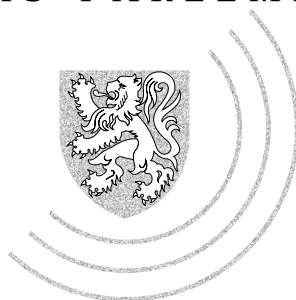


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

30 maart 2008

ONTWERP VAN DECREET

ter bevordering van duurzame ontwikkeling

INHOUD

	Blz.
Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	19
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen	25
Advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen	35
Advies van de Raad van State	45
Ontwerp van decreet	55

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. ALGEMENE SITUERING

Duurzame ontwikkeling is een gedeelde bevoegdheid tussen de deelstaten en de federale overheid, niet alleen wat betreft de drie dimensies (economische, ecologische en sociale), maar ook binnen elke dimensie op zich. Zo zijn verschillende bestuursniveaus bevoegd voor de fiscale aspecten binnen de economische dimensie; voor de sociale dimensie vallen onder meer het werkgelegenheidsbeleid en het welzijns- en gezondheidsbeleid onder verschillende beleidsniveaus. Op het vlak van leefmilieu zijn hoofdzakelijk de gewesten verantwoordelijk, maar de federale overheid blijft nog wel bevoegd voor onder andere het uitvaardigen van productnormen.

In de Grondwet werd het artikel 7bis toegevoegd met de volgende tekst: “Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.”. Dit betekent in ieder geval zowel een erkenning van het belang van de toepassing van de principes van duurzame ontwikkeling als zelfs de verplichting voor de deelstaten om zich hieraan te conformeren.

Vlaanderen heeft derhalve een verantwoordelijkheid op te nemen op het vlak van duurzame ontwikkeling en heeft hieraan reeds invulling gegeven in de beleidsnota Duurzame Ontwikkeling 2004-2009. Het Vlaams Parlement heeft de uitgangspunten van die beleidsnota onderschreven in de met redenen omklede motie van 9 maart 2005 (*Parl. St.* VI. Parl. 2004-05, nr. 109/4) waarbij in punt 8° aan de Vlaamse Regering gevraagd werd om na te gaan welke de voor- en nadelen zijn van een eigen juridische onderbouw van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen. De verdere invulling gebeurde in de beleidsbrieven Duurzame Ontwikkeling 2005-2006 en 2006-2007, en met de goedkeuring van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling (fase 1) ‘Samen grenzen verleggen’, door de Vlaamse Regering op 20 juli 2006. Om de uitwerking van de Vlaamse strategie in een langetermijnperspectief tot stand te brengen, is het essentieel om het beleid voor duurzame ontwikkeling in Vlaanderen een juridische onderbouw te verschaffen.

De beleidsnota 2004-2009 vermeldde als een van de negen beleidsopties een onderzoek naar de wenselijkheid en voorwaarden voor een juridische onderbouw van duurzame ontwikkeling, verwijzend naar de federale wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid duurzame ontwikkeling.

Voortbouwend op de resultaten van het onderzoek dat werd ingesteld ter uitvoering van deze beleidsoptie werden de uitgangspunten van een dergelijke juridische onderbouw beschreven in de beleidsbrief Duurzame Ontwikkeling 2005-2006. Er werd aangekondigd dat het decreet beperkt zou worden gehouden. Verder werd vooropgesteld dat in het decreet onder meer de manier van samenwerken met andere bestuursniveaus en met het middenveld bepaald wordt en dat een juridische basis gecreëerd zal worden voor de subsidieverlening. Daarnaast werd gesteld dat het decreet geen bepalingen zal bevatten die planlasten verhogen, die leiden tot onnodige nieuwe procedures en ‘timings’ of die bestaande planingsprocessen doorkruisen.

De beslissing tot de opmaak van een decreet over duurzame ontwikkeling werd door de Vlaamse Regering genomen op 20 juli 2006, bij de goedkeuring van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling.

2. DE MONDIALE, EUROPESE, NATIONALE EN VLAAMSE CONTEXT

2.1. Mondiale context

2.1.1 Verenigde Naties

In 1987 verscheen het rapport ‘Our Common Future’, ook bekend als het Brundtlandrapport. Dat rapport werd opgesteld door de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling (World Commission on the Environment and Development, WCED) in opdracht van de Verenigde Naties. Het definieerde het concept duurzame ontwikkeling als een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftetevoorziening van toekomstige generaties in gevaar te brengen.

Het concept duurzame ontwikkeling werd verder ingevuld op de twee wereldtoppen, georganiseerd door de Verenigde Naties, namelijk de VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling in 1992 in Rio

de Janeiro, Brazilië (United Nations Conference on the Environment and Development, UNCED) en de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in 2002 in Johannesburg, Zuid-Afrika (World Summit on Sustainable Development, WSSD). De uitkomsten van die toppen werden onderschreven door verschillende landen via de ondertekening van de Verklaring van Rio, Agenda 21, het Klimaatverdrag, het Biodiversiteitsverdrag en de Bossenverklaring in Rio – allemaal belangrijke hoekstenen in het internationale beleid voor duurzame ontwikkeling – via de ondertekening van het Verdrag ter bestrijding van de Woestijnvorming in 1994 en tot slot via de ondertekening van de Verklaring van Johannesburg en van het Implementatieplan in Johannesburg.

De Verklaring van Rio bevat 27 principes over duurzame ontwikkeling. Aan die verklaring werd een internationaal actieprogramma met doelstellingen voor de 21e eeuw toegevoegd: Agenda 21. De Verklaring van Johannesburg bevestigt die principes en doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en vult ze aan. Een aantal principes krijgt extra aandacht:

- de principes waarbij de drie pijlers van duurzame ontwikkeling, zijnde economische welvaart, sociale ontwikkeling en milieubescherming, samen moeten worden aangepakt (een sinds het Brundtlandrapport algemeen aanvaard idee);
- verticale en horizontale beleidsintegratie: de noodzaak van een verregaande integratie van de economische, sociale en ecologische dimensie van duurzame ontwikkeling. Horizontale beleidsintegratie wijst op de erkenning van de banden die bestaan tussen de verschillende beleidsdomeinen en de vereiste ze samen te benaderen. Verticale integratie verwijst daarentegen naar de behoefte om tot meer beleidscoherentie te komen tussen de verschillende fases van besluitvorming en uitvoering;
- het mondiale karakter van duurzame ontwikkeling ten gevolge van de globalisering.

Het Implementatieplan dat naast de Verklaring in Johannesburg aangenomen werd, wil een antwoord bieden op het gebrek aan implementatie sinds de Top van Rio. Het plan omschrijft de doelstellingen en de noodzakelijke maatregelen in de verschillende subthema's meer in detail. Het is belangrijk om in het streven naar het bereiken van de doelstellingen het engagement voor het Implementatieplan, ook van

Vlaanderen, nogmaals te benadrukken. Met de voortgangscontrole van het Implementatieplan is de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling belast, die in tweejaarlijkse cycli de voortgang van de thema's van het Implementatieplan bespreekt. In de marge van de Wereldtop in Johannesburg vond tevens een conferentie van regionale overheden vanuit de hele wereld plaats die resulteerde in de ondertekening van de Verklaring van Gauteng op 31 augustus 2002. Via die verklaring onderschreven een aantal regionale overheden, waaronder Vlaanderen, hun engagement om strategieën inzake duurzame ontwikkeling uit te werken. Uit die conferentie en de Gautengverklaring ontstond vervolgens ook een Netwerk van Regionale Overheden voor Duurzame Ontwikkeling (nrg4SD) met als doel wereldwijd de samenwerking inzake duurzame ontwikkeling tussen regionale overheden te bevorderen. Vlaanderen is lid van het sturingscomité van nrg4SD.

2.1.2 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft een specifiek budget en werking voor duurzame ontwikkeling. De OESO speelt een belangrijke rol op vlak van duurzame ontwikkeling vooral op vlak van informatiedeling en het aanleveren van 'best practices'.

Concreet biedt de OESO een fundamentele bijdrage op volgende vlakken:

- richtlijnen voor een beleid duurzame ontwikkeling en voor de opmaak van strategieën duurzame ontwikkeling;
- onderzoek op vlak van duurzame ontwikkeling waarbij in het bijzonder ook bestuurlijke en financiële thema's aan bod komen;
- rapporteringen over landenvergelijking op vlak van duurzame ontwikkeling.

Jaarlijks komen de experts inzake duurzame ontwikkeling samen op de 'Annual Meeting of Sustainable Development Experts'.

Te vermelden is ook de 'Round Table on Sustainable Development', een forum op hoog niveau waarin op informele en open wijze van gedachten kan worden gewisseld over onderwerpen van milieu, ontwikkeling

en economie. Deze rondetafel heeft zich ontwikkeld tot het middelpunt van een breed netwerk van ministers, topmensen uit het bedrijfsleven, de wetenschap en niet-gouvernementele organisaties.

2.2. Europese context

Op Europees niveau is duurzame ontwikkeling eveneens verankerd in het beleid. In het Verdrag van de Europese Unie (Verdrag van Amsterdam, 1997) wordt duurzame ontwikkeling immers opgenomen als overkoepelende doelstelling van de EU: “(...) vastbesloten de economische en sociale vooruitgang van hun volkeren te bevorderen met inachtneming van het beginsel van duurzame ontwikkeling (...)”.

Daarnaast heeft de Top van Göteborg (2001) geleid tot een eerste Europese strategie duurzame ontwikkeling. Op die manier werd de Top van Lissabon (2000), met de focus op het economische en sociale karakter van de EU, aangevuld met een milieudimensie. In het voorjaar van 2006 werd de Europese strategie duurzame ontwikkeling herzien en hernieuwd. De Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling baseert zich bij de keuze voor de centrale thema's inzake duurzame ontwikkeling op die hernieuwde Europese strategie.

De hernieuwde Europese strategie voor duurzame ontwikkeling zet de beleidslijnen uit voor de Europese Unie. Ze voorziet in concrete maatregelen en acties op het gebied van klimaatverandering en schone energie, duurzaam transport, duurzame productie en consumptie, beheer van natuurlijke hulpbronnen, volksgezondheid, sociale inclusie, demografie en migratie, en mondiale uitdagingen inzake armoede en duurzame ontwikkeling. Er wordt ingegaan op de rol van educatie, onderzoek en ontwikkeling en economische instrumenten, en de manier waarop het proces naar duurzame ontwikkeling moet verlopen.

In de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling wordt ook ingegaan op het verband met de strategie van Lissabon, de Europese strategie voor groei en werkgelegenheid: “De strategie van Lissabon levert een wezenlijke bijdrage tot het overkoepelend streven naar duurzame ontwikkeling door zich in de eerste plaats te richten op acties en maatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen, de economische groei en het scheppen van werkgelegenheid.”.

Ter uitvoering van de conclusies van de Top van Lissabon werd ‘duurzame ontwikkeling’ onder meer ook geïntegreerd in het actieprogramma van ‘Better

Regulation’, meer concreet in het gebruik of de toepassing van de ‘Impact Assessment’-techniek bij de opmaak of ontwikkeling van beleidsinitiatieven en regelgeving.

In haar ‘Impact Assessment guidelines’ (SEC (2005) 791 – 15 juni 2005) benadrukt de Europese Commissie het belang van het Impact Assessment: “Further, by providing a careful and comprehensive analysis of likely social, economic and environmental impacts, both direct and indirect, it also contributes to meeting the specific commitments of the Lisbon and Sustainable Development Strategies.”.

De Commissie gebruikt het Impact Assessment om drie redenen:

- een versterking van de interne beleidsafstemming en -coördinatie;
- een verbetering van de beleids- en regelgevingskwaliteit;
- de inschatting en integratie van de diverse effecten van duurzame ontwikkelingen.

Het is wenselijk de Europese aanpak eveneens naar het Vlaamse niveau te vertalen.

2.3. Nationale context

De conclusies van de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in 2002 in Johannesburg richten zich op de concretisering van de principes en doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling. Eén van de engagementen van de Wereldtop met een direct gevolg voor de individuele lidstaten is de verbintenis om stappen te ondernemen voor het formuleren en uitwerken van nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling en om reeds in 2005 met de uitvoering daarvan te beginnen.

Ook in de conclusies van de top Göteborg (juni 2001) verzoekt de Europese Raad de lidstaten een eigen nationale strategie voor duurzame ontwikkeling te laten opstellen. Dit is een belangrijke stap, omdat dit de beleidscoördinatie op het niveau van de lidstaten kan verbeteren.

België ondertekende de politieke verklaring en het implementatieplan van de Wereldtop van Johannesburg, waardoor zij het engagement nam voor het formuleren en uitwerken van nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling. In april 2004 werd het

initiatief genomen tot oprichting van een intergouvernementele werkgroep (IGWG) die de opmaak van een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling moest voorbereiden.

De Vlaamse Regering keurde op 16 december 2005 de kadertekst omtrent de nationale strategie duurzame ontwikkeling goed, na afspraak in een interministeriële conferentie duurzame ontwikkeling.

2.4. Vlaamse context

Het concept duurzame ontwikkeling kan vanuit een viertal verschillende invalshoeken of modellen benaderd worden. Een eerste model is het ‘holistische beleidsmodel’. In dat model wordt de gelijktijdige afweging van ecologische, economische en sociale doelstellingen centraal gesteld. Er gaat bijgevolg veel aandacht uit naar de integratiegedachte (horizontaal en verticaal) van de drie dimensies van duurzame ontwikkeling en naar het participatiebeginsel. In een tweede model staat de ‘ecologische invulling’ van duurzame ontwikkeling centraal. De klemtoon ligt vooral bij de ecologische dimensie en het milieu-beleid wordt getoetst aan economische en sociale criteria. Een variant op dat ecologische model is het ‘milieu-integratiemodel’. In tegenstelling tot het vorige model gaat de voorkeur in dat model uit naar een consequente vergroening of ecologisering van andere sectoren. Milieu wordt dus geïntegreerd in de andere beleidsdomeinen. Een vierde en laatste model is het ‘beleidsprincipesmodel’. Het overheidsbeleid rond duurzame ontwikkeling vertrekt in dat model vanuit een aantal basisprincipes en moet in het algemeen ook gebaseerd zijn op die principes.

Deze modellen hebben elk op zich hun waarde en vullen elkaar in principe aan. Het gaat hier niet om een of-ofbenadering maar om een en-enbenadering. Het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling zal er naar streven de verschillende invalshoeken zo optimaal mogelijk te combineren.

Op Vlaams niveau wordt het duurzame-ontwikkelingsbeleid opgevat vanuit het holistische beleidsmodel. Die opvatting sluit aan bij de filosofie van het Implementatieplan van Johannesburg en bij de Europese strategie duurzame ontwikkeling. In het holistische model wordt duurzame ontwikkeling – zoals al beschreven in de vorige alinea – beschouwd als een volwaardig integrerend beleidsconcept, met eigen beleidsinstrumenten (zoals wetgeving, planning,

monitoring, rapportering, overlegstructuren, advisering). Dat uit zich onder meer in een eigen decreet Duurzame Ontwikkeling, en in de oprichting van een administratieve entiteit die niet onder één specifiek (verticaal) beleidsdomein valt. De beleidscoördinatie wordt – uitgaande van dat beleidsmodel – bij voorkeur toevertrouwd aan de minister-president (cf. de minister-president van de Vlaamse Regering, bevoegd voor de coördinatie van het beleid duurzame ontwikkeling).

Ter uitvoering van zijn engagement, aangegaan op de Conferentie van Gauteng, ontwikkelde Vlaanderen een eigen strategie voor duurzame ontwikkeling. Met die Vlaamse strategie heeft de Vlaamse Regering “het engagement genomen om er mee voor te zorgen dat duurzame ontwikkeling in Vlaanderen als een troef wordt beschouwd, niet alleen voor milieuzorg, maar ook voor het behouden en opbouwen van economische activiteiten en voor sociale (her)verdeling en de opbouw van sociaal-cultureel en menselijk kapitaal.”.

