

dialogic
innovatie • interactie

Evaluatie van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT N&M)

In opdracht van:
Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Publicatienummer:
2022.036-2230

Datum:
Utrecht, 24 oktober 2022

Auteurs:
Frank Bongers
Roger Dijkmans (VITO)
Tessel Blom
Tineke van Mourik
Femke van Wijk

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 3

1 Inleiding 8

1.1 Aanleiding van de evaluatie 8

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en hypothesen 9

1.3 Aanpak van de evaluatie 10

1.4 Leeswijzer 10

2 Beschrijving WOT N&M 11

2.1 Beleidstheorie en indicatoren WOT N&M 11

2.2 Doel van en taken binnen de WOT N&M 14

2.3 Betrokken actoren bij en aansturing van de WOT N&M 16

2.4 Financiering van de WOT N&M 19

2.5 Tijdlijn WOT N&M 20

3 Doeltreffendheid van de WOT N&M 21

3.1 Doeltreffendheid (en impact) van de WOT N&M 21

3.2 Opvolging van aanbevelingen uit de vorige evaluatie 25

3.3 Indicatoren om doeltreffendheid (en impact) te meten 26

4 Doelmatigheid van de WOT N&M 29

4.1 Oordeel over verhouding tussen middelen en taken 29

4.2 Doelmatigheid van de aansturing en (organisatie van) de uitvoering 30

4.3 Datastrategie 32

5 (Toekomstige) ontwikkelingen 34

5.1 Maatschappij, beleid en technologie veranderen 34

5.2 Reflectie op ontwikkelingen 36

6 Conclusies, hypothesen en aanbevelingen 38

6.1 Conclusies 38

6.2 Hypothesen 40

6.3 Aanbevelingen 41

Bijlage 1. Onderzoeksvragen 43

Bijlage 2. Interviewrespondenten 44

Managementsamenvatting

Achtergrond van de evaluatie

Middels de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT N&M) worden het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voorzien van natuur- en milieugegevens, adviezen, analyses en evaluaties. Het doel van de WOT N&M is om deze gegevens aan te dragen aan LNV zodat LNV en de daaronder ressorterende diensten in staat zijn om:

1. (Inter)nationale wet- en regelgeving uit te voeren.
2. Verplichtingen uit te voeren die voortkomen uit (inter)nationale verdragen.
3. Overheidstaken uit te voeren die van nationaal/internationaal belang zijn.

Iedere vijf jaar wordt er voor het uitvoeren van de taken een uitvoeringsovereenkomst opgesteld tussen LNV en Wageningen Research (WR), waarmee dit beleid voor vijf jaar wordt vastgesteld. In deze overeenkomst worden ook afspraken gemaakt over het budget van de WOT N&M. Het budget dat WR in de afgelopen jaren ontving vanuit LNV voor de uitvoering van de WOT N&M, varieerde volgens de beschikkingen voor de subsidie van WR van €8,3 miljoen voor 2019 tot €8,9 miljoen in 2022. In het laatste jaar van de looptijd van de uitvoeringsovereenkomst vindt telkens een evaluatie plaats. De resultaten daarvan worden gebruikt voor het opstellen van een nieuwe uitvoeringsovereenkomst.

Doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak van de evaluatie

De doelstelling van de deze evaluatie luidt als volgt: Het uitvoeren van een **ex-post** en **ex-ante evaluatie** van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het WOT-programma N&M over de periode 2017–2022 (ex-post deel) en de looptijd van de nieuwe overeenkomst (ex-ante deel; tot aan 2027).

Tegen deze achtergrond zijn **onderzoeksvragen** geformuleerd over de volgende onderwerpen:

- Doeltreffendheid van de WOT N&M (doelbereiking, kwaliteit dataverzameling, nakomen wettelijke kaders, interactie, opdrachtgeverschap, opvolging vorige evaluatie).
- Doelmatigheid van de WOT N&M (kostenefficiëntie, transparantie inzet van middelen, vergelijking met andere landen).
- Toekomst van de WOT N&M (toekomstbestendigheid, indicatoren, implementatie van aanbevelingen).

De aanpak van deze evaluatie bestond voornamelijk uit **deskresearch** en **interviews** met vertegenwoordigers van WR, LNV, PBL, soortenorganisaties, de Europese Commissie en buitenlandse organisaties die vergelijkbare taken uitvoeren en experts. In 18 interviews hebben we 25 personen gesproken.

De WOT N&M is op verzoek van LNV geëvalueerd door Dialogic in samenwerking met de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO). In dit voorliggende evaluatierapport worden de doeltreffendheid en doelmatigheid (conform bovengenoemde doelstelling) en de toekomst van de WOT N&M besproken. De evaluatie is uitgevoerd in de periode mei 2022 – september 2022.

Conclusies over de doeltreffendheid van de WOT N&M

1. Het programma WOT N&M kent een volledige en consistente beleidstheorie die volgens ons bijdraagt aan een grotere kans op doelbereiking (en impact).

2. Het programma WOT N&M slaagt er in om LNV en PBL te voorzien in noodzakelijke natuur- en milieugegevens, analyses en adviezen voor het onderbouwen van het beleid en het opstellen van evaluatie-, monitoring- en adviesrapporten (ook in het kader van internationale verplichtingen). De WOT N&M is daarmee te kwalificeren als een doeltreffend programma in de periode 2018 - 2021.

3. Het programma WOT N&M kent enkele kleine problemen die van invloed zijn op doelbereiking, zoals vertragingen in enkele WOT N&M-projecten (door de coronacrisis, personeelswisselingen, doelverschuiving, latere oplevering van gegevens). Dit heeft nergens tot fundamentele problemen geleid.

4. Het programma WOT N&M levert resultaten op waarover opdrachtgevers PBL/LNV tevreden zijn. De samenwerking tussen PBL/LNV en Wageningen Research (WR) is goed. Afspraken worden nagekomen en de kwaliteit van de resultaten wordt als goed bestempeld.

5. Het programma WOT N&M levert de gevraagde informatie (= bewerkte en geïnterpreteerde data) voor rapportages aan de Europese Commissie. De inzet van Nederland is in vergelijking met andere landen goed. De kwaliteit van de data vanuit enkele Natura 2000-gebieden (de habitattypenkaarten en de kwaliteit van de habitattypen) waar de provincie beheerautoriteit is, wisselt.

6. De maatschappelijke en politieke dynamiek kan ertoe leiden dat er een nieuwe kennisbehoefte ontstaat waarbij verondersteld wordt dat de WOT N&M daarin kan voorzien. Het voorzien in deze specifieke en nieuwe kennisbehoefte maakt vaak geen onderdeel uit van de huidige overeenkomst. Dit maakt de huidige doeltreffendheid feitelijk niet minder, maar er ontstaat een risico dat de WOT N&M onterecht geassocieerd wordt met het gebrek aan deze gegevens (en dus als niet doeltreffend wordt gepercipieerd).

7. Het programma WOT N&M verbreedt haar impact doordat er toenemende raakvlakken zijn met andere beleidsterreinen, provincies betrokken zijn en de publieke belangstelling voor (het monitoren van) natuur en biodiversiteit groeit.

8. Het programma WOT N&M is er in geslaagd om de meeste aanbevelingen uit de vorige evaluatie (2017) te implementeren. Het scherper sturen op doelmatigheid vanuit het Opdrachtgeversoverleg blijft een lastige uitdaging vanwege het gebrek aan goede indicatoren en referentiecijfers.

9. Het programma WOT N&M wordt buiten de projectadministratie en jaarverslaglegging niet gemonitord aan de hand van een set van indicatoren. Er bestaat onder betrokkenen weinig steun voor een informatiesysteem met indicatoren om de uitvoering en resultaten van de WOT N&M bij te houden en op te volgen.

Conclusies over de doelmatigheid van de WOT N&M

10. Het programma WOT N&M wordt volgens ons doelmatig uitgevoerd (ondanks de uitdaging deze volledig in kaart te brengen) waarbij er een gezonde verhouding bestaat tussen de middelen en de taken. Nu wordt budgettaire krapte opgelost door (extra) prioritering van taken of door het regelen van extra budget.

11. Het programma WOT N&M heeft een goede basis in de vorm van uitvoerings- en samenwerkingsovereenkomsten. De aansturings- en verantwoordingslijnen, die na de vorige evaluatie zijn verbeterd (o.a. gedelegeerd opdrachtgeverschap PBL), functioneren goed.

12. Het programma WOT N&M is binnen WR goed georganiseerd met een eigen programmamanager en -bureau die medewerkers en expertise betrekken uit meerdere WR-instituten. Daarbij spelen soms wel capaciteits- en prioriteitsproblemen die doorgaans opgelost worden. Vanwege de interne netwerkconstructie moeten (prioritaire) WOT-taken toch concurreren met andere taken.

13. Het programma WOT N&M is als WOT een van de wijzen waarop WUR-onderzoek wordt gefinancierd door LNV. Elke financieringsstroom komt met eigen kennisvragen. Deze variatie biedt de flexibiliteit om bij een overvraag van de WOT N&M uit te wijken naar bijvoorbeeld het Beleidsondersteunend onderzoek. Voorts is er een afwegingskader dat helpt te bepalen of een (nieuwe) activiteit on de WOT N&M past.

14. Het programma WOT N&M sloot vanuit PBL en WR niet goed op elkaar aan. Beide organisaties hielden een verschillende planning aan voor het opstellen van een werkprogramma. Dit knelpunt is gesignaleerd en door PBL adequaat opgelost middels een aanpassing van de werkprocessen.

15. Het programma WOT N&M heeft te maken met een steeds grotere hoeveelheid data door de groeiende digitale technologieën en connectiviteit. WR beschikt echter nog niet over een uitgekristalliseerde strategie hoe met deze data om te gaan (bijv. gebruik door derden).

Conclusies over (toekomstige) ontwikkelingen

16. Het programma WOT N&M wordt uitgevoerd in een toenemende dynamische omgeving waar verschillende ontwikkelingen een (andere) bijdrage van het programma kunnen vergen:

    a. Toenemende verwevenheid van het natuur- en milieubeleid met andere maatschappelijke vraagstukken en beleidsdossiers. Dit vraagt vanuit het beleid een meer integrale benadering hetgeen van invloed kan zijn op het soort gegevens dat verzameld moet worden binnen de WOT N&M.

    b. Toenemende maatschappelijke betrokkenheid en discussie over (de kwaliteit) van de natuur en de biodiversiteit. Dit noopt de opdrachtgevers, uitvoerders en gebruikers tot nog meer responsiviteit en openheid over het gebruik van wetenschappelijke modellen en meetmethoden.

    c. De Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) verplicht tot het opstellen van rapportages. Een deel van de gegevensverzameling voor deze rapportages is nog niet belegd. Het kan zijn dat gekozen wordt dit te beleggen bij de WOT N&M en hierdoor het takenpakket groter wordt.

    d. Het gebiedsgericht werken in het natuur- en milieubeleid betekent dat provincies een grotere rol krijgen. Zij gaan gebiedsprogramma's in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) opstellen waardoor zij meer gegevens aan zullen gaan leveren die aan moeten sluiten bij bestaande monitoring.

    e. Digitale connectiviteit en technologische innovaties leiden tot meer datastromen en nieuwe mogelijkheden om gegevens te verzamelen. De (toekomstige) omgang met data vergt mogelijk een aangepaste datastrategie binnen LNV/PBL en/of WR/WOT N&M.

f. Het meten van (de impact van) klimaatverandering (met alle gevolgen voor natuur en milieu; van verdroging tot en met verlies aan biodiversiteit) en de omgang met deze verandering vergt mogelijk nieuwe data en modellen waar de WOT N&M in zou kunnen voorzien.

17. Het programma WOT N&M is wat betreft inrichting en uitvoering voldoende toegerust om toekomstige ontwikkelingen te absorberen, en is daarmee te kwalificeren als toekomstbestendig. De huidige kaders (aansturing en uitvoering) bieden voldoende mogelijkheden om op deze ontwikkelingen te anticiperen. Dat vraagt wel aanvullende inspanningen op het vlak van het koppelen met andere dossiers, het verbreden van het relatiebeheer, het vergroten van de transparantie, de omgang van de grote hoeveelheid (nieuwe) data en het inzetten van innovaties.

Aanbevelingen aan opdrachtgevers LNV/PBL en aan WR samen

1. Investeer vanuit LNV en vanuit WR in de werkrelatie met de provincies, bijvoorbeeld om te stimuleren dat gegevens over bijvoorbeeld Natura 2000-gebieden en gebiedsgericht werken, uniform en op tijd opgeleverd worden.

2. Communiceer vanuit LNV en WR richting de politiek en het breder publiek nog duidelijker welke (type van) gegevens via de WOT N&M worden verzameld en ontsloten (en hoe) en welke niet.

3. Ga na of als gevolg van de groeiende maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en biodiversiteit er vanuit LNV/PBL en WR meer aandacht gegeven moet worden aan het betrekken en informeren van een bredere groep van organisaties (dan de 'usual suspects') rondom de WOT N&M (en de rapportages die daaruit voortkomen).

Aanbevelingen aan opdrachtgevers LNV/PBL

4. Ga na of er een politieke, beleidsmatige of maatschappelijke behoefte bestaat aan rapportages en gegevens waarin nu niet goed wordt voorzien, en waarin de WOT N&M een rol zou kunnen spelen (eventueel middels een uitbreiding van het takenpakket).

5. Kies enkele WOT-overkoepelende indicatoren die sturingsinformatie geven over de werking en impact van de WOT N&M (bijv. klanttevredenheid, gebruik van WOT N&M-producten door derden). Deze indicatoren zijn in lijn met indicatoren die in andere WOT-programma's worden gebruikt. Let daarbij op dat louter kwantitatieve indicatoren geen compleet beeld geven. Het gaat ook om de verhalen achter de cijfers.

6. Neem een besluit of het programma WOT N&M uitgebreid wordt met (nieuwe) rapportageverplichtingen die voortkomen uit de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Dit vergt mogelijk extra budget voor de uitvoering van de WOT N&M.

Aanbevelingen aan WR

7. Ontwikkel een datastrategie voor de WOT N&M en stem deze strategie af met LNV/PBL.

8. Maak betere afspraken met soortenorganisaties over de wijze waarop (bron)gegevens aangeleverd worden (niet alleen als PDF).

9. Probeer strakker te sturen op de beschikbaarheid van WR-medewerkers die vanwege de interne netwerkconstructie niet volledig toegewijd kunnen zijn aan de WOT N&M en ook andere taken moeten uitvoeren.
10. Bereid onderzoekers blijvend voor op de groeiende maatschappelijke belangstelling voor resultaten die voortkomen uit WOT N&M-projecten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van de evaluatie

De kwaliteit van onze natuur en leefomgeving staat in de maatschappij meer dan ooit in de belangstelling, maar staat ook in toenemende mate onder druk.[1] Dit vergroot het belang van het beschermen van de natuur. Wetenschappelijk onderzoek ligt hierbij aan de basis. Tegelijkertijd staat gevestigde kennis in toenemende mate onder druk door de overvloed van informatie die beschikbaar is.[2] Eén van de bronnen die de overheid heeft in het kader van natuur en milieu is het onderzoek vanuit de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT N&M).[3] Middels de WOT N&M worden het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voorzien van natuur- en milieugegevens, adviezen, analyses en evaluaties. Het doel van de WOT N&M is om deze gegevens aan te dragen aan LNV zodat LNV en de daaronder ressorterende diensten in staat zijn om:

1. (Inter)nationale wet- en regelgeving uit te voeren.
2. Verplichtingen uit te voeren die voortkomen uit (inter)nationale verdragen.
3. Overheidstaken uit te voeren die van nationaal/internationaal belang zijn.

Zo draagt de WOT N&M bij aan een goede informatievoorziening voor het versterken van de kwaliteit van de Nederlandse natuur, agromilieu en leefomgeving. Het gaat bijvoorbeeld om het monitoren van bepaalde diersoorten, de periodieke evaluatie van natuurbeleid, de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en activiteiten op het gebied van Agromilieu. Een meer uitgebreide weergave van de activiteiten en output van de WOT N&M volgt in hoofdstuk 2.

