en artikel 15 van dit decreet. De delegatie vermeld in artikel 17, derde lid, 1° werd gespecificeerd. De delegatie vermeld in artikel 20, zesde lid, 2° werd gespecificeerd. De delegatie in artikel 27, tweede lid betreft de uitwerking van de voorwaarden van de startsubsidie. Deze zijn omstandig toegelicht in de toelichting bij artikel 27. Tot slot met betrekking tot de delegatie vermeld in artikel 36, derde lid verwijzen we naar de toelichting bij dit artikel, meer in het bijzonder de laatste alinea van de toelichting. De delegatie werd gespecificeerd. De uitwerking van deze delegatiebepalingen door de Vlaamse Regering zal geheel conform de toelichting in deze memorie en overeenkomstig de vermelde bepalingen in het ontwerp van decreet zijn.

- **Randnummer 6.** De Raad van State wijst op het gebrek aan redactionele eenvormigheid m.b.t. het begrip projectsubsidie, tussen de artikelen 2, 18° en 33, eerste lid van het voorontwerp en adviseert om in de omschrijving van het begrip projectsubsidie, in artikel 1, 18°, de vermelding m.b.t. maximale looptijd te schrappen.  
Repliek: het advies werd gevolgd.
- **Randnummer 7.** De Raad wijst op een onduidelijkheid m.b.t. de verwijzing naar het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 voor de omschrijving van landschappelijke kwaliteit in de memorie van toelichting bij artikel 2, 19°. In artikel 3, §1, derde lid, van het voorontwerp wordt echter bepaald dat de doelstellingen voor onroerend erfgoed niet beschouwd worden als Vlaamse omgevingsdoelstellingen binnen de context van het voorontwerp. De Raad adviseert om in de memorie van toelichting de verwijzing naar het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 te schrappen, en in plaats daarvan te verwijzen naar de definitie van “landschapskwaliteit” in artikel 2, 12°, van het decreet van 9 juni 2023 ‘houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg’ en om artikel 2, 19°, van het voorontwerp, de term “landschappelijke kwaliteit” te vervangen door de term “landschapskwaliteit”.  
Repliek: het advies werd gevolgd. Beide decreten geven dezelfde definitie voor ‘landschap’, maar enkel het decreet ‘houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg’ geeft een definitie voor ‘landschapskwaliteit’, die een vollediger beschrijving geeft, dan deze die opgenomen was in de tekst van het voorontwerp van decreet.
- **Randnummer 8.** De Raad adviseert om ter wille van de rechtszekerheid in de tekst van artikel 7, eerste lid, van het voorontwerp, moet worden geëxpliciteerd dat een gewestelijke omgevingsvereniging een actieve werking heeft in elke provincie van het Vlaamse Gewest, zoals werd toegelicht in de memorie bij dit artikel.  
Repliek: het advies werd gevolgd.
- **Randnummer 9.** De raad wijst erop dat de vereisten die in de toelichting bij artikel 11 van voorontwerp zijn vermeld m.b.t. de externe experts van de erkenningscommissie niet uit de beschrijving van de samenstelling van de erkenningscommissie in artikel 11, §2, van het voorontwerp vallen af te leiden. Het betreft:
  - a) externe experts zijn met een meerderheid vertegenwoordigd t.a.v. het departement in de erkenningscommissie;
  - b) de erkenningscommissie bestaat uit een vertegenwoordiging van experts uit verschillende maatschappelijke geledingen.
 De Raad adviseert deze vereisten in betrokken paragraaf in te schrijven.  
Repliek: aan betrokken paragraaf werd de vereiste, vermeld onder a) toegevoegd, waarbij departement werd vervangen door bevoegde entiteit. De vereiste vermeld onder b) werd niet toegevoegd aan de tekst van het ontwerp van decreet. Het is de bedoeling dat een groep van mensen met diverse expertise wordt samengebracht, die in de maatschappij niet allemaal dezelfde rol opnemen. Dat kunnen vertegenwoordigers zijn van een overheid, van een vereniging, uit het bedrijfsleven, uit de media maar ook gepensioneerden met een expertise kunnen deel uitmaken van zo een commissie. Belangrijker is hun expertise eerder dan de groep waaruit ze komen. De toelichting werd dan ook aangepast als volgt: ‘maatschappelijke geledingen’ werd vervangen door ‘expertisedomeinen’. De vereiste m.b.t. de expertise is vermeld in het tweede lid van betrokken paragraaf.
- **Randnummer 10.** De Raad wijst op het gebrek aan redactionele eenvormigheid tussen artikel 12, §1, tweede lid en artikel 20, tweede lid van het voorontwerp m.b.t. de tussentijdse evaluatie van respectievelijk ‘erkende verenigingen’ en ‘erkende en gesubsidieerde omgevingsverenigingen’.

Repliek: daar het in beide gevallen de evaluatie van erkende en gesubsidieerde omgevingsverenigingen betreft, werd de tekst in artikel 12, §1, tweede lid aangepast.

- **Randnummer 11.** De Raad wijst erop dat ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving en de rechtszekerheid dat de variabiliteit op de basissubsidiebedragen in artikel 18 op meer expliciete wijze dienen te worden geregeld. Dit zou kunnen gebeuren door aan te geven binnen welke marges het basissubsidiebedrag kan stijgen of dalen. Verder adviseert de Raad om het decreet aan te vullen met substantiële procedurele voorschriften betreffende de wijze van toekenning van de werkingssubsidie per type erkende omgevingsvereniging.  
Repliek: wat betreft het expliciteren van de variabiliteit van de basissubsidiebedragen, werd het advies gevolgd en werd in artikel 18 paragraaf toegevoegd. Wat betreft de procedurele voorschriften werd het advies niet gevolgd. Het volstaat hier te verwijzen naar de toelichting bij artikel 18, §3, 2° waarin deze op een omstandige wijze zijn toegelicht.
- **Randnummer 12.** De Raad wijst op de overbodige machtiging aan de Vlaamse Regering in verschillende artikelen om de “wijze van terugvordering van onterecht toegekende subsidies” te bepalen. Artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ bevat al een regeling inzake terugvordering van onterecht toegekende subsidies en de aan de Vlaamse Regering gedelegeerde bevoegdheid zou niet kunnen inhouden dat wordt afgeweken van die regeling. De Raad adviseert deze overbodige bepaling te schrappen in de artikelen 21, derde lid, 3°, 24, derde lid, 3°, 32, derde lid, 3°, 42, vierde lid, 3°, en 56, derde lid, 4°, van het voorontwerp.  
Repliek: het advies werd gevolgd.
- **Randnummer 13.** De Raad adviseert om het verschil in periodiciteit van opvolging van de meerjarenverbintenis van enerzijds de erkende en gesubsidieerde regionale omgevingsverenigingen en anderzijds de meerjarenverbintenis van de gewestelijke omgevingsverenigingen, de gewestelijke ledenverenigingen voor omgeving en de gewestelijke koepelvereniging voor omgeving te verduidelijken.  
Repliek: het advies werd gevolgd. De verduidelijking werd opgenomen in de toelichting bij artikel 19 en bij artikel 12.
- **Randnummer 14.** De Raad adviseert om de toelichting bij artikel 25 waarin gesteld wordt dat de startsubsidie lager is dan de basissubsidie te expliciteren in artikel 29 van het voorontwerp.  
Repliek: het advies werd gevolgd. De startsubsidie is proportioneel aan de werking die verwacht wordt van verenigingen met een startsubsidie. De startsubsidie is bedoeld om tijdens de duur dat deze wordt toegekend, een verenigingswerking uit te bouwen, om tegen de volgende erkenningsperiode te kunnen voldoen aan de voorwaarden en kernopdrachten voor een erkenning. Een basissubsidie is de subsidie die een erkende vereniging ontvangt. Deze vereniging voldoet aan de erkenningsvoorwaarden en vervult alle kernopdrachten zoals deze bepaald zijn in dit ontwerp van decreet. We voegen deze verduidelijking toe in de memorie van toelichting bij artikel 25.
- **Randnummer 15.** De Raad adviseert om in artikelen 25, eerste lid, 27, eerste lid, 3°, 28, eerste lid, 2° en 29, eerste lid van het voorontwerp correct te verwijzen naar artikel 5, eerste lid, 1° en 2°.  
Repliek: het advies werd gevolgd.