In de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling worden als uitgangspunten vooropgesteld dat de huidige generatie rekening moet houden met:

- sociale, culturele en gezondheidsnoden: armoede bestrijden en de levenskwaliteit verbeteren door toegankelijkheid voor alle bevolkingsgroepen te vergroten (maatschappelijke dienstverlening, gezinsondersteuning, cultuur, menswaardig inkomen, onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg verbeteren);
- economische noden: voldoende welvaart en een leefbare wereld, door voldoende werkgelegenheid te verzekeren voor alle bevolkingsgroepen, en door een goed investeringsklimaat te creëren;
- milieu- en natuurkwaliteit: om de draagkracht van het milieu voor de toekomstige generaties te verzekeren, moet daarbij rekening gehouden worden met de volgende aspecten:

1° het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van (de) grondstoffen en de natuur;

2° de bescherming, tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die

betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijk leven;

- 3° het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, met name door de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke habitat, ecosystemen en landschappen met ecologische waarde en het behoud van de wilde soorten, in het bijzonder zij die bedreigd, kwetsbaar, zeldzaam of endemisch zijn.

3. HET ONTWERP VAN DECREET TER BEVORDERING VAN DUURZAME ONTWIKKELING – HET KADER VOOR COÖRDINATIE, CONTINUÏTEIT, SAMENWERKING EN SYNERGIE

3.1. Algemeen

Het ontwerp van decreet heeft een strategisch karakter. Het verankert in het bijzonder de visie van het Vlaams Parlement op duurzame ontwikkeling en het engagement van de Vlaamse Regering om in haar beleid de basisprincipes van duurzame ontwikkeling toe te passen.

Het concept van duurzame ontwikkeling, zoals ook aanvaard door de internationale gemeenschap, geeft aan dat het streven naar een betere levenskwaliteit, voor de huidige en de toekomstige generaties, enkel gewaarborgd kan worden wanneer men in elk handelen een optimaal evenwicht zoekt tussen economische ontwikkeling, sociale vooruitgang en ecologisch evenwicht. Het beginsel van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid en het participatiebeginsel zijn daarbij belangrijke uitgangspunten.

Het streven naar een meer duurzame ontwikkeling betreft in essentie een proces van maatschappelijke (sociale en persoonlijke) verandering en als belangrijk onderdeel daarvan een kwestie van attitude en dit zowel op Vlaams, Europees als mondiaal vlak. Het denken in termen van duurzame ontwikkeling betekent dan ook een verandering van paradigma, het aannemen van nieuwe visies en dergelijke. Het evolueren naar een duurzame ontwikkeling kan daarom niet beschouwd worden als een exclusieve taak van de overheid. Duurzame ontwikkeling betreft alle facetten van het maatschappelijke leven. Het behelst

daarom een proces dat enkel kan slagen wanneer alle betrokkenen daarin meewerken. Het is een proces van samenwerken aan duurzame ontwikkeling, ieder vanuit zijn/haar verantwoordelijkheden: de burger, het bedrijfsleven, de consument, de overheid in al haar geledingen en gelijke partners buiten Vlaanderen. Het is een beleids- en governanceproces met als doel houdingen, gedragingen en praktijken te veranderen van beleidsmakers, het bedrijfsleven, consumenten en meer algemeen burgers, waar maatregelen en acties genomen worden die gedragen en uitgevoerd worden door alle betrokkenen.

Binnen de Vlaamse context wordt het streven naar een duurzame ontwikkeling gedefinieerd als een streven naar een betere levenskwaliteit, niet alleen in Vlaanderen, maar ook in de rest van de wereld. Hierbij vindt een continu zoekproces plaats naar de best mogelijke integratie en coherentie van economische ontwikkeling, sociale vooruitgang en ecologisch evenwicht. Aandacht voor maatschappelijke participatie en de mondiale en langetermijneffecten zijn essentiële onderdelen van het denk- en handelingskader van duurzame ontwikkeling.

De wijze waarop Vlaanderen invulling geeft aan dat streven houdt rekening met de ontwikkelingen binnen het maatschappelijk en politiek draagvlak, maar de overheid moet op bepaalde vlakken continu blijven optreden als katalysator. De Vlaamse overheid ziet het als haar taak om duurzame ontwikkeling te stimuleren, te ondersteunen en vooral te zorgen voor afstemming binnen het eigen overheidsapparaat en met andere actoren en overheden. Vlaanderen heeft dus een eigen verantwoordelijkheid en sturende rol in het streven naar een duurzame ontwikkeling.

3.2. Doelstellingen

De voornaamste doelstelling van het ontwerp van decreet is het beleid voor duurzame ontwikkeling te bevorderen door het juridisch te verankeren en zodoende de continuïteit van het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling te verzekeren, alsook de nodige juridische onderbouw te bieden voor maatregelen en acties in het kader van een gecoördineerd beleid voor duurzame ontwikkeling.

Het ontwerp van decreet wil een solide politieke basis creëren om te kunnen wegen op onderhandelingen in nationale en internationale fora inzake thema's van duurzame ontwikkeling. Internationaal wil Vlaan-

deren het duurzame ontwikkelingsproces mee sturen en wil zij een voorbeeldfunctie vervullen voor andere landen. Anderzijds zal Vlaanderen instaan voor het vertalen van internationale en Europese engagementen en beslissingen naar het Vlaamse niveau.

Ten slotte is het een doelstelling van het decreet om te zorgen voor synergie en om meerwaarde te creëren door onderlinge afstemming en door het detecteren van beleidsopportunities. De noodzaak van de integratie van de drie dimensies van duurzame ontwikkeling vergt samenwerking tussen beleidsdomeinen en wijst op de behoefte om tot meer beleidscoherentie en onderlinge synergie te komen over de beleidsdomeinen heen. Beleidsafstemming binnen beleidsdomeinen en over beleidsdomeinen heen is ook noodzakelijk om te komen tot een geïntegreerde benadering van duurzame ontwikkeling.

Deze noodzaak van beleidsafstemming houdt interactie in tussen en binnen het politieke en het ambtelijke niveau, en tussen beleidsdomeinen.

Het meest aangewezen mechanisme voor de beleidsafstemming met betrekking tot het gevoerde beleid van duurzame ontwikkeling is het inclusief beleid. Hierbij is elke minister verantwoordelijk om in het eigen beleid duurzame ontwikkeling te realiseren binnen de krijtlijnen van een afgesproken beleidskader. Inclusief beleid betreft een minimale vorm van beleidscoördinatie met een maximale vrijheidsgraad voor elke invulling van dat beleid. De functioneel bevoegde ministers dragen de verantwoordelijkheid voor het behalen van de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen binnen hun beleidsdomein. De coördinatie is gericht op het maximaal nastreven van synergie en integratie tussen de economische, sociale en ecologische pijlers om te komen tot situaties waarbij een meerwaarde die wordt gecreëerd voor de ene pijler ook meerwaarden oplevert voor de twee andere pijlers.

De instrumenten die de Vlaamse overheid inzet om het proces van duurzame ontwikkeling te sturen, moeten voldoende flexibel zijn. De invulling van het begrip duurzame ontwikkeling, alsook de wetenschappelijke kennis daarover, is immers evolutief. Innovaties op het vlak van wetenschap en technologie, en wijzigingen in normen en waarden die gehanteerd worden door de bevolking, zijn voorbeelden van factoren die invulling geven aan het begrip. Dat benadrukt tevens het belang van de noodzaak van een periodieke maatschappelijke toetsing van het beleid ter zake.

Het ontwerp van decreet geeft invulling aan artikel 7bis van de Grondwet en biedt het fundament om het veranderingsproces voor duurzame ontwikkeling te verankeren.

Dit ontwerp van decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling biedt een kader voor continuïteit in de verdere uitbouw, verdieping en versterking van een gecoördineerd Vlaams beleid voor duurzame ontwikkeling. Dit moet leiden tot de invulling, verbetering en versterking van bestaande initiatieven en acties die genomen worden op de verschillende bestuursniveaus en op interbestuurlijk niveau. Het decreet biedt een basis voor de verdere uitwerking van instrumenten om in de beleidsvoering meer geïntegreerd te denken, om economische, sociale en ecologische aspecten met elkaar te verbinden.

4. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Alle bepalingen van het ontwerp van decreet gelden zowel voor gemeenschaps- als voor gewestaangelegenheden.

Artikel 2

Dit artikel geeft de definitie van duurzame ontwikkeling. Om duurzame ontwikkeling op gecoördineerde wijze te kunnen bevorderen, is het immers essentieel dat binnen de Vlaamse overheid eenzelfde eenduidige betekenis wordt gegeven aan het begrip duurzame ontwikkeling. Dit is ook belangrijk voor het noodzakelijke overleg met betrokkenen en partners met wie de Vlaamse overheid voor haar beleid op het vlak van duurzame ontwikkeling samenwerkt.

Voor de invulling en het normatieve kader van het concept duurzame ontwikkeling wordt als basis uitgegaan van de definitie die gehanteerd wordt in het Brundtlandrapport.

Die internationaal aanvaarde definitie houdt tot nu toe stand en biedt voldoende houvast om in de praktijk invulling te geven aan het concept, ongeacht vanuit welke invalshoek vertrokken wordt. De definitie omvat twee concepten, namelijk het concept 'behoefte', in het bijzonder de basisbehoeften van de armen in de wereld waaraan de hoogste prioriteit

gegeven moet worden. Het tweede concept is het idee van ‘beperkingen’ die als gevolg van de toestand van de beschikbare technologieën en de sociale organisatie gelegd worden op de draagkracht van de omgeving om in de huidige en toekomstige behoeften te voorzien. Daarnaast zijn ook de begrippen synergie en verandering essentiële onderdelen van het concept duurzame ontwikkeling (zie verder).

De omschrijving van duurzame ontwikkeling wordt in het ontwerp van decreet aangevuld met de normen en doelstellingen zoals bepaald in de Verklaring van Rio, Agenda 21, de politieke Verklaring van Johannesburg en het Implementatieplan van Johannesburg, die gelden als een verdere verduidelijking en invulling van het begrip. In de formulering van de definitie wordt het idee toegevoegd waarbij de drie pijlers van duurzame ontwikkeling, economische welvaart, sociale ontwikkeling en milieubescherming, samen moeten worden aangepakt. Het integratiebeginsel is een algemeen aanvaard principe en gold als een van de uitgangspunten van het Brundtlandrapport.

Belangrijk hierbij is de keuze voor de formulering ‘de integratie van en de synergie tussen’ de sociale, de ecologische en de economische dimensie. Met die woordkeuze wordt bevestigd dat duurzame ontwikkeling meer inhoudt dan een ‘evenwicht’ tussen die dimensies. Duurzame ontwikkeling legt immers de link tussen de begrippen en dimensies, waar dat spontaan onvoldoende gedaan wordt.

Het streven naar duurzame ontwikkeling betreft in essentie een proces van maatschappelijke verandering. Het is een beleids- en managementproces met als doel houdingen, gedragingen en praktijken te veranderen van beleidsmakers, bedrijfsleven en consumenten.

Duurzame ontwikkeling is in die zin in belangrijke mate een kwestie van attitude.

De definitie van duurzame ontwikkeling die wordt gehanteerd in het ontwerp van decreet stemt overeen met de Brundtland-definitie.

Dit artikel omschrijft tevens een aantal andere begrippen die kenmerkend zijn voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling. De toelichting van deze begrippen is opgenomen in de bespreking van artikel 4.

Artikel 3

Artikel 3 geeft de doelstelling van dit decreet. Het decreet beoogt de bevordering van duurzame ontwik-

keling. Om dit te realiseren legt het decreet het kader vast waarmee de continuïteit van het gecoördineerde Vlaams beleid inzake duurzame ontwikkeling en dat gericht is op samenwerking en op het bewerkstelligen van optimale synergieën wordt verzekerd. Hierbij is het opnemen van onze internationale verantwoordelijkheid door een eigen Vlaams internationaal optreden eveneens een doelstelling van het Vlaamse beleid voor duurzame ontwikkeling.

Het streven naar duurzame ontwikkeling moet over een lange termijn worden gezien. Het is daarom essentieel dat de continuïteit van de verdere uitbouw, verdieping en versterking van het beleid voor duurzame ontwikkeling juridisch wordt verankerd.

De coördinatie van het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling is gericht op het maximaal nastreven van integratie en synergie tussen de economische, sociale en ecologische pijlers om te komen tot situaties waarbij een meerwaarde die wordt gecreëerd voor de ene pijler ook meerwaarden oplevert voor de twee andere pijlers. Synergieën en meerwaarden kunnen gerealiseerd worden door onderlinge afstemming en samenwerking en door het detecteren van nieuwe beleidsopportunities. Het decreet geeft de noodzaak aan om meer geïntegreerd te denken, om economische, sociale en ecologische aspecten met elkaar te verbinden.

Artikel 4

Dit artikel geeft aan op welke wijze het beleid voor duurzame ontwikkeling binnen de Vlaamse overheid zal gevoerd worden. Het artikel legt vast dat het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling inclusief, gecoördineerd en participatief is.

– Inclusief beleid

De keuze voor een inclusief beleid voor duurzame ontwikkeling is gemaakt in de eerste Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling. Inclusief beleid betreft een gecoördineerd beleid waarbij een afgesproken beleidslijn door elke minister op eigen wijze vertaald wordt naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein conform de bepalingen zoals voorzien in artikel 2 van het decreet. Elke minister heeft bijgevolg expliciet de verantwoordelijkheid voor het uitstippelen en bepalen van een beleid voor duurzame ontwikkeling voor zijn/haar bevoegdheden en dit binnen een algemeen coördinerend beleidskader. Elke minister neemt daarbij zelf maatregelen om de doelstellingen

van het algemeen beleidskader te realiseren, waarbij geïntegreerd werken tussen de beleidsdomeinen de leidraad is. Een aantal initiatieven zullen ook gecoördineerd moeten verlopen op het niveau van de volledige Vlaamse Regering, omdat ze verschillende dan wel alle bevoegdheidsdomeinen doorkruisen.

De belangrijkste kritieke succesfactor bij beleidsafstemming over alle beleidsdomeinen heen is dat er niet enkel goede afspraken gemaakt moeten worden over de aard, de werkmethode, het streefdoel, de diepgang en de mechanismen van de beleidsafstemming, maar vooral dat er een engagement van alle betrokken partijen nodig is om die afspraken ook daadwerkelijk te implementeren in alle fasen van de beleids- en beheerscyclus. Of omgekeerd, als er in de beleidsafstemming op het politieke of ambtelijke niveau afspraken gemaakt worden die niet realiseerbaar zijn in een van de fasen van de beleids- en beheerscyclus, dan worden alle verdere stappen die op basis van die afspraken gezet worden, per definitie ondoelmatig en ondoeltreffend. Inclusief beleid is dus een modus van beleidsafstemming zonder centrale sturing van de beleidsuitvoering.

Een voorbeeld bij de Vlaamse overheid van een methode voor het voeren van een inclusief beleid is het gebruik van de open coördinatiemethode. Dat is een werkwijze om tussen de beleidsmakers uit de verschillende beleidsdomeinen gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren vast te leggen, waarna de verschillende partners vrij kunnen bepalen hoe ze die doelstellingen binnen hun eigen beleidsdomeinen zullen nastreven en realiseren. Daarnaast omvat de methode ook een periodieke monitoring, evaluatie en ‘peer review’, zodat de verschillende beleidsdomeinen van elkaar kunnen leren.

– Gecoördineerd beleid

Los van het feit dat elke minister zelfstandig kan optreden binnen zijn/haar beleidsdomein, moet gegarandeerd worden dat alomvattende en gecoördineerde beleidsdoelstellingen (op Vlaams niveau) op het vlak van duurzame ontwikkeling uitgewerkt en goedgekeurd worden, moet de realisatie van de beleidsdoelstellingen bewaakt worden, moet de beleidsafstemming tussen de verschillende betrokken beleidsdomeinen verzekerd worden, moet er gezorgd worden voor proactieve stellingnames en acties binnen de Belgische context (federaal en intergewestelijk), op Europees en mondiaal vlak en moet de vertaling gebeuren van internationale en Europese

engagements inzake duurzame ontwikkeling naar het Vlaamse beleid.

