



VIJFJARENWERKPROGRAMMA OMGEVINGSRAP- PORTAGE

Gezamenlijk advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

en de

Minaraad

Havenlaan 88 bus 15, 1000 Brussel

www.minaraad.be - T +31 2 558 01 30 - E info@minaraad.be

Adviesvraag	Ontwerp vijfjarenwerkprogramma Omgevingsrapportage
Adviesvrager	Departement Omgeving in uitvoering van artikel 2.1.4 van het decreet algemene bepalingen milieubeleid
Ontvangst adviesvraag	22 augustus 2022
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring raad	31 oktober 2022
Samenwerking met	Minaraad die het goedkeurde op 31 oktober 2022
Contactpersoon	Peter Van Humbeeck pvhumbeeck@serv.be
	Jan Verheeke jan.verheeke@minaraad.be

De Heer Ivo Palmers
Afdelingshoofd
DEPARTEMENT OMGEVING
Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8,
1000 Brussel

contactpersoon

Peter Van Humbeeck

Jan Verheeke

pvhumbeeck@serv.be

jan.verheeke@minaraad.be

ons kenmerk

SERV-Minaraad_20221031_WPOR-ADV

Brussel

31 oktober 2022

Advies vijfjarenwerkprogramma Omgevingsrapportage

Geachte Heer Palmers,

Op 22 augustus 2022 vroeg u de Minaraad en de SERV om advies over het Ontwerp Vijfjarig werkprogramma Omgevingsrapportage 2022 – 2026 (WPOR), in uitvoering van artikel 2.1.4 van het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM).

Het DABM heeft de milieurapportage vanaf 1/1/2021 “omgevormd naar een permanente rapportage inzake omgeving en waarin minstens ruimtelijke ordening wordt meegenomen”. De beleidsambitie is om de milieu- en ruimterapportage samen te voegen en te laten uitgroeien tot een omgevingsrapportage.

De Universiteit Antwerpen (UA) voerde vorig jaar voor het Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO) een studie uit over de omvorming van het Milieurapport Vlaanderen (MIRA) en het Ruimterapport Vlaanderen (RURA) naar een omgevingsrapportage¹.

De Minaraad en de SERV waarderen dat met het ontwerp WPOR een volgende stap wordt gezet in het vooropgestelde groeitraject. Zoals reeds aangegeven in eerdere adviezen, is een degelijke rapportage een noodzakelijke bouwsteen om het omgevingsbeleid evidence-informed te onderbouwen².

¹ Crabbé, A., & Meyermans, A. (2021) Proces- en inhoudelijke ondersteuning bij de voorbereiding van de Omgevingsrapportage door het departement Omgeving, in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving, Departement Omgeving.

De SERV en de Minaraad formuleren de volgende **algemene bemerkingen en suggesties** bij het ontwerp WPOR:

1/ Zorg voor vooruitgang binnen het voorziene groeitraject, o.a. door een snelle operationalisering van het stakeholdersplatform. De Minaraad en de SERV vinden het positief dat wordt gekozen voor een groeitraject en een vijfjarig werkprogramma met een rollend karakter. Dit zorgt ervoor dat de nodige capaciteit, samenwerking en partnerschappen kunnen worden uitgebouwd en dat men tijdig en flexibel kan inspelen op nieuwe beleidskeuzes en ontwikkelingen in de toestand van de omgeving in Vlaanderen.

Belangrijk daarbij is ook de snelle operationalisering van het aangekondigde stakeholdersplatform op niveau van de afdeling VPO. Dat platform moet zorgen voor een goede maatschappelijke en wetenschappelijke betrokkenheid bij de voorbereiding, de begeleiding en de participatie inzake rapportering. Het stakeholderplatform krijgt concreet een rol bij het bewaken van de wetenschappelijkheid, transparantie en onafhankelijkheid van de omgevingsrapportage en haar producten. De Minaraad en de SERV gaan ervan uit dat zij daar ook in vertegenwoordigd zullen worden.

