



ADVIES
VAN 26 OKTOBER 2022
OVER HET VIJFJARENWERKPROGRAMMA OMGEVINGSRAPPORTAGE

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	OMGEVINGSRAPPORTAGE: GEÏNTEGREERDE RAPPORTAGE RUIMTE EN MILIEU.....	2
IV.	NAAR EEN VOLLEDIGE OMGEVINGSRAPPORTAGE.....	3
V.	INDICATORENSET OMGEVINGSRAPPORTAGE.....	3
VI.	ANDERE PRODUCTEN OMGEVINGSRAPPORTAGE.....	4
VII.	MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE BETROKKENHEID	5
VIII.	VIJFJARENWERKPROGRAMMA OMGEVINGSRAPPORTAGE: VERDER VERLOOP	6

I. SITUERING

1. SARO ontving op 22 augustus 2022 een adviesvraag van het Departement Omgeving over het vijfjarenwerkprogramma Omgevingsrapportage 2022-2026. Het advies wordt gevraagd tegen uiterlijk 15 november 2022. Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 26 oktober 2022, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.

2. In het kader van het streven naar een meer integrale benadering van het omgevingsbeleid werd in 2020 het milieuraapport omgevormd naar een permanente rapportage inzake omgeving waarbij naast milieu minstens ook ruimtelijke ordening wordt meegenomen. Het decreet algemene bepalingen milieubeleid werd als dusdanig aangepast.¹

De Memorie van Toelichting stelt verder: *‘Deze integratie spoort samen met de groeiende omgevingsuitdagingen en heeft als doel het omgevingsbeleid wetenschappelijk te onderbouwen. Zoals MIRA blijft de omgevingsrapportage gebeuren aan de hand van drie deeltaken: toestandsbeschrijving, beleidsevaluatie en toekomstverkenning. Via analyse van kwantitatieve en kwalitatieve data en informatie, indicatoren en resultaten van ondersteunend onderzoek wordt de huidige en toekomstige toestand van de leefomgeving in Vlaanderen in kaart gebracht. Hierbij gaat de omgevingsrapportage in op systemische verbanden tussen minstens milieu en ruimte en onderzoekt het ook de rol van maatschappelijke aspecten op de fysieke leefomgeving.*²

3. Het DABM (artikel 2.1.4, §1, §2) bepaalt dat de omgevings-rapportage continu gebeurt op basis van een meerjarig werkprogramma. Het Departement Omgeving maakt dit meerjarig werkprogramma op en legt het voor advies voor aan de SARO, de Minaraad en de SERV.

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. Voor wat betreft de strategische bemerkingen van de raad bij het instrument ‘omgevingsrapportage’ verwijst de raad naar zijn advies van 26 augustus 2020 over aanpassing van diverse decreten inzake energie, klimaat en rapportage. SARO stond alvast positief ten aanzien van de omschakeling van het tweejaarlijkse milieuraapport naar een permanente vorm van rapportage inzake milieu en ruimte.³

De raad focust voorliggend advies op het voorliggend ontwerp vijfjarenwerkprogramma omgevingsrapportage en formuleert volgende strategische bemerkingen:

- a. SARO vraagt specifieke aandacht voor de positionering van ruimte binnen het vooropgestelde doelstellingenkader omgevingsrapportage. De raad meent dat de

¹ Ontwerp van decreet van 4 december 2020 houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het Departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap, tot integratie van opdrachten inzake lucht van het Departement Omgeving in de Vlaamse Milieumaatschappij en houdende rapportage door het Departement Omgeving. <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1615472>

² idem

³ <https://sarovlaanderen.be/advies-aanpassing-diverse-decreten-inzake-energie-klimaat-en-rapportage>

geïntegreerde rapportage van ruimte en milieu nog een belangrijke uitdaging inhoudt bij de toekomstige omgevingsrapportage (zie deel III).

