



Vlaanderen
is omgeving



Proces- en inhoudelijke ondersteuning bij de voorbereiding van de Omgevingsrapportage door het departement Omgeving

 **Eindrapport**

**DEPARTEMENT
OMGEVING**

omgevingvlaanderen.be

Studie Omgevingsrapportage

Deze studie kadert in de omvorming van de milieu- en ruimterapportage (MIRA en RURA) naar een omgevingsrapportage, dat als taak werd toegewezen aan het Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO). Aan de hand van een stakeholderbevraging, een verkenning van goede praktijken in binnen- en buitenland en de bevraging van een reflectiegroep wordt onderzocht hoe de omgevingsrapportage zowel procesmatig als inhoudelijk invulling kan krijgen. De studie reikt op basis hiervan reflecties en aanbevelingen aan die de opdrachtgever in staat stellen om de nodige rapportageprocessen vorm te geven.

Dit rapport bevat de mening van de auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse Overheid.

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Peter Cabus
Departement Omgeving
Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel
vpo.omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Auteurs

Ann Crabbé – Universiteit Antwerpen
Axelle Meyermans – Universiteit Antwerpen

Depotnummer

D/2022/3241/042

Wijze van citeren

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.

PARTNERS



**DEPARTEMENT
OMGEVING**

omgevingvlaanderen.be

MANAGEMENTSAMENVATTING

Deze studie kadert in de omvorming van de milieu- en ruimterapportage (MIRA en RURA) naar een omgevingsrapportage, een rapportagetaak die werd toegewezen aan het Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO). Aan de hand van een stakeholderbevraging, een verkenning van goede praktijken in binnen- en buitenland en de bevraging van een reflectiegroep werd onderzocht hoe de omgevingsrapportage zowel procesmatig als inhoudelijk invulling kan krijgen. De studie reikt op basis hiervan reflecties en aanbevelingen aan die de opdrachtgever in staat stellen om de omgevingsrapportage vorm te geven.

In deze studie wordt de omgevingsrapportage opgevat als een oefening in het definiëren en ontwikkelen van zogenaamde ‘boundary objects’, met als doel wetenschappelijke robuuste kennis omtrent de Vlaamse omgeving beschikbaar te stellen aan het beleid en de samenleving. In dit perspectief wordt het VPO verantwoordelijk voor het opzetten van een ‘boundary organisation’ die instaat voor het door-vertalen van wetenschappelijke inzichten naar beleid en voor het in bredere zin managen van de grenzen tussen wetenschap, beleid en samenleving.

Na een korte literatuurstudie waaruit blijkt wat er in academische literatuur te vinden is aan inzichten in boundary objects en boundary organisations (*hoofdstuk 2*), reflecteren we in *hoofdstuk 3* over de omgevingsrapportage, geïnspireerd door de analyse van de interviews, de goede praktijken in binnen- en buitenland en de input die we verzamelden tijdens de reflectiegroepbijeenkomst. Het hoofdstuk bevat beargumenteerde en concrete adviezen voor de omgevingsrapportage, waarvan de belangrijkste zijn:

- Zorg voor voldoende capaciteit om de omgevingsrapportage op te starten en uit te bouwen.
- Wat betreft de personele capaciteit is de rol van *mediators* heel belangrijk. Investeer in hun training en opleiding, biedt tijd en ruimte om met de groep van rapporteurs na te denken over de missie en meerjarenplanning. Laat ruimte voor experiment en aanvaard dat falen hoort bij het proces van de ontwikkeling van de omgevingsrapportage.
- Extra personele capaciteit voor de omgevingsrapportage kan gevonden worden in een netwerk van zowel collega-ambtenaren (van VPO, in het departement en de agentschappen, van het eigen beleidsdomein en mogelijk ook andere beleidsdomeinen), maar ook bij universiteiten en kennisinstellingen met het oog op het aantrekken van intern niet-beschikbare kennis en expertise alsook voor de ontwikkeling/aanlevering van innovatieve concepten en modellen.
- Zorg voor vertegenwoordiging van de drie bijeen te brengen werelden in de boundary organisation die VPO zal opzetten voor de omgevingsrapportage, met vertegenwoordiging en actieve inbreng vanuit wetenschap, samenleving en beleid. Leg bewust verantwoording af aan die drie werelden over de te maken en gemaakte keuzes. Het zal ertoe bijdragen dat de output geloofwaardig (=wetenschappelijk correct), betekenisvol (=relevant en tijdig aangeleverd voor beleidsmakers) en legitiem is (=aanvaardbaar voor een set van uiteenlopende types stakeholders).
- De omgevingsrapportage moet producten maken met een *speaking truth to power* ambitie. Als we ervan uitgaan dat beleidsmakers beleid willen voeren geïnformeerd door wetenschappelijke kennis, dan zullen die beleidsmakers de primaire doelgroep zijn van de omgevingsrapportage, hoewel het (secundair) ook de ambitie mag zijn de boodschappen van de omgevingsrapportage toegankelijk te maken voor een breder publiek dan enkel beleidsmakers.

- Na het reflectiehoofdstuk volgen hoofdstukken die inzicht bieden in de gegevens op basis waarvan de adviezen en aanbevelingen tot stand zijn gekomen, namelijk de interviewanalyse (*hoofdstuk 4*), het verslag van de reflectiegroepbijeenkomst (*hoofdstuk 5*) en de goede praktijk fiches (*hoofdstuk 6*).

INHOUDSOPGAVE

1	Situering en Begrip van de opdracht.....	7
1.1	Van milieu- en ruimterapportering naar omgevingsrapportage	7
1.2	Doel en opzet van het onderzoek	7
1.3	Procesverloop en methodologie	8
1.3.1	Fase 1: Verkenning	9
1.3.2	Fase 2: Onderzoek	11
1.3.3	Analyse en validering	12
2	Literatuurstudie: omgevingsrapportage als ‘boundary work’.....	13
3	Omgevingsrapportage: reflecties en adviezen.....	19
3.1	Onze kijk op wat omgevingsrapportage is	19
3.1.1	Onze adviezen over de randvoorwaarden voor de organisatorische inbedding van de omgevingsrapportage in VPO	19
3.2	Voor wie een omgevingsrapportage?	21
3.2.1	Onze adviezen over de doelgroepen van de omgevingsrapportage	22
3.3	Type producten van de omgevingsrapportage	23
3.3.1	Onze adviezen over het type producten van de omgevingsrapportage	25
3.4	Thematische integratie in de omgevingsrapportage	25
3.4.1	Onze adviezen over de thematische integratie in de omgevingsrapportage	27
3.5	Proces van totstandkoming van (producten van de) omgevingsrapportage	27
3.5.1	Onze adviezen over de procesvoering van de omgevingsrapportage	28
3.6	Slotbeschouwing	29
4	Stakeholderbevraging: analyse	30
4.1	Inhoud en vorm van de omgevingsrapportage	30
4.1.1	Wat is ‘omgevingsrapportage’?	30
4.1.2	Drie deeltaken van de omgevingsrapportage	37
4.1.3	Types van kennis en informatie in de omgevingsrapportage	40
4.1.4	Doelgroepen	44
4.1.5	Producten	46
4.1.6	Verhouding tot andere rapportages	49
4.2	Proces en organisatie van de omgevingsrapportage	51
4.2.1	Randvoorwaarden voor een ‘deugdelijke’ omgevingsrapportage: wetenschappelijke kwaliteitsborging, onafhankelijkheid en transparantie	51
4.2.2	Stakeholderbetrokkenheid	57
4.2.3	Procesorganisatie van de omgevingsrapportage	59
4.2.4	Communicatie	63
5	Verslag van reflectiegroepbijeenkomst.....	65
5.1	Impact en relevantie van de omgevingsrapportage	68
5.2	Types producten	72
5.3	Thematische integratie	75
5.4	Aandacht voor beleidsevaluatie	78
5.5	Aandacht voor toekomstverkenning	81
6	Goede praktijk fiches.....	84
6.1	Goede praktijk fiche: European environmental agency (EEA)	84
6.2	Goede praktijk fiche: ESPON	93
6.3	Goede praktijk fiche: Europese Commissie	95
6.4	Goede praktijk fiche: Planbureau voor de leefomgeving (PBL)	98
6.5	Goede praktijk fiche: Statistiek Vlaanderen	112
6.6	Goede praktijk fiche: Scientific Foresight Service (STOA)	117
6.7	Goede praktijk fiche: Vlaamse Regionale Indicatoren rapporten (VRIND)	124
	Referenties.....	126

Bijlagen	129
1. Respondentenlijst	129
2. Vragenlijst	130
3. Informatiedocument gegevensbescherming	135

1 SITUERING EN BEGRIP VAN DE OPDRACHT

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de context, doelen, procesverloop en methodologische aanpak van deze opdracht.

1.1 VAN MILIEU- EN RUIMTERAPPORTERING NAAR OMGEVINGSRAPPORTAGE

Door recente wijziging van het Decreet houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid, kortweg DABM (BS 16/12/2020), wordt de milieuraapportage (MIRA) vanaf 1/1/2021 *“omgevormd naar een permanente rapportage inzake omgeving en waarin minstens ruimtelijke ordening wordt meegenomen”*¹. Zoals beschreven staat in de Memorie van Toelichting bij het ontwerpdecreet *“spoort deze integratie samen met de groeiende omgevingsuitdagingen en heeft het 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”*.

De Memorie van Toelichting vermeldt daarnaast dat de omgevingsrapportage een combinatie is van producten en (leer)processen, waarbij de resultaten een ruime bekendheid moeten krijgen. Daarnaast kan de Vlaamse Regering vragen om over specifieke onderwerpen te rapporteren. Randvoorwaarden zoals maatschappelijke en wetenschappelijke betrokkenheid, transparantie en onafhankelijkheid zullen belangrijke randvoorwaarden zijn om te komen tot een beleidsrelevante omgevingsrapportage die het omgevingsbeleid mee vorm geeft.

De omgevingsrapportage is een taak van het Departement Omgeving, specifiek toegewezen aan de afdeling Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO). De aanwezige expertise bij de verschillende agentschappen en instellingen binnen het beleidsdomein Omgeving moet hierbij maximaal worden benut. Daarnaast kan VPO in functie van de omgevingsrapportage samenwerkingsverbanden aangaan met relevante partners, binnen en buiten de Vlaamse overheid.

1.2 DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het doel van deze opdracht is om de afdeling Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO) procesmatig en inhoudelijk te ondersteunen bij de voorbereiding van de opdracht van Omgevingsrapportage, zoals bepaald in het DABM. We gaan op zoek naar de nodige onderbouwing van de omgevingsrapportage door bevraging van interne en externe stakeholders en een identificatie en beschrijving van goede (rapportage)praktijken in binnen- en buitenland. De resultaten van dit onderzoek zullen de opdrachtgever in staat stellen om de nodige rapportageprocessen vorm te geven en het uitvoeringsbesluit en het meerjarig werkprogramma, zoals bepaald in het DABM, tijdig uit te werken.

¹ Memorie van Toelichting bij Ontwerp van decreet 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.

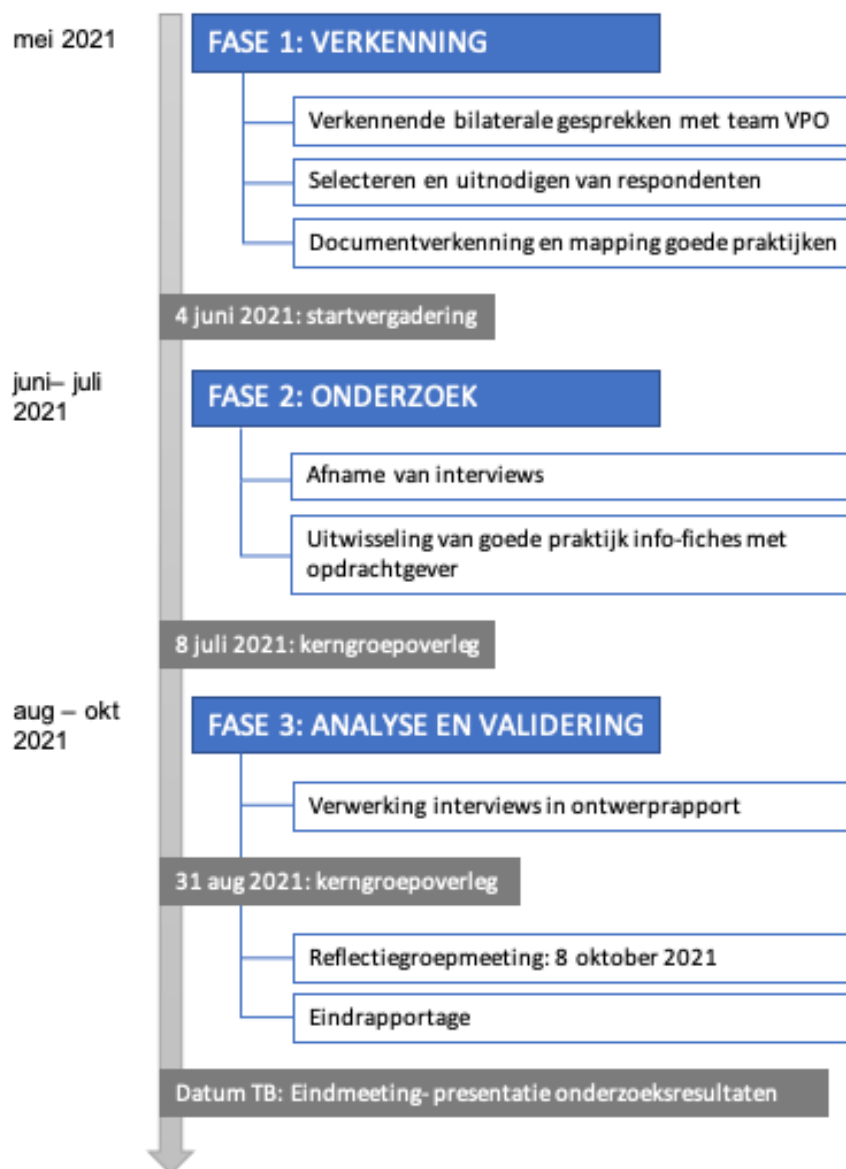
1. Hoe kan de omgevingsrapportage in Vlaanderen **inhoudelijk en vormelijk** uitgewerkt worden als wetenschappelijke onderbouwing van het omgevingsbeleid, enerzijds rekening houdend met bestaande bouwstenen en processen van de milieu- en ruimterapportage (zijnde website met indicatoren en publicaties zoals het Ruimterapport, de Milieuverkenning en MIRA topicrapporten, ...) en anderzijds rekening houdend met het gegeven van 'continue' rapportage zoals vermeld in het DABM?
2. Hoe kunnen **procesfactoren** zoals maatschappelijke en wetenschappelijke betrokkenheid, transparantie, en onafhankelijkheid gewaarborgd worden? Governance verschuift de laatste decennia steeds meer van centrale, thematische top-downsturing naar processen waarbij verschillende beleidsniveaus, beleidsdomeinen en niet-overheidsactoren betrokken zijn. Betrokkenheid van deze actoren bij het proces van omgevingsrapportage is belangrijk om enerzijds kennisbehoeften te detecteren en impliciete kennis aan te boren en anderzijds het draagvlak voor en de doorwerking van de omgevingsrapportage te vergroten. Hoe kan het proces concreet georganiseerd worden binnen Vlaanderen, welke **middelen en structuren** kunnen hierbij ingezet worden?

1.3 PROCESVERLOOP EN METHODOLOGIE

Het onderzoeksproces kan opgedeeld worden in drie fasen:

- Regelmatige terugkoppelingsmomenten met de opdrachtgever werden voorzien in elke fase van het onderzoekstraject. Onderstaande figuur vat het procesverloop schematisch samen.

pagina 8 van 136



1.3.1 Fase 1: Verkenning

Inleidende bilaterale gesprekken

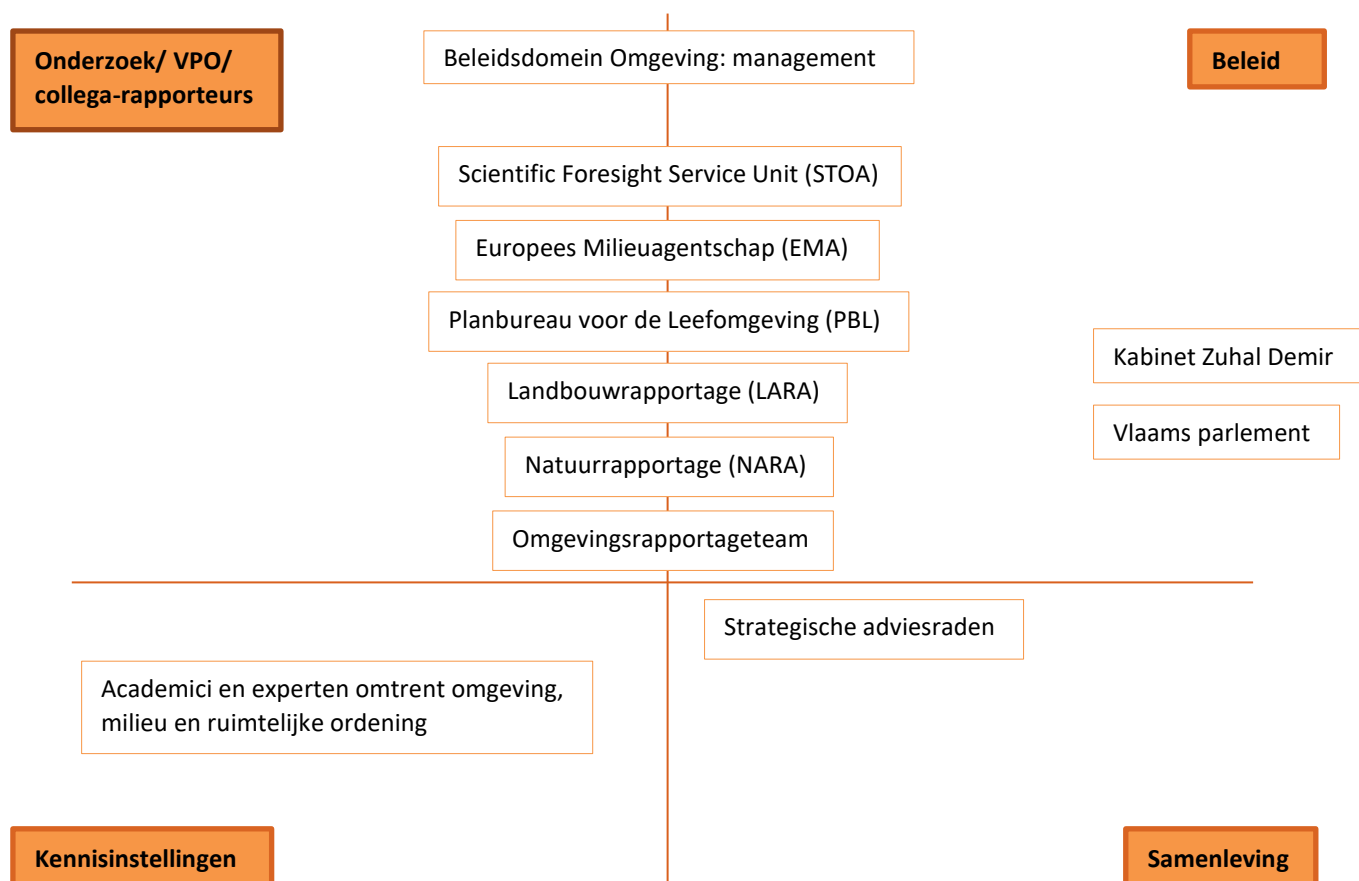
Naast het maken van praktische afspraken omtrent de onderzoeksopdracht met de opdrachtgever, verrichtten we tijdens de verkennende fase van deze studie inleidende bilaterale gesprekken met de leden van de ‘kerngroep’ van VPO die de opdracht ondersteund en begeleid hebben. In zeven individuele gesprekken peilden we naar de ideeën van de kerngroepleden omtrent de omgevingsrapportage, zowel wat betreft de inhoud als het proces. Deze gesprekken gaven ons de kans om rekening te houden met verwachtingen en gevoeligheden voor de eigenlijke interviewronde. Daarnaast hebben deze gesprekken inspiratie geleverd wat betreft de eerste identificatie van goede (rapportage)praktijken in binnen- en buitenland, waarbij de kerngroepleden ons wezen op interessante documenten en/of respondenten. De resultaten van deze verkennende bilaterale gesprekken worden niet opgenomen in het analysedeel van dit rapport. Deze gesprekken fungeerden voornamelijk immers als een diepere kennismaking voor de onderzoekers met het onderzoeksthema en haar achterliggende context, en als een eerste opportuniteit om zicht te

krijgen op bepaalde verwachtingen of gevoeligheden die mogelijks van belang konden zijn voor het verdere onderzoeksverloop.

Selectie van respondenten

Rekening houdend met de input uit de inleidende bilaterale gesprekken en de voorgestelde respondentenlijst van de VPO-kerngroep werd er in de verkennende fase een selectie verricht van de respondenten voor de stakeholderbevraging. In totaal werden 27 respondenten uitgenodigd voor deelname aan een online (solo-, duo- of trio-) interview, waarvan 23 personen positief gereageerd hebben en bevraagd werden in 15 afzonderlijke gesprekken. Hieronder presenteren we een schematisch overzicht van de sectoren en organisaties waarvan de geselecteerde respondenten vertegenwoordigers zijn³.

Deze schematische voorstelling in vier kwadranten geeft louter een indicatie van hoe wij de actoren positioneren aan de hand van vier verschillende ‘maatschappelijke sferen’ of ‘sociale werelden’ (Clarke & Star, 2008), en werd niet afgetoetst bij de bevraagde stakeholders zelf. Voor de volledigheid is het omgevingsrapportageteam als actor toegevoegd in het onderstaande schema, hoewel zij niet bevraagd werden in kader van de interviewronde maar wel in de voorafgaande bilaterale gesprekken.⁴



³ Een volledig overzicht van de uitgenodigde en bevraagde stakeholders is terug te vinden in bijlage 1 van dit rapport.

⁴ Ter informatie: de term ‘omgevingsrapportageteam’ werd gekozen om in lijn te zijn met andere rapportage-initiatieven (NARA, LARA, etc.) waarin vaak een team van rapporteurs verantwoordelijk is voor de rapportage als opdracht. De term verwijst dus louter naar het feit dat een aantal mensen opdrachtgever van de taak ‘omgevingsrapportage’ zullen zijn. We maken verder geen voorafnames over de samenstelling, grootte, flexibiliteit of specifieke taakstellingen van dit omgevingsrapportageteam.

Documentenverkenning en identificatie goede praktijken

Tijdens de verkennende fase gingen de onderzoekers op basis van een documentenverkenning op zoek naar interessante goede praktijken in binnen- en buitenland. Hierbij werd voornamelijk gekeken naar de mate van verwantschap en relevantie voor de omgevingsrapportage, wat betreft de inhoud (gelijkaardige thema's en onderwerpen; indicatoren-rapportage; toekomstverkenningen; beleidsevaluaties; etc.) en proces (aandacht voor invulling van randvoorwaarden; stakeholderbetrokkenheid; netwerkorganisatie; etc.). Deze eerste lijst werd aangevuld met mogelijk inspirerende praktijken/documenten die door de kerngroepleden werden aangebracht in de inleidende bilaterale gesprekken. Daarnaast werden ook de respondenten tijdens de interviews gevraagd om goede praktijken in binnen- en buitenland te delen en werd de identificatie van verschillende goede praktijken op basis hiervan verder aangevuld en gevalideerd in loop van het onderzoek.

1.3.2 Fase 2: Onderzoek

Online (solo/duo/trio) interviews

Tijdens de interviews werd een semi-open standaardvragenlijst⁵ gehanteerd die vooraf werd besproken met de opdrachtgever. Samen met een korte situering van de onderzoeksopdracht, achtergronddocumentatie en een privacy-verklaring⁶, werd de vragenlijst aan elke respondent bezorgd ter voorbereiding van het interview. De vragenlijst werd per interview lichtjes aangepast door de onderzoekers rekening houdend met onder meer de vertrouwdsheid van de respondent(en) met de Vlaamse omgevingsrapportage (en de voorgangers MIRA en RURA), maar ook met de specifieke ervaringen of achtergrondkennis die zij kunnen inbrengen op basis van eigen ervaringen. Tijdens de interviews werd dan ook ruimte gelaten voor een natuurlijk gespreksverloop, erop lettend dat alle verschillende deeltopics tijdens elk interview voldoende aan bod kwamen. Elk interview werd daarnaast vooraf grondig voorbereid door middel van een verkennende documentenanalyse. Dit liet toe om de vragenlijst meer op maat te maken van de respondent(en).

Per gesprek werden notities genomen en werd een audio-opname voorzien, op basis waarvan de notulen van elk interview werden opgesteld. De notulen zijn een combinatie van samenvattingen van de boodschappen van de respondenten en deels letterlijk uitgeschreven interviewonderdelen. De notulen van het interview bevatten de naam/namen van de respondent(en) en worden veilig bewaard op UA-servers. De notulen worden niet opgeleverd aan de opdrachtgever als output van het onderzoeksproject omwille van de vertrouwelijkheid van elk gesprek.

Goede praktijk infofiches

Tijdens de onderzoeksfase werd er voor elk van de eerder geïdentificeerde goede praktijken en inspirerende documenten een 'informatiefiche' opgesteld, op basis van desktop research (documentenanalyse) en informatie die werd verkregen uit de interviews. Deze korte en samenvattende infoches⁷ stellen de opdrachtgever in staat om snel zicht te krijgen op een aantal basisgegevens van de goede praktijk (context en beschrijving), de sterktes en zwaktes van de praktijk

⁵ De volledige vragenlijst is terug te vinden in bijlage 2 van dit rapport.

⁶ Dit informatiedocument in verband met de gegevensbescherming en privacy in deze studie is terug te vinden in bijlage 3.

⁷ Elk van deze infofiches werd bijgevoegd in hoofdstuk 6 van dit rapport.

De ontwerpversies van de fiches werden tijdens de onderzoeksfase doorlopend aan de opdrachtgever bezorgd voor feedback en als inspiratie voor de werkprocessen van de opdrachtgever, namelijk ter voorbereiding van het uitvoeringsbesluit en het meerjarig werkprogramma.

In deze studie wordt de omgevingsrapportage opgevat als een oefening in het definiëren en ontwikkelen van zogenaamde ‘boundary objects’ (zie o.a. Star & Griesemer, 1989), met als doel onderbouwde kennis omtrent de Vlaamse omgeving beschikbaar te stellen aan het beleid en de samenleving. In dit perspectief wordt het VPO als een ‘boundary organisation’ verantwoordelijk voor het maken van deze doorvertaling van wetenschappelijke inzichten naar beleid en het in bredere zin managen van de grenzen tussen wetenschap, beleid en samenleving. Deze theoretische invalshoek, die verder uiteengezet wordt in de literatuurstudie (*hoofdstuk 2*), fungeert als een leidraad doorheen de analyse van de gegevens die werden verzameld tijdens de onderzoeksfase van deze studie.

Na een korte literatuurstudie, vatten we het rapport aan met dit reflectiehoofdstuk (*hoofdstuk 3*) waarin we de gegevens uit de interviews, goede praktijk fiches en reflectiegroep samenleggen. We formuleren in dit hoofdstuk beargumenteerde en concrete adviezen voor de omgevingsrapportage. De gegevens op basis waarvan deze reflecties tot stand zijn kunnen komen, namelijk de interviewanalyse (*hoofdstuk 4*), het verslag van de reflectiegroepbijeenkomst (*hoofdstuk 5*) en de goede praktijk fiches (*hoofdstuk 6*) worden ter aanvulling en verdieping gepresenteerd in de daaropvolgende hoofdstukken.

pagina 12 van 136

2 LITERATUURSTUDIE: OMGEVINGSRAPPORTAGE ALS 'BOUNDARY WORK'

Met de omgevingsrapportage wil het VPO robuuste, wetenschappelijk onderbouwde en relevante kennis omtrent de Vlaamse omgeving beschikbaar stellen voor het beleid en de samenleving. Zoals uit de interviews naar voren komt, moet de omgevingsrapportage volgens verschillende stakeholders dan ook een ‘doorvertaling’ maken van wetenschappelijke inzichten naar beleid, zodat de aangeboden kennis nuttig kan worden aangewend door overheidsinstanties en eventueel ook door andere maatschappelijke actoren. De omgevingsrapportage wordt daarnaast ook geacht agenderend te werken en het maatschappelijk-politiek debat over de omgeving te voeden met betrouwbare, relevante kennis. De omgevingsrapportage situeert zich als dusdanig op de grens tussen wetenschap, beleid en samenleving en kan bekeken worden als een vorm van ‘boundary work’ (Gieryn, 1995). Om meer inzicht te vergaren in hoe de omgevingsrapportage kan fungeren als een ‘site of coproduction’ waar bruikbare kennis wordt ontwikkeld en beschikbaar gesteld, presenteren we in dit hoofdstuk een samenvattende literatuurstudie van de academische inzichten omtrent concepten zoals de ‘science-policy interface’, ‘boundary work’ en ‘boundary organisations’.

Introductie tot 'grenswerk'

In de omgevingsrapportage ontmoeten de verschillende sociale werelden (of 'universes of discourse', zie Clarke & Star, 2008) van wetenschap, beleid en samenleving elkaar en gaan de actoren uit deze sociale werelden aan grenswerk doen ('boundary work'). Het concept van grenswerk verwijst naar het proces waarin kennisproducenten uit verschillende sociale werelden hun kennisclaims en -praktijken uitwisselen (Gustafsson & Lidskog, 2017). Men noemt dit grenzenwerk omdat men probeert de grens te trekken tussen 'gezaghebbende kennis' (wat meestal gelijk staat aan wetenschappelijke kennis) en andere kennis, waarbij men die andere kennis afwijst en kadert als minder robuust en betrouwbaar of als louter een mening (zie Gieryn, 1999; Jasanoff, 1990; Halffman, 2003).

Toch omvat grenswerk, zoals Jasanoff (1990) aangeeft, niet enkel deze demarcatie-oefening waarbij gezaghebbende van andere kennis wordt gescheiden, maar ook coördinerende activiteiten waarbij actoren onderhandelen over wat aanvaardbare manieren zijn om interactie en uitwisseling tussen hun werelden tot stand te brengen. Om goede en bruikbare wetenschap beschikbaar te maken voor het beleid, bepleit Jasanoff (1990) een nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen waarin een coproductie van kennis tussen wetenschap, beleid en samenleving centraal staat. Tegen een achtergrond van voortdurende inspanningen om te investeren in politieke neutraliteit en zaken zoals een evenwichtige samenstelling van het peer-reviewstelsel, een standaardisatie van protocollen en analytische methoden, enzovoort, kunnen wetenschappelijke adviesorganisaties, zoals VPO met de omgevingsrapportage, op deze manier 'serviceable truths' of dienstbare waarheden voortbrengen en aanbieden:

“(…) there can be no perfect, objectively verifiable truth. The most one can hope for is a serviceable truth: a state of knowledge that satisfies tests of scientific acceptability and supports reasoned decision-making, but also assures those exposed to risk that their interests have not been sacrificed on the altar of an impossible scientific certainty.” (Jasanoff, 1990: 250)

Jasanoff beargumenteert hiermee kortom dat wetenschappelijke kennis allereerst overtuigend moet zijn om als een redelijke en aanvaardbare oplossing in de samenleving te kunnen functioneren.

Boundary organisations

Wetenschappelijke adviesorganen, zoals VPO, opereren in een grensgebied tussen sociale werelden en worden hierdoor vaak geconcipieerd als zogenaamde grensorganisaties of 'boundary organisations' die het tweerichtingsverkeer van informatie en kennis tussen wetenschap en beleid faciliteren (Guston, 2001; Lentsch & Weingart, 2011; Miller, 2001). Het concept 'boundary organisation' werd in 1999 door Guston geïntroduceerd en werd in 2001 door deze auteur verder verfijnd. Guston (2001) definieert een boundary organisation dan ook aan de hand van drie criteria: (1) zowel wetenschappelijk als politieke actoren nemen deel aan deze organisaties, net zoals professionals die een mediërende rol op zich nemen; (2) boundary organisations maken de gezamenlijke productie van 'boundary objects' mogelijk (Star & Griesemer, 1989); dit kunnen onder andere normen, rapporten of programma's zijn; (3) aangezien ze werkzaam zijn op de grens van de twee verschillende sociale werelden van politiek en wetenschap, leggen boundary organisations verantwoording af aan beide werelden. Deze dubbele lijn van verantwoording maakt hun rol van mediator dan ook mogelijk (Boezeman, Vink & Leroy, 2013).

Zoals eerder aangegeven door Jasanoff (1990), worden boundary organisations geacht dienstbare waarheden of ‘serviceable truths’ te produceren, namelijk waarheidsgetrouwe, wetenschappelijke kennis die de realisatie van beleidsdoelen ondersteunt (Bijker, Bal & Hendriks, 2019). Door actoren langs beide kanten van de wetenschap-beleid grens te betrekken, maakt de boundary organisation een coproductie van kennis mogelijk, wat resulteert in de ontwikkeling van boundary objects die dienstbare waarheden presenteren. Clark et al. (2011) achten deze output als effectief bruikbaar door beleid en wetenschap indien ze tegelijkertijd (1) *geloofwaardig*, en dus wetenschappelijk correct, is, (2) *betekenisvol* is, namelijk relevant en tijdig aangeleverd voor beleidsmakers en (3) *legitiem* is en dus aanvaardbaar voor een uiteenlopende groep van stakeholders. De vervulling van deze criteria, in combinatie met een streven naar epistemologische, sociale en politieke robuustheid (Lentsch & Weingart, 2011; Nowotny, 2003), zorgt ervoor dat de output aanvaard wordt door actoren uit de verschillende sociale werelden en weerbaar wordt voor hun kritiek en nazicht.