Verder herhalen de Minaraad en de SERV dat zij het belangrijk vinden dat het goede van de vroegere milieurapportage behouden blijft, met name (1) de permanente beschikbaarheid van betrouwbare, overzichtelijke gegevens m.b.t. (2) het volledige palet van de diverse milieudrukken en – compartimenten (vlakdekkendheid), op een wijze dat (3) er een zinnige koppeling kon worden gemaakt met de relevante sectoren en dat (4) het geheel op gezette tijden kan leiden tot voor het beleid betekenisvolle publicaties.

2/ Hou de scope voldoende breed. De SERV en de Minaraad zijn tevreden dat de fysieke leefomgeving – het object van de gegevensrapportage – ruim geïnterpreteerd wordt³. Naast integratie van ruimte en milieu, mag en moet er breed/integratief/holistisch gekeken worden in een omgevingsrapportage. Belangrijk is dat er ook linken zijn naar de concepten van *environmental flows* en ruimtelijke datastromen en -trends, zodat ook de productie-consumptie keten, afvalstromen, circulaire economie enz. aan bod kunnen komen. Het beschrijven en analyseren van deze stromen zorgt eveneens voor kruisbewegingen en afstemming met andere domeinen en sectoren (mobiliteit, landbouw enz.).

² [Advies 2020|011](#) over het ontwerpdecreet VEKA (Vlaams Energie- en Klimaatagentschap) en milieurapportering; [SERV-advies](#) van 24 augustus 2020 over het decreet omgevingsrapportage en Vlaams Energie- en Klimaatagentschap.

³ Het begrip 'fysieke leefomgeving', dat door Hans Leinfelder in een expertenadvies wordt omschreven als "het samenhangend systeem van lagen en van biotische en abiotische stromen tussen de voorraden in deze lagen".

3/ Zorg voor afstemming met andere rapportages. Er bestaat reeds een grote waaier aan rapportages die bepaalde uitdagingen en doelstellingen belichten vanuit een specifieke invalshoek. Voorbeelden zijn de rapporteringen over water, lucht, afval, natuur (NARA) en landbouw (LARA, VIRA), de monitor groene economie, de CE-monitor, ... Volgens de Minaraad en de SERV is het positief dat de omgevingsrapportage binnen dat aanbod van eerder thematische rapportages een overkoepelende rapportering voorziet die op strategisch, integrerend niveau de toestand van de omgeving in Vlaanderen analyseert.

Daarnaast moet echter ook gestreefd worden naar afstemming en benutting van synergiën met die andere rapportages, bv. op het vlak van inhoud en timing van onderzoek en evaluaties. Dat geldt bij uitbreiding voor de afstemming met andere beleidsdomeinen. Zij zouden wanneer relevant betrokken moeten worden. Dat is bv. reeds voorzien voor het topicrapport over bodem maar ook bij andere onderwerpen en producten zou het VPO ook steeds in overleg moeten gaan met andere departementen.

De frequentie van de rapportage moet ook in lijn liggen met de internationale en Europese verplichtingen. De Minaraad en de SERV vragen dat de Vlaamse overheid daartoe een publiek consulteerbare lijst opmaakt van internationale en Europese verplichte rapporten en evaluaties.

4/ Geef het VPO het mandaat om binnen het beleidsdomein een coördinerende rol op te nemen. De SERV en de Minaraad menen dat de rol van het VPO best nog verder gaat dan loutere afstemming van het eigen werk rond omgevingsrapportage met andere rapportages. Het VPO zou een voortrekkersrol moeten krijgen om het werk in het hele beleidsdomein Omgeving rond indicatoren, onderzoek, beleidsevaluatie, toekomstverkenningen en scenario-oefeningen te coördineren en transparant te ontsluiten. Zo zou het VPO kunnen zorgen voor een gecoördineerde onderzoeks- en beleidsevaluatieagenda (incl. uitgaventoetsingen, incl. transparantie over de uitvoering, zie ook de richtlijnen voor de opmaak van BBT's), de periodieke opmaak van een kennisagenda, een databank en portaalsite (hub) voor de ontsluiting van indicatoren en statistieken, van het beleidsonderzoek en van beleidsevaluaties binnen het domein van omgeving, en de coördinatie van investeringen in data en opbouw van expertise en capaciteit⁴. Het VPO zou verder ook kunnen fungeren als aanspreekpunt voor afstemming met andere beleidsdomeinen en met de rollende onderzoeksagenda van het steunpunt circulaire economie.