- b. De raad erkent het uitgangspunt om het instrument omgevingsrapportage stapsgewijs verder te ontwikkelen. De raad verwijst naar de ambitie om te evolueren naar een ‘volledige’ omgevingsrapportage. Het ontwerp 5JWP geeft hieromtrent evenwel geen verdere duiding. De raad vraagt om dringend werk te maken van een conceptueel kader inzake de volledige omgevingsrapportage. De raad vraagt ook verdere verduidelijking inzake de ambitie en planning van het aangekondigde uitvoeringsbesluit inzake de volledige omgevingsrapportage (deel IV).
- c. Het is momenteel onduidelijk welke indicatoren omgevingsrapportage specifiek zullen worden gebruikt. Het ontwerp 5JWP geeft hieromtrent geen verdere duiding. De raad vraagt om dringend werk te maken van het vastleggen van de indicatorenset voor de omgevingsrapportage (deel V).
- d. Wat betreft de beoogde rapporten vraagt SARO specifiek aandacht voor de voorgestelde timing. Op basis van het ontwerp 5JWP kan immers opgemaakt worden dat het eerste concrete product van de omgevingsrapportage pas gepland staat eind 2023. Eerder merkte de raad ook op dat het onduidelijk is wanneer de eerste indicatorenset omgevingsrapportage beschikbaar zal zijn. Voorlopig is het aldus nog afwachten op een eerste product van de omgevingsrapportage (deel VI).
- e. De raad vraagt om de betrokkenheid (samenwerkingsverbanden) met de diverse stakeholders en de wetenschappelijke instituten verder te duiden. SARO dringt alvast aan op meer garanties voor de maatschappelijke en de wetenschappelijke betrokkenheid bij de uitwerking van de omgevingsrapportage (zie deel VII).
- f. Afsluitend vraagt de raad ook aandacht voor het verder verloop van het proces tot opmaak van een vijfjarenwerkprogramma. De raad stelt vast dat het ontwerp 5JWP de rol van de strategische adviesraden zeer minimalistisch invult en beperkt tot een advisering van het ontwerp 5JWP om de vijf jaar. Nergens formuleert het ontwerp 5JWP ook enige adviesrol van de strategische adviesraden bij het operationaliseren van de omgevingsrapportage.

III. OMGEVINGSRAPPORTAGE: GEÏNTEGREERDE RAPPORTAGE RUIMTE EN MILIEU

5. Om ruimte en milieu te integreren in eenzelfde rapportageopdracht zet het ontwerp 5JWP in op een omgevingsbreed overkoepelend kader, waarbinnen de verschillende producten van de omgevingsrapportage worden ontwikkeld. Dit doelstellingenkader voor de omgevingsrapportage is grotendeels gebaseerd op het Europees achtste milieuactieprogramma, dat de lange termijn uitdagingen en strategische doelstellingen voor het Europese milieubeleid tot 2030 formuleert.

De raad vraagt specifieke aandacht voor de positionering van ruimte binnen dit doelstellingenkader omgevingsrapportage. Uitgaan van het Europese milieukader impliceert immers de overname van de acht doelstellingen die ingegeven zijn vanuit de milieu-invalshoek.⁴ Aan deze acht milieudoelstellingen wordt in het doelstellingenkader één ruimtelijke doelstelling toegevoegd met name ‘duurzame ruimtelijke ontwikkeling’.

De raad meent evenwel dat de geïntegreerde rapportage van ruimte en milieu nog een belangrijke uitdaging inhoudt bij de toekomstige omgevingsrapportage. De raad erkent - zoals gesteld in het ontwerp 5JWP - dat de milieudoelstellingen elk een aantal ruimtelijke aspecten of duidelijke linken naar ruimtelijke ordening omvatten. Hieraan één ruimtelijke doelstelling toevoegen is

⁴ Ontwerp 5JWP pag. 8-9: Doelstellingenkader voor de omgevingsrapportage omvat volgende negen doelstellingen: 1° klimaatmitigatie, 2° klimaatadaptatie, 3° circulaire economie, 4° naar nul-verontreiniging, 5° biodiversiteit, 6° omgevings- en klimaatdruk verminderen, 7° ondersteunend kader, 8° goed en gezond leven binnen de grenzen van de planeet en 9° duurzame ruimtelijke ontwikkeling

evenwel geenszins voldoende om van een volwaardige omgevingsrapportage te kunnen spreken waarin over ruimte en milieu op een geïntegreerde wijze wordt gerapporteerd.

Bovendien hanteert dit doelstellingenkader voor ruimte een zeer vaag containerbegrip met name 'duurzame ruimtelijke ontwikkeling'. Elders in het ontwerp 5JWP is sprake van 'ruimtegebruik duurzamer maken' of 'duurzaam ruimtegebruik realiseren'. Verdere concretere duiding wordt in het ontwerp 5JWP evenwel niet gegeven.

IV. NAAR EEN VOLLEDIGE OMGEVINGSRAPPORTAGE

6. De omgevingsrapportage is een overkoepelende rapportering die op strategisch, integrerend niveau de toestand van de omgeving in Vlaanderen analyseert. Het ontwerp 5JWP gaat uit van een stapsgewijze ontwikkeling van de omgevingsrapportage. Inzicht in de rol en gewenste invulling van 'omgevingsrapportage' zal de komende jaren nog verder evolueren.

