Gateway Review™

Gateway Reviewrapport
Tussentijdse evaluatie Ecologische Autoriteit



Onafhankelijke kennis voor betere besluiten

Colofon

Gateway Review	Health Check
Classificatie	Organisatie Vertrouwelijk
Titel	Tussentijdse evaluatie Ecologische Autoriteit
Kenmerk	2026-RO-019
Opleverdatum rapport	
Bijlage(n)	A. Doelen Gateway Review Health Check B. Geraadpleegde documenten
Opdrachtgever	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
SRO	
Datum/Periode review	7 t/m 11 september 2026
Datum	26 september 2026
Versie	1.0
Status	Definitief
Informatie	Bureau Gateway Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Postbus 20011 | 2500 EA | Den Haag T: 06 50738585 M: postbusgateway@minbzk.nl W: www.gatewayreview.nl

Bureau Gateway is door de Britse overheid geaccrediteerd voor het gebruik van de Gateway Review™ methodiek en licentiehouder van de methodiek in Nederland. De naam Gateway Review is een geregistreerd woord- en beeldmerk, gedeponeerd bij het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE).

Context

Veel beschermde natuurgebieden staan onder druk door onder andere verdroging, teveel stikstof, verslechtering van de bodemkwaliteit en verstoring. Om verdere schade te voorkomen, de natuur te herstellen en te voldoen aan nationale en Europese regels voor natuurbehoud en -herstel, zijn verschillende maatregelen nodig met name in en rond natuurgebieden.

De Ecologische Autoriteit (h.t.n. EA) beoordeelt of de juiste ecologische informatie beschikbaar is voor de onderbouwing van besluiten over beschermde natuur. Het gaat hierbij om besluiten over bijvoorbeeld natuurdoelanalyses en natuurherstelmaatregelen.

Start september 2022
Na het instellingsbesluit is de EA op 19 september 2022 van start gegaan. Er is geen inhoudelijke bemoeienis van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur of andere ministers of staatssecretarissen met de adviezen van de EA.
Om deze onafhankelijkheid goed te waarborgen is het secretariaat en de ondersteuning van de EA neergelegd bij de Stichting Bureau Commissie mer, die ruim ervaring heeft met onafhankelijk adviseren en ook geen inhoudelijke bemoeienis kent van ministers of kabinet.

Tussentijdse evaluatie
In het instellingsbesluit is in artikel 11 het volgende opgenomen: “De Minister evalueert tussentijds, na toetsing van de gebiedsprogramma’s doch uiterlijk vier jaar na de instelling van de autoriteit, de doeltreffendheid van het functioneren van de autoriteit en de wijze van instelling van de autoriteit.”

Deze tussentijdse evaluatie richt zich niet op de vraag of en op welke wijze voortzetting van de EA wenselijk is. Zoals opgenomen in het instellingsbesluit wordt die vraag beantwoord bij de evaluatie die uiterlijk een jaar vóór het verstrijken van de instellingsduur wordt uitgevoerd (uiterlijk september 2029).

De nu gevraagde tussentijdse evaluatie richt zich op de doeltreffendheid van het functioneren van de EA. Daarbij kan de evaluatie, mede in het licht van de wijze van instelling van de autoriteit, aanknopingspunten bieden voor wijzigingen in de organisatorische vormgeving en inrichting van de EA.

Over de tussentijdse evaluatie zal besluitvorming over de opvolging van de aanbevelingen van deze evaluatie, een brief aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Onderstaande vraagstelling dient gelezen en door het reviewteam opgepakt te worden in het licht van bovenstaande afbakening.

Vraagstelling

Bij het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur vervult de directeur Programmabureau bij DG Regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk Gebied, Marieke Mossink de rol van Senior Responsible Owner (SRO). In die hoedanigheid vraagt zij een Gateway Review Health Check aan op eerdergenoemd onderwerp.

Aan de Gateway Review ligt de volgende vraagstelling ten grondslag:

In hoeverre functioneert de Ecologische Autoriteit doeltreffend overeenkomstig de doelstellingen uit het instellingsbesluit, zoals nader uitgewerkt in het Plan van Aanpak?

Hierbij komen de volgende deelvragen zo veel als mogelijk aan bod:

- In hoeverre sluit de breedte van de scope van advisering van de EA, zoals opgenomen in de taakomschrijving, aan bij de behoeften van de ontvangers van de adviezen van de EA?
- Hoe wordt de taakinvulling door EA door de verschillende stakeholders ervaren, waar bestaan verschillen of onduidelijkheden en wat zijn de effecten daarvan?
- In hoeverre werkt de EA volgens gemaakte afspraken (zie plan van aanpak EA) en in hoeverre zijn de randvoorwaarden voor het functioneren van de EA op orde?
    - De werkwijze van de EA is (deels) vergelijkbaar met die van de Commissie mer. In hoeverre bevalt deze werkwijze bij de EA, LVVN (als insteller van de EA) en bij de ontvangers van adviezen van de EA (voornamelijk de voortouwnemers)? Wat zou men eventueel anders wensen (en beschouw dat in het licht van de scope en taakomschrijving) en in hoeverre ondersteund deze werkwijze een effectieve en onafhankelijke advisering?
        - Hoe worden de adviezen van de EA ervaren en gebruikt, en welke betekenis hebben de adviezen voor de besluitvorming?
            - Bij de voortouwnemers provincies, RWS en Defensie
            - Bij LVVN (als insteller van de EA)
            - Bij IPO en LVVN als opstellers van de handleiding NDA's

Tijdens een Gateway Review en de voorbereiding voor het beantwoorden van de vraagstelling, zal gekeken worden naar een aantal aspecten binnen de context. Aspecten zoals opgave, eigenaarschap, ontwerp, instrumenten en methoden, samenwerking en de benodigde facilitering (Wiel van verbinding).

Leeswijzer

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Optimalisation Confidence gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hierin nader toegelicht. Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een tweetal bijlagen, namelijk:

Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review Health Check. Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.

Dankwoord

Het reviewteam is veel dank verschuldigd aan het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, dat onder meer voor een warm welkom en comfort zorgde en regelde dat het Reviewteam steeds tijdig de te interviewen personen kon spreken nu door een treinstaking fysieke aanwezigheid niet mogelijk was.

Tevens is het reviewteam de geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun bereidheid mee te werken aan deze gateway en hun openheid in beantwoording van de vele vragen.

Optimalisation Confidence

Status:	GROEN	ORANJE GROEN

Het reviewteam is, op basis van de bevindingen in de Gateway Review Health Check van mening dat de Ecologische Autoriteit doeltreffend functioneert overeenkomstig de doelen uit het instellingsbesluit en dat daarnaast het bestaansrecht van de Ecologische Autoriteit breed wordt onderschreven.
Dat laat onverlet dat verbeteringen in het stelsel mogelijk en nodig zijn.

Kleur	Toelichting status
GROEN	**GROEN** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als optimaal ervaren. Er worden geen directe aanleidingen gezien om wijzigingen in de balans aan te brengen.
ORANJE GROEN	**ORANJEGROEN** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als bijna optimaal ervaren. Door middel van geringe aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten kan wenselijk zijn om succesvol en planmatig te kunnen kunnen optimaliseren.
ORANJE	**ORANJE** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als sub-optimaal ervaren. Door middel van aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
ORANJE ROOD	**ORANJEROOD** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als niet-optimaal ervaren. Door middel van ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij een beperkt aantal aanpassingen betrekking heeft op fundamentele aspecten en de resterende op minder fundamentele aspecten. Het verdient aanbeveling om in eerste instantie aandacht te besteden aan de fundamentele aspecten.
ROOD	**ROOD** De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als verre van optimaal ervaren. Door middel van zeer ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij deze aanpassingen betrekking hebben op fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.

Bevindingen en aanbevelingen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) adviseerde in 2019 tot het instellen van een wettelijk geborgde 'wetenschappelijke autoriteit' die een 'omvattend ecologische oordeel' gewicht geeft. Dit leidde tot een plan van aanpak hoe een dergelijke wetenschappelijke autoriteit ingericht en ingesteld zou moeten worden en een instellingsbesluit van de Ecologische Autoriteit ingaande 19 september 2022.

De Ecologische Autoriteit (EA) is ingesteld voor acht (8) jaar, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van het instellingsbesluit. In het instellingsbesluit is opgenomen dat de minister tussentijds, na toetsing van de gebiedsprogramma's doch uiterlijk vier (4) jaar na de instelling van de autoriteit, de doeltreffendheid van het functioneren van de autoriteit en de wijze van instelling van de autoriteit evalueert. Deze tussentijdse evaluatie is niet bedoeld als eindoordeel over het functioneren van de EA maar bekijkt -voornamelijk- of wordt voldaan aan de opzet volgens het plan van aanpak en het gestelde in het instellingsbesluit.

De bekostiging van de EA vindt in de eerste (vier jaar) fase plaats vanuit het Rijk, als systeem-verantwoordelijke, vanuit het Transitiefonds. De Minster heeft destijds de Tweede Kamer toegezegd dat bij de tussentijdse evaluatie ook zal worden bekeken of er behoefte is aan het wijzigen van de bekostiging van de EA in de tweede fase (zie kst-33576-323.pdf).

Het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Nastuur (LVVN) heeft het Bureau Gateway verzocht deze tussentijdse evaluatie aan de hand van een Gateway Health Check uit te voeren. Voorafgaand aan de uitvoering van de gateway is een vraagstelling geformuleerd en de uitvoering heeft plaats gevonden in de week van 7 t/m 11 september 2026.

Bestuurlijk arrangement.

Het reviewteam heeft na bestudering van de aangeleverde documenten en gedurende de gevoerde gesprekken een boeiend palet aan inzichten en opvattingen met betrekking tot de Ecologische Autoriteit (EA) aangereikt gekregen. Onderwerpen van gesprek varieerden van het maatschappelijk belang van het bestaan van een EA, tot (inter-)bestuurlijke en organisatorische afhankelijkheden binnen het landelijke systeem. Daarnaast zijn de gehanteerde werkwijze, de onafhankelijkheid en de vraag welke waarde kwalitatief hoogwaardige wetenschappelijke ecologische informatie heeft bij het nemen van beslissingen over de natuur in Nederland, aan de orde gekomen. Eveneens kwamen de systeemverantwoordelijkheid van LVVN en de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden van provincies aan bod. Met systeemverantwoordelijkheid bedoelt het reviewteam zowel de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de Ecologische Autoriteit als de verantwoordelijkheid voor het geheel van bijbehorende wet- en regelgeving. Uit dit geheel destilleert het reviewteam het volgende.

Binnen dit geheel is vanaf 2022 behoefte aan een organisatie die op onafhankelijke wijze, met gezag en op basis van wetenschappelijke deskundigheid:

i) kan toetsen of de essentiële ecologische informatie betrokken is bij de onderbouwing van besluiten door bevoegd gezagen; en
ii) te adviseren over relevante wetenschappelijke inzichten voor besluitvorming ten aanzien van brede ecologische vraagstukken.

Om invulling te geven aan deze behoefte heeft de minister voor Natuur en Stikstof daartoe in september 2022 een instellingsbesluit voor de EA opgesteld. Het reviewteam constateert dat in de periode 2022-2025 veel behoefte was aan uitvoering van de taken zoals hierboven geschetst. De destijds beschikbare tijd was beperkt en de werkvoorraad voor deze nieuwe organisatie omvangrijk. Binnen deze context - zo blijkt uit de analyse van de documenten en de gevoerde gesprekken met vertegenwoordigers van direct belanghebbende organisaties - is pragmatisch gekozen voor het snel operationeel gereed maken van de EA-organisatie. Dit was op dat moment noodzakelijk en mogelijk. Een argument voor het kiezen voor deze aanpak werd mede gevonden in het feit dat in het instellingsbesluit werd afgesproken dat na vier jaar de doeltreffendheid van het functioneren van de autoriteit en de wijze van instelling tussentijds zou worden geëvalueerd.

Het reviewteam stelt op basis van de gesprekken ook vast dat vanuit zowel het ministerie LVVN, de zogenoemde voortouwnemers als de verantwoordelijke koepel (het Interprovinciaal Overleg (IPO) nog steeds een duidelijke behoefte bestaat aan een onafhankelijke autoriteit die op gezaghebbende en onafhankelijke wijze invulling geeft aan de gestelde taken zoals geformuleerd in het instellingsbesluit. Geïnterviewden geven aan dat hen dit ondersteunt bij de uitvoering van de eigen taken en de daarbij horende eigen besluitvorming in dit domein. Immers verantwoordelijkheid voor en besluitvorming over natuur(herstel) zijn gedecentraliseerd.

De wijze waarop de EA thans gefinancierd wordt, o.a. met kort cyclische subsidieaanvragen en de administratieve lastendruk die het meebrengt, is voor verbetering vatbaar. Maar het uitgangspunt dat LVVN vanuit haar systeemverantwoordelijkheid uitvoering van genoemde taken centraal financiert, is voor de betrokken organisaties de afgelopen vier jaren evenwel werkbaar gebleken. Om de onafhankelijkheid van de EA blijvend te borgen en de administratieve lastendruk weg te nemen, is structurele meerjarige financiering van de EA, gehoord hebbende de behoefte aan het werk dat zij doen, volgens vele geïnterviewden noodzakelijk.

Het reviewteam constateert op basis van de gesprekken dat de termijnen waarbinnen ecologische veranderingen zichtbaar worden in een landschap lang zijn. Nieuwe metingen om te bepalen welke effecten bepaalde maatregelen hebben om beoogde doelen te realiseren, zijn pas zinvol na acht jaar of langer. Dit gegeven noopt, naar het oordeel van het reviewteam, eveneens tot een langjarige en toekomstbestendige departementale inrichting om adequaat invulling aan departementale sturing op de hier betreffende maatschappelijke opgave te kunnen geven.

De navolgende aanbeveling gaat derhalve over het bestuurlijk arrangement van de systeemverantwoordelijke binnen het eigen ministerie. Met dit arrangement kan vanuit politiek-bestuurlijk perspectief invulling worden gegeven aan de systeemverantwoordelijkheid en de binnen dit systeem breed aanwezige behoefte aan een onafhankelijke Ecologische Autoriteit.

Aanbeveling 1:
Veranker de systeemverantwoordelijkheid in een departementale bestuurlijk arrangement met robuuste en toekomstbestendige afspraken, door:

a. *het zogenoemde driehoeksmodel in te richten en bestuurlijke afspraken vast te leggen tussen het verantwoordelijk directoraat-generaal in de rol van beleidsverantwoordelijke, de plaatsvervangend SG in de rol van eigenaar en de EA als onafhankelijke autoriteit;*
b. *hierbij de financiering te betrekken, maak deze structureel en meerjarig. Dit komt de onafhankelijkheid ten goede en vermindert interne administratieve lastendruk aanzienlijk.*
c. *richt voor de goede werking van het driehoeksmodel een departementale governance in. Binnen deze governance wordt minimaal jaarlijks en binnen bestaande begrotingssystematiek gestuurd op deze afspraken, zodat actoren binnen het model invulling en uitvoering kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid en taken.*

Wettelijke basis, onafhankelijkheid en scope.

Wettelijke basis
De EA is organisatorisch ondergebracht bij de Stichting Bureau Commissie voor de milieueffectrapportage (MER). Daarbij is uitdrukkelijk gekozen voor een zelfstandige en onafhankelijke positie van de EA, terwijl zij voor haar secretariaat en ondersteuning van de organisatie gebruik maakt van de Stichting. De gekozen constructie was daarmee een institutionele oplossing voor de eerste fase. De gedachte was dat de EA gebruik kon maken van een bestaande organisatie met een beproefde werkwijze en bestaande waarborgen voor onafhankelijkheid, kwaliteit en transparantie. Daarnaast waren pragmatische overwegingen aan de orde, de eerste Natuurdoelanalyses (NDA's) waren gereed en een voortvarende start van de EA was noodzakelijk.

Het reviewteam heeft gehoord dat de institutionele oplossing past bij fase 1 uit het Instellingenbesluit, waarin de focus van de EA ligt op de toetsing van de ecologische onderbouwing van de NDA's. Het advies van PBL om een wettelijk geborgde wetenschappelijke autoriteit in te stellen is bij het instellingsbesluit niet overgenomen.

De politieke en beleidsmatige context is inmiddels veranderd en er komt nieuw beleid op Nederland af met de Natuurherstelverordening. Dit vraagt om het opnieuw duiden en concretiseren van fase 2 van de inzet van de EA en te bezien of een wettelijke basis van meerwaarde kan zijn. Dat kan losstaan van de gemaakte keuze van de organisatorisch inbedding van de EA bij de MER.

Aanbeveling 2:
Zorg voor een juiste juridische basis voor de EA, passend bij de onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid en taak, opdat de rechtmatigheid en gezaghebbendheid van de EA worden verstevigd.

Onafhankelijkheid
Het natuurbeleid is grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies, met onder andere de stappen in de beleidscyclus van maken van plannen, monitoren en evalueren. Het reviewteam heeft breed gehoord dat het uitvoeren van een toets door een onafhankelijke autoriteit, helpend is in het daaropvolgend proces van besluitvorming.

Daarnaast heeft het reviewteam gehoord dat de positionering van de EA bij de stichting MER vanuit doelmatigheid- en efficiencyoverwegingen als een goede keus wordt gezien. De EA kan gebruik maken van een groot aantal deskundigen met kennis van de vele terreinen waarop de EA werkzaam is. Deze deskundigen kunnen deelnemen in werkgroepen van zowel de MER als de EA. De gehanteerde protocollen van de EA en de MER bewaken dat niet dezelfde deskundige het EA-advies en de MER-beoordeling van hetzelfde gebied doet. Het reviewteam heeft gehoord dat verbreding van het bestand aan deskundigen in het kader van de onafhankelijkheid wenselijk is.

Aanbeveling 3:
Blijf het protocol van onafhankelijkheid uitvoeren zodat de onafhankelijkheid geborgd blijft.

Aanbeveling 4:

Overweeg om met kennisinstituten als bijvoorbeeld de WUR en andere universiteiten en kennisinstellingen te investeren in de verbreding van het deskundigen bestand.

Scope van het werkterrein
De werkstroom van de EA was in de start volledig gericht op de toetsing van de NDA's. Het reviewteam heeft gehoord dat de inhoudelijke kwaliteit van het deskundigenoordeel wordt gewaardeerd. En dat adviesaanvragers het van belang achten dat adviezen een neutraal deskundigen oordeel bevatten, omdat dat het meest helpend is voor een constructieve dialoog in het proces van de besluitvorming.

In de eerste fase is de taak van de EA in een instellingsbesluit specifiek omschreven, zoals het toetsen van de NDA's. Het zijn van een "alles omvattende ecologische autoriteit" (in lijn met het PBL advies) is door het ministerie mogelijk voorzien voor fase 2 en niet eerder dan na het uitvoeren van een tussenevaluatie. De geïnterviewden gaven aan dat de kracht van de EA gelegen is in het kunnen geven van een onafhankelijk deskundigenadvies gebaseerd op wetenschappelijke kennis.

Na de eerste ronde toetsing van de NDA's heeft de EA gevraagd geadviseerd over onder meer de handreiking voor de gebiedsprogramma's en over concept-maatregelen van vier provincies. De behoefte aan feitenkennis en een onafhankelijk deskundigenoordeel vanuit het werkveld is aanwezig.

Het reviewteam heeft in de door haar gevoerde gesprekken reflecties opgehaald over de beelden voor fase 2. Een bevinding van het reviewteam is dat alle geïnterviewden aangeven dat de EA minstens moet behouden wat de EA thans doet. Evenzo hoorde het reviewteam dat de ongevraagde adviezen die in het verlengde liggen van de huidige werkzaamheden zoals het rapport "Doen wat kan en moet" eveneens hoog worden gewaardeerd. Dat leidt volgens het reviewteam tot de verplichting om na te denken over de rol- en taakinvulling van de EA. Hierbij wordt rolzuiverheid en helderheid in de taakopdracht van belang geacht. Daarbij is een zekere mate van robuustheid en duurzaamheid naar de toekomst nodig. Het reviewteam heeft gehoord dat er behoefte is aan helderheid waar de EA op inzetbaar is.

Aanbeveling 5:

Beschouw en pas waar nodig de scope van het werkterrein van de EA aan en creëer helderheid de EA op inzetbaar en aanspreekbaar is.

Werkwijze

De werkwijze van de EA is vergelijkbaar met die van de Commissie MER, de EA werkt nagenoeg conform de in het Plan van aanpak beschreven werkwijze.

Het reviewteam hoorde dat de werkwijze met de compacte (maatwerk) werkgroepen goed functioneert en door zowel de EA, LVVN als de ontvangers van de adviezen van de EA (voortouwnemers) als effectief (en als 'unique selling point') wordt ervaren.

In de eerste periode van het functioneren van de EA is een groot aantal NDA's beoordeeld. Aanvankelijk waren deze NDA's voornamelijk gericht op de stikstofdoelen, later is het beoordelingsperspectief verbreed..

Het reviewteam heeft gehoord dat dit heeft geleid tot een aantal kritischer EA-adviezen ten aanzien van de oorspronkelijk op voornamelijk stikstof gevoelige natuur gerichte NDA's, wat discussie opleverde met betreffende bevoegd gezagen. Daarbij is het van belang gebleken om bij de start van een EA- advies over de scope van de toets heldere afspraken te maken en deze ook te monitoren gedurende de totstandkoming van het advies. De Handreiking Natuurdoelanalyse met als opvolging de Handleiding Natuurdoelanalyse biedt hier inmiddels een kader voor.

Aanbeveling 6:

Behoud bestaande werkwijze met compacte (maatwerk) werkgroepen en hanteer daarbij een kader zoals de Handreiking NDA's (en straks de Handleiding NDA's).

Portfolio

In de periode september 2022 t/m februari 2025 zijn o.a. voor álle stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden adviezen uitgebracht, het betrof 133 adviezen. Het reviewteam heeft veel lof en complimenten vernomen over het feit dat de EA zo voortvarend en goed operationeel was via -heel pragmatisch- Stichting bureau MER.

Door de in 2025 uitblijvende vraag naar adviezen is in die periode ingezet op het uitbouwen van de kennisfunctie van de Ecologische Autoriteit en is een aantal kennis- en factsheets gemaakt.

Vanuit de interviews bereikt het reviewteam ook het geluid dat aantal onlangs uitgevoerde adviezen een langere doorlooptijd dan gepland kenden vanwege de beschikbaarheid van deskundige ecologen in de werkgroep. Managen en plannen van de hoeveelheid werk blijkt lastig.

Vanuit verschillende perspectieven vernam het reviewteam dat er wordt nagedacht – en reeds afspraken gemaakt zijn- over een beter procesverloop van het toetsen van de NDA's in relatie tot de Natura 2000-beheerplannen, o.a. om schaarse capaciteit goed in te zetten en dubbele analyses te voorkomen. Indien met de werkzaamheden van de NDA's aangesloten kan worden bij het proces van beheerplannen (zesjaarlijkse cyclus) is de gedachte dat tevens een betere spreiding van gevraagde NDA's beoordelingen over het jaar heen kan ontstaan. Ook vanuit de optiek van het managen en plannen van de EA adviezen verdient dit onderzoek. Op dit moment lijkt het niet waarschijnlijk dat de NDA's tijdelijk van aard zijn. Integendeel, het reviewteam hoorde dat de ontwikkeling juist gaat in de richting van een cyclus van actualiseren en verbeteren. Daarmee wordt de methodiek achter de NDA's doorontwikkeld en langjarig monitoren steeds relevanter.

De NDA wordt daarmee een terugkerend instrument om de staat van de natuur, de effectiviteit van maatregelen en nieuwe kennis te verwerken. Deze doorontwikkeling pleit voor continuïteit van de EA en zijn activiteiten en een meerjarige agenda.

Aanbeveling 7:

Zet vanuit LVVN in op een meerjarige programmering om werkvoorraad en beschikbare capaciteit beter te spreiden.

Adviezen en communicatie

De adviezen van de EA worden gewaardeerd als zeer deskundig, onafhankelijk en wetenschappelijk goed en navolgbaar onderbouwd. Wel wordt benoemd dat de EA-adviezen aan doeltreffendheid hadden kunnen winnen als er in de adviezen en in de communicatie over de adviezen met de benodigde omgevingssensitiviteit was gehandeld. Geïnterviewden geven aan dat de EA hier inmiddels meer oog voor heeft.

Voor het Reviewteam zijn de afwegingen achter de communicatie en persberichten van de EA over de adviezen niet inzichtelijk. In het licht van bovenstaande en wellicht ten overvloede verdient het aanbeveling de strategie achter de EA-communicatie goed tegen het licht (te blijven) houden gezien het feit dat de adviezen direct raken aan het politiek gevoelige stikstofdossier, landbouw, vergunningverlening en natuurherstel.

Aanbeveling 8:

De EA dient blijvend aandacht te besteden aan de communicatie in het advies alsmede de communicatie over het advies om haar eigen doeltreffendheid te behouden.

Beantwoording van de deelvragen.

De beantwoording van de deelvragen is hoofdzakelijk opgenomen bij de bevindingen en aanbevelingen. Voor de volledigheid worden onderstaand de beantwoording van de deelvragen afzonderlijk en in hoofdlijn nog eens weergegeven.

- In hoeverre sluit de breedte van de scope van advisering van de EA, zoals opgenomen in de taakomschrijving, aan bij de behoeften van de ontvangers van de adviezen van de EA?

  De Ecologische Autoriteit werkt nagenoeg volledig conform plan van aanpak en het Instellingsbesluit. De breedte van de scope van advisering sluit aan bij de behoeften van de ontvangers van de adviezen. De geïnterviewden gaven aan dat de kracht van de EA gelegen is in het kunnen geven van een onafhankelijk deskundigenadvies gebaseerd op wetenschappelijke kennis.

  Een bevinding van het reviewteam is: behoud tenminste wat de EA nu doet. Evenzo hoorde het reviewteam dat de ongevraagde adviezen die in het verlengde liggen van de huidige werkzaamheden zoals het rapport "Doen wat kan en moet" eveneens hoog worden gewaardeerd. Dat leidt volgend het reviewteam tot de verplichting om na te denken over de rol- en taakinvulling van de EA.

- Hoe wordt de taakinvulling door EA door de verschillende stakeholders ervaren, waar bestaan verschillen of onduidelijkheden en wat zijn de effecten daarvan ?

  Het reviewteam hoorde dat de werkwijze met de compacte (maatwerk) werkgroepen goed functioneert en door zowel de EA, LVVN als de ontvangers van de adviezen van de EA (voortouwnemers) als effectief (en als 'unique selling point') wordt ervaren.

  In de eerste periode van het functioneren van de EA is een groot aantal NDA's beoordeeld. Aanvankelijk waren deze NDA's gericht op voornamelijk de stikstofdoelen, later is het beoordelingsperspectief verbreed.

  Het reviewteam heeft gehoord dat dit heeft geleid tot een aantal kritischer EA-adviezen ten aanzien van de oorspronkelijk op (voornamelijk) stikstof gevoelige natuur gerichte NDA's, wat discussie opleverde met betreffende bevoegd gezagen.

- In hoeverre werkt de EA volgens gemaakte afspraken (zie plan van aanpak EA) en in hoeverre zijn de randvoorwaarden voor het functioneren van de EA op orde?

  De EA werkt volgens gemaakte afspraken en (nagenoeg) conform plan van aanpak. Diverse randvoorwaarden zijn voor verbetering vatbaar. Dat betreft ondermeer een bestuurlijk arrangement, meerjarige financiële basis, nadenken over het takenpakket en een eventueel wettelijke basis.

- De werkwijze van de EA is (deels) vergelijkbaar met die van de Commissie mer. In hoeverre bevalt deze werkwijze bij de EA, LVVN (als insteller van de EA) en bij de ontvangers van adviezen van de EA (voornamelijk de voortouwnemers)? Wat zou men eventueel anders wensen (en beschouw dat in het licht van de scope en taakomschrijving) en in hoeverre ondersteund deze werkwijze een effectieve en onafhankelijke advisering?
    - Hoe worden de adviezen van de EA ervaren en gebruikt, en welke betekenis hebben de adviezen voor de besluitvorming?
        - Bij de voortouwnemers provincies, RWS en Defensie
        - Bij LVVN (als insteller van de EA)
        - Bij IPO en LVVN als opstellers van de handleiding NDA's

. *De adviezen van de EA worden gewaardeerd als zeer deskundig, onafhankelijk en wetenschappelijk goed en navolgbaar onderbouwd. Het reviewteam heeft in de door haar gevoerde gesprekken reflecties opgehaald over de beelden voor fase 2. Een bevinding van het reviewteam is: behoud tenminste wat de EA nu doet. Evenzo hoorde het reviewteam dat de ongevraagde adviezen die in het verlengde liggen van de huidige werkzaamheden zoals het rapport "Doen wat kan en moet" eveneens hoog worden gewaardeerd. Dat leidt volgend het reviewteam tot de verplichting om na te denken over de rol- en taakinvulling van de EA*

Wel wordt benoemd dat de EA-adviezen aan doeltreffendheid hadden kunnen winnen als er in het advies en in de communicatie van een advies met de nodige omgevingssensitiviteit was gehandeld. Geïnterviewden geven aan dat de EA hier inmiddels meer oog voor heeft.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

	Aanbeveling	Urgentie
1.	Veranker de systeemverantwoordelijkheid in een departementale bestuurlijk arrangement met robuuste en toekomstbestendige afspraken	Kritiek
2.	Zorg voor een juiste juridische basis voor de EA, passend bij de onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid en taak, opdat de rechtmatigheid en gezaghebbendheid van de EA worden verstevigd	Essentieel
3.	Blijf het protocol van onafhankelijkheid uitvoeren zodat de onafhankelijkheid geborgd blijft	Essentieel
4.	Overweeg om met kennisinstituten als bijvoorbeeld de WUR en andere universiteiten en kennisinstellingen te investeren in de verbreding van het deskundigen bestand	Aanbevolen
5.	Beschouw en pas waar nodig de scope van het werkterrein van de EA aan en creëer helderheid waar de EA op inzetbaar en aanspreekbaar is.	Aanbevolen
6.	Behoud bestaande werkwijze met compacte (maatwerk) werkgroepen en hanteer daarbij een kader zoals de Handreiking NDA’s (en straks de Handleiding NDA’s).	Essentieel
7.	Zet vanuit LVVN in op een meerjarige programmering om werkvoorraad en beschikbare capaciteit beter te spreiden	Aanbevolen
8.	De EA dient blijvend aandacht te besteden aan de communicatie in het advies alsmede de communicatie over het advies om haar eigen doeltreffendheid te behouden.	Essentieel

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek **Doe onmiddellijk**	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten, is het van het grootste belang dat onmiddellijk actie wordt ondernomen.
Essentieel **Doe binnenkort**	Om de kans op optimale balans tussen effectiviteit en doelmatigheid te vergroten, is het van belang dat binnenkort actie wordt ondernomen.
Aanbevolen	De organisatie kan haar voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling voor een nog betere balans tussen effectiviteit en doelmatigheid.

Bij de bepaling van de Status van de Optimalisation Confidence dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
GROEN	GROEN De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als optimaal ervaren. Er worden geen directe aanleidingen gezien om wijzigingen in de balans aan te brengen.
ORANJE GROEN	ORANJEGROEN De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als bijna optimaal ervaren. Door middel van geringe aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten kan wenselijk zijn om succesvol en planmatig te kunnen kunnen optimaliseren.
ORANJE	ORANJE De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als sub-optimaal ervaren. Door middel van aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Dit betreft geen fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.
ORANJE ROOD	ORANJEROOD De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als niet-optimaal ervaren. Door middel van ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij een beperkt aantal aanpassingen betrekking heeft op fundamentele aspecten en de resterende op minder fundamentele aspecten. Het verdient aanbeveling om in eerste instantie aandacht te besteden aan de fundamentele aspecten.
ROOD	ROOD De balans tussen het beoogde doel en de daarvoor ingezette middelen wordt als verre van optimaal ervaren. Door middel van zeer ingrijpende aanpassingen in de balans kan deze geoptimaliseerd worden. Waarbij deze aanpassingen betrekking hebben op fundamentele aspecten. Een duidelijke prioritering van verbeterpunten is noodzakelijk om succesvol en planmatig te kunnen optimaliseren.

Bijlage A

Intentie van Gateway Review Health Check

Tijdens de Gateway Health Check wordt bij een organisatie of (delen van) keten/netwerk van organisaties bekeken in hoeverre de opzet en inrichting van de verschillende onderdelen en/of de organisatie/ketennetwerk als geheel optimaal is vormgegeven en functioneert (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de Gateway Review 0 t/m 5 is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de opdrachtgever nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Health Check ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid. Hierbij wordt effectiviteit gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel bereikt. Doelmatigheid wordt gezien als de mate waarin de organisatie of (delen van de) keten van organisaties het gewenste doel met een optimale balans van kosten, inzet van middelen en inspanning realiseert.

Vragen die bij een Gateway Review Health Check aan bod kunnen komen, zijn onder andere:

- Is de doelstelling en bestaansgrond van de (keten /netwerk van) organisaties eenduidig bekend?
- Past de inrichting van de organisatie qua vorm en omvang bij de gestelde taken?
- Bestaat er een gecommuniceerd governance model dat in opzet, inrichting en werking aanwezig is?
- Is de inrichting van de planning-en-control cyclus in lijn met de doelstelling en de besturingsprincipes van de organisatie?
- Is er een optimale balans tussen kosten en baten?
- Is de informatievoorziening zo ingericht dat deze het bereiken van de organisatieresultaten mogelijk maakt?
- Is de beheersing van de processen afdoende?
- Hoe beïnvloedt/versterkt de cultuur van de organisatie respectievelijk de cultuurverschillen tussen de ketenpartners het bereiken van het resultaat?
- Hoe ervaren de organisaties in de keten hun positie en bijdrage aan de keten?

Bijlage B

Geraadpleegde documenten

Nr.	Titel document
1	Plan van aanpak Ecologische Autoriteit
2	Financieel jaarverslag 2023
3	Financieel jaarverslag 2024
4	Financieel jaarverslag 2025
5	Voortgangsrapportage EA 1 juli 2022 tm 30 juni 2023
6	Voortgangsrapportage EA jan 2023 tm dec 2023
7	Voortgangsrapportage EA 1 jan tm 30 juni 2024
8	Voortgangsrapportage 2024 EA (januari-december)
9	Voortgangsrapportage 2025 EA 1 januari tm 30 juni 2025
10	Voortgangsrapportage 2025 jan tm dec 2025
11	Wijzigingsbeschikking EA 2025
12	Wijzigingsbeschikking EA 2026
13	Advies EA Doen wat moet en kan
14	Subsidiebeschikking 2022-2023
15	Appreciatie Plan van aanpak ecologische autoriteit
16	Kamerbrief instelling ecologische autoriteit
17	Staatscourant Instellingsbesluit Ecologische Autoriteit
18	Powerpoint rol en taak werkwijze EA algemeen
19	Verslag van symposium EA
20	Verslag van symposium EA
21	Position Paper van de Ecologische Autoriteit Tweede Kamer
22	Website Ecologische Autoriteit (taak, werkwijze en overzicht uitgebrachte adviezen)