Alhoewel het concept van de grensorganisatie een vernieuwde analyse van wetenschappelijke adviesorganisaties en de science-policy interface heeft toegelaten, blijft het niet gevrijwaard van kritiek. Zo vermelden onder andere Pesch et al. (2012) en Mørk et al. (2012) dat het concept de relaties tussen wetenschap en beleid in een organisatie te veel omschrijft als een permanente staat in plaats van een doorlopend proces. Andere auteurs (o.a. Miller, 2001; Wehrens et al., 2013) bekritisieren de verdeling die het concept maakt tussen wetenschap en beleid als twee afzonderlijke domeinen zonder rekening te houden met interne verschillen en vage grenzen tussen de domeinen. Hierbij aansluitend stellen ze ook in vraag of het concept de verantwoordingslijnen van de boundary organisation naar de verschillende stakeholders toe niet als te symmetrisch voorstelt, aangezien deze lijnen van verantwoording doorheen de tijd dynamisch zijn en scheefgetrokken kunnen worden door onevenwichtige machtsrelaties (o.a. Parker & Crona, 2012; Wehrens et al., 2013). Ten laatste wordt er gewezen op het feit dat boundary organisations vaak meer dan één grens en meer dan twee groepen van stakeholders omvatten, en hun interacties op verschillende schaalniveaus structureren (o.a. Cash & Moser, 2000; Cash et al., 2003; Hisschemöller & Sioziou, 2013; Klerkx & Leeuwis, 2008).

Aangezien boundary organisations dus interageren met een dynamische set van actoren, moeten zij hun adviezen ook afstemmen op de dominante actoren, ideeën, verhalen en institutionele kenmerken van de verschillende betrokken sociale werelden (Boezeman et al., 2013). Parker en Crona (2012) introduceren het idee van ‘landscape of tensions’ om verder te benadrukken hoe deze (soms) tegenstrijdige eisen een ‘landschap van spanningen’ creëren waardoorheen de boundary organisation moet navigeren om alle betrokken stakeholders tevreden te kunnen stellen. In een context waarin de grenzen tussen stakeholders en hun verschillende verwachtingen voortdurend onderhandeld moeten worden, worden boundary organisations “ongoing, adaptive processes of navigating these dynamic tensions over time” (Parker & Crona, 2012: 273). Deze opvatting benadrukt kortom de flexibele organisatiestructuren en -activiteiten die een boundary organisation nodig heeft om dienstbare waarheden en boundary objects vorm te geven en af te stemmen op de verwachtingen van de diverse betrokken actoren.

De auteurs concluderen hieruit dat het concept van de boundary organisation niet verwijst naar een specifieke organisationele structuur (en zelfs riskeert om een black box te creëren omtrent de science-policy interfaces die zich afspelen binnen een organisatie), maar slechts gebruikt wordt als een empirisch label. Dit label beschrijft wel het doel van de organisatie om wetenschap-beleid relaties te mediëren, maar biedt als dusdanig geen theoretische basis waarmee verder verkend kan worden hoe de science-policy interface structureel georganiseerd en institutioneel uitgevoerd wordt (Gustafsson & Lidskog, 2017). De auteurs benadrukken in de plaats hiervan het ‘performatieve’ effect van het label boundary organisation aangezien de benaming alleen al interne en externe actoren kan leiden in hoe ze denken en handelen. Op deze manier kan de boundary

Voorbeeld van een boundary organisation: het IPCC

Het label van 'boundary organisation' gidst externe wetenschaps- en beleidsactoren dus als het ware in hoe ze zich gedragen tegenover de organisatie, maar werkt eveneens door in hoe het IPCC intern

Het IPCC counterde de toenemende discussies over haar geloofwaardigheid, relevantie en legitimiteit aan de hand van twee strategieën (Gustafsson, 2019). Zo verbeterde de organisatie ten eerste haar communicatiestrategie zodat de lineaire relatie⁹ tussen de organisatie en de rest van de samenleving versterkt werd. Ten tweede werden zowel het werkingsproces als de organisationele transparantie van het IPCC herbekeken en verbeterd om collaboratieve kennisproductie en evaluatieprocessen beter mogelijk te maken. Het IPCC heeft zich doorheen deze veranderingsprocessen bovendien in toenemende mate opengesteld voor een flexibeler begrip over hoe de wetenschap-beleid relatie vormgegeven kan worden, waarbij deze relatie voor verschillende delen van het werkproces zowel meer lineair als eerder collaboratief vormgegeven werd. Ondanks de crisis van Climategate, heeft het IPCC zodoende haar positie als kennisproducent opnieuw kunnen versterken en is de organisatie een belangrijke rol blijven spelen als 'knowledge broker' in verscheidene beleidsprocessen en besluitvorming, zoals bijvoorbeeld in de totstandkoming van het Akkoord van Parijs in 2015 (Ourbak & Laurence, 2017).

Boundary work in de toekomst

⁹ Hiermee wordt een lineaire wetenschap-beleid relatie bedoeld, waarin de wetenschap haar positie van ‘speaking truth to power’ opeist. Deze positie is zeker niet nieuw voor het IPCC en sluit aan bij de kennistraditie op basis waarvan het IPCC werd opgericht en zich verder heeft ontwikkeld. Een groot deel van de werkprocessen van het IPCC volgt dan ook deze lineaire logica waarin een duidelijke grens tussen wetenschap en beleid gecultiveerd wordt (Gustafsson, 2019). Toch is deze logica doorheen de tijd aangevuld met het idee dat de sociale praktijken van wetenschap en beleid op een collaboratieve manier moeten samenwerken aan de productie van kennis en de creatie van sociale verandering. In deze visie vervaagt de harde grens tussen wetenschap en beleid en maakt daarentegen plaats voor samenwerkingen over deze grens heen.

pagina 17 van 136

In hun eerste verkenning van dit vraagstuk menen Cash en Belloy (2020) aanwijzingen te vinden dat het model van coproductie en de criteria van geloofwaardigheid, relevantie en legitimiteit wel degelijk overeind zullen blijven en adequate reacties op het veranderende 'kennis-actielandschap' mogelijk zullen maken. Een strategische implementatie van de criteria van relevantie en legitimiteit kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat boundary organisations niet alleen meer aandacht hebben voor gelijkheid- en rechtvaardigheidsvraagstukken, maar de participatie van actoren en gemeenschappen die voorheen buiten het 'kennis-actielandschap' hebben gestaan ook concreet zouden kunnen versterken. Het criterium van geloofwaardigheid, en de hiermee gepaard gaande ontwikkeling van kwaliteitsborgingssystemen en communicatiestrategieën, kan dan weer een goed antwoord bieden op de specifieke uitdagingen die digitale technologieën en de 'post-truth' wereld naar voren schuiven. Toch blijft het volgens de auteurs erg belangrijk om deze drukfactoren op het boundary work goed op te volgen en in onderlinge interactie met elkaar te bekijken. Op deze manier kunnen zowel de wegversperringen als de nu nog verborgen paden voor een nog meer effectieve 'kennis voor actie'-productie op tijd geïdentificeerd en uitgewerkt worden.

3.1 ONZE KIJK OP WAT OMGEVINGSRAPPORTAGE IS

De kennis die in de omgevingsrapportage wordt aangereikt moet **nuttig** zijn voor beleid en samenleving. De omgevingsrapportage moet niet utilitaristisch zijn in de zin van ‘gericht op onmiddellijk nut’, want voor operationele kennisnoden lanceren beleidsmakers zelf wel toepassingsgericht onderzoek. De omgevingsrapportage mag, zo blijkt ook uit onze data-verzameling, agenderend zijn, het strategisch debat over beleid voedend met betrouwbare kennis.

Nog een belangrijk inzicht, mede op basis van de literatuurstudie: organisaties, zoals VPO en het team dat aan omgevingsrapportage gaat doen, kan maar beter een **'boundary organisation'** opzetten waarin wetenschap, samenleving en beleid vertegenwoordigd zijn en er respect is voor de onderlinge verschillen. Guston (2001) noemt nog wat andere karakteristieken van een boundary organisation die relevant zijn. (1) Het maken van *boundary objects* zoals rapporten of andere producten zijn de aanleiding voor wetenschap, beleid en samenleving om samen te werken. (2) Er moeten 'lines of accountability' zijn: de boundary objects moeten voldoen aan de regels van het wetenschapsbedrijf, maar ze moeten ook voldoen aan de wensen van de politiek en andere beleidsmakers. (3) Mensen die een boundary organisation doen draaien zijn *mediators*: het zijn idealiter geen echte wetenschappers, maar ook geen klassieke ambtenaren. Wel personen met voeling met het wetenschapsbedrijf, geïnteresseerd in het opvolgen van nieuwe wetenschappelijke inzichten, maar ook met voldoende voeling met wat politiek en beleidsmatig speelt.

Welk soort output produceert een boundary organisation? Een mooi antwoord op die vraag, komt van Clark en collega's in een publicatie van 2011. Zij stellen: boundary organisations produceren dienstbare waarheden (*serviceable truths*): waarachtige wetenschappelijke kennis die het realiseren van beleidsdoelen ondersteunt. Wanneer wordt de output van een boundary organisation geacht effectief bruikbaar te zijn? Wanneer die output tegelijk *geloofwaardig* is (=wetenschappelijk correct), *betekenisvol* (= relevant en tijdig aangeleverd voor beleidsmakers) en *legitiem* (dat is: aanvaardbaar voor een set van uiteenlopende types stakeholders).

3.1.1 Onze adviezen over de randvoorwaarden voor de organisatorische inbedding van de omgevingsrapportage in VPO

Hierna volgen een aantal aanbevelingen, volgend op voorgaande reflecties en gebaseerd op inzichten die zijn gegroeid op basis van de interviews, de reflectiegroepbijeenkomst en analyse van de goede praktijken. De aanbevelingen weerspiegelen de mening van de auteurs en niet van de opdrachtgever. Dit geldt ook voor de adviezen en aanbevelingen die hierna in dit hoofdstuk worden geformuleerd.

Indien mogelijk benut VPO opportuniteiten om de capaciteit voor omgevingsrapportage te vergroten. Reorganisaties waarbij ‘rapporteurs’ van andere velden en domeinen samengebracht worden in één rapportageteam, kunnen (essentiële) extra capaciteit opleveren voor de omgevingsrapportage. Een omgevingsrapportage heeft een minimale capaciteit aan mediators en medewerkers nodig om de rapportage-opdracht met degelijke kwaliteit te volbrengen. Welk deze minimale capaciteit is, is afhankelijk van de inhoudelijke keuzes voor het soort producten en organisatorische keuzes inzake het aantal producten en het tempo waarmee ze gepubliceerd worden.

Uit alle databronnen (interviews, reflectiegroepbijeenkomst, goede praktijken) blijkt dat de beleidsmaker als doelgroep vooral niet te eng mag bekeken worden. Naast de Vlaamse regering, zijn ook Vlaamse parlementsleden, collega-ambtenaren uit andere departementen en agentschappen... belangrijke adressanten van de omgevingsrapportage. Verder zullen de (secretariaten van de) strategische adviesraden rapportages dankbaar gebruik maken van de (op wetenschap gebaseerde) inzichten die in de rapportages verzameld worden op een voor hen toegankelijke manier. Gezien de raakvlakken tussen beleidsdomein omgeving en andere beleidsdomeinen, zijn beleidsmakers in deze andere beleidsdomeinen eveneens een belangrijke doelgroep van de omgevingsrapportage.

De verantwoordelijken voor de omgevingsrapportage moeten zichzelf een taak opleggen om opportuniteiten voor beleidsuptake (tijdig) op te sporen, alsook te documenteren waar en hoe de omgevingsrapportage opgepikt wordt, bv. wanneer ernaar gerefereerd wordt in beleidsdocumenten. Het is verder denkbaar dat de omgevingsrapportage zelf fora creëert om (beleids)doorwerking te stimuleren, bv. lezingen en aansluitende discussies over (beleids)relevante omgevingsthema's, al dan niet in samenwerking met anderen. Het advies is 'windows of opportunity' te identificeren of zelf te creëren. Er zijn geen gouden regels hoe die opportuniteiten te vinden, maar sowieso belangrijk is de rol van de mediators die (al dan niet door bevraging van anderen) kunnen anticiperen op belangrijke mijlpaal-momenten in beleidsprocessen of -discussies, bv. een rapportage-moment in het implementatieproces van een Europese richtlijn of de vorming van een nieuw Vlaams regeerakkoord.

pagina 21 van 136

Wetenschapscommunicatie op basis van de omgevingsrapportage mag alleen aan de orde zijn, als er een merkbare leemte te vullen is. Er is geen nood aan communicatie over onderwerpen waar anderen al uitvoerig over communiceren, tenzij die communicatie onvolledig zou zijn of er andere redenen zijn om extra of nieuwsoortige communicatie-inspanningen te leveren. De communicatie moet ook een goede kans hebben om het maatschappelijk en/of beleidsdebat over een thema op een innovatieve manier met kennis te voeden.

Omgevingsrapportage heeft tot doel kennis aan te leveren, met de bedoeling agenderend te zijn en waar mogelijk ook tot verandering aan te zetten, maar het is belangrijk realistische verwachtingen te koesteren over het vermogen om met toelevering van cognitieve kennis gedragsverandering en maatschappelijke verandering teweeg te brengen: wetenschappelijke inzichten over de *action-cognition gap* leren ons dat ‘iets weten’ vaak niet genoeg is om de gewenste (gedrags)verandering te realiseren.

Als we ervan uitgaan dat beleidsverantwoordelijken beleid willen voeren geïnformeerd door wetenschappelijke kennis, dan moeten zij de primaire doelgroep zijn van de omgevingsrapportage. Hoewel de ervaring met o.m. de milieu- en natuurrapportage leert dat beleidsverantwoordelijken niet altijd interesse tonen of luisteren naar boodschappen uit de rapportages, moet het team achter de omgevingsrapportage handelen met een *speaking truth to power* ambitie. Worden de boodschappen niet opgepikt door beleidsverantwoordelijken, dan mogelijk wel via andere beleidsactoren (zoals strategische adviesraden, sectororganisaties, NGOs...) die druk kunnen zetten op het overheidsbeleid om rekening te houden met de conclusies en ambities in de omgevingsrapportage.

Hoewel sommige respondenten voorstellen om actief de samenwerking op te zoeken met journalisten, moet het team achter de omgevingsrapportage opletten niet aanzien te worden als een militante groep die middels samenwerking met de pers de druk op de politiek wenst op te voeren. Uiteraard is het belangrijk dat de boodschappen uit de omgevingsrapportage toekomen bij

wie ze moeten horen, maar het is belangrijk deze communicatie zelf te sturen en niet uit handen te geven aan de pers. Wat niet wegneemt dat onderzoeksjournalisten wellicht dankbaar gebruik willen maken van de beschikbare kennis over omgeving. Die kennis kan uiteraard op vraag gedeeld worden, mits in acht name van de regels over correct refereren.

3.3 TYPE PRODUCTEN VAN DE OMGEVINGSRAPPORTAGE

Verschillende respondenten hebben benadrukt dat de omgevingsrapportage moet bijdragen aan het strategische debat over omgevingsbeleid (in brede zin). Met welk type producten levert zij aan dat debat een zinvolle bijdrage?

Voor de meeste respondenten en ook voor ons is het bijeenbrengen van **indicatoren en onderliggende data** een absolute prioriteit. De milieu- en natuurrapportering heeft een geschiedenis van bijeenbrengen van grote hoeveelheden data in indicatoren. Daarmee behoort het milieu- en natuurbeleid tot één van de best gedocumenteerde beleidsdomeinen; een kenmerk dat niet opgaat voor vele andere beleidsdomeinen en waarnaar vanuit deze andere beleidsdomeinen met afgunst wordt gekeken, bv. door beleidsvoorbereidende of -evaluerende ambtenaren en secretarissen van strategische adviesraden. Dit historisch gegroeide ‘asset’ van het milieu- en natuurbeleid is belangrijk om te koesteren en mag niet verwaarloosd worden of verloren gaan.

Het indicatorenwerk wordt aanzien als basiswerk in de omgevingsrapportage, maar de inspanning die nodig is om dit basiswerk te verrichten mag niet geminimaliseerd worden. Meer nog, bij de opstart van de omgevingsrapportage zullen er veel tijd, energie en middelen in moeten geïnvesteerd worden: de set indicatoren moet herbekeken worden op relevantie, er zullen (nieuwe) afspraken moeten gemaakt worden met data-leveranciers over vlotte doorstroom van data voor de indicatoren, een online data-platform moet voorzien en uitgebouwd worden, enz. Het is belangrijk deze inspanningen goed af te stemmen met Statistiek Vlaanderen, dat statistieken beheert en publiceert. Ook afstemming met data-leveranciers uit andere beleidsdomeinen is essentieel. Respondenten onderlijnen de uitdaging maar ook het belang van het bijeenbrengen van data van verschillende (overheids)silo's en het leggen van verbanden tussen die data.

Respondenten raden aan om op regelmatige basis ‘een omgevingsrapport’ te publiceren. Enerzijds is die aanbeveling gestoeld op respect voor de lange traditie van publiceren van toestandsrapporten, waarin het MIRA-team beleidsdomein-breed maar ook beleidsdomein-overschrijdend rapporteerde over de *state of the environment*.¹¹ Anderzijds wenst men met een omgevingsrapport de rapportage ook een ‘uniek product’ toe waarmee zij haar toegevoegde waarde kan tonen. Het format van de **toestandsbeschrijving** mag volgens de respondenten meegaan met de tijd. Misschien veeleer dan een dik referentiewerk publiceren, is het – passend in de MIRA-werkwijze – een goed idee te werken aan een website waar gebruikers omgevingsbreed (longitudinaal verzamelde) data kunnen terugvinden. Daarvan kunnen afgeleide producten gemaakt worden, zoals artikelen in een aan de omgevingsrapportage gewijd tijdschrift, infosheets over zorgvuldig geselecteerde deeltopics en social media publicaties voor een breed publiek waarin belangwekkende trends belicht worden. De net genoemde illustraties van afgeleide producten verschillen in omvang en tekstvolume, maar gezien vandaag almaar minder tijd is om lange teksten te lezen, worden visualisaties en het delen van kern-boodschappen belangrijker.

¹¹ Ook de twee ruimterapporten die VPO publiceerde, de afgelopen zes jaar, mikten op een toestandsbeschrijving van de Ruimte in Vlaanderen.

Respondenten geven terecht aan dat de omgevingsrapportage méér moet doen dan het bijebrengen en ontsluiten van objectieve data uit uiteenlopende bronnen. De informatie die de indicatoren aanleveren moeten duiding krijgen. Duiding waarmee die informatie betekenisvol wordt voor beleid en samenleving, en waarmee het zich ook onderscheidt van Statistiek Vlaanderen waar enkel statistische duiding wordt gegeven. Die duiding kan aangebracht worden door longitudinale trends te beschrijven en te verklaren, door de *distance to target* aan te geven en door te reflecteren over wat nodig is om tot doelbereiking te komen. Zo werkte de milieurapportering vroeger. Deze interpretatie- en vertaalslag zou ook de omgevingsrapportage moeten maken. Die opdracht is niet eenvoudig want ze vereist denkwerk over relevante schaalniveaus en over wat de indicatoren zeggen over het Vlaamse beleid.

Er is grote eensgezindheid dat omgevingsrapportage moet bijdragen aan **evidence-based policy-making**. Dit betekent dat het team verantwoordelijk voor de omgevingsrapportage – al dan niet ondersteund door anderen – zal moeten bepalen wat de grote uitdagingen zijn voor het Vlaamse milieu-, natuur- en ruimtebeleid en zal moeten selecteren welke *evidence* potentieel een strategisch belangrijke bijdrage kan leveren aan het debat over omgevingsbeleid en de bijsturing ervan.

In die zin moet de omgevingsrapportage ambities hebben om beleidsevaluatief werk te leveren, ondersteund door een solide basis van toestandsbeschrijving. De omgevingsrapportage kan verschillende soorten **beleidsevaluatie** opzetten om de doeltreffendheid, doelmatigheid en de proces- en organisatie-kwaliteit van het beleid te analyseren en te beoordelen. Een op resultaten geconcentreerde overheid moet beleidsevaluatie omarmen om te leren of een beleidsaanpak werkt (of niet) en waarom. Tegelijk is er geen onterechte zorg bij respondenten over het ongemak dat politiek en ambtelijk verantwoordelijkheden voelen bij beleidsevaluaties en de gevoeligheid van de resultaten. Hoewel beleidsevaluaties onvermijdelijk delicaat zijn, kunnen transparantie en overleg over de beleidsevaluatieve agenda van de omgevingsrapportage zorgen voor voorspelbaarheid over de timing en de bedoeling van de beleidsevaluaties. Aansluiting realiseren bij de Europese evaluatie- en rapportagecycli kan helpen om beleidsevaluaties relevant in te zetten in het beleidsproces. Verder kan het evalueren van de inspanningen van alle diverse soorten beleidsactoren (overheid, markt, NGOs/sectororganisaties...) vermijden dat de Vlaamse regering of een departement zich geïsoleerd voelt.

Naast toestandsbeschrijving (T) en beleidsevaluatie (BE), is **scenario-ontwikkeling en toekomstverkenning (S)** een derde type product dat door onze respondenten, maar ook decretaal, in verband wordt gebracht met de omgevingsrapportage. Hoewel diverse respondenten, vooral academische actoren en collega-rapporteurs, de waarde zien van scenario's en toekomstverkenningen en bepleiten dat er geïnvesteerd wordt in verdere kennisopbouw daarvoor, blijken andere respondenten koele minnaars. Hoewel scenariorapporten en toekomstverkenningen nuttig en interessant kunnen zijn, vinden vooral vertegenwoordigers van de strategische adviesraden dat ze (op dit moment) geen prioriteit behoeven. Wij delen de mening dat de prioriteit voor de pril opstartende omgevingsrapportage ligt in het basiswerk om indicatoren te selecteren en te ontwikkelen, bij het rapporteren over de staat van de leefomgeving en bij het evalueren van de beleidsinspanningen en -prestaties van (diverse soorten) beleidsactoren. Scenario-ontwikkeling en toekomstverkenning zijn op korte termijn idealiter niet het eerste type op te leveren product, maar (voor)investeringen in de kennisopbouw ervoor zijn uiteraard wenselijk en van belang.

De milieurapportage heeft het afgelopen decennium gewerkt aan **topicrapporten**, bv. over klimaat. Niettegenstaande het respect dat respondenten hebben voor het geleverde werk, plaatsen sommigen vraagtekens bij de wenselijkheid om dit type product prioriteit te geven in de

3.3.1 Onze adviezen over het type producten van de omgevingsrapportage

Er is nood aan een gefaseerde ontwikkeling en uitbouw van de omgevingsrapportage. Rome is niet op één dag gebouwd; de omgevingsrapportage ook niet. Zoals eerder gesteld, zou in eerste instantie moeten gewerkt worden aan de selectie en ontwikkeling van indicatoren. Dit is het basiswerk dat nodig is om vervolgens andere producten te ontwikkelen. Dit werk wordt vaak vanzelfsprekend geacht en krijgt niet altijd de aandacht die het verdient, maar is essentieel en prioritair. Pas nadat de indicatorenset is ontwikkeld, komt er ruimte voor andere opdrachten. Ook in die andere opdrachten is er een logische volgorde: eerst werken aan de toestandsbeschrijving en aansluitend de interpretatie, duiding en verklaring van de vastgestelde trends, en vervolgens maximaal proberen de toestand te koppelen aan de (al dan niet) geleverde beleidsinspanningen. Scenario-ontwikkeling, toekomstverkenningen en topicrapporten mogen (op de middellange termijn) niet ontbreken in het productgamma van de omgevingsrapportage, mits er draagvlak voor is (bv. bij de stuurgroep of gebruikersgroep) en mits de beschikbaarheid van voldoende interne capaciteit en expertise, die wellicht tegen dan nog verder zal moeten worden uitgebouwd. Ook voor aparte beleidsevaluatieve rapporten moet er ruimte worden gemaakt, onder dezelfde voorwaarden als vermeld voor scenario-ontwikkeling en toekomstverkenning, misschien specifiek aangevuld met de voorwaarde dat de verantwoordelijken voor de evaluatie (zowel in het team voor de omgevingsrapportage als ev. externe evaluatoren) keuzes inzake opzet, uitvoering en conclusievorming onafhankelijk mogen maken.

Sinds de oprichting van het beleidsdomein omgeving zijn er inspanningen geleverd om te definiëren wat omgeving is. Respondenten geven aan dat de omgevingsrapportage kansen biedt om ‘bottom-up’ – in een samenwerkingsverband tussen ambtenaren die komen uit het voormalige beleidsdomein ruimte en uit het voormalige beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie – conceptuele kaders te vinden die de term omgeving handen en voeten geven. Tegelijk dringen respondenten aan op pragmatisme. De omgevingsrapportage hoeft niet de druk te ervaren om omgeving of omgevingsbeleid te definiëren. De omgevingsrapportage dient zich te concentreren op het vinden van conceptuele denkkaders die toelaten om in de omgevingsrapportage zowel ruimte als leefmilieu aan bod te laten komen op een zinvolle manier, die ook vlot begrijpbaar is voor anderen.

3.4.1 Onze adviezen over de thematische integratie in de omgevingsrapportage

In het beleidsdomein omgeving leven ambities om omgevingsrapportage- en natuurrapportage te fuseren of minstens (voldoende) complementair aan elkaar te laten werken. Hoewel die ambities inhoudelijk verdedigbaar zijn, loont het de moeite rekening te houden met ervaringen van vertegenwoordigers van de milieu- en natuurrapportage die eerder al hebben gestreefd naar meer intense samenwerking of zelfs samensmelting. Naast verschillende decretale kaders achterliggend hun werk (DABM versus Natuurdecreet), zijn ook verschillende organisatiestructuren (departement versus wetenschappelijke instelling) en verschillende organisatieculturen te overwinnen hindernissen. Ons raad is om reorganisatie-ambities (van o.m. VPO en INBO) niet te laten leiden tot oponthoud en zich te concentreren op het inhoudelijk en organisatorisch op de rails zetten van de omgevingsrapportage.

Omgevingsrapportage wordt volgens ons het best opgesteld op de schaal Vlaanderen, gezien de primaire doelgroep de (breed gedefinieerde) Vlaamse beleidsmakers zijn. Informatie bundelen op andere schalen kan zinvol zijn en er is zeker vraag naar, maar in de afweging of dit kan, moet de beschikbare (personele/financiële/...) capaciteit voor de omgevingsrapportage meegenomen worden, alsook de eigen kennisnoden aan informatie op (kleinere) schaalniveaus.

Met het oog op het realiseren van (beleids- of maatschappelijke) impact, moet er strategisch nagedacht worden op het proces waarmee producten van de omgevingsrapportage tot stand komen en uitgedragen worden na publicatie ervan.

Zoals eerder toegelicht, lijkt het ons van belang dat er – voor de omgevingsrapportage overkoepelend - een orgaan is waarin vertegenwoordigers zetelen van het beleid, de wetenschap en de samenleving. Een orgaan dat, met de verantwoordelijken voor de omgevingsrapportage (bij

VPO), nadenkt over strategische keuzes, bv. de prioriteiten in het ontwikkelen van (diverse types) producten, wie betrokken moet zijn in het uitdenken van een concept voor het product (i.f.v. legitimiteitsopbouw), enz. Op deze manier creëren van betrokkenheid vanuit de diverse ‘werelden’ bij de omgevingsrapportage, in een **stuurgroep of een wetenschappelijk adviesgroep**, helpt het team om gedragen keuzes te kunnen uitvoeren.

Ook de inhoudelijke invulling van producten van de omgevingsrapportage is idealiter gebaat met de betrokkenheid van diverse types stakeholders, vanuit beleid, samenleving en wetenschap. Dit kan gerealiseerd worden door het **divers samenstellen van het auteursteam** (incl. wetenschappers en inhoudelijke beleidsexperten bv.), maar ook door per product of per hoofdstuk/deelproduct **divers samengestelde lecturenteams of reviewpanels of klankbordgroepen** samen te stellen die hun kijk geven op de inhoud en suggesties geven tot verbetering, in de ontwikkelingsfase van het product. Voor het uitdragen van de boodschappen in de omgevingsrapportage na publicatie, kan het nuttig zijn om – zelfs van bij het pril uitdenken van het concept van een type product – mogelijke gebruikers te betrekken. Door hen tijdig vragen te stellen over inhoudelijke klemtonen, wenselijke producttypes en vormgeving, wordt het mogelijk te anticiperen op behoeftes en verwachtingen. Het team voor de omgevingsrapportage kan het zien als een verantwoordelijkheid voor zichzelf om, na de publicatiedatum, ‘nazorg’ te verlenen, bv. door resultaten te presenteren (fysiek, online, schriftelijk of mondeling), paneldebatten of seminars te organiseren, al dan niet in nauwe samenwerking met de gebruikers (uit de **gebruikersgroep**).

3.5.1 Onze adviezen over de procesvoering van de omgevingsrapportage

Niettegenstaande de bereidheid van de top van het departement omgeving en het VPO om de omgevingsrapportage steun en middelen te geven, is het onze overtuiging dat de omgevingsrapportage niet uitsluitend vanuit het beleid gestuurd mag worden. Omgevingsrapportage vereist het voorzien in een boundary organisation, waarbij wetenschappelijke legitimiteit verstrekt kan worden door academici actief te betrekken (naast beleidsverantwoordelijken) in een stuurgroep. Ook vertegenwoordigers vanuit de samenleving (bv. vanuit de strategische adviesraden) kunnen in die stuurgroep vertegenwoordigd worden. Het niet voorzien in een stuurgroep (of een strategisch samengestelde adviesgroep) maakt de omgevingsrapportage kwetsbaarder voor kritiek van buitenaf, rekening houdend met de perceptie dat departementen dicht(er) bij de politiek staan (dan bv. wetenschappelijke instellingen of zelfs agentschappen) en intrinsiek minder garanties bieden voor onafhankelijke rapportage, niettegenstaande de getoonde goodwill.

Een deelnemer aan de reflectiegroepbijeenkomst gaf mee aan de verantwoordelijken van de omgevingsrapportage dat het belangrijker is goed na te denken over de processen die men wil opstarten en voltooien, dan na te denken over het type product dat men wil opleveren. Niettegenstaande dat nadenken over producten kaderstellend kan zijn voor het bepalen van activiteiten die (op korte en middellange termijn) moeten ontplooid worden, is het belangrijk processen te initiëren waarin men – in overleg met diverse vertegenwoordigers van beleid, samenleving en wetenschap – nadent over de mogelijkheden. Rekening houdend met de interesses en capaciteiten van de mensen rond de tafel, kunnen gedragen en uitvoerbare beslissingen worden genomen over o.m. de te ontwikkelen producten. Zaak is dus alvast welwillende partners (uit de drie werelden) te zoeken en met hen af te stemmen welke de interesses en mogelijkheden zijn.

3.6 SLOTBESCHOUWING

De verantwoordelijken voor omgevingsrapportage staan voor een grote opdracht, die o.i. enkel kan slagen mits enkele belangrijke randvoorwaarden zijn vervuld. Voorgaande reflecties en adviezen wijzen op die randvoorwaarden; we gaan die hier niet hernemen.

We willen tot slot benadrukken dat de ervaring met de milieu- en ruimte rapportage leert dat er voldoende capaciteit nodig is (mensen, middelen voor onderzoek...), dat er geïnvesteerd moet worden in *mediators* (middels opleidings- en coachingstrajecten) en dat omgevingsrapportage zowel qua achterliggende structuren als werkprocessen moet getuigen van een bereidheid om over de grenzen van beleid-wetenschap-samenleving gedragen 'boundary objects' te maken. Alleen met wetenschappelijk robuuste producten die bijdragen aan evidence-based beleidsdiscussies en beleidskeuzes zal de omgevingsrapportage erin slagen om op termijn legitimiteit op te bouwen.

4 STAKEHOLDERBEVRAGING: ANALYSE

4.1 INHOUD EN VORM VAN DE OMGEVINGSRAPPORTAGE

In dit hoofdstuk beschrijven we de meningen en opinies van de respondenten omtrent de inhoudelijke en vormelijke bouwstenen en aspecten van de omgevingsrapportage in Vlaanderen. We brengen in dit hoofdstuk een inductieve analyse, wat betekent dat we meningen en opinies laten ‘opborrelen’ uit de interviews en ze naast elkaar plaatsen, zonder ze in verband te brengen met leerlessen die academici eerder al uit de werking van boundary organisations hebben getrokken (in hoofdstuk 2). Hier en daar voorzien we uitspraken van respondenten van extra toelichting, maar we hebben ervoor gekozen om de diversiteit aan opinies in alle transparantie weer te geven. Ook al betekent dit dat sommige uitspraken mogelijk haaks staan op de adviezen en aanbevelingen die we hiervoor, in hoofdstuk 3, hebben geformuleerd.

4.1.1 Wat is ‘omgevingsrapportage’?

We hebben stakeholders gevraagd naar hun algemene verwachtingen bij de omgevingsrapportage en de rol(len) die de omgevingsrapportage volgens hen op korte en lange termijn moet vervullen. Daarnaast hebben de respondenten hun meningen en ideeën geuit over welke thema’s of aspecten van omgeving opgenomen moeten worden in de omgevingsrapportage, en welke bruikbare conceptuele kaders en methodieken er bestaan om deze integratie van milieu en ruimte te benaderen.

Duidelijke keuzes maken en doelen stellen

Respondenten uit verschillende ‘werelden’ (cf. hoofdstuk 1) benadrukken het belang van het voeren van een tactisch-strategische discussie over de doelen, concepten en methodische benaderingen, en beoogde impact van de omgevingsrapportage, en het maken van duidelijke keuzes hieromtrent. Ze geven aan dat het belangrijk is dat er een algemene **visie** op de omgevingsrapportage uitgebouwd wordt en dat de doelen van rapportage duidelijk bepaald worden. Met het oog op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke taal, is het aangewezen dat de meerjarenplanning¹² een duidelijke richting in slaat waarbij een paar concrete keuzes worden gemaakt vanuit de gecombineerde aandacht voor en voorafgaande discussies over **doelgroepen, inhoud, types producten, interne processen en samenwerkingen**.

Aansluitend bij deze eerder algemene opmerkingen, uiten de respondenten hun meningen over wat de primaire doelen van de omgevingsrapportage zouden moeten en kunnen zijn. Zowat alle stakeholders geven aan dat (milieu-, ruimte-, en nu omgevings-)rapportage een belangrijke schakel was en blijft in de vorming van **evidence-informed en evidence-based beleid**, waarbij de rapportage op basis van dataverzameling en -analyse, beleidsevaluaties en toekomstverkenningen aan bewustmaking doet bij het beleid¹³ en hen concrete instrumenten en adviezen aanreikt om oplossingen te bedenken. Bekeken als een belangrijke schakel binnen de cyclus van omgevingsbeleid

¹² De respondenten bleven vrij algemeen in het omschrijven van hun verwachtingen van de meerjarenplanning en hebben geen concretere meningen geuit over de mate van flexibiliteit die op korte of lange termijn in de meerjarenplanning aan de dag gelegd moet worden (namelijk of de meerjarenplanning na het maken van enkele concrete keuzes op korte termijn ruimte moet creëren voor een dynamisch groeitraject op lange termijn of net eerder rigide bouwstenen op langere termijn/over verschillende legislaturen heen moet vastleggen).