Het WPOR stelt concreet een reeks **concrete producten** in het vooruitzicht: een indicatorenset omgevingsrapportage, *policy briefs*, topicrapporten, handavingsrapporten en een terugkerend (om de 5

⁴ Zie hierover het [SERV-advies en rapport](#) 'De Vlaamse brede heroverweging als opstap naar een structureel evaluatiebeleid' van 27 juni 2022.

jaar) overkoepelend rapport. Hierbij wensen de SERV en de Minaraad de onderstaande bemerkingen te maken.

1/ Wat de indicatorenset omgevingsrapportage betreft, verwelkomen de SERV en de Minaraad de vooropgestelde ambitie van een continue toestandsrapportering op strategisch niveau, beschikbaar gesteld volgens de FAIR-principes. De indicatoren moeten steeds open data zijn, voor iedereen beschikbaar en bruikbaar voor eigen werkzaamheden. Ze moeten ook gebruiksvriendelijk zijn en makkelijker dan vandaag het geval is terug te vinden.

De SERV en Minaraad verwelkomen ook de beoogde afstemming met het Vlaamse en Europese doelstellingenkader. Door een gelijkaardige indicatorenset te nemen vergemakkelijkt het benchmarken en vergelijken met de situatie elders in Europa. Dit moet tevens toelaten de rapportage over de voortgang naar de Europese omgevingsdoelstellingen – waar Vlaanderen invulling aan moet geven – te ondersteunen. Wel vragen de Minaraad en de SERV zoveel mogelijk vergelijkingen te maken met gelijkaardige regio's in Europa. Een benchmarking op dat niveau is soms relevanter dan met (grote) landen.

2/ Wat de policy briefs betreft, ondersteunen de Minaraad en de SERV de achterliggende idee om op goed gekozen momenten in te spelen op de beleidskalender door voor een bepaald thema of beleidsproces de resultaten van onderzoek en analyses toegankelijk en beknopt samen te vatten voor beleidsmakers in de brede zin van het woord (incl. adviesraden en middenveldorganisaties). Toch hebben de Minaraad en de SERV bedenkingen bij het concrete voorstel. Met name vragen zij zich af of die doelstelling wel kan worden bereikt met de vooropgestelde “idealiter 2-3 pagina's”, “visueel aantrekkelijk”, “helder beeldmateriaal” van zo'n *policy brief*. Daarmee lijkt het moeilijk om aan de reële behoefte van beleidsmakers te voldoen.

Het zal ook een hele uitdaging zijn om te kiezen voor welke thema's dit gebeurt, op welk moment, en met welke concrete beleidsaanbevelingen. Het succes ervan zal dus afhangen van de kwaliteit van deze publicaties en de mate van onafhankelijkheid waarmee ze kunnen worden opgesteld. In dat verband moeten middenveldorganisaties misschien niet enkel als doelgroep worden opgenomen maar ook via een korte toetsingsprocedure worden betrokken.

Daarnaast lijkt het ook of misschien zelfs belangrijker om in te zetten op een betere ontsluiting van al het beleidsgericht onderzoek dat in het beleidsdomein gebeurt én op het verzekeren dat in elk van deze onderzoeken een goede, eventueel gestandaardiseerde beleidssamenvatting aanwezig is⁵. Op korte termijn is daar ook veel winst te boeken richting beleidsmakers in brede zin.

⁵ Zie ter zake het voorbeeld van de zgn. *evaluator pitch* op <https://wol.iza.org/> Cf. ook de inspanningen die het steunpunt circulaire economie levert op dit vlak.

3/ Wat de topicrapporten betreft, ondersteunen de SERV en de Minaraad eveneens de vooropgestelde doelstelling (integreerend analyses van een brede actuele uitdaging of beleidsthema, waarbij vaak toestandsbeschrijving, beleidsdevaluatie en/of toekomstverkenningen gecombineerd worden) en de ambitie om hiervoor sterk samen te werken met andere belanghebbende entiteiten en stakeholders. Ter zake moet zeker ook worden voortgebouwd op de eerdere positieve ervaringen van MIRA met kwaliteitsborging via hybride auteurschap, een lectorenproces en andere types van review processen. In die zin is de formulering in het WPOR dat het eventueel een optie is om hierbij stakeholders te betrekken te vrijblijvend. Volgens de Minaraad en de SERV is die betrokkenheid noodzakelijk voor een kwaliteitsvolle en gedragen rapportage.

Wel hebben de SERV en de Minaraad vragen bij de selectie van de topicrapporten. Volgens het 5WJP werden de onderwerpen gekozen op basis van geïdentificeerde kennisvragen, lopende of toekomstige beleidsprocessen en de daaraan gekoppelde beleidskalender en beschikbare data en expertise binnen het Departement Omgeving. De SERV en Minaraad vragen meer inzicht in de verschillende elementen en afwegingen. Anders is het onmogelijk om deze keuze te evalueren. Bovendien is meer maatschappelijke inspraak bij de criteria, afwegingen en selectie wenselijk. In elk geval lijkt het volgens de SERV en Minaraad niet zo aangewezen om de ruimte voor topicrapporten al te veel op voorhand vast te leggen. Dit is zeker ook in het licht van het vooropgestelde rollend karakter van het WPOR en het toenemende VUCA-karakter van de samenleving (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity)

4/ Wat het handavingsrapport betreft, onderschrijven de Minaraad en de SERV dat dit een belangrijk werkstuk is om een effectief en efficiënt handavingsbeleid te stimuleren. Wel vragen de Minaraad en de SERV of dit rapport wel thuishoort onder het takenpakket van het VPO en de omgevingsrapportage. De opmaak gebeurt immers (volledig) door de bevoegde handavingsinstanties. De opmaak is ook een decretale verplichting. Dat betekent dat het handavingsrapport hoe dan ook moet worden opgemaakt. Vanuit efficiëntieoverwegingen moet bijgevolg de vraag worden gesteld naar de meerwaarde om dit mee te nemen in het WPOR.

5/ Wat het overkoepelend omgevingsrapport betreft, benadrukken de SERV en de Minaraad het belang van zo'n product. Het is niet enkel een referentiedocument om te bepalen of Vlaanderen op het juiste spoor zit om de middellange en lange termijn omgevingsdoelstellingen te realiseren. Het overkoepelend rapport is tegelijk ook een belangrijk instrument om linken te leggen tussen omgevingsthema's en beleidsverkokering te vermijden of aan de kaak te stellen. Samenwerking, kwaliteitsborging en gedragenheid zullen daarbij belangrijk zijn.

6/ Wat beleidsevaluatie betreft, stellen de SERV en de Minaraad vast dat er geen afzonderlijke producten ter zake zijn voorzien in het WPOR. De decretale taak van de omgevingsrapportage om het gevoerde beleid te evalueren wordt meegenomen in andere producten zoals de topicrapporten en het overkoepelend omgevingsrapport. De raden beklemtonen niettemin het belang van (afzonderlijke) beleidsevaluaties. Een goede beleidsevaluatie vergt immers een specifieke benadering en aangepast proces. Zonder degelijke beleidsevaluaties zal het erg

moeilijk zijn om de evaluatie van het gevoerde beleid op een degelijke manier mee te nemen in de andere producten. Met andere woorden, zonder expliciete aandacht en ruimte voor beleids-evaluatie dreigt dit sterk onderbelicht te worden in de omgevingsrapportage. Bovendien moeten er in het licht van de regels en afspraken in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën regelmatig uitgaventoetsingen en beleidsevaluaties gebeuren⁶. De SERV en de Minaraad pleiten dan ook voor de opmaak van een gecoördineerde evaluatieagenda voor het ganse beleidsdomein. Een specifieke rol en ruimte is daarbinnen weggelegd voor themaoverschrijdende evaluaties die worden opgenomen in het WPOR (vergelijkbaar met de strategie rond de indicatorenset omgevingsrapportage).

Met hoogachting,

Walter Roggeman
Voorzitter Minaraad

Hans Maertens
Voorzitter SERV

⁶ Zie hierover het [SERV-advies en rapport](#) 'De Vlaamse brede heroverweging als opstap naar een structureel evaluatiebeleid' van 27 juni 2022.