Iedere vijf jaar wordt er voor het uitvoeren van de taken een uitvoeringsovereenkomst opgesteld tussen LNV en Wageningen Research (WR), waarmee dit beleid voor vijf jaar wordt vastgesteld. In deze overeenkomst worden ook afspraken gemaakt over het budget van de WOT N&M. Het budget dat WR in de afgelopen jaren ontving vanuit LNV voor de uitvoering van de WOT N&M, varieerde volgens de beschikkingen voor de subsidie van Wageningen Research van €8,3 miljoen voor 2019 tot €8,9 miljoen in 2022. In het laatste jaar van de looptijd van de uitvoeringsovereenkomst vindt telkens een evaluatie plaats.[4] De resultaten daarvan worden gebruikt voor het opstellen van een nieuwe uitvoeringsovereenkomst.

De WOT N&M is op verzoek van LNV geëvalueerd door Dialogic in samenwerking met de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO). In dit voorliggende

---

[1] Zie bijvoorbeeld de rapporten van de IPCC.

[2] Zie ook paragraaf 2.5.

[3] Een wettelijke onderzoekstaak betreft een niet-economische dienst van algemeen belang in de vorm van onderzoek, advisering of inzet van onderzoeksfaciliteiten, onlosmakelijk verbonden met de uitoefening van taken, met inbegrip van de uitoefening van openbaar gezag, door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, andere Ministers die het aangaan of instellingen of organen van de Europese Unie, opgenomen in bijlage 1 van de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek en ingericht en gefinancierd overeenkomstig de aanwijzingen en vergoedingen die door de Minister worden vastgesteld overeenkomstig de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek (wetten.nl – Regeling – Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek – BWBR0040605).

[4] De laatste evaluatie is afgerond in 2017: Auditdienst Rijk (2017), Onderzoeksrapport Evaluatie WOT Natuur en Milieu, Den Haag.

evaluatierapport worden de doeltreffendheid en doelmatigheid (conform bovengenoemde doelstelling) en de toekomst van de WOT N&M besproken.

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en hypothesen

De **doelstelling** van de deze evaluatie luidt als volgt:

Het uitvoeren van een **ex-post** en **ex-ante evaluatie** van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het WOT-programma N&M over de periode 2017–2022 (ex-post deel) en de looptijd van de nieuwe overeenkomst (ex-ante deel; tot aan 2027).

De evaluatie geeft ook aandacht aan:

- Implementatie in Nederland van wetgeving inzake natuur en milieu (en dat in vergelijking met andere landen).
- Toekomstbestendigheid van het programma WOT N&M.
- Onafhankelijkheid van de uitvoering.
- Rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen opdrachtgevers, uitvoerder en eindgebruiker.
- Samenwerking met (inter)nationale partijen.

Tegen deze achtergrond zijn **onderzoeksvragen** geformuleerd over de volgende onderwerpen:

- Doeltreffendheid van de WOT N&M (doelbereiking, kwaliteit dataverzameling, nakomen wettelijke kaders, interactie, opdrachtgeverschap, opvolging vorige evaluatie).
- Doelmatigheid van de WOT N&M (kostenefficiëntie, transparantie inzet van middelen, vergelijking met andere landen).
- Toekomst van de WOT N&M (toekomstbestendigheid, indicatoren, implementatie van aanbevelingen).

Zie Bijlage 1 voor een gedetailleerd overzicht van de onderzoeksvragen.

De beantwoording van deze onderzoeksvragen helpt om enkele door de opdrachtgever geformuleerde **hypothesen** te toetsen, namelijk:

1. De doelstellingen van de WOT N&M worden gehaald.
2. De uitvoering en de resultaten van de WOT N&M leiden tot tevredenheid over invulling van de kennisbehoefte bij de voornaamste stakeholders (LNV, PBL, EC).
3. Het duale opdrachtgeverschap en de rolverdeling tussen LNV en PBL werken goed.
4. De WOT N&M draagt aantoonbaar bij aan het nakomen van EU-afspraken in het Nederlands natuur- en milieubeleid.
5. De inzet van middelen in de WOT N&M is doelmatig en transparant.
6. De WOT N&M is toekomstbestendig.

In het slothoofdstuk staan we stil bij de beantwoording van de onderzoeksvragen en 'toetsing' van de hypothesen.[5]

[5] We zetten toetsing tussen aanhalingstekens, omdat deze evaluatie geen wetenschappelijk onderzoek betreft waar op basis van een *wetenschappelijke theorie* veronderstellingen (bijvoorbeeld een causaal verband) getoetst worden aan de hand van een experimenteel onderzoek.

1.3 Aanpak van de evaluatie

Tijdens de uitvoering is er zowel gebruik gemaakt van bestaande data (bijv. nationale en internationale wetgeving natuur en milieu, beleidsnota's, eerdere evaluaties, Kamerbrieven, uitvoeringsovereenkomsten WOT N&M, financiële en jaarverslagen, onderzoeksrapporten, verordeningen, etc.) als nieuw te verzamelen data (bijv. middels interviews). Hieronder lichten we de gebruikte onderzoeksmethoden kort toe.

- **Deskresearch** heeft enerzijds inzicht verschaft in de uitvoering en de opzet van de WOT N&M en geholpen bij het beantwoorden van enkele onderzoeksvragen. Anderzijds heeft het inzicht gegeven in de huidige nationale en Europese wetgeving omtrent natuur en milieu.
- Er zijn **interviews** uitgevoerd met vertegenwoordigers van WR, LNV, PBL, soortenorganisaties, de Europese Commissie en buitenlandse organisaties die vergelijkbare taken uitvoeren en experts. In 18 interviews hebben we 25 personen gesproken. Zie Bijlage 2 voor een overzicht van de gesprekspartners.
- Daarnaast is zowel het bepalen van de doelmatigheid als de doeltreffendheid van het uitvoeren van de WOT N&M waar mogelijk onderbouwd met een **kwantitatieve analyse.** De doelmatigheid is cijfermatig geanalyseerd, bijvoorbeeld door het inventariseren van de uitgaven voor de uitvoering van de WOT N&M (jaarlijks/cumulatief, uitsplitsing naar projecten algemene deel, taakgerichte deel en het inhoudelijke variabele onderzoekdeel).
- Als laatste is er door ons een **beknopte internationale verkenning** uitgevoerd naar de uitvoering van vergelijkbare onderzoekstaken in België (met focus op Vlaanderen) en Denemarken. De resultaten hiervan staan in enkele kaders in de hoofdtekst.

De evaluatie is uitgevoerd in de periode mei 2022 – september 2022.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geven we een technische beschrijving van de WOT N&M. Aan de orde komen onder meer de beleidstheorie, de doelen en taken, de betrokken actoren, de evolutie van de WOT N&M en het budget. In hoofdstuk 3 bespreken we de doeltreffendheid en impact van de WOT N&M en indicatoren om deze aspecten (beter) te meten. Hoofdstuk 4 behandelt de doelmatigheid van de WOT N&M. Daarop volgt een overzicht van een aantal relevante ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de uitvoering en impact van WOT N&M (hoofdstuk 5). We sluiten af met een hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen.

2 Beschrijving WOT N&M

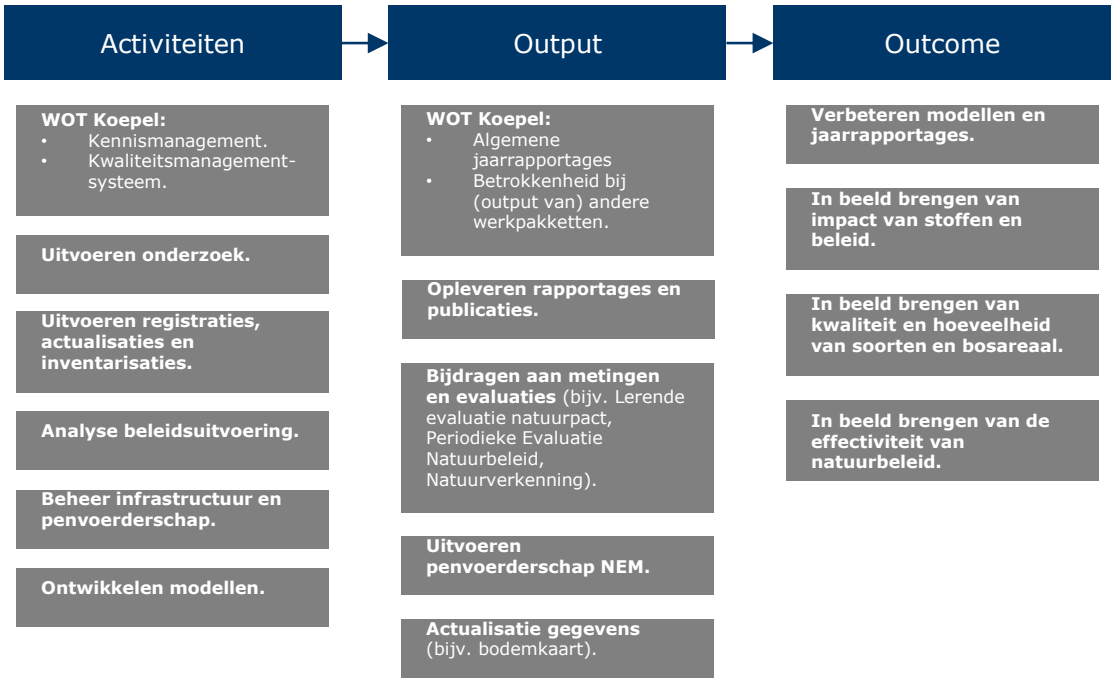
Dit hoofdstuk geeft een technische beschrijving van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT N&M). In de eerste paragraaf bespreken we de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan deze wettelijke onderzoekstaken (paragraaf 2.1). Vervolgens geven we een overzicht van de doelen van en de taken binnen de WOT N&M (paragraaf 2.2). Daarna bespreken we de betrokken actoren en governance (paragraaf 2.3) en financiering van de WOT N&M (paragraaf 2.4).

2.1 Beleidstheorie en indicatoren WOT N&M

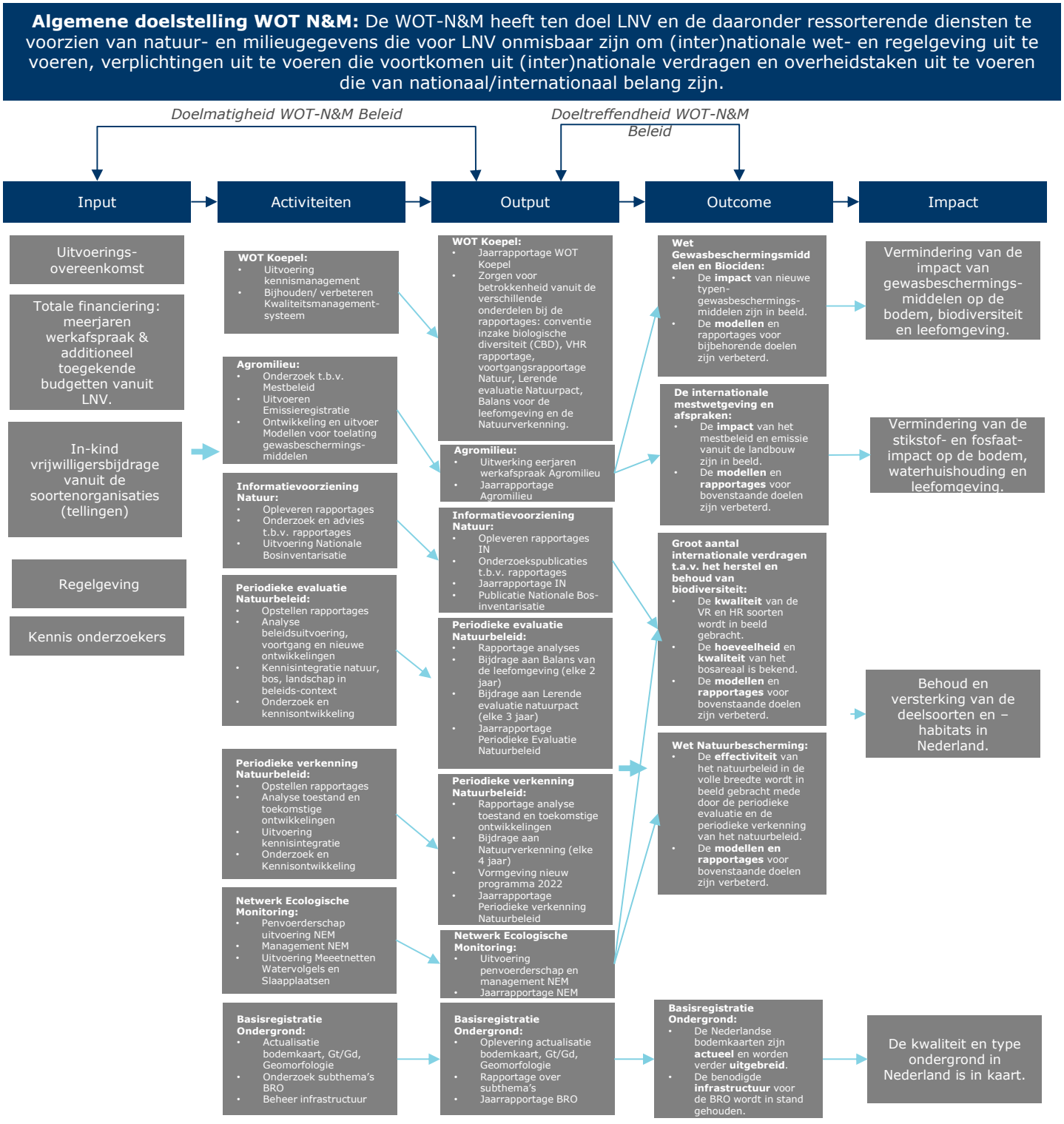
Om in latere hoofdstukken uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de WOT N&M (maar ook over de implementatie van de wet- en regelgeving, waarborgen van onafhankelijkheid, samenwerking en blik op de komende ontwikkelingen) presenteren we in dit hoofdstuk de beleidstheorie. De beleidstheorie is het geheel aan veronderstellingen waarop een beleid berust.[6] Deze theorie wordt doorgaans gevisualiseerd in een schema waarin relaties tussen onder meer doelen en middelen staan. Elementen die in de beleidstheorie voorkomen zijn *input, activiteiten, output, outcome en impact.* Het behalen van de algemene doelstelling van de WOT N&M ligt ten grondslag aan de beleidstheorie. De input bepaalt de activiteiten die het takenpakket van de WOT N&M vormen. De activiteiten dragen bij aan de output en outcome (doeltreffendheid). Door de output en input naast elkaar te leggen, kan een uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de WOT N&M te bepalen, ligt de focus vooral op de eerst vier elementen (input, activiteiten, output en outcome).

De opdeling van de WOT N&M in verschillende werkpakketten zorgt ervoor dat activiteiten, output en outcome van het beleid uitgebreid en complex overkomen. Grofweg kunnen deze onderdelen echter ingedeeld worden in een kleiner aantal gelijksoortige activiteiten, outputs en outcomes. Deze grove indeling geven we eerst weer (Figuur 1), gevolgd door de volledige weergave van de beleidstheorie (Figuur 2).

[6] Zie Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (1998), Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen a/d Rijn. Voor deze evaluatie is de beleidstheorie opgesteld door LNV en door Dialogic aangevuld en aangescherpt.



Figuur 1: Vereenvoudigde weergave van de beleidstheorie van de WOT N&M.



Figuur 2: Beleidstheorie WOT N&M. Bron: LNV, bewerking door Dialogic

De bovenstaande beleidstheorie toont dus welke middelen en activiteiten de beleidsvoerder (LNV) inzet om de algemene doelstelling te behalen, en hoe deze onderling gerelateerd zijn. Met bijvoorbeeld het afsluiten van een uitvoeringsovereenkomst (met bijbehorende subsidie) zet de subsidieverlener LNV een aantal activiteiten in gang bij WR (bijvoorbeeld

Basisregistratie Ondergrond (BRO)) die op hun beurt leiden tot prestaties (output in de vorm van bijvoorbeeld analyses, rapporten en adviezen) die moeten leiden tot gewenste effecten (bijv. natuurkwaliteit) en uiteindelijk tot bijvoorbeeld meer biodiversiteit. Aangezien het om een beleidstheorie gaat, is vooraf niet meteen duidelijk of het beleid, en meer specifiek het instrument WOT N&M, in de praktijk zo zal werken. Het zijn immers veronderstellingen over causale relaties. Een goed doordachte beleidstheorie vergroot volgens ons wel de kans op een doeltreffend beleid.