De raad ondersteunt het uitgangspunt om het instrument 'omgevingsrapportage' stapsgewijs verder te ontwikkelen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij betreft de gewenste inhoudelijke scope van 'omgevingsrapportage'. In eerste instantie opteerde de Vlaamse overheid er immers voor om de rapportage in het kader van milieu uit te breiden met minstens de aspecten van ruimtelijke ordening (zie deel III).

In de Memorie van Toelichting werd evenwel ook benadrukt dat het de beleidsambitie is om het de rapportage te laten uitgroeien tot een *volledige* omgevingsrapportage. De raad merkt op dat het momenteel onduidelijk is wat met deze 'volledige' omgevingsrapportage effectief wordt bedoeld. In de Memorie van Toelichting is sprake van een nog op te maken uitvoeringsbesluit dat de contouren van de omgevingsrapportage door het Departement Omgeving duidelijk zal maken.⁵

De raad erkent het uitgangspunt om het instrument omgevingsrapportage stapsgewijs verder te ontwikkelen. De raad verwijst naar de ambitie om te evolueren naar een 'volledige' omgevingsrapportage. Het ontwerp 5JWP geeft hieromtrent evenwel geen enkele duiding. De raad vraagt om dringend werk te maken van een conceptueel kader inzake deze volledige omgevingsrapportage. De raad vraagt ook verdere verduidelijking inzake de ambitie en planning van het aangekondigde uitvoeringsbesluit inzake de volledige omgevingsrapportage.

V. INDICATORENSET OMGEVINGSRAPPORTAGE

7. Het ontwerp 5JWP vermeldt als eerste product de indicatorenset omgevingsrapportage die moet toelaten om de decretale taak van continue toestandrapportering binnen omgevingsrapportage kwaliteitsvol in te vullen. Daarnaast wil de omgevingsrapportage met deze indicatorenset ook mee tegemoet komen aan de verplichte milieुरapportage zoals geformuleerd in het Verdrag van Aarhus.

Het ontwerp 5JWP bevat een schema waarin de diverse bestaande en geplande indicatoren worden weergegeven. De indicatorenset OR wordt in dit schema centraal gepositioneerd en wordt omschreven als '*overkoepelend beeld van toestand omgeving, strategisch niveau*'. Enkel de Vlaamse Openbare Statistieken (omgeving) worden op hetzelfde niveau gezet als de indicatorenset OR.⁶

⁵ Memorie van toelichting bij het decreet van 4 december 2020, pag. 5: '*Voorliggend decreet strekt er toe om de rapportage in het kader van milieu uit te breiden naar minstens de aspecten van ruimtelijke ordening, en deze door het Departement Omgeving te laten uitvoeren, ondersteund door andere openbare instellingen en wetenschappelijke instituten. Het is de beleidsambitie om de rapportage te laten uitgroeien tot een volledige omgevingsrapportage. Ook hier zal het nodige uitvoeringsbesluit de contouren van de omgevingsrapportage door het Departement Omgeving duidelijk maken*'

⁶ <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen> Statistiek Vlaanderen is het netwerk van Vlaamse overheidsinstanties die openbare statistieken ontwikkelen, produceren en publiceren. Deze openbare

In het ontwerp 5JWP is verder sprake van een *'een 50-tal welgekozen indicatoren die representatief zijn voor belangrijke omgevingsuitdagingen in Vlaanderen.'* *'Het doel van de indicatorenset OR is om op strategisch niveau een overkoepelend beeld te geven van de toestand van de omgeving in Vlaanderen en van de vooruitgang die geboekt wordt in het realiseren van belangrijke omgevingsdoelstellingen.'*

8. Het ontwerp 5JWP kondigt aan dat de indicatorenset zal gepubliceerd worden op de website van het Departement Omgeving en continu zal worden geactualiseerd.⁷ De raad merkt op dat deze website momenteel uitsluitend indicatoren bevat inzake het ruimterapport. Het ontwerp 5JWP geeft omtrent de indicatoren ook geen verdere duiding. Het is aldus nog onduidelijk welke indicatoren omgevingsrapportage specifiek zullen worden gebruikt.

De keuze van de specifieke indicatorenset voor de omgevingsrapportage is niettemin een belangrijke uitdaging. In het ontwerp 5JWP wordt terecht de nadruk gelegd op het noodzakelijke complementaire karakter van de gekozen indicatoren. Zo zal de indicatorenset OR complementair moeten zijn aan de vele indicatoren die momenteel reeds bestaan in het kader van thematische rapportages (o.a. natuur, water, bodem, lucht, klimaat, afval). Daarnaast moet complementariteit worden gezocht met indicatoren die gekoppeld zijn aan een specifiek beleidsconcept of beleidsvisie (o.a. monitor groene economie, monitor circulaire economie, voortgangsrapportage Vlaams Energie- en Klimaatplan, Vlaamse Strategie duurzame ontwikkeling). En tenslotte wijst de raad ook op de link met het nog op te maken Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

9. De raad is zich er van bewust dat de omgevingsrapportage focust op het Vlaams beleidsniveau. Niettemin wenst de raad aandacht te vragen voor het lokale beleidsniveau. Voor het lokale beleidsniveau zijn de gegevens nauwelijks bruikbaar en zijn de Vlaamse cijfers enkel als referentiepunt voor het lokale beleid dienstig.

De raad meent evenwel dat het een belangrijke meerwaarde zou zijn om sommige gegevens tot op het lokale niveau beschikbaar te maken in bewerkbare vorm (bv. Excel) en de beschikbaarheid van deze gegevens ook uitdrukkelijk bekend te maken bij de andere overheden. Dit hoeft niet noodzakelijk in de publicatie zelf, maar kan achter de schermen. Een aandachtspunt betreft tevens de maximale afstemming of integratie met de gemeente- en stadsmonitor.⁸

VI. ANDERE PRODUCTEN OMGEVINGSRAPPORTAGE

10. Naast het rapporteren van de indicatoren gaat het ontwerp 5JWP ook uit van de publicatie van een aantal rapporten. Het betreft zowel een handhavingsrapport (2024, 2026), een overkoepelend omgevingsrapport (eind 2026), een vijftal topicrapporten (waarvan het eerste eind 2023 zal gepubliceerd worden) alsook policy briefs.⁹

De raad neemt akte van de diverse geplande producten en vraagt specifiek aandacht voor de voorgestelde timing. Op basis van het ontwerp 5JWP kan immers opgemaakt worden dat het eerste concrete product van de omgevingsrapportage pas gepland staat eind 2023. Het betreft het topicrapport 'Bouwshift: een verhaal van keuzes'. Eerder merkte de raad ook op dat het onduidelijk is wanneer de eerste indicatorenset OR beschikbaar zal zijn. Voorlopig is het aldus nog afwachten op een eerste product van de omgevingsrapportage.

11. De raad verwijst verder naar artikel 2.1.3. van het DABM dat bepaalt dat de omgevingsrapportage

statistieken over Vlaanderen lopen inhoudelijk breed uiteen: van de mensen die er wonen en werken over economie en omgeving tot de plaats van Vlaanderen in de wereld.

⁷ <https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be>

⁸ <https://gemeente-stadsmonitor.vlaanderen.be/>

⁹ Het ontwerp 5JWP voorziet ook policy briefs waarmee snel en flexibel kan ingespeeld worden op actuele beleidsuitdagingen en -vragen. Een eerste testcase die in kader van dit 5JWP wordt voorgesteld, is een policy brief over het Vlaamse LULUCF-beleid.

minstens ook moet ingaan op *'een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu en ruimtelijke ordening bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's'*.¹⁰ Naast toestandsbeschrijving en beleidsevaluatie, is scenario-ontwikkeling en toekomstverkenning een derde type product dat decretaal verankerd wordt aan de omgevingsrapportage. De raad stelt vast dat het ontwerp 5JWP nergens duiding maakt van enige geplande toekomstverkenning of scenario-ontwikkeling.¹¹ Dit is een gemiste kans. De raad dringt er op aan het ontwerp 5JWP als dusdanig verder aan te vullen.

VII. MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE BETROKKENHEID

12. Het DABM (artikel 2.1.5) bepaalt dat het Departement Omgeving belast is met het uitvoeren van de omgevingsrapportage. Het decreet bepaalt verder dat voor het uitvoeren van de rapportage het departement samenwerkingsverbanden kan aangaan met andere openbare instellingen en wetenschappelijke instituten.

De raad merkt op dat het ontwerp 5JWP nergens melding maakt van enige geplande samenwerkingsverbanden met wetenschappelijke instituten. Dit is een gemiste kans.