¹³ In deze tekst wordt regelmatig verwezen naar de begrippen ‘het beleid’ en ‘beleidsmakers’. Beleid wordt uiteraard gevoerd en gemaakt door een breed scala aan actoren naast overheidsactoren, zoals door secretariaten van strategische adviesraden, bedrijven, sectorfederaties, middenveldorganisaties, etc., maar in deze tekst verwijzen deze begrippen in eerste instantie naar overheidsactoren (van meerdere bestuurslagen). Doorheen de tekst hebben we gepoogd om deze algemene begrippen steeds zo concreet mogelijk in te vullen, maar dit is niet altijd mogelijk omdat respondenten ook in deze algemene termen spreken over ‘het beleid’.

op het vlak van beleidsvoorbereiding, blijven **toestandsbeschrijving, beleidsevaluatie en agendering** volgens de respondenten de belangrijkste functies van de omgevingsrapportage.

Niet geformuleerd in vergelijking met de milieu- en ruimterapportering maar vanuit de algemene observatie dat de toestand van de Vlaamse omgeving sinds de jaren 80 nog te weinig verbeterd is, geven sommige respondenten aan dat de omgevingsrapportage sterk mag **inzetten op beleidsagendering**, namelijk het plaatsen van (onder andere) thema's, perspectieven en kennis op de beleids- (en politieke) agenda. Volgens de respondenten kan deze agenderingsfunctie door de omgevingsrapportage vervuld worden door in te zetten op het brengen van synthese en integratie in verspreide data over de Vlaamse omgeving en door de rapportage hierover (deels) te sturen vanuit (potentiële) beleidsvragen.

Voor een succesvolle agendering moet daarnaast ook de timing van de omgevingsrapportage goed zitten, waarbij een bepaald product wordt uitgebracht op een moment dat overheidsactoren meer open staan voor beïnvloeding (bij bijvoorbeeld verkiezingen of een machtswissel). Deze dynamiek in het politieke proces gaat eveneens vaak gepaard met een verhoogde media-aandacht, wat ervoor zorgt dat het betreffende omgevingsrapportage-product op die manier ook het publieke debat kan aanzwengelen. Wanneer de oppositie dit momentum aangrijpt om kritiek te uiten op de huidige regering, kan dit evenwel een impact hebben op de rapportage-instelling (nl. VPO binnen departement Omgeving). De regerende partijen kunnen bijvoorbeeld beslissen om te snoeien in budgetten of zullen de omgevingsrapportage proberen weg te zetten als 'sprekend vanuit een bepaalde ideologische hoek'. De omgevingsrapportage kan zich beschermen tegen dit soort kritieken door wetenschappelijk robuuste kennis aan te dragen, die tot stand is gekomen in een transparant proces met diverse soorten stakeholders. De omgevingsrapportage mag zich niet laten afschrikken door mogelijk sterke reacties op publicaties waarin bruikbare, maar ongemakkelijke waarheden worden aangedragen, maar doet er goed aan zichzelf te beschermen door te investeren in wetenschappelijke kwaliteit en samenwerking (vanaf de conceptontwikkeling tot publicatie) met stakeholders uit wetenschap, samenleving en beleid.

Verschillende vormen van doorwerking

Carol H. Weiss (1998) introduceerde een typologie van de verschillende manieren waarop ‘evaluaties’ (en rapportage in brede zin) kunnen doorwerken in het beleid. Een eerste type is **instrumentele doorwerking**, waarbij de rapportage uitkomsten en inzichten produceert die concreet beïnvloeden hoe het beleid wordt vormgegeven (bv. het schrappen, wijzigen, uitbreiden, enz. van een bepaalde beleidsprogramma). Deze instrumentele doorwerking komt vaak voor indien volgende voorwaarden vervuld zijn: (1) de uitkomsten van de rapportage zijn relatief oncontroversieel; (2) de nodige beleidsveranderingen zijn relatief kleinschalig en niet al te ingrijpend; (3) de context waarin het beleidsprogramma wordt opgemaakt (of wordt gewijzigd) is relatief stabiel, zonder grote veranderingen qua budget, leiderschap, publieke opinies, enz. Een tweede type is **conceptuele doorwerking**. Indien de concrete context niet toelaat om bepaalde uitkomsten of voorgestelde oplossingen te implementeren, kunnen de bevindingen van de rapportage de opvattingen van beleidsmakers wel beïnvloeden en veranderen. Op langere termijn kunnen deze nieuwe conceptuele begrippen het beleid op een instrumentele manier veranderen. Een derde type van doorwerking is **agendering**, waarbij de bevindingen van de rapportage een bredere maatschappelijke steun voor een bepaalde beleidsverandering op gang brengt, en er op deze manier voor kan zorgen dat het thema op de beleidsagenda wordt geplaatst. Ten laatste kan rapportage zorgen voor “**enlightenment**”, waarbij de invloed van de rapportage zich uitstrekt naar andere instituten en gebeurtenissen buiten het beleid om. In dit geval doet de rapportage diverse actoren (maatschappelijk middenveld, bedrijven, lokale besturen, etc.) meer kennis vergaren, waarop zij hun praktijken gaan aanpassen. Deze accumulatie van kennis kan bijdragen aan grote veranderingen in denken, en daaropvolgend grote veranderingen in actie.

Afhankelijk van de keuze die de omgevingsrapportage hieromtrent maakt (wat betreft de verschillende manieren waarop rapportage kan doorwerken in beleid, zie typologie van Weiss), zullen beleidsmakers en andere stakeholders de rapportage dan ook op een andere manier gaan percipiëren en behandelen.

De concepten van duurzaamheidstransities en systeemveranderingen zijn geleidelijk aan centraal komen te staan in wetenschap en beleid, en vormen steeds meer de kern van verschillende producten van het Europees Milieuagentschap (EMA). Dit werkt inspirerend voor de ontwikkeling van nieuwe beleidsinitiatieven zoals de Europese Green Deal. Tegelijkertijd groeit het bewustzijn dat incrementele veranderingen niet langer een optie zijn voor het bereiken van deze langetermijndoelen en dat meer fundamentele veranderingen waarschijnlijk nodig zijn om de duurzaamheidsdoelstellingen te bereiken.

Gezien de wens van sommige stakeholders om de agenderende impact van de (omgevings)rapportage te versterken, biedt deze goede praktijk een doorkijkje in een mogelijke toekomstige rol van de omgevingsrapportage waarbij dominante beleidsdiscoursen en -narratieven in vraag worden gesteld en alternatieve conceptualisaties worden voorgesteld. Door zulke producten toegankelijk te maken voor een breder doelpubliek zoals maatschappelijke organisaties en burgers, kunnen ze daarnaast een indirecte beleidsbeïnvloeding en -agendering tot stand brengen en de impact van de omgevingsrapportage als dusdanig verhogen.

Toch blijft het de vraag of zulke eerder abstracte en kwalitatieve publicaties voldoende mensen aanspreken en beleidsmakers niet meer gebaat zijn met concrete oplossingsrichtingen en -instrumenten. Daarenboven steunt het EMA bij de publicatie van de 'Narratives for Change'-serie sterk op de gedegen reputatie die zij in de laatste decennia heeft opgebouwd. In vroeger jaren waren zulke kritische boodschappen hoogstwaarschijnlijk te delicaat geweest zijn en zou het de manier waarop het agentschap werd gepercipieerd in negatieve zin hebben aangetast.

De omgevingsrapportage is slechts een radartje in een groter geheel aan verscheidene thematische rapportages en kennis over de Vlaamse (en bij uitbreiding Europese) omgeving. Toch geven de respondenten aan dat elk van de drie deeltaken (toestandsbeschrijving, beleidsevaluatie en toekomstverkenning) van de rapportage een specifieke meerwaarde in zich draagt en dat deze elkaar onderling kunnen versterken. Op het vlak van toestandsbeschrijving schuilt de meerwaarde van de rapportage in haar vermogen om **trends in data en indicatoren weer te geven, te analyseren**

De conceptuele kaders die door de omgevingsrapportage gekozen worden zullen alleszins zorgen voor een **bepaalde framing**; zo benadrukt het concept ‘sociaal-ecologische systemen’ bijvoorbeeld de wisselwerkingen tussen sociale en natuurlijke systemen terwijl de ‘planetary boundaries’-theorie de mens en maatschappij eerder binnen de grenzen van het ecologische systeem plaatst. De keuze voor een bepaald conceptueel kader kan bijgevolg analytisch misschien verhelderend zijn, maar kan er ook voor zorgen dat de rapportageproducten minder aansluiting vinden bij bepaalde doelgroepen. Het is hierbij belangrijk om te erkennen dat elk concept zijn blinde vlekken heeft en dat een goed intern proces ruimte creëert voor een debat waarin de sterktes en zwaktes van elk analytisch kader besproken kunnen worden. Ten laatste is een zekere mate van flexibiliteit en diversificatie aangewezen waarbij men de gehanteerde begrippenkaders mee laat evolueren met voortschrijdende wetenschappelijke inzichten.

pagina 35 van 136

Goede praktijk: proces van integratie in kader van de eerste Balans van de Leefomgeving van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Na navraag bij het PBL over hoe de integratie van natuur, milieu en ruimte tot het begrip 'leefomgeving' bij hen verliep in kader van de opmaak van de eerste Balans voor de Leefomgeving in 2010, geeft men aan dat men initieel was begonnen met de opmaak van een nieuw conceptueel kader omtrent leefomgeving aan de hand van verscheidene literatuurstudies. Gaandeweg kwam men hierbij tot het inzicht dat deze oefening hen niet veel verder bracht, en dat ze daarentegen meer moesten inzetten op de organisatie van formele (en informele) gesprekken in het projectteam. Zodoende werden in verschillende gespreksrondes diverse onderwerpen, gestructureerd volgens de inhoudelijke onderwerpen van de eerste Balans voor de Leefomgeving, onder de loep genomen waarin ruimte werd gecreëerd voor het aan bod komen van ieders perspectieven, analysemethoden, type van kennis en voor het bespreken van eventuele kennislacunes en problemen.

Medewerkers van het PBL vermelden dat collega's uit verschillende disciplines door deze intensieve gesprekssessies meer begrip voor elkaars concepten ontwikkelden en het besef van het bestaan van onderlinge verbanden en hun relevantie groter werd. Op basis hiervan werden er dan ook gezamenlijke concepten en een conceptenlijst ontwikkeld die fungeerden als een onmisbaar instrument in het afbakenen en opstellen van de concrete hoofdstukken van de eerste balans. Het concrete product van de Balans voor de Leefomgeving bood in geval van het PBL kortom de aanleiding voor een intern visievormingsproces waarin afstemming en doorleving werd bereikt over bepaalde integratieve concepten en methoden.

De respondenten deden heel wat **concrete voorstellen van conceptuele kaders en methodische benaderingen** die relevant en bruikbaar kunnen zijn voor de integratie van milieu en ruimte in de omgevingsrapportage. We beperken ons hier tot een niet-exhaustief overzicht van de voorstellen van de respondenten, maar het gebruik van andere concepten/theorieën in de omgevingsrapportage is natuurlijk goed mogelijk.

Vertrekkend van de definitie van het begrip ‘fysieke leefomgeving’, dat door Hans Leinfelder in een expertenadvies (2019) wordt omschreven als “het samenhangend systeem van lagen en van biotische en abiotische stromen tussen de voorraden in deze lagen”, wordt er uit academische hoek voorgesteld dat de omgevingsrapportage deze stromen zou kunnen proberen vatten. Hierbij aansluitend kan er gekeken worden naar de **concepten van ‘environmental flows’ en ruimtelijke datastromen en -trends**, wat geconcretiseerd kan worden in onderwerpen zoals de productie-consumptie keten, afvalstromen, circulaire economie, etc. Het beschrijven en analyseren van deze stromen zorgt eveneens voor kruisbewegingen met andere domeinen en sectoren (mobiliteit, landbouw, etc.) en kan op deze manier inspelen op het systemische karakter van deze issues. Toch is een andere respondent (eveneens uit de academia) van mening dat milieuproblemen in deze definitie te veel worden bekeken als problemen van de fysieke omgeving, terwijl zij net problemen zijn in de interactie tussen de mens en de niet-menselijke omgeving. Deze tegenstelling illustreert de nood aan een goede argumentatie bij elke conceptuele keuze van de omgevingsrapportage, net als ook recent geleerd is uit de recente ontwikkeling van RURA2021.

De **methodieken die MIRA reeds gebruikte** om te kijken naar milieutrends en -problematieken (DPSIR-keten; de oorzaken van milieudrukken achterhalen door impacts van verschillende maatschappelijke sectoren en systemen in kaart te brengen) worden dan ook gezien als een goede

Er wordt eveneens vermeld dat de beleidsinitiatieven van de ‘sustainable development goals’ (1) en de Europese ‘Green Deal’ (1) de rapportage in de komende jaren interessante inhoudelijke handvaten zouden kunnen bieden voor het structureren en verbinden van de diverse rapportagelijnen.

maatregelen, waarbij zowel **ex post-, ex nunc- als ex ante beleidsevaluatie** deel uitmaken van het repertoire. Aangezien ex ante beleidsevaluatie beleidsinstrumenten en -maatregelen aan de hand van bepaalde criteria op voorhand beoordeelt, kan deze vorm van beleidsevaluatie erg van nut zijn als je in kader van de omgevingsrapportage nadenkt over welke richtingen het beleid zou moeten of kunnen uitgaan. Hier is uiteraard ook de link te leggen met de rol die scenario's en toekomstverkenningen kunnen spelen in de omgevingsrapportage.

Goede praktijk: ex ante beleidsevaluatie in de Kansrijk Beleid-reeks van PBL

Met de publicatiereeks, Kansrijk Beleid, beoogt het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) beleidsmakers te bereiken door hen voor verschillende beleidsdomeinen (landbouw- en voedselbeleid, mobiliteitsbeleid, woonbeleid) een ex ante evaluatie aan te bieden van mogelijke beleidsopties en -maatregelen. De reeks maakt op deze manier een bepaald thema toegankelijk voor beleidsmakers en politici, zodat zij de meest recente kennis tot hun beschikking hebben bij het voorbereiden van beleid en het opstellen van verkiezingsprogramma's. De producten geven dan ook inzicht in de werking van potentiële beleidsopties, en kunnen daarmee de politieke partijen (in spe) helpen bij het maken van goed gefundeerde keuzes.

In de Kansrijk Beleid publicaties worden zowel voorgestelde als mogelijke beleidsmaatregelen ex ante geëvalueerd aan de hand van verschillende criteria. Op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis over het betreffende onderwerp, brengt men ten eerste de effecten (causale richting, omvang en welvaartseffecten) van de beleidsmaatregelen in kaart. Daarnaast worden meer gedetailleerde criteria van effectiviteit of andere maatstaven om beleidsmaatregelen te evalueren, zoals capaciteiten die nodig zijn om de maatregel uit te voeren of de juridische legitimiteit van de maatregel, per beleidsterrein specifiek bepaald. De data en informatie die men gebruikt om de beleidsopties af te toetsen aan deze criteria kunnen per beleidsdomein sterk verschillen en uiteenlopen. Het rapport 'Kansrijk landbouw- en voedselbeleid' baseert zich bijvoorbeeld voornamelijk op kwalitatieve data aangezien informatie over de precieze effecten van elke maatregel te zeer afhangt van hoe de maatregel concreet geïmplementeerd wordt, terwijl de wetenschappelijke onderbouwing in 'Kansrijk mobiliteitsbeleid' voornamelijk gebaseerd is op kwantitatieve analyses met modellen op gebied van mobiliteit. Daarnaast werken 'Kansrijk mobiliteitsbeleid' en 'Kansrijk woonbeleid' met een basispad dat een bepaalde tijdshorizon in rekening neemt, waarbij de effecten van de maatregelen dus niet worden vergeleken met de huidige situatie in het beleidsdomein, maar met de verwachte toekomstige situatie gegeven het huidige beleid.

De resultaten hiervan zijn interessante en relevante publicaties die een sterke afstemming proberen te bereiken met de noden en wensen van de beoogde doelgroep, namelijk beleidsmakers en politici, en die aansluiting proberen vinden bij de actuele politieke en maatschappelijke debatten die zich afspelen in de verschillende onderzochte beleidsdomeinen. Over de mate waarin en de manieren waarop de bevindingen van de Kansrijk Beleid publicaties door Nederlandse beleidsmakers en politici in de praktijk worden aangewend, hebben we geen bijkomende informatie.

De respondenten geven ten laatste aan dat er moet nagedacht worden over hoe de evaluatieopdracht van de omgevingsrapportage **zich verhoudt tot beleidsevaluaties die elders gebeuren**. Zo wordt vermeld dat er kan verder gebouwd worden op de Europese verplichtingen en initiatieven wat betreft rapportage en beleidsevaluatie, zoals de OESO-reviews, op basis waarvan de omgevingsrapportage een beleidsevaluatiekalender kan opbouwen, zodat verschillende stakeholders zicht kunnen krijgen op welke evaluaties wanneer gepland staan. Ook moet er bekeken worden hoe de beleidsevaluaties van de omgevingsrapportage relateren aan de andere evaluaties van het VPO in het team 'onderzoek en evaluatie'; zijn er op dit vlak bepaalde synergiën of overlappen mogelijk (door afstemming van onderzoeksagenda's bijvoorbeeld)?

De meerwaardes van toekomstverkenningen en scenario-ontwikkelingen zijn volgens de respondenten te situeren in het leren omgaan met onzekerheden, het vergaren van een langetermijnperspectief en het reflecteren over complexe samenhangen voor problematieken zoals klimaatverandering etc. Toekomstverkenningen banen de weg voor **visievorming op lange termijn en voor het bedenken van oplossingsrichtingen en concrete oplossingen**; scenario's kunnen bijdragen door het doorrekenen van deze oplossingen.

Toekomstverkenning wordt dan ook gezien als een verzameling aan methodologieën die in elke wetenschappelijke discipline ondergewaardeerd zijn en **vooralnog innovatief werk** blijven.

Gezien de verdeelde meningen over deze deeltaak, blijft het voorsnog moeilijk om een sluitende conclusie te maken over de mate waarin de omgevingsrapportage op toekomstverkenningen moet inzetten. Academische actoren en collega-rapporteurs zien de waarde van deze deeltaak in en vinden dat er geïnvesteerd moet worden in kennisopbouw, terwijl sommige vertegenwoordigers uit de strategische adviesraden aangeven dat toekomstverkenningen, doch in bepaalde gevallen nuttig en interessant, voor hen momenteel geen prioriteit vormen.

Naast technology assessment projecten, zet STOA in op ‘scientific foresight’ studies die tot doel hebben de (ook onwaarschijnlijke) langetermijneffecten van relatief onbekende of onzekere techno-wetenschappelijke trends op een zo breed mogelijke manier te identificeren en te beoordelen. Dit stelt de doelgroep van STOA, Europese parlementsleden en beleidsmakers, in staat om beleidsmatig te anticiperen op deze ontwikkelingen en te werken aan een (door hen) gewenste toekomst.

Multidisciplinariteit en de combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve data en onderzoeksmethoden worden door een vertegenwoordiger van STOA benoemd als belangrijke voorwaarden om de mogelijke impacts van techno-wetenschappelijke trends en de manieren om hierop te anticiperen adequaat te kunnen onderzoeken. Het gebruik van methodologieën zoals STEEPED en het Futures Wheel (zie STOA-fiche in hoofdstuk 6) faciliteren de STOA-onderzoekers in het breed nadenken over en het zo volledig mogelijk (systemisch) analyseren van technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast worden ook openheid, onderling vertrouwen en het kritisch kunnen bekijken het eigen onderzoekswerk aangeduid als goede praktijken die de kwaliteit van het wetenschappelijk werk verhogen.

De wetenschappelijke studies worden door STOA vertaald in concrete, toegankelijke producten zoals blogposts, een podcast, briefings, what if-publicaties (voorbeeld: “What if we chose new metaphors for artificial intelligence?”), etc., die zowel Europese beleidsmakers als wetenschapsjournalisten en andere stakeholders willen aanspreken. Ook de sociale media worden ingezet als een manier om deze doelgroepen te bereiken.

Verscheidene stakeholders geven aan dat de omgevingsrapportage verschillende soorten kennisbehoeften heeft en dat de **bestaande diversiteit van kennis en expertise en**

epistemologische variatie binnen het omgevingsrapportageteam gekoesterd moet worden. Men vindt eveneens dat de rapportage geen puur wetenschappelijk product mag blijven. De nadruk moet liggen op ‘making sense together’ waarbij de rapportage op zoek gaat naar een breder gedragen verhaal door netwerken uit te bouwen met verschillende stakeholders en hun perspectieven (naast het wetenschappelijke) in de publicaties te brengen¹⁸. Naast technische en wetenschappelijke kennis moeten mens en maatschappij dus ook een plaats krijgen in het verhaal en moet er verhoogde aandacht zijn voor de vertaalslag tussen zogenaamde transdisciplinaire en mode-2 kennis.

Goede praktijk: 'knowledge brokers' in het Knowledge4Policy (K4P) platform van de Europese Commissie

Knowledge4Policy (K4P) richt zich op de ondersteuning van evidence-based beleid en streeft hierbij naar het organiseren van wetenschappelijke kennis *uit* heel Europa *voor* beleidsmakers in heel Europa. Op hun online platform kunnen gebruikers verschillende types kennis en producten, zoals policy briefs, datavisualisaties en rapporten, over zeer diverse onderwerpen raadplegen.

Om de inhoud en informatie in hun producten zo veel mogelijk af te stemmen op de doelgroep van (Europese) beleidsmakers, heeft K4P, naast het uitvoeren van in-depth publieksonderzoek, ook 'knowledge brokers' (of kennismakelaars) in dienst die zich hebben gespecialiseerd in het uitleggen van wetenschappelijke bevindingen aan beleidsmakers. Deze vertaalslag van wetenschap naar beleid komt de toegankelijkheid en relevantie van de producten voor deze specifieke doelgroep ten goede.

Indicatoren (toestandsbeschrijving) als basiswerk van de omgevingsrapportage

De nadruk van de respondenten op de meerwaarde van de epistemologische diversiteit binnen het omgevingsrapportageteam vertaalt zich verder in de inhoud van de rapportage. Zo geven verschillende stakeholders aan dat **zowel indicatorenwerk als systeemanalyse** deel moeten uitmaken van het repertoire van de omgevingsrapportage. Waar indicatoren worden bekeken als het absolute basiswerk voor toestandsbeschrijving, wordt systeemanalytisch onderzoek als een noodzakelijke aanvulling gezien die de basisdata in een ruimer plaatje plaatst en een meer holistische visie¹⁹ mogelijk maakt.

Wat betreft het indicatorenwerk formuleren de respondenten een **aantal uitdagingen en aandachtspunten**. Zoals eerder aangegeven moeten de verzameling en verwerking van data en indicatoren in kader van de omgevingsrapportage op een gestructureerde, geïntegreerde, regelmatige en doelgerichte²⁰ manier vorm krijgen. In het licht van haalbaarheid en capaciteitsbeperkingen is het voor de respondenten van belang dat er goed wordt nagedacht over de redenen om bepaalde indicatoren wel bij te houden of te ontwikkelen en andere niet. Afstemming met de bredere onderzoeksagenda van de omgevingsrapportage, maar ook met andere entiteiten in het beleidsdomein omgeving die reeds verantwoordelijk zijn voor de rapportage over

¹⁸ In kader van de reflectiegroep vulde Anik Schneiders hieromtrent aan dat bepaalde niches en oplossingsrichtingen zich reeds in de samenleving bevinden en dat de natuur-, maar ook de omgevingsrapportage de taak heeft om deze op te nemen in haar eindproducten.

Dit sluit, onder andere, aan bij de MIRA Milieuvierkenning 2018 waarin stakeholders via interviews en workshops bevraagd werden over de barrières en hefboomen die ze zien voor oplossingsrichtingen die aansluiten bij hun perspectief. Daarnaast kregen ze ook de kans om cijfers en studies over het duurzaamheidspotentieel van oplossingsrichtingen zelf aan te brengen.

¹⁹ Bijvoorbeeld: van de concrete problematiek van vermessing naar het bredere voedselsysteem.

²⁰ Zo geformuleerd door vertegenwoordigers van het management van entiteiten binnen het beleidsdomein Omgeving, en doelend op het nastreven van beleidsrelevante kennisproductie.

Net zoals MIRA een centrale instantie was met een website die de toegangspoort was tot allerlei, regelmatig geüpdatete data en indicatoren over milieu, verwachten de stakeholders van de omgevingsrapportage een regelmatige updating van de indicatoren. Hierbij kan de rapportage opgevat worden als een **dynamisch portfolio van indicatoren** dat permanent geactualiseerd en aangevuld wordt (cf. MIRA-website).

In het licht van capaciteitsbeperkingen, gaven verschillende respondenten aan dat er goed nagedacht moet worden over de redenen om bepaalde indicatoren wel bij te houden of te ontwikkelen en andere niet. Verscheidene criteria zoals de mate van operationalisering (in hoeverre kan de indicator geoperationaliseerd worden?), mogelijke mate van afstemming met andere indicatoren-rapportages binnen het beleidsdomein Omgeving en haalbaarheid (wat is haalbaar met een beperkt budget en personeel?), werden door de respondenten in algemene termen geformuleerd. Concretere voorbeelden hiervan werden jammer genoeg niet gegeven.

Daarnaast geven de respondenten aan dat de omgevingsrapportage **nieuwe soorten integrerende gegevens kan proberen vatten** waarvoor, onder andere, inspiratie gezocht kan worden bij Europese rapportage-initiatieven. Voorbeelden hiervan zijn recent ontwikkelde indicatoren over voedsel(productie) en stadslandbouw. In tegenstelling tot de meeste MIRA-indicatoren die op niveau van Vlaanderen werden opgesteld, kan er eveneens gestreefd worden naar **meer ruimtelijke differentiatie** van de indicatoren. Deze doorvertaling tot op het provinciale, stedelijke of gemeentelijke beleidsniveau zorgt ervoor dat er fijnmaziger gekeken kan worden naar bepaalde trends en problematieken²¹. Toch zijn enkele stakeholders van de strategische adviesraden van mening dat het een meerwaarde is dat de rapportage zich voornamelijk richt op het Vlaamse niveau. Omwille van de noodzaak om prioriteiten te stellen in een context van beperkte capaciteit, blijven de grotere cijfers en verhalen voor hen primair: het differentiëren komt dan best later.

pagina 42 van 136

Goede praktijk: online indicatoren-rapportage in het Compendium voor de Leefomgeving en op het Klimaatportaal

Naast de MIRA-website, die de respondenten aanduiden als hét referentiepunt wat betreft de digitale en dynamische rapportering van milieu-indicatoren in Vlaanderen, werden ook het Nederlandse Compendium voor de Leefomgeving (PBL) en het Vlaamse Klimaatportaal (VMM) benoemd als goede voorbeelden van rapportage over cijfers en indicatoren.

Het Compendium voor de Leefomgeving is een website die wordt uitgegeven door het PBL, samen met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen University & Research (Wageningen UR), en tot doel heeft wetenschappelijk onderbouwde feiten en cijfers, namelijk een 600-tal indicatoren, beschikbaar te maken ter ondersteuning van maatschappelijke discussies en keuzes op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Gelijkaardig aan de MIRA-website, presenteert het Compendium voor de Leefomgeving deze cijfers en indicatoren op zogenaamde indicatorenpagina's, die steeds een vast formaat hebben: eerst de hoofdboodschap, dan een kaart, grafiek of tabel (de graadmeter) met een toelichting, de beleidsrelevantie en ten slotte referenties en relevante links. Via trefwoorden zijn de indicatoren ondergebracht in een dertigtal milieu-, natuur en ruimteonderwerpen. De indicatoren in het Compendium voor de Leefomgeving zijn wetenschappelijk onderbouwd en doorlopen een toetsingsproces alvorens te worden gepubliceerd. De gebruiker kan zich via een technische toelichting en links naar referenties op de hoogte stellen van de totstandkoming van elke indicator. De overzichtelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit maken van het Compendium een toonaangevend product van het PBL. Toch moet er eveneens bewustzijn bestaan over de hoge personele kost daarvan en op de noodzaak van een uitstekend netwerk aan informatiebronnen.

Klimaatportaal Vlaanderen is een website die werd gerealiseerd door de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en informatie biedt over mogelijke klimaatverandering, klimaateffecten en kwetsbaarheden op gemeentelijk en Vlaams niveau. Centraal op het Klimaatportaal staan de kaarten rond de verandering van de klimaattoestand (temperatuur, neerslag,...) en klimaateffecten zoals hitte, overstromingen en droogte. Deze informatie wordt verder verwerkt tot indicatoren over de klimaatimpact waarbij er tot op gemeentelijk niveau inzicht kan verkregen worden over de kwetsbaarheid van een bepaald gebied. De respondenten geven dan ook aan dat deze mate van ruimtelijke differentiatie de aangeboden informatie op het Klimaatportaal zeer relevant maakt voor lokale doelgroepen en beleidsactoren, zoals provincies en gemeenten. Het presenteren van deze informatie in de vorm van overzichtelijke kaarten zorgt volgens de respondenten daarnaast voor een verhoogde toegankelijkheid van het product.

Systeemanalyse: opportuniteiten en valkuilen

Wat betreft de bevraging van de respondenten over systeemanalyse, moet eerst en vooral opgemerkt worden dat zij hierover in vrij vage bewoordingen spraken en weinig concrete voorbeelden vermeldde. Er werd door hen wel meermaals verwezen naar de 'systeemanalyses van MIRA', terwijl ook in het Ruimterapport van 2018 een systeemanalyse is opgenomen. Diepgaande inhoudelijke analyses van concepten of methodieken voor systeemanalyse werden door de respondenten niet aangereikt; zij focusten zich eerder op het benoemen van wat zij zien als de voor- en nadelen van systeemanalyse.

complexe begrippen zoals ecosysteemdiensten vermeden worden en kan er aansluiting worden gezocht bij concrete gebeurtenissen zoals Werelddierendag.

Sommige respondenten zijn van mening dat het **niet de taak is van de omgevingsrapportage om zelf producten te ontwikkelen voor bijvoorbeeld het onderwijs of lokale besturen**. Het kan wel een mogelijkheid zijn om samenwerkingen aan te gaan met de afdeling milieu- en natuureducatie of andere entiteiten die hier meer expertise over hebben. In kader van zulke constante wisselwerkingen kunnen de data en onderzochte problematieken van de omgevingsrapportage permanent doorsijpelen naar deze doelgroepen.

4.1.5 Producten

Afhankelijk van de relevantie, impact en doelgroepen die de omgevingsrapportage op het oog heeft, zal er gekozen moeten worden voor de ontwikkeling van bepaalde types producten en diensten.

Het 'omgevingsrapport'

In lijn met de toestandsbeschrijvende, evaluerende en agenderende functies van de omgevingsrapportage waarmee eerst en vooral een beleidsimpact wordt beoogd, beklemtonen diverse stakeholders het **belang van een kernproduct dat op een gedragen manier wordt ontwikkeld** (bijvoorbeeld aan de hand van een lectoren-systeem of hybride auteurschap), **wetenschappelijk kwalitatief en beleidsrelevant is**. Dit sterke product zou een baken van regelmaat moeten zijn waarin periodiek gerapporteerd wordt over 'the state of the environment' (in brede zin, met inbegrip van voor milieu en ruimte relevante dimensies). Samen met de ontwikkeling van een digitaal indicatoren-portfolio blijft dit 'omgevingsrapport' voor verschillende respondenten de kern van de omgevingsrapportage.

De publicatie van zulk één-, twee- of meerjaarlijks standaardwerk is belangrijk voor het bewaren van overzicht over de verschillende dimensies van 'omgeving' en zal volgens verschillende stakeholders een grotere impact kunnen uitoefenen dan de kleinere meer digitaal georiënteerde producten. In tegenstelling tot websites, briefings of digitale factsheets, kan het omgevingsrapport dan ook formeel en eventueel fysiek overhandigd worden aan de minister. Alhoewel een gedegen, kwaliteitsvolle en gedragen invulling van dit rapport vanzelfsprekend centraal staat, vermelden de respondenten dat het rapport zelf wel leuk en toegankelijk opgesteld en geschreven kan worden, met ruimte voor illustraties, kaartmateriaal en infographics.

Naast de permanente digitale rapportage over een dynamische set aan indicatoren op een digitaal (internet)platform toegankelijk voor tegelijk beleid en burger (wat door alle respondenten zeer noodzakelijk wordt geacht), geven de stakeholders een **aantal concrete suggesties van rapportage-producten**. De ontwikkeling van thematische rapporten (over bijvoorbeeld concrete 'use cases', een bepaalde regio of gebied, of een pertinente problematiek), position en policy papers, infographics, social media-berichten of interactieve producten zoals seminars en webinars kunnen een manier zijn voor de rapportage om de doelgroepen op uiteenlopende wijzen te benaderen. Dit zorgt volgens de respondenten voor meer flexibiliteit en diversiteit, maar brengt ook een hogere werklast en een nood aan nieuwe expertise met zich mee. Er moet dan ook gezorgd worden dat de diversificatie van producten blijft passen in de bredere tactisch-strategische visie van de omgevingsrapportage en dat het streven naar een hoge wetenschappelijke kwaliteit van de producten te allen tijde centraal blijft staan. Er zal een zorgvuldige afweging moeten gemaakt worden tussen de beschikbare capaciteit (qua personeelsaantal en expertises) en het aantal producten, de diversiteit ervan en de kennis/kunde die nodig is om ze te maken.

pagina 48 van 136

Goede praktijk: infographics als een modern en toegankelijk product

In licht van ontwikkelingen in ICT en sociale media grijpen steeds meer rapportages in binnen- en buitenland de toegenomen aandacht voor infographics en andere visualiseringstechnieken van feitenmateriaal aan om een andere blik te werpen op hun feiten en cijfers. Zo ontwikkelde het PBL het product ‘Nederland verbeeld’ waarin cijfermateriaal en inzichten over de drie domeinen van voedsel, energie en mobiliteit toegankelijk en aantrekkelijk worden weergegeven met infographics. Dit product kadert in een breder initiatief van het PBL om allerhande kennis en informatie op uiteenlopende manieren en met verschillende media te ontsluiten.

Het doel van ‘Nederland verbeeld’ is dat de lezers een gevoel van ‘orde van grootte’ krijgen op basis van het gepresenteerde cijfermateriaal; wat betekent het bijvoorbeeld als Nederland op termijn een volledig duurzame energievoorziening zou nastreven? Details over alle samenhangen in de domeinen van voedsel, energie en mobiliteit zal de lezer dan weer niet terugvinden in dit product. Deze vereenvoudiging van de gepresenteerde informatie heeft als voordeel dat het product een vrij ruim doelpubliek kan bereiken, waartoe niet enkel beleidsmakers, onderzoeksinstituten en maatschappelijke organisaties zullen behoren, maar ook geïnteresseerde burgers en de media. Indien deze lezers meer diepgaande informatie over een bepaald thema willen raadplegen, kunnen ze gebruik maken van de suggesties in het ‘meer lezen’-onderdeel waar elk hoofdstuk mee afsluit. Daarnaast wordt hen ook de mogelijkheid geboden om de verantwoording van de cijfers door te nemen via de aangegeven weblinks.

4.1.6 Verhouding tot andere rapportages

Een goede omgevingsrapportage mag zich niet beperken tot een enge blik op ‘omgeving’. Naast integratie van ruimte en milieu, mag en moet er breed/integratief/holistisch gekeken worden in een omgevingsrapportage. Dat vereist onder meer afstemming met andere thematische en geïntegreerde rapportage binnen en buiten het beleidsdomein Omgeving.

Respondenten achten het **niet wenselijk om andere rapportages (en hun inhoud) te integreren in de omgevingsrapportage**. Enerzijds omdat het geen zin heeft om inhoudelijk dubbel te werk te verrichten. Anderzijds omdat ieder ook zijn rapportage-bevoegdheden heeft (en deze niet snel wil opgeven). Een afstemmingsoefening wat betreft de verzameling en rapportering van gegevens wordt daarentegen als hoogstnoodzakelijk ervaren. Zo geven verschillende respondenten aan dat het, in lijn met MIRA die eveneens beschikte over data van andere entiteiten binnen en buiten het beleidsdomein, mogelijk moet zijn voor de omgevingsrapportage om data van andere beleidsdiensten op te vragen, te verwerken en op te nemen in de rapportage²⁴. Het wordt als zeer wenselijk en noodzakelijk gezien om **toegangspoorten te ontwikkelen in functie van data-uitwisseling, data-ontwikkeling en data-integratie** over de organisatie-grenzen heen. Het beschikken over een kwaliteitsvolle, betrouwbare data-laag wordt hierbij gezien als de eerste prioriteit voor de omgevingsrapportage.

De respondenten benoemen deze goede doorstroom van data, die nu verhinderd wordt door institutionele en juridische barrières zoals protocollen en GDPR-regels, als een grote uitdaging voor de omgevingsrapportage. Enkele respondenten stellen voor om hierin **stap voor stap te werk te**

²⁴ De respondenten (en eveneens de deelnemers aan de reflectiegroep) maakten geen concrete verbetersuggesties wat betreft deze datadoorstroming.

gaan, waarbij er na een eerste interne scherpstelling van de integratie tussen ruimte en milieu, vragen gesteld kunnen worden richting andere rapporten en rapportages en overleg gepleegd kan worden met de collega-entiteiten zodat zij ook hun inbreng en aandachtspunten kunnen communiceren. Dit is van belang voor de totstandkoming van een gedragen rapportage. Als de omgevingsrapportage eerst een duidelijk idee ontwikkelt over welke samenwerkingen nodig worden geacht, kan dit worden meegenomen in de bredere institutionele discussie over datadoorstroming die binnen de Vlaamse overheid hoogstwaarschijnlijk gevoerd zal moeten worden.

In lijn met de eerdere intense samenwerkingen tussen MIRA, RURA en NARA en de huidige goede contacten tussen VPO en INBO, zien verschillende stakeholders opportuniteiten voor **verdere inhoudelijke afstemming en samenwerking tussen NARA en de omgevingsrapportage**. Zo kan er concreter gekeken worden naar, onder andere, de relaties tussen biodiversiteit en omgeving, of kan er rond specifieke thema's, bijvoorbeeld circulaire economie, verder samengewerkt en gepubliceerd worden na afstemming wat betreft insteek en methoden. Hier voegen enkele respondenten aan toe dat bij NARA ook de nood groeit om biodiversiteit in relatie tot andere beleidsdomeinen te kunnen bekijken, maar dat het niet de sterkte is van INBO om rond andere beleidsdomeinen mandaten en data te verzamelen. Sommige van de aspecten en inzichten omtrent de relatie tussen biodiversiteit en de omgeving in brede zin kunnen dan ook beter opgepakt worden door een breder georiënteerde instelling (eventueel VPO en de omgevingsrapportage). Een vertegenwoordiger van NARA gaf aan dat een volledige inkanteling van NARA bij de omgevingsrapportage momenteel echter niet als gewenst wordt ervaren. (Het gevoel van) een verlies aan onafhankelijkheid is de belangrijkste reden hiervoor.

Buiten het beleidsdomein Omgeving kan de omgevingsrapportage volgens een vertegenwoordiger van een agentschap buiten het beleidsdomein Omgeving verder **afstemmen met Statistiek Vlaanderen**, dat relevante statistieken uit verschillende beleidsdomeinen kan aanleveren²⁵, en kan er eveneens gekeken worden naar een samenwerking of afstemming met sommige provinciale en gemeentelijke actoren die ook aan rapportage doen. Daarnaast is er een mogelijkheid om **EU-rapporten en andere Europese dataverplichtingen** om te zetten naar producten die relevant zijn voor Vlaanderen, waarin onderwerpen behandeld kunnen worden die niet door andere specifieke rapportages in Vlaanderen worden opgenomen.

Omwille van de sterke linken tussen landbouw en omgeving, is ook afstemming met LARA nodig. Hieromtrent wordt vermeld dat **LARA een sterk sectorale benadering** hanteert in haar rapportage en op deze manier beschikt over specifieke rapporteringscijfers van de landbouwsector die door de omgevingsrapportage eventueel opgevraagd kunnen worden. Sommige stukken van LARA zullen daarnaast overlappen met de omgevingsrapportage, wanneer het bijvoorbeeld gaat over de bredere uitdagingen voor de landbouwsector – al dan niet in het kader van het gehele voedingssysteem met name; hierin kan best afstemming gezocht worden om dubbel werk te vermijden.

In het algemeen voegen de respondenten ten laatste toe dat verschillende onderwerpen ook heel andere manieren van samenwerken zullen vereisen. De synergiën die nodig zijn om indicatoren op elkaar af te stemmen bijvoorbeeld, zullen anders tot stand moeten komen dan samenwerkingen in kader van de integrerende en thematische rapporten.

²⁵ Aanvulling vanuit VPO kerngroep: bij MIRA werden deze statistieken rechtstreeks door de andere beleidsdomeinen aangeleverd. Er zijn dan tegenargumenten voor dit voorstel: veel van de benodigde data worden niet verzameld door Statistiek Vlaanderen en Statistiek Vlaanderen als tussenschakel in het verkrijgen van data zou het proces onnodig vertragen.

4.2 PROCES EN ORGANISATIE VAN DE OMGEVINGSRAPPORTAGE

In dit tweede analysedeel bespreken we de opvattingen van de respondenten omtrent de randvoorwaarden en procesfactoren die nodig zijn voor het tot stand brengen van een wetenschappelijk onderbouwde, relevante, betrouwbare en toegankelijke omgevingsrapportage.

4.2.1 Randvoorwaarden voor een ‘deugdelijke’ omgevingsrapportage: wetenschappelijke kwaliteitsborging, onafhankelijkheid en transparantie

De organisatorische inbedding van de omgevingsrapportage binnen de afdeling VPO van het departement Omgeving wordt door de bevraagde stakeholders op verschillende wijzen bekeken en geëvalueerd. Sommige actoren uit **kritische bedenkingen bij de situering van de omgevingsrapportage binnen het departement Omgeving** en vrezen dat de onafhankelijkheid van de rapportage, en de percepties die het brede publiek hierover heeft, onder druk kunnen komen te staan. Zo geeft een respondent aan dat de (beleids)relevantie van de rapportage mede wordt vormgegeven door haar vrijheid om af en toe ‘inconvenient truths’ tegenover het beleid en de maatschappij te kunnen poneren; een capaciteit die (tenzij voldoende garanties worden ingebouwd) volgens de respondent begrensd kan zijn door de organisatorische setting van de omgevingsrapportage. Een andere respondent vraagt zich dan af of de omgevingsrapportage voldoende onafhankelijk en objectief kan opereren bij het maken van evaluaties van het beleid dat door het departement Omgeving werd voorbereid en in sommige gevallen ook wordt geïmplementeerd.

Andere stakeholders wijzen op de **dubbele relatie tussen de onafhankelijkheid en de impact** van de omgevingsrapportage. Enerzijds riskeert een meer onafhankelijke rapportage wereldvreemd te worden door een gebrek aan voeling en communicatie met het beleid, terwijl een omgevingsrapportage die in constante dialoog en overleg met het beleid staat anderzijds dan weer het gevaar loopt om aan onafhankelijkheid te moeten inboeten (waarbij het bijvoorbeeld niet mogelijk meer wordt om over beleidsgevoelige issues te rapporteren). De omgevingsrapportage moet hier een evenwicht in vinden. Een sterk contact met overheidsactoren en een goed begrip van hun noden kan de impact van de rapportage op het beleid verhogen, terwijl het inbouwen van bepaalde organisatorische randvoorwaarden, zoals een duidelijke en transparante onderzoeksagenda, (de perceptie van) onafhankelijkheid van de rapportage kan helpen opbouwen en garanderen.

Vrijwel alle respondenten stellen, ook al wordt dit niet door iedereen als de grootste uitdaging voor de omgevingsrapportage bekeken, dat er **bepaalde randvoorwaarden en procedures moeten ingebouwd worden** om het potentieel van een deugdelijke en gedragen omgevingsrapportage ten volle te kunnen benutten. Bij het zoeken naar gepaste borgingsprocessen en -procedures moet er goed nagedacht worden over wat MIRA, RURA en NARA gezagsvol maakt en heeft gemaakt, en hoe dit de procesorganisatie van de omgevingsrapportage kan inspireren. Deze procedures voor de borging van wetenschappelijke kwaliteit, onafhankelijkheid en transparantie zullen immers fungeren als “cruciale ankerpunten” waarop de omgevingsrapportage in de toekomst en op lange termijn zal kunnen verder bouwen.

Procedures op strategisch niveau

De randvoorwaarden voor een deugdelijke omgevingsrapportage kunnen een meer concrete invulling krijgen door het inbouwen van verscheidene procedures op strategisch niveau. Sommige

Toch kan de meerwaarde van deze decretale verankering volgens verschillende respondenten eveneens in vraag gesteld worden en draagt het volgens hen niet meteen bij aan een betere borging van de randvoorwaarden. Zo wordt er vermeld dat er mits het bestaan van een stuurgroep, een wetenschappelijke adviesraad of een ander opvolgingsorgaan, **geen grote nood is aan het decretaal vastleggen** van de onafhankelijkheid en de transparantie van de omgevingsrapportage. Deze randvoorwaarden zullen hierbij immers gewaarborgd worden door andere processen en procedures op strategisch en operationeel niveau (stuurgroep, onderzoeksagenda, lectoren-systeem als proces van kwaliteitsborging, etc.). Voornamelijk respondenten die bij de totstandkoming van het eerste RURA betrokken waren geven aan dat het ontbreken van een decretale verankering niet betekent dat de omgevingsrapportage niet op een onafhankelijke, transparante en wetenschappelijk gedragen manier tot stand kan komen, aangezien dit voor RURA in het verleden ook geen probleem is geweest.

Naast het al dan niet decretaal verankeren van bepaalde procedures en processen, geven de respondenten aan dat de **aanwezigheid van een opvolgings- en ondersteuningsorgaan**, zoals een stuurgroep, wetenschappelijk adviescomité of managementcomité, de randvoorwaarden van de omgevingsrapportage op een strategisch niveau kan ondersteunen. De aanwezigheid van een stuurgroep wordt gezien als een goede praktijk en een welgekende manier om de wetenschappelijkheid, onafhankelijkheid en gedragenheid van de omgevingsrapportage te waarborgen. Begeleiding door een wetenschappelijk adviescomité bestaande uit Belgische en Europese wetenschappers wordt eveneens beoordeeld als een goede manier om wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid te verzekeren, terwijl een managementcomité van de leidend ambtenaren binnen het beleidsdomein omgeving dan weer heel wat deuren kan openen op het vlak van procesorganisatie (bijvoorbeeld het opzetten van een structuur voor data-overdracht tussen departement, agentschappen en wetenschappelijke instellingen van de overheid). Op de voor- en nadelen van elk van deze mogelijke opvolgingsorganen en hun concrete organisatie wordt dieper ingegaan in puntje 2.2.3 van dit hoofdstuk, aangezien we hier voornamelijk wilden aanstippen dat de respondenten zulke organen sterk van belang achten in het structureel waarborgen van de randvoorwaarden.

Goede praktijk: criteria voor het beoordelen van externe rapportage- en studievoorstellen

In het ontwerpdecreet wordt aangegeven dat “de Vlaamse Regering de mogelijkheid krijgt om de omgevingsrapportage te vragen om over specifieke onderwerpen specifiek te rapporteren”. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Scientific Foresight Service Unit (STOA) krijgen te maken met verzoeken en voorstellen voor studies en projecten van externe partijen zoals ministers, politieke partijen, parlementaire commissies en individuele Europarlementariërs. Om hun onafhankelijke positie en kwaliteit van het wetenschappelijke werk te garanderen, ontwikkelden deze organisaties dan ook een aantal criteria voor het aanvaarden dergelijke verzoeken.

Het PBL accepteert een verzoek bijvoorbeeld alleen voor zover: (1) het om inhoudelijke redenen, zoals de beschikbare deskundigheid, voor de hand ligt dat het planbureau het verzoek uitvoert; (2) het verzoek niet afkomstig is van een commerciële organisatie; (3) het verzoek bijdraagt aan de versterking van de publieke taak van het planbureau; (4) het planbureau met de verzoeker zodanige afspraken maakt dat de inhoudelijke onafhankelijkheid van het PBL is veiliggesteld; (5) openbaarmaking van het resultaat van een geaccepteerd verzoek is gegarandeerd, tenzij het een verzoek betreft dat vertrouwelijk van aard is; (6) er capaciteit voor beschikbaar is.

Voorstellen die bij STOA worden ingediend worden geëvalueerd door het STOA-panel op basis van de volgende criteria: (1) de relevantie van het onderwerp voor de werkzaamheden van het Parlement; (2) het wetenschappelijke en technologische karakter van het voorstel; (3) het strategisch belang van het voorstel en de aansluiting bij de door het STOA-panel vastgestelde prioriteiten; (4) de beschikbaarheid van wetenschappelijke informatie over het onderwerp.

Procedures op operationeel niveau

De criteria van onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteitsborging kunnen daarnaast op operationeel niveau vormgegeven worden door het inbouwen van een lectoren-systeem en een hybride auteurschap van de omgevingsrapportage. Verschillende respondenten vermelden dat de onafhankelijkheid, neutraliteit en wetenschappelijke autoriteit die de omgevingsrapportage uitstraalt, versterkt kan worden door het inschakelen van externe wetenschappers en experts. Het **systeem van externe reviewers en lectoren**, dat ten tijde van MIRA en ook bij RURA sterk werd uitgebouwd, is volgens verschillende stakeholders (academici, strategische adviesraden, collega-rapporteurs en parlementsleden) zeker het voortzetten waard. Zij geven aan dat dit niet alleen de wetenschappelijke kwaliteit en relevantie van de omgevingsrapportage zal verhogen maar ook een betrokkenheid van bepaalde stakeholders op gang zal brengen wat ervoor zorgt dat de omgevingsrapportage op een gedragen en legitieme manier tot stand kan komen. Wat betreft de concrete selectie van deze lectoren vermeldt een respondent dat er systematisch door de lijst van de lectoren voor de milieu- en ruimterapportages gegaan kan worden, waaruit een verdere selectie wordt gemaakt in het licht van de inhoud en onderwerpen van de omgevingsrapportage.

Een hybride auteurschap van de omgevingsrapportage wordt eveneens bekeken als een goede praktijk die dezelfde voordelen kan bieden op het vlak van kwaliteitsborging, onafhankelijkheid en gedragenheid als het lectoren-systeem. Een **gedeeld auteurschap tussen het omgevingsrapportageteam, andere interne experts binnen VPO en externe experts** zorgt volgens sommige respondenten niet alleen voor een versterkte waarborging van de autonomie van de omgevingsrapportage, maar fungeert ook als een vangnet voor het ontbreken van specifieke

Naast onafhankelijkheid en kwaliteitsborging wordt ook **transparantie over het proces van de omgevingsrapportage** bekeken als een belangrijk mechanisme om het draagvlak voor de rapportage hoog te houden. Verschillende stakeholders geven hierbij aan dat er ruimte moet zijn voor een transparante communicatie over vaste ijkpunten in de processen van de omgevingsrapportage en de ontwikkeling van de producten: op welke momenten en manieren worden experts en onafhankelijke academici betrokken? Welke peer reviews of leescomités hebben plaatsgevonden tijdens de ontwikkeling van dit product? Op welke manier worden de genomen stappen in de ontwikkeling van de producten gepubliceerd? Etc. Ook de publicatie van een openbare onderzoeksagenda kan fungeren als een mooi hulpmiddel in de communicatie met andere stakeholders en kan, doordat ook beleidsmakers zicht krijgen op deze agenda, rapportage over eerder beleidsgevoelige issues mogelijk maken. Ten laatste kunnen deze verschillende vormen van transparante communicatie volgens sommige stakeholders een tegenwicht bieden aan mogelijke kritische bedenkingen over de mate van onafhankelijkheid die de omgevingsrapportage aan de dag kan leggen in de context van haar positie binnen het Departement Omgeving.

Goede praktijk: de vaste publicatiekalender van Statistiek Vlaanderen

De ontwikkeling van een vaste publicatiekalender waarin wordt aangekondigd welke indicator of datareeks op welk moment publiek beschikbaar wordt gemaakt, wordt door enkele respondenten benoemd als een mogelijke goede praktijk van transparante communicatie voor de omgevingsrapportage. Inspiratie voor de concrete vormgeving en belangrijke randvoorwaarden bij het opstellen van zulke vaste publicatiekalender kan gezocht worden bij Statistiek Vlaanderen.

In overeenstemming met het principe van gelijke toegang uit de Europese praktijkcode voor statistieken, maakt Statistiek Vlaanderen in een vaste publicatieagenda vooraf de tijdstippen bekend waarop de updates van de Vlaamse openbare statistieken gepubliceerd worden. De publicatiedatum van een specifieke statistiek wordt gekozen door de entiteit die deze informatie aanlevert en in de weken voorafgaand aan de publicatie bevestigt de entiteit deze datum nog eens definitief. Indien de bevestigde datum alsnog wijzigt, wordt de reden van wijziging aangegeven (zoals problemen verbonden met het productieproces of met de kwaliteitscontrole). Voor de rapporten van Statistiek Vlaanderen bestaat er geen soortgelijke vaste publicatiekalender.

Een uitzondering op het principe van gelijke toegang dat hier wordt gehanteerd is de beperkt voorafgaande toegang tot de statistieken voor ministers en hun kabinetten, die statistieken soms graag op voorhand raadplegen ter voorbereiding op vragen van de pers. Een voorwaarde voor deze voorafgaande toegang is dat zij wachten met communicatie over de nieuwe cijfers tot de statistieken gepubliceerd worden op de website van Statistiek Vlaanderen. De voorafgaande toegang blijft daarnaast beperkt in tijd (maximaal 24 uur) en in het aantal mensen dat voorafgaande toegang heeft. De transparantie wordt verder verzekerd door een lijst van entiteiten en soms zelfs de namen van personen die de cijfers eerder hebben kunnen raadplegen, te publiceren. Indien er toch misbruiken zouden zijn, kan de hoofdstatisticus de voorafgaande toegang ontfeggen.

Verschillende stakeholders die reeds ervaring hebben met rapportageprocessen of als wetenschapper actief zijn, benadrukken dat de borging van wetenschappelijke kwaliteit op operationeel niveau mede wordt vormgegeven door het tot stand brengen en verzorgen van een **wetenschappelijke attitude en openheid binnen het omgevingsrapportageteam**. Ze geven aan dat een sterke wisselwerking en communicatie tussen de rapportage en het (academisch) onderzoek essentieel is en dat er gebruik gemaakt moet worden van de mogelijkheden voor het complementair samenwerken met universiteiten, zodat het bredere onderzoekslandschap omtrent omgeving te allen tijde in beschouwing wordt genomen. De omgevingsrapportage moet ernaar streven om, net zoals MIRA, RURA en NARA, deel uit te maken van een internationaal kennisnetwerk om verder te kunnen bouwen op de kennis en inzichten die werden geproduceerd in andere Europese en internationale instituten. Hier gaat het niet alleen om het consolideren van reeds bestaande en uitbouwen van nieuwe expertisenetwerken, maar ook om deze kennis binnen VPO verder te internaliseren. Er wordt door enkele respondenten (collega-rapporteurs en managementleden van het beleidsdomein Omgeving) gesteld dat VPO momenteel vastzit in een uitbestedingsmodel, waardoor er volgens hen minder opportuniteiten zijn voor het complementair samenwerken met universiteiten en interne voeling met wetenschappelijk, academisch onderzoek verloren gaat.

Daarnaast vermelden deze respondenten dat ook **het ontwikkelen van een (omgevings)rapportage een kunst is** of toch iets dat de betrokken auteurs eerst onder de knie moeten krijgen. De respondenten zijn niet zeker of deze kennis en specifieke competenties van schrijven, synthetiseren en filteren voldoende aanwezig zijn binnen het VPO en of de afdeling de juiste organisatorische context kan bieden om deze vaardigheden tot stand te brengen. Hierbij vergelijken deze respondenten vaak met de rapportageprocessen van LARA en NARA waarbij een vaste kern van mensen zich telkens volledig op het schrijfproces kan inzetten. Hieromtrent raden ze verder een **trainings- en intervisieprogramma** aan om de opbouw van de omgevingsrapportage te begeleiden. Hierbij gaat het niet enkel om 'rapporten leren schrijven', maar ook over het opbouwen van kennis over concepten, milieu- en ruimtetheorieën, verscheidene disciplinaire benaderingen, het werken in een boundary organisation, criteria van wetenschappelijke kwaliteit en van relevantie, etc. Er wordt verder aangeraden om de rapportagetaken niet te verspreiden over de afdelingen van het departement heen, maar om in te zetten op het aanwerven van personeelsleden die zelf over de nodige competenties beschikken of externen kunnen begeleiden in het schrijven van de omgevingsrapportage-producten. Deze opinies worden door andere respondenten genuanceerd door te wijzen op de vaardigheden en kennis die de medewerkers van VPO hebben ontwikkeld sinds de totstandkoming van het eerste RURA en het momenteel lopende proces van het tweede RURA.

Structureel ingebouwde garanties

pagina 56 van 136

coördinator van het rapportageteam het **nodige mandaat** moet verkrijgen om te kunnen eisen dat interne en externe medewerkers binnen een bepaalde tijd het gevraagde werk zullen afleveren²⁶.

4.2.2 Stakeholderbetrokkenheid

Het betrekken van stakeholders in de omgevingsrapportageprocessen wordt door menig respondent aangeduid als absoluut noodzakelijk voor het **opbouwen van draagvlak voor de rapportage en het verhogen van haar zichtbaarheid**. De respondenten benadrukken hierbij dat de omgevingsrapportage een nieuw gegeven is waar in het begin kritisch naar gekeken zal worden, en dat het daarom erg van belang wordt dat de producten op een gedragen manier tot stand komen.

Afhankelijk van het antwoord op de strategisch-tactische vraag welke soort van maatschappelijke relevantie de omgevingsrapportage beoogt, zal de omgevingsrapportage bepaalde partners willen vinden en specifieke stakeholders willen betrekken in de rapportageprocessen. Welke stakeholders betrokken moeten worden, hangt daarnaast ook af van de aard en inhoud van het rapportageproces waarin zij een eventuele rol kunnen spelen. Een respondent voegt hieraan toe dat er op niveau van de Vlaamse omgevingsrapportage eventueel opportuniteiten zijn voor het hanteren van een **inclusieve benadering van stakeholderbetrokkenheid**, waarbij niet enkel institutionele maar ook stakeholders uit andere groepen (kleinere burgerinitiatieven, inwoners van een bepaalde regio of gemeente, scholen, etc.) worden aangesproken.

Een eerste mogelijkheid van stakeholderbetrokkenheid situeert zich **in het inhoudelijke proces van de omgevingsrapportage**, waarin stakeholders zowel betrokken kunnen worden als aanbieders van wetenschappelijke kennis en expertise (stakeholders uit wetenschappelijke instellingen, maar in het licht van transdisciplinariteit ook andere co-creators van praktijkkennis en ervaring), als een bron van empirische informatie en als gebruikers van de rapportage-producten. Zo kunnen stakeholders ten eerste **als lector of als auteur een rol spelen** in de ontwikkeling van specifieke rapportage-producten. Zoals eerder aangegeven bekijken verschillende respondenten deze betrokkenheid van externe lectoren en auteurs als een essentieel deel van de omgevingsrapportage dat haar integriteit en wetenschappelijke kwaliteit danig kan verhogen. De stakeholders die zich engageren als lector of auteur zullen voornamelijk uit onderzoeksinstellingen en universiteiten komen, maar enkele respondenten geven aan dat er hierbij ook plaats moet zijn voor actoren uit het maatschappelijk middenveld. Het bijeenbrengen van (eventueel afwisselende) actoren uit verschillende hoeken, wat kan zorgen voor een vollediger beeld, interessante ideeënuitswisselingen en de totstandkoming van een gedragen product, wordt dan ook gezien als een absolute meerwaarde.

²⁶ Naast het kunnen afdwingen van deadlines, zijn er ook mogelijkheden om medewerkers te motiveren. Hierover werden door de respondenten jammer genoeg geen concrete suggesties gemaakt.

Goede praktijk: stakeholderbetrokkenheid in de totstandkoming van SOER

Om de wetenschappelijke kwaliteit van SOER 2020 te verzekeren en de impact van het rapport op het Europese milieubeleid te versterken, zette het EMA tijdens de productie van het rapport in op een uitgebreid peer review proces waarvan diverse partners uit beleid en wetenschap deel uitmaakten, zoals de Eionet-partners, de Europese Commissie, het wetenschappelijke comité van EMA en internationale deskundigen. De ontwikkeling van SOER 2020 ging daarnaast gepaard met een stakeholderinteractieproces waarbij een breed scala aan actoren werd betrokken in verschillende discussies over de conclusies van het rapport en de implicaties hiervan voor het beleid.

Deze verschillende vormen van stakeholderbetrokkenheid hebben gezorgd voor de totstandkoming van een zeer gedragen SOER dat de legitimiteit heeft om moeilijkere boodschappen en zogenaamde ‘inconvenient truths’ over het Europese milieu te verkondigen. Omdat er in het productieproces sprake was van een constante conversatie met de Europese Commissie over de inhoud van SOER 2020, is het EMA zeer invloedrijk geweest in de agendasetting van de Europese Green Deal. Sommige delen van het rapport worden dan ook vermeld in de Green Deal teksten.

Naast het mee aanbieden van wetenschappelijke kennis en expertise, kunnen stakeholders ook aangesproken worden **als gebruikers van de omgevingsrapportage-producten**. Zo kan er, in lijn met de lopende processen in kader van het volgende NARA-rapport, gewerkt worden met workshops om de gebruikers van een rapport of andere producten te betrekken bij de vormgeving en de verhaallijn van het betreffende product.

Ten laatste kan de inhoud van een bepaald product of rapport verder uitgediept worden door stakeholders in de inhoudelijke processen te betrekken **als een bron van empirische informatie**. Bij de Scientific Foresight Service Unit (STOA) worden bepaalde studies bijvoorbeeld uitgediept door de ‘hopes and fears’ van alle stakeholders die belang hebben bij of gevolgen ondervinden van een bepaalde techno-wetenschappelijke ontwikkeling op te lijsten. Dit proces zorgt er niet alleen voor dat de sociaaleconomische en maatschappelijke aspecten van een bepaald onderwerp of thema inhoudelijk verder uitgediept worden, maar kan ook nuttig zijn in het licht van bepaalde beleidsbeslissingen en -communicatie. Het beleid krijgt via deze methode van ‘early engagement’ immers reeds zicht op de verwachtingen en bezorgdheden van bepaalde groepen in de samenleving, wat hen de mogelijkheid geeft om hier beleidsmatig en communicatief op te anticiperen. Daarnaast kan ook ‘**citizen science**’, als een robuuste en uitgebreide bron van dataverzameling, mogelijkheden bieden voor inhoudelijke verbreding en verdieping van de rapportage-producten. Vooralsnog blijven deze citizen science-processen veelal beperkt tot dataverzameling; het beantwoorden van de wetenschappelijke waarom- en hoe-vragen aan de hand van citizen science methoden vereist immers meer tijd en in-depth onderzoek.

Naast het inhoudelijk betrekken van diverse stakeholders, kan stakeholderbetrokkenheid ook fungeren als een mechanisme op strategisch of operationeel niveau om het draagvlak, de onafhankelijkheid en de transparantie van de omgevingsrapportage te verhogen. Ten eerste vermelden respondenten dat het betrekken van stakeholders **bij de opmaak van een meerjarenplan of jaarplannen** als een mechanisme kan functioneren om het draagvlak van de omgevingsrapportage te vergroten. Ten tweede wordt het **betrekken van stakeholders in een**

Stakeholders kunnen ten laatste ook betrokken worden in **thematische werkgroepen** die zich focussen op meer specifieke producten of thema's. Hierin kunnen middenveldorganisaties, afhankelijk van het betreffende thema of product, misschien een iets meer prominente plaats krijgen.

Ter vervanging van (of in sommige gevallen complementair aan) de oprichting van een stuurgroep, wijzen de respondenten erop dat er ook een gebruikersgroep, wetenschappelijk adviescomité of managementcomité in het leven geroepen kan worden. Een **gebruikersgroep**, waarin stakeholders zoals beleidsmakers en andere coproducten van het beleid betrokken worden, kan ervoor zorgen dat de producten van de omgevingsrapportage nog sterker afgestemd kunnen worden op de noden en wensen van de vertegenwoordigde doelgroepen. Een respondent geeft hierbij aan dat er wel opgepast moet worden dat deze gebruikersgroep niet ontaardt in een machtspeel waarbij elke stakeholder enkel lobbyt voor zijn eigen belangen.

Door de respondenten werd ten laatste de oprichting van een **structureel overleg van de leidend ambtenaren** voorgesteld, in tandem met de andere overlegprocessen van de uitvoerende ambtenaren. Dit voorstel werd geformuleerd door respondenten die zelf binnen een entiteit van de Vlaamse overheid werkzaam zijn en ervaring hebben met de verzuiling van de administratie. In het licht van de data-overdracht die nodig zal zijn om een goede werking van de omgevingsrapportage te garanderen, werd het managementcomité voorgesteld als een manier om de andere entiteiten sterk en formeel te betrekken bij de rapportage op een hoog hiërarchisch niveau. Dit managementcomité zou kunnen helpen bij het opzetten van een structuur voor data-overdracht en zou een orgaan kunnen zijn waarin structureel-strategische zaken over de omgevingsrapportage aangekaart kunnen worden (zoals moeilijkheden met bepaalde samenwerkingsverbanden of hoe om te gaan met verregaande inhoudelijke overlappingsen tussen de verschillende rapportages binnen het beleidsdomein). Een andere respondent vreest dan weer dat dit overleg het organisatorisch proces van de omgevingsrapportage te log en te zwaar dreigt te maken en dat het een risico op inmenging bevat.

Wat betreft de concrete organisatie van de omgevingsrapportage zijn verschillende respondenten van mening dat er **nood zal zijn aan een netwerkmodel** waarin de omgevingsrapportage-producten op een projectmatige wijze tot stand komen en concreet worden uitgewerkt door de (eventueel wisselende) leden van het netwerk. Naast een vast omgevingsrapportageteam bestaat dit netwerk

In dit netwerk moet het omgevingsrapportage team volgens de respondenten een duidelijke rol op zich nemen. In een netwerkorganisatie worden de teamleden eerder **trekkers van de rapportage en procescoördinatoren**. Zij zullen dan bijvoorbeeld instaan voor het bijeenbrengen van wetenschappelijke expertise en de inhoudelijke opvolging van het rapportageproces, waarin ze zich voornamelijk concentreren op het integreren en afstemmen van de verschillende wetenschappelijke disciplines en expertises; hoe kan kennis over systeemanalyse bijvoorbeeld geïntegreerd worden in een specifiek thematisch rapport? Deze inhoudelijke opvolging bevat dan ook de begeleiding en het managen van de auteurs van de omgevingsrapportage, bijvoorbeeld door middel van het organiseren van opleidingen en overlegmomenten. Het kernteam staat daarnaast in voor de organisatie van het netwerk zelf en is verantwoordelijk voor het tot stand brengen en opvolgen van de samenwerkingen en synergiën met de andere entiteiten en externe experts. Ten laatste kan ook het organiseren van stakeholderconsultatie en -communicatie tot het takenpakket van het kernteam behoren.

In het netwerkmodel is het dan ook belangrijk dat een **aantal voorwaarden** vervuld worden om een goede werking van de omgevingsrapportage te kunnen waarborgen. Zo geven de respondenten aan dat er voldoende budget vrijgemaakt moet worden voor de uitbesteding van de rapportage aan externe experts en dat er voor de medewerkers vanuit de Vlaamse administratie genoeg tijd moet worden voorzien om een degelijke en diepgaande bijdrage aan de omgevingsrapportage te kunnen maken; voor hen moet er dan ook sprake kunnen zijn van een formele vol- of deeltijdse vrijstelling van hun andere taken. Daarnaast vermelden enkele respondenten dat deadlines moeilijker te halen zijn in een projectmatig samenwerkingsverband en dat er met de medewerkers goede afspraken gemaakt moeten worden wat betreft het oppikken van concrete taken omtrent de rapportage. Hieraan wordt toegevoegd dat bij de samenwerking met externe medewerkers, de coördinator van

het omgevingsrapportageteam eveneens een mandaat nodig heeft waardoor het afleveren van het werk binnen een bepaalde termijn kan worden afgedwongen.