- **Randnummer 16.** De Raad adviseert om het artikel 28, derde lid 3° inzake de wijze van toekenning van de startsubsidie en wie hiertoe bevoegd is te verduidelijken.  
Repliek: het advies werd gevolgd.
  
- **Randnummer 17.** De Raad wijst op een discordantie tussen de tekst in artikel 36, derde lid van het voorontwerp (verder uitwerken van de beoordelingscriteria door de Vlaamse Regering) en de uitleg bij deze bepaling in de memorie van toelichting (verder uitwerken van de beoordelingsprocedure door de Vlaamse Regering) en adviseert deze discordantie weg te werken.  
Repliek: het advies werd gevolgd door in de tekst van het ontwerp van decreet 'De Vlaamse Regering werk de beoordelingscriteria verder uit' te vervangen door 'De Vlaamse Regering bepaalt de beoordelingsprocedure'.
  
- **Randnummers 18 en 19.** De Raad wijst erop dat de doeleinden voor de verwerking van persoonsgegevens niet volledig is en wijst op een discordantie aangaande de vermelding van de betrokken verwerkingsverantwoordelijken. Een aanpassing van de relevante tekstbepalingen dringt zich op.  
Repliek: het advies werd gevolgd.
  
- **Randnummer 20.** De Raad wijst erop dat de maximumbewaartermijn van de persoonsgegevens een essentieel element uitmaakt en in het decreet zelf moet worden bepaald. Een verwijzing naar de desbetreffende selectieregels conform artikel III.87, §1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, is derhalve niet afdoende.  
Repliek: het advies werd niet gevolgd. Het concept van selectieregels (met daarin opgenomen een bewaartermijn) werd reeds opgenomen was in het Archiefdecreet van 9 juli 2010. De recente aanpassingen aan artikel III.87 zorgden voor een aantal verduidelijkingen, aangezien thans expliciet wordt verduidelijkt dat bij de bepaling van een bewaartermijn rekening moet worden gehouden met de toepasselijke wetgeving m.b.t. de verwerking van persoonsgegevens. Om ervoor te zorgen dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is, voegt overweging 39 van de AVG hieraan toe dat "de verwerkingsverantwoordelijke termijnen [dient] vast te stellen voor het wissen van gegevens of voor een periodieke toetsing ervan". Met andere woorden, de verwerkingsverantwoordelijke (in casu de overheidsinstantie die cf. art. III.80 bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt) dient bewaartermijnen vast te leggen gedurende dewelke hij de verwerking/bewaring van de documenten noodzakelijk acht in het kader van de operationele doeleinden van de verwerking". Bovenstaande passage geeft duidelijk aan dat de maximale bewaartermijn die beoogd wordt, hetzelfde is als de termijn voor archivering, gezien bewaring (in casu archivering) een verwerking is. De selectiecommissies leggen de bewaartermijnen per verwerking vast. Dat biedt vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonsgegevens van de burger meer garanties dan een statische maximale termijn opgenomen op niveau van een decreet. Immers beslissen de selectiecommissies na onderzoek doordacht per verwerking welke de betreffende bewaringstermijn is. Die termijn wordt vijfjaarlijks door de selectiecommissie geëvalueerd. De volledige tekst van art. III.87, §2, luidt thans: "De selectieregels hebben uitwerking vanaf de bekendmaking ervan in het register, vermeld in artikel III.82, § 2, dat publiek raadpleegbaar is."
  
- **Randnummer 21.** De Raad wijst op een verschil in behandeling tussen, enerzijds, verenigingen die een werkingssubsidie kunnen ontvangen omdat zij voldoen aan de erkenningsvoorwaarden voor gewestelijke omgevingsverenigingen en regionale omgevingsverenigingen en, anderzijds, verenigingen die geen werkingssubsidie kunnen ontvangen maar wel reeds voldoen aan de erkenningsvoorwaarden voor een gewestelijke ledenvereniging voor omgeving of voor een gewestelijke koepelvereniging



voor omgeving, die niet verenigbaar is met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, omdat dat verschil niet op een objectief criterium berust en niet redelijk verantwoord is, zoals blijkt uit de uitleg die de gemachtigde hierover gaf aan de Raad van State. De Raad van State adviseert om ofwel het verschil in behandeling beter te onderbouwen en de onderbouwing op te nemen in de memorie van toelichting of indien geen dergelijke verantwoording valt te geven, het voorontwerp aan te passen.