Onder het hoofdstuk 'strategische advisering' kondigt het ontwerp 5JWP de oprichting aan van een stakeholderplatform dat strategische begeleiding zal bieden op niveau van de afdeling Vlaams Planbureau Omgeving. Het ontwerp 5JPW stelt: *'Dit stakeholderplatform zal een belangrijke rol spelen bij het bewaken van de wetenschappelijkheid, transparantie en onafhankelijkheid van de omgevingsrapportage en haar producten.'*

De raad benadrukt het belang van dit stakeholderplatform. Het is immers de enige garantie dat de diverse stakeholders en het maatschappelijke middenveld enigszins zullen worden betrokken bij de omgevingsrapportage. Het is een belangrijke lacune dat het ontwerp 5JWP hieromtrent zeer vaag blijft. Het is totaal onduidelijk welke stakeholders effectief betrokken zullen worden. Het ontwerp 5JWP maakt enkel melding dat *'verscheidene stakeholders zullen worden betrokken bij dit platform'*.

Bovendien betreurt de raad dat het ontwerp 5JWP ook niet inzet op de input en de betrokkenheid van stakeholders en middenveldorganisaties bij de opmaak van policy briefs en topicrapporten. Dit is niet enkel wenselijk maar ook sterk aan te bevelen met het oog op de totstandkoming van een kwaliteitsvolle rapportage.

13. Volledigheidshalve vraagt de raad ook aandacht voor de samenwerking met andere openbare instellingen. Ook hieromtrent blijft het ontwerp 5JWP vaag. De raad benadrukt dat - ten einde een holistische aanpak van de omgevingsrapportage te garanderen - bij de opmaak van o.a. policy briefs en topic rapporten voldoende aandacht moet gaan naar overleg en samenwerking met andere betrokken beleidsdomeinen en andere administraties.

¹⁰ DABM, artikel 2.1.3: *'De rapportage omvat minstens: 1° een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu en de ruimtelijke ordening; 2° een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid voor zover dit relevant is voor de toetsing van de resultaten van het gevoerde milieubeleid aan de in de milieuregelgeving of de milieuplanning vastgestelde beleidsdoelstellingen; 2°/1 een beschrijving en evaluatie van het tot dan toe gevoerde ruimtelijk beleid in het licht van de doelstellingen, vermeld in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; 3° een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu en ruimtelijke ordening bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's.'*

¹¹ Enkel bij de inhoudelijke beschrijving van het geplande topicrapport 'Zeer zorgwekkende stoffen in de Vlaamse omgeving' maakt het ontwerp 5JWP (pag. 16-17) melding van enige toekomstverkenning: *'Het rapport zal in eerste instantie gericht zijn op toestandsbeschrijving, en op die manier voldoen aan de vraag naar een overzichtspublicatie over zeer zorgwekkende stoffen op Vlaams niveau. Er zal hierbij getracht worden linken te leggen met andere omgevingsdoelstellingen. Bijkomend zal aandacht gaan naar beleidsevaluatie en waar mogelijk het doorrekenen van maatregelen naar de toekomst toe, met het oog op het voorkomen van milieu- en gezondheids crises in verband met deze stoffen. De focus zal hierbij liggen op het identificeren van lacunes in functie van bijkomend onderzoek, waarin beleidsevaluatie en scenario-analyse verder uitgewerkt kunnen worden'*

VIII. VIJFJARENWERKPROGRAMMA OMGEVINGSRAPPORTAGE: VERDER VERLOOP

14. Afsluitend vraagt de raad ook aandacht voor het verder verloop van het proces tot opmaak van een vijfjarenwerkprogramma OR. Conform de Memorie van Toelichting wordt geopteerd voor een vijfjarig werkprogramma. Om de vijf jaar zal een 5JWP worden goedgekeurd en gepubliceerd op de website. Het ontwerp 5JWP verduidelijkt dat er wordt gekozen voor een deels rollend programma. Elk jaar wordt er verder nagedacht over het volgende jaar na deze vijfjarige periode, en worden bepaalde processen waar nodig al opgestart met oog op het voorbereiden van producten. Op die manier wordt er een doorkijk gegeven en wordt het volgende 5JWP jaar per jaar voorbereid.

De raad stelt vast dat het ontwerp 5JWP de rol van de strategische adviesraden zeer minimalistisch invult en beperkt tot een advisering van het ontwerp 5JWP om de vijf jaar. Nergens formuleert het ontwerp 5JWP ook expliciet enige adviesrol van de strategische adviesraden bij het operationaliseren van de omgevingsrapportage.