Het beleid duurzame ontwikkeling dient gecoördineerd te worden door een beleid dat de samenhang in de diverse beleidsdomeinen met het oog op duurzame ontwikkeling bevordert, ondersteuning biedt aan het beoogde duurzame ontwikkelingsproces en instaat voor een solide Vlaamse vertegenwoordiging in internationale en nationale fora.

De minister bevoegd voor de coördinatie van het beleid duurzame ontwikkeling wordt aangewezen als ‘verslaggever’, wordt belast met de gecoördineerde rapportering over de diverse beleidsinitiatieven en is de initiator van het beleidsdomeinoverschrijdende overleg. Daarenboven kan hij voor sturing zorgen op een aantal bestuurlijke aspecten, evenals op een beperkt aantal inhoudelijke onderwerpen die niet of onvoldoende afgestemd zijn.

De Vlaamse minister bevoegd voor de coördinatie van het beleid duurzame ontwikkeling, is bij voorkeur de minister-president, in zijn rol als voorzitter van de Vlaamse Regering. Hij is belast met het afstemmen, stimuleren en ondersteunen van het beleid duurzame ontwikkeling binnen de Vlaamse overheid. Die coördinerende minister moet er dus voor zorgen dat voor het beleidsthema duurzame ontwikkeling een coherent en consistent Vlaams beleid wordt uitgebouwd. Voor de voorbereiding van het beleid duurzame ontwikkeling binnen de Vlaamse overheid zal de bevoegde minister ondersteund worden door een administratief instrument dat afstemming, terugkoppeling en standpuntbepalingen mogelijk maakt met alle beleidsdomeinen.

Bij de uitwerking van een gecoördineerd en inclusief beleid inzake duurzame ontwikkeling is het eveneens raadzaam gebruik te maken van beschikbare informatie en instrumenten van en binnen de Vlaamse overheid. Zo bijvoorbeeld zou de effectbeoordeling in de Vlaamse RIA's (reguleringsimpactanalyse) kunnen gebruikt worden om te rapporteren over effecten die een weerslag hebben op economisch, milieu- of sociaal vlak. Verder onderzoek zal uitwijzen of en hoe hiervan gebruik moet worden gemaakt. De RIA-methode is door het Vlaams Parlement ondersteund door een met redenen omklede motie goedgekeurd op 31 januari 2007.

Er zal worden onderzocht of, hoe en in welke mate er behoefte is om belangrijke beslissingen van de

Vlaamse Regering vooraf te beoordelen en te evalueren op hun effecten op het vlak van duurzame ontwikkeling, en hoe daaraan decretaal en/of via een uitvoeringsbesluit eventueel invulling kan worden gegeven.

– Participatief beleid

Het artikel bepaalt ook dat het beleid duurzame ontwikkeling een participatief beleid is. Participatie is één van de belangrijke beginselen van de Rio-verklaring die als uitgangspunten dienen voor een beleid van duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is immers een ‘shared responsibility’. Streven naar duurzame ontwikkeling is niet alleen een opdracht voor de overheid, maar ook voor consumenten, bedrijven enzovoort. Het is een proces van samenwerken aan duurzame ontwikkeling, ieder vanuit zijn/haar verantwoordelijkheden. Een participatief en inclusief beleid vereist dan ook een versterkte samenwerking met actoren, zowel binnen als buiten de overheid.

Het beleid is pas effectief als ook andere actoren (consumenten, bedrijven) deelnemen aan het veranderingsproces. Er moet met andere woorden sprake zijn van ‘multi-actorsetting’ waarbij een grote rol is weggelegd voor stakeholders, zoals het middenveld, werkgeversorganisaties, vakbonden, belangengroepen, niet-gouvernementele organisaties, de burgers, de lokale bevolking, de academische wereld en de media.

Een maatschappelijk verantwoord beleid inzake duurzame ontwikkeling wordt dus voornamelijk gerealiseerd via een brede (maatschappelijke) participatie. Participatie wordt ook beschouwd als onderdeel van de vierde dimensie van duurzame ontwikkeling, zijnde de bestuurlijke dimensie of de procespijler van duurzame ontwikkeling. Vanuit een instrumenteel perspectief is een brede participatie aan te raden om de uitvoering van het beleid meer aanvaardbaar en dus gemakkelijker te maken. Meer participatie verhoogt eveneens het democratische en representatieve karakter van het beleid.

Er bestaat een hoge graad van consensus over het belang van participatie van het middenveld of de zogenaamde stakeholders en belangengroepen om vooruitgang te boeken op het vlak van duurzame ontwikkeling. Agenda 21 somt een aantal van de belangrijke middenveldorganisaties (Major Groups) op: vrouwenorganisaties, jongerenorganisaties,

migrantenorganisaties, ngo's, vakbonden, werkgevers en landbouworganisaties. Daarnaast mogen ook het bedrijfsleven, de wetenschappelijke wereld, de technologische gemeenschap niet uit het oog verloren worden als belangrijke maatschappelijke groepen. Om maatschappelijke participatie te bevorderen is een actieve communicatie met en sensibilisering van die groepen een belangrijke taak van en uitdaging voor de overheid.

In het Implementatieplan van Johannesburg wordt aanbevolen de effectieve betrokkenheid van de civiele maatschappij in de implementatie van Agenda 21 te verhogen en op alle bestuurlijke niveaus meer transparantie en publieke participatie te organiseren. Participatie gaat dus verder dan de georganiseerde samenleving. Elke burger-consument moet bij het proces betrokken worden.

Binnen de triade overheid-marktactoren-civiele maatschappij is een belangrijke taak weggelegd voor de overheid om netwerkvorming tussen de verschillende relevante maatschappelijke actoren te stimuleren, te faciliteren en te ondersteunen.

– Basiselementen voor een beleid duurzame ontwikkeling

Artikel 4 vermeldt de taken die de Vlaamse Regering ten minste moet opnemen voor het voeren van een inclusief, gecoördineerd en participatief beleid voor duurzame ontwikkeling:

- 1° het proces van voorbereiding, opmaak, uitvoering, rapportering en evaluatie van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, zoals bedoeld in artikel 5;
- 2° het beleidsdomeinoverschrijdend overleg binnen de Vlaamse overheid;
- 3° de betrokkenheid van en het overleg met de maatschappelijke actoren;
- 4° de vertaling van het Europees en het internationaal beleid inzake duurzame ontwikkeling naar het Vlaamse beleid en de gecoördineerde Vlaamse standpuntbepaling binnen Europese en internationale fora van duurzame ontwikkeling;
- 5° het overleg en de samenwerking met het federaal bestuursniveau en het bestuursniveau van de

gemeenschappen en gewesten inzake duurzame ontwikkeling;

- 6° het overleg en de samenwerking met het gemeentelijk en provinciaal bestuursniveau bij de ontwikkeling en de uitvoering van het Vlaamse duurzame-ontwikkelingsbeleid en de ondersteuning van het gemeentelijke en provinciale beleid duurzame ontwikkeling;
- 7° de wetenschappelijke onderbouwing van het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling.

De Vlaamse Regering heeft de verantwoordelijkheid om invulling te geven aan deze taken. Hiervoor is het nodig om naast mechanismen voor de afstemming op het niveau van de Vlaamse Regering met betrekking tot de beleidsbepaling en -sturing, ook te voorzien in instrumenten voor de beoogde afstemming en het overleg op ambtelijk niveau met betrekking tot de beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

- 1° Het proces inzake de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling

Dit proces wordt verduidelijkt in artikel 5 in de artikelsgewijze toelichting.

- 2° Het beleidsdomeinoverschrijdend overleg binnen de Vlaamse overheid

- Afstemming en overleg op ambtelijk niveau (beleidsvoorbereiding en -uitvoering)

De coördinatie van het Vlaamse beleid inzake duurzame ontwikkeling op administratief niveau wordt in de huidige context als volgt uitgewerkt:

- a) het ondersteunt en stimuleert de Vlaamse beleidsvoering binnen de diverse beleidsdomeinen;
- b) het legt horizontale verbanden tussen de beleidsdomeinen;
- c) het pakt verticale afstemming tussen verschillende bestuursniveaus aan;
- d) het biedt een leidraad voor de afstemming van de verschillende initiatieven of maat-

regelen, genomen binnen de beleidsdomeinen;

- e) het is belast met de voortgangscntrole en de rapportering van het gevoerde beleid;
- f) het is belast met de interne en externe communicatie over duurzame ontwikkeling.

De ambtelijke beleidsdomeinoverschrijdende werkgroep Duurzame Ontwikkeling (WGDO) is een goed instrument op ambtelijk niveau voor die beoogde afstemming en beleidsvoorbereiding, mits de ambtelijke werkgroep is samengesteld uit werkelijk gemandateerde vertegenwoordigers van alle beleidsdomeinen, die een voldoende hoog niveau bezitten om te wegen binnen hun beleidsdomeinen en tegelijk inhoudelijk mee verantwoordelijkheid op zich nemen voor de werkzaamheden. Die werkgroep heeft als opdracht het beleidsdomeinoverschrijdende overleg binnen de Vlaamse overheid te structureren, standpunten namens de Vlaamse overheid voor te bereiden enzovoort.

De ambtelijke werkgroep moet daarbij de volgende taken op zich nemen:

- a) een beleidsondersteunende bijdrage leveren, over beleidsdomeinen heen, over de strategie en over de grote operationele projecten. De coördinerende minister zorgt voor verdere beleidsafstemming en beleidsbepaling op het politieke niveau;
- b) een forum opzetten voor informatie-uitwisseling en overleg over ontwikkelingen in de beleidsuitvoering in Vlaanderen, over wat er leeft in het middenveld en dergelijke en over Europese en internationale ontwikkelingen;
- c) instaan voor de afstemming en samenwerking met andere beleidsdomeinen en met de andere bestuursniveaus;
- d) instaan voor beleidsafstemming over de standpunten die door Vlaanderen ingenomen worden in internationale fora en afspraken maken over de Vlaamse vertegenwoordiging;

- e) instaan voor de geconsolideerde voortgangsrapportering aan de Vlaamse Regering;
- f) ondersteunen van de adviesverlening voor de toekenning van subsidies vanuit het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling.

De minimale bepalingen inzake de samenstelling, taakstelling en werking van de ambtelijke werkgroep zullen in het uitvoeringsbesluit bij het decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling worden vastgelegd.

- Een administratieve entiteit voor de aansturing van de coördinatie

Een dergelijk beleidsdomeinoverschrijdend overleg wordt bij voorkeur aangestuurd door een administratieve entiteit Duurzame Ontwikkeling die niet onder één (verticaal) beleidsdomein valt. Die entiteit is tevens belast met de continue verbetering van de overheidsprocessen die noodzakelijk zijn voor een duurzame ontwikkeling van Vlaanderen. Die entiteit heeft als belangrijkste taken:

- a) een motorfunctie vervullen voor de werking van de WGDO met een sturende, beleids-ondersteunende en faciliterende rol;
- b) beleidsondersteuning bieden aan de coördinerende minister op het vlak van:
 - subsidiebeleid, met betrokkenheid van de WGDO;
 - strategie, beleidsnota's, beleidsbrieven, piste operationele projecten, monitoring en voortgangsrapportering;
- c) het beleid uitvoeren:
 - subsidiedossiers, met betrokkenheid van de WGDO;
 - interne en externe communicatie;
 - contactpunt voor verschillende internationale en nationale fora waar het algemene beleid voor duurzame ontwikkeling wordt onderhandeld;

- praktisch uitvoeren van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling.

De Vlaamse Regering kan de samenstelling en de werking van het administratieve overleg nader bepalen en waakt erover dat de entiteit op elk moment voldoende capaciteit en functionele autoriteit bezit.

Met het oog op de continue verbetering van de overheidsprocessen kan een duurzaamheids-maturiteitsmodel (DoMa) worden uitgewerkt dat de toepassing van duurzame ontwikkeling als beleidsconcept in de diverse administratieve entiteiten binnen de Vlaamse overheid moet bevorderen.

- 3° De betrokkenheid van en het overleg met de maatschappelijke actoren

Dit wordt nader toegelicht in de toelichting van artikel 5, §2, en in artikel 6.

- 4° De afstemming en samenwerking met andere bestuursniveaus

Het subsidiariteitsbeginsel is het uitgangspunt voor alle vormen van ondersteuning en stimulering van afstemming en samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus.

Lokale besturen worden zowel mondiaal als in Vlaanderen erkend als de motor van een lokaal beleid voor duurzame ontwikkeling, onder meer via de lokale Agenda 21. Daarom is de samenwerking met en de betrokkenheid van de gemeentelijke en provinciale bestuursniveaus bij de ontwikkeling en uitvoering van een beleid voor duurzame ontwikkeling in Vlaanderen cruciaal.

De gemeentelijke en provinciale overheden vormen de bestuurslaag die het dichtst bij het volk staat, en als zodanig spelen zij een wezenlijke rol bij het opvoeden en mobiliseren van het publiek, en het gehoor geven daaraan, ter bevordering van duurzame ontwikkeling (Agenda 21, hoofdstuk 28). Daarom is het de taak van de Vlaamse Regering om stimulansen en ondersteuning te geven aan het lokaal en provinciaal beleid inzake duurzame ontwikkeling. Ook voor deze taak is afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen aangewezen.

Ook moet de Vlaamse Regering in overleg met deze overheden het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling ontwikkelen en hen betrekken in de uitvoering.

Daarnaast is het belangrijk dat wordt samengewerkt en overlegd met de andere deelstaten op intergewestelijk niveau en met de federale overheid. In dit verband is het wenselijk dat de verschillende beleidsniveaus leren van elkaars methoden van aanpak en ervaringen over de effectenbeoordeling en het integreren van de duurzame ontwikkeling in het overheidsbeleid.

Het is tevens essentieel dat voldoende aandacht wordt geschonken aan de ontwikkelingen rond duurzame ontwikkeling op Europees en internationaal niveau.

Op Europees en internationaal niveau is het de taak van de Vlaamse Regering om te zorgen voor een adequate vertaling van het Europees en het internationaal beleid inzake duurzame ontwikkeling naar het Vlaamse beleid. Anderzijds staat de Vlaamse Regering in voor de gecoördineerde standpuntbepaling binnen de Europese en internationale fora van duurzame ontwikkeling. Het is de ambitie van de Vlaamse Regering om te wegen op onderhandelingen in nationale en internationale fora inzake thema's van duurzame ontwikkeling. Internationaal wil Vlaanderen het duurzame ontwikkelingsproces immers mee sturen en wil zij een voorbeeldfunctie vervullen voor andere landen.

Het streven naar duurzame ontwikkeling betreft op deze wijze een 'multi-levelgovernanceproces', waarbij alle bestuurslagen, namelijk op internationaal, Europees, nationaal, regionaal, provinciaal en lokaal niveau, betrokken worden. Duurzame ontwikkeling is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij elk bestuursniveau vanuit de eigen verantwoordelijkheid bijdraagt aan het bereiken van een duurzame samenleving.

5° De wetenschappelijke onderbouwing van het Vlaams beleid

Meer aandacht moet gaan naar de rol van wetenschap en technologie in zaken van algemeen belang, zowel bij de communicatie naar de burger als op het niveau van de besluitvorming. Dat is ook van belang in het domein van duurzame

ontwikkeling. Er moet geïnvesteerd worden in een goed en uitgebreid samenwerkingsverband tussen relevante maatschappelijke actoren en de wetenschappelijke gemeenschap. Dat partnerschap zorgt voor betere communicatie en samenwerking, waardoor het beleid en de implementatie van programma's ondersteund wordt door wetenschappelijke en technologische informatie en kennis en de wetenschappelijke wereld meer voeling krijgt met het beleid.

Er moeten gunstige voorwaarden gecreëerd worden om vorming en onafhankelijk onderzoek op het vlak van duurzame ontwikkeling te verbeteren. Bestaande multidisciplinaire benaderingen moeten worden versterkt en meer interdisciplinaire studies moeten worden ontwikkeld door de wetenschappelijke en technologische gemeenschap en door de beleidsmakers, met medewerking van het grote publiek, om leiderschap en praktische knowhow te verschaffen aan het concept van duurzame ontwikkeling.

Eén van de genomen initiatieven waarmee de Vlaamse Regering de beleidsvoering inzake duurzame ontwikkeling een betere wetenschappelijke onderbouwing wil geven is de erkenning van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. Het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling ging van start op 1 januari 2007 en loopt tot eind 2011. Het steunpunt is samengesteld uit vier Vlaamse onderzoeksgroepen – met expertise inzake duurzame ontwikkeling – die verbonden zijn aan drie Vlaamse universiteiten. Het onderzoek dat uitgevoerd wordt is beleidsdomeinoverstijgend.

De basisonderzoeksdoelstellingen van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling zijn:

- 1° de bestaande capaciteit in Vlaanderen inzake wetenschappelijk onderzoek, relevant voor een coördinerend beleid met betrekking tot duurzame ontwikkeling verzamelen en verder versterken;
- 2° het wetenschappelijk onderzoek verankeren, verdiepen en verruimen;
- 3° aansluiten bij relevante nationale en internationale onderzoeksnetwerken, onder andere door internationaal onderzoek aan te trekken vanuit het steunpunt, eventueel in samenwerking met andere partners waar nodig, nuttig en wenselijk;

- 4° een bijdrage leveren aan de versterking en veruiming van het draagvlak voor duurzame ontwikkeling door aan wetenschappelijke, maatschappelijke en beleidsdebatten deel te nemen.

Om ook internationaal bij te dragen tot duurzame ontwikkeling is het belangrijk om de wetenschappelijke kennis en knowhow te exporteren naar het buitenland, eventueel in het kader van de Vlaamse externe betrekkingen (onder andere ontwikkelingssamenwerking). Dat engagement werd eveneens opgenomen in het Implementatieplan van Johannesburg.

Artikel 5

§1. Dit artikel legt de Vlaamse Regering op een Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling uit te werken die coherent is en alle beleidsdomeinen bestrijkt. De opmaak van een Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling is de decretale verankering van de internationaal genomen engagementen. Een dergelijke strategie is nodig voor de beoogde stimulering en afstemming van het beleid en moet bijgevolg coherent en beleidsdomeinoverschrijdend zijn. De strategie duurzame ontwikkeling wordt bepaald in een strategienota, die het belangrijkste formele ijkpunt voor de strategie is en waar de focus ligt op de formulering van een visie en langetermijndoelstellingen, die vervolgens in regulier beleid (plannings- en besluitvormingsinstrumenten) moeten doorwerken en verder moeten worden geoperationaliseerd.

Binnen de aanpak van de Vlaamse strategie worden prioriteiten gelegd om ervaring op te doen en kennis op te bouwen met het voeren van een gecoördineerd beleid voor duurzame ontwikkeling in Vlaanderen, maar bovenal om een stevige bijdrage te leveren aan een mentaliteitsverandering, aan een bewustwording van aspecten van duurzame ontwikkeling en het ontwikkelen van een nieuwe denk- en handelingsvisie ten aanzien van overheid, bedrijfsleven en consument.

Deze strategie bevat zowel een langetermijnvisie en -doelstellingen, als korte termijndoelstellingen samen met de prioritaire beleidsopties en acties te realiseren binnen de regeerperiode.

Gelet op de doelstelling van het beleid duurzame ontwikkeling is het noodzakelijk dat de Vlaamse Regering een langetermijnvisie uittekent voor het te

volgen beleid op het vlak van duurzame ontwikkeling. Voor het streven naar duurzame ontwikkeling moet een periode van 30 à 50 jaar in ogenschouw worden genomen. Het is dan ook het opzet om langetermijnscenario's voor diverse thema's die van belang zijn voor duurzame ontwikkeling uit te werken en in de Vlaamse strategienota op te nemen. Vanuit dat perspectief zal ook worden onderzocht in welke mate het beleid en de strategie duurzame ontwikkeling kan convergeren met andere brede beleidsprocessen binnen de Vlaamse overheid met een langetermijnkarakter zoals Vlaanderen In Actie en het Pact van Vilvoorde.

De OESO heeft richtlijnen uitgevaardigd om strategieën duurzame ontwikkeling te ontwerpen. Zo zou elke strategie aan de volgende criteria moeten beantwoorden:

- een aanpak die mensen (vooral kwetsbare groepen) centraal plaatst;
- consensus over de langetermijnvisie;
- een allesomvattende strategie met een zo groot mogelijke integratie van economische, sociale en ecologische doelstellingen;
- gerichte doelstellingen en duidelijke, budgettaire prioriteiten;
- gebaseerd op een allesomvattende en betrouwbare analyse van de huidige situatie en van verwachte trends en risico's;
- de incorporatie van een continu proces van monitoring (met duidelijk geïdentificeerde indicatoren), evaluatie en aanpassing;
- een overheidsengagement van hoog niveau en invloedrijke instellingen;
- voortbouwend op bestaande mechanismen en strategieën;
- efficiënte participatie van alle stakeholders;
- een link tussen bestuursniveaus;
- voldoende capaciteit op alle niveaus.

De Vlaamse Regering keurde de eerste Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling goed op 20 juli 2006.

De ondertekening daarvan gebeurde op 28 september 2006. Gezien de langtermijnvisie en -doelstellingen die opgenomen zijn in deze strategie is het belangrijk dat de continuïteit van deze strategie wordt gewaarborgd. Het is daarom niet de bedoeling dat de strategienota Duurzame Ontwikkeling bij elke nieuwe legislatuur volledig wordt herschreven. Noodzakelijke actualisatie moet gebaseerd worden op de evaluatie van de vorige strategienota, op nieuwe strategische keuzen van de aantredende Vlaamse Regering zoals vastgelegd in het regeerakkoord en beleidsnota's en op internationale bevindingen en ontwikkelingen. Voor een goede evaluatie van het beleid moet een continu proces van monitoring worden voorzien. De administratie staat in voor de voorbereiding van de evaluatie van het gevoerde beleid en de analyse van de situatie en trends.

Naast de langetermijnvisie en -doelstellingen geeft de strategienota aan welke de operationele doelstellingen op korte termijn zijn, evenals de prioritaire beleidsopties en acties voor de lopende regeerperiode. Dit kan zowel slaan op de inhoudelijke doelstellingen als op de bestuurlijke of procesdoelstellingen. Het is belangrijk dat in elke legislatuur, na de evaluatie van de Vlaamse strategienota op het einde van de vorige legislatuur nieuwe of geactualiseerde doelstellingen worden opgenomen. Op die manier kan ook het engagement rond duurzame ontwikkeling gedurende een regeerperiode worden verduidelijkt.

Met het oog op een coherent en consistent beleid voor duurzame ontwikkeling moeten de operationele kortetermijndoelstellingen en de prioritaire beleidsopties en acties aansluiten bij de afspraken uit het regeerakkoord en de doelstellingen van de diverse beleidsnota's, relevant voor duurzame ontwikkeling. Deze doelstellingen worden aangevuld met de doelstellingen die voortvloeien uit de onderlinge afstemming van deze doelstellingen. Daarnaast is het aangewezen dat via het overleg tussen de beleidsdomeinen op administratief niveau, via de ambtelijke beleidsdomeinoverschrijdende werkgroep, een administratieve bijdrage wordt aangeleverd vóór elk nieuw regeerakkoord, vanuit de ambities van de Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling. Deze bijdrage wordt mede gebaseerd op insteken die door de administraties ten behoeve van het nieuwe regeerakkoord worden aangeleverd. Deze werkwijze garandeert dat het beleid inzake duurzame ontwikkeling samen spoort met het beleid gevoerd binnen de beleidsdomeinen.

Een belangrijk aandachtspunt bij de opmaak van de strategienota is dat er een duidelijke taakverdeling

komt tussen de analytische en de beleidsmatige lussen ervan.

§2. De Vlaamse Regering wil komen tot een breed eigenaarschap van de Vlaamse strategie Duurzame Ontwikkeling. Op die manier kunnen maatschappelijke actoren en andere besturen ook een rol opnemen in de uitvoering van de strategie. Daarvoor moet er niet alleen maar betrokkenheid worden georganiseerd.

Om een breed eigenaarschap van de strategienota te verzekeren is essentieel dat de strategienota Duurzame Ontwikkeling ook voldoende gedragen en overlegd is. Daarom maakt de Vlaamse Regering de strategienota op in overleg met de verschillende bestuursniveaus en de maatschappelijke actoren. In artikel 6 wordt het overleg met de maatschappelijke actoren nader bepaald.

Duurzame ontwikkeling vergt niet enkel een maatschappelijke verandering op Vlaams niveau, maar ook op Europees en mondiaal vlak, wat zich ook vertaalt in een samenwerking van de maatschappelijke actoren en de overheid met partners buiten Vlaanderen.

§3. Bij het uitstippelen van het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling is het omwille van haar strategisch karakter ook aanbevolen om de relevante strategische adviesraden te consulteren.

Beslissingen in het kader van duurzame ontwikkeling betreffen veelal beleidskeuzen die genomen moeten worden op basis van eerder normatieve oordelen over een toekomst op de lange termijn. Het consulteren van organen waar brede maatschappelijke bewegingen in vertegenwoordigd zijn, is in dat opzicht aangewezen. Strategische adviesraden van de Vlaamse overheid bestaan uit vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld, al dan niet aangevuld met onafhankelijke deskundigen. Strategische adviesraden kunnen onderling ook samenwerken en samen advies uitbrengen (decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, artikel 17).

Voor het algemene beleid inzake duurzame ontwikkeling lijkt het wenselijk over te gaan tot gezamenlijke adviezen of consultaties. Dat versterkt enerzijds het engagement voor duurzame ontwikkeling, anderzijds leidt het tot meer coherente beleidsadviezen.

Paragraaf 3 bepaalt dat de Vlaamse Regering het ontwerp van Vlaamse strategienota in ieder geval voorlegt aan de Sociaal-Economische Raad van

Vlaanderen, de Milieu- en Natuurraad, en de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen. Op deze wijze wordt er naast de ecologische, sociale en economische dimensie ook een verzekerde vertegenwoordiging van de Noord-Zuiddimensie in de advisering bekomen.

De tekst voorziet in de mogelijkheid dat ook andere betrokken strategische adviesraden op eigen initiatief advies verlenen.

§4. Om het gedeelde eigenaarschap van de nota Duurzame Ontwikkeling te onderschrijven is het belangrijk dat de Vlaamse Regering de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling niet alleen goedkeurt, maar ook meedeelt aan het Vlaams Parlement.

Het overleg en de onderhandelingen met de maatschappelijke actoren en de bestuursniveaus, zoals bepaald in §§2 en 3 van dit artikel vraagt voldoende tijd. Daarom wordt voorgesteld dat de strategienota uiterlijk tien maanden na het aantreden van een nieuwe regering wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

§5. Door de toevoeging dat de strategie steeds kan worden herzien wordt voldoende flexibiliteit ingebouwd. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat er een afzonderlijke herziening gebeurt over een langetermijnvisie en langetermijndoelstellingen en de operationele kortetermijndoelstellingen en -acties. Dit maakt het tevens mogelijk dat een afzonderlijke herziening gebeurt om bijvoorbeeld de bestuurlijke of procesdoelstellingen bij te sturen. Dit maakt het ten slotte ook mogelijk om met betrekking tot specifieke deelaspecten van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling meer gedetailleerde deelstrategieën of -processen uit te werken.

Artikel 6

In dit artikel wordt het overleg met gemeenten, provincies en maatschappelijke actoren in alle fasen van de ontwikkeling en uitvoering van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling juridisch vastgelegd. De strategie zal samen met de Vlaamse Regering worden besproken, goedgekeurd en opgevolgd door deze actoren en bestuursniveaus. Op die manier kan het middenveld ook haar rol opnemen bij de uitvoering van de strategie.

De wijze waarop het overleg met de maatschappelijke actoren zal worden georganiseerd wordt nader

bepaald. Er wordt een overleggroep samengesteld met vertegenwoordigers van economische actoren en maatschappelijke groepen uit het middenveld waaronder op zijn minst vertegenwoordigers moeten zijn van:

- de werkgevers;
- de werknemers;
- de milieuorganisaties;
- de derdewereldorganisaties;
- de consumentenorganisaties;
- de duurzame-ontwikkelingsorganisaties, die tevens de belangen verdedigen van tal van organisaties die werken rond aspecten van duurzame ontwikkeling.

De actoren en organisaties die zeker uitgenodigd worden voor overleg kunnen in grote mate de spreekbuis zijn voor de economische, ecologische, sociale en de Noord-Zuidaspecten van duurzame ontwikkeling. Dit waarborgt het noodzakelijk evenwicht binnen het overleg.

De eerste Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling is vertrokken van een brede consultatieprocedure van middenveldorganisaties, de wetenschappelijke wereld en relevante adviesorganen. Op basis daarvan werd een eerste conceptnota opgemaakt. Vervolgens is er schriftelijk advies gevraagd over deze conceptnota aan een aantal middenveldorganisaties en aan gemeenten en provincies. Op basis van deze adviesronde werd een ontwerpnota voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

Bij de principiële goedkeuring van die ontwerpnota door de Vlaamse Regering werd beslist om een klankbordgroep samen te stellen uit een twaalfstal vertegenwoordigende middenveldactoren. Aan deze klankbordgroep, die werd aangevuld met een vertegenwoordiging van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSg) en de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) werd een advies gevraagd over de ontwerpnota. De bekomen adviezen hebben samen met de bespreking van de teksten in de klankbordgroep geleid tot een bijsturing van de ontwerpnota, die afwisselend besproken werd in de Vlaamse Regering en dan weer met de middenveldorganisaties. Finaal werd nog een laatste terugkoppeling gemaakt met de middenveldorganisaties om iedereen op

dezelfde lijn te krijgen. Het resultaat van dit proces is dat de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling op 28 september 2006 definitief werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering én mede ondertekend werd door de twaalf middenveldorganisaties, VVSG en VVP.

Artikel 7

Het bevorderen van de toepassing van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen kan niet zonder een aanvullende input van financiële middelen.

Het Vlaamse duurzame-ontwikkelingsbeleid beschikt over een eigen programma binnen de algemene uitgavenbegroting. De besteding van de financiële middelen binnen dat begrotingsprogramma beantwoordt aan de doelstellingen van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling en de Vlaamse beleidsprioriteiten.

De invoeging van deze financiële basis is er vooral op gericht een decretale basis te leveren waardoor in een latere fase een semigereguleerd subsidiekader kan worden uitgewerkt voor werkingssubsidies en/of projectsubsidies. Daarbij wordt er voor geopteed om een zo ruim mogelijke invulling te kunnen geven aan de aanwending van de subsidies. De verdere specificering zal het voorwerp uitmaken van verdere besprekingen. Hierin moet ook de afstemming met andere subsidies en steunmaatregelen worden bepaald. Bij deze verdere specificering zullen waarborgen ingebouwd worden om dubbele subsidiëring te vermijden.

Aangezien het streven naar een duurzame samenleving een samenwerking betreft tussen de Vlaamse Regering en andere bestuursniveaus en middenveldorganisaties, moet de Vlaamse Regering bij die partners en betrokkenen de nodige financiële impulsen kunnen geven binnen het gewenste veranderingsproces naar een duurzame samenleving. Dit ontwerp van decreet bepaalt dan ook dat de Vlaamse Regering (in de praktijk de minister bevoegd voor de coördinatie inzake duurzame ontwikkeling), binnen de beschikbare begrotingskredieten van dit programma, subsidies kan verlenen aan gemeentelijke en provinciale overheden en aan organisaties voor de ondersteuning van projecten en activiteiten. Organisaties dienen hier ruim te worden begrepen. Centraal in deze activiteiten staat het vernieuwend karakter van de initiatieven en de voorbeeldfunctie voor een brede doelgroep.

Conform de principes van duurzame ontwikkeling dienen de ondersteunde activiteiten minstens te voldoen aan volgende randvoorwaarden:

- ze bestrijken de economische, ecologische en sociale dimensie;
- ze komen tot stand op participatieve wijze;
- ze houden rekening met het langetermijnperspectief.

De Vlaamse overheid kan zowel projectsubsidies als algemene werkingssubsidies verlenen. Subsidies kunnen bijgevolg zowel betrekking hebben op activiteiten die qua opzet, doelstelling en in de tijd kunnen worden afgebakend, als op structurele activiteiten met een continu en permanent karakter.

Uiteraard worden ook op andere begrotingsprogramma's financiële middelen ingezet voor initiatieven inzake duurzame ontwikkeling en dienen in andere subsidiemogelijkheden van de Vlaamse overheid de kansen voor duurzame ontwikkeling benut.

Daarnaast heeft de Vlaamse overheid reeds de mogelijkheid om op basis van de huidige wetgeving (artikel 32 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003) participaties te nemen in andere rechtspersonen, voor zover dat niet met een bevoegdheidsoverdracht gepaard gaat. Het is bijgevolg niet nodig in een bijzondere decretale machtiging te voorzien voor participaties van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap inzake duurzame ontwikkeling.

Artikel 8

Dit artikel bepaalt dat de Vlaamse Regering nadere regels zal vaststellen, die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan dit decreet.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

VOORONTWERP VAN DECREET

VOORONTWERP VAN DECREET

ter bevordering van duurzame ontwikkeling

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister-president van de Vlaamse Regering;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De minister-president van de Vlaamse Regering is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° duurzame ontwikkeling: een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftetevoorziening van toekomstige generaties in gevaar te brengen, waarbij aandacht gegeven wordt aan de integratie van en de synergie tussen de sociale, de ecologische en de economische dimensie, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften;
- 2° inclusief beleid: het beleid waarbij een door de Vlaamse Regering afgesproken transversale beleidslijn door elke Vlaamse minister op eigen wijze vertaald wordt naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein;
- 3° gecoördineerd beleid: het beleid dat binnen de Vlaamse overheid wordt afgestemd met het oog op coherentie en consistentie;
- 4° participatief beleid: het beleid dat wordt gerealiseerd via een brede participatie en betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering.

Artikel 3

Met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling bepaalt dit decreet het kader voor het gecoördineerd Vlaams beleid duurzame ontwikkeling en verzekert het de continuïteit ervan. Dit beleid is gericht op samenwerking en op het bewerkstelligen van maximale synergieën in het streven naar duurzame ontwikkeling.

Artikel 4

Het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling is een inclusief, gecoördineerd en participatief beleid.

Hiervoor staat de Vlaamse Regering minstens in voor:

- 1° het proces van voorbereiding, opmaak, uitvoering, rapportering en evaluatie van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, zoals bedoeld in artikel 5;
- 2° het beleidsdomeinoverschrijdend overleg binnen de Vlaamse overheid;
- 3° de betrokkenheid van en het overleg met de maatschappelijke actoren;
- 4° de vertaling van het Europees en het internationaal beleid inzake duurzame ontwikkeling naar het Vlaamse beleid en de gecoördineerde Vlaamse standpuntbepaling binnen Europese en internationale fora van duurzame ontwikkeling;
- 5° het overleg en de samenwerking met het federaal bestuursniveau en het bestuursniveau van de gemeenschappen en gewesten inzake duurzame ontwikkeling;
- 6° het overleg en de samenwerking met het gemeentelijk en provinciaal bestuursniveau bij de ontwikkeling en de uitvoering van het Vlaamse duurzame ontwikkelingsbeleid en de ondersteuning van het gemeentelijke en provinciale beleid duurzame ontwikkeling;
- 7° de wetenschappelijke onderbouwing van het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling.

Artikel 5

§1. De Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling is coherent en beleidsdomeinoverschrijdend. Ze wordt bepaald in een strategienota. Deze strategienota bevat in het bijzonder:

- 1° een evaluatie van de uitvoering van de Vlaamse strategienota goedgekeurd in de vorige parlementaire legislatuur;
- 2° een analyse van de huidige situatie, de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen, trends en risico's inzake duurzame ontwikkeling;
- 3° de langetermijnvisie en -doelstellingen voor het te volgen beleid op het vlak van duurzame ontwikkeling;
- 4° de operationele kortetermijndoelstellingen en de prioritaire beleidsopties en acties voor de regeerperiode.

§2. De Vlaamse Regering bereidt de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling voor in overleg met de verschillende bestuursniveaus en maatschappelijke actoren zoals vermeld in artikel 6.

§3 De Vlaamse Regering legt de ontwerpstrategienota voor aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen en stuurt ze naar de andere betrokken strategische adviesraden.

§4. Uiterlijk 10 maanden na haar eedaflegging keurt de Vlaamse Regering de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling goed en deelt deze mee aan het Vlaams Parlement.

§5. De strategie kan steeds worden herzien, op initiatief van de Vlaamse Regering.

Artikel 6

Met het oog op een breed eigenaarschap gebeurt het overleg met en de rapportering naar het gemeentelijke en provinciale bestuursniveau en maatschappelijke actoren in alle fasen van de ontwikkeling en uitvoering van de Vlaamse strategie.

Het overleg met de maatschappelijke actoren wordt gevoerd met vertegenwoordigers van economische actoren en maatschappelijke groepen uit het middenveld waaronder minstens vertegenwoordigers van:

- 1° de werkgevers;
- 2° de werknemers;
- 3° de milieuorganisaties;
- 4° de derde wereldorganisaties;
- 5° de consumentenorganisaties;
- 6° de duurzame ontwikkelingsorganisaties, die tevens de belangen verdedigen van tal van organisaties die werken rond aspecten van duurzame ontwikkeling.

Artikel 7

Het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling beschikt over een eigen programma binnen de algemene uitgavenbegroting. Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten kan de Vlaamse Regering project- en/of werkingssubsidies toekennen voor activiteiten ter ondersteuning van de Vlaamse beleidsprioriteiten inzake duurzame ontwikkeling.

Artikel 8

De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de uitvoering van dit decreet.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN EN
VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN



Wetstraat 34-36, B- 1040 Brussel
Tel: 02 209 01 11, fax: 02 217 70 08
serv@serv.be - www.serv.be



Kliniekstraat 25, 4^{de} verdieping, B-1070 Brussel
tel: 02/558.01.30, fax: 02/558.01.31
info@minaraad.be - www.minaraad.be

Advies

decreet Duurzame Ontwikkeling

Minaraad, 13.12.2007
SERV, 14.12.2007

Contactpersoon
SERV: Peter Van Humbeeck
Minaraad: Bert De Wel

1. Inleiding

Op 20 november 2007 vroeg de minister-president van de Vlaamse Regering de SERV en de Minaraad om advies over een voorontwerp van decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling. De beslissing tot opmaak van dergelijk decreet werd reeds genomen op 2 juli 2006, door de goedkeuring door de Vlaamse Regering van de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling.

Het voorontwerp is bewust beperkt in omvang. Het wil de beleidsvisie op duurzame ontwikkeling en het engagement van de Vlaamse Regering om in haar beleid de basisprincipes van duurzame ontwikkeling toe te passen verankeren.

Daartoe bevat het decreet:

1. definities (van duurzame ontwikkeling, inclusief beleid, gecoördineerd beleid en participatief beleid);
2. de doelstelling van het decreet;
3. de lijst van taken van de Vlaamse Regering om een inclusief, gecoördineerd en participatief beleid te voeren op het vlak van duurzame ontwikkeling;
4. de opdracht aan de Vlaamse Regering om – volgens een omschreven procedure met inspraak en advies - periodiek de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling neer te schrijven in een strategienota;
5. de regeling van de betrokkenheid van andere bestuursniveaus en maatschappelijke actoren bij de Vlaamse strategie;
6. de wettelijke basis voor het verlenen van subsidies;
7. de opdracht aan de Vlaamse Regering om nadere regels vast te stellen voor de uitvoering van het decreet.

2. Advies

De Raden verwelkomen het initiatief van de Vlaamse Regering om een decreet Duurzame Ontwikkeling uit te werken. Het voorliggende voorontwerp bevat bovendien op onderdelen een nuttige aanzet. Niettemin hebben de Raden ook belangrijke bedenkingen bij het voorontwerp, voornamelijk bij de voorgestelde rol, de inhoud en de procedure van een *strategienota* duurzame ontwikkeling. Minaraad en SERV zijn voorstander van een Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, maar vinden dat de rigiditeit en het formalisme uit het voorstel van het voorontwerp moeten gehaald worden. Daarnaast onderstrepen de Raden in dit advies de noodzaak van concrete maatregelen om de doelstellingen van het decreet te realiseren. Behalve een *decreet* is er immers ook en vooral *beleid* nodig. In het voorontwerp moeten garanties ingebouwd worden zodat hiermee onmiddellijk gestart kan worden. Door het voorontwerp dat nu voorligt dreigt dit te worden uitgesteld tot de volgende legislatuur.

2.1 Rol, inhoud en procedure van een strategienota duurzame ontwikkeling

Het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering telkens uiterlijk 10 maanden na haar eedaflegging de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling moet goedkeuren onder de vorm van een

strategienota. Die omvat een evaluatie, analyse, langetermijnvisie, langetermijndoelstellingen, kortetermijndoelstellingen en prioritaire beleidsopties en -acties. De voorbereiding ervan moet gebeuren in overleg met de verschillende bestuursniveaus en maatschappelijke actoren en een ontwerpversie moet voorgelegd worden aan een reeks adviesraden.

De Raden menen dat deze regeling van het voorontwerp, hoewel goed bedoeld, wellicht meer kwaad dan goed doet aan de maatschappelijke dynamiek die effectieve strategieën duurzame ontwikkeling kenmerkt. Zij zijn geen voorstander van de voorgestelde regeling om de volgende redenen:

- Minaraad en SERV hebben in een eerder advies gesteld dat een strategie duurzame ontwikkeling geen groot 'superplan' is met doelstellingen en maatregelen op het vlak van armoede, leefmilieu, economie, arbeidsmarkt, onderwijs en dergelijke. De ontwikkeling van een effectieve strategie duurzame ontwikkeling vraagt een andere focus en andere werkvormen dan de traditionele beleidsaanpak en beleidsplanning. Het vraagt een strategische aanpak, waarbij het proces minstens zo belangrijk is als het product (een strategienota). De Raden hebben evenwel de indruk dat de strategievorming, zoals voorzien in het voorontwerp, sterk neigt naar de meer traditionele beleidsplanning (op het overleg bedoeld in art. 5 §2 na). De vraag is of dit wel wenselijk is.
- Zoals eerder gesteld door de Raden kenmerken effectieve strategieën duurzame ontwikkeling zich doordat ze de klemtoon leggen op de verbetering van al bestaande planningsprocessen en –instrumenten en op hun onderlinge afstemming, in plaats van op een volledig nieuwe of afzonderlijke strategische planning. Zoniet creëert men wellicht een extra coördinatieprobleem in plaats van ze op te lossen. Volgens de Raden is de verhouding allerminst duidelijk tussen enerzijds de strategienota en anderzijds initiatieven zoals VIA, het Pact van Vilvoorde, het regeerakkoord, de beleidsnota's en de talrijke al bestaande (al dan niet decretaal vastgelegde) beleidsplannen en planningsprocedures en –processen. Zo wordt enerzijds gesteld dat de doelstellingen en acties in de strategienota zullen moeten aansluiten bij het regeerakkoord en de diverse relevante beleidsnota's. Tegelijk wil de Vlaamse Regering – terecht - via een ruim opgezet overleg komen tot een breed eigenaarschap van de strategie. 'Duurzame' verandering is inderdaad enkel mogelijk als alle actoren intensief worden betrokken bij het noodzakelijke veranderingsproces; als ze zelf de noodzaak ervan begrijpen en mee kunnen beslissen over de richting en het tempo. Het moet duidelijk zijn dat deze twee uitgangspunten (aansluiten bij regeerakkoord en beleidsnota's en breed eigenaarschap) niet noodzakelijk verzoenbaar zijn.
- De Raden menen dat het niet wenselijk is dat de strategievorming over duurzame ontwikkeling zich laat vastpinnen op een *datum* waarop er een welomschreven '*resultaat*' moet zijn (10 maanden na de eedaflegging door de Vlaamse Regering een strategienota met een voorgeschreven inhoud). De dynamiek van dit proces is wellicht juist gebaat met flexibiliteit, waarbij de 'resultaten' van het strategievormingsproces meervoudig kunnen zijn en dus niet noodzakelijk tegelijk op één vast moment in één product (de strategienota) moeten worden opgenomen. Met andere woorden: waarom werken met een strategienota die tegelijk een evaluatie, analyse, visie, langetermijndoelstellingen en kortetermijndoelstellingen en –acties moet bevatten? Waarom kan er geen afzonderlijk 'akkoord' zijn tussen overheid en stakeholders over een langetermijnvisie en langetermijndoelstellingen? Dergelijk akkoord kan op een ander moment tot stand komen, eventueel via een ander proces dan een 'akkoord' over operationele kortetermijndoelstellingen en -acties. Zo kan bijvoorbeeld de langetermijnvisievorming gekoppeld worden aan de periodieke omgevingsanalyse door de studiedienst van de Vlaamse Regering, aan de resultaten van transitieprocessen of aan een maatschappelijk 'momentum'.

Minaraad en SERV zijn met andere woorden voorstander van een Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, maar vinden dat:

1. de rigiditeit en het formalisme uit het voorstel van het voorontwerp moeten gehaald worden. 'Orde en regelmaat' zijn wenselijk, maar het is zoals vermeld niet aangewezen dat de klemtoon ligt op één document en één vast moment. In de plaats daarvan moet het proces worden verankerd doorheen een legislatuur. Dit betekent bijvoorbeeld dat de periodieke evaluatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling en de analyse van de situatie, maatschappelijke ontwikkelingen, trends, risico's best gebeurt alvorens een nieuwe regering start en niet nadat er al een regeerakkoord is. Een strategienota duurzame ontwikkeling blijft belangrijk als formeel ijkpunt, maar de focus in dergelijke strategienota moet ondubbelzinnig liggen op de formulering van een visie en langetermijndoelstellingen, die vervolgens via de reguliere plannings- en besluitvormingsinstrumenten moeten doorwerken en verder moeten worden geoperationaliseerd;
2. de klemtoon meer moet liggen op proceswaarborgen in plaats van bijna uitsluitend op het product (de inhoudstafel van de periodieke strategienota). Dit betekent bijvoorbeeld dat er – behalve waarborgen voor een participatief proces gericht op een breed eigenaarschap van de strategie - indicatoren voor duurzame ontwikkeling moeten worden opgesteld en bijgehouden, dat de realisatie van de lange- en kortetermijndoelstellingen inzake duurzame ontwikkeling moet worden gemonitord, dat er regelmatig moet worden gerapporteerd over de uitvoering van de strategie, dat er mechanismen moeten zijn om de coherentie tussen lange- en kortetermijndoelstellingen en acties te bewaken, enzovoort;
3. er waarborgen moeten worden ingebouwd om het proces nu al op te starten. Het voorontwerp riskeert de evaluatie van de huidige situatie en de opmaak van een strategienota volledig te verschuiven naar de volgende legislatuur. Volgens de Raden moet het overlegproces tussen de Vlaamse Regering en maatschappelijke stakeholders nog tijdens deze legislatuur worden opgestart, zodat er minstens duidelijkheid en consensus kan groeien over het af te leggen traject en over de timing en taakverdeling van de stappen die genomen moeten worden.

2.2 Andere, specifieke opmerkingen bij het voorontwerp

Naast de voorgaande fundamentele opmerkingen, formuleren de Raden nog twee bijkomende bemerkingen bij de tekst van het voorontwerp.

1. De Raden vragen om de definitie van 'duurzame ontwikkeling' in het voorontwerp aan te passen, zodat deze meer de idee van een veranderingsproces belichaamt. Inspiratie daarvoor kan worden gevonden in de omschrijving van duurzame ontwikkeling in het Brundtlandrapport. Duurzame ontwikkeling wordt daar omschreven als "een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftievoorziening van toekomstige generaties in het gedrang te brengen, waarbij aandacht gegeven wordt aan de integratie van en de synergie tussen de sociale, de ecologische en de economische dimensie, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften";

2. Het voorontwerp creëert een wettelijke basis voor het verlenen van subsidies voor activiteiten ter ondersteuning van duurzame ontwikkeling. Voor de Raden is het nog onduidelijk waarop die subsidies betrekking kunnen hebben. Het betreft project- en/of werkingssubsidies, maar vallen subsidies voor stimulering van veranderingsprocessen en capaciteitsopbouw daar ook onder? Daarnaast is het voor de Raden zeer onduidelijk hoe de subsidies in het kader van dit decreet zich zullen verhouden tot, of afgestemd worden met, andere gesubsidieerde initiatieven en steunmaatregelen (bv. energiesnoeiërs en andere initiatieven inzake sociale economie, de inrichting van een duurzaam bedrijventerrein, de administratieve voorbereiding en de uitvoering van een CDM-project, de nieuwe subsidies voorzien in het kader van het recente ontwerp van samenwerkingsovereenkomst met gemeenten, provincies, BBL, VODO, enzovoort). In beginsel lijkt immers zowat alles en iedereen via het voorliggende artikel te kunnen worden gesubsidieerd.

2.3 Niet enkel een decreet, ook een beleid

Belangrijke en terechte doelstellingen van het decreet zijn de zorg voor meer en betere onderlinge afstemming van beleid, voor meer (pro-actief) participatief beleid en voor 'maximale synergie in het beleid tussen de ecologische, economische en sociale dimensies van duurzame ontwikkeling, waarbij een meerwaarde die wordt gecreëerd voor de ene pijler ook meerwaarden oplevert voor de twee andere pijlers'.

Noch in het decreet, noch in de memorie van toelichting, zien de Raden evenwel voldoende aanzetten om deze doelstellingen concreet te realiseren, tenzij met betrekking tot het beleid inzake duurzame ontwikkeling. De beleidsdomeinoverschrijdende ambtelijke werkgroep Duurzame Ontwikkeling (WGDO), de administratieve entiteit Duurzame Ontwikkeling, het participatieve overleg bedoeld in het decreet enzovoort, lijken allemaal in eerste instantie gericht op beleidsdiscussies waar bij wijze van spreken het woord 'duurzame ontwikkeling' letterlijk in voorkomt (zoals de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, de informatie-uitwisseling over de projecten van die strategie, de voortgangsrapportering over duurzame ontwikkeling, de afstemming van standpunten die worden ingenomen op internationale fora waar het algemene beleid inzake duurzame ontwikkeling wordt onderhandeld...).

SERV en Minaraad hebben eerder al gesteld dat zulke initiatieven nuttig en nodig zijn, maar ze hebben ook benadrukt dat de voor duurzame ontwikkeling belangrijkste bestuurlijke uitdagingen zich niet daar situeren. Maatregelen zouden niet enkel mogen gericht zijn op de verbetering van de manier waarop beslissingen worden genomen over het beleid inzake duurzame ontwikkeling, maar ook en vooral op de verbetering van de kwaliteit en de coherentie van de wekelijkse beslissingen die door de Vlaamse Regering worden genomen:

- maatregelen om in elk dossier de transparantie en de actieve participatie van doelgroepen en stakeholders te versterken (en de beleidsvorming dus doorzichtiger en minder gesloten te maken dan nu het geval is);
- maatregelen om in elk dossier meer intersectorale beleidsintegratie of synergieën te realiseren en betere afwegingen mogelijk te maken (en de beleidsvoorbereiding dus minder 'verkoerd' te laten verlopen dan nu het geval is);
- maatregelen om in elk dossier de nodige informatie te voorzien en beschikbaar te stellen voor een betere onderbouwing en het vermijden van een te kortetermijnfocus.

In dit kader vinden de Raden het voorgestelde ‘inclusief beleid’, waarbij elke minister verantwoordelijk is om in het eigen beleid de gemeenschappelijk afgesproken doelstellingen op het vlak van duurzame ontwikkeling te realiseren (“inclusief beleid betreft een minimale vorm van beleidscoördinatie met een maximale vrijheidsgraad voor elke invulling van dat beleid”), te vrijblijvend.

SERV en Minaraad hebben in een eerder advies al een reeks concrete suggesties geformuleerd:

- werk maken van een regelgevingsagenda;
- een register voorgenomen regelgeving;
- ‘notice and comment’-voorzieningen;
- betere reguleringsimpactanalyses;
- kwaliteitseisen voor inspraak en consultatie;
- gebruik van witboeken en conceptnota’s;
- oprichting van een inspraakwebsite;
- gebruik van nieuwe consultatiemethoden;
- verbetering van de adviesprocedures;
- oprichting van een kenniscentrum dat departementen kan bijstaan inzake (methoden van) ‘goed bestuur’;
- stimulering van netwerken en fora voor uitwisseling en debat over strategische intelligentie;
- uitbouw van strategische beleidsontwikkeling in alle beleidsdomeinen;
- ...

Hiervan is nog niet veel gerealiseerd. Enkel effectbeoordeling (reguleringsimpactanalyse) en het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling komen ter sprake in de memorie van toelichting.

Om vorderingen te boeken is het volgens de Raden aangewezen dat de Vlaamse Regering nagaat hoe de voorgestelde maatregelen op korte termijn kunnen worden gerealiseerd, of hoe de toepassing ervan in de praktijk kan worden bevorderd en verbeterd. In elk geval lijken ter zake drie generieke initiatieven wenselijk:

- de opmaak van kwaliteitseisen of -standaarden voor alle onderdelen van het besluitvormingsproces;
- de regelmatige toetsing van de praktijk aan die standaarden, bijvoorbeeld via benchmarking tussen de beleidsdomeinen (open coördinatiemethode);
- de aanwijzing van instanties of coördinatoren om de voorgaande initiatieven te trekken.

Het huidige probleem kan eenvoudig worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld: wie kan, wil of zal in Vlaanderen verantwoordelijk zijn voor de opmaak van richtlijnen of kwaliteitseisen voor inspraak en consultatie? De diensten van de minister-president? De studiedienst van de Vlaamse Regering? De dienst Wetsmatiging? De administratieve entiteit Duurzame Ontwikkeling? De werkgroep Duurzame Ontwikkeling? De afdeling Kanselarij en Voorlichting? De ambtelijke denkcel Interactief Beleid? De taskforce Deugdelijk Bestuur? De Vlaamse Ombudsdienst? En vooral: wie kan, mag en zal de noodzaak van zulke kwaliteitseisen onder de aandacht van de Vlaamse Regering brengen? Vandaag bestaat het risico dat meerdere diensten er tegelijk mee bezig zijn, of dat iedereen wel het belang erkent van consultatierichtlijnen, maar dat niemand ze

kan, mag of wil uitwerken omdat deze materie niet of slechts gedeeltelijk tot zijn of haar takenpakket behoort.

Een beleid inzake duurzame ontwikkeling moet uiteraard niet enkel oog hebben voor een 'duurzaam georganiseerd beleid' en 'duurzame overheidsbeslissingen', maar ook en vooral voor duurzaamheid in de beslissingen die mensen, organisaties en bedrijven dagelijks nemen. Het gaat dan om het 'duurzaam gebruik' van 'duurzame producten en diensten' die 'duurzaam geproduceerd' worden. Een Vlaams beleid inzake duurzame ontwikkeling kan en moet veel meer inspanningen doen om dit te ondersteunen door informatieverbreiding, aansporing, innovatiestimulering, uitbouw van netwerken en kenniscentra enzovoort.

De Raden dringen er dan ook op aan om duurzame ontwikkeling concreet te maken op het terrein en om langetermijnvisie, ecologische, sociale en economische synergieën, participatie en coherentie in alle beleidsbeslissingen te bevorderen, ongeacht of het een plan, een project of nieuwe wetgeving betreft.

Referenties

SERV en Minaraad, Advies Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling (SERV, advies van 13 april 2005, Minaraad, advies van 28 april 2005 - nr. 2005/16)

SERV en Minaraad, Advies ontwerp van kadertekst voor de Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling. 1 juni 2005.

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

advies

voorontwerp van decreet ter bevordering van duurzame
ontwikkeling

30 januari 2008



INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	38
1. INLEIDING	38
2. REGELGEVEND KADER	38
3. ADVIES.....	39
3.1 Multilevelgovernanceproces	39
3.2 Decreet als instrument.....	39
3.2.1 Antecedenten.....	39
3.2.2 Doelstellingen en normatieve draagwijdte	40
3.2.3 Het gebruik van het instrument decreet.....	42
3.3 Inclusief beleid en coherentie.....	43
3.4 Financiële middelen	43
4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES	44

1. INLEIDING

De Vlaamse Regering heeft op 9 november 2007 het voorontwerp van decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling principieel goedgekeurd en de Minister-President gelast het advies van de SERV, Minaraad en de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “de Raad”) in te winnen.

Eind november heeft de voorzitter de adviesaanvraag per brief ontvangen van de Minister-President m.b.t. het voorontwerp van decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling met de vraag om binnen 30 dagen advies uit te brengen.

De SERV en Minaraad hebben op 13 december 2007 een gezamenlijk advies uitgebracht.¹

De Vlaamse Regering heeft op 21 december 2007 het voorontwerp van decreet voor advies naar de Raad van State gestuurd. Aangezien na het advies van de Raad van State het voorontwerp terug op de agenda van de Vlaamse Regering geplaatst zal worden met het oog op definitieve goedkeuring, kan de Raad terzake nog een nuttig advies uitbrengen.

2. REGELGEVEND KADER

Het regelgevend kader op mondiaal (Verenigde Naties, OESO), Europees, nationaal en Vlaams niveau wordt uitvoerig aangehaald in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet. De Raad verwijst hiervoor graag naar de rubrieken algemene situering (1.2) en de mondiale, Europese, nationale en Vlaamse context (2) van de memorie van toelichting.

¹ Aangezien de Raad nog niet operationeel was in de maand december, heeft de Raad geen gehoor kunnen geven aan de oproep in artikel 5 §3 in de memorie van toelichting om bij voorkeur over te gaan tot gezamenlijke adviezen of consultaties.

3. ADVIES

3.1 Multilevelgovernanceproces

De Raad is verheugd over de talrijke verwijzingen naar de mondiale (VN, OESO) en Europese context waarop het Vlaamse voorontwerp van decreet zich afstemt. Vanuit strategisch perspectief en vanuit het oogpunt van beleidscoherentie is het van het grootste belang dat de Vlaamse overheid zich ent op de internationale en Europese regelgeving, zeker als zij – zoals zij zelf aangeeft in het voorontwerp van decreet- wil wegen op onderhandelingen in nationale en internationale fora inzake duurzame ontwikkeling en terzake een voortrekkersrol wil spelen. Zo baseert de Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling zich bij haar keuze voor centrale thema's inzake duurzame ontwikkeling op de in 2006 hernieuwde Europese Strategie Duurzame Ontwikkeling. Tevens gebruikt zij bij haar definitiekeuze de internationale regelgeving als uitgangspunt. Verder is één van de taken van de Vlaamse Regering uitdrukkelijk het zorgen voor een adequate vertaling en implementatie van het Europese en internationale beleid inzake duurzame ontwikkeling naar het Vlaamse beleidsniveau toe. Binnen het Vlaamse kader wordt het streven naar duurzame ontwikkeling bovendien ruim geïnterpreteerd, nl. niet alleen binnen Vlaanderen, maar ook in de rest van de wereld.

Toch wenst de Raad aan te stippen dat het niet volstaat dat Vlaanderen de Europese en internationale richtsnoeren inzake duurzame ontwikkeling overneemt. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangehaald, betreft duurzame ontwikkeling in essentie een proces van maatschappelijke (sociale en persoonlijke) verandering en gaat het in belangrijke mate ook om het veranderen van een attitude. De memorie van toelichting concludeert hieruit terecht dat het evolueren naar duurzame ontwikkeling niet als een exclusieve taak van de overheid mag gezien worden. De burger, het bedrijfsleven en de consument moeten, naast en samen met de overheid in al haar geledingen hun verantwoordelijkheid opnemen. De Raad zou hieraan uitdrukkelijk de Europese en internationale dimensie willen toevoegen. Duurzame ontwikkeling vergt niet enkel een maatschappelijke verandering op Vlaams niveau, maar eveneens op Europees en mondiaal vlak, wat zich vertaalt in een samenwerking van al de voornoemde actoren met partners buiten Vlaanderen.

3.2 Decreet als instrument

De Raad stelt vast dat het voorontwerp van decreet slechts een beperkte normatieve draagwijdte heeft. Dit doet de vraag rijzen welke de doelstellingen van de decreetgever zijn en of een decreet in casu het meest aangewezen instrument is. Allereerst is het echter van belang om te wijzen op de voorgeschiedenis van dit dossier.

3.2.1 Antecedenten

De vraag naar een juridische verankering voor duurzame ontwikkeling is in het verleden meermaals gesteld. In de memorie van toelichting wordt bij de algemene situering verwezen naar de beleidsnota 2004-2009, die een onderzoek naar de voor- en nadelen van een juridische onderbouw van duurzame ontwikkeling in Vlaanderen vermeldde als één van de negen beleidsopties. Zowel het onderzoek van het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) als het Koninklijk Instituut voor het Duurzaam Beheer van Natuurlijke Rijkdommen en Bevordering van Schone Technologie (KINT) pleitten voor een Vlaams decreet. De argumenten pro die worden aangehaald, zijn de volgende:

- een wettelijk kader voor duurzame ontwikkeling kan borg staan voor de continuïteit van de beleidsprocessen;
- een wet of decreet kan de verplichting tot een (periodieke) output inhouden; en
- de uitvoering van het decreet kan worden geëist door derden.

Toch merkte ook het HIVA in zijn studie op dat “vele geïnterviewde actoren het niet eens zijn over de vraag of er al dan niet een Vlaams decreet inzake duurzame ontwikkeling moet komen”. Als tegenargumenten golden de vrees voor overregulering, voor een te lange wetgevende procedure en voor een dode letter blijven van het wetgevend initiatief, alsook de opmerking dat een decreet geen dynamiek teweeg kan brengen. De HIVA-studie argumenteert na de opsomming van de voor- en nadelen ten voordele van een Vlaams decreet inzake duurzame ontwikkeling, mits rekening gehouden wordt met een aantal randvoorwaarden:

- (i) de verwachtingen ten aanzien van een Vlaams decreet duurzame ontwikkeling moeten realistisch en beperkt blijven. Een decreet zal geen draagvlak te voorschijn toveren; het zal wel zorgen voor continuïteit, eventueel planning en rapportering, en afdwingbaarheid en biedt met andere woorden de garantie op de nodige beleidsaandacht voor duurzame ontwikkeling;
- (ii) het decreet mag niet op een rigide manier allerlei gedetailleerde verplichtingen opleggen aan overheid en doelgroepen, maar zou integendeel een kaderdecreet moeten zijn dat het kader en de plannings- en rapporteringscyclus vastlegt, maar verder niet te veel andere zaken;
- (iii) het wetgevend werk dient parallel te verlopen met de andere (institutionele) processen inzake duurzame ontwikkeling; en
- (iv) een uitgebreide Reguleringssimpactanalyse (RIA) kan ervoor zorgen dat de verwachtingen en de doelstellingen duidelijk worden geëxpliciteerd en dat de inhoud van het decreet verder gaat dan het opsommen van een aantal te gebeuren formaliteiten.²

Voor genoemd onderzoek vormde de basis van de Beleidsbrief Duurzame Ontwikkeling 2005-2006, waarin een juridische onderbouw voor duurzame ontwikkeling geschetst wordt. Bovendien stelt de memorie van toelichting dat deze beleidsbrief de volgende voorwaarden schetste voor het toekomstige decreet: het zou (i) beperkt moeten worden gehouden en (ii) geen bepalingen mogen bevatten die de planlast verhogen, die leiden tot onnodige nieuwe procedures en 'timings' of die bestaande planningsprocessen doorkruisen. Het HIVA besloot na een vergelijkende analyse met andere landen en regio's het volgende: "De doelstellingen achter het Vlaamse decreet zijn minder ambitieus. Aangezien het decreet beperkt moet gehouden worden, en het geen bepalingen mag bevatten die de planlast verhogen, is het duidelijk dat het niet tot de ambities van het decreet behoort om een systeem van planning en rapportering op te zetten, althans niet met (grote) betrokkenheid van de beleidsdomeinen."³

3.2.2 Doelstellingen en normatieve draagwijdte

De memorie van toelichting stelt dat het voorontwerp van decreet een verankering vormt van (i) het engagement van de Vlaamse Regering om in haar beleid de basisbeginselen van duurzame ontwikkeling toe te passen en (ii) de visie van het Vlaams Parlement op duurzame ontwikkeling.

Wat de eerstgenoemde doelstelling betreft, komt het de Raad voor dat het voorontwerp zich inschrijft in het verlengde van de recente grondwetswijziging, namelijk de inlassing van een artikel 7*bis*, dat duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling in de Grondwet verankerde. Hierdoor werd het toepassen van de basisbeginselen van duurzame ontwikkeling een grondwettelijke verplichting voor de Vlaamse Regering (en voor de Vlaamse overheid in het algemeen). Deze verplichting kan bovendien onder meer worden afgedwongen via toetsing van decreten door het Grondwettelijk Hof aan de hand van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, alsmede via de toetsing van besluiten van de Vlaamse Regering of van Vlaamse ministers door de burgerlijke hoven en rechtbanken of de Raad van State.

Wat de tweede doelstelling betreft, namelijk het vastleggen van de visie van het Vlaams Parlement, komt het de Raad dan weer voor dat het voorontwerp van decreet niet ver genoeg gaat en kansen laat liggen. Het begrip "duurzame ontwikkeling" en analoge concepten worden immers nu reeds in een groot aantal Vlaamse regelgevende instrumenten gebruikt, zowel binnen het beleidsdomein van internationaal Vlaanderen als daarbuiten. Dit moge blijken uit het volgende, niet-exhaustieve, overzicht:

- Artikel 3, tweede lid, van het Decreet van het Vlaams Parlement van 23 januari 1991 betreffende de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek noemt "het uitvoeren van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten die rechtstreeks of onrechtstreeks, geheel of gedeeltelijk verband houden met zowel de technologie en de duurzame ontwikkeling van

² HIVA, Vlaams structureel overleg voor duurzame ontwikkeling; eindrapport in het kader van het TWOL-onderzoeksproject 'Vlaams structureel overleg voor duurzame ontwikkeling', Leuven, 28 februari 2004.

³ HIVA, Vlaams kaderdecreet DO: ervaringen uit het buitenland en aanbevelingen, Leuven, 11 oktober 2006, p. 13.

producten en processen als met de aanverwante technische, wetenschappelijke en maatschappelijke aspecten” als de bijzondere opdracht van het VITO. Dit decreet bevat geen definitie van duurzame ontwikkeling.

- Artikel 4 van het Decreet van het Vlaams Parlement van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening stelt dat de Vlaamse ruimtelijke ordening gericht is op een “duurzame ruimtelijke ontwikkeling”, en geeft hier een eigen definitie aan.
- De bijlage bij het Decreet van het Vlaams Parlement van 18 december 2002 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage noemt de integratie van milieuoverwegingen, vooral met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, als één van de beoordelingscriteria. Dit decreet bevat geen definitie van duurzame ontwikkeling.
- Het Decreet van het Vlaams Parlement van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid definieert duurzame ontwikkeling in artikel 2, 8°, als “maatschappelijke ontwikkeling die niet enkel rekening houdt met de behoeften van de huidige generatie, maar ook met die van toekomstige generaties” en stelt in artikel 52, § 1, dat de Vlaamse Regering zich in haar beleid hierop richt en daartoe, na bespreking in het Vlaams Parlement, streefwaarden kan vastleggen in water, lucht, bodem, of mens.
- Artikel 5, § 1, 2°, f, van het Decreet van het Vlaams Parlement van 19 maart 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid «Toerisme Vlaanderen» noemt “de ontwikkeling, de ondersteuning en de begeleiding van duurzame vormen van toerisme” als een van de doelstellingen van Toerisme Vlaanderen.
- Artikel 2, 12°, van het Decreet van het Vlaams Parlement van 2 april 2004 inzake ontwikkelingseducatie definieert duurzame ontwikkeling als “een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Duurzame ontwikkeling heeft minstens drie dimensies: een sociale, een ecologische en een economische.” Artikel 11, tweede lid, van dit decreet stelt vervolgens dat duurzame ontwikkeling een transversaal kader is voor het Vlaamse beleid inzake ontwikkelingseducatie.
- Krachtens artikel 6, 1°, van het Decreet van het Vlaams Parlement van 2 april 2004 betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking bevat een convenant “een uiteenzetting waaruit blijkt of de gemeente duurzame ontwikkeling en geïntegreerde beleidsthema's in het gemeentelijke beleid ontwikkelingssamenwerking heeft opgenomen.” Dit decreet bevat geen definitie van duurzame ontwikkeling.
- Het Decreet van het Vlaams Parlement van 30 april 2004 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel «Strategische adviesraad» en tot wijziging van diverse andere decreten kent aan de Minaraad een bijzondere rol toe op het vlak van advies inzake het milieuaspect van duurzame ontwikkeling. Dit decreet bevat geen definitie van duurzame ontwikkeling.
- Krachtens artikel 2 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 beogen de gemeenten “om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied”. Ook het Gemeentedecreet bevat geen definitie van duurzame ontwikkeling.
- Krachtens artikel 2 van het Provinciedecreet van 9 december 2005 zijn de provincies “het intermediair beleidsniveau tussen het Vlaamse en het gemeentelijke niveau. De provincies beogen om op het provinciale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het provinciale gebied”. Het Provinciedecreet bevat geen definitie van duurzame ontwikkeling.
- Artikel 4, tweede lid, van het Decreet van het Vlaams Parlement van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten stelt dat men via deze convenanten streeft naar een “duurzame ruimtelijke ontwikkeling” in de zin van het Decreet van het Vlaams Parlement van 18 mei 1999.

- Het Vlaamse Kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking van 22 juni 2007 noemt het “bevorderen van duurzame ontwikkeling in het Zuiden” als een van de centrale doelstellingen van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking (artikel 2, § 1), en hanteert een vergelijkbare definitie van het begrip als het decreet inzake ontwikkelingseducatie, met name “een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van het heden zonder de mogelijkheden tot behoeftevoorziening van de toekomstige generaties in gevaar te brengen, waarbij aandacht gegeven wordt aan de sociale, de ecologische en de economische dimensie” (artikel 2, § 4). Vervolgens wordt in artikel 3 weer aangeknoopt bij het “ruimere perspectief van een mondiale duurzame ontwikkeling, zoals door de internationale gemeenschap is overeengekomen in de Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling van juni 1992 en in het bijbehorende actieplan Agenda 21, en in overeenstemming met de internationale ontwikkelingsagenda, zoals onder andere bepaald in de millenniumdoelstellingen”.

Daarnaast wordt het begrip “duurzame ontwikkeling” gebruikt in tal van uitvoeringsbesluiten en beleidsdocumenten. Het komt de Raad voor dat, wanneer het de Vlaamse overheid ernst is om een gecoördineerd en inclusief beleid te voeren dat coherent en beleidsdomeinoverschrijdend is, het voorliggende decretale initiatief een bijdrage zou moeten leveren om het begrip duurzame ontwikkeling zo goed als mogelijk tot één referentieomschrijving terug te brengen. Een dergelijke referentieomschrijving zou dan idealiter als leidraad gelden voor alle Vlaamse regelgeving en beleidsteksten waarin het begrip duurzame ontwikkeling wordt gehanteerd.⁴

De Raad acht het daarom wenselijk om, minstens op termijn, het toepassingsgebied van de definities vervat in artikel 2 te verruimen (in de zin van: “in de decreten van het Vlaams Parlement en de op grond daarvan aangenomen besluiten wordt verstaan onder”). Een decretale verankering van duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling van de Vlaamse overheid vergt evenwel een grondig voorafgaand onderzoek van het gebruik van dit begrip in de bestaande regelgeving, een uitgebreide consultatie van de betrokken actoren en de vertaling van deze algemene beleidsdoelstelling in de vele decreten waar dit op dit ogenblik nog niet het geval is. Aangezien een dergelijke referentieomschrijving de dynamiek van duurzame ontwikkeling niet mag afremmen, pleit de Raad –net zoals de SERV en de Minaraad- voor een procesmatige benadering. Het komt de Raad voor dat het Europese voorbeeld een goede inspiratiebron zou zijn. In juni 2005 nam de Europese Raad een verklaring aan over de richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling.⁵ De Raad erkent dat de meeste van de in deze verklaring vervatte beginselen verspreid hun weerslag vinden in het voorontwerp, maar pleit ervoor om deze beginselen overzichtelijk te groeperen. Zo wordt één van de Europese hoofddoelstellingen van het beleid inzake duurzame ontwikkeling, met name het opnemen van onze internationale verantwoordelijkheid, niet expliciet vermeld bij de definiëring van duurzame ontwikkeling in het voorontwerp van decreet. Volgens de Raad volstaat het evenwel niet om het opnemen van die internationale verantwoordelijkheid enkel te vermelden als één van de zeven taken van de Vlaamse Regering inzake duurzame ontwikkeling.

3.2.3 Het gebruik van het instrument decreet

Uit de voorafgaande overwegingen mag reeds genoegzaam blijken dat de Raad voorstander is van een volwaardig decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling. Het huidige voorontwerp van decreet blijkt evenwel vrij descriptief voor een decreet, dat prescriptief-normatief hoort te zijn.

Het voorontwerp bevat bijna uitsluitend definities en beleidsvoornemens. De enige verplichting die wordt opgelegd is een document op te stellen met nog meer beleidsvoornemens. Grote delen van de tekst zijn in de voorwaardelijke wijze opgesteld. Een tekenend voorbeeld is dat zelfs na het advies van de SERV en Minaraad er geen verduidelijking komt op het vlak van, bijvoorbeeld, bestaande planningsprocessen en -instrumenten en subsidies. Beide adviesraden stelden de onduidelijke verhouding aan de kaak tussen enerzijds de strategienota en anderzijds initiatieven zoals Vlaanderen In Actie en het Pact van Vilvoorde. Om aan deze kritiek tegemoet te komen werd een passage toegevoegd aan de herziene memorie van toelichting bij artikel 5, namelijk: “Vanuit dat perspectief zal ook worden onderzocht in welke mate het beleid en de strategie duurzame ontwikkeling kan convergeren met andere brede beleidsprocessen binnen de Vlaamse overheid met een lang

⁴ Zie de werkwijze van de Nederlandse Algemene Wet Bestuursrecht. T.C. Borman, “Het ambacht. Naar een wetgevingsbegrippencatalogus”, Regelman 2007, 269-272.

⁵ Europese Raad, “Verklaring over de richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling”, bijlage I bij de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van 16-17 juni 2005, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/85344.pdf

termijnkarakter zoals Vlaanderen In Actie en het Pact van Vilvoorde.” Ook de kritiek van de SERV en Minaraad op de onduidelijkheid over de aanwending van subsidies leidde niet tot een verdere verheldering in de herziene versie van het voorontwerp van decreet. Opnieuw wordt de vraag naar meer concretisering beantwoord met een beleidsvoornemen: “In de voorliggende teksten is er voor geopteerd een zo ruim mogelijke invulling te kunnen geven aan de aanwending van de subsidies. De verdere specificering zal het voorwerp uitmaken van verdere besprekingen.”

In het licht van het voorgaande vraagt de Raad zich af of de inhoud van het voorontwerp van decreet veel verder gaat dan het opsommen van “een aantal te gebeuren formaliteiten”, één van de randvoorwaarden uit de hogergenoemde HIVA-studie. Naar analogie met het advies van de SERV en de Minaraad vraagt de Raad zich eveneens af of er voldoende aanzetten zijn om de doelstellingen concreet te realiseren, zodat het wetgevend initiatief geen dode letter blijft.

Gezien de beperkte normatieve draagwijdte van de thans voorliggende tekst heeft de Raad enige twijfel bij het gebruik van het instrument decreet – althans in de voorliggende vorm – als juridisch instrument om de continuïteit van het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling te verzekeren, alsook om de nodige juridische onderbouw te bieden voor maatregelen en acties in het kader van een gecoördineerd beleid voor duurzame ontwikkeling.

3.3 Inclusief beleid en coherentie

Het is de expliciete bedoeling van het voorontwerp van decreet om via een juridische verankering een gecoördineerd en coherent beleid voor duurzame ontwikkeling op te bouwen. Om voor die beleidsafstemming te zorgen, wordt voor de methode van inclusief beleid geopteerd. Om tot een coherent en consistent Vlaams beleid te komen, is het de taak van bij voorkeur de Minister-President om het beleid duurzame ontwikkeling op elkaar af te stemmen, te stimuleren en te ondersteunen. Bovendien maakt de tekst melding dat “een aantal initiatieven gecoördineerd moeten verlopen op het niveau van de volledige Vlaamse regering, omdat ze verschillende dan wel alle bevoegdheidsdomeinen doorkruisen.” Artikel 4 vermeldt ook dat het beleidsdomeinoverschrijdend overleg binnen de Vlaamse overheid en het overleg met de andere bestuursniveaus (federaal, gemeenschappen, gewesten, provincies, gemeenten) de taken zijn van de Vlaamse Regering.

Zoals de SERV en de Minaraad vragen hadden bij het te vrijblijvend karakter van het voorgestelde ‘inclusief’ beleid, waarbij elke minister verantwoordelijk blijft om in het eigen beleid de gemeenschappelijk afgesproken doelstellingen op het vlak van duurzame ontwikkeling te realiseren, vreest de Raad dat het voorgestelde inclusief beleid kan leiden tot teveel geïsoleerde en versnipperde initiatieven, waarbij het gevaar van overlapping reëel is. De Raad erkent dat in het voorontwerp van decreet veel aandacht wordt geschonken aan een coherent, gecoördineerd beleid, maar vraagt zich af of de praktische uitvoering van het decreet beleidscoherent zal zijn.

Hoewel de nood aan beleidsafstemming en coherentie duidelijk onderschreven wordt in het voorontwerp van decreet, komt het de Raad voor dat waakzaamheid terzake geboden blijft. Verwezen kan worden naar het voorbeeld van steden en gemeenten, de bestuurslaag die het dichtst bij de bevolking staat en daarom uitdrukkelijk door de Vlaamse Regering gestimuleerd en ondersteund wordt. In de memorie van toelichting bij artikel 4 luidt het dat “ook voor deze taak afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen aangewezen is”. De Raad stelt zich echter de vraag of dit ook daadwerkelijk gebeurt in de praktijk. Welk orgaan houdt bijvoorbeeld toezicht op de talrijke convenanten die worden afgesloten? Gebrek aan coördinatie kan leiden tot wanorde en overlapping binnen het Vlaams beleid inzake duurzame ontwikkeling. Het komt de Raad dan ook voor dat de Vlaamse overheid een voorbeeldfunctie moet vervullen door het aanreiken van hefboomen/instrumenten aan de dichter bij de bevolking staande bestuursniveaus en de private partners om ervoor te zorgen dat het beleid duurzame ontwikkeling ook werkelijk coherent en gecoördineerd is.

3.4 Financiële middelen

De Raad treedt de SERV en Minaraad bij m.b.t. de te vage behandeling van subsidies in het voorontwerp van decreet. Opnieuw gaat het hier over een erg vaag beleidsvoornemen dat in een volgend decreet zal verduidelijkt worden.

De memorie van toelichting geeft aan dat een latere specificering zal zorgen voor de afstemming met andere subsidies en steunmaatregelen, en dat er waarborgen zullen worden ingebouwd om dubbele subsidiëring te vermijden. De Raad houdt eraan dat die belofte ook in de praktijk wordt waargemaakt. Een gecoördineerde subsidiëring moet immers versnippering en overlapping vermijden. In het huidige voorontwerp van decreet lijkt – zoals reeds opgemerkt door de SERV en Minaraad - zowat alles en iedereen te kunnen worden gesubsidieerd. De Raad stelt voor om bij de specificering een apart budget te voorzien om aan capaciteitsopbouw en draagvlakverbreding voor duurzame ontwikkeling te werken.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De Raad onderschrijft de nood aan een decreet ter bevordering van duurzame ontwikkeling, maar betreurt het dat het voorontwerp van decreet zeer descriptief is en in grote mate bestaat uit beleidsvoornemens. Belangrijke onderdelen zoals de subsidiëring en de convergentie tussen het beleid duurzame ontwikkeling met brede beleidsprocessen zoals Vlaanderen In Actie en het Pact van Vilvoorde moeten later nog gespecificeerd worden.

Het komt de Raad tevens voor dat de internationale en Europese dimensie in het voorontwerp van decreet niet genoeg aan bod komt. De Raad stelt voor om ook de Europese hoofddoelstelling inzake duurzame ontwikkeling, met name het opnemen van onze internationale verantwoordelijkheid, door een eigen Vlaams internationaal optreden, zowel bilateraal als multilateraal en vooral in EU-verband, expliciet te vermelden in het decreet.

De Raad wenst vervolgens te beklemtonen dat een geïntegreerde aanpak noodzakelijk is om een gecoördineerd en coherent beleid voor duurzame ontwikkeling tot stand te brengen. De Raad vreest dat het voorgestelde inclusief beleid in de praktijk leidt tot teveel geïsoleerde en versnipperde initiatieven. Er worden in het voorontwerp van decreet veel woorden gependend aan een coherent, gecoördineerd beleid, maar de Raad vraagt zich af of de praktische uitvoering van het decreet beleidscoherent zal zijn.

Tenslotte stelt de Raad voor om in samenspraak met de betrokken actoren een procesmatige referentieomschrijving te ontwikkelen, geïnspireerd op het Europese voorbeeld. Een dergelijke referentieomschrijving is wenselijk voor een gecoördineerd en inclusief beleid duurzame ontwikkeling.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,



Jan WOUTERS
Voorzitter

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

CDC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.023/1
VAN 7 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 17 januari 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "ter bevordering van duurzame ontwikkeling", heeft het volgende advies gegeven:

SG

44.023/1

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een normatief kader tot stand te brengen voor een gecoördineerd Vlaams beleid inzake duurzame ontwikkeling en ter verzekering van de continuïteit ervan.

Voor de toepassing van de ontworpen regeling wordt uitgegaan van een omschrijving van het begrip "duurzame ontwikkeling" die is gesteund op de twee elementen die, in navolging van een aantal internationale teksten waaraan wordt gerefereerd in de memorie van toelichting, ook in artikel 7*bis* van de Grondwet worden vermeld, zijnde de solidariteit tussen de generaties en het beginsel van de integratie van de sociale, economische en milieugebonden aspecten van de ontwikkeling.

Het Vlaamse beleid inzake duurzame ontwikkeling wordt geconcipieerd als "een inclusief, gecoördineerd en participatief beleid" met het oog waarop aan de Vlaamse Regering een aantal minimale taken worden opgedragen. Het betrokken beleid moet zijn gericht op samenwerking en op het bewerkstelligen van maximale synergieën in het streven naar duurzame ontwikkeling.

Het ontwerp van decreet schrijft een Vlaamse strategie voor duurzame ontwikkeling voor die coherent moet zijn en die de diverse beleidsdomeinen dient te overschrijden. Die strategie wordt vastgelegd in een strategienota waarvan de inhoud en de wijze van totstandkoming worden bepaald en waaromtrent in een participatie- en overlegprocedure wordt voorzien.

Het Vlaamse beleid inzake duurzame ontwikkeling beschikt over een eigen programma in de algemene uitgavenbegroting. De Vlaamse Regering kan project- of werkingssubsidies toekennen voor activiteiten ter ondersteuning van de Vlaamse beleidsprioriteiten inzake duurzame ontwikkeling.

De Vlaamse Regering dient de nadere regels vast te stellen ter uitvoering van het ontworpen decreet.

.../...

VORMVEREISTEN

Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is meegedeeld dat de ontworpen regeling om advies is voorgelegd aan de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen, maar dat deze alsnog geen advies heeft verleend. Indien als gevolg van dat advies nog inhoudelijke wijzigingen zouden worden aangebracht aan de tekst van het ontwerp van decreet, zoals deze aan de Raad van State is voorgelegd, zullen ook die wijzigingen alsnog aan de Raad van State om advies moeten worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID VAN DE DECREETGEVER

Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, komt het uitsluitend aan de Regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Deze bijzondere wetsbepaling staat er in beginsel aan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de Vlaamse Regering.

Vastgesteld dient te worden dat het ontwerp van decreet bepalingen bevat die kunnen worden geacht betrekking te hebben op de organisatie en de werking van de Vlaamse Regering of haar diensten. Zo volgt uit artikel 4 van het ontwerp onder meer dat het door de Vlaamse Regering te voeren beleid inzake duurzame ontwikkeling op een inclusieve, gecoördineerde en participatieve wijze dient te verlopen. Dat de decreetgever op die wijze op het terrein treedt van de organisatie of de werking van de Vlaamse Regering kan aanvaardbaar worden geacht in de mate dat dergelijke regeling voortvloeit uit het concept zelf van duurzame ontwikkeling, zoals dat vorm wordt gegeven in het internationaal recht en, in navolging daarvan, in artikel 7*bis* van de Grondwet.

Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, voor dat er enkel een probleem van overeenstemming met het bepaalde in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ontstaat, indien de ontworpen regeling betrekking zou hebben op de organisatie en de werking van de Vlaamse Regering of de diensten ervan, en de regeling op dat punt niet zou voortvloeien uit het concept zelf inzake duurzame ontwikkeling, maar integendeel een beleidskeuze van de decreetgever zou impliceren om, wat het beleid ter bevordering van de duurzame ontwikkeling betreft, het domein van de organisatie en de werking van de Vlaamse Regering of de diensten ervan, te betreden.

.../...

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet op dat punt een mogelijk probleem in de omschrijving die in artikel 2, 2°, van het ontwerp wordt gegeven van het begrip "inclusief beleid".

Het begrip "inclusief beleid" wordt in artikel 2, 2°, van het ontwerp omschreven als "het beleid waarbij een door de Vlaamse Regering afgesproken transversale beleidslijn door elke Vlaamse minister op eigen wijze vertaald wordt naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein". In de memorie van toelichting wordt in dat verband verduidelijkt dat het gaat om "een modus van beleidsafstemming zonder centrale sturing van de beleidsuitvoering ... waarbij een afgesproken beleidslijn door elke minister op eigen wijze vertaald wordt naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein".

Het is zeer de vraag of de aldus aan het begrip "inclusief beleid" gegeven invulling in al zijn onderdelen kan worden beschouwd als zijnde inherent aan het concept inzake duurzame ontwikkeling. De vermelding dat elke Vlaamse minister "op eigen wijze" de afgesproken transversale beleidslijn dient te vertalen naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein lijkt immers veeleer te wijzen in de richting van een eigen beleidskeuze door de decreetgever, waardoor deze dreigt het domein te betreden dat met toepassing van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden geacht aan de Vlaamse Regering te zijn voorbehouden. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de omschrijving van het begrip "inclusief beleid" vanuit die optiek aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

1. Artikel 7 van het ontwerp vermeldt enkel dat de subsidiëring kan gebeuren "voor activiteiten ter ondersteuning van de Vlaamse beleidsprioriteiten inzake duurzame ontwikkeling". Dergelijke algemene vermelding laat niet toe om een voldoende nauwkeurig inzicht te verwerven omtrent de aard van de projecten die voor subsidiëring in aanmerking kunnen komen. De betrokken bepaling vermeldt daarenboven niets over de voorwaarden die voor het verkrijgen van de subsidies moeten zijn vervuld ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ De memorie van toelichting somt weliswaar een aantal minimale "randvoorwaarden" op waaraan de ondersteunende activiteiten moeten voldoen.

Een dusdanige onbepaalde bevoegdheidsafstand die betrekking heeft op een essentieel onderdeel van de te regelen aangelegenheid is moeilijk in overeenstemming te brengen met de grondwettelijke beginselen die het optreden van de decreetgever beheersen. Die beginselen impliceren immers dat het de decreetgever zelf is die de basisregels met betrekking tot een aangelegenheid als die bedoeld in het ontwerp vaststelt ⁽²⁾ en dat hijzelf de daaraan ten grondslag liggende essentiële beleidskeuzes maakt. Op die wijze wordt gewaarborgd dat over de essentie van de normering een debat wordt gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

Het vereiste van een voldoende nauwkeurig afgebakende omschrijving van de bevoegdheid van de Vlaamse Regering op het vlak van het toekennen van subsidies klemmt des te meer nu ook uit artikel 12 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, voortvloeit dat de essentiële bestanddelen van een subsidieregeling door de bevoegde wetgever moeten worden bepaald, hetzij in een organieke wetskrachtige tekst, hetzij, bij wijze van uitzondering, in een bijzondere bepaling van de algemene uitgavenbegroting.

Conclusie is derhalve dat de aard van de te subsidiëren activiteiten en de voorwaarden waaronder de subsidies kunnen worden verleend - althans in essentie - in de tekst zelf van artikel 7 van het ontwerp tot uitdrukking zouden moeten worden gebracht.

2. De memorie van toelichting doet ervan blijken dat de beschikbare begrotingskredieten waarvan melding wordt gemaakt in de tweede zin van artikel 7, die zijn welke betrekking hebben op het programma, bedoeld in de eerste zin van dat artikel. Ter wille van de duidelijkheid schrijft men derhalve in de tweede zin van artikel 7: "Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten van dat programma kan de Vlaamse Regering ...".

Artikel 8

Artikel 8 van het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering "nadere regels (vaststelt) voor de uitvoering van dit decreet".

⁽²⁾ Het bepalen van de aard van de voor subsidiëring in aanmerking komende activiteiten en van de subsidievoorwaarden heeft betrekking op het vastleggen van basisregels.

SG

44.023/1

Het is onduidelijk wat precies met die bepaling wordt bedoeld.

Zo die bepaling moet worden begrepen als een louter herhalen van de bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekende algemene uitvoeringsbevoegdheid, is ze volkomen overbodig en dient ze te worden weggelaten.

Zo de genoemde bepaling evenwel verder reikt dan een loutere herinnering aan de aan de Regering toegekende algemene uitvoeringsbevoegdheid, dient te worden gepreciseerd waarop die delegatie betrekking heeft en moet ze tevens nader worden omschreven.

CDC

44.023/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de ll. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de minister-president van de Vlaamse Regering;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De minister-president van de Vlaamse Regering is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaan-gelegenheid.

Artikel 2

In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° duurzame ontwikkeling: een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftevoorziening van toekomstige generaties in gevaar te brengen, waarbij aandacht gegeven wordt aan de integratie van en de synergie tussen de sociale, de ecologische en de economische dimensie, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften;
- 2° inclusief beleid: het beleid waarbij een door de Vlaamse Regering afgesproken transversale beleidslijn door elke Vlaamse minister op eigen wijze vertaald wordt naar het beleid in zijn of haar beleidsdomein;
- 3° gecoördineerd beleid: het beleid dat binnen de Vlaamse overheid wordt afgestemd met het oog op coherentie en consistentie;

- 4° participatief beleid: het beleid dat wordt gerealiseerd via een brede participatie en betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering.

Artikel 3

Met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling bepaalt dit decreet het kader voor het gecoördineerd Vlaams beleid duurzame ontwikkeling en verzekert het de continuïteit ervan. Dit beleid is gericht op samenwerking en op het bewerkstelligen van maximale synergieën in het streven naar duurzame ontwikkeling.

Artikel 4

Het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling is een inclusief, gecoördineerd en participatief beleid.

Hiervoor staat de Vlaamse Regering minstens in voor:

- 1° het proces van voorbereiding, opmaak, uitvoering, rapportering en evaluatie van de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, zoals bedoeld in artikel 5;
- 2° het beleidsdomeinoverschrijdend overleg binnen de Vlaamse overheid;
- 3° de betrokkenheid van en het overleg met de maatschappelijke actoren;
- 4° de vertaling van het Europees en het internationaal beleid inzake duurzame ontwikkeling naar het Vlaamse beleid en de gecoördineerde Vlaamse standpuntbepaling binnen Europese en internationale fora van duurzame ontwikkeling;
- 5° het overleg en de samenwerking met het federaal bestuursniveau en het bestuursniveau van de gemeenschappen en gewesten inzake duurzame ontwikkeling;
- 6° het overleg en de samenwerking met het gemeentelijk en provinciaal bestuursniveau bij de ontwikkeling en de uitvoering van het Vlaamse duurzame ontwikkelingsbeleid en de ondersteuning van het gemeentelijke en provinciale beleid duurzame ontwikkeling;

7° de wetenschappelijke onderbouwing van het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling.

Artikel 5

§1. De Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling is coherent en beleidsdomeinoverschrijdend. Ze wordt bepaald in een strategienota. Deze strategienota bevat in het bijzonder:

- 1° een evaluatie van de uitvoering van de Vlaamse strategienota goedgekeurd in de vorige parlementaire legislatuur;
- 2° een analyse van de huidige situatie, de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen, trends en risico's inzake duurzame ontwikkeling;
- 3° de langetermijnvisie en -doelstellingen voor het te volgen beleid op het vlak van duurzame ontwikkeling;
- 4° de operationele kortetermijndoelstellingen en de prioritaire beleidsopties en acties voor de regeerperiode.

De Vlaamse strategie besteedt bijzondere aandacht aan de Europese en internationale dimensie van duurzame ontwikkeling.

§2. De Vlaamse Regering bereidt de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling voor in overleg met de verschillende bestuursniveaus en maatschappelijke actoren zoals vermeld in artikel 6.

§3. De Vlaamse Regering legt de ontwerpstrategienota voor aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen en stuurt ze naar de andere betrokken strategische adviesraden.

§4. Uiterlijk tien maanden na haar eedaflegging keurt de Vlaamse Regering de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling goed en deelt deze mee aan het Vlaams Parlement.

§5. De strategie kan steeds worden herzien, op initiatief van de Vlaamse Regering.

Artikel 6

Met het oog op een breed eigenaarschap gebeurt het overleg met en de rapportering naar het gemeente-

lijke en provinciale bestuursniveau en maatschappelijke actoren in alle fasen van de ontwikkeling en uitvoering van de Vlaamse strategie.

Het overleg met de maatschappelijke actoren wordt gevoerd met vertegenwoordigers van economische actoren en maatschappelijke groepen uit het middenveld waaronder minstens vertegenwoordigers van:

- 1° de werkgevers;
- 2° de werknemers;
- 3° de milieuorganisaties;
- 4° de derdewereldorganisaties;
- 5° de consumentenorganisaties;
- 6° de duurzame ontwikkelingsorganisaties, die tevens de belangen verdedigen van tal van organisaties die werken rond aspecten van duurzame ontwikkeling.

Artikel 7

Het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling beschikt over een eigen programma binnen de algemene uitgavenbegroting. Binnen de perken van deze beschikbare begrotingskredieten kan de Vlaamse Regering project- en/of werkingssubsidies toekennen aan gemeentelijke en provinciale overheden en aan organisaties voor de ondersteuning van projecten of activiteiten die invulling geven aan het Vlaamse beleid duurzame ontwikkeling. Deze projecten of activiteiten zijn in overeenstemming met de Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling.

Artikel 8

De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de uitvoering van dit decreet.

Brussel, 14 maart 2008.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Kris PEETERS