Repliek: het advies leidde tot een wijziging van artikel 55 van het ontwerp: aan betrokken artikel werd in het tweede lid een derde punt toegevoegd dat het subsidiebedrag bepaalt voor gewestelijke ledenverenigingen voor omgeving na het bekomen van een kortlopende erkenning.

Er is geen subsidiebedrag bepaald voor een koepelvereniging voor omgeving omdat artikel 5, tweede lid bepaalt dat er maar één gewestelijke koepelvereniging voor omgeving kan worden erkend. In het kader van het decreet van 1991 is er een gewestelijke koepelvereniging erkend. Dat betekent dat zolang die erkenning geldt (tot 31/12/2026) er geen andere vereniging kan worden erkend. Deze toelichting werd toegevoegd aan de memorie van toelichting.

- **Randnummer 22.** De Raad adviseert de draagwijdte van het begrip ‘verval’ in artikel 57 van het voorontwerp toe te lichten in de memorie van toelichting en om in artikel 57 te preciseren dat een vereniging die een startsubsidie ontvangt, deze niet meer zal ontvangen vanaf het eerste jaar dat een kortlopende erkenning loopt door aan het einde van artikel te schrijven “..., vervalt vanaf het eerste jaar dat de kortlopende erkenning geldt”.

Repliek: het advies werd gevolgd. Volgende tekst werd toegevoegd aan de toelichting bij artikel 57. ‘De startsubsidie wordt immers stopgezet. Er dient geen subsidie te worden terugbetaald. De subsidie is een jaarlijkse werkingssubsidie waar de vereniging recht op heeft per uitgevoerd jaar binnen die subsidie. Bijvoorbeeld als er een vereniging met een startsubsidie 2024-2026 een kortlopende erkenning krijgt vanaf 2025, start die subsidie voor kortlopende erkenning pas in 2025. De betrokken vereniging behoudt dan de startsubsidie in 2024, maar de startsubsidie voor 2025 en 2026 wordt niet meer toegekend. De toekenning van de subsidie gebeurt jaarlijks, telkens bij de start van het werkingsjaar.’

## 2. INHOUD

### A. ALGEMENE TOELICHTING

#### a) Inleiding

Het voorliggende ontwerp 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 ontwerp 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 subsidiëringsaanvraag 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. Vanuit deze focus kan de werkingssubsidie niet aangewend worden voor juridische kosten, waaronder kosten voor advocaten, voor het aanspannen van procedures tegen het Vlaamse Gewest.

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 inhoudelijke verbreding is wenselijk want vanuit een omgevingsbenadering wordt immers een geïntegreerd beleid uitgerold met oog op het bevorderen van de leefmilieukwaliteit, de biodiversiteit, de landschapskwaliteit, 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 ontwerp 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 om zelf te bepalen welke doelstellingen men wil 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 ontwerp van decreet vertrekt vanuit het principe van “subsidies in ruil voor kwaliteit” en gaat uit van de zelfsturende capaciteit van elke vereniging. Het ontwerp 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 omgevingskwaliteit) 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 2015<sup>1</sup>.

#### c) Omgevingsprojecten

Het subsidiekader voor projecten inzake duurzaam milieu- en natuurbeleid dateert van 2003. 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 regeling<sup>2</sup>. 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 ontwerp van decreet voorziet daarom ook in de rechtsgrond 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 omgevingsprojecten.

---

<sup>1</sup> Advies 58.517/1 van 16 december 2015

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

## **B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN**

Voor de toelichting bij de artikelen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet.

### **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

Het ontwerp van decreet heeft geen weerslag op de begroting, op de personeelsbehoeften en/of budgetten van de Vlaamse overheid en geen bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen of Brussel, zoals aangegeven in de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste en tweede principiële goedkeuring.

### **4. VERDER TRAJECT**

Na een definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering wordt het ontwerp van decreet en bijhorende memorie van toelichting ingediend bij het Vlaams Parlement. Na goedkeuring, bekrachtiging en afkondiging van het decreet, zal via twee besluiten van de Vlaamse Regering 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 definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp 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 te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting in naam van de Vlaamse Regering in te dienen bij het Vlaams Parlement.

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

Zuhal DEMIR