Omwille van bovenstaande bedenkingen, zijn sommige respondenten die ervaring hebben met andere Vlaamse rapportageprocessen van mening dat de **omgevingsrapportage best opgenomen kan worden door een vast team**. Zij wijzen hierbij op het feit dat een vast team een grotere vooruitgang kan boeken in het ontwikkelen van de vaardigheden die nodig zijn om aan rapportage te doen en dat er een groter eigenaarschap over de omgevingsrapportage tot stand kan worden gebracht. Verder geven ze aan dat dit team een meer diepgaande inhoudelijke kennis kan ontwikkelen over de grote wetenschappelijke lijnen en trends, en zodoende een beter oordeel kan formuleren over welke thema's aan bod moeten komen in de rapportage en welke prioriteiten hierbij gelegd moeten worden.

Goede praktijk: Statistiek Vlaanderen als een netwerkorganisatie

Statistiek Vlaanderen is het netwerk van Vlaamse overheidsinstanties die openbare statistieken ontwikkelen, produceren en publiceren. De Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA) staat in voor de coördinatie van dit netwerk dat verder wordt gestructureerd in het ambtelijk Coördinatiecomité voor Vlaamse Openbare Statistieken (CVOS) en de Raad voor Vlaamse Openbare Statistieken (RVOS).

Het CVOS vertegenwoordigt de producenten van de Vlaamse openbare statistieken (vertegenwoordiging per beleidsdomein, meestal vanuit het departement) en komt een 6 tot 7 keer per jaar samen om de nodige beslissingen te nemen ter uitvoering van de decretale opdrachten. Dit omvat onder meer het opstellen van het jaarlijks Vlaams statistisch programma (VSP), dat naast de gecoördineerde statistiekontwikkeling, -productie en –verspreiding ook rekening houdt met het kwaliteitsbeleid, en de standpuntbepaling voor interfederale en internationale statistiekfora.

Het overleg met de statistiekgebruikers wordt verzorgd door de RVOS. De leden van de Raad vertegenwoordigen de departementen en agentschappen, de lokale besturen, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de sociale partners, de middenveldorganisaties en de academische wereld. De Raad geeft advies over het jaarlijks Vlaams statistisch programma (VSP), inclusief het kwaliteitsbeleid. Daarnaast zijn er onder de RVOS een aantal themagroepen opgericht, waarin per statistisch thema gebruikers en producenten worden samengebracht.

De statistiekproducenten binnen de Vlaamse overheid krijgen als netwerkleden dus een grote mate van autonomie in de statistiekontwikkeling en -productie, maar moeten hierbij eveneens voldoen aan de kwaliteitsvereisten zoals gesteld in het wettelijk kader omtrent openbare statistieken in Europa en Vlaanderen. Omdat ze daarnaast vertegenwoordigd zijn in het CVOS, verkrijgen ze een bepaalde mate van inspraak in de opmaak van bepaalde inhoudelijke en organisatorische procedures van Statistiek Vlaanderen, waaronder het VSP, de protocollen en de vaste publicatieagenda.

Interne visieontwikkeling en stapsgewijze aanpak

Als opvolger van MIRA en RURA kan de omgevingsrapportage inhoudelijk, procesmatig en organisatorisch voortbouwen op de expertise, praktijken en netwerken die deze rapportages reeds

Om dit te kunnen realiseren vermelden enkele respondenten dat het maken van grote strategische keuzes omtrent de doelen, inhoudelijke concepten, producten en doelgroepen van de omgevingsrapportage in de meerjarenplanning gepaard moet gaan met een **interne organisatieontwikkeling en visievorming** waarin deze keuzes en de gevolgen van elke keuze op een open manier doorgenomen kunnen worden. Het doel van zulke oefening is om een 'common ground' te ontwikkelen op basis waarvan het toekomstig traject van de omgevingsrapportage kan worden uitgestippeld. Een respondent geeft hierbij aan dat zulke interne vormingssessies eventueel verrijkt kunnen worden met de inbreng van buitenstaanders (mensen die zelf ervaring hebben met rapportageprocessen of fungeren als belangrijke gebruikers van de rapportage) die hun input kunnen geven over wat juist nodig is om tot een goede omgevingsrapportage te komen. In dit proces zouden zowel politieke- en wetenschappelijke- als privé- en maatschappelijke partners betrokken kunnen worden.

Als randvoorwaarde voor zulke interne oefeningen en processen duiden de respondenten op een nodige **openheid van geest en een open communicatie** onder de teamleden. In de interne ontwikkelingssessies moet het mogelijk zijn om alles op tafel te kunnen leggen; de sterktes, zwaktes, openstaande vragen, discussiepunten etc. Maar ook tijdens de verdere uitrol van de omgevingsrapportage blijft deze randvoorwaarde belangrijk. Met een onderlinge open communicatie over wat fout loopt en beter kan en mogelijkheden om deze bedenkingen helder op tafel te leggen aan een opvolgings- of adviesorgaan, kan het potentieel van de omgevingsrapportage dan ook ten volle benut worden.

Naast het bieden van wetenschappelijke kwaliteit en relevantie is een goede communicatie met haar partners en de media een basisvoorwaarde voor de omgevingsrapportage om zich te positioneren als een sterke actor in de agendering en voorbereiding van het omgevingsbeleid. De respondenten geven dan ook aan dat de **communicatiestrategie** en de manier waarop de media omgaat met de rapportageresultaten en -aanbevelingen, **zeer goed gemanaged moet worden** door het omgevingsrapportageteam. Er wordt gesteld dat er in de communicatie met de media (en bij een eventueel gebruik van de sociale media) omzichtig te werk gegaan moet worden, rekening houdend met bepaalde politieke en maatschappelijke gevoeligheden. Er mag niet “onnodig op tenen getrapt worden”, wat aangeeft dat de omgevingsrapportage volgens menig respondent niet te polariserend of controversieel uit de hoek mag of kan komen. Dit kan er immers voor zorgen dat

Geen deelnemers		
OVERHEID/BELEID		
<i>Rapportage</i>		
VLM (+ destijds dept. LV-LARA)	Dirk Van Gijseghe	*
INBO – NARA team	Wouter Van Reeth en Anik Schneiders	*
Beleid		
Dept. OMG	Maarten Hens	
ANB	Carl De Schepper	
<i>Politiek</i>		
Vlaams Parlement	Chris Steenwegen	*
Vlaams Parlement	Bruno Tobback	

Verontschuldigde deelnemers:

De bijeenkomst werd gemodereerd door Ann Crabbé en Axelle Meyermans, Universiteit Antwerpen.

Programma

Het programma van de reflectiegroepbijeenkomst werd vooraf bezorgd aan de deelnemers en werd door de onderzoekers zo goed mogelijk opgevolgd tijdens de bijeenkomst zelf. Wegens tijdsgebrek is enkel het laatste discussieonderwerp, ‘maximaliseren van de beleidsrelevantie’, niet meer aan bod kunnen komen; dit thema kwam af en toe wel impliciet aan bod tijdens de andere discussierondes (zie verslaggeving).

Hieronder vindt u het volledige programma van de bijeenkomst nogmaals terug.

<i>Programma reflectiegroepbijeenkomst omgevingsrapportage</i> Brussel, vrijdag 8 oktober 2021	
9:30 – 9:40	Welkom door opdrachtgever (Vlaams Planbureau Omgeving)
9:40 – 10:00	Inleiding (Ann Crabbé, Universiteit Antwerpen) Deze inleiding situeert omgevingsrapportage als een ‘boundary object’, een kennisproduct op de grens van wetenschap, samenleving en beleid, dat de ambitie heeft robuuste kennis toegankelijk en bruikbaar te maken voor (diverse vormen van) beleid. Geïnspireerd door academische publicaties over science-policy interface en hoe deze te organiseren, maar ook geïnspireerd door opinies die we daarover noteerden tijdens de interviews, leggen we de basis voor de discussie.
10:00 – 11:00	Discussie – deel 1 Tijdens het eerste deel van de discussie zijn drie discussierondes voorzien van telkens ±20’.
	(1) Impact en relevantie van de omgevingsrapportage Welk <u>soort impact</u> wil de omgevingsrapportage realiseren, beleidsimpact (vanzelfsprekend), maar mogelijk ook maatschappelijke impact. Waar ligt de prioriteit? Vloeit maatschappelijke impact ‘spontaan’ voort uit het nastreven van beleidsimpact of mikken we best ook specifiek op andere dan ‘beleidsdoelgroepen’?
	(2) Types producten Welk <u>type producten</u> moet in de omgevingsrapportage geproduceerd worden, rekening houdende met organisatorische beperkingen van tijd, capaciteit en (andere) middelen? Is het primaire product een document met een omgevingsbrede analyse, of willen we topicrapporten die thematisch breed of eng insteken? Of willen we nog iets anders?
	(3) Thematische integratie Een omgevingsrapportage ambieert milieukennis en kennis over de ruimte samen te brengen in één rapportage. Welke (deel)thema’s laten toe deze <u>integratie-oefening</u> te maken? En moeten we niet breder streven naar integratie, niet alleen tussen milieu en ruimte, maar ook naar andere relevante maatschappelijke en beleidsdomeinen (bv. landbouw, mobiliteit)?
11:00 – 11:20	Koffiepauze
11:20 – 12:20	Discussie – deel 2 Ook tijdens het tweede deel van de discussie zijn drie discussierondes voorzien van telkens ±20’.
	(4) Aandacht voor beleidsevaluatie

Deze presentatie werd opgevolgd door een korte pollbevraging van de deelnemers over bovenstaande thema's waarin de volgende resultaten bekomen werden (de pollvraag werd beantwoord door 7 deelnemers):

- 1 deelnemer volgt stelling A, namelijk dat 'maatschappelijke relevante volgt uit beleidsrelevantie, mits een aantal proces- en organisatievoorwaarden'
- 5 deelnemers gaan akkoord met stelling B, namelijk dat 'maatschappelijke relevantie actief beoogd en vormgegeven moet worden'
- 1 deelnemer heeft een 'andere mening'

Na deze pollbevraging peilen de onderzoekers aan de hand van een plenaire bevraging verder naar de redenen van de deelnemers om voor een bepaalde stelling te kiezen.

Vraag: wat is die maatschappelijke relevantie? Waar zitten de doelgroepen die we actief moeten proberen te benaderen en te bedienen met robuuste en betrouwbare kennis?

Bruno Tobback geeft aan dat hij in de poll voor optie B heeft gekozen voornamelijk omwille van het laatste deel van de zin ‘moet actief beoogd en vormgegeven worden’. Voor hem gaat het in dit opzicht niet enkel over het verzamelen van relevante en betrouwbare informatie voor klassieke beleidsactoren zoals kabinetten en studiediensten van partijen, maar ook over het **effectief toegankelijk maken en vertalen van die informatie naar een breder publiek toe**. Zeker als het over een thema zoals omgeving gaat, wordt het maken van deze vertaalslag des te urgenter. Het gaat immers over zaken zoals luchtkwaliteit, biodiversiteit, ruimtegebruik, enz. die van belang zijn voor een groot publiek en naar hen toe actief vertaald moeten worden in begrijpelijke en toegankelijke producten. Dit is immers de **beste manier om ook beleidsrelevant te zijn** (omdat het publiek druk kan uitoefenen op het beleid).

Vraag: is dit dan de taak van de mensen die mediator zijn in de boundary organisation (VPO), of schuif je dit door naar andere instanties (externen, andere diensten binnen departement omgeving, etc.)?

Denkend aan het onderwijs als doelgroep, vermeldt Maarten Hens dat we ons moeten afvragen in welke mate de 'informatie' (in brede zin) van de omgevingsrapportage wordt opgepikt door bijvoorbeeld deze doelgroep. Bij de Metaforum denktank van de KU Leuven zie je bijvoorbeeld dat maatschappelijke relevantie hier voor een stuk leeft en vormgegeven wordt. Wat betreft de status van het product omgevingsrapportering binnen zulke organisatie, denkt Maarten Hens dat dit eerder laag is aangezien de focus van omgevingsrapportage voornamelijk bij beleidsrelevantie ligt. Dit brengt met zich mee dat het **belang van maatschappelijke relevantie onderschat wordt**, zeker omdat het gaat over zulke belangrijke informatie. De doorwerking hiervan laat momenteel nog te wensen over.

Chris Steenwegen wijst op zijn ervaring met het **gebrek aan valorisatie** van de rijke informatie in gelijkaardige rapportages. Om deze valorisatie tot stand te brengen heb je ook andere **mensen met andere competenties en vaardigheden nodig**. Je hebt mensen nodig die goed kunnen nadenken over welke interessante inhoud en informatie op welke manieren verder vertaald en breed beschikbaar gemaakt moeten worden voor een zeer anders publiek dan de beleidsmakers. Het is immers jammer te constateren dat heel wat informatie uit zulke rapporten nooit verder geraken dan dit beperkte publiek, terwijl het wel de moeite zou lonen om deze informatie verder te ontsluiten.

Waar zeker op moet gelet worden bij de vormgeving van het ‘boundary karakter’ van de omgevingsrapportageproducten, is dat er in de maatschappij ook **veel levensbeschouwelijke tegenstellingen zijn over milieukwesties** (voorbeeld gegeven van huidige controverse over de wolf). Omgevingsrapportage wordt geconfronteerd met verschillende drukkingsgroepen, met elk hun eigen onderliggende opinies over milieu - opinies die zeer beslissend zijn voor de manier waarop zij de kennis die de rapportage aanbiedt, zullen percipiëren. De standaard ambitie van de milieurapportering om zonder meer kennis te verspreiden en zo “verlichting” te brengen, is dus bewonderenswaardig maar niet voldoende als je kijkt naar de huidige levensbeschouwelijke tegenstellingen in de maatschappij omtrent milieukwesties. Als je dit soort tegenstellingen niet in rekening brengt, dan kom je nergens en loop je kans je zelfs onsympathiek te maken door te focussen op kennisaanbod.

Bruno Tobback geeft aan dat we moeten **oppassen met het creëren van een valse tegenstelling** tussen wetenschappelijke robuustheid en maatschappelijke relevantie. Langs de ene kant moet het mede door de overheid gefinancierde wetenschappelijke onderzoek omtrent omgeving op wetenschappelijk vlak alle toetsen van betrouwbaarheid en robuustheid doorstaan, en langs de andere kant heeft deze wetenschappelijke robuustheid enkel nut als deze inzichten ook vertaald worden in begrijpelijke informatie voor een breder publiek.

Wouter Van Reeth associeert een rapport of een andere informatiedrager die kennis over wil brengen meteen met het informeren van en het leggen van een wetenschappelijke basis voor debatten en besluitvorming. Als je daarnaast maatschappelijke relevantie doortrekt tot op het niveau van maatschappelijke processen die je niet enkel wilt informeren, maar ook wilt triggeren en transformeren, dan moet je beseffen dat **maatschappelijke gedragingen niet tot stand komen of niet veranderen door cognitieve, kennis-gerelateerde processen**. Maatschappelijke gedragingen zijn daarentegen ingebed in cultuur, attitudes, gewoontes en tradities, en die ga je met cognitieve producten niet bijsturen. Als we het dus over maatschappelijke relevantie hebben en het communiceren met maatschappelijke stakeholders, moeten we niet verwachten dat er met cognitieve kennis alleen grote maatschappelijke veranderingen aangezwengeld en tot stand gebracht kunnen worden. Zo ver reikt de arm van de omgevingsrapportage dan ook niet, maar zij

De ambitie van de omgevingsrapportage om besluitvorming te informeren is kortom niet hetzelfde als het faciliteren van maatschappelijke veranderingen (op het terrein, in de praktijk); dit laatste zal een omgevingsrapportage dan ook steeds moeilijk tot stand kunnen brengen.

Ook het tweede discussiethema wordt kort ingeleid door de onderzoekers van Universiteit Antwerpen:

- Deze presentatie werd wederom opgevolgd door een korte pollbevraging van de deelnemers over bovenstaande thema's waarin de volgende resultaten bekomen werden (de pollvraag werd beantwoord door 11 deelnemers):

Gemaakte rangschikking:

- Na deze pollbevraging peilen de onderzoekers aan de hand van een plenaire bevraging verder naar de redenen van de deelnemers om deze rangschikking te maken.

pagina 72 van 136

Koen Carels is van mening dat de maatschappelijke relevantie van de omgevingsrapportage versterkt kan worden door, zoals Peter Van Humbeeck aangaf, **goed gebruik te maken van de data** die zich achter de concrete producten bevinden. Curieuzeneuzen is hier een goed voorbeeld van: wanneer mensen data over luchtvervuiling in hun eigen straat verzamelen, wordt het rapport dat hierover verschijnt ook meer gedragen en beter ontvangen. Indien je zulke input benut, je datanetwerk vergroot en indicatoren op een meer maatschappelijke relevante manier definieert, biedt het volgens Koen Carels dan ook meerwaarde om je rapport hierrond op te bouwen.

Anik Schneiders geeft aan dat **databeschikbaarheid bij de natuurrapportering** zeker nog een heel **belangrijk issue** is, en dan voornamelijk het samenbrengen van gevalideerde data op de schaal van Vlaanderen als basis voor de rapportering.

Vraag: is Europa een goede kapstok voor de omgevingsrapportage?

Maarten Hens geeft aan dat ook hij het **omgevingsrapport** in de poll op nummer één heeft gezet, maar wel in de veronderstelling dat dit **ingebod is in een geheel van indicatoren en data**. De sterktes van de milieu- en natuurrapportering zijn dan ook dat zij beschikken over en ingebed zijn in een zeer uitgebreide set van indicatoren, waarbij er goed nagedacht wordt over de schalen waarop deze data en indicatoren zich bevinden en hoe deze relevant zijn voor het Vlaamse niveau. **Europese rapportageverplichtingen zijn zeker een belangrijke aandrijver** voor het opzetten van een

Frank Van Thillo vermeldt dat er in zijn departement en beleidsdomein mobiliteit een acuut gebrek is aan consistente data, terwijl de impacts van milieu en ruimte op mobiliteit en omgekeerd ontegensprekelijk aanwezig zijn. Naast het topic mobiliteit is er natuurlijk ook sprake van een **geografische gelaagdheid**; voor mensen die werken rond mobiliteit is het bijvoorbeeld belangrijk om meer te spreken in termen van bereikbaarheid en dit ook beleidsmatig te decentraliseren zodat er in onze mobiliteitsrapporten ook met andere geografische lagen rekening wordt gehouden. We moeten dus vooral op zoek gaan naar data over de effecten van ruimtelijke- of mobiliteitsbeslissingen op de omgeving, zodat er meer degelijke input is voor de beslissingen die genomen moeten worden om dit te remediëren. Als je het mobiliteitsbeleid meer decentraliseert, moet je dan ook meer zicht geven op wat de effecten zijn van bijvoorbeeld gecombineerd vervoer, oplaadpunten, etc. op de ruimtelijke ordening.

Vraag: moet het VPO dan ook een boundary organisation zijn om die beleidsdomeinen meer tot actie aan te drijven? Hoe kan ze dit doen, met welk mandaat en hoever kunnen ze hierin gaan?

Wouter Van Reeth voegt hieraan toe dat hun doelen wel beperkt blijven tot het aanleveren van geobjectiveerde basisdata, terwijl ze de beleidsdoorvertaling overlaten aan andere entiteiten.

Vraag: moet voor het bouwen van deze bruggen een formele instructie gegeven worden? Moet hier een top-down kader voor gecreëerd worden?

De dienstbaarheid van de omgevingsrapportage zit in haar savoir-vivre en jarenlange ervaring met het binnentrekken van zeer verschillende soorten gegevens over gemeenschappelijke belangen en met de systematische presentatie van deze gegevens. In het domein omgeving is deze knowhow sterker aanwezig dan in andere sectoren.

Chris Steenwegen geeft aan dat hij het verhaal van Peter Van Humbeeck volledig volgt. In een eerste fase is het zeker goed om de twee domeinen van ruimte en milieu verder te integreren, maar er zal gestuit worden op **belangrijke impacts die van elders komen**. Het zou dan ook erg zijn als de omgevingsrapportage deze impacts niet meeneemt omdat zij zich eerst willen concentreren op de eigen integratie in functie van 'omgeving', en dan voornamelijk omdat deze integratie toch niet kan gebeuren zonder het beschouwen van de externe impacts (dit hangt allemaal samen). Dit 'bekritisieren' van andere sectoren blijft natuurlijk moeilijk liggen en vormt ook een reden voor de afschaffing van de milieubeleidsplanning. De vraag blijft dus hoe dit georganiseerd moet worden.

Verder is het volgens Maarten Hens eigenlijk vreemd dat er binnen het beleidsdomein omgeving sprake is van een aparte omgevings- en natuurrapportage. Binnen het INBO is er bijvoorbeeld het team 'natuur en samenleving' wat op de grens zit met omgeving. Als je van een wit blad zou vertrekken, zou je immers zien dat omgeving in al haar breedte een **kennisinstelling of planbureau nodig heeft** dat nog verder kan gaan op het vlak van integratie. Er moet alleszins een progressie in deze richting tot stand komen.

Vraag: we kunnen alleszins reeds beginnen met het tot stand brengen van een netwerk, maar de vraag is dan ook hoe je ervoor zorgt dat de mensen binnen dit netwerk ook tijd krijgen om aan de rapportage te werken? Hoe kan dit gefaciliteerd worden?

Maarten Hens vindt het denkbaar om de plannen van het natuurrapport eens naast het omgevingsrapport te leggen om tot **gecombineerde producten** te komen. Een ander voorbeeld is dat er voor de Blue Deal wordt samengewerkt over vier beleidsdomeinen. Hier is ook sprake van een externe groep die verantwoordelijk is voor impact monitoring en data acquisitie over de breedte van het programma heen. Dit geeft ook een context om over die vier beleidsdomeinen heen tot een gezamenlijk rapport of product te komen waarin de impact van zo breed te werken goed gedocumenteerd wordt. Dit kan ook fungeren als een kapstok om thematische rapporten vorm te geven, maar waarbij dan tegelijkertijd vertrokken wordt van een actieve betrokkenheid van de verschillende beleidsdomeinen. Het kan een meerwaarde zijn dat het product omgevingsrapportering zich hierop verder gaan enten en zulke brede thema-rapporten als casus zou nemen (bijvoorbeeld: het transitievraagstuk, shift in het waterbeleid).

Dit discussiethema werd mondeling kort ingeleid door de onderzoekers van Universiteit Antwerpen:

- Vraag: is het voor jullie voldoende om een toestandsbeschrijving op tafel te leggen en hier beleidsmatige verklaringen aan te koppelen (waarom verbetert of verslechtert de toestand)? Of verdient beleidsevaluatie ook aparte producten?

Gezien de gevoeligheden die een apart beleidsevaluatief rapport met zich mee kan brengen, denkt Maarten Hens dat **beleidsevaluatie** eventueel kan **ingesloten kan worden in het format van de thema-rapporten** die een specifiek verhaal naar voren brengen. Dan krijg je per thema de mogelijkheid om niet enkel de rol van beleid in nauwe zin te bekijken maar ook alle andere processen en sturende factoren rond dit specifiek thema in beeld te brengen.

Bruno Tobback vermeldt dat je beleidsevaluatie ook kan opzetten **per concreet beleidsinstrument**. Dit begint bij het beleid zelf waarbij er aan bepaalde doelstellingen bepaalde instrumenten gekoppeld worden die zo duidelijk geëvalueerd kunnen worden. Hij is dan ook voorstander van het koppelen van monitoring aan specifieke beleidsinstrumenten zodat er helder geëvalueerd kan worden waarom iets niet of net wel lukt en hoe dit dan bijgesteld kan worden. Deze eerste stap ontbreekt momenteel en maakt beleidsevaluatie dan ook lastig omdat je in het amalgaam aan beleidsmaatregelen moet zoeken naar de specifieke verklaringen voor de huidige toestand.

Vraag: wat is jullie mening omtrent goal-free evaluation, waarbij je de vrijheid neemt om het beleid af te toetsen tegen een criterium dat nog gedefinieerd moet worden?

Volgens Jan Verheeke kan goal-free evaluation ook van toepassing zijn voor de producten in je schuif waarvan je weet dat ze ooit relevant en nuttig gaan zijn; een soort van **voorbereidende investering** die soms op of net naast de kwestie zal landen. Hij observeert daarnaast dat de ‘echte’ beleidsevaluaties (iemand evalueert en trekt hier beleidsmatig conclusies uit) ofwel gebeuren in de schoot van de regering ofwel in de parlementaire onderzoekscommissies. Een voorbeeld van zulke parlementaire evaluatie is de PFOS-onderzoekscommissie waarin momenteel feiten worden verzameld om na te gaan wat er net is misgelopen. En de regering heeft volgens Jan Verheeke dan weer de grootste evaluatieve actie ondernomen in de afgelopen jaren, met name “de grote heroverweging”, wat een doorlichting is van alle budgetten om verouderde instrumenten en uitgaven te kunnen schrappen. Jan stelt verder vast dat in dit rapport over de grote heroverweging nog te weinig influx van kennis te vinden is die voorbereid is geweest door de beleidsevaluatie-

Bruno Tobback voegt hieraan toe dat deze goal-free evaluation zich voor een deel reeds bevindt in de meerjarenreeksen die de omgevingsrapportering aanbiedt. De echte beleidsevaluatie vindt plaats wanneer het beleid bepaalde beleidsmaatregelen heeft vastgelegd, waarop deze targets geëvalueerd worden en er verklaringen worden geboden over waarom bijvoorbeeld de klimaatdoelen of de doelstellingen van het mestactieplan wel of niet gehaald worden.

Bij het antwoorden op de waarom-vraag (waarom een bepaalde toestand verbetert of verslechtert), zijn er volgens Wouter Van Reeth niet veel gevallen waarin de antwoorden zich beperken tot wat enkel de overheid heeft gedaan. Ook bij het evalueren van de redenen waarom een bepaalde overheidsmaatregel al dan niet succesvol niet, zal je altijd terecht komen bij **een multi-actor setting** waarin de overheid slechts één actor is naast een hele groep andere maatschappelijke actoren. Net om die reden spreken we vandaag over ‘governance’ in plaats van ‘gouvernement’.

De beleidsevaluatie in termen van doelen zit volgens Maarten Hens in de praktijk niet bij de actoren die aan omgevingsrapportage doen. Veel concrete beleidsopvolging, voortgangscontrole en targetmonitoring wordt niet verricht binnen het departement omgeving, maar door mensen die op het beleid zelf werken. Daarnaast vindt Maarten Hens dat de beleidsevaluatie breder moet gaan dan het overheidsbeleid en dat er inderdaad gekeken moet worden naar **de inspanningen van velerlei actoren**. Het is dan ook een misvatting om de rol van de regering en het beleid gelijk te stellen aan de rol van andere maatschappelijke processen in de samenleving. Een aanbeveling hieromtrent is om een **concreet thema vast te pakken** dat je dan in zijn totaliteit kan bekijken en waarbij je zowel de rol en verantwoordelijkheid van het beleid kan identificeren als de rol van andere maatschappelijke actoren in deze processen.

pagina 80 van 136

Wouter Van Reeth geeft een concreet voorbeeld over de bosteller van het Agentschap Natuur en Bos. Zij geven aan de hand van verschillende indicatoren en cijfermateriaal informatie over de voortgang van de bosuitbreiding in Vlaanderen, maar dit blijft volgens Wouter een zeer onvolledig verhaal aangezien er qua bosbedekking op het terrein zaken gebeuren die niet door deze data gedekt worden. Hoe zal het omgevingsrapportageteam hiermee omgaan bij het opmaken van beleidsevaluaties? Wie gaat de validiteit en volledigheid van zulke informatie checken en op welke manieren, en hoe zal dit werk verdeeld worden?

5.5 AANDACHT VOOR TOEKOMSTVERKENNING

- **Meerwaarde: lange termijn visievorming en zicht krijgen op oplossingen**
- **Vragen van respondenten omtrent bruikbaarheid van uitkomsten en methodologie**
 - Te abstract en kwalitatief – moeilijk te communiceren en moeilijk voor beleidsmakers om concreet op in te spelen
 - Bevatten een hogere mate van onzekerheid
 - Voorafnames soms niet duidelijk weergegeven of beargumenteerd
 - Voldoende kennis over toekomstverkenningen in Vlaanderen?
- **Toekomstverkenning wordt in verhouding minder prioritair geacht**

Anik Schneiders is van mening dat het heel **belangrijk is voor het beleid om voorbereid te zijn op een onzekere toekomst**, net zoals het leren communiceren over een onzekere toekomst en de bandbreedte die hierop kan zitten. Voor veel mensen ligt dit moeilijk, maar we moeten dit zeker blijven doen. Lettend op de debatten en wisselende meningen van experts tijdens de coronacrisis, is het leren communiceren over en omgaan met onzekerheid dan ook een absolute prioriteit voor het beleid.

pagina 81 van 136

Chris Steenwegen is van mening dat zulke toekomstverkenningen en het denken op langere termijn zich **voornamelijk op de grotere maatschappij** richten; waar willen we als maatschappij naartoe en wat is de droom die we hebben voor onze samenleving? Dit is alleszins iets dat veel mensen zou kunnen aanspreken, maar het is misschien niet meteen toepasbaar in het beleid. In dit opzicht kan toekomstverkenning gebruikt worden om het debat aan te zwengelen en een maatschappelijke agendering tot stand te brengen.

Toekomstverkenningen maken is volgens Maarten Hens inderdaad moeilijk en **vereist kennis over de verschillende methodieken** (modelleringen, scenario's, toekomstbeelden, etc.) die je toelaten om met deze onzekerheden om te gaan. Dit is een discipline apart en bij de Vlaamse overheid zijn we pas gaandeweg kennis aan het maken met deze technieken. Het departement omgeving slaagt er momenteel bijvoorbeeld niet in om een goede backcasting-oefening te maken waarbij een bepaald eindbeeld wordt vastgepakt en er terug in de tijd wordt gekeken naar welke concrete beleidsveranderingen en -maatregelen nodig zijn om dit beeld te bereiken. De cultuur van scenario-denken en van het in de toekomst projecteren van beleid is nog niet voldoende aanwezig, en alhoewel de milieu- en natuurrapportage al goede stappen hebben gemaakt in het ontwikkelen van deze methodes, zien we dat deze aanpak en inzichten niet doorstromen naar de mensen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en voorbereiding van het beleid. Het proces waarin deze mensen zich de kennis over toekomstverkenningen en scenario-ontwikkeling eigen maken zou dan ook versneld kunnen en moeten worden. Dit gaat dan niet zozeer over het concrete resultaat van de toekomstverkenningen maar wel over een ontwikkeling van **de werkwijze en technieken die je inzet om het beleid verder te ontwikkelen**. Toekomstverkenning is daarnaast ook iets waarin je heel integrerend kan werken en waarmee je kan aantonen dat verschillende zaken met elkaar samenhangen, wat de beleidsvorming op zijn beurt op een bepaalde manier zal voeden.

Jan Verheeke vindt de in het DABM gehanteerde formulering van het luik toekomstverkenning in de opdrachtbepaling van de omgevingsrapportage nog niet zo onzinnig 'een beschrijving van de

Peter Van Humbeeck geeft aan dat hij volledig op dezelfde lijn zit als Jan en dat het inderdaad een logische stap is om **data te gaan doortrekken en doorrekenen in de tijd**. Dit is immers bijzonder beleidsrelevant. De andere soorten toekomstverkenning worden door SERV of de Minaraad dan weer veel minder gebruikt en spelen een minimale rol in het verder aanzwengelen van het maatschappelijk debat.

Het maken van waarschijnlijkheidsscenario's, zoals onder andere het IPCC doet, is volgens Bruno Toubback inderdaad zeer nuttig en dient vooral om aan de overheid te tonen welke zaken ze in de toekomst vooral niet onmogelijk mogen maken en welke zaken nu reeds gefaciliteerd moeten worden. Of dit een deel moet uitmaken van de omgevingsrapportage is dan weer een andere vraag.

pagina 83 van 136

6 GOEDE PRAKTIJK FICHES

Goede praktijken: overzicht	
<i>European Environmental Agency (EEA)</i>	• Organisatie en processen: algemeen • Product: SOER 2020 • Product: Narratives for Change - webreeks
<i>ESPON</i>	• Product: policy briefs
<i>Europese Commissie</i>	• Product: policy briefs
<i>Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)</i>	• Organisatie en processen: algemeen • Product: Kansrijk Beleid publicaties • Product: Nederland verbeeld (infographics) • Product: digitaal platform 'Compendium voor de Leefomgeving' • Product: Balans van de Leefomgeving 2020
<i>Statistiek Vlaanderen</i>	• Organisatie en processen: algemeen
<i>Scientific Foresight Service (STOA) at the European Parliamentary Research Service (EPRS)</i>	• Organisatie en processen: algemeen
<i>Vlaamse Regionale Indicatoren rapporten (VRIND)</i>	• Product: VRIND 2017

6.1 GOEDE PRAKTIJK FICHE: EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (EEA)

Algemene informatie

Het Europees Milieuagentschap of **European Environment Agency (EEA)** is een agentschap van de Europese Unie, met de taak om betrouwbare en onafhankelijke informatie over het milieu te verstrekken. Door op het juiste moment gerichte, relevante en betrouwbare informatie te verstrekken aan beleidsmakers en het publiek, ijvert het EEA voor het beduidend en meetbaar beter maken van het milieu in Europa.



Beleids- en regelgevende context

Het EEA werd in 1990 opgericht als een **onafhankelijk EU-agentschap** bij Verordening (EEG) nr. 1210/90 van de Raad. De verordening voorzag eveneens in de oprichting van het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk (**Eionet**) als partnerschap tussen 33 (nu 32) lidstaten en zes samenwerkende landen. Het mandaat van het EEA is om met Eionet te werken aan het verstrekken van informatie en kennis over het milieu, zodat de relevante belanghebbenden in de EU-instellingen en de Eionet-landen weloverwogen beslissingen kunnen nemen over het verbeteren van het Europese milieu en het streven naar duurzaamheid. Daarnaast staat het EEA eveneens in voor de coördinatie van het Eionet-netwerk teneinde tijdige, nationaal gevalideerde en kwaliteitsvolle data over het milieu van de individuele landen te kunnen verkrijgen. Het EEA heeft een aantal **verplichte rapportage-activiteiten**, waaronder de vijfjaarlijkse opmaak van een State of the Environment Report (SOER) en verscheidene 'distance to target' beleidsevaluaties.

Organisatorische werking en structuren

Het EEA wordt bestuurd door een raad van bestuur (Management Board) en een bureau, ondersteund door de adviezen van het wetenschappelijk comité (Scientific Committee). De uitvoerend directeur van het EEA legt verantwoording af aan de raad van bestuur en draagt de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de programma's en de dagelijkse werkzaamheden van het EEA.

De **raad van bestuur** van het EEA bestaat uit een vertegenwoordiger van elk van de lidstaten, twee vertegenwoordigers van de Commissie en twee door het Europees Parlement benoemde wetenschappelijke experts. De taken van de raad van bestuur bestaan uit het goedkeuren van het meerjarenwerkprogramma, de jaarlijkse werkprogramma's en rapporten, het benoemen van de uitvoerend directeur en het aanwijzen van de leden van het wetenschappelijk comité.

Het **bureau** bestaat uit de voorzitter, maximaal vijf vicevoorzitters, een vertegenwoordiger van de Commissie en een van de leden die werd aangewezen door het Europees Parlement. Het bureau is gemachtigd tot het nemen van tussentijdse bestuurlijke besluiten die nodig zijn voor het effectief functioneren van het EEA.

Het **wetenschappelijk comité** adviseert de raad van bestuur en de uitvoerend directeur. De belangrijkste taken van het comité zijn: (1) beoordelen van de meerjaren- en jaarlijkse programma's van het EEA; (2) aan de uitvoerend directeur haar standpunt kenbaar maken wat betreft de rekrutering van wetenschappelijk personeel voor het EEA; (3) advies verlenen of oordelen over elke wetenschappelijke kwestie met betrekking tot de activiteiten van het EEA. Het wetenschappelijk comité bestaat uit maximaal 20 wetenschappers uit verschillende disciplines. De leden van het comité worden telkens benoemd voor een periode van vijf jaar; dit mandaat kan eenmalig verlengd worden. De voorzitter van het comité fungeert eveneens als observerend lid in de raad van bestuur. Naast de missie en visie van het EEA, schetst de **EEA-Eionet Strategy** de strategische doelstellingen en werkgebieden voor de periode 2021-2030. De meer gedetailleerde plannen over welke producten gepland werden doorheen de tijd worden uiteengezet in een **vijsjaarijks meerjarig werkprogramma** (Multiannual Work Programma; MAWP). Voordelen van dit MAWP zijn onder andere de mogelijkheden die het creëert voor een grotere coherentie tussen de strategische programmadocumenten van de Europese Commissie en de rapportageplanning van het EEA, en de transparantie die het biedt over de toekomstige informatie- en datanoden in kader van de geplande producten. Het MAWP wordt aangevuld en verder geconcretiseerd in de vorm van de **jaarprogramma's**, die een overzicht bieden van de jaarlijkse prioriteiten van het EEA.

Zoals eerder aangegeven, is het EEA verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het Eionet-netwerk en het coördineren van haar activiteiten. Hiervoor werkt het EEA nauw samen met de **'National Focal Points' (NFPs)**; dit zijn voornamelijk nationale milieuagentschappen of milieuministeries. Deze instituten zijn verantwoordelijk voor het coördineren van de Eionet-activiteiten op nationaal niveau. Daarnaast hebben de NFPs de taak om nationale bronnen van informatie te identificeren, om data en informatie van andere activiteiten vast te leggen en te verwerken, om het EEA te helpen bij het analyseren van bepaalde informatie en om hulp te bieden bij het verder verspreiden van de EEA-informatie naar de eindgebruikers in de lidstaten.

Types producten en doelgroepen

Het EEA voorziet analyses en informatie in de vorm van **rapporten, korte briefings en artikels, persberichten en een gevarieerd aanbod van onlineproducten en diensten**. Deze producten omvatten beschrijvingen van de milieutoestand, huidige trends en milieudrukken, economische en sociale 'driving forces', evaluaties van de beleidseffectiviteit, en identificatie van toekomstige trends met behulp van scenario's en andere technieken. Deze kennis wordt op grote schaal beschikbaar

Aangezien deze informatie ter ondersteuning kan dienen van milieubeheerprocessen, milieubeleidsvorming en -beoordeling, evenals burgerparticipatie, zijn de producten van het EEA gericht op een **vrij brede doelgroep**. Belangrijke doelgroepen van het EEA zijn de instituties van de Europese Unie, namelijk de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad, net zoals de lidstaten en samenwerkende landen. Naast deze centrale groep van Europese beleidsactoren, zijn de producten ook gericht op andere EU-instituten zoals het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) en het Europees Comité van de Regio's. Daarnaast zijn ook bedrijven, onderzoeksinstituten, Ngo's en andere delen van het maatschappelijk middenveld belangrijke gebruikers van de informatie van het EEA. In het algemeen wordt er door het EEA gestreefd naar een tweerichtingscommunicatie met de doelgroepen zodat hun informatiebehoeften correct worden geïdentificeerd en de verstrekte informatie door hen begrepen en opgenomen wordt. Ten laatste verkent het EEA de laatste tijd de mogelijkheden om sterker in contact te treden met de **geïnteresseerde burger** aan de hand van nieuwe communicatietools en producten. Zo probeert men om meer toegankelijke producten, zoals infographics en interactieve visualisaties van data, via de (sociale) media tot bij de burger te krijgen. Dit hangt samen met de inhoudelijke en strategische ambitie van het EEA om haar rol in de agendasetting en framing van milieu-issues te versterken. Dit uit zich niet enkel in een inhoudelijke verbreding van de kernproducten, zoals in SOER 2015 waarin beleidsevaluatie verder werd getrokken dan enkel de 'distance to target'-evaluaties, maar ook in een nood aan betere communicatietools om met een breder publiek in dialoog te kunnen gaan.

Zoals eerder aangegeven, ontwikkelt en coördineert het EEA een netwerk van nationale milieu-instituten, **Eionet**, en steunt de organisatie hierbij sterk op de National Focal Point (NFPs). De door het EEA verstrekte informatie komt dan ook uit een breed scala aan bronnen aangezien het Eionet bestaat uit meer dan 300 nationale instellingen verspreid over Europa. Om de verzameling, beheer en analyse van gegevens verder te ondersteunen, beheert het EEA daarnaast zes '**European Topic Centres**' (ETCs) die de belangrijkste milieudomeinen en werkgebieden zoals aangegeven in het werkprogramma bestrijken. De ETCs zijn netwerken, bestaande uit zo'n 90 gespecialiseerde milieu-instituten in de verschillende lidstaten.

Daarnaast zorgen de meerjarige werkprogramma's van het EEA voor een hoge mate van **transparantie** over de verschillende producten die gepland staan doorheen de tijd, wat een lang

vanuit de eigen kennis en achtergrond, met behulp van wetenschappelijke kennis, het probleem (en de oplossingen) te ontleden en samen te bediscussiëren.

Interne en externe communicatie

Zoals een lid van het wetenschappelijk comité aangeeft, is de rol die het EEA opneemt sterk afhankelijk van de Europese politieke setting, en van hoe en wanneer de rapportages van het EEA het beleidsproces kunnen binnentreden en beïnvloeden. Zo vormt bijvoorbeeld de **Europese Green Deal** een grote opportuniteit voor het EEA om haar producten, analyses en kennis meer deel te laten uitmaken van het politieke en publieke debat. Een groot deel van de communicatiestrategie van het EEA is dan ook gericht op het **beïnvloeden van diverse beleidsactoren** op niveau van de EU en de lidstaten. Het EEA produceert briefings en organiseert workshops en informele meetings ter ondersteuning van het Europees Parlement, en neemt op verzoek ook deel aan hoorzittingen. Daarnaast werkt het agentschap nauw samen met het 'Committee for Environment, Public Health and Food Safety' en is er eveneens sprake van samenwerking met veel van de andere 22 commissies. Verder wordt de uitvoerend directeur van het EEA regelmatig uitgenodigd om informele bijeenkomsten van de EU-milieuministers bij te wonen en ondersteunt het EEA de milieubeleidsactiviteiten van het EU-voorzitterschap door op verzoek rapporten op te stellen of workshops en seminars te organiseren.

Opportunities for Flemish environmental reporting

- Mogelijkheid van een wetenschappelijk comité dat het geheel van de omgevingsrapportage zowel strategisch als inhoudelijk opvolgt en adviseert.
- In de opmaak van het meerjarenprogramma (en eventueel jaarlijkse werkprogramma's) streven naar een coherentie met Vlaamse en Europese (omgevings-)beleidsprogramma's, teneinde de beleidsrelevantie van de omgevingsrapportage te verzekeren en te verhogen.
- Om de kwaliteitsborging te garanderen, kan de omgevingsrapportage veelvoudige, iteratieve beoordelingsprocessen inbouwen waarin diverse stakeholders vertegenwoordigd zijn. Dit zijn intense reviewprocessen, maar uiteindelijk zorgen zij wel voor een kwalitatief en gedragen product (dat omwille van deze gedragenheid ook een aantal 'inconvenient truths' kan poneren).
- De producten van het EEA worden mede beoordeeld door vertegenwoordigers van de Europese Commissie; het zou een mogelijkheid kunnen zijn voor de omgevingsrapportage om Vlaamse beleidsmakers te betrekken in de reviewprocessen.
- ...

Product 1: SOER 2020

Basisgegevens

European Environment Agency (2019). *The European environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*. Copenhagen: European Environment Agency.

Weblink: <https://www.eea.europa.eu/soer/2020>

Context van het product

Een van de hoofdtaken van het mandaat van het EEA is het om de 5 jaar publiceren van een rapport over de toestand, trends en toekomst van het milieu in Europa. SOER 2020 is het 6^e gepubliceerde SOER sinds het eerste rapport in 1995. De SOER-rapporten staan sindsdien gekend



Om de wetenschappelijke kwaliteit van SOER te verzekeren en om de impact van het rapport op het Europese beleid te versterken, wordt er tevens ingezet op een uitgebreide peer review door Eionet, de Europese Commissie, het wetenschappelijk comité van het EEA en internationale deskundigen. Daarnaast ging SOER 2020 gepaard met een stakeholderinteractieproces waarbij een breed scala aan actoren werd betrokken bij de discussie over de conclusies van het rapport en de implicaties hiervan voor het beleid. Op deze manier is het EEA zeer invloedrijk geweest in de agendasetting voor de Europese Green Deal, omdat er sprake was van een constante conversatie met de Europese Commissie over SOER 2020. Sommige delen van het rapport worden dan ook vermeld in de Green Deal teksten.

Zo bestaat SOER 2020 niet enkel uit een dik rapport van 500 pagina's, maar werd er ook een SOER 2020-website ontwikkeld, waarop de kernboodschappen en conclusies van het rapport op diverse wijzen worden gepresenteerd. Naast het volledige rapport kan het publiek op de website ook de managementsamenvatting en persberichten terugvinden die werden vertaald in de verschillende Europese talen. Daarnaast kan de bezoeker ook de 'SOER at a glance'-pagina raadplegen waarop de belangrijkste boodschappen van het rapport in een online artikel (van 5 minuten leestijd) worden gepresenteerd. Op de website zijn verder ook video's, infographics en visualisaties van de data in SOER 2020 terug te vinden. De lezer krijgt eveneens de kans om een korte feedback survey in te vullen waaruit het EEA lessen kan destilleren voor de opmaak van het volgende SOER. Ten laatste kan de bezoeker extra informatie raadplegen over het stakeholderinteractieproces, evenals andere achtergronddocumenten of samenvattingen.

De uitgebreide beoordeling van de staat van het Europese milieu in SOER 2020 dient zowel ter ondersteuning van het beleid als ter voorlichting van het publiek (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, etc.). SOER heeft dus een ruime doelgroep, maar beoogt eerst en vooral beleidsbeïnvloeding en -agendering.

Een samenvatting van het gehele SOER 2020 overstijgt het doel van deze fiche. Kort gesteld constateert SOER 2020 grote discrepanties tussen de huidige toestand van het milieu en de bestaande EU-beleidsdoelstellingen voor de korte en lange termijn. Aan de hand van een integrale benadering waarbij de complexe factoren en de gevolgen van veranderingen in het milieu worden erkend, beschouwt SOER 2020 de mondiale context die de ontwikkeling van Europa vormgeeft (deel 1), de milieu- en sectorale trends en vooruitzichten in Europa (deel 2), de factoren die ingrijpende veranderingen in gang zetten (deel 3), en de manieren waarop Europa zijn aanpak kan veranderen om een duurzame toekomst te realiseren (deel 4). De kernboodschap hierbij luidt dat het Europese beleid doeltreffender is gebleken in het verminderen van de druk op het milieu dan in het beschermen van de biodiversiteit en de ecosystemen, en de gezondheid en het welzijn van de mens. De aanhoudende problemen en de vooruitzichten voor het milieu in Europa in de komende decennia blijven dan ook ontmoedigend. Toch stelt het rapport dat er te midden van een groeiend publiek bewustzijn over de nood aan duurzame transitie, technologische innovaties, nieuwe gemeenschapsinitiatieven en EU-beleid zoals de Europese Green Deal, reden blijft voor hoop, maar dat verdere ambitieuze beleidsacties nodig zijn.

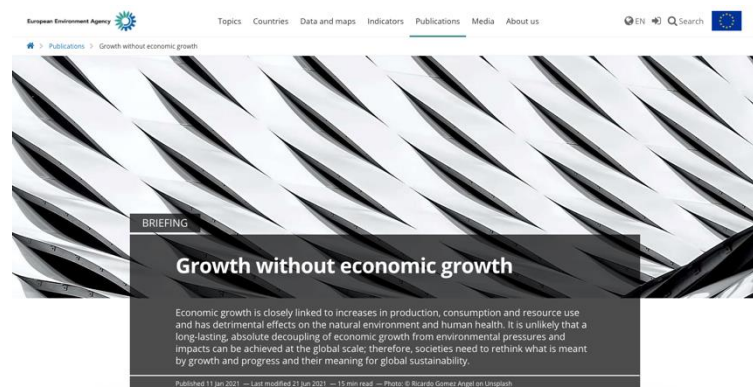
- SOER 2020 zet sterk in op beleidsbeïnvloeding, agendering en framing aan de hand van verschillende middelen en strategieën, namelijk (1) een uitgebreid reviewproces waarin beleidsmakers betrokken worden; (2) het streven naar maatschappelijke impact door verschillende types producten te ontwikkelen die een ruimer doelpubliek kunnen aanspreken; (3) de organisatie van een stakeholderinteractieproces om de conclusies en beleidsimplicaties van het rapport te bespreken; (4) een kwalitatieve inhoud waarbij sector- en domeinoverschrijdende analyses worden gemaakt. Delen van SOER 2020 worden dan ook vermeld in de Europese Green Deal.
- Het rapport speelt in op de huidige maatschappelijke context waarin valse informatie en ‘fake news’ schering en inslag zijn. Zo zorgt men voor transparantie door middel van uitvoerige verwijzingen naar de wetenschappelijke bevindingen en door te communiceren over de kwaliteitsaspecten, onzekerheden en kennishiaten.
- De SOER-rapporten zorgen ervoor dat het EEA zichzelf in de markt kan zetten als een betrouwbare, kwaliteitsvolle en kritische schakel in het Europese beleid.
- ...

—

- Ontwikkeling van een sterk kernproduct dat over de toestandsbeschrijving, beleidsevaluatie en de toekomst van omgeving en omgevingsbeleid in Vlaanderen rapporteert op regelmatige basis.
- Inhoudelijke focus op integratie, holisme en systeemanalyse verderzetten in een overkoepelend omgevingsrapport (dat verschillende ruimte- en milieuthematieken samenneemt en integreert).

- Product 2: Narratives for Change – webreeks**

Weblink:



Weblink: <https://www.eea.europa.eu/publications/growth-without-economic-growth/growth-without-economic-growth>

In kader van de nood aan zulke fundamentele transformaties wil de online-serie 'Narratives for Change' bijdragen aan de reflecties over de principes, paradigma's en narratieven die collectieve en individuele acties vormgeven. De serie verkent nieuwe perspectieven die mogelijk veranderingen teweeg kunnen brengen in de manieren waarop we denken en handelen. Met deze serie plaatst het EEA zich rechtstreeks in het beleidsdebat, door het doelpubliek te confronteren met de narratieven die dominant zijn in het beleid en met de vraag of deze wel geschikt zijn voor het bereiken van de systeemverandering die steeds meer als noodzakelijk wordt ervaren. Zoals een lid van het wetenschappelijk comité aangeeft, is dit een vrij nieuwe evolutie binnen het EEA waarbij er

De publicatie 'growth without economic growth' is het eerste product uit de webreeks. De online briefing stelt de compatibiliteit tussen economische groei en duurzaamheid in vraag en verkent verschillende alternatieve ideeën van economische vooruitgang.

De ‘Narratives for Change’-serie omvat de online publicatie van verschillende narratieven die telkens in de vorm van een briefing worden gepresenteerd op de website van het EEA. De publicatie van elk van de narratieven in de serie zal aangevuld worden met webinars waarin diverse perspectieven en expertises worden samengebracht om de narratieven voor verandering verder te verkennen en te bediscussiëren.

Aangezien het hier over een vrij laagdrempelig en toegankelijk product gaat (online beschikbaar, korte publicatie), kan worden gesteld dat dit product een diverse doelgroep heeft, van beleidsmakers tot maatschappelijke organisaties en de geïnteresseerde burger.

De briefing ‘Growth without economic growth’ is de eerste narratief van de serie, en stelt in vraag of we de duurzaamheidsdoelen zullen kunnen bereiken binnen het huidige gehanteerde kader van economische groei. Zoals de briefing aangeeft, is economische groei sterk gelinkt aan een toename van productie, consumptie en het gebruik van hulpbronnen, wat op zijn beurt schadelijke effecten met zich mee brengt voor het milieu en de menselijke gezondheid. De publicatie beargumenteert dat een langdurige en volledige ontkoppeling van economische groei en milieudrukken en -effecten op wereldschaal waarschijnlijk niet mogelijk zal zijn en dat er daarom nood is aan het herdenken van de concepten van ‘groei en vooruitgang’ en hun verhouding tot het streven naar duurzaamheid. Concepten zoals ‘doughnut economics’, ‘post-growth’ en ‘degrowth’ worden verder verkend en besproken als mogelijke alternatieve visies op groei en menselijke vooruitgang.

- 'Narratives for Change' brengt gedurfde, maar tegelijkertijd noodzakelijke boodschappen die de framing en agendering van problemen en oplossingen kunnen beïnvloeden, en beleidsmakers kunnen aansporen om hun eigen vooronderstellingen kritisch onder de loep te nemen.
- Korte, toegankelijke publicaties die een brede doelgroep kunnen aanspreken en via deze maatschappelijke relevantie eventueel ook politieke druk kunnen uitoefenen.
- ...

- De publicaties zijn abstract, kwalitatief en bijna filosofisch van aard. Spreekt dit voldoende mensen aan en hebben beleidsmakers niet meer nood aan concrete oplossingsrichtingen en tools?
- Is het enkel mogelijk om dit soort kritische boodschappen te geven vanuit een reeds opgebouwde, sterke reputatie van wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid?
- ...

Opportunities for Flemish environmental reporting

- Inijk in een mogelijke rol van de omgevingsrapportage waarbij beleidsdiscoursen en -narratieven kritisch in vraag worden gesteld en alternatieve conceptualisaties worden voorgesteld. Dit kan een manier zijn om de impact van de rapportage te verbreden door ook andere doelgroepen (bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties) aan te spreken die kritischer en vernieuwender kunnen zijn in hun standpunten en doelen, en zo beleidsmakers kunnen beïnvloeden.
- Korte en gemakkelijk leesbare briefings kunnen een interessant type van product zijn voor de omgevingsrapportage.
- ...

6.2 GOEDE PRAKTIJK FICHE: ESPON

Product: Policy brief(s)

Basisgegevens

In deze fiche bespreken we de 'policy briefs' van ESPON als een goede praktijk voor de Vlaamse omgevingsrapportage. Aangezien ESPON jaarlijks een heel aantal policy briefs publiceert, kunnen we deze in kader van deze beperkte goede praktijk fiche niet allemaal onder de loep nemen. Er werd daarom gekozen om een specifieke, recente policy brief te bespreken als voorbeeld en in context van de andere ESPON policy briefs.

ESPON EGTC. (2021). *Policy brief. Territorial evidence and policy advice for the prosperous future of rural areas*. Luxembourg: ESPON.³²



Context van het product

De ESPON EGTC is een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTC – European Grouping on Territorial Cooperation). ESPON begon in 2002 en bouwt sindsdien verder aan een pan-Europese kennisbasis met betrekking tot territoriale dynamieken. Het ESPON-programma verricht toegepast onderzoek ter ondersteuning van de beleidsformulering voor territoriale ontwikkeling in Europa. Daartoe produceert het programma uitgebreide en systematische gegevens over Europese territoriale trends die verband houden met verschillende economische, sociale en milieuaspecten, met het oog op het identificeren van het potentieel van steden, regio's en ruimere gebieden, en de economische uitdagingen waarmee ze worden geconfronteerd.

De activiteiten van ESPON bestrijken alle EU-lidstaten en een paar andere Europese landen, en er zijn meer dan 130 instanties over het hele continent bij betrokken. Deze verrichten verschillende soorten onderzoek (thematisch, beleidsimpact, thema-overschrijdend, wetenschappelijke netwerken, capaciteitsopbouw) en produceren zodoende territoriale gegevens in de vorm van statistieken, analyses en kaarten. Het doel is om deze informatie toegankelijk en begrijpelijk te maken voor Europese, nationale, regionale en lokale beleidsmakers. Op EU-niveau vormen de resultaten van ESPON eveneens een bron van vergelijkbare informatie die kan worden gebruikt om het competitieve voordeel en de duurzame ontwikkeling van de EU te versterken.

³² Online raadpleging van de policy brief via de website van ESPON: <https://www.espon.eu/rural>

Naast 'policy briefs' en 'policy papers' als kernproduct, produceert ESPON eveneens casestudies, landenfiches en zogenaamde handboeken. Deze 'ESPON-handboeken' hebben als doel het gebruik van de ESPON-resultaten door beleidsmakers te ondersteunen. De handboeken bevatten de essentie van de ESPON-studies en bieden beleidsmakers een stapsgewijze begeleiding in het maken van Europees territoriaal beleid.

De ESPON policy briefs zijn korte publicaties (rond de 20 pagina's) die steeds focussen op een specifiek beleidsthema en hierover territoriale data en analyses voorzien. In de policy briefs worden ook telkens concrete beleidsaanbevelingen gegeven. De manieren waarop deze beleidsaanbevelingen concreet tot stand komen verschillen per policy brief. In de meeste gevallen werken allerlei beleidsdocumenten (rapporten, formele communicatie van de commissie naar het parlement, werkdocumenten, etc.) van de Europese Commissie als zeer sturend in de opmaak van deze beleidsaanbevelingen.

ESPON geeft aan dat hun primaire doelgroep voornamelijk bestaat uit beleidsmakers op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Hierbij stemt ESPON haar producten vooral af op beleidsmakers die verantwoordelijk zijn voor territoriale cohesie, ontwikkeling en planning enerzijds en andere relevante sectorale en thematische beleidslijnen anderzijds.

Korte inhoud

De recente policy brief van ESPON, “Territorial evidence and policy advice for the prosperous future of rural areas”, heeft tot doel de discussies over de toekomst van Europese plattelandsgebieden te ondersteunen en sluit op deze manier aan bij de agenda en prioriteiten van het Portugese voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. De policy brief presenteert enerzijds territoriale data over het platteland en identificeert anderzijds langetermijntrends op een geïntegreerde en intersectorale wijze. Door complexe territoriale interacties vanuit een strategisch perspectief te benaderen, geeft ESPON in deze policy brief beleidsaanbevelingen voor de langetermijnontwikkeling van plattelandsgebieden. Hierbij streeft men naar een koppeling met de prioriteiten en beleidsmaatregelen die werden gestructureerd in de zes transversale domeinen van de Territoriale Agenda 2030, met als doel een duidelijke territoriale dimensie af te bakenen en op

deze manier de beleidsdiscussies omtrent de toekomstige ontwikkeling van plattelandsgebieden adequaat te ondersteunen.

Sterktes

- De policy briefs van ESPON zijn vrij korte publicaties die enerzijds de wetenschappelijke data en theorie op samenvattende wijze weergeven (vaak aan de hand van kaartmateriaal, figuren en tabellen), en anderzijds duidelijke beleidsaanbevelingen formuleren. Op deze manier is de policy brief een format dat sterk is afgestemd op de primaire doelgroep, namelijk beleidsmakers op verschillende niveaus, maar dat bij uitbreiding ook andere doelgroepen kan aanspreken.
- De policy briefs gaan soms gepaard met een meer uitgebreide thematische paper of policy paper, waarin wetenschappelijke data en inzichten gedetailleerder uiteengezet worden. Dit kan een meerwaarde zijn voor bepaalde lezers, zoals bijvoorbeeld academici en wetenschappelijk personeel.
- ...

Zwaktes

- Policy briefs zijn voornamelijk gericht op beleidsmakers. Het is dan ook de vraag of policy briefs ook geraadpleegd en gelezen worden door een breder publiek van geïnteresseerde burgers.
- ...

Opportunities voor Vlaamse omgevingsrapportage

- Policy briefs kunnen een interessant product van de Vlaamse omgevingsrapportage zijn, dat voornamelijk beleidsmakers als primaire doelgroep kan aanspreken door het verstrekken van informatie die door hen relevant en toegankelijk wordt geacht.
- ...

6.3 GOEDE PRAKTIJK FICHE: EUROPESE COMMISSIE

Product: Policy brief(s)

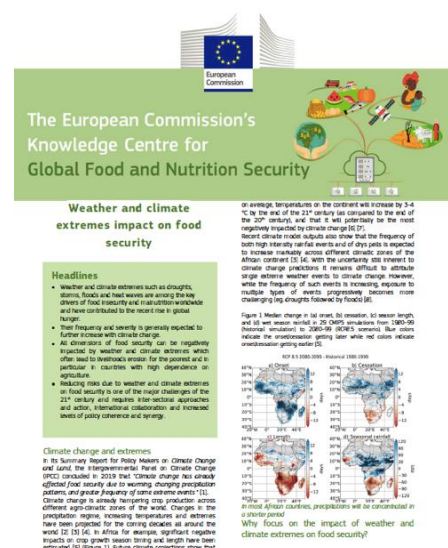
Basisgegevens

De Europese Commissie publiceert jaarlijks heel wat policy briefs. Daarom werd er gekozen om ook in deze fiche een specifieke, recente brief verder uit te lichten en te bespreken in context van het bredere kennisplatform, Knowledge4Policy, van de Europese Commissie.

The European Commission's Knowledge Centre for Global Food and Nutrition Security (EC-KCNFS). (2020). *Weather and climate extremes impact on food security*. Brussels: EC-KCNFS.³³

Context van het product

De policy brief, "Weather and climate extremes impact on food security", werd gepubliceerd door het Knowledge4Policy (K4P) platform van de Europese Commissie. K4P richt zich op de ondersteuning van 'evidence-based policymaking'. Hierbij geven



³³ Online raadpleging van de policy brief via de website van de Europese Commissie: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/node/10717_nl

De database van wetenschappelijke kennis van K4P richt zich specifiek op beleidsmakers en wordt aangemaakt en beheerd door een tiental verschillende wetenschappelijke teams, de zogenaamde “Knowledge Services”. Er zijn twee types Knowledge Services: (1) de Knowledge Centres waar je als beleidsmaker terecht kan indien je specifieke informatie nodig hebt over een bepaald beleidsdomein; (2) de Competence Centres die tools aanreiken voor het analyseren van wetenschappelijke kennis die beleidsmatig nuttig kan zijn. De Knowledge Services zijn multidisciplinaire teams die worden geleid door het Europese Joint Research Centre (JRC), de interne wetenschaps- en kennisdienst van de Europese Commissie. Bij elke Knowledge Service zijn daarnaast meerdere afdelingen van de Commissie betrokken (de directoraten-generaal of DG’s), wat K4P een platform voor de hele EU maakt.

K4P produceert verschillende types kennis en producten, zoals policy briefs, rapporten, datavisualisaties, projecten etc. Naast zelf gecreëerde producten, bevat de database van K4P ook publicaties van andere auteurs en organisaties die gescreend worden op kwaliteit en relevantie. De producten van K4P kunnen geraadpleegd worden in de Knowledge Base op hun website³⁴; hier kan via de zoekfunctie gezocht worden op type van product en onderwerp. Daarnaast heeft elke Knowledge Service zijn eigen ‘Landing page’ op de K4P-website waarop men meer thematisch specifieke producten kan raadplegen. Bijna alle producten van de Knowledge Services bevinden zich daarnaast ook in de gedeelde Knowledge Base van K4P. Ten laatste heeft K4P ook een blog³⁵ waarop nieuwe ontwikkelingen, activiteiten en projecten van K4P gedeeld worden.

K4P geeft aan zich met hun producten eerst en vooral te richten op (Europese) beleidsmakers als doelpubliek. Naast het uitvoeren van een in-depth publieksonderzoek³⁶ om te ontdekken wat het doelpubliek net wilt en nodig heeft aan informatie, maakt het kennisplatform gebruik van andere hulpmiddelen en maatregelen om hun producten zo veel mogelijk af te stemmen op de doelgroep. Zo bevatten de Knowledge Services niet enkel wetenschappers, maar ook ‘knowledge brokers’ (of ‘kennismakelaars’) die gespecialiseerd zijn in het uitleggen van wetenschappelijke bevindingen aan beleidsmakers. Daarnaast zijn de webpagina’s van elke Knowledge Service meer dan enkel een zoekmachine. Sinds 2020 zijn er binnen elke Knowledge Service interfaces geïntroduceerd die de beleidsmakers moeten helpen om snel policy briefs, datavisualisaties en andere publicaties terug te vinden. K4P zet eveneens in op het versterken van communicatie met hun doelpubliek, in de vorm van de ontwikkeling van ‘online communities’. In deze online communities kunnen gebruikers zelf kennis indienen bij K4P, vragen stellen en commentaar geven op de kennis die ze raadplegen en samenwerken met de Knowledge Services om wetenschappelijke kennis over te dragen naar het openbaar beleid.

De policy brief “Weather and climate extremes impact on food security” die in deze fiche besproken wordt, is een product van het Knowledge Centre for Global Food and Nutrition Security en bespreekt in zo’n drie pagina’s het wetenschappelijk bewijs dat aantoont dat klimaatverandering nu al gevolgen heeft voor de globale landbouw en voedselzekerheid. Aan de hand van cijfer- en

³⁶ Meer informatie over dit publieksonderzoek is terug te vinden in de volgende blogpost van K4P: <https://medium.com/knowledge4policy/evidence-based-policy-making-a-story-emerges-from-audience-research-8d77234e1338>

kaartmateriaal wordt aangetoond dat landen met landbouwsystemen die zeer gevoelig zijn voor extreme weersfenomenen, zoals extreme regenval, temperatuurschommelingen en ernstige droogte, in de toekomst sterk getroffen zullen worden op het vlak van voedselvoorziening. Daarnaast wordt ook de invloed van klimaatveranderingen en extreme weersomstandigheden op de visserijproductiviteit besproken die naar verwachting op lange termijn vooral negatief zal evolueren in de tropen, zij het met grote regionale verschillen.

Sterktes

- De activiteiten en producten van K4P zijn gericht op de specifieke doelgroep van beleidsmakers. Dit geeft de organisatie de mogelijkheid om haar middelen en kennis hierop af te stemmen en een specifieke inhoud te ontwikkelen. Daarnaast wordt er via de consultatie van deze doelgroep gewerkt aan het verbeteren van de toegankelijkheid van de producten (website, zoekfuncties, blogposts, etc.).
- Niet enkel wetenschappers, maar ook zogenaamde 'knowledge brokers' maken deel uit van de Knowledge Services. Deze 'kennismakelaars' hebben een specifieke expertise in het uitleggen van wetenschappelijke resultaten aan beleidsmakers, wat de toegankelijkheid en relevantie van de producten voor deze specifieke doelgroep ten goede komt.
- K4P heeft een sterke online aanwezigheid en onderneemt heel wat initiatieven om het gebruiksgemak en de toegankelijkheid van haar producten te verhogen. De organisatie maakt dan ook gebruik van bepaalde interfaces om het doelpubliek te helpen met het vlotjes terugvinden van informatie op de website.
- ...

Zwaktes

- Aangezien K4P een specifieke doelgroep bedient, kunnen we veronderstellen dat er veel minder wordt ingezet op de verspreiding van haar producten en activiteiten naar andere, bredere doelgroepen toe. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat er minder sprake is van beleidsbeïnvloeding vanuit het middenveld of andere maatschappelijke organisaties, omdat zij minder vlot hun weg vinden naar de producten van K4P.
- ...

Opportunities voor Vlaamse omgevingsrapportage

- K4P brengt de noden en wensen van haar doelgroep met betrekking tot de inhoud en het format van de producten in kaart via publieksraadplegingen. Ook de Vlaamse omgevingsrapportage zou kunnen inzetten op het organiseren van consultaties van een of meerdere specifieke doelgroepen zodat de vorm en inhoud van de producten afgestemd kunnen worden op de verwachtingen van bepaalde doelgroepen.
- De omgevingsrapportage zou kunnen samenwerken met 'knowledge brokers' (of deze expertise via opleidingen zelf kunnen ontwikkelen) om de toegankelijkheid en relevantie van haar producten te verhogen.
- Inzetten op de ontwikkeling van een sterke en toegankelijke website waarop de verschillende doelgroepen gericht en snel de voor hen relevante informatie en producten kunnen terugvinden (ontwikkeling van interfaces of online communities bv.).
- ...

Zoals op de website vermeld staat, werkt het PBL eerst en vooral beleidsgericht en zijn hun producten bijgevolg **primair gericht op de beleidsmaker** in brede zin; zowel de nationale als de lokale overheidslagen vallen onder deze noemer. Bij het PBL geeft men daarnaast aan niet voor andere specifieke doelgroepen te werken, maar wel veel aandacht te investeren in de **toegankelijkheid** van hun verschillende producten. Aangezien ook bedrijven, maatschappelijke organisaties of burgers interesse hebben in de producten van het PBL, worden er in sommige rapporten verschillende lagen van gedetailleerdheid en diepgang ingebouwd. Daarnaast krijgen bezoekers van de PBL-website of het Compendium voor de Leefomgeving zelf tools aangereikt om te bepalen hoe ze geïnformeerd kunnen en willen worden (aan de hand van filters, doorwijslinks, overzichtspagina's, etc.). Het PBL heeft eveneens een eigen **communicatiedienst** ter beschikking die voor diverse producten een balans probeert te vinden tussen woord, beeld en getallen, zodat de producten ook interessant materiaal kunnen vormen voor andere doelgroepen dan beleidsmakers.

Het onderzoek bij het PBL kenmerkt zich door **integrerend denken**, het maken van verbinding tussen biofysische en institutionele dimensies, en het oog hebben voor de wisselwerking tussen overheid en samenleving en waar mogelijk voor regionale verschillen en de internationale dimensie. Er wordt dan ook **sterk multidisciplinair** gewerkt. Bij het PBL situeert men zijn sterkte en relevantie vooral in het verbinden tussen politieke dossiers en de mogelijkheid voor beleidsmakers om aan de hand van het PBL-onderzoek hun werk in een bredere context te plaatsen. Een cruciale voorwaarde hiervoor is het garanderen van de wetenschappelijke kwaliteit van het PBL-werk. Het PBL heeft dan ook een **beleid voor kwaliteitsborging** ontwikkeld en onderneemt in dit kader een aantal activiteiten om de wetenschappelijke kwaliteit te borgen, zowel binnen afzonderlijke projecten als breed voor het hele planbureauwerk:

1. Het PBL besteedt een substantieel deel van zijn budget aan **strategische kennisontwikkeling**. Het doel hiervan is om kennis te vergaren en methoden te ontwikkelen die het onderzoek van het PBL op lange termijn wetenschappelijk verantwoord en maatschappelijk relevant houden. Deze kennisontwikkeling vindt voor het grootste deel plaats binnen de strategische meerjarenprogramma's.
2. Het **Begeleidingscollege PBL** bewaakt de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van het planbureau, evenals de beleidsrelevantie en maatschappelijke legitimiteit hiervan. In het bijzonder adviseert het Begeleidingscollege over het werkprogramma van het PBL en het werkprogramma van de Chief Scientist (zie hieronder).
3. Het PBL heeft een deeltijdse **Chief Scientist (CS)** in dienst, die tevens hoogleraar is aan een Nederlandse universiteit. Het is de taak van de CS om de kwaliteitsborging van het wetenschappelijke onderzoek te helpen organiseren en om de PBL-medewerkers inspiratie en raad te bieden over hoe ze kwaliteitsbewust, wetenschappelijk relevant en impactvol te werk

4. Het PBL is om de vijf jaar het onderzoek van een **externe, internationale visitatie**. Het rapport van de meest recente visitatiecommissie werd in 2018 gepubliceerd, samen met een reactie vanuit het PBL. De visitatiecommissie heeft het PBL beoordeeld op drie punten: wetenschappelijke kwaliteit, relevantie en toekomstbestendigheid. De relevantie en toekomstbestendigheid werden als zeer goed beoordeeld, en de wetenschappelijke kwaliteit van het PBL-werk als excellent.
5. **Interne seminars** waarin PBL-onderzoekers elkaar kritisch bevragen over het lopende werk, vormen eveneens een belangrijk onderdeel van het kwaliteitsbeleid. In deze seminars staat een kritische toetsing van de aanpak, voortgang en conclusies van het wetenschappelijk onderzoek centraal. Zeer regelmatig nemen ook deskundigen van buiten het PBL deel aan deze debatten.
6. Het PBL geeft aan te werken volgens de **Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit**⁴². Daarnaast hanteert het PBL een Klachtenregeling Wetenschappelijke Integriteit (KWI)⁴³ en zijn ze aangesloten bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI). Bij grote onderzoeken of onderzoeken van groot belang wordt een **wetenschappelijke klankbordgroep** ingesteld die moet toetsen of met geschikte, dan wel de best beschikbare onderzoeksmethoden wordt gewerkt, en of analyses op de juiste wijze worden uitgevoerd. Daarnaast vraagt het PBL regelmatig hoogleraren en/of andere externe deskundigen om een oordeel over een concept-rapport te geven.
7. Het PBL investeert in het **onderhouden en vergroten van de kennis en vaardigheden** van zijn medewerkers. Het PBL heeft dan ook een Academie die lezingen en cursussen organiseert.
8. Om zijn medewerkers daarnaast te ondersteunen in het wetenschappelijk correct toepassen van diverse analysemethoden en modellen, stelt het PBL zogenaamde **handreikingen** op, die door het PBL zelf of in samenwerking met partnerinstituten ontwikkeld worden. Bij het PBL geeft men aan dat het belangrijk is dat medewerkers heel gericht informatie kunnen terugvinden in deze handreikingen en dat het verhogen van het interne gebruik van de handreikingen vooralsnog een uitdaging blijft.

Aangezien het PBL een organisatorisch onderdeel is van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, geeft men aan dat het borgen van onafhankelijkheid essentieel is voor het PBL. De organisatie stelde dan ook een **notitie**⁴⁴ op waarin wordt aangegeven hoe de onafhankelijkheid van het PBL concreet wordt gewaarborgd. Aan de hand van drie dimensies van onafhankelijk onderzoek, zoals onderscheiden in een rapport van de Nederlandse Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), schetst het PBL een beeld van hoe onafhankelijkheid bij hen concreet vorm krijgt.

- *Onafhankelijkheid in positie:* de onafhankelijkheid van de positie van het PBL wordt gewaarborgd in de **Aanwijzingen voor de Planbureaus** (Staatscourant 3200, 21 februari 2012). Zo leggen de Aanwijzingen vast dat het PBL zelf kan beslissen over en verantwoordelijk is voor de onderwerpkeuze en onderzoeksvragen, de te hanteren onderzoeksmethoden en het openbaar maken van de onderzoeksresultaten (ook wat betreft timing). Een minister of staatssecretaris kan het planbureau dus geen aanwijzingen geven over de te hanteren

⁴⁴ Notitie borging onafhankelijkheid: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/rest/cms/borging%20onafhankelijkheid%20pbl.pdf>

- *Onafhankelijkheid in de oordeelsvorming:* het is van belang dat de leiding en de medewerkers van het PBL zich ook echt onafhankelijk kunnen opstellen in hun oordeelsvorming. Dit vraagt onder meer **bewustwording van zelfcensuur en tunnelvisie**. Indien een medewerker externe druk, interne druk of de noodzaak van zelfcensuur zou ervaren, heeft het PBL een **aantal afspraken vastgelegd** over wat te doen:
 - Er is aandacht voor een open cultuur, waarin medewerkers zich veilig en vrij voelen om hun zorgen en twijfels over integriteitsissues te delen, en waarin zaken als normativiteit, bewustzijn van de eigen rol en omgaan met externe druk een regelmatig onderwerp van gesprek zijn.
 - De KNAW-verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid wordt expliciet onderschreven en nageleefd.
 - Als een medewerker concreet ongewenste beïnvloeding ervaart, is het aangewezen dat dit meteen met de betrokkenen besproken worden, inclusief de Chief Scientist en de directie.
 - Medewerkers hebben rechtstreeks toegang tot een (externe) vertrouwenspersoon wetenschappelijke integriteit.
- *Onafhankelijkheid in de beeldvorming:* naast de feitelijke onafhankelijkheid van het PBL, is het eveneens van belang **of de maatschappij het PBL-onderzoek ervaart als onafhankelijk**. Het PBL geeft aan dat de volgende elementen hieraan bijdragen:
 - Het openbaar gepubliceerde jaarlijkse werkprogramma laat op hoofdlijnen zien waar het onderzoek van PBL zich op gaat richten.
 - Tijdens het onderzoeksproces worden de onderzoeksresultaten regelmatig met externen (beleid, wetenschap en samenleving) besproken of voor commentaren voorgelegd. Dit helpt om een kokervisie of gekleurde oordeelsvorming te voorkomen.
 - PBL-onderzoekers schrijven regelmatig wetenschappelijke artikelen in peer-reviewed tijdschriften.
 - Het PBL besluit zelf over het tijdstip van publicatie en over eventuele optredens in de media.
 - Alle onderzoekswerk wordt openbaar gemaakt op de website van PBL. Daarnaast wordt ook steeds meer gedeeld via sociale media.
 - Als externen een inhoudelijke klacht over PBL-werk indienen, onderzoekt het PBL deze klacht zorgvuldig en reageert er vervolgens open en transparant op.
 - PBL-medewerkers zijn soms actief op sociale media; hierbij is professioneel gedrag vereist.
 - Het PBL organiseert regelmatig bijeenkomsten over grote onderzoeksrapporten, waarbij het gesprek wordt aangegaan met vakgenoten en met experts uit het maatschappelijk veld.

⁴⁵ Het Begeleidingscollege PBL bevat bijgevolg ook geen leden die ondergeschikt zijn aan de eerstverantwoordelijke minister of aan een andere belanghebbende minister. De andere leden van het Begeleidingscollege werden niettegenstaande wel benoemd door de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

⁴⁶ Het PBL accepteert een verzoek alleen voor zover: (1) het om inhoudelijke redenen, zoals de beschikbare deskundigheid, voor de hand ligt dat het planbureau het verzoek uitvoert; (2) het verzoek niet afkomstig is van een commerciële organisatie; (3) het verzoek bijdraagt aan de versterking van de publieke taak van het planbureau; (4) het planbureau met de verzoeker zodanige afspraken maakt dat de inhoudelijke onafhankelijkheid van het PBL is veiliggesteld; (5) openbaarmaking van het resultaat van een geaccepteerd verzoek is gegarandeerd, tenzij het een verzoek betreft dat vertrouwelijk van aard is; (6) er capaciteit voor beschikbaar is.

Opportunities for Flemish environmental reporting

- Duidelijke criteria en concrete afspraken omtrent kwaliteitsborging en onafhankelijkheid vaststellen in een (formele) nota.
- Noodzaak van een onafhankelijke toezichthouder, cf. Begeleidingscollege PBL.
- Leidende strategische thema's vaststellen die sturend kunnen werken in de opmaak van (jaarlijkse) werkprogramma's.
- Terugkerende en permanente kernproducten voorzien, naast een breder scala van afgeleide producten.
- Beleidsmakers als primaire doelgroep behouden, maar aandacht besteden aan de toegankelijkheid en beschikbaarheid van de kern- en afgeleide producten.
- Opportuniteiten voorzien voor stakeholderbetrokkenheid op verschillende niveaus en momenten (op niveau van strategie, evaluatie, vraagarticulatie en concrete onderzoeksprojecten).
- 'Controle behouden over communicatie': persberichten en sociale media als mogelijkheden voor externe communicatie (en het versterken van de agenderingsfunctie), maar steeds omzichtig mee omspringen.
- Een stabiele financieringspositie waarborgen.
- ...

Product: Kansrijk Beleid publicaties

Basisgegevens

Muilwijk, H., Boezeman, D. & Tiktak, A. (2020). *Kansrijk landbouw- en voedselbeleid. Analyse van beleidsopties voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 vanuit verschillende perspectieven*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Verrips, A. & Hilbers, H. (2020). *Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

CPB / PBL (2016). *Kansrijk Woonbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.



Context van de producten

De serie Kansrijk Beleid wordt uitgegeven door het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), en voor sommige publicaties fungeert het Nederlandse Centraal Planbureau (CPB) als mede-uitgever. De serie richt zich op potentiële beleidsopties waarvoor overtuigende wetenschappelijke kennis over de effectiviteit beschikbaar is. De serie geeft daarmee de huidige stand van kennis weer en bevat geen nieuw onderzoek. De kennislacunes geven wel aan waar nieuw onderzoek relevant lijkt.

De reeks heeft als doel kennis over een bepaald thema toegankelijk te maken voor beleidsmakers en politici, zodat zij de meest recente kennis tot hun beschikking hebben bij het voorbereiden van beleid, en meer specifiek voor het opstellen van verkiezingsprogramma's. De Kansrijk-rapporten geven inzicht in de werking van potentiële beleidsopties, en kunnen daarmee de politieke partijen (in spe) helpen bij het maken van goed gefundeerde keuzes.

Rapporten, gemiddeld 150 tot 200 pagina's.

Voornamelijk beleidsmakers en politici. Bij uitbreiding ook andere doelgroepen zoals maatschappelijke organisaties, bedrijven of geïnteresseerde burgers.

In elk van de Kansrijk-rapporten worden verschillende beleidsopties, zowel voorgestelde als mogelijke maatregelen, op een rijtje gezet en geëvalueerd aan de hand van bepaalde criteria. Op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis over het betreffende onderwerp, brengt men de effecten van de beleidsmaatregelen in kaart. Wanneer zij het over 'effecten' hebben, verwijst dit naar de volgende drie soorten effecten: (1) men zoekt bewijs over de *richting* van een effect, namelijk of een bepaalde maatregel een causaal effect teweeg zal brengen; (2) men verzamelt eveneens bewijs over de *omvang* een effect, bijvoorbeeld bewijs dat de werkgelegenheid waarschijnlijk zal dalen met een bepaalde omvang ten gevolge van een bepaalde maatregelen; (3) en men zoekt bewijs over de welvaartseffecten van een maatregel, waarbij het gaat om welvaart in brede zin en zowel de effecten op de kwaliteit van leven hier en nu, als elders en later, omvat. Meer gedetailleerde criteria van effectiviteit of andere maatstaven om beleidsmaatregelen te evalueren, zoals capaciteiten die nodig zijn om de maatregel uit te voeren of de juridische legitimiteit van een maatregel, worden per beleidsterrein specifiek bepaald. Ook de diverse bronnen van informatie verschillen sterk per studie. Het rapport 'Kansrijk landbouw- en voedselbeleid' baseert zich bijvoorbeeld voornamelijk op kwalitatieve data aangezien informatie over de precieze effecten van elke maatregel te zeer afhangt van hoe de maatregel concreet geïmplementeerd wordt, terwijl de wetenschappelijke onderbouwing in 'Kansrijk mobiliteitsbeleid' voornamelijk gebaseerd is op kwantitatieve analyses met modellen op gebied van mobiliteit. Daarnaast werken 'Kansrijk mobiliteitsbeleid' en 'Kansrijk woonbeleid' met een basispad dat een bepaalde tijdshorizon in rekening neemt, waarbij de effecten van de maatregelen dus niet worden vergeleken met de huidige situatie in het beleidsdomein, maar met de verwachte toekomstige situatie gegeven het huidige beleid.

- Sterke afstemming op de doelgroep van de rapporten: zo kiest het PBL in 'Kansrijk landbouw- en voedselbeleid' voor een bredere aanpak waarin verschillende maatschappelijke waarden het uitgangspunt vormen, zodat ze kunnen aansluiten bij politieke partijen die hun programma's meer waardengestuurd in willen richten.
- De rapporten spelen in op de actualiteit: in 'Kansrijk landbouw- en voedselbeleid' werden de beleidsmaatregelen gegroepeerd in vier thema's die sterk aansluiten bij het actuele maatschappelijke en politieke debat over landbouw en voedsel. De rapporten 'Kansrijk landbouw- en voedselbeleid' en 'Kansrijk mobiliteitsbeleid', beiden verschenen in volle coronacrisis, gaan de eventuele (lange termijn) impact van de coronacrisis niet uit de weg en wijden hier dan ook een (kort) deel van het rapport aan.
- Behapbare en goed geschreven samenvatting aan het begin van elk rapport.
- ...

- ??

pagina 105 van 136

- Publicaties met een sterke afstemming op de noden van een bepaalde doelgroep, met name beleidsmakers en politici.
- Publicaties met een duidelijk doel voor ogen, zoals het in kaart brengen van de gevolgen van het maken van bepaalde beleidskeuzes.
- Eventuele mogelijkheid om in kader van deze publicaties, politici en beleidsmakers proactief en op vaste tijdstippen te bevragen over welk type informatie zij nodig hebben over welke beleidssectoren en -maatregelen. Toch blijft het hierbij ook belangrijk om aandacht te hebben voor de specifieke prioriteiten van de omgevingsrapportage en op te letten voor het creëren van verwachtingen die later niet vervuld kunnen worden. Het kan een mogelijkheid zijn te werken met duidelijk criteria of een kader waarbinnen deze bijdrages van beleidsmakers gestructureerd kunnen worden (bv. een werkprogramma).
- ...

Product: Nederland verbeeld. Een andere blik op vraagstukken rond de leefomgeving

Basisgegevens

PBL (2012). *Nederland Verbeeld. Een andere blik op vraagstukken rond de leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Onder redactie van Filip de Blois, Laurens Brandes, Anton van Hoorn, Hiddo Huitzing (projectleider), Marjolijn Mercx, Kersten Nabielek, Arthur Petersen, Bas Husslage

Weblink: www.pbl.nl/nederlandverbeeld

Context van het product

Zoals aangegeven in het voorwoord van 'Nederland verbeeld', is er door de ontwikkeling in ICT en sociale media de laatste tijd meer aandacht voor infographics-visualiseringstechnieken van feitenmateriaal. Met 'Nederland verbeeld' wil het PBL een andere blik werpen op hun feiten en cijfers, voor de drie domeinen van voedsel, energie en mobiliteit. Naast het aanreiken van cijfermateriaal en inzichten aan de hand van een nieuwe, aansprekende visualiseringstechniek, is 'Nederland verbeeld' ook bedoeld als een 'handreiking'⁴⁷ om snel een aantal verbanden te kunnen doorgronden.

Daarnaast geeft het PBL aan dat dit product niet geheel op zichzelf staat, maar kadert in een breder initiatief om kennis en informatie op uiteenlopende manieren en met verschillende media te ontsluiten. Zo ontwikkelde het PBL in 2012 bijvoorbeeld een app bij het 'Roads from Rio+20'-rapport, en werd het rapport eveneens geïllustreerd met gefilmde interviews met stakeholders (www.pbl.nl/roadsfromrio). Ook voor het digitale platform van het Compendium van de Leefomgeving en het digitale portaal van de Balans van de Leefomgeving maakt het PBL gebruik van nieuwe technieken (www.clo.nl en www.pbl.nl/balans2012).

Het product 'Nederland verbeeld' won in november 2013 de Infographic Jaarprijs 2013 van de BNO (Beroepsvereniging Nederlandse Ontwerpers) en NVJ (Nederlandse Vereniging van Journalisten).



⁴⁷ Met het oog op kwaliteitsborging, ontwikkelt PBL, al dan niet in samenwerking met partnerinstituten, zogenaamde 'handreikingen'. Dit zijn normenkaders of leidraden die door medewerkers van het PBL, of andere planbureaus en onderzoeksinstituten, gebruikt kunnen worden om methoden en modellen op een wetenschappelijk correcte manier te kunnen toepassen. (zie: <https://www.pbl.nl/over-het-pbl/kwaliteitsborging>)

Het PBL bracht in respectievelijk 2014 en 2015 eveneens de publicaties 'Bereikbaarheid verbeeld' en 'De stad verbeeld' uit.

Type product

Presentatie van cijfermateriaal en bijhorende inzichten aan de hand van infographics-visualiseringstechnieken; gepubliceerd in een boekje.

Doelgroepen

Zoals vermeld in het voorwoord, presenteert 'Nederland verbeeld' niet de details van alle samenhangen in de domeinen van voedsel, energie en mobiliteit. Het heeft daarentegen als doel dat iedereen een gevoel van 'orde van grootte' krijgt op basis van het gepresenteerde cijfermateriaal (bijvoorbeeld: wat betekent het eigenlijk als Nederland op termijn een volledig duurzame energievoorziening nastreeft?). Het doelpubliek van dit product kan daarom vrij ruim gedefinieerd worden, en reikt volgens ons van beleidsmakers, onderzoeksinstituten en maatschappelijke organisaties tot geïnteresseerde burgers en de media.

Korte inhoud

‘Nederland verbeeld’ presenteert cijfermateriaal over de domeinen van voedsel, energie en mobiliteit op een bevattelijke en aantrekkelijke manier met behulp van infographics. Elk hoofdstuk begint met een inleidende infographic en een korte, algemene uitleg over de toestand en belangrijkste uitdagingen van elk domein. De infographics zelf presenteren uiteenlopende thema’s binnen elk domein; op het vlak van voeding wordt er bijvoorbeeld gekeken naar zowel het aandeel import en export van voedingsproducten in Nederland als naar de mestproblematiek. Waar nodig worden de infographics aangevuld met een kort woordje geschreven tekst. Elk hoofdstuk eindigt met een ‘meer lezen’-onderdeel waarlangs de lezer meer gedetailleerde informatie over de gepresenteerde thema’s kan bekomen. Ook wordt de mogelijkheid geboden om de verantwoording van de cijfers door te nemen via de aangegeven weblink.

Sterktes

- Omwille van de begrijpbaarheid en aantrekkelijke visualisatie van de informatie heeft 'Nederland verbeeld' een brede doelgroep. De publicatie kan door verschillende actoren begrepen en gebruikt worden.
- De lezer wordt doorverwezen naar meer gedetailleerde informatie over de verschillende thema's die aan bod komen in de publicatie.
- ...

Zwaktes

- Nog te moeilijk voor de laaggeschoolde lezer?
- Cijfers niet altijd even duidelijk te interpreteren – wat betekent het cijfer juist? Soms te weinig uitleg.
- ...

Opportunities for Flemish environmental reporting

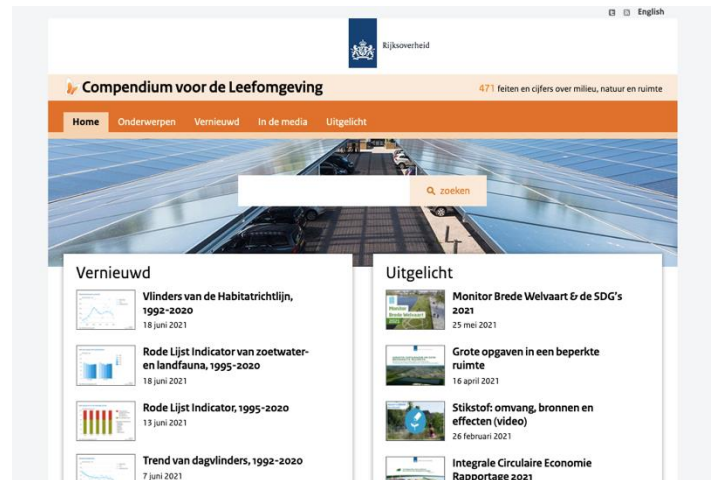
- Inzetten op nieuwe visualisatietechnieken om informatie bevattelijk en aantrekkelijk voor te stellen, en een bredere doelgroep te bereiken.
- Infographics gebruiken om het onderzoek via de (sociale) media te verspreiden en eventueel maatschappelijk debat op gang te brengen.

Product: digitaal platform ‘Compendium voor de Leefomgeving’

Basisgegevens

Het Compendium voor de Leefomgeving is een website met feiten en cijfers over milieu, natuur en ruimte in Nederland. Het is een uitgave van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen University & Research (Wageningen UR).

Weblink: <https://www.clo.nl/>



Context van het product

Het Compendium voor de Leefomgeving ontstond in 2009 door een samenvoeging van het Milieu- en Natuurcompendium, de Monitor Nota Ruimte en de Ruimtemonitor. De website heeft als doel wetenschappelijk onderbouwde feiten en cijfers (een 600-tal indicatoren) beschikbaar te maken ter ondersteuning van de maatschappelijke discussies en keuzes op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het redactieteam van CBS, PBL, RIVM en Wageningen UR ontsluiten in het Compendium zowel gegevens die zij zelf beheren, als gegevens die beschikbaar worden gesteld door andere partijen.

Type product

Website met zogenaamde 'indicatorpagina's' voor een 600-tal indicatoren.

Doelgroepen

Het Compendium voor de Leefomgeving is een vrij toegankelijke website en heeft dus een brede doelgroep: beleidsambtenaren bij departementen, provincies, gemeenten en waterschappen, belangenorganisaties, wetenschappers, studenten, journalisten en geïnteresseerde burgers. Alle informatie op de website (tekst, figuren en onderliggende cijfers) is vrij beschikbaar en kan worden gedownload.

Korte inhoud

Het Compendium voor de Leefomgeving presenteert de cijfers en feiten op zogenaamde indicatorpagina's. Een indicatorpagina heeft een vast formaat: eerst de hoofdboodschap, dan een kaart, grafiek of tabel (de graadmeter) met een toelichting, de beleidsrelevantie en ten slotte referenties en relevante links. Via deze links worden dwarsverbanden gelegd naar gerelateerde informatie, zowel binnen als buiten het Compendium. Via trefwoorden zijn de indicatoren ondergebracht in een dertigtal milieu-, natuur en ruimteonderwerpen. Deze onderwerpen hebben een zeer brede range: van afval tot klimaatverandering en van bereikbaarheid tot biodiversiteit. De indicatoren in het Compendium voor de Leefomgeving zijn wetenschappelijk onderbouwd en doorlopen een toetsingsproces alvorens te worden gepubliceerd. De gebruiker kan zich via een technische toelichting en links naar referenties op de hoogte stellen van de totstandkoming van elke indicator.

Tot 2010 werden er aparte balansen voor milieu en natuur uitgebracht. Sinds 2010 zijn deze samengevat in één publicatie, die in de vorm van een rapport en een website uitgebracht wordt. Bij het PBL geeft men aan dat deze overgang van een aparte milieu- en natuurbalans tot een geïntegreerde balans voor de leefomgeving er kwam op vraag van de toenmalige minister die aangaf geen behoefte meer te hebben aan een jaarlijkse, aparte milieu- en natuurbalans.

Wat betreft het huidige interne productieproces van de balans, geeft men bij het PBL aan dat er telkens – elke twee jaar – twee projectleiders worden aangesteld, waarbij de ene de verantwoordelijkheid draagt voor de organisatie en de andere voor de inhoud. Elke twee jaar wordt slechts een van deze twee projectleiders vervangen, opdat er steeds een historisch geweten in het team aanwezig zou zijn. Verder is er een vast projectteam voor de balans dat bestaat uit een 6 à 7 mensen, dat elke twee jaar wordt versterkt met 15 extra medewerkers die thematisch worden geselecteerd en elk een (deel)hoofdstuk voor hun rekening nemen. Deze projectmedewerkers gaan in eerste instantie op zoek naar kennisdragers binnen het PBL, maar gaan, waar nodig tijdens het productieproces, ook extern te rade bij andere instituten zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Wageningen University & Research (WUR). De geraadpleegde medewerkers binnen het PBL krijgen voldoende tijd voor hun medewerking aan de balans gereserveerd in hun werkpakketten.

Over de samenwerking met externe partners worden eveneens formele afspraken gemaakt en is er soms sprake van financiële compensatie.

Type product

Naast het tastbare Balans van de Leefomgeving-rapport, is er een website Balans van de Leefomgeving⁴⁸ met een actueel overzicht van de beleidsdoelen die relevant zijn voor de leefomgeving en de mate waarin deze doelen al dan niet worden bereikt. Vanaf 2020 heeft deze Balans-website het nieuwe karakter gekregen van een permanente website die doorlopend wordt vernieuwd. De eerdere, beperkte set van doelen en indicatoren zal worden aangevuld met nieuwe doelen en indicatoren, die niet enkel meer uit het rapport Balans van de Leefomgeving komen, maar ook uit andere PBL-publicaties zoals de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) en de Integrale circulaire economie rapportage (ICER).

Doelgroepen

De Balans van de Leefomgeving richt zich primair op het kabinet en parlement, maar bij het PBL geeft men aan dat de Balans eveneens wordt gelezen en gebruikt door andere doelgroepen zoals onderzoeksinstituten, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Korte inhoud

In de Balans van de Leefomgeving 2020 staan vier grote leefomgevingsopgaven centraal: klimaatverandering en energie; landbouw, voedsel en natuur; ruimtelijke ontwikkelingen en circulaire economie. Daarnaast is er in de Balans 2020 voor het eerst onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van burgers bij de leefomgeving en bij het leefomgevingsbeleid. Uit de analyse blijkt dat, alhoewel er de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet in het leefomgevingsbeleid, de uitvoering ervan nog voor een groot deel op gang getrokken moet worden. Het onderzoek naar de betrokkenheid van burgers bij leefomgeving en het beleid toont dat burgers zorg voor de leefomgeving belangrijk vinden, maar ook dat een deel van de burgers zich zorgen maakt over de kosten van het leefomgevingsbeleid.

Verder geeft de vernieuwde Balans-website naast het doelbereik ook aan hoe de indicatoren zich de afgelopen vijf jaar trendmatig hebben ontwikkeld. Als aan een indicator een concreet beleidsdoel gekoppeld is, geeft het PBL op de website de voortgang van het doelbereik weer met een kleurcode (stoplicht-systeem). Daarnaast hebben alle actieve indicatoren ook een trendscore gekregen, en is er voor enkele indicatoren zelfs enkel een trendscore beschikbaar indien er voor de specifieke indicator geen helder gekwantificeerd beleidsdoel voorhanden is. De website wordt steeds bijgewerkt, zodra nieuwe informatie over de indicatoren beschikbaar is.

Sterktes

- De Balans voor de Leefomgeving is een sterk kernproduct van het PBL waarover binnen de organisatie eigenaarschap werd ontwikkeld en dat hen toelaat zich als invloedrijke actor te positioneren in het Nederlandse leefomgevingsbeleid op het vlak van toestandsbeschrijving, beleidsevaluatie, toekomstverkenning en agendering. Het product blijkt dan ook niet enkel beleidsmakers te bereiken, maar werkt ook door tot in andere middens zoals het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.
- De vernieuwde Balans-website voorziet een permanente en doorlopende rapportage over de doelen en indicatoren. Het stoplicht-systeem dat hierbij wordt gehanteerd (cf. MIRA-website), wordt door PBL zelf aangegeven als een sterkte. Daarnaast kan het nieuwe gegeven van een 'trendscores' eveneens inspirerend werken, vooral voor die indicatoren waar geen

⁴⁸ <https://themasites.pbl.nl/balans-leefomgeving/>

— . . .

- 7c

- . . .

- 01

- . . .

Statistiek Vlaanderen

STATISTIEK
VLAANDEREN

De **Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA)** is een entiteit binnen het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, en vormt het coördinerend centrum van het netwerk Statistiek Vlaanderen. De VSA is verantwoordelijk voor (1) de uitwerking en invoering van een openbaar statistiekbeleid bij de Vlaamse overheid; (2) de coördinatie van het netwerk van openbare statistiekproductie, -verspreiding en -analyse in samenspraak met statistiekproducenten in de Vlaamse overheid; (3) de productie en ontsluiting van statistieken en analyses voor een zo breed mogelijke gebruikersbasis. De hoofdstatisticus – momenteel is dit Roeland Beerten – staat aan het hoofd van de VSA.

Het **jaarlijks Vlaams statistisch programma (VSP)** komt tot stand door middel van een iteratief proces tussen RVOS en CVOS. CVOS is verantwoordelijk voor het opstellen en opvolgen van het VSP en legt het na advies van RVOS ter goedkeuring voor aan de Vlaamse regering. Indien CVOS bij de opmaak van het programma afwijkt van bepaalde adviezen gegeven door RVOS, moet dit door hen gemotiveerd worden. Het VSP bevat vier elementen:

- We voegen hier nog aan toe dat er momenteel een wijziging van het decreet wordt voorbereid waarin onder andere voorzien wordt om het jaarlijks Vlaams statistisch programma te vervangen door een meerjarig programma.

In overeenstemming met het principe van gelijke toegang uit de Europese praktijkcode voor statistieken, maakt Statistiek Vlaanderen in een **vaste publicatieagenda** vooraf de tijdstippen bekend waarop de updates van de Vlaamse openbare statistieken gepubliceerd worden. De publicatiedatum van een bepaalde statistiek wordt gekozen door de producerende entiteit en wordt in de weken voorafgaand aan de publicatie definitief bevestigd. Indien de bevestigde datum alsnog wijzigt, wordt de reden van deze wijziging aangegeven (zoals problemen verbonden met het productieproces of met de kwaliteitscontrole). Een uitzondering op het principe van gelijke toegang is de **beperkt voorafgaande toegang** tot de statistieken voor ministers en hun kabinetten, die statistieken soms graag op voorhand raadplegen ter voorbereiding op vragen van de pers. Zij moeten wachten met communicatie over de nieuwe cijfers tot de statistieken gepubliceerd zijn op de website van Statistiek Vlaanderen. De voorafgaande toegang blijft beperkt in de tijd (maximaal 24 uur) en wat betreft het aantal mensen dat voorafgaande toegang heeft. Ook transparantie wordt verzekerd door de lijst van entiteiten en soms zelfs de namen van personen die de cijfers eerder hebben kunnen raadplegen, te publiceren. Indien er toch misbruiken zouden zijn, kan de hoofdstatisticus de voorafgaande toegang ontfeggen.

Types producten en doelgroepen

De primaire focus van Statistiek Vlaanderen is de publicatie van de statistieken op hun **portalsite** waarbij elke statistiek een afzonderlijke webpagina heeft met bijhorende grafieken en uitleg, zijnde statistische duiding. Daarnaast produceert Statistiek Vlaanderen ook **secundaire producten**, namelijk de onderliggende datasets van de verschillende statistieken die als open data beschikbaar worden gemaakt en rapporten die bepaalde statistieken thematisch samenbrengen. Wat betreft de thematische rapporten, beperkt de VSA zich tot de thema's waarover zij expertise en bevoegdheid hebben, namelijk demografie en economie. De rapportage over andere thema's valt immers binnen de bevoegdheid van de betreffende beleidsdomeinen. Omdat Statistiek Vlaanderen deel uitmaakt van het Europees Statistisch Systeem (ESS) is het wel mogelijk dat departementen en agentschappen van andere beleidsdomeinen via het netwerk Statistiek Vlaanderen een **Eurostat grant** kunnen bekomen voor ontwikkeling van nieuwe statistieken.

Aangezien de Vlaamse openbare statistieken via één portaalsite voor iedereen toegankelijk worden gemaakt, heeft Statistiek Vlaanderen een vrij **brede doelgroep** die reikt van burgers, organisaties en bedrijven tot beleidsmakers. Aan de hand van het overleg met de statistiekgebruikers in de RVOS kunnen noden en wensen van verschillende groepen stakeholders in rekening worden genomen. Daarnaast speelt Statistiek Vlaanderen ook actief in op het beleid en de beleidsnoden, zonder aan eigen onafhankelijkheid in te boeten. Zo is er bijvoorbeeld voldoende speelruimte voor Statistiek Vlaanderen om naast een indicator die door de Vlaamse regering werd voorgesteld ook een andere statistische maat van hetzelfde fenomeen te publiceren.

Wetenschappelijke toetsing en kwaliteitsborging

De wetenschappelijke kwaliteit van de statistiekontwikkeling en -productie in Europa en Vlaanderen kan steunen op een uitgebreid **juridisch kader**. Zo bevat de Europese Praktijkcode heel wat principes omtrent kwaliteit die Statistiek Vlaanderen verplicht moet opvolgen; dit zijn onder andere richtlijnen over technische kwaliteit, statistische betrouwbaarheid, coherentie en vergelijkbaarheid doorheen de tijd. Via het Samenwerkingsakkoord werden de principes uit de Praktijkcode toepasselijk gemaakt op alle openbare statistieken geproduceerd door de Vlaamse overheid. Daarnaast zorgt ook de ondertekening van de ‘Vertrouwensverbintenis voor de Statistiek’ ervoor dat de Vlaamse regering de fundamentele principes en hoge kwaliteit van de openbare statistiek expliciet erkent en garandeert. Verder werden de principes van wetenschappelijke kwaliteitsborging door Statistiek Vlaanderen gedetailleerd uitgewerkt in een **protocol** dat de kwaliteitsstandaarden van de Vlaamse openbare statistieken garandeert en op 11 december 2020 door de Vlaamse regering werd goedgekeurd.

Binnen Statistiek Vlaanderen geeft men aan dat voornamelijk het huidige **personeelstekort** (35 personeelsleden bij VSA) een bedreiging vormt voor de toekomstige verzekering van de wetenschappelijke kwaliteit en kwaliteitsverbetering. Een meer gestructureerde samenwerking met de statistiekproducenten in de verschillende departementen en agentschappen met betrekking tot het verhogen van de kwaliteit van databronnen wordt dan ook gezien als een van de eerste prioriteiten.

Onafhankelijkheid en transparantie

Ook wat betreft onafhankelijkheid kan Statistiek Vlaanderen rekenen op een **sterk wetgevend kader** (de Europese Praktijkcode en het decreet Vlaamse openbare statistieken) dat de principes van onafhankelijke statistiekontwikkeling, -productie en -verspreiding voorschrijft. Deze principes werden eveneens geëxpliciteerd in een **protocol** dat de onafhankelijkheid van de Vlaamse openbare statistieken garandeert. Binnen Statistiek Vlaanderen geeft men aan dat deze wetgeving enerzijds kan fungeren als een stok achter de deur in de onderhandelingen met kabinetten en ministers, die

Een mooi voorbeeld hiervan is de vaste publicatieagenda die per statistiek de voorziene publicatiedatum bevat. Aangezien deze **hoge mate van transparantie** vrij nieuw is in Vlaanderen, werd de publicatieagenda in het begin gemengd onthaald door de politiek. Maar nu de agenda eenmaal in werking is, ziet men politiek ook de voordelen hiervan: de vaste publicatiedata brengen immers een zekere rust in het politieke proces en het systeem van voorafgaande toegang verzekert dat kabinetten en ministers zich eveneens voldoende kunnen voorbereiden op debatten en vragen van de pers.

Aangezien Statistiek Vlaanderen een netwerk is van Vlaamse overheidsinstanties die openbare statistieken produceren en publiceren, is stakeholderbetrokkenheid sterk verankerd in de dagelijkse werking van het netwerk. De stakeholders die instaan voor de productie van de statistieken zijn **vertegenwoordigd in CVOS**, terwijl de gebruikers betrokken worden via **vertegenwoordiging in RVOS**. Er zijn eveneens **protocollen** die deze stakeholderbetrokkenheid en organisatorische werking formeel regelen, namelijk een protocol voor het betrekken van gebruikers bij Vlaamse openbare statistieken en een protocol dat het organisatorische kader voor de productie van Vlaamse openbare statistieken vastlegt.

Interne communicatie binnen het netwerk Statistiek Vlaanderen verloopt **gestructureerd** via de werking van CVOS en RVOS.

Opportunities for Flemish environmental reporting

Statistiek Vlaanderen functioneert als een netwerkorganisatie, waarin de VSA een sterk coördinerende rol op zich neemt. De statistiekproducenten binnen de Vlaamse overheid krijgen als

Omwille van de thematisch brede inhoud van het begrip ‘omgeving’, zou de omgevingsrapportage eveneens uitgebouwd kunnen worden als een netwerkorganisatie, waarin VPO een coördinerende rol kan opnemen en de netwerklleden regelmatig samengebracht worden in een overlegorgaan (cf. CVOS). De (eventuele) vraag naar autonomie en speelruimte van de netwerklleden kan ondervangen worden door hen inspraak te geven in de opmaak van inhoudelijke en organisatorische procedures (cf. VSP, protocollen en publicatieagenda).

3. **Futures Wheel:** dit is een veel gebruikte methode bij STOA, waarbij een bepaalde technologische oplossing of ontwikkeling in het midden van de cirkel wordt gezet en je daarrond gaat kijken naar de verschillende impacts van deze technologie. Wanneer de onmiddellijke impacts zijn beschreven en bestudeerd, kan je gaan kijken naar de impacts in de tweede, derde, vierde graad enzoverder. Het doel van deze methode is om zowel de kwantitatieve als kwalitatieve effecten van een technologie of wetenschappelijke ontwikkeling op brede schaal in kaart te brengen.

In de STOA-regels staat vermeld dat STOA-studies worden uitgevoerd als **open wetenschappelijk onderzoek** en niet worden beïnvloed door enig gevestigd belang dat de objectiviteit ervan kan aantasten. De resultaten van de studies worden niet goedgekeurd of aan stemming onderworpen. De resultaten van de STOA-studies weerspiegelen bijgevolg niet noodzakelijkerwijs de visie van de meerderheid in het Europees Parlement. Alle studies die door STOA worden uitgevoerd worden eveneens publiek gepubliceerd via de verschillende kanalen van STOA (website, blogposts, etc.). Een vertegenwoordiger van STOA vult hierbij aan dat onafhankelijkheid in de praktijk eveneens neerkomt op het gebruiken van **informatie uit onafhankelijke bronnen** en het zo onbevooroordeeld onderzoeken van techno-wetenschappelijke ontwikkelingen op een integrale manier (waarbij je de impacts op de maatschappij zo volledig probeert in te schatten). De methoden die hierboven werden geschetst kunnen hiervoor een handig hulpmiddel zijn.

Daarnaast besteedt STOA aandacht aan het betrekken van een **bredere groep van stakeholders** in hun wetenschappelijke analyses. Bij het bestuderen van de impacts van een bepaalde technologische ontwikkeling wordt er bijvoorbeeld gepoogd om alle **'hopes and fears'** op te lijsten van de verschillende stakeholders die een belang hebben bij of een impact kunnen ervaren van de betreffende ontwikkeling. Hierbij wordt er gestreefd naar een goede representatie van de verschillende stakeholders (bijvoorbeeld wat betreft GGO's worden zowel de industrie als anti-GGO organisaties betrokken). Dit maakt het proces zeer interessant, maar ook altijd heel delicaat. Toch benadrukt een vertegenwoordiger van STOA het nut hiervan voor beleidsmakers in kader van het maken van bepaalde beleidsbeslissingen en de communicatie hieromtrent, aangezien zij via stakeholder engagement op voorhand zicht kunnen krijgen op hoe sommige groepen zullen reageren op een bepaalde beleidsbeslissing.

Binnen STOA wordt er veel aandacht besteed aan het kritisch kunnen bekijken van het eigen onderzoekswerk, evenals aan bewustwording over biases en voorafnames die studies kunnen beïnvloeden en aan openheid tegenover collega's die anderen hierop wijzen. Zo gebruikt men bij STOA een aantal **speelse oefeningen** die **openheid en onderling vertrouwen** veronderstellen en gericht zijn op het kritisch kunnen bekijken van eigen activiteiten. Naast het gebruik van interne feedbackloops, doet STOA regelmatig de zogenaamde 'Dailymail-test' waarbij de medewerkers

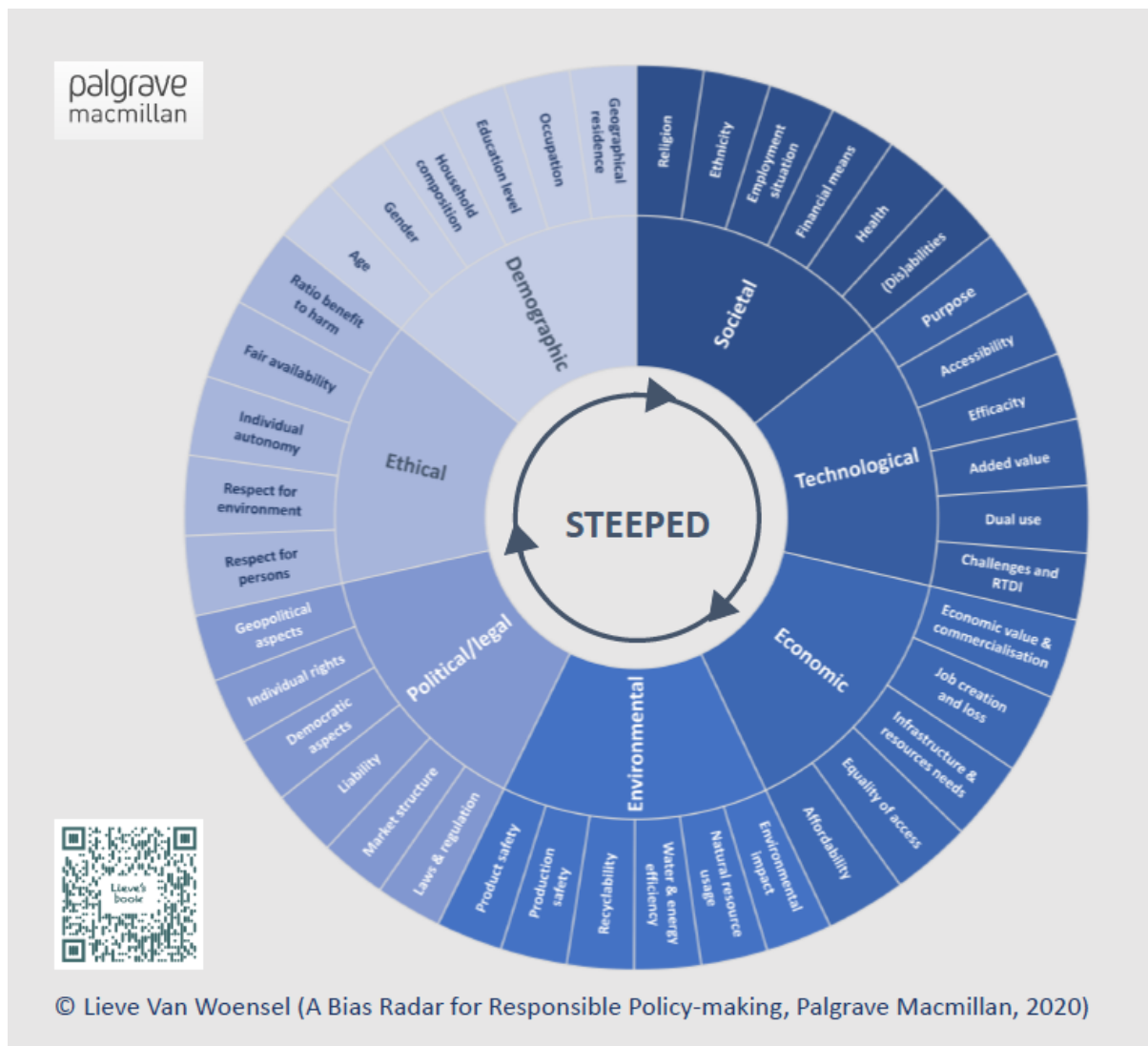
proberen in te schatten wat kranten zouden kunnen schrijven over bepaalde (beleids- of onderzoeks)beslissingen door zelf advocaat van de duivel te spelen. Daarnaast werkt STOA veel met 'what if-vragen' en maken ze hier ook elke maand een publicatie over. Het hanteren van een open blik en onderling vertrouwen tussen de medewerkers zijn noodzakelijk bij het reflecteren over deze what if-scenario's.

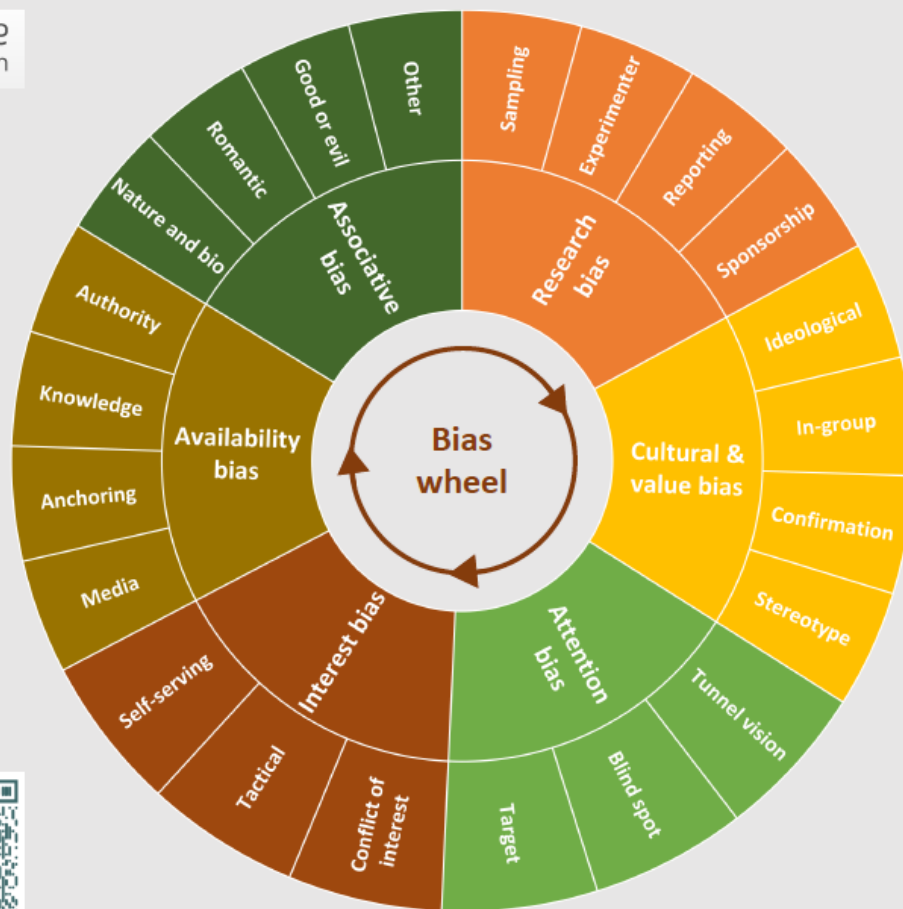
Wat betreft externe communicatie, zet STOA enerzijds in op het gebruik van **sociale media**, zoals Twitter, Facebook en een blogpagina. Anderzijds werkt STOA samen met **wetenschapsjournalisten** door hen cursussen aan te bieden omtrent journalistieke impact en fake news. Verder betaalt STOA ook journalisten om populaire (kranten)artikels te schrijven over de STOA-studies en -onderzoekresultaten.

Opportunities voor Vlaamse omgevingsrapportage

- Invetten op het gebruik van verschillende (sociale) media voor de verspreiding van onderzoeksbevindingen en -inzichten, zoals Twitter, podcasts, YouTube-video's, etc. Er kan eveneens samengewerkt worden met (wetenschaps-)journalisten en de klassieke media, in de vorm van uitbestedingen of via het geven van vormingssessies aan deze doelgroep.
- Naast onafhankelijkheid in positie, ook nadenken over hoe onafhankelijkheid in wetenschappelijke oordeelsvorming vormgegeven kan worden en wat hierbij belangrijke criteria zijn. Het bias wheel zou hierbij een handig hulpmiddel kunnen zijn.
- Een lijst van criteria opstellen op basis waarvan onderzoeksvoorstellen en -vragen van de Vlaamse Regering geëvalueerd kunnen worden.
- Analyses van stakeholderopinionen en -bepommernissen (bijvoorbeeld 'hopes and fears') deel laten uitmaken van de inhoud van de omgevingsrapportage, en in het kader hiervan eventueel participatieve processen organiseren.
- Oprichting van een wetenschappelijke adviesraad (cf. internationale adviesraad STOA) die kan meedenken over de koers van de Vlaamse omgevingsrapportage en over wetenschappelijke kwesties.
- Gebruik maken van laagdrempelige, meer speelse oefeningen om een open organisatiecultuur te bekomen waar collega's in een context van onderling vertrouwen elkaars werk kritisch onder de loep kunnen nemen.
- ...

Bijlagen: STEEPED, Bias Wheel & The Futures Wheel





© Lieve Van Woensel (A Bias Radar for Responsible Policy-making, Palgrave Macmillan, 2020)

Aangezien het jaarlijkse VRIND-rapport thematisch zeer uitgebreide indicatoren en cijferreeksen presenteerde, had het rapport geen specifieke doelgroep voor ogen. Het statistisch cijfermateriaal kon zowel van nut zijn voor beleidsmakers als voor wetenschappers, middenveldorganisaties, bedrijven en de burger.

Zoals eerder aangegeven bracht het VRIND-rapport cijfermateriaal en indicatoren bijeen uit verschillende Vlaamse beleidsdomeinen. Na het schetsen van een algemeen referentiekader van de sociaal-culturele, macro-economische, demografische en institutionele context in Vlaanderen, werden de indicatoren in verschillende clusters (welvaart, welzijn, cultuur en vrije tijd, omgeving) weergegeven. Per cluster werden specifieke thema's (sterk overeenkomend met de verschillende beleidsdomeinen) dan telkens verder verkend en uitgediept.

- Zoals een respondent uit de interviewronde aangaf, was het jaarlijkse VRIND-rapport een toegankelijke en overzichtelijke bron van informatie waarin de lezer gericht cijfermateriaal over Vlaanderen kon raadplegen (met de zekerheid dat het gezochte cijfermateriaal hoogst waarschijnlijk terug te vinden zou zijn in het rapport). De respondent vermeldt hierover verder dat de weergave van het cijfermateriaal in verschillende hoofdstukken (en deelhoofdstukken) handig was om ook meteen het bredere plaatje (de context achter de cijfers) te vatten. De lezer kon daarnaast gemakkelijk 'hoppertje' over verschillende thema's heen, wat maakte dat je ook iets kon opsteken over de andere domeinen in Vlaanderen. Ten laatste drukte de respondent ook een waardering uit tegenover de korte samenvattingen die tussen het cijfermateriaal door werden weergegeven.
- De cijferreeksen en indicatoren werden gepresenteerd aan de hand van duidelijke figuren en tabellen, telkens vergezeld van een woordje uitleg over de cijfers.
- Geïnteresseerde lezers konden de ruwe cijferreeksen en metadata online raadplegen via de website. Dit verhoogt de transparantie van het product.
- ...

- ?

- De Vlaamse omgevingsrapportage kan inzetten op het ontwikkelen van een sterk kernproduct (rapport of website) dat cijfermateriaal en indicatoren over omgeving overzichtelijk en behapbaar weergeeft (cf. MIRA-website), zodat de verschillende doelgroepen meteen weten waar ze terecht kunnen indien ze nood hebben aan bepaalde informatie.

De gepresenteerde indicatoren kunnen, naast ruimte en milieu, uitgebreid worden tot cijfermateriaal van andere beleidsdomeinen die een impact hebben op de omgeving, zoals landbouw, mobiliteit en energie.

...

REFERENCES

- Bijker, W.E., Bal, R., & Hendriks, R. (2009). *The Paradox of Scientific Authority: The Role of Scientific Advice in Democracies*. MIT Press: Cambridge, MA.
- Boezeman, D., Vink, M., & Leroy, P. (2013). The Dutch delta committee as a boundary organization. *Environ. Sci. Policy*, 27, 162-171.
- Cash, D.W., & Moser, S.C. (2000). Linking global and local scales: designing dynamic assessment and management processes. *Global Environ. Change*, 10, 109-120.
- Cash, D.W., & Belloy, P.G. (2020). Salience, Credibility and Legitimacy in a Rapidly Shifting World of Knowledge and Action. *Sustainability*, 12, 7376; doi:10.3390/su12187376.
- Cash, D., Clark, W., Alcock, F., Dickson, N., Eckley, N., & Jäger, J. (2002). Salience, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making. KSG Working Papers Series RWP02-046.
- Cash, D.W., Clark, W.C., Alcock, F., Dickson, N.M., Eckley, N., Guston, D.H., Jäger, J., & Mitchell, R.B. (2003). *Knowledge systems for sustainable development*. *PNAS*, 100 (14), 8086-8091.
- Clark, W.C., Tomich, T.P., van Noordwijk, M., Guston, D., Catacutan, D., Dickson, N.M., & McNie, E. (2011). Boundary work for sustainable development: natural resource management at the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR). Proceedings of the National Academy of Science, <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.0900231108>.
- Clarke, A., & Star, S.L. (2008). The social worlds framework: a theory/methods package. In E.J. Hackett, O. Amsterdamska, M. Lynch, J. Wajcman (Eds.), *The Handbook of Science & Technology Studies*. 3rd ed. MIT Press (pp. 113-137). Cambridge.
- Gieryn, T.F. (1995). Boundaries of science. In S. Jasanoff, G. Markle, J. Petersen, T. Pinch (Eds.), *Handbook of Science and Technology Studies* (pp. 393-443). Sage: Thousand Oaks.
- Gieryn, T.F. (1999). *Cultural Boundaries of Science: Credibility on the Line*. University of Chicago Press: Chicago.
- Graham, A., & Mitchell, C.L. (2016). The role of boundary organizations in climate change adaption from the perspective of municipal practitioners. *Clim. Change*. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-016-1799-6>.
- Gustafsson, K.M. (2019). Learning from the Experiences of the Intergovernmental Panel on Climate Change: Balancing Science and Policy to Enable Trustworthy Knowledge. *Sustainability*, 11, 6533; doi:10.3390/su11236533.
- Gustafsson, K.M., & Lidskog, R. (2018). Boundary organizations and environmental governance: Performance, institutional design, and conceptual development. *Clim. Risk Manag.*, 19, 1-11.

BIJLAGEN

1. RESPONDENTENLIJST

Respondenten van het solo-/duo-/trio-interview	Organisatie(s)	Datum
Pieter Leroy	o.a. Stuurgroep MIRA	3 juni 2021
Roeland Beerten	Statistiek Vlaanderen	8 juni 2021
Lieve Van Woensel	Scientific Foresight Service Unit (STOA)	11 juni 2021
Claire Dupont	o.a. Scientific committee EEA	15 juni 2021
Peter Van Humbeeck & Jan Verheeke	SERV & Minaraad	16 juni 2021
Ellen Fobé	KU Leuven	21 juni 2021
Ilse Loots & Hans Leinfelder	Universiteit Antwerpen & KU Leuven	25 juni 2021
Ed Dammers & Nico Hoogervorst	PBL	25 juni 2021
Koen Carels, Bea Kayaerts & Frank Van Thillo	SALV, SARO & MORA	28 juni 2021
Chris Steenwegen	Vlaams parlements lid (Groen)	28 juni 2021
Kris Verheyen, Anik Schneiders & Wouter Van Reeth	NARA	29 juni 2021
Bernard De Potter, Maurice Hoffmann & Peter Cabus	VMM, INBO & Dep. Omgeving	7 juli 2021
Dirk Van Gijseghem	VLM	14 juli 2021
Ivo Palmers	VPO	14 juli 2021
Bob Van Den Broeck, Victor Dries & Gaëtane Maes	Kabinet Zuhal Demir	Verontschuldigd
Steven Coenegrachts (Open VLD) & Wilfried Vandaele (N-VA)	Vlaamse parlementsleden	Verontschuldigd

2. VRAGENLIJST

WAT (DOELEN EN VERWACHTINGEN)?

Vragen	Opmerkingen
Wat zijn de algemene verwachtingen voor de omgevingsrapportage, op korte en lange termijn, welke rol(len) moet de omgevingsrapportage vervullen?	Algemene vraag als inleiding
Wat is de <u>niche</u> van de omgevingsrapportage t.o.v. andere bestaande rapportages (toestand, evaluatie en toekomstverkenning) binnen en buiten het beleidsdomein? Hierbij aansluitend: kan het een meerwaarde zijn om gezamenlijke rapportages te maken, al dan niet als evenwaardige partners? Zo ja, voor welk type rapportage, hebt u concrete suggesties hiervoor?	
Hoe kunnen de drie decretale taakstellingen van toestandsrapportering, evaluatie, toekomstverkenningen) ingepast worden in deze doelen en verwachtingen? Wat is de rol van de inhoudelijke 'onderdelen' toestandsbeschrijving, beleidsevaluatie en toekomstverkenning in de omgevingsrapportage en hoe verhouden deze drie onderdelen zich tot elkaar?	

VOOR WIE (DOELGROEPEN VRAAGZIJDE) (EN WAT)?

Vragen	Opmerkingen
Welke doelgroepen moet de omgevingsrapportage bedienen? Politici, beleidsmakers (welke beleidsniveaus en -domeinen, strategisch niveau en/of domeinexperten), middenveld, ngo's economische sectoren? Wie zijn de primaire doelgroepen? Zijn er ook 'nieuwe' doelgroepen zoals lokale of bovenlokale overheden, bv. gemeenten die steeds meer taken zullen opnemen en die vaak informatie ontbreken /	Cf. lijst van doelgroepen/gebruikers, incl. nieuwe doelgroepen

HOE ORGANISEREN (RANDVOORWAARDEN EN PROCESSEN)?

Vragen	Opmerkingen
De <u>randvoorwaarden</u> van onafhankelijkheid, wetenschappelijkheid, maatschappelijke inbedding en transparantie zijn van essentieel belang voor de acceptatie en doorwerking van de omgevingsrapportage. Hoe kunnen/moeten de processen van de omgevingsrapportage geregeld worden zodat de verschillende randvoorwaarden vervuld worden?	Voorstel om te vertrekken van de randvoorwaarden uit SERV-advies en zelf interpretatie uitwerken en voorleggen aan respondenten, met de vraag naar aanvullingen en voorbeelden (goed/slecht). PBL hanteert drie vrij algemeen aanvaarde succescriteria voor SOER: relevantie, geloofwaardigheid/wetenschappelijkheid, en legitimiteit (cf: https://www.pbl.nl/over-het-pbl/kwaliteitsborging) en in PBL-rapport 'Kennis met impact' is 'onafhankelijkheid' als vierde criterium toegevoegd. Optie om het grootste deel van de bevraging (over proces?) te structureren rond randvoorwaarden.
Maatschappelijke betrokkenheid: - Wanneer doelgroepen betrekken? In welke fase van het rapportageproces? En wie? - Op welke manier doelgroepen betrekken? - Zijn de vroegere MIRA en RURA procedures en aanpak 'kopieerbaar' om de maatschappelijke en - wetenschappelijke betrokkenheid te garanderen (nl. goede selectie van auteurs en lectoren). - Welke samenwerkingsvormen zijn er nodig/mogelijk?	
Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de resultaten van de omgevingsrapportage geaccepteerd worden en <u>impact</u> hebben (bv. joint fact finding en cocreatie van kennis met betrokken actoren, verschillende visies en wereldbeelden evenwaardig aan bod laten komen, framing problemen). Bij EEA spreken ze van "knowledge co-creation, sharing and use, meaning building and maintaining the networks of people and information systems that form the backbone and sine qua non of our reporting".	
Hoe omgaan met '<u>wickedness</u>' en <u>onzekerheid</u> bij rapportage over complexe problemen waarin multiple actoren een rol te spelen hebben, met diverse beleidsdomeinen betrokken en verschillende bestuurslagen; kortom: de lastigheid van systeemdenken.	
Hoe kan gezorgd worden voor <u>doorwerking</u> van de resultaten van de omgevingsrapportage.	

3. INFORMATIEDOCUMENT GEGEVENSBESCHERMING

Onderzoeksproject: Omgevingsrapportage – Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO)
Informatiedocument: verwerking van persoonsgegevens

Het onderzoeksproject ‘Omgevingsrapportage’ heeft tot doel de afdeling Vlaams Planbureau voor Omgeving (VPO) procesmatig en inhoudelijk te ondersteunen bij de voorbereiding van de opdracht van Omgevingsrapportage. Het onderzoeksteam van Universiteit Antwerpen bezorgt inspiratie voor de omgevingsrapportage door interpretatie en toepassing van gericht literatuuronderzoek over omgevingsrapportages elders en door bevraging van interne en externe stakeholders. In het kader van deze bevraging nodigen wij u uit om deel te nemen aan een interview waarin we peilen naar uw ideeën en verwachtingen omtrent de inhoud en het proces van de omgevingsrapportage. In dit informatiedocument bieden wij u graag duidelijkheid en transparantie over de verwerking van uw persoonsgegevens⁵⁷ en de gegevensbescherming in dit onderzoeksproject.

De **verantwoordelijke onderzoekers**, die in het kader van dit onderzoeksproject uw persoonsgegevens zullen verzamelen en verwerken, zijn Ann Crabbe (ann.crabbe@uantwerpen.be) en Axelle Meyermans (axelle.meyermans@uantwerpen.be), beiden werkzaam als onderzoeker aan de Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen. De **Data Protection Officer** voor de Universiteit Antwerpen is Koen Pepermans (koen.pepermans@uantwerpen.be).

U zal bevraagd worden over de omgevingsrapportage in een interview dat **online** zal plaatsvinden en eveneens **opgenomen zal worden**. De opnames worden bewaard op de beveiligde server(s) van de Universiteit Antwerpen en zijn enkel toegankelijk voor hiervoor vermelde onderzoekers. Indien u deelneemt aan het onderzoek, geeft u impliciet toestemming dat de genoemde onderzoekers de onderzoeksresultaten uit het interview intern mogen verwerken. De opnames worden bewaard tot maximum 5 jaar na afloop van het onderzoeksproject. De opnames dienen als back-up voor de notities van de onderzoekers en zullen niet verder verspreid worden binnen of buiten de organisatie. Naar onze huidige verwachting zal het finale onderzoeksrapport **geen citaten uit de interviews** bevatten. Indien er ter verheldering van de onderzoeksresultaten toch een geanonimiseerd citaat zou moeten worden opgenomen, zullen wij eerst uw **expliciete toestemming** vragen.

Wij verwerken uw persoonsgegevens met een **specifiek verwerkingsdoeleinde**, namelijk in kader van een bevraging van interne en externe stakeholders over de inhoud en het proces van de omgevingsrapportage, met als doel de opdrachtgever in staat te stellen de nodige rapportageprocessen vorm te geven. Daarnaast heeft de verwerking van uw persoonsgegevens verschillende **rechtsgronden**:

- Door deelname aan het onderzoek geeft elke betrokkene expliciet toestemming voor de verwerking van zijn persoonsgegevens, waarbij de betrokkene ten allen tijden recht heeft om zijn toestemming in te trekken.
- Dit onderzoek wordt tevens uitgevoerd in het algemeen belang. Dit wil zeggen dat het onderzoek zal leiden tot een vermeerdering van de kennis en inzicht die de maatschappij (direct of indirect) ten goede komt. De resultaten zullen dan ook publiek kenbaar gemaakt worden.
- De verwerking is ten laatste noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de Universiteit Antwerpen en van de opdrachtgever van het onderzoek, aangezien de

⁵⁷ Persoonsgegevens zijn alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Naast gegevens met voor de hand liggende 'identificatiegegevens', zoals naam en geboortedatum, omvat dit ook genetische, biometrische, locatie en online gegevens die uniek zijn voor een persoon (zoals een e-mailadres of IP-adres). Daarnaast kan ook een combinatie van variabelen ervoor zorgen dat personen geïdentificeerd kunnen worden.

verwerking van persoonsgegevens de onderzoekers in staat stelt de doelstellingen van de gegunde onderzoeksopdracht te behalen.

Ten laatste informeren wij u graag over de **verschillende rechten** die u heeft ten opzichte van uw persoonsgegevens en die u in het kader van dit onderzoeksproject kan uitoefenen:

- Recht op informatie: elke betrokkene wordt op een duidelijke en transparante manier geïnformeerd indien er persoonsgegevens van hem/haar verwerkt worden
- Recht op inzage: een betrokkene mag altijd vragen of er gegevens over hem worden verwerkt, welke gegevens dit zijn, waarom deze worden verwerkt en met wie ze gedeeld worden.
- Recht op correctie: als de gegevens niet correct zijn, mag de betrokkene vragen om deze te corrigeren.
- Recht op gegevenswissing: onder bepaalde omstandigheden (bv. het intrekken van toestemming in het kader van de AVG⁵⁸) heeft de betrokkene het recht om zijn persoonsgegevens te laten wissen. Op dit recht gelden in onderzoeksverband uitzonderingen voor zover het bedoelde recht de verwezenlijking van de doeleinden van die verwerking onmogelijk dreigt te maken of ernstig in het gedrang dreigt te brengen.
- Recht op beperking van de verwerking: de betrokkene mag vragen om te stoppen met de gegevensverwerking.
- Recht op overdraagbaarheid van gegevens: de betrokkene mag vragen om zijn gegevens mee te krijgen, in een gemakkelijk leesbaar en hanteerbaar formaat.
- Recht op het indienen van een klacht bij de toezichthoudende autoriteit: indien de betrokkene van mening is dat zijn privacy niet gerespecteerd werd, mag deze klacht indienen bij de gegevensbeschermingsautoriteit.

Wij danken u alvast voor uw medewerking aan het onderzoeksproject 'Omgevingsrapportage'. Voor verdere vragen en/of opmerkingen in verband met de verwerking van uw persoonsgegevens en gegevensbescherming in kader van dit onderzoek, kan u terecht bij Ann Crabbe (ann.crabbe@uantwerpen.be) en Axelle Meyermans (axelle.meyermans@uantwerpen.be).

⁵⁸ Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) (Engels: General Data Protection Regulation (GDPR))