2.2 Doel van en taken binnen de WOT N&M

2.2.1 Doelstelling WOT N&M

De WOT N&M richt zich volgens de Overeenkomst Wettelijke Onderzoekstaken van 1 april 2018 op dataverzameling en data-analyse op het gebied van agromilieu en wetgeving (gewasbescherming en mest) en internationale afspraken als UNFCC (het klimaatverdrag uit 1992 van de Verenigde Naties[7]) en het Kyoto-protocol (1997; de uitwerking van UNFCC[8]). Tevens draagt de WOT N&M bij aan de Balans voor de Leefomgeving[9] en de Natuurverkenning[10], en verzamelt zij gegevens in het kader van internationale rapporteringsverplichtingen op het thema natuur en biodiversiteit.

De missie van de WOT N&M is als volgt geformuleerd: "*De WOT Natuur & Milieu draagt zorg voor een deskundige en betrouwbare uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) op het beleidsterrein van natuur en milieu*".[11] Bij deze missie is tevens een ambitie geformuleerd: "*De WOT N&M heeft als ambitie wetenschappelijke kennis op te sporen en samen met partners verder uit te bouwen en toe te passen. Het gaat daarbij om kennis van de fysieke omgeving, de interactie met de sociaaleconomische omgeving en de effecten op mensen, natuur en milieu*."

Dit past bij de doelstelling zoals beschreven in de uitvoeringsovereenkomst met LNV voor de periode van 2018-2022: *"De WOT N&M heeft ten doel LNV en de daaronder ressorterende diensten te voorzien van natuur- en milieugegevens die voor LNV onmisbaar zijn om:*

- *(inter)nationale wet- en regelgeving uit te voeren;*
- *Verplichtingen uit te voeren die voortkomen uit (inter)nationale verdragen;*
- *Overheidstaken uit te voeren die van nationaal/internationaal belang zijn.*

Iedere vijf jaar wordt er een uitvoeringsovereenkomst opgesteld tussen de Minister van LNV en Wageningen Research.

---

[7] Zie UNFCCC

[8] Zie What is the Kyoto Protocol? | UNFCCC

[9] Het PBL brengt tweejaarlijks de Balans van de Leefomgeving uit. Deze balans gaat over de staat van de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid. Vier leefomgevingsopgaven staan 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 het beleid. (zie Balans van de Leefomgeving 2020 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving).

[10] Het PBL publiceert elke vier jaar een Natuurverkenning waarin aan de hand van scenario's de toekomst van natuur en het natuurbeleid in Nederland wordt verkend (zie Rapportage Natuurverkenning - WUR, Hoe kan de Nederlandse natuur eruitzien in 2050? | PBL Planbureau voor de Leefomgeving).

[11] https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/wettelijke-onderzoekstaken/wot-natuur-en-milieu/over-wot-nm/missie-en-ambitie.htm

2.2.2 Takenpakket WOT N&M

De onderzoekstaken van de WOT N&M zijn verdeeld over verschillende thema's:

- Het thema "Agromilieu" richt zich op Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden, de Mestwetgeving en internationale afspraken.
- Het thema "Informatievoorziening Natuur (IN)" richt zich op een groot aantal internationale verdragen t.a.v. van het herstel en behoud van biodiversiteit.
- Het thema "Periodieke evaluatie natuurbeleid (PEN)" richt zich op de Wet Natuurbescherming.
- Het thema "Periodieke verkenning natuurbeleid (PVN)" richt zich ook op de Wet Natuurbescherming.
- Het thema "Netwerk Ecologische Monitoring (NEM)" staat ten dienste van bovengenoemde taken. Het NEM levert een deel van de informatie op die nodig is voor de uitvoering van desbetreffende taken.

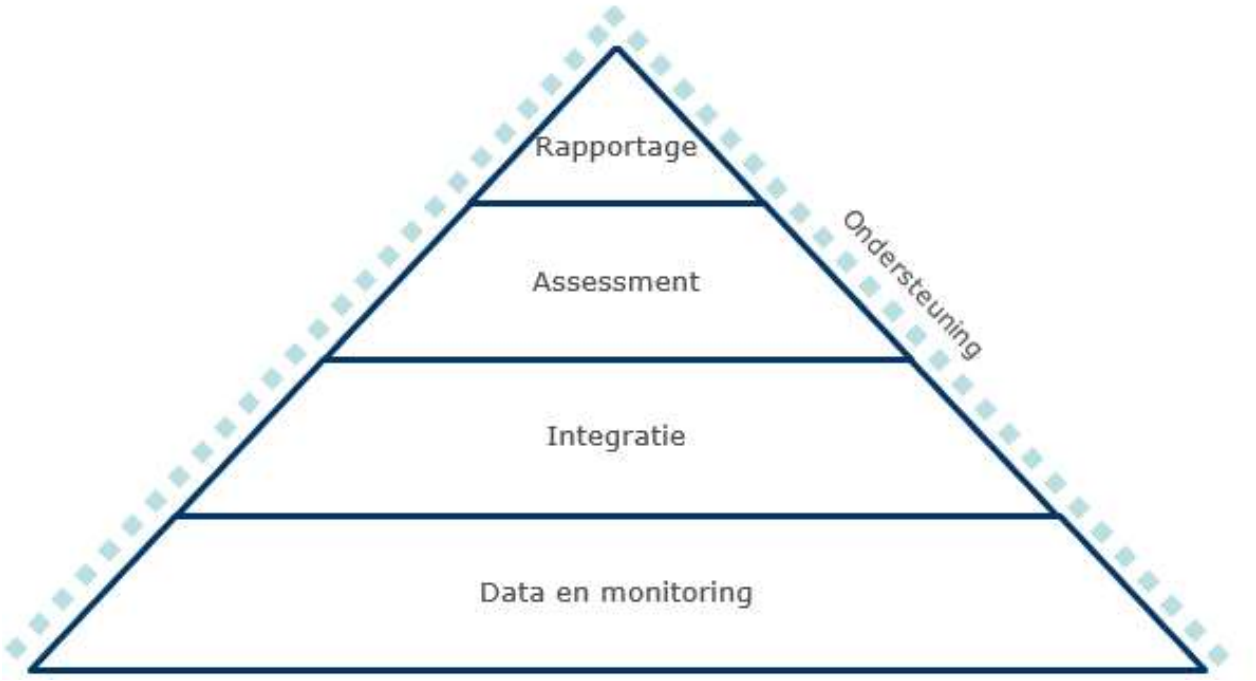
Voor de wettelijke taak Basisregistratie Ondergrond (BRO) heeft het ministerie van LNV een gedeelde verantwoordelijkheid met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W). De BRO betreft een landelijke voorziening met informatie over de Nederlandse bodem en ondergrond, die voor iedereen toegankelijk is.[12] Het ministerie van I&W verzorgt de infrastructuur. Vanuit de WOT N&M worden de bijbehorende gegevens geactualiseerd en wordt hierover gerapporteerd.

De WOT N&M opereert volgens de jaarlijks opgestelde en goedgekeurde werkplannen in een netwerk van kennisleveranciers, in het bijzonder afkomstig van Wageningen Environmental Research (WEnR). Er wordt gewerkt volgens een 'vierfasenmodel':[13]

1. Rapportage: het opstellen van de wettelijke rapportages op basis van assessment. De wettelijke rapportage kan variëren van een eenvoudig toetsingsresultaat (bijv. meststoffen) tot een integrale beleidsevaluatie (bijv. Balans van de Leefomgeving)
2. Assessment: kennis uit de relevante kennisvelden bewerken en analyseren zodat deze is toegespitst op de uit de wettelijke taken voortkomende vraagstukken en geschikt is voor direct gebruik in de wettelijke rapportage.
3. Integratie: Het opstellen en doen uitvoeren van een meerjarige WOT-onderzoekagenda uitgaande van de reeds beschikbare kennis en de toekomstige behoefte aan kennis en informatie voor de wettelijke rapportages. Het gaat hier om kennisontwikkeling in verschillende vormen, waaronder indicatoren en modellen.
4. Data en monitoring: Het verzamelen en verwerken van gegevens, nodig om de bovenstaande stappen uit te kunnen voeren.

[12] Zie Home - Basisregistratieondergrond.

[13] Hinssen, P.J.W. (2021). Werkprogramma LNV 2022. Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04).



Figuur 3: Vierfasenmodel zoals toegepast bij de WOT N&M.

In het vierfasenmodel kent elke fase ondersteunende taken. De ondersteunende taken vormen geen doel op zich, maar zijn volgens de werkplannen noodzakelijk om de wettelijke onderzoekstaken naar behoren en in overeenstemming met het WOT-overeenkomst te kunnen uitvoeren. De ondersteuning bestaat uit drie onderdelen: infrastructuur, management en kennisuitwisseling.

2.3 Betrokken actoren bij en aansturing van de WOT N&M

Bij de aansturing en de uitvoering van de WOT N&M zijn verschillende actoren betrokken, zowel op nationaal als internationaal niveau (zie Tabel 1 voor een beknopt overzicht).

Tabel 1: Overzicht van betrokken actoren bij de WOT N&M.

Actor	Toelichting
Ministerie van LNV	LNV is – naast het gemandateerd opdrachtgeverschap van PBL binnen het Opdrachtgeversoverleg – verantwoordelijk voor het inrichten van de WOT N&M. LNV stelt subsidie beschikbaar (uit Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek, TO2-regeling) aan WR voor de uitvoering van de WOT N&M.[14] De resultaten uit de WOT N&M zijn van belang voor het beleid van LNV en vloeien voort uit de wettelijke verplichtingen. LNV heeft dus de rollen van financier, opdrachtgever en gebruiker.
Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)	Het PBL treedt op als gemandateerd opdrachtgever van de werkpakketten "Bijdragen aan de periodieke evaluatie natuurbeleid" en de "Bijdragen aan de periodieke verkenning natuurbeleid".
Wageningen Research (WR)	WR treedt op als opdrachtnemer en voert de WOT N&M uit volgens overeenkomst met LNV.

[14] Staatscourant 2018, 5475 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

Actor	Toelichting
Soortenorganisaties	De soortenorganisaties, bijvoorbeeld De Vlinderstichting, FLORON en Sovon, vergaren kennis over verspreiding, voorkomen en ontwikkeling van Nederlandse soorten met hulp van ruim 25.000 vrijwilligers die vanuit het hele land waarnemingen doorgeven.[15] Zij doen dat mede in het kader van het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM), een samenwerkingsverband voor de inwinning van natuurgegevens voor beleid dat wordt gefinancierd door LNV.[16]
Andere Nederlandse overheidsinstanties	Provincies (incl. Bij12 de uitvoeringsorganisatie van de gezamenlijke provincies) en Rijkswaterstaat[17]
Andere gebruikers nationaal	Andere gebruikers, zoals bijvoorbeeld het College van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) gebruiken de modellen en onderzoeksresultaten van de WOT om hun eigen functioneren vorm te geven.
Internationale betrokken actoren	Europese Commissie
Experts	Naturalis Biodiversity Centre, Wageningen Universiteit.
Compendium voor de Leefomgeving (CLO)	Het CLO is een samenwerking tussen Wageningen Research en het CBS, PBL en RIVM. De WOT N&M draagt zorg voor de update van jaarlijks circa 30 indicatoren op het CLO.

De directeur Strategie, Kennis en Innovatie (SK&I) van LNV is coördinerend opdrachtgever van de WOT op het beleidsterrein agro en natuur en draagt namens de minister zorg voor een effectieve en efficiënte opzet van het WOT-stelsel als geheel en de samenhang in de aansturing van de afzonderlijke WOT-programma's. Ook is de directeur SK&I budgethouder van het WOT-instrument en stelt zij randvoorwaarden over de aansturing en uitvoering van de WOT. De verschillende betrokken actoren komen verder in verschillende gremia bij elkaar om de aansturing van de WOT vorm te geven. In deze paragraaf worden deze gremia beschreven.

De directie SK&I van LNV stelt als coördinerend opdrachtgever een Opdrachtgeversoverleg (OO WOT N&M) in voor de sturing van en het toezicht op de uitvoering van de Uitvoeringsovereenkomst. Dit wordt uitgevoerd door de WOT-secretaris vanuit SK&I. Het Opdrachtgeversoverleg WOT N&M heeft vier taken:

1. Sturing geven aan de uitvoering van de taken die in de Uitvoeringsovereenkomst van het WOT zijn vastgelegd.
2. Het inhoudelijk beoordelen van het werkplan voor het komende jaar en de jaarrapportage van het afgelopen jaar.

[15] [SoortenNL > Over SoortenNL].

[16] [Netwerk Ecologische Monitoring – monitoring van de natuur in Nederland].

[17] De provincies zijn in meer generieke zin betrokken bij het natuurbeleid omdat de Wet natuurbescherming (ingevoerd op 1 januari 2017) hen verantwoordelijk maakt voor het natuurbeleid. Deze decentralisatie werd reeds in gang gezet in het Natuurpact tussen het Rijk en de provincies (2013) [wetten.nl - Regeling - Wet natuurbescherming - BWBR0037552 (overheid.nl)]. Meer specifiek geldt dat de provincies en Rijkswaterstaat betrokken zijn bij het eerder genoemde Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Het programmamanagement van dit netwerk heeft de WOT N&M in 2014 overgenomen van de Stichting Gegevensautoriteit Natuur.

3. Het informeren van de directeur SK&I over het besluit van het Opdrachtgeversoverleg om het werkplan voor het komende jaar en de jaarrapportage van het afgelopen jaar goed te keuren.
4. Zorg dragen voor een strategische visie op de uitvoering van de WOT N&M.

Dit overleg wordt voorgezeten vanuit de beleidsportefeuille natuur van het Directoraat-Generaal Natuur, Visserij en Landelijk Gebied (DG NVLG) dat gaat over het natuurbeleid van LNV. In het Opdrachtgeversoverleg WOT N&M is WR vertegenwoordigd als uitvoerende partij door het hoofd van de WOT N&M, en nemen ook de directies en dienstonderdelen van LNV deel die een direct belang hebben bij de uitvoering van de WOT N&M, zoals de beleidsdirectie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV).

De beleidsdirecties zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke afweging en prioritering van de WOT N&M en adviseren over de WOT N&M-projecten die worden uitgevoerd binnen het beschikbaar gestelde budget. Tevens is een PBL-vertegenwoordiger aanwezig bij het Opdrachtgeversoverleg als gemandateerd opdrachtgever van de onderdelen 'Bijdrage aan de Periodieke evaluatie natuurbeleid' en 'Bijdragen aan de Periodieke verkenning natuurbeleid'. Eventuele andere betrokken actoren die zitting hebben in het Opdrachtgeversoverleg functioneren in de rol van adviseur en spelen geen formele rol bij het vaststellen van het werkplan en/of de jaarrapportage.

Om het Opdrachtgeversoverleg WOT N&M te ondersteunen, stelt het overleg Adviescommissies (AC) in die twee keer per jaar vergaderen voorafgaand aan het Opdrachtgeversoverleg, zoals de Adviescommissie Netwerk Ecologische Monitoring, de Adviescommissie Informatievoorziening Natuur en de Adviescommissie Agromilieu. Zij vormen een inhoudelijk oordeel over de jaarrapportage en het Werkplan en brengen advies uit aan het Opdrachtgeversoverleg WOT N&M. Tevens wordt er jaarlijks overlegd tussen de directeur SK&I en WR over de uitvoering van de Uitvoeringsovereenkomst in relatie tot het gehele WOT-stelsel. Hierbij wordt ook de ontwikkeling van het meerjarige budgettaire kader voor de uitvoering van de WOT N&M besproken.

Tenslotte heeft PBL een rol in het stellen van de kaders voor de WOT N&M. LNV heeft volgens de Wet Natuurbescherming de taak om aan te geven welke onderwerpen in de periodieke evaluatie van het natuurbeleid en in de periodieke verkenning van het natuurbeleid minimaal behandeld moeten worden. In het Directoraten Generaal-overleg (DG-overleg) vindt daarom afstemming over het werkprogramma van het PBL op hoofdlijnen plaats, waaraan de WOT-bijdrage gekoppeld wordt. In het accountoverleg bespreken PBL en de directeur Natuur de onderwerpen die in de wettelijke rapportages aandacht moeten krijgen. Het hoofd van de WOT N&M is zelf verantwoordelijk voor de wetenschappelijke kwaliteit van de kennis; PBL communiceerde jaarlijks in juli haar aanwijzingen voor de gewenste kennisontwikkeling in het volgende jaar. In het kader van het verbeteren van het opdrachtgeverschap van PBL gebeurt dit nu niet meer in juli, maar worden er in het najaar kennisvragen met een budgetverdeling gestuurd naar de WOT N&M.

Over het openbaar maken van de resultaten van werkzaamheden die gebaseerd zijn op de Uitvoeringsovereenkomst van de WOT N&M is artikel 5 van de Overeenkomst Wettelijke Onderzoekstaken (2018) van kracht. Hierin staat dat de hoofden van de WOT-units uitsluitend hun opdrachtgever (LNV) informeren over de resultaten van de uitvoering van de WOT en dat zij zich hierbij houden aan nadere afspraken rond geheimhouding en verantwoordelijkheid van informatie, evenals afspraken over de aard, tijdstip, urgentie en informatiedragers die gebruikt worden voor informatieoverdracht. De hoofden van de WOT-units (binnen WR) kunnen dus dergelijke afspraken maken met LNV over communicatie, deze kunnen vervolgens in de Uitvoeringsovereenkomst worden vastgelegd. Over publicatie is voor de WOT N&M afgesproken dat bij akkoord van de inhoudelijk betrokkenen de WOT-

secretaris goedkeuring geeft aan de publicaties. Volgens het Communicatieprotocol van LNV en WR (2018) mag LNV uitstel vragen van de publicatie van maximaal 2 maanden om eventueel een Kamerbrief of een andere publicatie voor te bereiden, maar er is in hetzelfde protocol ook afgesproken dat het niet mogelijk is om rapporten niet openbaar te maken.[18] Geheimhouding van rapportages is in de lopende Uitvoeringsovereenkomst van de WOT N&M niet gebeurd. Als WOT-taken worden uitbesteed, behoudt de WOT-unit de volledige verantwoordelijkheid voor de rapportage over de resultaten die door uitbesteding zijn verkregen. Hierover is opgenomen dat LNV zo mogelijk gelijktijdig met de WOT-unit (die de opdracht geeft) geïnformeerd wordt over de resultaten van deze opdrachten als uit deze resultaten blijkt dat er sprake is van overtreding van de wet- en regelgeving en/of als er bedreiging is van de volks- en diergezondheid of het milieu, of als deze resultaten anderszins van algemeen belang kunnen zijn.

Hierbij is ook van belang dat de WOT N&M een type 1 WOT-unit is. Dat betekent dat de WOT N&M binnen WR georganiseerd is als een onafhankelijke programma-unit met een klein vast kernteam dat uit meerdere instituten faciliteiten en personeel betrekt dat (veelal parttime) de WOT-taken uitvoert. Voor de WOT N&M zijn dat hoofdzakelijk Wageningen Environmental Research (WEnR)[19] en Wageningen Economic Research (WecR)[20] en Wageningen Marine Research WMR. Dat betekent dat er door de onderzoeksgroep ook taken worden uitgevoerd die niet WOT-gerelateerd zijn. Het hoofd van de WOT-unit heeft vooral een inhoudelijke en budgettaire verantwoordelijkheid voor de WOT-unit. Het hoofd van de WOT-unit en de WOT-programmaleider zijn dezelfde persoon.

2.4 Financiering van de WOT N&M

Overeenkomstig de Uitvoeringsovereenkomst wordt het budget voor de WOT N&M jaarlijks bekendgemaakt in de Subsidiebrief WR van LNV en doormiddel van maandbrieven in het geval er additionele financiering benodigd is (zie Tabel 2). Dit budget wordt jaarlijks aanvullend opgehoogd met €625.000 (incl. btw) vanuit de middelen voor de Kennisbasis van Wageningen Research. Wageningen Research hanteert haar eigen tarieven en systematiek voor onderzoeksbegrotingen bij het berekenen van de vergoeding van de taken die overeengekomen zijn met LNV. Nieuwe taken worden opgenomen als de Minister van LNV op basis van het Opdrachtgeversoverleg de kosten dekt. In 2020 waren er vier nieuwe projecten voor de WOT N&M in 2020 over otters, hamsters, watervogels en slaapplaatsen, NEM-penvoerderschap. Als taken wegvallen, zet Wageningen Research zich in om frictiekosten te voorkomen. Mochten deze onvermijdbaar zijn, dan vindt er overleg plaats met LNV.

Tabel 2: Subsidie voor WOT N&M volgens beschikkingen en wijzigingen subsidiebeschikkingen van LNV.

Jaar	Beschikking LNV	Additionele subsidie
2019	€8.295	-
2020	€8.470.571	€925.792
2021	€8.749.309	€272.511
2022	€8.912.657	€509.558

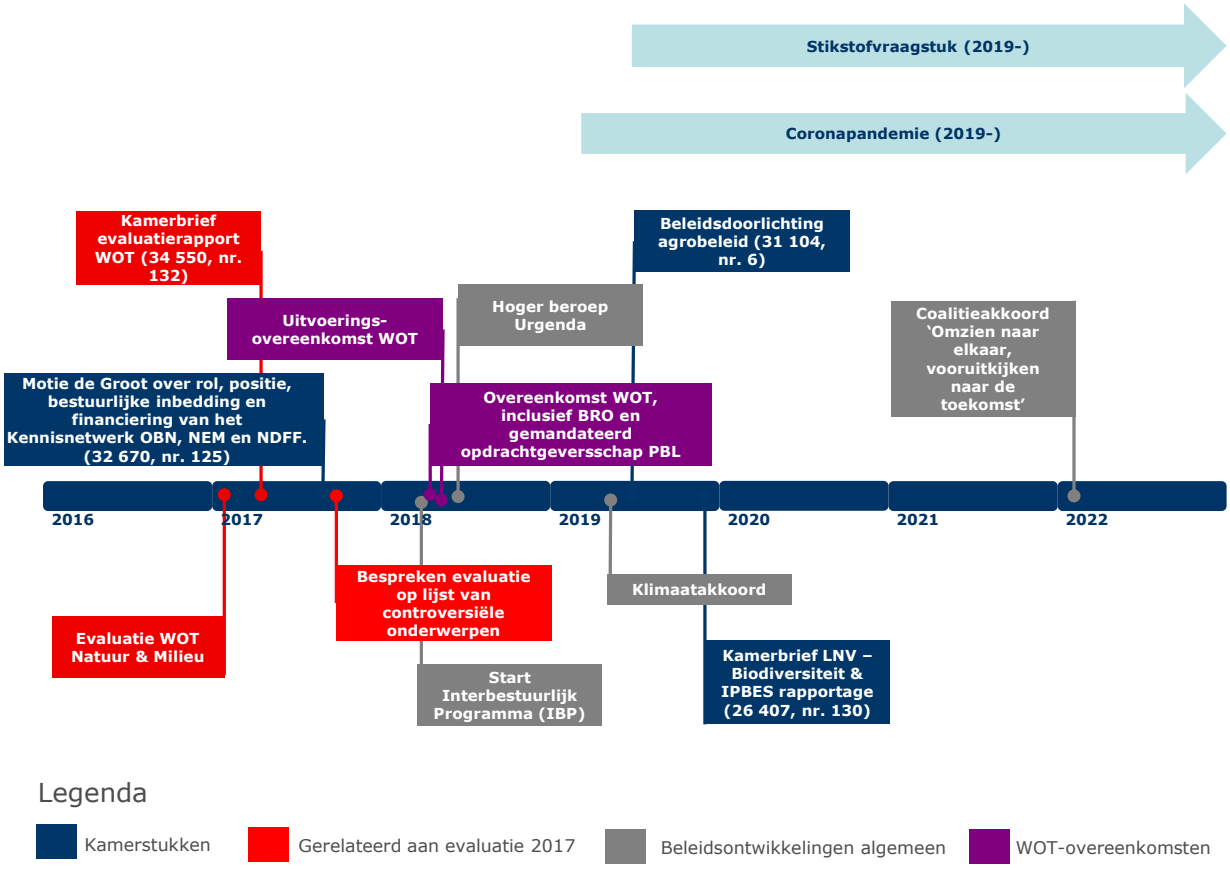
[18] Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & Stichting Wageningen Research (2018). Communicatieprotocol. Werkafspraken tussen LNV en WR met betrekking tot publicatie van en communicatie over resultaten van onderzoek gefinancierd onder de TO2-regeling.

[19] [Wageningen Environmental Research - WUR]

[20] [Wageningen Economic Research - WUR]

2.5 Tijdlijn WOT N&M

Tot slot van dit hoofdstuk tonnen we in de volgende figuur een tijdlijn met een (niet-uitputtend) overzicht van gebeurtenissen en ontwikkelingen in (de omgeving van) de WOT N&M sinds 2016. De tijdlijn is alleen bedoeld om de dynamiek rondom de WOT N&M te illustreren aan de hand van door ons geraadpleegde bronnen. Enkele ontwikkelingen hebben plaatsgevonden binnen de WOT zelf. Zo is er op 1 april 2018 een nieuwe algemene uitvoeringsovereenkomst voor de gehele WOT-regeling in werking getreden, na de bespreking van de evaluatie uit 2017. Tevens opereert de WOT in een dynamische context waarin het publieke debat over klimaatverandering steeds actiever wordt.



Figuur 4: Overzicht van gebeurtenissen met betrekking tot of invloed op de WOT Natuur en Milieu in de evaluatieperiode.

3 Doeltreffendheid van de WOT N&M

Na de inleiding op deze evaluatie en een beschrijving van de WOT N&M (hoofdstukken 1 en 2) volgen in dit hoofdstuk resultaten van (het veldwerk in) de evaluatie. We evalueren eerst de doeltreffendheid van de WOT N&M (paragraaf 3.1). Dan volgt een analyse van de mate waarin aanbevelingen uit de vorige evaluatie (2017) zijn opgevolgd (paragraaf 3.2). We sluiten dit hoofdstuk af met een reflectie op indicatoren om de doeltreffendheid en impact (beter) te meten (paragraaf 3.3).

3.1 Doeltreffendheid (en impact) van de WOT N&M

Bij het bepalen van de doeltreffendheid van de WOT N&M (en dus het beantwoorden van de eerste vier onderzoeksvragen) gaat het om de vraag in welke mate de doelen van de WOT N&M worden gehaald. Deze doeltreffendheid hangt af van zowel de inspanningen die binnen het programma worden geleverd als van andere factoren die buiten het programma liggen. Bij het bepalen van de doelbereiking gaat het alleen om de vraag in welke mate inspanningen vanuit het WOT-programma bijdragen aan het behalen van doelstellingen (deze bijdrage wordt dan geïsoleerd van andere factoren). In deze paragraaf ligt de nadruk op de doeltreffendheid.

Voor het gemak herhalen we de doelstellingen en de aandachtvelden van de WOT N&M (zie ook paragraaf 2.2.1) [21]:

De WOT N&M heeft ten doel LNV en de daaronder ressorterende diensten te voorzien van natuur- en milieugegevens die voor LNV onmisbaar zijn om:

- (inter)nationale wet- en regelgeving uit te voeren;
- Verplichtingen uit te voeren die voortkomen uit (inter)nationale verdragen;
- Overheidstaken uit te voeren die van nationaal/internationaal belang zijn.

De aandachtsvelden betreffen:

- Informatievoorziening natuur.
- Bijdragen aan de periodieke evaluatie natuurbeleid (Balans Leefomgeving en Evaluatie natuurpact).
- Bijdragen aan de periodieke verkenning natuurbeleid (Natuurverkenning).
- Agromilieu.

Uit onze gesprekken met beleidsmakers, uitvoerders en gebruikers blijkt dat zij deze doelen herkennen en erkennen. Enkele gesprekspartners wijzen wel op de breedte van deze doelstellingen en op het soms lastige onderscheid tussen enerzijds wettelijke onderzoekstaken en anderzijds beleidsondersteunend onderzoek (BO). Het is daardoor niet altijd duidelijk of in een bepaalde kennisbehoefte in het beleid via de WOT of via bijvoorbeeld BO moet worden voorzien. WR houdt dit onderscheid overigens goed in de gaten.

Uit onze gesprekken komt verder een beeld naar voren dat de doelstellingen van de WOT N&M worden gehaald. Dit betekent dat het programma er volgens betrokkenen in slaagt om LNV en PBL te voorzien van noodzakelijke natuur- en milieugegevens en adviezen voor het onderbouwen van het beleid en het opstellen van evaluatie-, monitoring- en adviesrapporten. Ook de Europese Commissie (EC) geeft in een gesprek aan dat Nederland

[21] Uitvoeringsovereenkomst betreffende de uitvoering van Wettelijke (Onderzoeks)Taken op het gebied van natuur- en milieuonderzoek voor de periode 2018-2022 (artikelen 1 en 2).

er in slaagt om periodiek kwalitatief goede rapporten te verstrekken die verplicht zijn vanuit de Vogelrichtlijn[22] (artikel 12, driejaarlijkse rapportering) en de Habitatrichtlijn[23] (artikel 17, zesjaarlijkse rapportering). De gegevens die Nederland aanlevert, dragen bij aan het "State of nature" rapport dat het European Environment Agency (EEA) periodiek publiceert.[24] Het beeld is dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten afspraken over rapportages goed nakomt en dat Nederland voldoende capaciteit in huis heeft om de gevraagde data aan te leveren. Minder positief is de EC over de kwaliteit van de Nederlandse natuur en biodiversiteit.[25] Alleen de informatievoorziening over enkele bedreigde diersoorten is vertraagd aangeleverd. Een ander aandachtspunt is dat de kwaliteit van de data die verschillende provincies aanleveren over de habitattypen (Annex I van de Habitatrichtlijn) en leefgebieden van beschermde soorten in hun Natura 2000-gebieden wisselt. Dat hangt samen met de prioriteit die zij aan deze taak geven. Naar verwachting lossen deze uitdagingen zich de komende tijd op.

Het beeld dat het programma haar doelen bereikt, wordt bevestigd in de jaarrapportages van WR over de WOT N&M.[26] Deze rapportages maken een onderscheid naar zes thema's. In de volgende tabel tonen we deze thema's en geven we aan in welke mate de jaarrapportages melding maken van ontwikkelingen die van negatieve invloed (kunnen) zijn geweest op de doeltreffendheid in de periode 2018 – 2021.

Tabel 3: Thema's en redenen voor afwijkingen doelen/planning in de periode 2018 - 2021

Thema	Redenen afwijkingen in 2018 - 2021
Koepel (communicatie, kwaliteit en management)	• Vertraging in de administratieve afhandeling van sommige projecten.
Agromilieu	• Vertraging in sommige projecten, o.a. door verschuiving van doelen of een gebrek aan capaciteit.
Informatievoorziening Natuur	• Vertraging in sommige projecten, o.a. door latere oplevering van een tool door derden (Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijnrapportage (VR/HR), 2018) of moeizame aanlevering van data door de provincies (derogatierapportages van de VR en HR, 2019), onduidelijkheid over rol- en taakverdeling (Hamstermonitoring, 2021).
Periodieke evaluatie natuurbeleid	• Coronacrisis leidt tot aanpassingen en vertragingen in sommige projecten (2020)

[22] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (europa.eu)

[23] EUR-Lex - 31992L0043 - NL (europa.eu)

[24] State of nature in the EU — European Environment Agency (europa.eu)

[25] De EC geeft aan dat het slecht gesteld is met het beschermen van soorten en habitats in Nederland (State of nature in the EU — European Environment Agency (europa.eu), p. 44 & 50).

[26] WR (2019), Jaarrapportage 2018 WOT Natuur en Milieu, Wageningen; WR (2020), Jaarrapportage 2019 WOT Natuur en Milieu, Wageningen; WR (2021), Jaarrapportage 2020 WOT Natuur en Milieu, Wageningen; WR (2022), Activiteitenverslag 2021 WOT Natuur en Milieu, Wageningen.

Thema	Redenen afwijkingen in 2018 - 2021
Periodieke verkenning natuurbeleid	• Vertraging in sommige projecten door vertrek projectleider PBL (2018)[27], integratie met andere dossiers (2019), coronacrisis (2020)
Netwerk Ecologische Monitoring	• Vertraging in een enkel project door latere opdrachtverstrekking en financiering (soortenorganisaties, 2018), coronacrisis (2020)
Basisregistratie Ondergrond (BRO)	• Vertraging in een enkel project (Realiseren van de Landelijke Voorziening BRO) door complexiteit en capaciteitsproblemen (2018, 2019), coronacrisis (2020)

Er doen zich over de periode 2018-2022 dus geen grote knelpunten voor die de doeltreffendheid van het programma belemmeren. Een latere oplevering van producten wordt door WR altijd afgestemd met de opdrachtgever (LNV, PBL). Verder stellen we vast dat de jaarlijkse werkprogramma's WOT N&M behoorlijk sturend zijn in de projecten en activiteiten die WR uitvoert (vertragingen uit voorgaande jaren worden daarin meegenomen).[28]

In de interviews met betrokkenen worden nog wel enkele andere uitdagingen genoemd bij de doeltreffendheid van het programma:

- Er bestaat soms een kloof tussen wat conform het programma opgeleverd moet worden en waar behoefte aan is. De maatschappelijke en politieke dynamiek kunnen ertoe leiden dat er een nieuwe kennisbehoefte ontstaat waarbij verondersteld wordt dat de WOT N&M daarin kan voorzien. Het voorzien in deze specifieke en nieuwe kennisbehoefte maakt vaak geen onderdeel uit van de huidige overeenkomst.[29] Dit maakt de huidige doeltreffendheid feitelijk niet minder, maar er ontstaat een risico dat de WOT N&M onterecht geassocieerd wordt het gebrek aan deze gegevens (en dus als niet doeltreffend wordt gepercipieerd).
- Een belangrijk deel van de WOT N&M betreft het monitoren van (ontwikkelingen in) natuur en milieu. Dat is niet identiek aan het zoeken naar verklaringen voor eventuele veranderingen in de stand van de natuur (dit laatste is eerder aan onderzoekers die deze gegevens gebruiken). Dit laatste wordt soms wel verwacht, en leidt tot discussie over op te leveren producten.
- De decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies leidt ertoe dat zij een grotere rol krijgen, ook in de verzameling en aanlevering van gegevens die binnen de taakstelling van de WOT N&M vallen. Dit vergt een proces dat nog niet helemaal uitgekristalliseerd is (en dus tot vertragingen leidt).
- WR ondergaat uit efficiëntieoverwegingen binnen de WOT N&M een verandertraject gericht op het toewerken naar een kleiner aantal grotere projecten die leveren aan de verschillende verplichte producten binnen de WOT N&M. Dit traject loopt nog.

[27] In de interviews wordt ook gewezen op het groot aantal personeelswisselingen, zowel aan de kant van opdrachtgevers (LNV/PBL) als aan de kant van WR.

[28] WR werkprogramma's unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04), jaargangen 2018 tot en met 2022.

[29] Een voorbeeld in dit verband is dat nieuwe vragen over stikstofproblematiek gaan over vergunningen en depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden. Dit vraagt meer gegevensverzameling waarin de WOT N&M (nog) niet voorziet.

Ook stellen we – op basis van de interviews – vast dat er in de breedte tevredenheid bestaat over de informatievoorziening vanuit de WOT N&M. Ten eerste vernemen we dat de samenwerking tussen opdrachtgevers LNV/PBL en WR goed verloopt. Projectleiders zijn altijd bereid een rapport toe te lichten. Ten tweede werkt WR volgens afspraak en worden resultaten meestal conform planning en met gewenste kwaliteit opgeleverd. Ook internationaal. Er is vanuit de opdrachtgever – vooral LNV – soms behoefte dat WR meer meedenkt over de publicatie van de rapporten voor een groter publiek of dat WR meeschrijft aan een beleidsreactie. Dit valt echter niet onder de WOT-afspraken en leidt dus wel eens tot discussie. Verder lijkt de tevredenheid buiten de directe opdrachtgevers soms minder groot, omdat daar niet altijd bekend is wat WR onder de WOT-afspraken wel/niet op moet leveren. Inspelen op actuele informatiebehoeften is lastig.

Uiteindelijk poogt de WOT N&M een bijdrage te leveren aan:

- De vermindering van de impact van gewasbeschermingsmiddelen op de bodem, biodiversiteit en leefomgeving.
- De vermindering van de stikstof- en fosfaat-impact op de bodem, waterhuishouding en leefomgeving.
- Het behoud en de versterking van de doelsoorten en –habitats in Nederland.
- Het in kaart brengen van de kwaliteit en type ondergrond in Nederland.

Dit zijn de zogenaamde impacts (zie ook de beleidstheorie in Figuur 2 van dit rapport). De evaluatieaanpak (gericht op de evaluatie van WOT N&M als instrument) laat niet toe om de bijdrage van de WOT N&M aan deze impacts exact te bepalen, en vooral te isoleren van andere factoren die hier ook van invloed op zijn. We kunnen alleen vaststellen dat de beleidstheorie consistent en volledig is samengesteld, en dat vanuit dat perspectief het aannemelijk is dat de WOT N&M een bijdrage levert aan deze impacts (bijvoorbeeld door het gebruik van de resultaten van de WOT N&M).

Daarnaast geven verschillende gesprekspartners aan dat de impact van de WOT N&M verbreedt (dus bovenop de impact uit de beleidstheorie). Deze bredere impact komt voort uit toenemende raakvlakken met andere beleidsterreinen, toenemende betrokkenheid van provincies en een groeiende publieke belangstelling voor de staat van de natuur en de biodiversiteit (en hoe dat gemeten wordt). Het gevolg is dat vanuit de WOT N&M een steeds actievere verspreiding van resultaten plaatsvindt en dat deze resultaten steeds kritischer worden bekeken. Een gevolg is dat vanuit de WOT N&M steeds meer aandacht bestaat voor transparantie van modellen en data, ook om oneigenlijk gebruik te voorkomen.

We kunnen deze bredere impacts buiten de beleidstheorie clusteren:

- Ten eerste is er de maatschappelijke impact die onder meer bestaat uit de kennis die uit de WOT N&M zijn weg vindt naar de media en het breder publiek, bijvoorbeeld via online platforms als Nature Today.[30] Een ander voorbeeld van maatschappelijke impact betreft de samenwerking van de WOT N&M met soortenorganisaties die op hun beurt een groot publiek betrekken bij tellingen en ook communiceren met het publiek.

- Ten tweede is er een beleidsmatige impact (buiten LNV/PBL om), onder meer provincies die beslissen om WOT N&M-modellen te gaan gebruiken, de groeiende wisselwerking tussen verschillende WOT's en het gebruik van de bodemkaart voor uiteenlopende beleidsdoeleinden.

[30] Nature Today | Over Nature Today

- Tot slot is er een wetenschappelijke impact die onder meer zichtbaar wordt in wetenschappelijke publicaties volgend uit WOT N&M-onderzoek.[31]

3.2 Opvolging van aanbevelingen uit de vorige evaluatie

In deze paragraaf reflecteren we op de mate waarin de aanbevelingen uit de vorige evaluatie zijn opgevolgd.[32] Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 8. In de volgende tabel staan deze aanbevelingen. Achter elke aanbeveling staat wat er mee is gedaan in de afgelopen periode.[33] De deskstudie en de interviews vormen de bronnen voor deze analyse. Uit dit overzicht blijkt dat de meeste aanbevelingen opgevolgd zijn.

Tabel 4: Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie

Aanbevelingen	Opvolging
Verhelder de functie van het Opdrachtgeversoverleg, de Adviescommissie en de Programmacommissie, (her)bevestig het nut van het aansturingsmodel en de samenhang van de verschillende thema's.	Deze aanbeveling is opgevolgd. Dat blijkt zowel uit de gesprekken, de verslagen van onder meer het Opdrachtgeversoverleg als uit de Uitvoeringsovereenkomst WOT N&M die na deze evaluatie is afgesloten.[34]
Bespreek de rolverdeling tussen ANK en beleid.[35]	De rolverdeling is volgens de direct betrokkenen verbeterd (zie ook de eerste aanbeveling).
Verhelder de aansturing van de Balans en de Natuurverkenning binnen de WOT en de rol van PBL en de Programmacommissie.	PBL is sindsdien gedelegeerd opdrachtgever van LNV.[36] Dit schept meer helderheid voor betrokkenen gezien de onafhankelijke rol van het PBL ten opzichte van het ministerie.[37] PBL geeft aan nog wel zoekende te zijn hoe haar rol het beste vorm te geven in deze aansturing.
Maak voor de volgende uitvoeringsperiode op EZ (nu LNV) niveau een integrale afweging van welke taken door de WOT N&M en welke taken door ander onderzoeksinstrumentarium gefinancierd worden.	Er bestaat – zowel bij het OO als bij WR – continu aandacht voor de vraag of een taak onder de WOT N&M valt (of niet). In de visie staan een afwegingskader en risicoanalyse hoe deze keuze te maken.[38] In de praktijk bestaat blijkens de interviews een wisselwerking tussen WOT en andere instrumenten en is de grens niet altijd scherp te trekken (in sommige opzichten is de WOT afhankelijk van beleidsondersteunend

[31] De WOT N&M jaarrapportages noemen alleen projectdocumenten (tussen-, concept- en eindrapporten) en andere programmarapportages.

[32] Auditdienst Rijk (2017), Onderzoeksrapport evaluatie WOT Natuur en Milieu, Den Haag.

[33] Eén van de relevante bronnen is het verslag van het Opdrachtgeversoverleg van 26 oktober 2021 waarin de leden de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie bespraken.

[34] De vaststelling van ADR dat er geen overzicht is van het aantal uren dat het ministerie besteedt aan de aansturing van de WOT N&M geldt overigens nog steeds.

[35] De Directie Agro- en Natuurkennis (ANK) heet tegenwoordig directie Strategie, Kennis en Innovatie (SKI).

[36] Zie Uitvoeringsovereenkomst betreffende de uitvoering van Wettelijke (Onderzoeks)Taken op het gebied van natuur- en milieuonderzoek voor de periode 2018-2022 (in het bijzonder artikelen 5 & 8).

[37] Zie over de rol van planbureaus ook wetten.nl - Regeling - Aanwijzingen voor de Planbureaus - BWBR0031972 (overheid.nl).

[38] LNV (2017), Visie op de uitvoering van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu t.b.v. de periode 2018-2022, Den Haag.

Aanbevelingen	Opvolging
	onderzoek).[39] Soms wordt er door LNV buiten het WOT-budget om extra financiering beschikbaar gesteld voor onderzoek dat niet strikt binnen de WOT past maar het wel ondersteunt.
Formuleer in het Opdrachtgeversoverleg een visie die richting geeft bij het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten.	Deze visie is geformuleerd en vastgesteld in het Opdrachtgeversoverleg van 10 oktober 2017. De visie omvat een afwegingskader voor het maken van keuzes, onder meer bij een ontoereikend budget.[40]
Overweeg waarop het Opdrachtgeversoverleg toezicht wil en kan houden met betrekking tot efficiëntie en pas daar de beoordelingscyclus op aan.	Deze aanbeveling is nauwelijks opgevolgd. De reden is dat het bepalen van de doelmatigheid lastig is. Het is niet eenvoudig om te bepalen of een bepaald budget voldoende is voor een taak. Dit geldt niet alleen voor deze WOT. Ook ontbreken er referentiecijfers.
Heb aandacht voor het borgen van de aansluiting en communicatie tussen en binnen onderzoek en beleid.	Dit verloopt steeds beter. De inhoudelijke communicatie over WOT-onderzoek verloopt via de adviescommissies. Risico's zijn wel dat er veel onderzoeken zijn (ook niet-WOT) wat het overzicht soms belemmert. Er zijn communicatieprotocollen, ook voor externe (publieks)communicatie. Aandachtspunt zijn de personeelswisselingen (vooral bij LNV).
Actualiseer de kaders.[41]	Deze kaders zijn geactualiseerd. In het Opdrachtgeversoverleg van 26 oktober 2021 wordt wel gemeld dat een nieuwe actualisering gewenst is.

3.3 Indicatoren om doeltreffendheid (en impact) te meten

Tot slot een paragraaf over het eventueel gebruik van indicatoren om de doeltreffendheid (en impact) van de WOT N&M te meten (onderzoeksvraag 13). Het is in verschillende wettelijke onderzoekstaken gebruikelijk om indicatoren in te zetten om de voortgang te meten en daar eventueel op te sturen. In een eerdere evaluatie van de WOT Voedselveiligheid Beleid is daartoe een voorstel gedaan.[42]

Ten eerste constateren we dat er onder betrokkenen bij de WOT N&M weinig steun bestaat voor de inrichting van een informatiesysteem met indicatoren om uitvoering en resultaten van de WOT N&M te meten en op te volgen. Een enkele gesprekspartner noemt het tijdverspilling. Een opgetekende reden niet naar een set van indicatoren over te stappen, is

[39] Een enkele interviewrespondent wijst erop dat WR een onderscheid maakt tussen zes soorten onderzoek (waaronder wettelijke onderzoekstaken; zie Soorten onderzoek - WUR). Het is volgens deze persoon niet altijd makkelijk om te bepalen onder welke soort onderzoek een kennisvraag valt.

[40] Zie voetnoot 38.

[41] De kaders waren (volgens ADR) verouderd op het punt van de samenstelling van het Opdrachtgeversoverleg en de Adviescommissies. Zo namen de voorzitters van de Adviescommissies deel aan het Opdrachtgeversoverleg. Dat was niet expliciet vastgelegd in de destijds geldende kaders.

[42] Dialogic (2020), Evaluatie van de Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid Beleid (WOT-VV Beleid), Utrecht, p. 38-40.

dat goede communicatie tussen WR en opdrachtgevers al inzichtelijk maakt hoe de vlag erbij hangt (belang van kwalitatieve informatie). De jaarrapportages geven daarnaast ook al een behoorlijke inzage in de voortgang en tevredenheid. Voor zover indicatoren nuttig zouden kunnen zijn, betreffen dat cijfers die de klanttevredenheid inzichtelijk maken (maar gesprekken helpen daar dus ook al aldus enkele geïnterviewden), de mate van gebruik van specifieke producten die voortkomen uit de WOT N&M (denk aan downloads van rapporten en kaarten) of verwijzingen daarnaar in beleidsrapporten en de media.

Ten tweede is het van belang om bij eventuele indicatoren-ontwikkeling een onderscheid te maken tussen beleidsinhoudelijke indicatoren en de bijdrage van de WOT N&M daaraan (bijv. "bescherming natuur en agromilieu") en procesindicatoren (bijv. "klanttevredenheid"). De eerste set van indicatoren heeft bovendien als probleem dat de bijdrage van de WOT N&M daaraan nauwelijks vast te stellen is, laat staan te isoleren van andere factoren. Dat betekent echter niet dat er volgens ons geen inspanning verricht zou kunnen worden om enkele goede indicatoren te identificeren. Indicatoren kunnen wel aangeven of de gewenste doelen en effecten in zicht zijn (of dat er binnen of buiten de WOT N&M nog extra inspanning nodig is).

Bij een selectie van indicatoren zou dan gelet kunnen worden op indicatoren die:

- Aansluiten bij de bestaande beleidstheorie (paragraaf 2.1).
- Betrouwbare informatie geven over de doeltreffendheid en impact van de WOT N&M. Het gaat bij voorkeur dus om indicatoren waarbij verondersteld kan worden dat schommelingen in scores (voor een deel) herleid kunnen worden tot de WOT N&M.
- Kwantificeerbaar zijn (hoewel we beseffen dat kwalitatieve indicatoren ook wenselijk kunnen zijn).

Mogelijke indicatoren zijn dan:

- Aantal opgeleverde WOT N&M (jaar)rapporten
- Betrokkenheid bij andere beleidsdossiers
- Aantal bijdragen aan metingen en evaluaties
- Aantal verbeterde en nieuwe modellen
- Klanttevredenheid
- Verwijzing naar WOT N&M-producten in Kamerbrieven, (sociale) media, etc.

Wij stellen – net zoals in de evaluatie van de WOT-Voedselveiligheid Beleid en in navolging van de KNAW en anderen – vast dat er ook nadelen kleven aan het gebruik van louter (kwantitatieve) indicatoren om de impact van wetenschappelijk onderzoek (of in dit geval de WOT N&M) vast te stellen. Inadequate indicatoren kunnen leiden tot perverse prikkels, of zijn veranderingen in de waarde van indicatoren niet te herleiden tot de WOT N&M. De KNAW pleit er dan ook voor om narratieve benadering[43] te gebruiken die een meer kwalitatieve beschrijving geeft van de impact, bijvoorbeeld op basis van opgedane ervaringen. Het verhaal achter de cijfers heeft ook zeggingskracht.[44]

[43] KNAW (2018), Maatschappelijke impact in kaart, Amsterdam.

[44] WR speelt hier met de rapportage over wettelijke onderzoekstaken op in, en dat ook wat betreft de WOT N&M. Zie: WUR (2020). Wettelijke onderzoekstaken (WOT). Meten, tellen en duiden voor de overheid, Wageningen, p.106-133.

Intermezzo: Wettelijke onderzoekstaken N&M in Vlaanderen

In Vlaanderen zijn ook afspraken gemaakt over de uitvoering van en rapportering over wettelijke onderzoekstaken en de domeinen van natuur en milieu (in Vlaanderen *referentietaken* genoemd).

Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO[45]) is voor natuurrapportering verantwoordelijk. Het INBO is tegelijkertijd een wetenschappelijke instelling en onderdeel van de Vlaamse overheid. De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO[46]) is verantwoordelijk voor agromilieu (ondersteuning labs) en de Vlaamse versie van de Basisregistratie Ondergrond.

Er is bij de natuurrapportering door het INBO geen sprake van een opdrachtgever – opdrachtnemersrelatie (zoals tussen LNV/PBL en WR), maar een wettelijke opdracht die per decreet door de bevoegd minister rechtstreeks is opgedragen aan het INBO. Het managementteam van het INBO bepaalt de planning en omvang van activiteiten in het kader van deze wettelijke opdracht. Daarbij worden afzonderlijke stuurgroepen met verschillende belanghebbenden betrokken. Het INBO rapporteert in het kader van de verplichtingen in de Vogel- en Habitatrichtlijn autonoom aan de Europese Commissie (waarbij de Vlaamse Regering de rapportering overmaakt aan de Europese Commissie). Binnen het INBO is er een vast team (zeven fte) dat de rapportering uitvoert. Dit team kan naar gelang de behoefte tijdelijk uitgebreid worden met andere INBO-medewerkers en externe onderzoekers.

Het INBO ontvangt geen apart budget voor de uitvoering van de natuurrapportering. Het is onderdeel van de basisopdracht. Aangezien het INBO integraal deel uitmaakt van de Vlaamse overheid is het niet gebruikelijk dat er een externe evaluatie wordt gedaan. Er is wel een recente zelfevaluatie van het gehele Vlaamse omgevingsbeleid gedaan.[47] Deze evaluatie gaat niet in op de wettelijke opdracht. Het INBO meet tevredenheid vooral uit de interesse en reacties van stakeholders en minister op haar rapporten.

VITO is een strategisch onderzoekscentrum (vergelijkbaar met een Nederlandse TO2-instelling als WR, Deltares en TNO). Zij heeft een dubbele opdracht, namelijk (1) het ondersteunen van innovatie bij bedrijven (in het bijzonder op het vlak van cleantech, oftewel technologieën die bijdragen aan een schoner milieu) en (2) het wetenschappelijk ondersteunen van de Vlaamse overheid door de uitvoering van referentietaken (WOT). Daartoe sluit VITO om de vijf jaar een overeenkomst met de Vlaamse overheid, in het bijzonder met het Departement Omgeving. In die zin is er hier wel sprake van een opdrachtgevers- en opdrachtnemersrelatie. Deze overeenkomst omvat afspraken over de uitvoering van een 20-tal referentietaken (o.a. rond stikstofdepositie). Er is een overkoepelende stuurgroep (vergelijkbaar met het Opdrachtgeversoverleg) en een stuurgroep per referentietaak (met eventueel externe betrokkenen; deels vergelijkbaar met Adviescommissies). De werking en impact van de referentietaken is twee jaar geleden geëvalueerd.[48] Eén van de uitkomsten van deze evaluatie is dat een afwegingskader is opgesteld om te bepalen of een bepaalde taak als een referentietaak moet worden beschouwd.

[45] Home | Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (vlaanderen.be)

[46] Vision on technology for a better world | VITO

[47] Vlaamse Regering (2021), Beleidsdomein Omgeving. Vlaamse Brede Heroverweging, Brussel.

[48] Dialogic (2021), Evaluatie van de referentietaken van VITO, Brussel/Utrecht. Zie: Evaluatie van de referentietaken van VITO | FRIS onderzoeksportaal (researchportal.be)

4 Doelmatigheid van de WOT N&M

In dit hoofdstuk evalueren we de doelmatigheid van de WOT N&M. We staan eerst stil bij de verhouding tussen middelen en taken (paragraaf 4.1). Vervolgens bespreken we de doelmatigheid van de aansturing en uitvoering van de WOT N&M (paragaaf 4.2). In de laatste paragraaf gaan we in op de datastrategie.

4.1 Oordeel over verhouding tussen middelen en taken

In deze paragraaf geven we een oordeel over de verhouding tussen de middelen en de taken voor de uitvoering van de WOT N&M. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 9 en 10 (zie Bijlage 1).

Uit de interviews komt naar voren dat het toegewezen WOT N&M-budget toereikend is voor het uitvoeren van de onderzoekstaken (zie paragraaf 2.2.2 voor een overzicht van deze taken). De indexering van het budget is sinds 2018 hersteld.[49] Ook wordt door gesprekspartners aangegeven dat de beschikbare middelen door WR flexibel kunnen worden ingezet. Daarnaast is het mogelijk om taken, met verbonden middelen, door te schuiven naar het volgende jaar (als Nog Af te ronden PRogramma Onderzoek (kortweg NAPRO)). Dit wordt ook opgenomen in de jaarrapportages. De rapportages verbonden aan de kaderbrieven worden desalniettemin op tijd opgeleverd.

Ook wordt aangegeven dat als er taken bijkomen, het budget voldoende wordt uitgebreid. Omdat het budget van de WOT N&M per vijf jaar wordt vastgesteld, wordt ook aangegeven dat er op jaarbasis ruimte is om te schuiven tussen thema's en projecten, waardoor problemen flexibel opgevangen kunnen worden. Dit wordt door betrokkenen als prettig ervaren. Een voorbeeld hiervan is het Onderzoek Hamstermonitoring waar in 2020 door LNV twee keer additioneel budget aan is toegevoegd. Dit budget werd deels verhoogd omdat in de monitor geconstateerd werd dat het niet goed ging met de hamsterpopulatie en deels omdat het takenpakket werd uitgebreid.[50] Er wordt echter wel door de meeste betrokkenen voorzien dat, door een verwachte uitbreiding van het takenpakket, het huidige WOT N&M-budget in de toekomst niet langer toereikend zal zijn.

Ondervonden knelpunten bij het doelmatig uitvoeren van de onderzoekstaken zitten derhalve niet in de financiën, maar in de onderzoekscapaciteit. Binnen WR bestaat er – ondanks de prioriteit die medewerkers aan de WOT N&M moeten geven - een tekort aan mensen, waardoor er intern soms langer gezocht moet worden naar uitvoeringscapaciteit. Uit de jaarrapportages blijkt dat de capaciteitsproblematiek met name in 2018 en 2019 speelde, maar het lijkt alsof die in 2020 en 2021 redelijk verholpen zijn. Dit wordt ook beaamd in het Opdrachtgeversoverleg WOT N&M.[51] De problemen met de capaciteit hebben wel als (positieve) consequentie dat het PBL en LNV gedwongen worden om taken te prioriteren en om keuzes te maken wat wel en wat niet door WR te laten uitvoeren.

[49] Conceptverslag Opdrachtgeversoverleg WOT Natuur en Milieu 13 maart 2018.

[50] Jaarrapportage 2020, WOT Natuur en Milieu.

[51] Zij bijvoorbeeld het Verslag Opdrachtgeversoverleg WOT N&M 10 maart 2020.

4.2 Doelmatigheid van de aansturing en (organisatie van) de uitvoering

In deze paragraaf bespreken we de doelmatigheid van de aansturing en uitvoering van de WOT N&M. Eerst bespreken we de balans tussen rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen WR, LNV en PBL en de soortenorganisaties. Vervolgens gaan we in op de doelmatigheid van uitvoering van de WOT N&M. We beantwoorden daarmee onderzoeksvragen 5, 6 en 7.

In het algemeen blijft het bepalen van de doelmatig lastig ('het kan altijd beter'). Echter leeft er een algemeen beeld dat de uitvoering van de WOT N&M doelmatig gebeurt en dat er een gezonde verhouding is tussen middelen en taken van de WOT N&M.

4.2.1 Rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden

In paragraaf 2.3 wordt de volledige, formele aansturingsstructuur van de WOT N&M beschreven. LNV is de opdrachtgever van de WOT N&M en sinds 2018 treedt PBL op als gemandateerd opdrachtgever voor de 'periodieke evaluatie natuurbeleid' en de 'periodieke verkenning natuurbeleid'. De uitvoerings- en samenwerkingsovereenkomsten zijn leidend in deze samenwerking. Over het algemeen verloopt het gedeelde opdrachtgeverschap goed.

LNV, PBL en WR overleggen periodiek in het Opdrachtgeversoverleg WOT N&M over het programma, de projecten en de producten. Volgens betrokken functioneert dit overleg goed. Over het algemeen zijn betrokken ook positief over het functioneren van de adviescommissies, met uitzondering van de adviescommissie Agromilieu. Dit komt mede door relatief veel wisselingen in de LNV-deelname en een lage opkomst van betrokkenen.

De WOT N&M is binnen WR georganiseerd als een intern programma met een programmamanager en -bureau, themaleiders en kenniscoördinatoren. In tegenstelling tot andere wettelijke onderzoekstaken is de WOT N&M niet belegd binnen één WR-instituut.[52] De WOT N&M wordt uitgevoerd door een intern netwerk van WR-onderzoekers die aan verschillende WR-instituten verbonden zijn. Het gaat dan vooral om Wageningen Environmental Research (WEnR), Wageningen Economic Research (WEcR) en Wageningen Marine Research (WMR). Dit netwerk bestaat uit ongeveer 130 onderzoekers waarvan er tien tot twaalf voltijds werken voor de WOT N&M. Op jaarbasis bedraagt de WR-inzet voor de WOT N&M ongeveer 40 fte. Bij de uitvoering wordt ook samengewerkt met externe organisaties, bijvoorbeeld de soortenorganisaties en PBL. De samenwerking tussen WR en de soortenorganisaties wordt vanuit beide kanten positief beoordeeld.

Het algemene beeld zowel binnen als buiten WR is dat de WOT N&M binnen WR goed georganiseerd is.

- WOT N&M slaagt er - ondanks personeelswisselingen en -krapte – goed in om de noodzakelijke expertise in te schakelen in WOT-projecten.
- WOT N&M heeft een goed functionerend intern kwaliteitssysteem dat zorgt dat WOT N&M-producten onafhankelijk zijn en aan hoge kwaliteitsstandaarden voldoen.
- WOT N&M kent zowel richting LNV/PBL als intern korte communicatielijnen. Betrokkenen weten elkaar snel te vinden.

[52] De WOT Voedselveiligheid Beleid wordt bijvoorbeeld uitgevoerd door de Wageningen Food Safety Research (WFSR) en de WOT Besmettelijke Dierziekten door Wageningen Bioveterinary Research (WBVR).

Wel zijn er op zowel instituuts- als medewerkersniveau soms conflicterende belangen omtrent het uitvoeren van de wettelijke onderzoekstaken en het uitvoeren van andere onderzoekstaken. Hiermee bedoelen we dat de meeste WR-onderzoekers tijdelijk en in deeltijd werken aan WOT N&M-projecten. Dit doen zij dus naast ander onderzoek. Dit maakt dat zij niet altijd tijd kunnen vrijmaken voor de WOT N&M. Dit wordt uiteindelijk wel altijd opgelost. Ook komt het voor dat WR-onderzoekers die aan de WOT N&M werken contractonderzoek doen voor derden. WR toetst altijd of hier conflicterende belangen kunnen optreden. Bij andere WOT's speelt dit risico minder, omdat betrokken WR-medewerkers fulltime voor een WOT werken. Het voordeel van deeltijd in de WOT N&M is dat er meer flexibiliteit is, er alleen betaald wordt voor daadwerkelijk bestede uren, en ook nieuwe kennis gemakkelijk wordt ingebracht.

Enkele gesprekspartners wijzen op de sterke verstrengeling tussen het landbouwministerie en Wageningen. WUR – en daarbinnen – WR is een belangrijke leverancier van data, kennis en mensen voor het overheidsbeleid in de domeinen van landbouw, natuur en milieu. Deze sterke banden zijn historisch gegroeid. Deze banden en de expertise en ervaring van WR leiden er mede toe dat wettelijke onderzoekstaken ook daar worden belegd. Dit kan leiden tot een "ons kent ons" dynamiek. Tegelijkertijd geldt ook dat het ontwikkelen en onderhouden van tijdreeksen, modellen en methoden een continuïteit vergen die geboden kan worden door één organisatie langdurig in te schakelen als uitvoerder van de WOT N&M (in dit geval WR).

Een deel van het KB-budget van WR is bestemd voor kennisbasisonderzoek[53] ter ondersteuning van de WOT N&M. LNV en PBL hebben geen invloed op de programmering van dit kennisbasisonderzoek. In de praktijk besluiten de WR-themaleiders in samenspraak met de WOT N&M-programmamanager hoe dit budget besteed gaat worden. Daarnaast heeft WUR vijf Kennisbasisprogramma's die onderzoeken kunnen omvatten die ook nuttig zijn voor de WOT N&M (zoals bijvoorbeeld het programma Biodiversiteit). De programmamanager WOT N&M kan enigszins sturen op de besteding van de middelen binnen deze programma's.

4.2.2 Doelmatigheid van de uitvoering van de WOT N&M

Het programma WOT N&M is als WOT een van de wijzen waarop WUR-onderzoek wordt gefinancierd door LNV met elk eigen kennisvragen. Enkele gesprekspartners geven aan dat het voor hen niet altijd duidelijk is welke vorm van door LNV gefinancierd onderzoek voor een specifieke kennisvraag geschikt of bedoeld is. Uiteindelijk belanden alle kennisvragen in één organisatie (WUR) die verschillende vormen van onderzoek inzet om kennisvragen te beantwoorden. In de praktijk komt het voor dat een aanvullende kennisvraag die past binnen de WOT N&M, en waarvoor geen WOT-budget beschikbaar is, door LNV uitgezet wordt onder beleidsondersteunend onderzoek[54]. Dan kan WR toch aan de kennisvraag tegemoet komen.

Ook asynchrone trajecten bij PBL en WR hinderen de doelmatige uitvoering van de WOT N&M. PBL overlegt periodiek met ministeries (waaronder LNV) over kennisvragen en neemt deze mee in het opstellen van het werkprogramma PBL (waarin ook kennisvragen voor de

[53] Het kennisbasisonderzoek (KB) legt de basis voor kennis die over drie tot vijf jaar relevant is voor de beleidsterreinen van LNV, zowel voor LNV zelf als voor het bedrijfsleven en andere maatschappelijke stakeholders op het beleidsterrein van LNV (Kennisbasis onderzoek (KB) - WUR).

[54] Met het Beleidsondersteunend onderzoek (BO) draagt WUR bij aan de realisatie van de maatschappelijke taak van LNV. De onderzoeksresultaten worden gebruikt door LNV en door (maatschappelijke) organisaties die betrokken zijn bij het LNV-beleid. Zoals organisaties in de landbouwsectoren, natuurorganisaties, (voeding)industrie, onderwijsinstellingen, provincies en gemeenten (Beleidsondersteunend onderzoek (BO) - WUR).

WOT N&M worden opgenomen). Tot en met 2021 werd dit proces voor de zomer gestart en kreeg het werkprogramma in het najaar grotendeels vorm. Dit leidde tot een mismatch in processen in relatie tot de WOT N&M, waar in juli al een Kaderbrief voor opgesteld moest worden. Het PBL werkt toe naar een stroomlijning met dit proces van het opstellen van haar werkprogramma. Dat betekent geen Kaderbrief meer in de zomer, maar in het najaar meer uitgewerkte onderzoeksvragen waarbij het PBL ook meer clustert. Ook versterkt het PBL het meerjarig programmeren. Ondanks deze verbetering, moet het gedelegeerde opdrachtgeverschap van PBL richting WR nog verder vorm krijgen.

4.3 Datastrategie

Zowel intern als extern is er een groeiende aandacht voor het belang van verzameling, beheer en ontsluiting van (grote) databastanden in de WOT N&M. De WOT N&M beschikt derhalve over een datamanager en een kwaliteitssysteem voor modellen (waartoe ook grote databestanden gerekend worden).[55] In dit kwaliteitssysteem worden modellen beoordeeld op meer dan twintig karakteristieken waarmee ze een bepaald status niveau kunnen ontvangen. Toegepaste modellen en databestanden moeten minimaal een A-status behalen om te mogen worden gebruikt. Voor de taken "Bijdragen aan de Periodieke verkenning natuurbeleid" en "Bijdragen aan de Periodieke evaluatie natuurbeleid" geldt status A+.[56] Een model dat zowel voldoet aan de kwaliteitseisen van het PBL als aan de kwaliteitseisen van WOT N&M (status A) krijgt de status A+. Omdat modellen en data een belangrijke rol spelen in de advisering van complexe beleidsvraagstukken is de kwaliteitsborging ook zeer belangrijk. De rol van deze modellen en de bijbehorende kwaliteitsborging zullen in de toekomst mogelijk een nog grotere rol gaan spelen door het vergrootglas waaronder ze liggen in de maatschappij.

Bij WR ontbreekt het op dit moment aan een uitgekristalliseerde datastrategie die bruikbaar is voor de WOT N&M. De WOT N&M bezit een uitzonderingspositie binnen de WUR omdat de resultaten van wettelijke onderzoekstaken rechtstreeks gerapporteerd worden aan het ministerie van LNV. Alhoewel vrijwel alle gesprekspartners het belang van (openbare) data onderschreven, is deze niet vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst door LNV. Beslissingen lijken met name voort te komen uit wettelijke verplichtingen of worden ad hoc (op projectbasis) genomen. Een mogelijke omslag door enkele gesprekspartners bepleit naar openbare data vereist echter financiering. Een enkele gesprekspartner deelt echter het standpunt dat de WOT N&M gefinancierd wordt via publieke middelen en dat de verzamelde data daarom ook publiekelijk beschikbaar zouden moeten zijn.

Door een aantal gesprekspartners wordt ook aangegeven dat er met name in de data-verzameling en beschikbaarheid van de data gerelateerd aan de Vogel- en Habitatrichtlijn verbeteringen mogelijk zijn. Hier gaat het dan over het format waarin de data wordt aangeleverd door de soortenorganisaties en het format dat voor WR onderzoekers bruikbaar is. Daarnaast zou een concrete datastrategie het ook makkelijker moeten maken om data beschikbaar te maken voor andere onderzoeksinstituten als Naturalis Biodiversity Center.

Een belangrijk overweging bij het openbaar maken van data is dat een correcte interpretatie kennis en kunde vereist die niet iedereen bezit. Dit kan leiden tot de verspreiding van foutieve informatie door de maatschappij. Openbare data vereist daarom een uitgebreide

[55] Zie Houweling, H., van Voorn, G.A.K., van der Giessen, A., & Wiertz, J., *Kwaliteit van modellen voor wettelijke onderzoekstaken* (2015), WOT Natuur & Milieu - Wageningen UR voor de specifieke eisen en status levels.

[56] Zie Visie op de uitvoering van de WOT Natuur en Milieu.

uitleg (een 'bijsluiter') en moet de mogelijkheid behouden om geactualiseerd te worden. Een deel van de data worden wel op het CLOI gepubliceerd.[57]

Intermezzo: Natuuronderzoek in Denemarken

In Denemarken coördineert het Environmental Protection Agency (EPA) van het Ministerie van Milieu het natuuronderzoek. Dit centrum is georganiseerd in vijf afdelingen:

- Centrum voor Rijke Natuur
- Centrum voor Schoon Water
- Centrum voor Veilige Chemie
- Centrum voor Groene Productie
- Centrum voor Staf

Het EPA bereidt wetgeving en richtlijnen voor op verschillende gebieden. Ook monitort het chemicaliën en platforms buiten de kust.

In Denemarken heeft Aarhus University vanuit de Deense overheid de opdracht gekregen om onderzoek te doen naar o.a. Natura 2000. Aarhus University heeft met het Danish Centre for Environment and Energy (DCE) hiervoor een specifieke afdeling, die zich bezighoudt met natuur & water, luchtkwaliteit, poolgebieden, klimaat, chemie & risico's en maatschappij. DCE zet het grootste deel van het onderzoek dat de Deense overheid vraagt uit onder universiteiten en onderzoeksbureaus. Het doel hierbij is om onderzoeksgebonden advies te bieden aan beleidsmakers en de publieke sector, op basis van holistische modellen en richtlijnen. Er is hiervoor o.a. een raamwerkovereenkomst tussen Aarhus University en het Ministerie van Milieu.

DCE is betrokken bij verschillende rapportages, evenementen en trainingen. Vanaf 2011 heeft het centrum 194 wetenschappelijke rapporten en 248 technische rapporten gepubliceerd. In de technische rapporten zijn bijvoorbeeld modellen, data en achtergronden opgenomen die niet volledig voldoen aan de eisen van wetenschappelijke rapportages.

Bronnen:

- https://dce.au.dk/
- https://eng.mst.dk/.

[57] Partners | Clio Infra | Reconstructing Global Inequality (clio-infra.eu)

5 (Toekomstige) ontwikkelingen

In dit hoofdstuk komt het ex-ante perspectief van deze evaluatie aan bod. We benoemen een aantal ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de taakstelling, doeltreffendheid en doelmatigheid van de WOT N&M (paragraaf 5.1). Vervolgens gaan we na of de WOT N&M in zijn huidige vorm voldoende toegerust is om in te spelen op deze ontwikkelingen (paragraaf 5.2).

5.1 Maatschappij, beleid en technologie veranderen

In deze paragraaf inventariseren wij ontwikkelingen die invloed *kunnen* uitoefenen op de inhoud, werking en doeltreffendheid van de WOT N&M. Het gaat om ontwikkelingen die nu al aan de orde zijn of ontwikkelingen die in de nabije toekomst (komende drie jaar) een rol kunnen gaan spelen. We beantwoorden daarmee onderzoeksvraag 12. We beogen niet uitputtend te zijn.

Een eerste belangrijke ontwikkeling is de **toenemende verwevenheid van het natuur- en milieubeleid met andere maatschappelijke vraagstukken en beleidsdossiers**. De WOT N&M is een instrument om het natuur- en milieubeleid te onderbouwen. De vraagstukken in dat domein hebben steeds meer raakvlakken met andere domeinen. Het gaat bijvoorbeeld over het in balans brengen van de landbouw en stedelijke gebieden met de natuur (oftewel de natuur-inclusieve samenleving[58]). Dit vraagt vanuit het beleid een meer integrale benadering. Dit kan van invloed zijn op het soort gegevens dat verzameld moet worden binnen de WOT N&M met mogelijk een andere behoefte aan gegevens en op modellen en tools om meer geïntegreerde analyses te kunnen doen en complexere beleidsevaluaties (meervoudige doelen).

Een tweede belangrijke ontwikkeling betreft de **toegenomen maatschappelijke betrokkenheid en de groeiende maatschappelijke discussie** over (de kwaliteit) van de natuur en de biodiversiteit. Die discussie richt zich ook op de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de metingen die door verschillende partijen (RIVM, WR) worden gedaan in de natuur. De maatschappelijke onrust over de maatregelen om de impact van stikstof op het milieu te verminderen, en vooral de wijze waarop resultaten van wetenschappelijke metingen ter discussie worden gesteld, is daar een treffende illustratie van. Dit noopt de opdrachtgevers, uitvoerders en gebruikers – voor zover zij dat nu nog niet doen – tot responsiviteit en openheid over het gebruik van wetenschappelijke modellen en meetmethoden. Het beleid en het publiek moeten erop kunnen vertrouwen dat de gebruikte modellen en data actueel en conform (hoge) kwaliteitsstandaarden tot stand komen. Er zal daarom vanuit de WOT N&M mogelijk meer aandacht moeten komen voor het verrichten van metingen onder een "maatschappelijk vergrootglas" en voor publiekscommunicatie in het algemeen.

Een derde belangrijke ontwikkeling is de **Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn)**, samen met het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering (Bsn). Deze regelgeving

[58] Onlangs formuleerde een consortium van vijf partijen (Interprovinciaal Overleg, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Landschappen NL en LNV) de Agenda Nederland Natuurinclusief 1.0 (zie Home - Agenda natuurinclusief). Deze agenda heeft een tijdshorizon tot 2050 en beoogt de samenhang en integratie te vinden met andere inspanningen en maatschappelijke domeinen, wat moet leiden tot een meer natuurinclusieve samenleving. Het kabinet onderschrijft en ondersteunt deze agenda (bron: minister van LNV, Kabinetsreactie Agenda Natuurinclusief, 16 juni 2022, 33 576, nr. 272).

(ingegaan op 1 juli 2021[59]) moet voorzien in een nieuwe, structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Deze wet verplicht tot het opstellen van een aantal rapportages waaronder:

- Verstrekking van gegevens aan de Europese Commissie overeenkomstig de vereisten van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (artikel 1.8.3).
- Het PBL brengt eenmaal in de vier jaar een wetenschappelijk rapport uit, waarin de toestand en de verwachte ontwikkelingen ten aanzien van natuur, bos en landschap worden beschreven (artikel 1.9.1).
- Het PBL brengt eenmaal in de twee jaar aan de minister een wetenschappelijk rapport uit, waarin ten aanzien van natuur, bos en landschap, mede in het licht van in eerdere rapporten beschreven ontwikkelingen, de stand van zaken in de beleidsuitvoering, de voortgang en nieuwe ontwikkelingen worden beschreven (artikel 1.9.2).
- Informeren van de Europese Commissie over de nodige compenserende maatregelen die worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (artikel 2.8.4c en 2.8.7).

Voor de meeste van deze rapportages is bepaald welke gegevens vanuit de WOT N&M moeten worden aangeleverd (bijvoorbeeld voor de rapportages vanuit het PBL), maar een ander deel is nog niet belegd. Het kan zijn dat deze taken onderdeel worden van de WOT N&M, hetgeen een uitbreiding van het takenpakket kan betekenen in de nabije toekomst. Dit geldt overigens ook voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).[60]

Een vierde belangrijke ontwikkeling – die samenhangt met de vorige ontwikkeling – is het **gebiedsgericht werken in het natuur- en milieubeleid**. Provincies zullen hierdoor onder meer gebiedsprogramma's in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) gaan opstellen voor een gebiedsgerichte uitwerking van de landelijke omgevingswaarde uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (artikel 1.12fa). Aan het gebiedsgericht werken zitten ook vereisten voor monitoring, waarvoor provincies meer gegevens moeten gaan aanleveren. Het is de bedoeling om deze monitoring te laten aansluiten bij bestaande monitoring. Ook hier is er dus weer de mogelijkheid van een uitbreiding van het takenpakket van de WOT N&M, en ook een uitbreiding van de samenwerking met provincies. Parallel aan deze (decentrale) ontwikkeling zijn we ook getuige van een (re)centralisatie in het milieu- en natuurbeleid waar de rijksoverheid de regie neemt in enkele dossiers, bijvoorbeeld rondom stikstof.

Een vijfde belangrijke ontwikkeling betreft de **voortschrijdende digitalisering (en andere technologische mogelijkheden)**. De toegenomen digitale connectiviteit en technologische innovaties leiden zowel tot een toename van datastromen als tot nieuwe en betere mogelijkheden om gegevens te verzamelen (zie ook paragraaf 4.3). Er zijn bijvoorbeeld apps in omloop met mogelijkheden voor beeldherkenning in de natuur. Ook is de monitoring van een habitat via satellieten in sterke ontwikkeling. Dit gaat het werk van soortenorganisaties en hun vrijwilligers beïnvloeden. Er worden – ook binnen de WOT N&M – steeds meer data verzameld en ontsloten. Denk hierbij aan gegevens die via de Basisregistratie Ondergrond

[59] wetten.nl - Regeling - Wet natuurbescherming - BWBR0037552 (overheid.nl)

[60] Nationaal Programma Landelijk Gebied: gebiedsgericht werken aan natuur, water en klimaat | Omgevingswet | Rijksoverheid.nl

(BRO)[61], Landelijk Grondgebruik Nederland (LGN)[62] en de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF)[63] beschikbaar worden gesteld, als open data of via een abonnement. De (toekomstige) omgang met data vergt mogelijk een aangepaste datastrategie binnen LNV/PBL en/of WR/WOT N&M. De toegenomen maatschappelijke belangstelling stelt daarnaast hogere eisen aan de transparantie over en kwaliteit van dataverzameling. Het vraagt tevens te reflecteren op het feit dat andere partijen (buiten de 'reguliere' partijen om) ook aan de slag gaan met data die verzameld worden binnen de WOT N&M. WR zal mogelijk meer bijsluiters moeten ontwikkelen bij databestanden, maar ook als vraagbaak moeten fungeren voor derden. Mogelijk zijn er ook aangepaste afspraken nodig met dataleveranciers waarmee de WOT N&M samenwerkt, bijv. soortenorganisaties[64] over het gebruik en ontsluiten van bronbestanden of zijn er investeringen nodig in de datavaardigheden van onderzoekers.

Een zesde relevante ontwikkeling betreft **klimaatverandering** met alle gevolgen voor natuur en milieu (van verdroging tot en met verlies aan biodiversiteit). Het meten van (de impact van) klimaatverandering en de omgang met deze verandering vergt mogelijk nieuwe data en modellen die nu nog niet voorhanden zijn, en waar de WOT N&M in zou kunnen voorzien.

5.2 Reflectie op ontwikkelingen

De hier geschetste zes ontwikkelingen zijn een samenvatting van de signalen die we in de interviews hebben opgepikt, en voor een deel afkomstig uit de deskresearch. We hebben daarbij het beeld gekregen dat de uitvoerders van de WOT N&M (programmamanagement en onderzoekers) zich goed bewust zijn van externe ontwikkelingen die het programma kunnen raken. De groeiende belangstelling voor het meten van natuur en biodiversiteit heeft ertoe geleid dat onderzoeker een meer externe oriëntatie ontwikkelen. De hamvraag is of de huidige WOT N&M toekomstbestendig is. Oftewel is de WOT N&M naar inhoud (doelen, samenwerkingsovereenkomst) en organisatie (aansturing, uitvoering, mensen, financieel) voldoende toegerust om tegemoet te komen aan de veranderende en dynamische wereld.

De groeiende maatschappelijke belangstelling (en discussie) over natuur en milieu vergt volgens ons weinig aanpassingen van de WOT N&M. Het gaat er hooguit om dat (1) de WOT N&M te maken krijgt met meer belangstellenden (publiek) en belanghebbenden (provincies), dat (2) meer transparantie over modellen en metingen noodzakelijk is en dat (3) er eventueel meer taken bijkomen als gevolg van een groeiende informatiebehoefte vanuit het beleid of vanuit de samenleving. Tijdens onze gesprekken hebben we gemerkt dat zowel aan de kant van de overheid (LNV/PBL) als aan de kant van WR betrokkenen zich bewust zijn van de veranderende dynamiek rondom de WOT N&M en er ook wordt gereflecteerd op de vraag hoe daarmee om te gaan.

Wat betreft doelen en taken hangt een eventuele aanpassing van de WOT N&M samen met de vraag of er vanuit de wetgeving (Wns) en vanuit het gebiedsgericht werken meer taken

---

[61] Home - Basisregistratieondergrond

[62] Landelijk Grondgebruik Nederland (LGN) - WUR. De recente LGN is vooral gebaseerd op een actualisering van het agrarisch gebied en de topografie op basis van de meest recente Basis Registratie Percelen (BRP) en Basis Registratie Topografie (BRT). De LGN wordt in abonnementsvorm aangeboden.

[63] Home - Nationale Databank Flora en Fauna (ndff.nl)

[64] In één van de interviews met WR kwam naar voren dat de soortenorganisaties hun gegevens in PDF aanleveren waardoor ze weliswaar gebruikt en ontsloten kunnen worden voor een breder publiek, maar de mogelijkheden voor bewerking (door derden) zijn dan beperkt.

(en middelen) toebedeeld worden aan de WOT N&M. Dat is mede afhankelijk van politieke besluitvorming. Ook verwachten we dat digitalisering niet meteen aanpassingen vergt. Digitalisering verandert de wijze van meten (bijv. remote sensing), de hoeveelheid data die deze metingen opleveren en analysemethoden (bijv. data science). Het vraagt mogelijk wel nieuwe vaardigheden en nieuwe afspraken over het gebruik en ontsluiten van data.

Dit brengt ons tot de conclusie dat de huidige kaders voor de aansturing en uitvoering de WOT N&M slechts beperkt geactualiseerd hoeven te worden, mocht bijvoorbeeld de taakstelling uitgebreid worden.

6 Conclusies, hypothesen en aanbevelingen

In dit afsluitend hoofdstuk presenteren we de conclusies naar aanleiding van de evaluatie van de WOT N&M (paragraaf 6.1), een reflectie op de hypothesen (paragraaf 6.3) en sluiten we af met aanbevelingen voor de toekomst van de WOT N&M (paragraaf 6.3).

6.1 Conclusies

Doeltreffendheid van de WOT N&M

1. Het programma WOT N&M kent een volledige en consistente beleidstheorie die volgens ons bijdraagt aan een grotere kans op doelbereiking (en impact).

2. Het programma WOT N&M slaagt er in om LNV en PBL te voorzien in noodzakelijke natuur- en milieugegevens, analyses en adviezen voor het onderbouwen van het beleid en het opstellen van evaluatie-, monitoring- en adviesrapporten (ook in het kader van internationale verplichtingen). De WOT N&M is daarmee te kwalificeren als een doeltreffend programma in de periode 2018 - 2021.

3. Het programma WOT N&M kent enkele kleine problemen die van invloed zijn op doelbereiking, zoals vertragingen in enkele WOT N&M-projecten (door de coronacrisis, personeelswisselingen, doelverschuiving, latere oplevering van gegevens). Dit heeft nergens tot fundamentele problemen geleid.

4. Het programma WOT N&M levert resultaten op waarover opdrachtgevers PBL/LNV tevreden zijn. De samenwerking tussen PBL/LNV en Wageningen Research (WR) is goed. Afspraken worden nagekomen en de kwaliteit van de resultaten wordt als goed bestempeld.

5. Het programma WOT N&M levert de gevraagde informatie (= bewerkte en geïnterpreteerde data) voor rapportages aan de Europese Commissie. De inzet van Nederland is in vergelijking met andere landen goed. De kwaliteit van de data vanuit enkele Natura 2000-gebieden (de habitattypenkaarten en de kwaliteit van de habitattypen) waar de provincie beheerautoriteit is, wisselt.

6. De maatschappelijke en politieke dynamiek kan ertoe leiden dat er een nieuwe kennisbehoefte ontstaat waarbij verondersteld wordt dat de WOT N&M daarin kan voorzien. Het voorzien in deze specifieke en nieuwe kennisbehoefte maakt vaak geen onderdeel uit van de huidige overeenkomst. Dit maakt de huidige doeltreffendheid feitelijk niet minder, maar er ontstaat een risico dat de WOT N&M onterecht geassocieerd wordt met het gebrek aan deze gegevens (en dus als niet doeltreffend wordt gepercipieerd).

7. Het programma WOT N&M verbreedt haar impact doordat er toenemende raakvlakken zijn met andere beleidsterreinen, provincies betrokken zijn en de publieke belangstelling voor (het monitoren van) natuur en biodiversiteit groeit.

8. Het programma WOT N&M is er in geslaagd om de meeste aanbevelingen uit de vorige evaluatie (2017) te implementeren. Het scherper sturen op doelmatigheid vanuit het Opdrachtgeversoverleg blijft een lastige uitdaging vanwege het gebrek aan goede indicatoren en referentiecijfers.

9. Het programma WOT N&M wordt buiten de projectadministratie en jaarverslaglegging niet gemonitord aan de hand van een set van indicatoren. Er bestaat onder betrokkenen weinig steun voor een informatiesysteem met indicatoren om de uitvoering en resultaten van de WOT N&M bij te houden en op te volgen.

Doelmatigheid van de WOT N&M

10. Het programma WOT N&M wordt volgens ons doelmatig uitgevoerd (ondanks de uitdaging deze volledig in kaart te brengen) waarbij er een gezonde verhouding bestaat tussen de middelen en de taken. Nu wordt budgettaire krapte opgelost door (extra) prioritering van taken of door het regelen van extra budget.

11. Het programma WOT N&M heeft een goede basis in de vorm van uitvoerings- en samenwerkingsovereenkomsten. De aansturings- en verantwoordingslijnen, die na de vorige evaluatie zijn verbeterd (o.a. gedelegeerd opdrachtgeverschap PBL), functioneren goed.

12. Het programma WOT N&M is binnen WR goed georganiseerd met een eigen programmamanager en -bureau die medewerkers en expertise betrekken uit meerdere WR-instituten. Daarbij spelen soms wel capaciteits- en prioriteitsproblemen die doorgaans opgelost worden. Vanwege de interne netwerkconstructie moeten (prioritaire) WOT-taken toch concurreren met andere taken.

13. Het programma WOT N&M is als WOT een van de wijzen waarop WUR-onderzoek wordt gefinancierd door LNV. Elke financieringsstroom komt met eigen kennisvragen. Deze variatie biedt de flexibiliteit om bij een overvraag van de WOT N&M uit te wijken naar bijvoorbeeld het Beleidsondersteunend onderzoek. Voorts is er een afwegingskader dat helpt te bepalen of een (nieuwe) activiteit on de WOT N&M past.

14. Het programma WOT N&M sloot vanuit PBL en WR niet goed op elkaar aan. Beide organisaties hielden een verschillende planning aan voor het opstellen van een werkprogramma. Dit knelpunt is gesignaleerd en door PBL adequaat opgelost middels een aanpassing van de werkprocessen.

15. Het programma WOT N&M heeft te maken met een steeds grotere hoeveelheid data door de groeiende digitale technologieën en connectiviteit. WR beschikt echter nog niet over een uitgekristalliseerde strategie hoe met deze data om te gaan (bijv. gebruik door derden).

(Toekomstige) ontwikkelingen

16. Het programma WOT N&M wordt uitgevoerd in een toenemende dynamische omgeving waar verschillende ontwikkelingen een (andere) bijdrage van het programma kunnen vergen:

    a. Toenemende verwevenheid van het natuur- en milieubeleid met andere maatschappelijke vraagstukken en beleidsdossiers. Dit vraagt vanuit het beleid een meer integrale benadering hetgeen van invloed kan zijn op het soort gegevens dat verzameld moet worden binnen de WOT N&M.

    b. Toenemende maatschappelijke betrokkenheid en discussie over (de kwaliteit) van de natuur en de biodiversiteit. Dit noopt de opdrachtgevers, uitvoerders en gebruikers tot nog meer responsiviteit en openheid over het gebruik van wetenschappelijke modellen en meetmethoden.

c. De Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) verplicht tot het opstellen van rapportages. Een deel van de gegevensverzameling voor deze rapportages is nog niet belegd. Het kan zijn dat gekozen wordt dit te beleggen bij de WOT N&M en hierdoor het takenpakket groter wordt.

d. Het gebiedsgericht werken in het natuur- en milieubeleid betekent dat provincies een grotere rol krijgen. Zij gaan gebiedsprogramma's in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) opstellen waardoor zij meer gegevens aan zullen gaan leveren die aan moeten sluiten bij bestaande monitoring.

e. Digitale connectiviteit en technologische innovaties leiden tot meer datastromen en nieuwe mogelijkheden om gegevens te verzamelen. De (toekomstige) omgang met data vergt mogelijk een aangepaste datastrategie binnen LNV/PBL en/of WR/WOT N&M.

f. Het meten van (de impact van) klimaatverandering (met alle gevolgen voor natuur en milieu; van verdroging tot en met verlies aan biodiversiteit) en de omgang met deze verandering vergt mogelijk nieuwe data en modellen waar de WOT N&M in zou kunnen voorzien.

17. Het programma WOT N&M is wat betreft inrichting en uitvoering voldoende toegerust om toekomstige ontwikkelingen te absorberen, en is daarmee te kwalificeren als toekomstbestendig. De huidige kaders (aansturing en uitvoering) bieden voldoende mogelijkheden om op deze ontwikkelingen te anticiperen. Dat vraagt wel aanvullende inspanningen op het vlak van het koppelen met andere dossiers, het verbreden van het relatiebeheer, het vergroten van de transparantie, de omgang van de grote hoeveelheid (nieuwe) data en het inzetten van innovaties

6.2 Hypothesen

In paragraaf 1.2 hebben we een zestal hypothesen geformuleerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WOT N&M. Uit de bovenstaande conclusies kan afgeleid worden of hypothesen ondersteund worden of niet. In de onderstaande tabel volgt een korte samenvatting.

Tabel 5: Toetsing van hypothesen.

Hypothese	Resultaat
De doelstellingen van de WOT N&M worden gehaald.	**Ja**, het programma WOT N&M slaagt erin om haar doelstellingen te behalen [zie conclusies 1 – 3]
De uitvoering en de resultaten van de WOT N&M leiden tot tevredenheid over invulling van de kennisbehoefte bij de voornaamste stakeholders (LNV, PBL, EC).	**Ja**, het programma WOT N&M leidt tot tevredenheid bij de voornaamste stakeholders [zie conclusie 4]. De kennisbehoefte is wel schuivend [zie conclusies 6 & 16].
Het duale opdrachtgeverschap en de rolverdeling tussen LNV en PBL werken goed.	**Ja**, het programma WOT N&M functioneert steeds beter onder de duale structuur [zie conclusies 8, 11 & 14].
De WOT N&M draagt aantoonbaar bij aan het nakomen van EU-afspraken in het Nederlands natuur- en milieubeleid.	**Ja**, het programma WOT N&M draagt bij aan het nakomen van internationale afspraken waarbij nog wel een uitdaging bestaat in de volledige en uniforme oplevering van data door provincies [zie conclusie 5]

Hypothese	Resultaat
De inzet van middelen in de WOT N&M is doelmatig en transparant.	**Ten dele**, doelmatigheid is moeilijk vast te stellen, maar lijkt in orde [zie conclusie 10].
De WOT N&M is toekomstbestendig	**Ja**, huidige doelstellingen en kaders bieden houvast voor de toekomst [zie conclusie 17].

6.3 Aanbevelingen

Ons algemeen beeld is dat het programma WOT N&M goed functioneert, en dat zowel in de aansturing als in de uitvoering. Naar aanleiding van de vorige evaluatie zijn er al een aantal aanpassingen gemaakt. We doen enkele aanbevelingen en maken daarbij een onderscheid tussen aanbevelingen voor de overheid en voor WR samen en aparte aanbevelingen voor beide.

Aanbevelingen aan opdrachtgevers LNV/PBL en aan WR samen

1. Investeer vanuit LNV en vanuit WR in de werkrelatie met de provincies, bijvoorbeeld om te stimuleren dat gegevens over bijvoorbeeld Natura 2000-gebieden en gebiedsgericht werken, uniform en op tijd opgeleverd worden.
2. Communiceer vanuit LNV en WR richting de politiek en het breder publiek nog duidelijker welke (type van) gegevens via de WOT N&M worden verzameld en ontsloten (en hoe) en welke niet.
3. Ga na of als gevolg van de groeiende maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en biodiversiteit er vanuit LNV/PBL en WR meer aandacht gegeven moet worden aan het betrekken en informeren van een bredere groep van organisaties (dan de 'usual suspects') rondom de WOT N&M (en de rapportages die daaruit voortkomen).

Aanbevelingen aan opdrachtgevers LNV/PBL

4. Ga na of er een politieke, beleidsmatige of maatschappelijke behoefte bestaat aan rapportages en gegevens waarin nu niet goed wordt voorzien, en waarin de WOT N&M een rol zou kunnen spelen (eventueel middels een uitbreiding van het takenpakket).
5. Kies enkele WOT-overkoepelende indicatoren die sturingsinformatie geven over de werking en impact van de WOT N&M (bijv. klanttevredenheid, gebruik van WOT N&M-producten door derden). Deze indicatoren zijn in lijn met indicatoren die in andere WOT-programma's worden gebruikt. Let daarbij op dat louter kwantitatieve indicatoren geen compleet beeld geven. Het gaat ook om de verhalen achter de cijfers.
6. Neem een besluit of het programma WOT N&M uitgebreid wordt met (nieuwe) rapportageverplichtingen die voortkomen uit de Wet stikstofreductie en natuurherstel (Wsn) en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Dit vergt mogelijk extra budget voor de uitvoering van de WOT N&M.

Aanbevelingen aan WR

7. Ontwikkel een datastrategie voor de WOT N&M en stem deze strategie af met LNV/PBL.
8. Maak betere afspraken met soortenorganisaties over de wijze waarop (bron)gegevens aangeleverd worden (niet alleen als PDF).

9. Probeer strakker te sturen op de beschikbaarheid van WR-medewerkers die vanwege de interne netwerkconstructie niet volledig toegewijd kunnen zijn aan de WOT N&M en ook andere taken moeten uitvoeren.

10. Bereid onderzoekers blijvend voor op de groeiende maatschappelijke belangstelling voor resultaten die voortkomen uit WOT N&M-projecten.

Bijlage 1. Onderzoeksvragen

Doeltreffendheid

1. Worden de doelen van de kennis opgave gehaald?
2. Voorziet het programma naar tevredenheid in de kennisbehoefte van de voornaamste stakeholders (Ministerie van LNV, PBL, Europese Commissie)?
3. Voldoet de kwaliteit van de dataverzameling aan de behoefte van de eindgebruikers (Ministerie van LNV, PBL, Europese Commissie)?
4. In welke mate voldoen de verschillende activiteiten aan de wettelijke kaders?
5. Hoe verloopt de interactie tussen het ministerie van LNV en WR (governance)?
6. Werkt het duale opdrachtgeverschap en rolverdeling tussen LNV en PBL nog goed?
7. Hoe verhoudt de WOT N&M zicht tot de andere betrokken partijen (soortenorganisaties e.d.)?
8. In hoeverre zijn de aanbevelingen van de vorige evaluatie opgevolgd?

Doelmatigheid

9. Worden de doelen kostenefficiënt gehaald binnen de gestelde wettelijke eisen?
10. Is inzichtelijk hoe de middelen binnen het programma worden ingezet?
11. Hoe verhoudt de inzet van NL zich ten opzichte van die van vergelijkbare landen?

Toekomst

12. In hoeverre is het programma toekomstbestendig? Is er aandacht voor kansen en belemmeringen?
13. Welke indicatoren kunnen gebruikt worden om de effecten (outcome en impact) van de WOT (zoals beschreven in de beleidstheorie) in de komende vijf jaar in beeld te brengen?
14. Hoe kunnen de aanbevelingen van deze evaluatie in de toekomst worden meegenomen in het beleid?
15. Hoeveel impact hebben de communicatie activiteiten, waaronder databeschikbaarheid?

Bijlage 2. Interviewrespondenten

Gesprekspartner	Organisatie
Laszlo Becsi	European Environmental Bureau
Erwin van Boekel	Wageningen University & Research
Bram Bregman	Planbureau voor de Leefomgeving
Sandra Clerkx	Wageningen University & Research
Joep Dirkx	Wageningen University & Research
Sandra van der Graaf	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Lejo van der Heiden	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Arjen van Hinsberg	Planbureau voor de Leefomgeving
Paul Hinssen	Wageningen University & Research
Maarten Klunder	College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
Bart de Knegt	Wageningen University & Research
Helen Michels	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (Vlaanderen)
Baudewijn Odé	FLORON
Yvette Oostendorp	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
Johan Peymen	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (Vlaanderen)
Ino Ostendorf	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Rogier Pouwels	Wageningen University & Research
Marlies Sanders	Wageningen University & Research
Anne Schmidt	Wageningen University & Research
Jelle Stronks	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Peter van Tilburg	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Dorothee van Tol-Leenders	Wageningen University & Research
Jack Vera	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Coen de Vos	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Michiel van der Weide	Natuurmonumenten



Contact:
Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl