

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2023

Nr. 125

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT EN VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2023

Hierbij bied ik uw Kamer de evaluatierapporten aan over de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken op het gebied van Natuur & Milieu (hierna WOT-NM) en Visserij Onderzoek (WOT-VO) over de periode 2017–2022. De evaluatieonderzoeken zijn in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) uitgevoerd door de bureaus Dialogic (WOT-NM) en Arcadis (WOT-VO). In deze brief ga ik in op de wettelijke onderzoekstaken en de WOT programma's WOT-NM en WOT-VO. Per WOT-programma beschrijf ik de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de evaluaties en geef ik mijn beleidsreactie. Voor uitgebreidere voorbeelden van WOT-projecten verwijs ik naar het WOT-magazine¹.

Typering wettelijke onderzoekstaken

De wettelijke onderzoekstaken zijn ondergebracht in zes verschillende WOT-programma's, zijnde: «Besmettelijke Dierziekten», «Voedselveiligheid», «Genetische Bronnen», «Natuur en Milieu», «Visserij Onderzoek» en «Economische informatievoorziening». Deze programma's voorzien de overheid van kennis, expertise, methoden, analyses en faciliteiten, die nodig zijn om te voldoen aan haar verplichtingen voor de uitvoering van (inter)nationale wet- en regelgeving en andere overheidstaken van nationaal en/of algemeen belang.

Gegeven het publieke belang van de wettelijke onderzoekstaken, stelt de overheid extra eisen aan de onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en transparantie van de uitvoering van deze taken. Deze eisen zijn in 2001 vastgelegd in het statuut «Wettelijke en Dienstverlenende Taken» (WDT), een overeenkomst tussen LNV en WUR. In 2018 is deze overeenkomst

¹ Raadpleegbaar via <https://magazines.wur.nl/wot-magazine/wot/>.

herzien en vastgelegd in de Overeenkomst Wettelijke Onderzoekstaken. Hiermee zijn de WOT-organen binnen WUR formeel erkend als nationale instellingen voor uitvoering van publieke taken.

Onderdelen van Wageningen Universiteit en Research (WUR) voeren de WOT-programma's uit. Wageningen Environmental Research (WEnR), Wageningen Economic Research (WEcR) en Wageningen Marine Research (WMR) werken aan de wettelijke onderzoekstaken op het gebied van natuur en milieu. Het WOT-VO programma wordt binnen de WUR uitgevoerd door het Centrum voor Visserijonderzoek (CVO). Elk WOT-programma wordt aangestuurd door een Opdrachtgeversoverleg. De leden zijn afkomstig van LNV en, waar relevant, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Zij bepalen de strategie van de WOT en beoordelen de jaarplannen en het jaarverslag. Het Opdrachtgeversoverleg wordt geadviseerd door (een) adviescommissie(s), bestaande uit deskundigen van betrokken ministeries en waar relevant andere partijen als het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Planbureaus en universiteiten.

Omschrijving van WOT-NM en WOT-VO

De WOT-NM zorgt voor informatie in het kader van internationale rapportageverplichtingen zoals: de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), de Conventie inzake Biologische diversiteit (CBD) en de Trilaterale Waddenzee Overeenkomst. Voor het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) zorgt de WOT-NM dat de gegevens verzamelende organisaties goed worden aangestuurd en dat de gegevensverzameling vanuit de WUR wordt opgenomen in het Compendium voor de leefomgeving (CLO). Via de WOT-NM worden de WUR bijdrages aan de periodieke evaluatie van het natuurbeleid (Balans Leefomgeving en Evaluatie Natuurpact) en de Periodieke verkenning van het natuurbeleid (Natuurverkenning) geborgd richting het PBL. De WOT-NM zorgt tevens voor een onderbouwing in cijfers en (tussen)rapportages van verplichtingen die voortvloeien uit de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Meststoffenwet, Besluit gebruik meststoffen (Bgm) en diverse bijbehorende internationale afspraken. Ook worden gegevens over landbouw- en natuurbodems en het gebruik van die bodems geleverd, geactualiseerd en geborgd vanuit de WOT-NM voor de Basisregistratie Ondergrond.

In het kader van de WOT-VO worden internationale data over de zeevisserij (visbestanden en aquatische ecosystemen) en nationale data over de binnenvisserij (incl. Aalvisserij, schelpdiervisserij en recreatieve visserij op kabeljauw, haaien en aal) verzameld en vastgelegd. Op basis hiervan worden de Ministeries van LNV en IenW, de Europese Unie en Regional Fisheries Management Organizations (RFMO's) geadviseerd over het beheer van de visserij op zee, kust en binnenwateren. Vanuit de WOT-VO wordt informatie gepresenteerd en beschikbaar gesteld uit het programma aan wetenschappelijk organisaties, universiteiten, onderzoeksinstellingen, adviescomités, stakeholders en sectoren ten behoeve van het publiek debat en verder wetenschappelijk onderzoek.

Conclusies en aanbevelingen evaluatierapporten

De centrale vraag van de door Dialogic en Arcadis uitgevoerde evaluaties is of er sprake is van een doeltreffende, doelmatige en toekomstbestendige uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken overeenkomstig de eisen van de Overeenkomst Wettelijke Onderzoekstaken en de uitvoeringsovereenkomsten (UO) van de WOT-programma's. De conclusies van Dialogic en Arcadis over de twee evaluaties zijn, over het algemeen,

positief. Er is sprake van een efficiënte en effectieve opzet en uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken. De onderzoekers doen ook nog enkele aanbevelingen ter verbetering van beide WOT programma's.

WOT Natuur & Milieu

Dialogic geeft aan dat de WOT-NM doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd. De evaluator wijst op de toegenomen en toenemende belangstelling van politiek en maatschappij op de thema's natuur en milieu. Daarbij kan het waardevol zijn in te zetten op het betrekken van een breder publiek en hen te informeren over de resultaten van de WOT-NM. Daarnaast kunnen onderzoekers, die voor de WOT-NM werkzaamheden uitvoeren, worden ondersteund bij het omgaan met de toegenomen belangstelling. De rapportageverplichting van de overheid op het gebied van natuur en milieu is de afgelopen jaren toegenomen en zal nog verder toenemen. Denk aan de stikstofrapportages voortkomend uit de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) en de evaluatierapportages van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Door de evaluator wordt aangeraden een beslissing te nemen over het opnemen van deze rapportageverplichtingen in de WOT-NM.

Dialogic concludeert dat «de kwaliteit van de data vanuit enkele Natura 2000-gebieden [...] waar de provincie de beheerautoriteit is, wisselt.» Daarnaast is in de dataverzameling voor de vogelrichtlijn- (VR) en habitatrictlijn- (HR) rapportages sprake van een mismatch tussen formats die bruikbaar zijn voor onderzoekers van WR en formats waarin data door soortenorganisaties worden aangeleverd. Verder raadt Dialogic aan WOT-overkoepelende indicatoren op te stellen die sturingsinformatie geven over de werking en impact van de WOT-NM. Wageningen Research (WR) wordt aangeraden binnen de interne netwerkconstructie strakker te sturen op de beschikbaarheid van haar onderzoekers voor het uitvoeren van taken voor de WOT-NM. Ten slotte wijst Dialogic op het ontbreken van een datastrategie voor de WOT-NM bij WR.

WOT Visserij onderzoek

Arcadis geeft aan dat het WOT-VO programma door CVO kwalitatief goed, doeltreffend en doelmatig wordt uitvoert, waardoor de wettelijk vastgestelde doelen uit de kennisopgaven worden behaald. Een integraal en meerjarig kostenoverzicht van de inhuur van schepen bij de Rijksrederij en de gemaakte beleidskosten (LNV, RVO, NVWA), zou volgens de onderzoekers een completere analyse van de doelmatigheid en efficiency van het gehele WOT-VO programma mogelijk maken. Op hoofdlijnen is het programma WOT-VO toekomstbestendig, wel worden een aantal punten benoemd die aandacht verdienen: het borgen van voldoende capaciteit bij onderzoekers en de rederij alsook goed afgebakende financiële kaders, voldoende financiële middelen en governance, vanuit LNV. Inspelen op aankomende ontwikkelingen zoals de toenemende focus op biodiversiteit en ecosystemen kunnen leiden tot een wijziging van de scope van het WOT-VO Het meenemen van de Veranderende kennisvragen vanuit Europa zijn ook belangrijk voor de toekomstbestendigheid van de WOT-VO.

De afgelopen jaren was LNV voor de programmasturing van de WOT-VO volgens de onderzoekers sterk afhankelijk van CVO. De onderzoekers adviseren om de aandacht vanuit LNV voor governance en sturing van het WOT-VO-programma te versterken en conform de uitvoeringsovereenkomst te handelen. De governance kan worden verbeterd door de betrokkenheid en sturing door het Opdrachtgeversoverleg te vergroten. Het wordt aanbevolen om de WOT-VO visie in het OO aan te scherpen, te

voorzien van een doel en een afwegingskader en de vigerende versie vast te stellen. Daarmee ontstaat een visie die richting geeft bij het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten. De evaluatie laat zien dat de besluitvorming in het OO en de AC niet altijd expliciet wordt vastgelegd. Het is hierdoor lastig het proces van besluitvorming te volgen. Arcadis adviseert om striktere invulling te geven aan de bepalingen uit de uitvoeringsovereenkomst en werkafspraken en deze waar nodig aan te vullen. Het borgen van de uitvoering van de aanbevelingen die LNV wil doorvoeren in het interne operationele beleid (jaarcycli) van LNV blijft volgens de onderzoekers een aandachtspunt.

Arcadis beveelt ook aan om de sturing op besteding van het Kennisbasis-budget in relatie tot het belang voor de WOT-VO te verbeteren en de omvang van budgetten voor de Kennisbasis WOT-VO op basis van een overzicht in toekomstige ontwikkelingen te beoordelen en te heroverwegen. Tijdens de evaluatie hebben meerdere betrokkenen van WMR en CVO aangegeven dat er binnen de kennisbasis te weinig middelen beschikbaar zijn om experimentele onderzoeksmethoden te ontwikkelen en op wetenschappelijk niveau te publiceren.

Als laatste adviseert Arcadis om te overwegen om de looptijden van uitvoeringsovereenkomst en Nederlandse datacollectieprogramma voor de EU met elkaar in lijn te brengen.

Als onderdeel van de evaluatie van de WOT-VO is Arcadis gevraagd om indicatoren te definiëren die gebruikt kunnen worden om beter zicht te krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de WOT-VO. Arcadis geeft aan dat indicatoren moeilijk te definiëren zijn vanwege lastige directe koppeling tussen het WOT-VO programma en de beleidsdoelen voor visbestanden en visserij. Het meest haalbaar lijken indicatoren die gaan over data (conformiteit, volledigheid, kwaliteit, tijdigheid, bruikbaarheid, tevredenheid).

Beleidsreactie

Ik ben over het geheel genomen tevreden over de uitkomsten van de evaluaties. Het beeld uit de rapporten is positief over de opzet en uitvoering van de onderzochte wettelijke onderzoekstaken. De aanbevelingen zal ik grotendeels overnemen. Voor de WOT-NM zal er in de komende maanden aan een nieuwe uitvoeringsovereenkomst worden gewerkt die in 2024 in zal gaan. Voor de WOT-VO heb ik ervoor gekozen om de uitvoeringsovereenkomst nog een jaar te verlengen, de nieuwe uitvoeringsovereenkomst zal hierdoor in 2025 ingaan. Bij de invulling van deze nieuwe uitvoeringsovereenkomsten worden de conclusies en aanbevelingen van Dialogic en Arcadis meegenomen. WOT-breed wordt er gewerkt aan meerjarig programmeren en dat vindt zijn beslag in de volgende Uitvoerings Overeenkomst van VOT-NM en WOT-VO.

Met betrekking tot de aanbevelingen voor indicatoren rond de werking en impact van de WOT-NM en WOT-VO, worden lessen getrokken uit de ervaringen met het WOT-programma Voedselveiligheid (WOT-VV). Voor dit WOT-programma zijn in 2022 indicatoren opgesteld en toegepast bij het jaarverslag. In 2023 wordt verkend welke indicatoren een goede weerspiegeling geven van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het WOT-VV programma en of dit werkbaar is. De resultaten van die verkenning worden toegepast bij het bepalen van geschikte indicatoren voor de WOT-NM en WOT-VO.

De evaluator doet aanbevelingen om in te spelen en voor te bereiden op de toegenomen en toenemende maatschappelijke belangstelling op de thema's natuur en milieu. Alle onderzoeksresultaten worden reeds gepubliceerd in wetenschappelijke rapportages. Regelmatig wordt de afweging gemaakt of bredere publicatie en/of presentatie van resultaten nuttig en gewenst is. Er wordt extra ingezet op ondersteuning van onderzoekers bij het omgaan met de toegenomen maatschappelijke belangstelling en er worden scherpere afwegingen gemaakt of het maken van publieksvriendelijke publicaties nodig of gewenst is. De bestaande communicatieafspraken tussen WR en LNV staan hierbij centraal.

Er wordt aanbevolen een beslissing te nemen over het opnemen van de rapportageverplichtingen voortkomend uit de Wsn en de evaluatierapportages van het NPLG. Wettelijke onderzoekstaken worden doorgaans opgenomen in een WOT-programma. De structuur rond de rapportageverplichtingen voor de monitoring en evaluatie van de Wsn is de afgelopen jaren opgezet, samen met RIVM, WR en PBL. Door de politieke actualiteit is het eerste jaar gekozen om de WR-activiteiten voor deze rapportageverplichtingen nog niet in het WOT-programma op te nemen. Samen met de betrokken partijen wordt onderzocht of het gewenst is dit in de komende jaren wel te organiseren.

De evaluator wijst op de kwaliteit van de door de verschillende provincies aangeleverde data. Dit is een terecht aandachtspunt. Sinds de evaluatie is de samenwerking met de provincies geïntensiveerd. Er wordt al samengewerkt met provincies in de gezamenlijke Stuurgroep Natuurmonitoring. Samen met provincies wordt, in het kader van het Uitvoeringsprogramma natuur, een ontwikkeltraject ingegaan waarin wordt verkend wat nodig is om de huidige meetnetten van natuurmonitoring uit te breiden en geschikt te maken voor het monitoren van effect en doelbereik van natuurherstelmaatregelen op gebiedsniveau (zie ook Kamerstuk 33 576, nr. 271, verzonden op 7 juni 2022), daarmee wordt getracht de dataverzameling te stroomlijnen. WR zet zich, samen met de soortenorganisaties, in om de datalevering en verstrekte formats daaromtrent te verbeteren. De door de evaluator aangehaalde netwerkconstructie staat centraal in het goed functioneren van de WOT-NM en wordt zelden als probleem gezien. Wel zal door WR het WOT-statuuut beter benut worden om in noodgevallen capaciteit van onderzoekers te eisen. Tevens stelt WR een organisatie brede datastrategie op. De WOT-NM wordt daar ook in opgenomen.

WOT-VO

De evaluator noemt enkele aandachtspunten om de toekomstbestendigheid van de WOT-VO te borgen. Aan de toekomstgerichtheid hecht ik grote waarde en het OO houdt deze ontwikkelingen samen met CVO nauwlettend in de gaten. Ik ben van mening dat de capaciteit van de onderzoekers door LNV voldoende is geborgd via afspraken met de WUR via de TO2 regeling. Datzelfde geldt ook voor de capaciteit van schepen en bemanning van de rijks rederij, die in afspraken tussen LNV en I&W is geborgd.

De door de onderzoekers benoemde internationale ontwikkelingen die de scope van onderzoek en kennisvragen kunnen beïnvloeden, worden net als andere ontwikkelingen zoals de uitrol van wind op zee en de huidige saneringen binnen de visserijsector, nauwlettend in de gaten gehouden. Om op deze veranderingen in te kunnen spelen is ervoor gekozen om de huidige uitvoeringsovereenkomst van 2018–2022 die tot 2024 was verlengd met nog een extra jaar te verlengen. Dit heeft geen gevolgen

voor de uitvoering van de WOT-VO, maar biedt de mogelijkheid om aankomende veranderingen in de nieuwe UO op te nemen. Een bijkomend voordeel is dat dit de grootste kans biedt om de UO gelijk te trekken met de looptijd van het Nederlandse datacollectieprogramma voor de EU.

Naar aanleiding van de aanbevelingen over de governance zet LNV in op betere sturing en governance vanuit LNV op het WOT-VO programma. De aanbeveling over het actualiseren van de visie, het stellen van duidelijke doelen en het updaten van het afwegingskader worden daarom overgenomen. Het OO hecht veel waarde aan transparantie van besluitvorming, werkplannen en jaarrapportages en zal extra aandacht besteden aan het correct vastleggen daarvan. Met betrekking tot de doelmatigheid van het WOT-VO programma sluit ik aan bij een breder lopend traject waarin onderzocht wordt hoe we de doelmatigheid van de WOT-systematiek (in brede zin) beter inzichtelijk kunnen maken. Over de sturing van de Kennisbasis ben ik van mening dat dit een taak van CVO is en niet van LNV. Mochten de budgetten voor de Kennisbasis inderdaad niet toereikend zijn, dan kan CVO dit bij WR via de daarvoor bestemde route aangeven.

Tot slot

De WOT-programma's worden elke vijf jaar door een extern bureau geëvalueerd. In 2027 vinden de nieuwe evaluaties van de twee WOT-programma's plaats.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink