



R A P P O R T

# Natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020 – 2030

Een lerende evaluatie van fase 1

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Visserij,  
Voedselzekerheid en Natuur

23 december 2024 | Definitief



# Samenvatting

## Algemeen

### Inleiding

Op 24 april 2020 werd het integraal plan voor het verbeteren van de milieukwaliteit en een gezonde natuur in Caribisch Nederland (NMBP) van kracht. Fase 1 van het NMBP is in 2020 gestart en nu, eind 2024, bijna klaar. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur (LVVN) heeft in afstemming met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de openbare lichamen ons gevraagd voor de evaluatie van fase 1 van het NMBP.

Voor de tussentijdse evaluatie van het NMBP (fase 1) zijn de volgende vier hoofddoelen benoemd voor de inhoud:

- Hoofddoel 1: Objectieve beoordeling van de resultaten van het NMBP voor fase 1;
- Hoofddoel 2: Analyse en beoordeling wijze van uitvoering en monitoring van NMBP fase 1;
- Hoofddoel 3: Analyse en beoordeling gevoerd beleid in de periode 2010-2020;
- Hoofddoel 4: Aanbevelingen voor uitvoering en monitoring van fase 2 van het NMBP.

Het vijfde hoofddoel is om met gezamenlijke betekenisgeving van de resultaten het leren voor fase 2 van het NMBP voorop te stellen. We kijken daarom terug naar fase 1 met de informatie en feiten van nu, maar ook met de context van die tijd, verklaringen en betekenis die door betrokkenen worden gegeven. De basis van het onderzoek ligt in het beleidsproces van input tot impact. We hebben naar het totaal gekeken, in onderlinge samenhang. We hebben niet elk individuele activiteit c.q. project tot in detail geëvalueerd, dat gaat voorbij aan de hoofddoelen. Door het beperkt gestructureerd vastleggen van wat er gebeurd is en welke resultaten bereikt zijn was het onderzoek uitdagend. De vele met name lokaal gehouden interviews (met een gekleurde blik van de interviewer) vormen een heel belangrijke basis voor de bevindingen. Voor de duiding, aanscherping en verrijking van de bevindingen (feitelijk en contextueel) is in oktober een spiegelsessie per eiland georganiseerd, die simultaan plaatsvond op het eiland en in Den Haag en is het conceptrapport eind november en begin december gepresenteerd aan de eilandelijke stuurgroepen. In januari wordt het rapport aan de ministeries gepresenteerd. De uitwerking van het inhoudelijk breed georiënteerde NMBP is aan het Rijk (verschillende ministeries) en de Openbare Lichamen, met een groot scala aan uitvoeringspartijen. Er is daarmee een rijkheid aan verschillende perspectieven op de uitvoering, die we laten terugkomen in het rapport, illustratief voor de complexiteit van de omstandigheden waar het NMBP tot uitvoering komt.

### Conclusies

#### *Analyse en beoordeling gevoerd beleid 2010-2020*

De periode 2010-2020 op het gebied van natuur en milieu in Caribisch Nederland werd gekenmerkt door losse en sectorale activiteiten, waar nationale of lokale kaders, zoals natuur- en milieuplannen, grotendeels ontbraken. De nieuwe van kracht zijnde wetten (Wgnb BES en Wet VROM BES) zijn niet volledig zijn nageleefd in de periode 2010-2020. Wel waren er allerlei activiteiten die in potentie bijdroegen aan een verbeterde natuur en/of milieu. De Visserijwet had geen wettelijke verplichting voor het opstellen van een beleids- of beheerplan benoemd, hetgeen als een omissie werd beleefd. Integratie van de inzet ten bate van de natuur was beperkt. De evaluatie van het natuurbeleidsplan 2013-2017 en de Staat van de Natuur rapportage in 2017 zijn alarmerende vertrekpunten geweest van waaruit prioriteiten, uitdagingen en drukfactoren zijn geëxpliciteerd. Het belang van integraliteit werd benadrukt en heeft zijn doorwerking gevonden in het NMBP. Zo ook voor relevante thema's voor natuur en milieu zijnde ruimtelijke ordening en (duurzame) visserij.

Met het NMBP en uitvoeringsagenda's is er een (hernieuwd) formeel beleidskader gekomen waarin het Rijk, de openbare lichamen maar ook uitvoeringsorganisaties en kennisinstituten samenwerken en is er voor de thema's natuur



en milieu invulling gegeven aan die centrale vraag. Een hele mooie basis voor herstel van natuur en milieu in het CN gebied.

In het NMBP zijn vier strategische doelen met elk drie doelen opgenomen: Strategisch doel 1: De trend van koraalrifdegradatie keren om gezonde, veerkrachtige en weerbare koraalriffen te creëren die een waarborg vormen voor het welzijn in Caribisch Nederland. Strategisch doel 2: Herstel en behoud van de unieke habitats en soorten in Caribisch Nederland voor huidige en toekomstige generaties. Strategisch doel 3: Duurzaam gebruik van land en water voor de ontwikkeling van de lokale economie. Strategisch doel 4: Lokale voorwaarden scheppen voor duurzame resultaten van natuurbeleid in Caribisch Nederland.

In het NMBP zijn voorwaarden gesteld aan sturing op en uitvoering, financiering en monitoring van de doelstellingen. De nog op te stellen bestuursstructuur omvat een nog op te stellen stuurgroep dat leiding geeft aan en toezicht houdt op de uitvoering van het NMBP en de uitvoeringsagenda's. De stuurgroep is de schakel tussen het openbaar lichaam en de betrokken ministeries. De op te stellen uitvoeringsagenda per eiland is de leidraad voor uitvoering, de activiteiten inclusief verantwoordelijkheden en duidelijke indicatoren en mijlpalen moeten SMART geformuleerd worden. De monitoring moet plaatsvinden op drie niveaus: 1. Regelmatig verslaglegging per eiland aan de stuurgroep. Stuurgroep rapporteert aan de lokale en Rijksoverheid, 2. Eenmaal per jaar informering over de voortgang op de strategische doelen van de stuurgroep aan het NL-parlement, 3. Na vijf jaar (2025) vindt een tussenevaluatie plaats door Wageningen Marine Research (Staat van de Natuur rapport) dat inzicht geeft in de staat van instandhouding van de natuur in Caribisch Nederland. Het monitoringskader met indicatoren dat voortgang op de strategische doelen kan meten en monitoren moet in de beginfase worden opgesteld en de activiteiten moeten deel uitmaken van de monitoringsagenda. Het beschikbare budget voor de eerste fase is in totaal 42,2 miljoen euro.

#### *Analyse en beoordeling resultaten, uitvoering en monitoring fase 1*

Na een kleine 4 jaar constateren we dat het belang van integraliteit van de sectorale activiteiten is benadrukt in het NMBP. Er zijn intensievere en minder ad-hoc gesprekken gevoerd met meer focus op de wederzijdse invloed van natuur en milieu, en later ook in ruimtelijke ordening. Naast gesprekken, zien we dat er ook meer activiteiten zijn ontplooid met de aanvullende financiële middelen die zijn vrijgemaakt in fase 1. Ook is het NMBP sterk doordat het ingaat op de context en uitdagingen voor Saba, Sint Eustatius en Bonaire (specifieker dan het natuurbeleidsplan 2013-2017) en een beleidskader heeft gecreëerd voor verdere inzet op versterking en verduurzaming van landbouw- en visserijpraktijken. Met het vaststellen van de uitvoeringsagenda's op Saba en Sint Eustatius is ook het eerste eilandelijke beleidskader voor natuur en milieu tot stand gekomen. Het NMBP heeft een unieke samenwerking tussen de ministeries en het Rijk en de openbare lichamen tot stand gebracht. Het aanstellen van de programmamanagers NMBP per eiland en het beschikbaar stellen van de 35 miljoen euro (aanvullend op de 7,2 miljoen) aan financiële middelen in 2022 hebben ervoor gezorgd dat er eind fase 1 een diversiteit aan projecten in uitvoering is, gepland staat om binnenkort te starten, en dat een aantal projecten is afgerond. Succesvolle resultaten zijn behaald op governance gebied zoals de inrichting van de projectenorganisatie, de onderlinge afstemming, het installeren van programmamanagers en op de inhoudelijke doelen zoals vermindering van erosie door vermindering van de geitenpopulatie op Saba. Een diversiteit aan partijen (waaronder ook RWS, RVO, natuurparkbeheerders en natuur- en milieuorganisaties) werken samen in deze projecten. Met het oprichten van de stuurgroep per openbaar lichaam is er daarnaast een verbetering in afstemming ten opzichte van vóór 2020 tussen ministeries onderling, tussen de ministeries en de openbare lichamen, en ambtelijk-bestuurlijke afstemming binnen het openbaar lichaam.

Wél zien wij cruciale aandachtspunten in de beleid- en governanceformulering en beleidsuitwerking in praktijk. Dit heeft negatieve invloed op de mate waarin resultaten van het NMBP worden bereikt. Daarnaast vinden we de context waarbinnen de resultaten moeten worden neergezet heel uitdagend. De openbare lichamen (waarvan Saba en St. Eustatius in verhouding klein zijn) hebben taken en dragen verantwoordelijkheden die nergens in Europees Nederland door gemeenten (groot en klein) worden uitgevoerd. Denk hierbij aan het monitoren van de waterkwaliteit en mariene natuur van het territoriaal water Caribisch Nederland dat nergens expliciet belegd is. Europees Nederland



belegt deze vergelijkbare verantwoordelijkheden op nationaal niveau. In de breedte van dit takenpakket zijn bij de openbare lichamen vergelijkbare uitdagingen te zien in bestuur- en uitvoeringskracht die om fundamentele aanpassingen vragen. Duurzame financieringsstromen ontbreken, bestuurlijke, ambtelijke- en uitvoeringsorganisaties zijn kwetsbaar - net als de onderlinge samenwerkingen. Specifiek voor de periode 2020-2024 zijn de Covid-19 periode en de politieke wisselingen op Sint Eustatius en Bonaire contextparameters die activiteiten hebben bemoeilijkt en resultaten hebben vertraagd.

De projectresultaten zijn moeilijk te beoordelen gerelateerd aan doelen van het NMBP, gezien het gemis aan een duidelijke relatie tussen NMBP strategische doelen en projecten die volgen uit de uitvoeringagenda. De doelen en mijlpalen zijn onvoldoende eenduidig, meetbaar, haalbaar en in samenhang geformuleerd in het NMBP en de uitvoeringagenda's met een onvolwassen NMBP hoofdmonitor als resultaat.

De sturing en organisatie van de uitvoering en monitoring van het NMBP is niet robuust. Met het NMBP zijn stappen genomen in het versterken van de governance en het versterken van de samenwerking tussen en binnen organisaties, maar de benodigde samenwerking tussen en binnen organisaties voor het NMBP is kwetsbaar gebleken in de praktijk. Het bereiken van gewenste resultaten wordt hierdoor gehinderd. Meerdere factoren zijn hierbij van invloed: De stuurgroep heeft geen formeel mandaat met doorzettingsmacht in de besluitvormende organen, men stuurt niet op de al dan niet vastgestelde uitvoeringsplannen, het is onoverzichtelijk vanuit welke verantwoordelijkheden in projecten en op het NMBP als geheel gestuurd wordt, er wordt niet optimaal rekening gehouden met de verschillende karakters van de eilanden, er is beperkte continuïteit en doorzettingskracht door de personeelswisselingen (bestuurlijk en ambtelijk), de structurerende elementen van de samenwerking zijn beperkt ontwikkeld, het vermogen om samen te werken vanuit een gedeelde visie, vertrouwen en wederzijds begrip blijft kwetsbaar op de eilanden St. Eustatius en Bonaire en tussen de ministeries en de eilanden.

## **Aanbevelingen voor fase 2**

Op basis van deze studie en eerder geschreven documenten achten wij veranderingen nodig die groter zijn dan de reikwijdte van het NMBP. Wij zien:

- I. Noodzakelijke fundamentele veranderingen op systeemniveau, als verdeling van taken, verantwoordelijkheden, gevoel van gelijkwaardigheid, cultuur en versterking van rand voorwaardelijke condities, als bestuurskracht, uitvoeringskracht, duurzame financiering. Wij bevelen aan om NMBP onderdeel te maken van de bredere discussie die hierover speelt. Hier ligt een taak voor BZK.

De aanbevelingen uit deze evaluatie hebben primair het niveau van optimalisatie. Opvolging van alleen onze aanbevelingen geeft geen zekerheid voor verbetering zolang deze los worden gezien van aanbevelingen uit eerdere evaluaties die gericht zijn op fundamentele veranderingen op systeemniveau en het versterken van de rand voorwaardelijke condities op nationaal en lokaal niveau. We adviseren:

*Versterking van de governance van de uitvoering en monitoring door:*

- II. in te zetten op het samenwerkingsvermogen (Werk samen over organisatiegrenzen, organiseer jaarlijks een NMBP 2-daagse)
- III. aanpassing van de governance (Van een eilandelijke stuurgroep naar een bestuurlijke en ambtelijke regiegroep per eiland, richt een programmteam voor de dagelijkse coördinatie op de uitvoering van de uitvoeringagenda, zorg voor een verbindende rol van de programmamanager, versterk de coördinatie van het overkoepelend NMBP in een bestuurlijke kopgroep)
- IV. Organiseer een monitoringprogramma met gedifferentieerde niveaus en verantwoordelijkheden (Ontwikkel de monitoring drie niveaus op doelen en inspanningen, voeg een financiële monitoring van het programma toe, monitor ook de samenwerking)



*Versterking van benodigde middelen door:*

- V. Versterk het inzicht in en de beschikbaarheid van de benodigde middelen (start een onderzoek naar wat realistisch benodigd is om duurzaam de doelstellingen te bereiken, zorg dat de middelen ter beschikking komen en verbind de middelen aan de uitvoeringsagenda's)

*Creëer overzicht en prioriteer binnen de uitvoeringsagenda's door:*

- VI. Creëren van overzicht en prioriteren binnen de uitvoeringsagenda's (Creëer overzicht door scherp te maken de doelen en prioriteiten in de uitvoeringsagenda's voor fase 2, die passen binnen de gestelde kaders van het NMBP. Zorg dat de uitvoeringsagenda's formeel worden vastgesteld, met heldere gewenste activiteiten van uitvoeringspartijen en stakeholders. Vergroot de voorspelbaarheid met een transparant toetsingskader en inzichtelijke procedures)



## Lijst met afkortingen

|       |                                                               |
|-------|---------------------------------------------------------------|
| BC    | Bestuurscollege                                               |
| BES   | Bonaire, Sint Eustatius en Saba                               |
| BU    | Bijzondere Uitkering                                          |
| BZK   | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties      |
| CBD   | Conventie inzake Biologische Diversiteit                      |
| CBS   | Centraal Bureau voor Statistiek                               |
| CN    | Caribisch Nederland                                           |
| DCNA  | Dutch Caribbean Nature Alliance                               |
| ENI   | Economie, Natuur en Infrastructuur                            |
| EZ    | Ministerie van Economische Zaken                              |
| GBF   | Global Biodiversity Framework                                 |
| HR    | Human Resources                                               |
| IAB   | Inrichtingen- en activiteitenbesluit                          |
| IBT   | Inter Bestuurlijk Toezicht                                    |
| IenW  | Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat                   |
| ILT   | Inspectie Leefomgeving en Transport                           |
| LNV   | Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit           |
| LVV   | afdeling Landbouw, Veeteelt en Visserij                       |
| LNVN  | Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur |
| NEPP  | Nature and Environment Policy Program                         |
| NGO's | Niet Gouvernementeel Organisatie                              |
| NMBP  | Natuur- en milieubeleidsplan                                  |
| OLB   | Openbaar Lichaam Bonaire                                      |
| OLE   | Openbaar Lichaam Sint Eustatius                               |
| OLS   | Openbaar Lichaam Saba                                         |
| OM    | Openbaar Ministerie                                           |
| PGM   | Programmamanager                                              |
| PPMO  | Program Project Management Office                             |
| PUB   | Programma uitvoeringsbureau                                   |
| RCN   | Rijksdienst Caribisch Nederland                               |
| R&O   | Ruimte & Ontwikkeling                                         |
| RO    | Ruimtelijke Ordening                                          |
| RVO   | Rijksdienst voor Ondernemend Nederland                        |
| RvS   | Raad van State                                                |
| RWS   | Rijkswaterstaat                                               |
| RWZI  | Rioolwater zuiveringsinstallaties                             |
| SCF   | Saba Conservation Foundation                                  |
| SG    | Stuurgroep                                                    |
| SMART | Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden  |
| SPAW  | Specially Protected Areas and Wildlife                        |
| TOR   | Terms of Reference                                            |
| VRO   | Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening       |
| VTH   | Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving                   |
| VU    | Vrije Uitkering                                               |
| WEB   | Water en Energiebedrijf Bonaire                               |



Wet VROM  
Wgnb  
WSNP

Wet Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
Wet grondslagen natuurbeheer en bescherming  
Washington Slagbaai Bonaire



## Inhoud

|              |   |
|--------------|---|
| Samenvatting | 2 |
|--------------|---|

|                       |   |
|-----------------------|---|
| Lijst met afkortingen | 6 |
|-----------------------|---|

|              |    |
|--------------|----|
| 1. Inleiding | 10 |
|--------------|----|

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 1.1. Aanleiding                     | 10 |
| 1.2. Doel van de lerende evaluatie  | 10 |
| 1.3. Methodologische verantwoording | 10 |
| 1.4. Leeswijzer                     | 11 |

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 2. Beleidsreconstructie | 12 |
|-------------------------|----|

|                                                                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1. Beleid voorafgaand aan het NMBP (2010-2020)                                                                                                                 | 12 |
| 2.1.1. Nieuwe verhoudingen en beleidsverplichtingen natuur en milieu na 10-10-10                                                                                 | 12 |
| 2.1.2. Invulling van rijks- en eilandelijk beleid en activiteiten natuur en milieu                                                                               | 12 |
| 2.1.3. Rapportage Staat van de Natuur, natuurbeleidsevaluatie, Kamerbrief Reddingsplan Koraal en rapportage ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrarische sector | 14 |
| 2.1.4. Bestuursakkoorden met werkafspraken om ambities te behalen                                                                                                | 14 |
| 2.1.5. Stevig rapport over de handhaving van natuur- en milieuwetgeving in Caribisch Nederland                                                                   | 15 |
| 2.2. Totstandkoming natuur- en milieubeleidsplan                                                                                                                 | 15 |
| 2.2.1. Aanleiding                                                                                                                                                | 15 |
| 2.2.2. Beleidsontwikkelingsproces                                                                                                                                | 16 |
| 2.2.3. Beleidsambitie en -doelen                                                                                                                                 | 16 |
| 2.2.4. Organisatie                                                                                                                                               | 17 |

|                |    |
|----------------|----|
| 3. Bevindingen | 19 |
|----------------|----|

|                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. Realisatie fase 1                                                                                 | 19 |
| 3.1.1. Besteding middelen (input)                                                                      | 19 |
| 3.1.2. Voortgang op projecten, uitvoeringsagenda's en kennisagenda's NMBP (activiteiten en resultaten) | 20 |
| 3.1.3. Voortgang op visserijbeheerplan (activiteiten en resultaten)                                    | 23 |
| 3.1.4. Voortgang op mijlpalen en doelen NMBP (outcome en impact)                                       | 24 |
| 3.2. Interne dynamiek                                                                                  | 24 |
| 3.2.1. Motivatie bij de start                                                                          | 25 |
| 3.2.2. Sturing in praktijk                                                                             | 25 |
| 3.2.3. Uitvoering in praktijk                                                                          | 29 |
| 3.2.4. Monitoring in praktijk                                                                          | 34 |
| 3.2.5. Financiering in praktijk                                                                        | 36 |
| 3.3. Externe dynamiek                                                                                  | 37 |
| 3.3.1. Invloed van de nieuwe staatkundige verhoudingen                                                 | 37 |



|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.3.2. Invloed van (veranderende) natuurlijke omstandigheden       | 39        |
| 3.3.3. Invloed van historische en sociaaleconomische ontwikkeling  | 41        |
| <b>4. Analyse en conclusies</b>                                    | <b>42</b> |
| 4.1. Beoordeling beleidsperiode 2010-2020 gerelateerd aan het NMBP | 42        |
| 4.2. Beoordeling van de resultaten van fase 1 van het NMBP         | 43        |
| 4.3. Beoordeling over de wijze van uitvoering en monitoring        | 45        |
| <b>5. Aanbevelingen voor fase 2</b>                                | <b>49</b> |
| <b>Bijlagen</b>                                                    | <b>57</b> |
| Bijlage I Kerndocumentenlijst                                      | 58        |
| Bijlage II Interviews en spiegelsessies                            | 59        |
| Bijlage III Projecten per eiland onder het NMBP                    | 63        |
| Bijlage V Analyse kader                                            | 68        |
| Bijlage VII Beleidsverplichtingen                                  | 69        |



# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Op 24 april 2020 bood de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) - en mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) - een integraal plan aan voor het verbeteren van de milieukwaliteit en een gezonde natuur in Caribisch Nederland. Op dat moment is het niet goed gesteld met de natuur in Caribisch Nederland. De mondiaal vastgestelde biodiversiteitsdoelen worden in de Cariben niet gehaald en onder meer het koraal staat onder grote druk. Dit is kritiek voor Caribisch Nederland. De natuur op Bonaire, Saba en Sint Eustatius is onlosmakelijk verbonden met de welvaart en het welzijn van zijn bewoners. Diversiteit aan landelijke en mariene ecosystemen biedt grote economische (toeristische) waarde, culturele waarde en levert ook een bijdrage aan de gezondheid van mensen en bescherming tegen klimaatverandering. Het doel van het Natuur- en Milieu Beleidsplan (NMBP) 2020 - 2030 is om de rijke natuur van Caribisch Nederland te behouden, te beschermen en op duurzame wijze te benutten. Voor de uitvoering van het NMBP maakte het kabinet in totaal € 42,2 miljoen aan extra middelen vrij voor de eerste fase tot en met 2024. Daarnaast waren nog aanvullende budgetten beschikbaar, regulier en specifiek voor dit plan, vanuit zowel LNV en I&W.

Fase 1 van het NMBP is in 2020 gestart en nu, eind 2024, bijna klaar. Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur (LNVN) heeft in afstemming met IenW, BZK en ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en de openbare lichamen ons<sup>1</sup> gevraagd voor de evaluatie van fase 1 van het NMBP.

## 1.2. Doel van de lerende evaluatie

Voor de tussentijdse evaluatie van het NMBP zijn de volgende vier hoofddoelen benoemd<sup>2</sup>:

- **Hoofddoel 1:** Objectieve beoordeling van de resultaten van het NMBP voor fase 1;
- **Hoofddoel 2:** Analyse en beoordeling wijze van uitvoering en monitoring van NMBP fase 1;
- **Hoofddoel 3:** Analyse en beoordeling gevoerd beleid in de periode 2010 - 2020;
- **Hoofddoel 4:** Aanbevelingen voor uitvoering en monitoring van fase 2 van het NMBP.

Naast deze doelen staat in deze evaluatie centraal dat het de betrokkenen vooruit helpt. Het doel van deze evaluatie is daarom ook om met gezamenlijke betekenisgeving van de resultaten het leren voor fase 2 van het NMBP voorop te stellen. We kijken daarom terug naar fase 1 met de informatie en feiten van nu, maar ook met de context, verklaringen en betekenis die door betrokkenen worden gegeven.

## 1.3. Methodologische verantwoording

Het evaluatiekader (Bijlage V) is 'de bril' waardoor wij naar de fase 1 van het NMBP kijken. Voor deze evaluatie is gebruik gemaakt van een evaluatiekader gebaseerd op de beleidsketen uit de Theory of Change.

<sup>1</sup> TwynstraGudde in samenwerking met economisch onderzoeks- en adviesbureau Decisio voor de financiële analyse van het NMBP.

<sup>2</sup> De evaluatie betreft niet de staat van instandhouding van de natuur in Caribisch Nederland. Dit wordt in een afzonderlijke rapportage beschreven door Wageningen University and Research.



De beleidsketen beschrijft het beleidsproces van input tot impact. Het geeft een overzicht van de werking van het beleid: hoe activiteiten en middelen bijdragen aan gewenste resultaten en veranderingen. De financiële analyse zit verwerkt in de input. Het analysekader maakt daarnaast onderscheid tussen externe en interne dynamiek. Externe dynamiek zijn ontwikkelingen die invloed hebben op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Interne dynamiek gaat over de organisatie van (de uitvoering en monitoring van) het beleid.

De lerende evaluatie vond plaats in de periode juli tot december 2024. Bijlage I en II geven een overzicht van de interviews en gebruikte kerndocumenten. In totaal hebben 51 (groeps-)interviews plaatsgevonden met betrokkenen van de ministeries, RvO, RWS, de openbare lichamen en natuur- en milieuorganisaties. De interviewleidraad is gebaseerd op de onderdelen uit het evaluatiekader. De interviews met de betrokkenen op de eilanden hebben voornamelijk fysiek op locatie plaatsgevonden in de maand augustus 2024. De selectie van interviews is gebaseerd op de inventarisatie van de contactpersonen per eiland en de ministeries. Ook was er op de eilanden ruimte om aanvullende, niet vooraf beschouwde belanghebbenden te interviewen (*snowball strategy*). Bij de opstart is geobserveerd in (stuurgroep en coördinatie) overleggen in het kader van het NMBP. Voor de duiding, aanscherping en verrijking van de bevindingen (feitelijk en contextueel) is in oktober 2024 een spiegelsessie per eiland georganiseerd, die simultaan plaatsvond op het eiland en in Den Haag en is het conceptrapport eind november en begin december 2024 gepresenteerd aan de eilandelijke sturgroepen. In januari 2025 wordt het rapport aan de ministeries gepresenteerd.

Een complicerende factor tijdens de evaluatie was het veelvoud aan informatie en details verspreid bij partijen en individuen (die niet altijd meer betrokken zijn), dat deze informatie niet altijd schriftelijk is gedocumenteerd en dat de gedocumenteerde informatie niet altijd tijdig beschikbaar was. Interviews vormen daardoor een essentieel onderdeel van de evaluatie, waarin geldt dat een diversiteit aan perspectieven over de uitvoering van het NMBP een gegeven is, dat versterkt wordt door de betrokkenheid van verschillende partijen en thema's en de uitvoering in vier verschillende contexten (rijksoverheid, OLB, OLS, OLE). Gekozen is om de rijkheid van beelden terug te leggen in deze lerende evaluatie, met het besef dat niet iedereen zich hierin zal herkennen.

## 1.4. Leeswijzer

**Hoofdstuk 2** begint met een beleidsreconstructie van de aanloop (2010 - 2020) en de totstandkoming van het NMBP. Dit creëert het kader voor beantwoording van hoofddoel 3 en waarin concreet momenten worden geïdentificeerd die mogelijk doorwerking hebben gehad op de uitvoering van het NMBP en op hoe successen en uitdagingen door geïnterviewden worden ervaren. **Hoofdstuk 3** beschrijft de bevindingen uit de documentenanalyse, interviews en spiegelsessies. De indeling van dit hoofdstuk is op basis van de onderdelen van het analysekader (beleidsketen, externe en interne dynamiek) (Bijlage VI). In **hoofdstuk 4** geven we conclusies over de periode 2010-2020 (hoofddoel 3) en of de gewenste resultaten worden bereikt (doeltreffendheid) en hoe de instrumenten worden ingezet en de werkwijze is ingericht om deze resultaten te bereiken (doelmatigheid) en geeft daarmee antwoord op hoofddoel 1 en 2. **Hoofdstuk 5** geeft de aanbevelingen voor de uitvoering en monitoring van fase 2 van het NMBP (hoofddoel 4).

De drie openbare lichamen onderscheiden zich van elkaar op diverse manieren - in cultuur, natuur, economie, maatschappelijke dynamiek en bestuur. Dit evaluatierapport bevat generieke bevindingen, conclusies en aanbevelingen en benadrukt eiland-specifieke nuances waar noodzakelijk.



## 2. Beleidsreconstructie

Dit hoofdstuk geeft een reconstructie van de aanloop (2010-2020) en de totstandkoming van het NMBP, met aandacht voor de veronderstelde werking en de motivatie bij de start.

### 2.1. Beleid voorafgaand aan het NMBP (2010-2020)

#### 2.1.1. *Nieuwe verhoudingen en beleidsverplichtingen natuur en milieu na 10-10-10*

Na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010, werden de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) openbare lichamen van Nederland die rechtstreeks vallen onder de bestuurslaag van het Rijk. Dit had als gevolg dat verouderde wetgeving vanuit de Nederlandse Antillen werd omgezet naar de Nederlandse wetgeving en dat de wetgeving uit Europees Nederland ook van kracht werd op de openbare lichamen. Zo werd de Eilandverordening natuurbeheer en -bescherming vervangen door de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES (Wgnb BES). Vanwege legislatieve terughoudendheid en de specifieke kenmerken van de openbare lichamen gelden er uitzonderingen en aanpassingen op de Nederlandse wetgeving.

In Bijlage VII worden de beleidsverplichtingen voor natuur, milieu en visserij beschreven die sinds de ontmanteling van de Nederlandse Antillen - via de Wgnb BES, Visserijwet BES en Wet Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (Wet VROM BES) - geldend zijn voor het Rijk en de openbare lichamen. Essentieel is dat respectievelijk de Minister van LNV en de Minister van IenW een verplichting heeft tot het vijfjaarlijks opstellen van een natuurbeleidsplan en een milieubeleidsplan Caribisch Nederland. Deze plannen moeten ingaan op de doelstellingen en de prioriteiten voor natuur en milieu. Naast een beleidsplan voor Caribisch Nederland benoemt de Wgnb BES en de Wet VROM BES de verplichting voor het ontwikkelen van eilandelijke natuurplannen en een jaarlijks milieuprogramma door de openbare lichamen. De Wgnb BES stelt specifiek dat, indien het bestuurscollege nalaat het natuurplan vast te stellen, dit twee jaar na de inwerkingtreding van de wet door de gezaghebber zal worden vastgesteld. Vanuit de Visserijwet BES is geen wettelijke verplichting benoemd voor het opstellen van visbeleid- of beheerplannen.

#### 2.1.2. *Invulling van rijks- en eilandelijk beleid en activiteiten natuur en milieu*

Een Nationaal Milieubeleidsplan, in overeenstemming met wet VROM BES, is niet opgesteld door het ministerie van IenW. Ondanks de wettelijke verplichting was dit onvoldoende geagendeerd binnen I&W. Wel zijn gelden beschikbaar gesteld voor diverse milieuprojecten en programma's in het Caribisch Nederland. Op Saba en Sint Eustatius was hier geen lokaal beleidskader of milieuprogramma voor. Op Bonaire is gewerkt aan het milieuprogramma 2013-2017 (status concept) met een overzicht van de activiteiten voor de bescherming van milieu, afvalstoffen, afvalwater, ernstige verontreiniging, bodem beschermende maatregelen en een overzicht van de financiële gevolgen.

In 2013 is met het Natuurbeleidsplan 2013-2017 het eerste beleidskader voor natuur in Caribisch Nederland vastgesteld. Het beleidsplan, opgesteld door het toenmalige ministerie van Economische Zaken, is bedoeld 'als basis voor gedegen besluitvorming, de toewijzing van middelen en financiering' en het bevat 32 actiepunten. Deze actiepunten zijn verdeeld onder twee hoofddoelstellingen: (1) behoud van biodiversiteit optimaliseren en (2) mainstreamen van natuurbeheer in alle sectoren van de maatschappij. Het Natuurbeleidsplan is twee keer verlengd tot 2019. Het beleidsplan gaat louter in op de gebieden en soorten waarover internationale afspraken zijn gemaakt.



Via de Regeling Bijzondere Uitkering Natuur werd in februari 2013 geld beschikbaar gesteld voor Caribisch Nederland, zie figuur 1.

|                                  |                                                                                                                              |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Artikel 3 Totale bijdrage</b> |                                                                                                                              |
| 1.                               | De bijzondere uitkering natuur bedraagt maximaal \$ 9.800.000,00.                                                            |
| 2.                               | De minister verstrekt de middelen van de bijzondere uitkering natuur aan de openbare lichamen volgens de volgende verdeling: |
| Bonaire:                         | \$ 5.238.400,00;                                                                                                             |
| Sint Eustatius:                  | \$ 2.488.240,00;                                                                                                             |
| Saba:                            | \$ 2.095.360,00.                                                                                                             |

Figuur 1. de Regeling Bijzondere Uitkering Natuur 2013-2017

Aan de openbare lichamen is gevraagd om met concrete natuurprojecten te komen voor de thema's behoud van koraal (met name door erosiepreventie), duurzaam gebruik van de natuur, verbeteren van de synergie tussen natuur, grondgebruik (landbouw) en toerisme. Tot oktober 2016 konden projecten worden ingediend. Uit de evaluatie van het Natuurbeleidsplan 2013-2017, de Kamerbrief met kenmerk 29697 over het pakket aan projecten volgend uit de Regio Envelop en het rapport ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrarische sector in Caribisch Nederland van de WUR (2020) zien wij de volgende projecten en initiatieven die hebben plaatsgevonden:

*Bonaire:* Op Bonaire zijn er 10 natuurprojecten opgestart met het bedrag van circa 4,7 miljoen USD uit de Bijzondere Uitkering Natuur. Inzet is onder meer geweest op het beheer van loslopende geiten WSNP, ecologisch herstel Lac gebied, koraalrifrestauratie, erosiebestrijding, herbebossing, plattelandsontwikkeling (opstellen van plattelandsontwikkelingsplan 2014 - 2018) en een koepelcampagne natuur. Deze projecten hebben bijgedragen aan de eilandelijke ambities en doelstellingen uit het (niet vastgestelde) natuurplan van Bonaire, waarin *'de ambities uit het natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017 in de context van doelstellingen van het OLB zijn verwerkt tot een concrete beleidsvisie'*. Van het totaalbudget is circa 3,2 miljoen USD uitgegeven. Overgebleven budget is meegenomen met inzet op andere doelen uit het natuurplan Bonaire, waarvan detailinformatie ons onbekend is gebleven. In 2018 kwam op Bonaire 1,6 miljoen euro vrij via de Regio Envelop voor landbouwontwikkeling, professionele geitenhoederij en renovatie van het slachthuis (met raakvlak aanpak loslopende geiten).

*Saba:* Op Saba is geen eilandelijk natuurplan opgesteld, maar vonden activiteiten plaats daar waar kansen werden gezien. Voorbeelden zijn het benoemen van Mount Scenery National Park (voorheen Terrestrial Park) als nationaal park in 2019, het toevoegen van het Saba Marine Park onder het SPAW-protocol (2015), de aanpak terugdringen van de geitenpopulatie, ontwikkeling van richtlijnen voor duurzame visserij en landbouw, ontwikkeling van de landbouw en de hydroponics farm. Financiering van deze projecten is gegaan via onder andere de regeling Bijzondere Uitkering Natuur (2,1 miljoen USD), de Regio-Envelop (1 miljoen euro voor landbouwontwikkeling) of het herstelfonds na orkaan Irma.



*Sint Eustatius:* Op Sint Eustatius is in de periode 2010-2020 geen eilandelijk natuurplan opgesteld. Activiteiten die hebben plaatsgevonden zijn de opname van Mariene park en het landpark Quill/Boven onder het SPAW protocol, erosiebestrijding, ontwikkeling richtlijnen duurzame landbouw en visserij en de aanpak van loslopende geiten op gemeenschappelijke gronden en slachthuisrenovatie.

### ***2.1.3. Rapportage Staat van de Natuur, natuurbeleidsevaluatie, Kamerbrief Reddingsplan Koraal en rapportage ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrarische sector***

In maart 2019 is een motie (De Groot en Bromet, kst-33576-147) aangenomen die de regering verzocht om uiterlijk in het najaar van 2019 met een integraal reddingsplan voor het koraal in Caribisch Nederland te komen. De motie volgde op het evaluatierapport *Staat van de Natuur* uit 2017, opgesteld door Wageningen University & Research. Hierin werd de toestand van de natuur (marine en terrestrische habitats en hiervan afhankelijke soorten) als matig tot zeer ongunstig beschreven, en dat de uitvoering van de huidige maatregelen tegen bedreigingen te langzaam verloopt. Het rapport beschrijft dat bij ongewijzigd beleid de koraaldekkingsgraad tot minder dan 1 procent zal dalen, maar dat herstel mogelijk is als de drukfactoren worden verminderd. Benoemde drukfactoren zijn loslopend vee, invasieve exoten, klimaatverandering, overbevissing, kustontwikkeling, erosie en eutrofiering door afvalwater.

Het beeld dat het beleid en de uitvoering onvoldoende zijn voor het behoud en versterking van de natuur in Caribisch Nederland wordt versterkt door de evaluatie van het natuurbeleidsplan 2013-2017 uit 2018. De evaluatie concludeert dat de resultaten wisselend waren en dat geen van de 32 actiepunten als afgesloten kan worden beschouwd. Door de Bijzondere Uitkering Natuur is er veel in gang gezet, maar beperkte voortgang is geboekt op de thema's waar de eilanden zelf verantwoordelijk voor waren. De eilanden hebben geen prioriteit gegeven aan het opstellen van natuurplannen. Op Bonaire is aan een natuurplan gewerkt, maar niet vastgesteld. Vanuit het ministerie van Economische Zaken waren middelen beschikbaar voor het opstellen van de natuurplannen, maar het ministerie heeft zich terughoudend opgesteld in de ontwikkeling van lokale natuurplannen. De evaluatie benoemt ook dat het versterken van voorwaardelijke condities, zoals capaciteit bij het openbare lichamen en draagvlak bij de gemeenschap en politiek beperkt is gelukt. Daarbij werd de uitvoering belemmerd door beperkte beschikbaarheid van financiële middelen in relatie tot de doelstellingen van het natuurbeleid. Gerefereerd wordt aan het veelvoud aan investeringen in natuurbehoud in Europees Nederland. Met de halvering van het budget in 2018 ten opzichte van 2017 werd het tekort aan middelen verder vergroot, ook door het wegvallen van de Bijzondere Uitkering Natuur na 2019. De middelen zijn ontoereikend geweest om de volledige uitvoering van goedgekeurde projecten mogelijk te maken. Door het gebrek aan duurzame investeringsstromen zijn de bereikte resultaten op natuur onvoldoende geborgd. Aanbeveling uit de evaluatie is het vertalen van de ambitie naar concrete meerjarenplannen, zoals het Natuurbeleidsplan 2018-2022 en Natuurplannen voor elk eiland met realistische en in verhouding staande middelen.

Tot slot beschrijft de WUR in het rapport ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrarische sector in Caribisch Nederland (2020) drie globale lessen op basis van beschikbare informatie en onderzoek naar de eerdere initiatieven geitenhouderij, innovatieve groenteproductie en gebalanceerde visserij. Gesteld wordt dat (1) een meerjarige aanpak met kwantitatieve monitoring en rapportages nodig is om langere tijd consistent aan een doel te werken, (2) lokale doelen gekoppeld moeten worden om draagvlak van het initiatief te vergroten (zoals aanpak loslopende geiten koppelen aan verbeterde watervoorziening) en (3) lokale coöperaties (zoals groentetelers of vissers) van belang zijn voor een breed gedragen, consistente ontwikkeling naar een duurzamere productie van voldoende voedsel.

### ***2.1.4. Bestuursakkoorden met werkafspraken om ambities te behalen***

Het ministerie van BZK geeft sinds 2018 onder meer invulling aan de coördinerende rol via de (recent hernieuwde) bestuursakkoorden en werkafspraken met de eilandbesturen. Doel van de akkoorden is om gezamenlijk prioriteiten te



stellen, inclusief afspraken over wat nodig is om de ambities te behalen. In het bestuursakkoord Bonaire 2018-2022 zijn specifieke afspraken gemaakt voor het verbeteren van de uitvoeringskracht, goed bestuur en VTH-taken - óók in relatie tot landbouw. Zo zijn acties belegd bij diverse directies voor het aanstellen van een programmamanager landbouwonwikkeling, aanwijzen van een projectleider slachthuis, professionaliseren van geitenhouderij inclusief handhaving en het opstellen van een plan van aanpak reorganisatie dienst LVV en een deelverbeterplan (met ondersteuning van het ministerie van IenW voor de directie R&O zodat de directie zijn taken beter kan vervullen. In het bestuursakkoord Saba 2019-2022 (Saba Package) zijn afspraken gemaakt over het versterken van goed bestuur en de ambtelijke organisatie. De koppeling met natuur wordt niet expliciet gemaakt.

Op 7 februari 2018 besloot de Nederlandse regering om de dagelijkse bestuurstaken over te nemen van Sint Eustatius (indeplaatsstelling). Deze beslissing kwam na een onderzoeksrapport (2018, Commissie van Wijzen) dat wees op bestuurlijke misstanden en grove taakverwaarlozing door het eilandsbestuur. De Nederlandse regering stelde een regeringscommissaris aan om tijdelijk het bestuur van het eiland te leiden en om de bestuurlijke situatie te verbeteren. In de afgelopen jaren zijn telkens meer aan taken teruggegeven aan het eilandsbestuur, waarbij een bestuursakkoord weer relevant werd. In 2024 is er een bestuursakkoord tussen Sint Eustatius en het ministerie van BZK getekend.

### ***2.1.5. Stevig rapport over de handhaving van natuur- en milieuwetgeving in Caribisch Nederland***

De Raad van rechtshandhaving heeft in 2019 onderzocht in hoeverre er sprake is van handhaving van wetgeving op het terrein van natuur en milieu (oktober 2019). Geconcludeerd wordt dat er geen algemeen handhavingsbeleid is met betrekking tot natuur- en milieuwetgeving en dat het OM en de politie de aanpak van natuur- en milieuovertredingen geen prioriteit geeft. Illusterende voorbeelden: op geen van de openbare lichamen wordt (nog) gehandhaafd op loslopend vee, op Bonaire wordt het afvaldumpverbod nauwelijks gehandhaafd, op Saba is wel zichtbare handhaving op het verbod om afval te dumpen en ook op Sint Eustatius lijkt hier vooruitgang te zijn geboekt. In de aanbeveling van het rapport wordt benoemd dat zowel de ministeries als de openbare lichamen natuur- en milieuplannen moeten vaststellen. De doelstellingen hierin moeten SMART zijn en het is een aanbeveling om concrete toezichts- en handhavingsdoelstellingen op te nemen in deze plannen.

## **2.2. Totstandkoming natuur- en milieubeleidsplan**

In dit hoofdstuk reconstrueren we de totstandkoming van het NMBP, beschrijven we de doelstellingen, maatregelen (mijlpalen) en hoe de organisatie van de uitvoering is bedacht.

### ***2.2.1. Aanleiding***

In hoofdstuk 2.1 is de context beschreven van waaruit het NMBP is gestart. In maart 2019 was het Nationale Natuurbeleidsplan 2013-2017 nog niet vernieuwd en daarnaast had het ministerie van IenW geen milieubeleidsplan voor Caribisch Nederland waarin hun verantwoordelijkheden op het gebied van afvalwaterbeheer, afvalbeheer en waterkwaliteit waren vastgelegd. Deze situatie leidde tot het initiatief om een integraal natuur- en milieubeleidsplan (NMBP) op te stellen, waarin ook een titel voor de ontwikkeling van landbouw en visserijbeleid- en beheerplannen en ruimtelijke ontwikkelingsplannen is ondergebracht.

Het idee van een integraal NMBP diende niet alleen als beleidskader voor de beleidsterreinen, maar sluit ook aan bij de groeiende urgentie voor een geïntegreerde aanpak van natuur- en milieuvraagstukken in Caribisch Nederland. Deze noodzaak werd onderstreept door de bevindingen uit de evaluatie van het natuurbeleidsplan 2013-2017 en de staat van de natuur rapportage uit 2017. Het inzicht groeide dat natuurversterking- en behoud op eilandniveau



onlosmakend verbonden zijn met de vermindering van de milieu impact. De aangenomen motie voor een reddingsplan voor het koraal uit 2019 (De Groot en Bromet, kst-33576-147) is opgenomen in het NMBP.

### 2.2.2. Beleidsontwikkelingsproces

Het NMBP is in april 2020 vastgesteld en door de Minister van LNV, en mede namens de Staatssecretaris van IenW en de Staatssecretaris van BZK, aan de Kamer aangeboden (KST33576190). Het NMBP is voorafgaand aan de vaststelling ter informatie voorgelegd aan de bestuurscolleges van ieder openbaar lichaam.

Het ministerie van LNV was trekker van het beleidsontwikkelingsproces en heeft resultaten uit onder meer de rapportage *Staat van de Natuur* (2017) en de evaluatie van het Natuurbeleidsplan 2013-2017 gebruikt bij het opstellen van het NMBP. Ook hebben internationale verplichtingen de vorm van het NMBP beïnvloed. Zo verplicht de Conventie inzake Biologische Diversiteit (CBD) partijen tot het opstellen van National Biodiversity Strategy and Action Plans (NBSAP), waarin aandacht is voor prioriteiten, mijlpalen en monitoring. Het CBD beschrijft daarnaast een inhoudelijk raamwerk met doelen voor het behoud van biodiversiteit, het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en een eerlijke verdeling van de baten van de natuur. Met het NMBP voldoet Caribisch Nederland aan de verplichting van het CBD.

Het CBD benadrukt ook het belang van het betrekken van een bredere vertegenwoordiging van overheids- en niet-overheidsstakeholders bij de ontwikkeling van NBSAP's om draagvlak en betrokkenheid bij de uitvoering te vergroten. In het NMBP staat dat via een bottom-up aanpak meerdere belanghebbenden en sectoren zijn betrokken in het beleidsontwikkelingsproces. Onder begeleiding van een extern adviesbureau zijn stakeholderbijeenkomsten georganiseerd per eiland voor het verzamelen van input en het bepalen van prioritering. Een deel van de input van externe stakeholders (natuurorganisaties, natuurbeheerorganisaties, private sector en onderzoekers) is verwerkt in de finale versie van het NMBP.

### 2.2.3. Beleidsambitie en -doelen

De ambitie van het NMBP is om de rijke natuur en natuurlijke hulpbronnen van Caribisch Nederland te behouden, te beschermen, te herstellen en op duurzame wijze te benutten met een integrale benadering. De visie van het NMBP luidt: *'a prosperous society and cultural identity in balance with a resilient and healthy natural environment'*. Ook staat er dat het NMBP bedoeld is om *'de behoeften aan lokaal natuurbehoud en sociaaleconomische ontwikkeling af te stemmen op de nationale en internationale verplichtingen ten aanzien van biodiversiteitsdoelstellingen'*.

In het NMBP staat dat er bijzondere aandacht wordt besteed aan de bescherming en het herstel van koraalriffen (strategisch doel 1). Hiermee is antwoord gegeven op de aangenomen motie voor het uitwerken van een koraalherstelplan. Met het integraal kader, bestaande uit vier strategische doelen met elk drie doelen, komen ook thema's aan bod zoals landbouw, visserij, grenscontroles, kustontwikkeling en toerisme. Er is gekozen voor een tijdshorizon van 10 jaar om aan onderliggende drukfactoren te werken, in plaats van enkel symptoombestrijding.

- **Strategisch doel 1:** De trend van koraalrifdegradatie keren om gezonde, veerkrachtige en weerbare koraalriffen te creëren die een waarborg vormen voor het welzijn in Caribisch Nederland.
  - o 1.1. Bestrijding van erosie en afstroming;
  - o 1.2. Afval- en afvalwaterbeheer ter verbetering van de waterkwaliteit;
  - o 1.3. Koraalrifherstel.
- **Strategisch doel 2:** Herstel en behoud van de unieke habitats en soorten in Caribisch Nederland voor huidige en toekomstige generaties.



- o 2.1. Behoud en herstel van cruciale habitats;
- o 2.2. Behoud van cruciale en iconische soorten;
- o 2.3. Voorkoming van nieuwe en bestrijding van gevestigde invasieve soorten.
- **Strategisch doel 3:** Duurzaam gebruik van land en water voor de ontwikkeling van de lokale economie.
  - o 3.1. Investeren in duurzame visserij;
  - o 3.2. Toerismesector in evenwicht met natuurbehoud;
  - o 3.3. Investeren in duurzame lokale voedselproductie.
- **Strategisch doel 4:** Lokale voorwaarden scheppen voor duurzame resultaten van natuurbeleid in Caribisch Nederland.
  - o 4.1. Bewustmaking via onderwijs en opleiding;
  - o 4.2. Hoogwaardige werkgelegenheid creëren door investeringen in natuurbeheer;
  - o 4.3. Ontwikkeling van een structurele onderzoek agenda voor de opbouw van een permanente kennisbasis ten behoeve van behoud, herstel en duurzaam gebruik van de natuur in Caribisch Nederland.

## 2.2.4. Organisatie

In deze paragraaf staat beschreven wat er in het NMBP is benoemd over de sturing op en uitvoering, financiering en monitoring van de doelstellingen.

### Sturing

Voor de monitoring, coördinatie en evaluatie van het NMBP benoemt het NMBP het belang van een nog op te stellen *bestuursstructuur* binnen het bestaande *bestuurskader*. Onderdeel van de bestuursstructuur is het opstellen van een stuurgroep (of comité) dat *leiding geeft* aan en *toezicht houdt* op de uitvoering van het NMBP en de uitvoeringsagenda's. Elk openbaar lichaam heeft een eigen stuurgroep. De stuurgroep is een schakel tussen het openbaar lichaam en vertegenwoordigers van het ministerie van LNV (natuur), IenW (afvalwater en milieu) en BZK (koninkrijksrelaties en RO). Vertegenwoordiging van andere ministeries is mogelijk, afhankelijk van de agenda. Het NMBP beschrijft dat vanuit het openbaar lichaam de gezaghebber en gedeputeerde verantwoordelijk voor het dossier zitting hebben in de stuurgroep. Vanuit het ministerie is dit een vertegenwoordiger of bestuurder.

In het NMBP staat dat de stuurgroep via adviesraden (of platforms) voor natuur en milieu wordt voorzien van advies en informatie. In deze adviesraden zijn vertegenwoordigers van de betrokken ministeries, openbare lichamen, parkbesturen, de particuliere sector en maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd. Om de administratieve lasten beperkt te houden is het een mogelijkheid om de adviesraden en stuurgroep in bestaande commissies of stuurgroepen op de eilanden te integreren.

### Uitvoering

In het NMBP komt niet naar voren wat er is afgesproken over de uitvoeringsorganisatie - op de eilanden en bij de ministeries. In het NMBP staat wel dat met het opstellen van uitvoeringsagenda's elk openbaar lichaam zijn eigen uitgangspunten, acties en prioriteiten vaststelt. Dit is in lijn met de Wgnb BES. Het Rijk (ministerie LNV en ministerie IenW) heeft voor de ontwikkeling van de eilandelijke uitvoeringsagenda's capaciteit beschikbaar gesteld via een extern adviesbureau.

In het NMBP staat dat de inhoud van de uitvoeringsagenda's moet gaan over de benodigde activiteiten inclusief verantwoordelijkheden en duidelijke indicatoren en mijlpalen (SMART) zodat de geformuleerde doelstellingen uit het nationaal NMBP bereikt kunnen worden. Het NMBP beschrijft een *checklist* met mogelijke mijlpalen per doelstelling (figuur 2), inclusief tijdspad voor oplevering in fase 1 (2024) of fase 2 (2030). In totaal zijn dit 95 mijlpalen: *'De mijlpalen*



*zijn in nauwe samenwerking met de belanghebbenden en deskundigen vastgesteld en worden noodzakelijk geacht voor het bereiken van alle doelstellingen en strategische doelen' (NMBP, 2020). Voorbeelden van mijlpalen uit het NMBP:*

- Al het vee wordt in afgerasterde gebieden gehouden (2024)
- Volledig einde aan illegaal afvalstorten (2030)
- Monitoringsstrategie uitgevoerd om de koraalbedekking in het gehele rifgebied te volgen en de slagingskansen van hersteloperaties te evalueren (2024)
- Geschikte beschermde gebieden in Caribisch Nederland zijn aangewezen als nationaal park (2024)
- Ontwikkeling van infrastructuur en prikkels om de vraag naar lokale landbouwproducten te stimuleren (2024)
- Jongeren betrekken door het organiseren van activiteiten over de natuur, zoals monitoring en herstel (2024).



Figuur 2. Operationalisering van de vier strategische doelen in het NMBP. Van de 12 doelen hebben er 3 subdoelen.

### Monitoring en evaluatie

Het NMBP beschrijft dat monitoring is vastgelegd op drie niveaus. Ten eerste vindt er op regelmatige basis verslaglegging per eiland plaats door de uitvoeringsorganisaties aan de stuurgroep. De stuurgroep rapporteert de voortgang aan de lokale overheid en de rijksoverheid. Ten tweede vindt éénmaal per jaar informering plaats over de voortgang op de strategische doelen van de stuurgroep aan het NL-parlement (conform Wgnb). Ten derde vindt er na vijf jaar (2025) een tussenevaluatie plaats door Wageningen Marine Research (Staat van de Natuur rapport) dat inzicht geeft in de staat van instandhouding van de natuur in Caribisch Nederland.

In het NMBP wordt een nog te ontwikkelen monitoringskader met indicatoren voorgesteld dat voortgang op de strategische doelen kan meten en monitoren. Voor capaciteitsopbouw moeten lokale deskundigen en natuurbeschermingsorganisaties in een strategie deze indicatoren vaststellen en gegevens verzamelen voor lange termijn monitoring. Deze monitoringsactiviteiten moeten deel uitmaken van de uitvoeringsagenda's. Externe deskundigen kunnen hieraan bijdragen.

### Financiering

Voor de uitvoering van het NMBP heeft het kabinet in 2020 7,2 miljoen euro uit de Regio Envelop beschikbaar gesteld voor de periode 2020 tot en met 2023. Dit bedrag is specifiek bestemd voor koraalherstel via de inzet op vermindering van drukfactoren. Het coalitieakkoord reserveerde daarnaast eenmalig 35 miljoen euro voor de eerste fase (2022 tot 2025) van het NMBP. Daarmee komt het totale beschikbare budget voor de eerste fase uit op 42,2 miljoen euro.



## 3. Bevindingen

In dit hoofdstuk staan de bevindingen uit de documentenanalyse, interviews en spiegelsessies. We staan stil bij de feitelijke realisatie van fase 1 van het NMBP en bij de externe en interne dynamiek (sturing, uitvoering, monitoring en financiering) die van invloed zijn op de realisatie in praktijk.

### 3.1. Realisatie fase 1

De bevindingen over de feitelijke realisatie van fase 1 van het NMBP zijn in dit hoofdstuk gestructureerd op basis van de onderdelen uit het analysekader (Bijlage VI): besteding middelen (input), voortgang op projecten, uitvoeringsagenda's, kennisagenda en visserijbeheersplan (activiteiten en resultaten) en voortgang op mijlpalen en doelen (outcome en impact).

#### 3.1.1. Besteding middelen (input)

Voor inzicht in de besteding van middelen gaat onderstaande eerst in op de begrote middelen. Vervolgens gaan we in op de bestede middelen.

##### **Begrote middelen**

*Bestedingsplan NMBP 2022-2024: 35 miljoen euro*

In het bestedingsplan NMBP is een raming opgenomen voor de jaren 2022 tot en met 2024 voor de drie eilanden en eiland overstijgend, inclusief de maatregelen per eiland. Het totaalbedrag van deze maatregelen komt uit op 35 miljoen euro (zie tabel 1). Het grootste deel van de financiering is gereserveerd voor Bonaire, met een bedrag van 13,1 miljoen euro. Dit vertegenwoordigt 37 procent van het totale budget. Sint Eustatius ontvangt 6,9 miljoen euro, wat neerkomt op 20 procent van het totaal. Saba krijgt een financiering van 4,5 miljoen euro, wat 13 procent van het totale budget is. Naast de gereserveerde budgetten per eiland is er een deel 'eiland overstijgend', dat wil zeggen projecten die meerdere eilanden ten goede komen of waarvan een verdeling per eiland nog niet gemaakt was. Hiervoor is 10,5 miljoen euro gereserveerd, goed voor 30 procent van het totale budget. Naast de 35 miljoen euro stelde het kabinet sinds 2020 nog eens 7,2 miljoen euro beschikbaar uit de Regio Envelop voor de periode 2020 tot en met 2023. Dit bedrag was specifiek bestemd voor koraalherstel via de inzet op vermindering van drukfactoren.

In het bestedingsplan NMBP (2022) is een raming opgenomen voor de jaren 2022 tot en met 2024 voor de drie eilanden en eiland overstijgend, inclusief de maatregelen per eiland. Het totaal van de begroting voor deze maatregelen bedraagt 35 miljoen euro. Dit bedrag is voor de periode 2022 tot en met 2024 als volgt verdeeld per eiland:

- Bonaire: 13,1 miljoen euro (37 procent)
- Sint Eustatius: 6,9 miljoen euro (20 procent)
- Saba: 4,5 miljoen euro (13 procent)
- Eiland overstijgend: 10,5 miljoen euro (30 procent)

Het geraamde bedrag voor 'eiland overstijgend' betreft middelen voor projecten die meerdere eilanden ten goede komen of waarvan een verdeling per eiland nog niet gemaakt was.



### *Grootste deel begrote middelen ten behoeve van bestrijding erosie en sedimentatie en afval- en afvalwaterbeheer*

In het bestedingsplan NMBP (2022) is ook een overzicht opgenomen van begrote middelen naar categorieën (die zijn afgeleid van de doelen van het NMBP). Ruim de helft van de middelen was destijds begroot voor de categorieën 'bestrijding van erosie en sedimentatie' en 'afval- en afvalwaterbeheer'; respectievelijk 31 procent en 22 procent van de totale begroting van 35 miljoen euro. Andere begrote bestedingsposten in het NMBP waren maatregelen ten behoeve van de categorieën: duurzaam gebruik van natuurlijk kapitaal (15 procent), het herstel en behoud van habitats en soorten (14 procent), uitvoering en capaciteit (12 procent) en onderzoek en monitoring (6 procent).

### **Beschikte en bestede middelen**

De bronnen om inzicht te krijgen in beschikte en bestede middelen betroffen de hoofdmonitor 2024; deze wordt gevoed met informatie uit de afzonderlijke programmamonitor van elk van de eilanden. In opdracht van het ministerie van LNVN, ministerie van IenW en ministerie van BZK heeft RvO gegevens uit de laatste versies van de eilandelijke programmamonitor<sup>3</sup> gebundeld in een overkoepelende hoofdmonitor. Een beschouwing van deze monitors leert dat voor deze tussentijdse evaluatie van het NMBP (nog) niet een volledig overzicht van financiële informatie beschikbaar is over beschikte en bestede middelen in fase 1. De beschikbare informatie was bijvoorbeeld per eiland grotendeels niet herleidbaar tot de voorgenomen maatregelen uit het bestedingsplan (2022). Hierover is door het ministerie van LNVN aangegeven dat het bestedingsplan een richtlijn was en dat in de uitvoering hiervan kon worden afgeweken. Derhalve is de link tussen het bestedingsplan en de hoofdmonitor niet altijd duidelijk. Verder was er voor de eilanden sprake van gegevens voor verschillende perioden (verschillende peildata). Bovendien is niet duidelijk of in de huidige financiële informatie een duidelijke scheiding is tussen de 35 miljoen euro middelen voor het NMBP en andere financiële bronnen (zoals de extra 7,2 miljoen euro die vanuit het kabinet met de Regio Envelop beschikbaar is gesteld). Verder is het uit de beschikbare monitors niet duidelijk welk deel van de begrote eiland overstijgende middelen inmiddels is beschikt dan wel besteed. Tegen deze achtergrond is het volgende overzicht van indicatieve begrote, beschikte en bestede bedragen per eiland mogelijk:

Tabel 1. Indicatief overzicht begrote, beschikte en bestede middelen (in euro's) per eiland.

| Eiland              | Begroot (€) <sup>1</sup> | Beschikt (€) <sup>2</sup> | Besteed (€) <sup>2</sup> |
|---------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Bonaire             | 13,1 mln.                | 11,3 mln.                 | 7,4 mln.                 |
| Sint Eustatius      | 6,9 mln.                 | 5,2 mln.                  | 3,0 mln.                 |
| Saba                | 4,5 mln.                 | 5,1 mln.                  | 2,8 mln.                 |
| Eiland overstijgend | 10,5 mln.                | ?                         | ?                        |
| Totaal              | 35 mln.                  | 21,6 mln. + ?             | 13,2 mln. + ?            |

Bronnen: 1Bestedingsplan NMBP; 2Berekend op basis van hoofdmonitor RvO (2024). NB: betreft informatie voor de jaren 2021, 2022, 2023 en deel 2024. Besteding van begrote middelen kan ook in 2025 en daarna (nog) plaatsvinden.

### **3.1.2. Voortgang op projecten, uitvoeringsagenda's en kennisagenda's NMBP (activiteiten en resultaten)**

#### **Projecten**

Inzicht in de voortgang op projecten is tot een overzichtelijk detailniveau mogelijk met de eilandelijke programmamonitor die door de programmamanagers worden geactualiseerd in de voorbereiding van een stuurgroep. Deze programmamonitor geven een overzicht van de fase waarin het project zit (op de planning, in uitvoering of afgerond), de stand van zaken en de volgende te ondernemen stappen. De programmamonitor van Saba en Sint Eustatius zijn gedetailleerder door statusweergave binnen de fasen, waardoor duidelijk wordt waarom een

<sup>3</sup> Peildata van de programmamonitor die zijn opgenomen in de hoofdmonitor (september 2024): Bonaire 19-04-2024; Saba 28-08-2024; Sint Eustatius 15-08-2024. Peildatum Bonaire is langer geleden door afwezigheid van de programmamanager tijdens onderzoek.



project in een specifieke fase zit. Tabel 2 geeft een overzicht van projecten onder het NMBP fase 1 met status gepland, in uitvoering of afgerond, en voorbeelden van projectvoortgang of resultaten in fase 1 die wij op basis van de programmamonitor en interviews zien. Een aantal projecten heeft nog meer detailinformatie over voortgang door de beschikbare voorgangsrapportages zien. Omwille van de eenheid hebben we gekozen om al die informatie hier niet weer te geven. Bijlage III geeft een meer gedetailleerd overzicht van de projecten per eiland wat betreft doelen, uitvoeringspartij, status van het project en periode van uitvoering. De hoeveelheid projecten per eiland in de hoofdmonitor zijn niet met elkaar te vergelijken. Projectendoelen zijn niet eenduidig geformuleerd en de keuze om een activiteit als project te beschouwen in de programmamonitor verschilt per eiland. Helder voorbeeld van verschillende rapporteren betreft de capaciteitsversterking. Ook is niet altijd inzichtelijk op basis van de monitors wat de gewenste resultaten zijn.

Een overzicht met de status van de projecten onder het NMBP waar de ministeries trekker of direct opdrachtgever van zijn, is nog niet verwerkt in de hoofdmonitor omdat deze gegevens niet aangeleverd zijn. Op een aantal van deze projecten wordt wél gerapporteerd door de programmamanager, zoals monitoring (zee)waterkwaliteit waar Rijkswaterstaat de uitvoerende organisatie is. Uit de Kamerbrief van 22 augustus 2023 (27760141) zien wij projecten en acties onder het NMBP waar het ministerie trekker van is, zoals de ontwikkeling van de kennisagenda, versterking van de intereilandelijke communicatie over het NMBP en natuur (uitvoerende organisatie is DCNA), de ontwikkeling van een fonds voor ontwikkeling landbouw en visserij (uitvoerende organisatie is RvO in samenwerking met Stichting Qredits en de openbare lichamen) en het ruimtelijke ontwikkelingsprogramma voor Caribisch Nederland (uitvoerende organisatie is het ministerie van BZK en VRO). Het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma is in juni 2024 gepubliceerd.

Tabel 2. Overzicht van projecten (afgerond, in uitvoering, op de planning) en voorbeelden van de voortgang in projecten en resultaten (bron: RvO hoofdmonitor september 2024).

| Eiland                                                | Afgerond                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | In uitvoering | Op de planning | Totaal |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------|--------|
| <b>Bonaire</b>                                        | 9                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 12            | 5              | 26     |
| <i>Voorbeelden van projectvoortgang en resultaten</i> | <ul style="list-style-type: none"><li>Het project mangrove herstel (deel 1) op Bonaire heeft geresulteerd in de aanplant van 3.700 mangroven.</li><li>Het project 'koraalherstel' (deel 1) heeft geleid tot een toename van aantal nurseries en groei kweekcapaciteit naar 19.673 koralen (plus 20 procent) en 3.000 additionele koralen uitgeplant.</li><li>Voor het project 'Monitoring (zee)waterkwaliteit' is op Bonaire een vast meetnet uitgerold en zijn de eerste peilbuizen voor de monitoring van de grondwaterkwaliteit geplaatst.</li><li>Binnen het project 'uitbreiding RWZI deel 1' is op Bonaire gewerkt aan de uitgangspunten voor ontwerp en engineering van de uitbreiding van de RWZI. Volgende stap is de aanvraag van de bouwvergunning.</li><li>Een integrale afvalwatervisie (2023-2030) is opgesteld. Op de planning staat de uitwerking van de afvalwatervisie.</li><li>Het ontwerp van een integrale gebiedsvisie voor het stroomgebied Saliña di Vlijt is afgerond en vormt een bouwsteen voor implementatie.</li><li>Plantage Fontein is aangekocht om terug te geven aan het eiland.</li><li>Een pompstation voor jachtafvalwater Harbour Village is geplaatst.</li><li>Het project Sabal Palm Park met als hoofddoel de bescherming van de bedreigde soort Sabal loughediana en zijn habitat is in juli 2024 gestart.</li></ul> |               |                |        |
| <b>Saba</b>                                           | 1 (status: in afronding)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 6             | 3              | 10     |



|                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |   |   |    |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|----|
| Voorbeelden van projectvoortgang en resultaten | <ul style="list-style-type: none"><li>• Binnen het 'geitenbeheer' project op Saba zijn in de periode 2021-juli 2024 in totaal meer dan 6.200 geiten verwijderd.</li><li>• Het 'herbebossing' project op Saba heeft een lokale vegetatiestudie (<i>baseline vegetation survey</i>) opgeleverd, diverse inheemse boomsoorten zijn gepland en er wordt gewerkt aan een tweede boomkwekerij.</li><li>• De 'pilot veehouderij' op Saba heeft geresulteerd in dat de grootste supermarkten op Saba gestopt zijn met het importeren van eieren. Enkel lokale eieren worden verkocht.</li><li>• Voor het project 'koraalherstel' is gewerkt aan een implementatieplan. De eerste tranche is overgemaakt aan Saba Conservation Foundation en van Hall Larensteijn voor start uitvoering.</li><li>• Met het hydroponics project worden producten geteeld die lokaal worden verkocht. Een extra kas staat op de planning om gebouwd te worden.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                |   |   |    |
| Sint Eustatius                                 | 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 6 | 4 | 12 |
| Voorbeelden van projectvoortgang en resultaten | <ul style="list-style-type: none"><li>• Het project 'afvalwateronderzoek' is op Sint Eustatius afgerond.</li><li>• Op Sint Eustatius is het koraalherstelplan in uitvoering. Het plan is gericht op het herstellen van populaties en plantenetende soorten op het rif om het koraal te herstellen. STENAPA heeft in februari 2024 een projectcoördinator aangesteld, materiaal is aangeschaft voor koraalherstelwerkzaamheden en gestart is met de ontwikkeling van een laboratorium. Site inspecties worden uitgevoerd in vier restauratiezones.</li><li>• Het project 'beheer van invasieve soorten en herbebossing voor behoud van de grote kwartelduif' is in uitvoering en heeft onder meer geleid tot bescherming van percelen natuur, aankoop van materialen voor hekwerk voor de bescherming van gebieden tegen loslopende grazers, vegetatie- en vogelonderzoek (baseline studies).</li><li>• Gestart is met de ontwikkeling en renovatie van het slachthuis op Sint Eustatius.</li><li>• Het implementatieplan 'richting nul loslopende dieren tegen 2025' is opgesteld met onderliggende, gebieds- en soortgerichte plan van aanpakken.</li></ul> |   |   |    |

### Uitvoeringsagenda's

In april 2021 is op Sint Eustatius en Saba de uitvoeringsagenda vastgesteld door het bestuurscollege en verzonden ter informatie naar de eilandsraad. De uitvoeringsagenda beschrijft voor de (overgenomen) mijlpalen uit het NMBP de benodigde activiteiten (projecten), trekker, planning en (benodigd) budget. Ook staan activiteiten beschreven waar het ministerie trekker van is. Hoewel de projecten uit de monitors in lijn zijn met de NMBP doelen en mijlpalen, is niet inzichtelijk wat de precieze voortgang is op de uitvoeringsagenda. Beschreven activiteiten uit de uitvoeringsagenda van Sint Eustatius (april 2021) en Saba (april 2021) zijn niet een-op-een terug te lezen in de monitors.

Op Bonaire is er een concept uitvoeringsagenda in samenwerking met stakeholders opgesteld. Tot op heden is deze niet vastgesteld en goedgekeurd door de Eilandsraad, ook niet door de gezaghebber conform de Wgnb BES. Het eilandelijke natuurplan 2020-2024, dat eilandelijke doelen en prioriteiten voor natuur bevat, is door het bestuurscollege van Bonaire op 29 januari 2020 ook verzonden naar de Eilandsraad. Het Natuurplan is, net zoals de uitvoeringsagenda, niet door de Eilandsraad goedgekeurd. Momenteel wordt wel gewerkt aan een actualisatie van het Natuurplan.

### Kennisagenda's (research agenda)

In 2022 heeft het ministerie van LNV het initiatief genomen in het uitwerken van de kennisagenda's per openbaar lichaam. De aanleiding hiervoor is subdoel 4.3 van het NMBP en de uitvoeringsagenda's waarin staat dat het belangrijk is dat er een gecoördineerde onderzoeksagenda komt waarin indicatoren regelmatig worden beoordeeld en die de voortgang bijhoudt op de mijlpalen. In de Kamerbrief (KST33576355 - Bijlage I. 22-08-2023) staat dat opgeleverde kennisagenda's in beeld brengen welke kennis nodig is om het NMBP uit te voeren of de uitvoering van het NMBP te



monitoren, wat er al gebeurt en waar de kennisgaten nog zitten. Het opstellen van de kennisagenda is gecoördineerd door DCNA. De kennisagenda is in betrokkenheid van (onderzoeks-)partijen opgesteld.

Waar de kennisagenda een stap zet in het in kaart brengen van benodigd onderzoek en monitoring, zien wij dat de kennisagenda niet functioneert als een gecoördineerde agenda die sturend is in de uitvoering van onderzoeks- en monitoringsinspanningen binnen en voor het NMBP. We zien dat er geen eigenaarschap is op de implementatie en het is onduidelijk wie de kennisagenda beheert. Er ontbreekt een begeleidend document met toelichting en/of instructie. Daarnaast geven partijen aan niet scherp te hebben dat er een kennisagenda is of wat de status nu is van de kennisagenda. Dat terwijl het belang van coördinatie, onderzoek én monitoring door dezelfde partijen wordt benadrukt voor de huidige, niet-gecoördineerde onderzoeks- en monitoringsinspanningen door organisaties op de eilanden en in Europees Nederland. Als laatste geldt dat de leesbaarheid en volledigheid van de kennisagenda's niet optimaal is:

- Mijlpalen, indicatoren en benodigde data(verzameling) zijn niet altijd logisch gelinkt;
- Niet alle kolommen zijn ingevuld. Zo zijn niet voor elke mijlpaal, waarbij onderzoek/monitoring nodig is, indicatoren benoemd of onderzoeksvragen belicht;
- Doordat onderzoek en monitoring samen worden gebruikt is het niet helder of de mijlpaal een kennisleemte betreft dat om onderzoek vraagt of dat er een monitoringsvraagstuk ligt. Of beide;
- De status van onderzoek en monitoring kan zijn: 'inspanningen zijn bezig', 'additionele inspanningen zijn op korte termijn nodig' en 'additionele inspanningen zijn nodig in fase 2'. Wat precies de inspanningen zijn die al plaatsvinden (en door wie) komt niet naar voren. Of welke inspanningen er additioneel benodigd zijn.

### **3.1.3. Voortgang op visserijbeheerplan (activiteiten en resultaten)**

In de Visserijwet BES (van kracht sinds 10-10-10) is geen titel voor de ontwikkeling van visserijbeleid- en beheerplannen. Door inbedding in het NMBP wel. Het Nationaal Visserijbeheersplan Caribisch Nederland 2020-2030 is ontwikkeld in samenwerking met de eilanden, beheerautoriteiten, visgemeenschap en NGO's. Het plan benoemt zes overkoepelende maatregelen.

Er lijken in fase 1 van het NMBP weinig specifieke activiteiten te zijn ondernomen in lijn met de zes overkoepelende maatregelen. De maatregelen en ondersteunende acties zijn hoog over beschreven zonder kwantitatieve onderbouwingen. Het beheersplan moet vertaald worden in specifiek, lokaal beleid om het toepasbaar te maken. In het toepasbaar maken is het belang van dataverzameling en een goede nulmeting cruciaal. In gesprekken is benoemd dat de maatregelen grote impact kunnen hebben op de lokale visgemeenschap. Een sterk verhaal met onderbouwing is nodig om draagvlak te vinden en effectieve uitvoering van maatregelen te vergroten. Op dit moment is het beeld dat er geen duidelijke basis en nulmeting is om het beleidsplan te implementeren. Datamonitoring dat nu wél plaatsvindt is onvoldoende structureel waardoor trendmetingen niet haalbaar zijn. Recent is twee keer 400.000 euro vrijgemaakt om data te vergaren door Wageningen Marine Research (2023 en 2024), voor de drie eilanden gezamenlijk. Gedeeld is dat de Visserijcommissie richting geeft aan de uitvoering.

Naast data is capaciteit ook een belemmerende factor in het boeken van voortgang op het visserijbeheerplan. Op Bonaire is wel al inzet geweest op het uitwerken van een eilandelijk visserijbeheersplan. Het concept (15 augustus 2022) is nog niet vastgesteld en aangegeven wordt dat vervolgacties stilliggen door het ontbreken van capaciteit bij het OLB om een afdeling Visserij op te zetten. Ook op Sint Eustatius wordt nog gezocht naar een Datamonitoring officier.



### 3.1.4. Voortgang op mijlpalen en doelen NMBP (outcome en impact)

Met de huidige rapportering in de programmamonitor wordt bijgehouden aan welke strategische doelen (OLB, OLS, OLE) en mijlpalen (OLS, OLE) de projecten bijdragen. Daarbovenop is in de overkoepelende RVO hoofdmonitor voor alle projecten (OLB, OLS, OLE) vermeld aan welke mijlpalen de activiteiten rapporteren. In totaal wordt in fase 1 met de projecten over 48 van de 95 mijlpalen gerapporteerd<sup>4</sup>. Maar wat betekent dat precies, rapporteren aan? En in welke mate dragen projectresultaten bij aan de doelen? Beoordeling van voortgang blijkt nog beperkt mogelijk. Dit heeft meerdere redenen. Ten eerste zijn de meeste NMBP-projecten pas gestart in de tweede helft van 2022, waaronder projecten gericht op capaciteitsversterking, en slechts een beperkt aantal is afgerond (zie hoofdstuk 3.1.2.). Ook geldt dat het bij natuurprojecten - zoals maatregelen om drukfactoren te verminderen voor koraalherstel of het planten van bomen - onzeker blijft of, wanneer en in welke mate er effect zal optreden. Het onderzoek van de WUR naar de Staat van de Natuur in Caribisch Nederland (opvolger van rapport uit 2017), met daarin inzichten over de staat van instandhouding van habitats en soorten waarover voldoende kennis en data wordt beschikt, is nog in ontwikkeling ten tijde van deze evaluatie. Daarnaast zien wij dat de documentatie van het NMBP te beperkt is om met onderbouwing de voortgang van projecten in relatie tot de doelen te beoordelen:

- Mijlpalen en doelen zelf zijn vaak onvoldoende meetbaar en aannames en veronderstellingen waarom de verwachting is dat activiteiten bijdragen aan mijlpalen en mijlpalen aan doelen is niet geëxpliciteerd en kan onvoldoende worden getoetst. Wanneer is een mijlpaal klaar? En wanneer is een doel klaar? Wat is de norm en wanneer zijn we tevreden? De beantwoording op deze vragen gebeurt nu veelal subjectief. Een voorbeeld is te zien bij het 'geitenbeheer' project op Saba dat bijdraagt aan de mijlpaal 'de verwijdering van loslopende grazers' en subdoel 1.1.1. 'Bestrijding van loslopende dieren'. Met data (hoeveelheid geiten verwijderd en geschatte huidige populatie) wordt door de programmamanager de afname van de geitenpopulatie helder inzichtelijk gemaakt. Voor dit project geldt echter ook de constatering dat de beoordeling van het bereik van doel 1.1 (bestrijding van erosie en afstroming) en strategische doel 1 (investeren in een veerkrachtig koraalrif ten behoeve van groter welzijn in Caribisch Nederland) ingewikkeld is. Het effect op de natuur wordt nu beoordeeld op basis van observaties - men geeft aan dat het zichtbaar groener is. Maar dit is nu niet onderbouwd met data gekoppeld aan indicatoren passend bij de doelen.
- Complicerende factor is dat de strategische doelen als groots en 'op afstand' worden gezien. Hoewel noodzakelijk qua inhoud, zijn niet alle doelen realistisch en haalbaar geformuleerd om ook actief op de voortgang bij te houden. In interviews is gerefereerd naar strategisch doel 1 als '*het voelt buiten bereik om dit doel ooit te behalen*'. Maar ook de mijlpalen en projecten zelf zijn soms al geformuleerd als een (groter) doel op zich, bijvoorbeeld 'effectieve afvalwaterbehandeling op alle drie de eilanden' (mijlpaal), 'verbod op ontbossing en de uitvoering van mitigerende maatregelen' (mijlpaal), 'Herstel koraalriffen; bevorderen van algen etende dieren; verbeteren van de diversiteit van de riffen' (projectdoel) en 'bewustzijn creëren door middel van onderwijs en training' (projectdoel). Tot slot zijn de mijlpalen niet altijd even relevant op elk eiland, zo zijn er op Saba geen mangrovebossen, terwijl voor mangroves wel een mijlpaal is geformuleerd.

## 3.2. Interne dynamiek

In dit hoofdstuk beschrijven we de organisatie van fase 1 van het NMBP aan de hand van de interne dynamiek. Wat was de motivatie bij de start, hoe verloopt de sturing, uitvoering, monitoring en financiering in de praktijk en wat zijn de diversiteit aan ervaringen van de betrokkenen hierbij?

<sup>4</sup> Bonaire rapporteert op 13 van de 95 mijlpalen. Saba rapporteert op 40 van de 95 mijlpalen. Sint Eustatius rapporteert op 10 van de 95 mijlpalen (bron: RVO hoofdmonitor).



### 3.2.1. Motivatie bij de start

Met het einde van het Natuurbeleidsplan 2013-2017, waarin geen van de actiepunten kon worden afgesloten, het wegvallen van de Bijzondere Uitkering Natuur in 2018 en het zorgelijk rapport Staat van de Natuur, was een nieuw nationaal beleidskader hoognodig en welkom. De ambitie die in het NMBP staat is passend voor de grote natuur- en milieupogaven. Hoewel in de periode 2010-2020 diverse inspanningen zijn geweest, waren deze sectoraal en beperkt duurzaam. Ook werden met het NMBP (nieuwe) kansen gezien voor de versterking van natuur en het verminderen van de milieubelasting, met name door natuurorganisaties en natuurparkbeheerders die de start van het NMBP ervaren als 'een momentum'.

Uit gesprekken komt ook naar voren dat er alom waardering is voor het integrale karakter van het NMBP. Er is een duidelijke verschuiving van een gefragmenteerde aanpak naar een meer samenhangende benadering van natuur- en milieupogaven. Het NMBP bood hierin een behulpzaam kader waarin ministeries, ieder met hun eigen prioriteiten, samenwerken aan gezamenlijke doelen. De kleinschaligheid van de eilanden zorgt voor extra waardering voor de integrale benadering. In relatie tot inhoud - voortgang op milieudoelen zorgt ook voor zichtbare voortgang op natuurdoelen, maar ook in relatie tot proces - met de beperkte capaciteit op de eilanden is het prettig als ministeries gecoördineerd richting de eilanden opereren. Ook op de eilanden zelf is bij de start van het NMBP een verandering ingezet. In gesprekken wordt benoemd dat men voor het eerst anders en meer integraal ging kijken naar opgaven.

### 3.2.2. Sturing in praktijk

Wij zien een diversiteit aan ervaringen en perspectieven over de sturing in de praktijk en specifiek zijn er onduidelijkheden over het mandaat van de stuurgroep, de samenstelling van de stuurgroep, de mate waarop de stuurgroep stuurt op de uitvoeringsagenda, de verdeling van verantwoordelijkheden en de rol van de adviescommissie. In fase 1 is veel tijd gaan zitten in het wegnemen van deze onduidelijkheden - met wisselend succes. In deze paragraaf geven we een toelichting.

#### **Behoeftte aan verduidelijking mandaat van de stuurgroep**

De stuurgroep is per eiland vrij snel na de start van het NMBP ingesteld en bijeengekomen in de samenstelling zoals voorgeschreven in het NMBP (zie hoofdstuk 2.2.4.). In de praktijk zien wij - op basis van gesprekken en schematische weergaven van de governance structuur - verschillende interpretaties over met name het mandaat van de stuurgroep.

Er zijn bij uitvoeringsorganisaties, ministeries en de openbare lichamen verwachtingen gecreëerd dat de stuurgroep voor besluitvorming zorgt. Dit kan echter alleen als de vertegenwoordigers met mandaat aan tafel zitten, maar bestuurders van de openbare lichamen en vertegenwoordigers van de ministeries zitten vaak niet met mandaat uit de eigen organisatie aan tafel (zie kader). Dit heeft tot gevolg dat de stuurgroep een samenwerkend en coördinerend platform is dat voorbereid op besluitvorming. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de ministers en het bestuurscollege en daardoor zijn de uitkomsten van de stuurgroep coördinerend van aard, hoewel meermaals uitkomsten van stuurgroep bijeenkomsten als besluiten of afspraken zijn gepresenteerd aan betrokkenen.

Het OLB heeft aan het begin van fase 1 de behoefte geuit voor helderheid en formalisering van de stuurgroep met daarin afspraken over de betekenis van uitkomsten voor het OLB en de verhouding met de formele sturingslijn vanuit het bestuurscollege (zie ook kader). Wij zien dat deze behoefte ook voortkomt uit een gevoel van terughoudendheid richting de nieuwe governance structuur, omdat deze structuur als meer omslachtig en complex werd gezien dan in de situatie daarvoor. Dat de stuurgroep in potentie bijdraagt aan meer coördinatie, transparantie en verantwoording was niet een belang dat door het OLB geadresseerd is.



**Vraagtekens over de samenstelling van de stuurgroep (posities, belangen, kennisniveau)** In het NMBP, de eilandelijke uitvoeringsagenda's en uitwerkingen in het Instellingsbesluit en TOR-en wordt niet uitgelegd waarom de voorgestelde samenstelling van stuurgroep leden noodzakelijk is voor het goed functioneren van de stuurgroep. Ook komt niet naar voren wie vanuit de ministeries zitting dienen te hebben in de stuurgroep (een vertegenwoordiger of bestuurder - en vanuit welke thema's, verantwoordelijkheden en expertises?). In de praktijk sluiten veelal de (coördinerende) beleidsmedewerkers van de ministeries aan tijdens de stuurgroep bijeenkomsten. Een aantal betrokkenen ervaren dat de verhouding tussen de vertegenwoordigers van openbare lichamen en ministeries niet altijd in balans zijn door een verschil in positie, belangen, kennisniveau en/of (beperkt) getroffen voorbereiding van stuurgroep leden. Dit wordt ook geadresseerd in het evaluatierapport natuurbeheer Bonaire (EY, 2022).

Eigenaarschap of informeel mandaat van vertegenwoordigers ministeries, OLB, OLS, OLE in stuurgroep

Doordat de stuurgroep geen formeel mandaat heeft, betekent dat eigenaarschap of informeel mandaat van betrokkenen een belangrijk element is om een vervolg op de afspraken in de stuurgroep te realiseren. Eigenaarschap gedurende de afgelopen jaren had bij de vertegenwoordigers van OLE en OLB niet de overhand, om verschillende redenen (bestuurlijke wisselingen, gebrek aan capaciteit, andere belangen). Op Bonaire en Sint Eustatius hebben we teruggekregen dat ondanks afspraken in de stuurgroep geen invulling gegeven kon worden aan de afspraken, omdat de BC of eilandsraad niet akkoord wilde geven op een benodigd besluit. Bij de vertegenwoordigers van het OLS zien wij eigenaarschap in de stuurgroep om afspraken na te komen en/of met informeel mandaat aan tafel te komen. Vanuit het Rijk is het voorgekomen dat zij in een stuurgroep terug moesten komen op een eerder geaccordeerd budget tijdens een eerdere stuurgroep. Er zijn geen formele instrumenten om vervolgens te handelen vanuit de stuurgroep.

### **Sturing op basis van kans rijkheid in plaats van eilandelijke uitvoeringsagenda**

Formeel stuurt de stuurgroep op de mijlpalen en activiteiten benoemt in de eilandelijke uitvoeringsagenda's, maar in de praktijk vindt sturing veelal plaats op basis van activiteiten die op dat moment kansrijk zijn. En de kans rijkheid wordt met name bepaald door financieringsmogelijkheden vanuit de ministeries in combinatie met belangen en initiatieven die vanuit individuen of partijen worden aangedragen en die in lijn zijn met de doelen van het NMBP. Met de eilandelijke uitwerking van het NMBP in eilandelijke uitvoeringsagenda's is er wel ruimte geweest voor de openbare lichamen om eigen prioritering en concretisering aan te brengen, zodat sturing hierop mogelijk is. We zien alleen dat het beperkt gelukt is om de ambitie van het NMBP om te zetten in concrete, op de lokale context (fysieke omstandigheden, cultuur, uitvoeringskracht) afgestemde doelen en plannen (Zie kaders per eiland). Tot slot wordt op alle eilanden de hoeveelheid van 95 mijlpalen in de uitvoeringsagenda's en nog grotere hoeveelheid activiteiten niet als haalbaar gezien om praktisch sturing aan te geven. De vertaalslag van het NMBP naar uitvoeringsagenda's is te generiek gebeurd met beperkte lokale prioritering en focus op haalbaarheid. Dit heeft ook als resultaat dat de uitvoeringsagenda als beperkt legitiem wordt ervaren.

### **Instellingsbesluit stuurgroep Bonaire en Terms of References Saba en Sint Eustatius**

Op 7 oktober 2020 is door de eilandsraad van Bonaire met een Instellingsbesluit (Bijlage IV) van het OLB helderheid gegeven in wat de taken van de stuurgroep zijn. Het beeld vanuit de ministeries is dat dit in beperkte afstemming is gegaan. Op 4 oktober 2021 en 9 maart 2022 volgde respectievelijk Sint Eustatius en Saba met een Terms of Reference van de stuurgroep, opgesteld door de stuurgroep. In gesprekken en notulen van SG verslagen komt naar voren dat het voor het ministerie van LVVN belangrijk was dat in het Instellingsbesluit wordt opgenomen dat de stuurgroep stuurt op de uitvoering van de implementatieagenda.

Ondanks een verduidelijkingslag t.o.v. het NMBP, ontbreekt de scherpte over wat dat sturen precies wel en niet is. Ook is in de twee TOR-en en het Instellingsbesluit niet opgenomen dat de stuurgroep jaarlijks rapporteert op de voortgang aan het NL-parlement (conform Wgnb BES en het NMBP). De stukken laten ook nog steeds onbenoemd welke vertegenwoordigers vanuit de ministeries zitting hebben in de stuurgroep.



#### Bonaire - vertaling van het NMBP in de lokale uitvoeringsagenda

Op Bonaire is het bestaande Natuurplan niet aangepast op het NMBP of afgestemd met de opgestelde uitvoeringsagenda van het NMBP. Zowel het Natuurplan als de uitvoeringsagenda zijn niet formeel vastgesteld, ook niet door de gezaghebber conform de Wgmb BES. Er ontbreekt daarmee een formeel kader van gewenste activiteiten en projecten, geredeneerd vanuit de NMBP mijlpalen en doelen, die als basis voor sturing op resultaat dient. Dit heeft als gevolg dat bepaalde keuzes voor projecten en prioritering worden betwijfeld. Zo betwijfelen betrokkenen op Bonaire de waarde van de aankoop van Plantage Fontein. Hoewel deze aankoop unaniem als waardevol wordt beschouwd voor de bescherming van de natuur en voor de historische waarde van bewoners van Bonaire, worden ook vraagtekens gezet in welke mate dit bijdraagt aan de doelen van het NMBP. Ook is het beeld bij natuurorganisaties dat door de stuurgroep er onevenredige aandacht (en financiering) is voor milieuprojecten in de uitvoering van het NMBP ten opzichte van natuurprojecten. Dit gaat wel voorbij aan de redenering van het NMBP dat maatregelen voor milieu (verminderen van drukfactoren) bijdragen aan natuurbehoud of herstel.

#### Saba - vertaling van het NMBP in lokale uitvoeringsagenda

Op Saba komt naar voren dat het beperkt is gelukt om eigen prioriteiten en context in de uitvoeringsagenda te verwerken. Een mogelijke verklaring is dat er beperkte capaciteit was bij het openbaar lichaam om extra richting te geven bij het schrijven van de uitvoeringsagenda. De ervaring op Saba is aanwezig dat plannen vanuit het Rijk veelal gefocust zijn op het grootste eiland van Caribisch Nederland - Bonaire - en de prioriteiten (koraalherstel, afvalwaterbeheerstudie) die daar spelen. Thema's die ook zeer relevant zijn op Saba, maar waar ook andere prioriteiten nadrukkelijk gelden - zoals lokale voedselproductie en de bescherming en versterking van de rijkelijke biodiversiteit op het land. Hoewel de uitvoeringsagenda niet direct sturend is op de uitvoering van projecten op Saba, zien wij wel dat het in de loop van fase 1 gelukt is om in de stuurgroep helder prioritering van activiteiten aan te geven en hier breder draagvlak voor te creëren bij de betrokken partijen op Saba - ook al is kans rijkheid ook hier een belangrijke factor in de keuze welke projecten worden uitgevoerd. Op Bonaire is het bestaande Natuurplan niet aangepast op het NMBP of afgestemd met de opgestelde uitvoeringsagenda van het NMBP. Zowel het Natuurplan als de

#### Sint Eustatius - vertaling van het NMBP in de lokale uitvoeringsagenda

Op Sint Eustatius zien wij ook dat de uitvoeringsagenda weinig sturend is in de uitvoering van activiteiten en dat bepaalde activiteiten, zoals plan van aanpak loslopende grazers, onvoldoende bestuurlijk en maatschappelijk eigenaarschap vindt - ondanks vaststelling in de uitvoeringsagenda. In de programmamonitor komen met name natuurprojecten en milieuprojecten voor. Er zijn perspectieven op Sint Eustatius dat de sturing en financiering binnen het NMBP minder is op andere thema's die vallen onder het NMBP en uitvoeringsagenda en veel waarde hebben voor de lokale bevolking, zoals versterking landbouw (ook in relatie tot aanpak loslopende grazers), duurzame visserij. Hoewel dit zijn redenen heeft (capaciteit, het niet invullen van sleutelposities, prioriteit), creëert het ontbreken van een helder en breed gedragen uitvoeringsagenda onrust en teleurstelling bij partijen op Sint Eustatius - binnen en buiten het openbaar lichaam.



### **Onoverzichtelijke en opvallende verantwoordelijkheidsverdeling in relatie tot Europees Nederland**

Sinds 10-10-10 is de ervaring dat het zoeken is naar hoe verantwoordelijkheden vanuit (vernieuwde) wetgeving moet worden ingevuld - in de breedte van het takenpakket van de openbare lichamen. Met de ontwikkeling van het NMBP Caribisch Nederland en uitvoeringsagenda's op Saba en Sint Eustatius is invulling gegeven aan de beleidsverantwoordelijkheid van het Rijk en de openbare lichamen en is een titel gegeven voor ontwikkelingen op het gebied van landbouw en visserij. Toch zien we dat binnen het NMBP en de brede waaier aan thema's die daaronder valt, het soms onduidelijk of onvoldoende uitgewerkt is hoe de verantwoordelijkheden zijn belegd. Dit wordt onderschreven in recente onderzoeken (zie kader). Ook in gesprekken voor deze evaluatie is benoemd dat er voor de uitvoering van het NMBP projecten aandachtspunten zijn in huidige wetgeving, verantwoordelijkheidsverdeling en (verouderde) beheerscontracten. Zo is er onduidelijkheid over en mogelijk overlap in mandaten wat het gesprek over (eind)verantwoordelijkheden in uitvoering van projecten vertroebeld – bijvoorbeeld in de uitvoering van internationale natuurverplichtingen met eindverantwoordelijkheid voor het Koninkrijk, de verantwoordelijkheid van de openbare lichamen volgend uit de Wgnb BES voor natuurbeheer en vervolgens de gemandateerde verantwoordelijkheden van natuurbeheerorganisaties. Waar precies de overlap zit is in deze evaluatie niet onderzocht. Ander voorbeeld is dat de verantwoordelijkheid en beheerstaken voor het monitoren van de waterkwaliteit en mariene natuur van het territoriaal water Caribisch Nederland nergens expliciet is belegd. Een ander geadresseerd aandachtspunt in deze evaluatie is dat openbare lichamen onvoldoende in staat zijn gebleken om invulling te geven aan de grote verantwoordelijkheden. Dit wordt ook onderschreven door eerdere rapporten (zie kader).

#### **Recente onderzoeken naar wetgeving en verantwoordelijkheden natuurbeheer Caribisch Nederland**

- In de evaluatie van het natuurbeleid 2013-2017 staat dat aanbevelingen uit een eerdere evaluatie over de huidige nationale en lokale wetgeving inzake natuurbehoud geen vervolg hebben gekregen en verbetering noodzakelijk is.
- Het evaluatierapport van EY (2022) over de juridische, financiële en organisatorische onderdelen van het natuurbeheer van Bonaire benoemt dat de wetgeving op het gebied van natuurbeheer in de huidige staat onoverzichtelijk en op bepaalde onderwerpen beperkt is. Taken en verantwoordelijkheden zijn niet gespecificeerd en in praktijk nemen stakeholders andere rollen dan zij op basis van de wet- en regelgeving of beheersovereenkomsten hebben verkregen. Ook is de natuurwetgeving gefragmenteerd over verschillende niveaus. EY kaart aan dat het belangrijk is dat stakeholders een overzicht van de belangrijkste regels hebben, dat verantwoordelijkheden worden gedocumenteerd, maar ook dat capaciteitsuitdagingen worden geadresseerd met het in kaart brengen van de benodigde formatie (kwantitatief en kwalitatief).
- Een recenter rapport van Beyonder BV (2024) - met als opdracht het geven van een overzicht en analyse van wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de drie openbare lichamen met betrekking tot natuur – benoemt dat er ruimte is voor verbetering in de uitvoering van het bestaande wettelijk - of beleidskader. Voorbeelden zijn: vaststelling van de uitvoeringsagenda en formele bescherming van enkele Ramsar-site (Bonaire) en het creëren van een formele status van de Botanische Tuinen (Sint Eustatius). Verder staat dat de Wgnb BES - met de verplichting om natuurplannen op te stellen en uit te voeren - de verantwoordelijkheid voor natuurbeheer voor een groot deel bij ieder openbaar lichaam legt, wat uitdagend is door de beperkte capaciteit om deze taken uit te voeren. Natuurbeheerorganisaties (STENAPA, STINAPA, SCF) voeren een deel van de taken uit (waaronder VTH-taken), op basis van verouderde contracten. Natuurbescherming strategieën en plannen, opgesteld door natuurparkbeheerders, hebben geen formeel juridische status.

Naast natuur, gaat het aandachtspunt wat betreft onoverzichtelijke en opvallende verantwoordelijkheidsverdeling ook op voor de uitvoering van visserijbeheerstaken. In het visserijbeheersplan 2020-2030 staat dat in 2017 een evaluatie heeft plaatsgevonden betreffend de huidige wetgeving. Een revisie van wetgeving en het opstellen van een visserijbeheersplan voor Caribisch Nederland betrof twee van de aanbevelingen, ondanks dat dit niet als een wettelijke



verplichting is vastgesteld in de Visserijwet BES. In 2020 is door de Visserijcommissie BES het visserijbeheersplan aangeboden aan de toenmalig minister van LNV en met het NMBP is een kader gecreëerd voor de uitvoering van het visserijbeheersplan. We zien in deze evaluatie dat voor de uitvoering ook eilandelijke beleids- of beheersplannen noodzakelijk zijn. Een helder, met data onderbouwd en transparant beleidskader is noodzakelijk voor besluitvorming over en invoering van noodzakelijke maatregelen voor duurzame visserij (met impact op lokale vissersgemeenschappen). Het opstellen van deze eilandelijke beleidsplannen<sup>5</sup> vindt echter geen wettelijke verplichting in de Visserijwet BES en verantwoordelijkheden over het maritieme beheer en natuurbeheer van de wateren zijn onduidelijk verdeeld tussen de openbare lichamen en de rijksoverheid. In de Wet Maritiem beheer BES staat dat de minister van IenW het bevoegd gezag is in de CEEZ en territoriale zone. In een ander ontvangen document staat dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de Caribische Exclusieve Economische Zone (CEEZ) (12 tot 200 zeemijl vanaf de basiskustlijn) en de openbare lichamen hebben het bevoegd gezag over de territoriale wateren direct rondom de eilanden) (uit: Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2012).

De Visserijwet BES benoemt de instelling van de Visserijcommissie BES voor adviezen over taken en acties in Caribisch Nederland, zoals de verlening van visserijvergunningen. Het bevoegd gezag hiervoor ligt formeel op Rijksniveau, terwijl in de praktijk de Visserijcommissie BES (met formeel bestuurlijke vertegenwoordigers van de openbare lichamen plus een onafhankelijk voorzitter en het ministerie van LNVN als secretariaat) hierover beslist.

### **In praktijk een beperkte rol van de adviescommissie, met wisselende ervaringen**

In praktijk is op Saba en Sint Eustatius geen (formele) adviescommissie, conform het NMBP, ingesteld. Wel is de ervaring dat de lijntjes tussen de natuurorganisatie(s) met het openbaar lichaam kort zijn, helemaal sinds de start van de programmamanagers in 2022 en recenter de projectleiders op Saba. Op Bonaire is naar aanleiding van het NMBP het Natuurplatform georganiseerd. Via dit platform komen de natuurorganisaties wekelijks samen voor afstemming onder voorzitterschap van STINAPA. Hoewel er een keer een presentatie is gegeven in de stuurgroep, ervaart het Natuurplatform niet dat zij een adviserend orgaan zijn voor de stuurgroep en worden hun expertises beperkt betrokken in de sturing van vraagstukken. Milieuorganisaties zijn geen onderdeel van een adviescommissie, maar dit wordt door sommige betrokkenen wel als een mogelijke plus ervaren, mits het ook een stevigere adviserende rol krijgt.

### **3.2.3. Uitvoering in praktijk**

Een diversiteit aan perspectieven zijn met ons gedeeld wat betreft de uitvoering in de praktijk. We zien dat aan het begin van fase 1 energie is gestoken in het opzetten van de governance- en uitvoeringsstructuur en het organiseren van aanvullende, benodigde financiële middelen, en dat er wisselende ervaringen rondom de samenwerking tussen organisaties in de planning en uitvoering van (fysieke) projecten. In deze paragraaf geven we een toelichting.

#### **Late start van de uitvoering**

In de Kamerbrief van 22 augustus 2023 betreffend het NMBP Caribisch Nederland (27760141) is geconstateerd dat het bepalen van de voortgang op doelen van het NMBP nog niet mogelijk was doordat de meeste programma's en projecten in de tweede helft van 2022 zijn gestart. Ook in de programmamonitors zien wij dat veel projecten in 2022 van start zijn gegaan. De uitvoering kon pas echt van start gaan na de eenmalige financiële impuls in 2022 van 35 miljoen euro voor fase 1 en de start van de programmamanagers. Uiteindelijk zijn in 2022 op elk eiland NMBP-programmamanagers gestart. In 2024 (augustus, juni) is het gelukt op Saba en Bonaire om de programmamanager te versterken met projectleiders. Er is een gevoel van trots dat dit gelukt is en op Saba geven betrokkenen aan dat er nu versneld kan worden op de belangrijke opgaven voor natuur en milieu.

<sup>5</sup> Voor Bonaire is wel een ontwerp visserijbeleidsplan opgesteld, maar tot op heden niet vertaald in een eilandelijk vastgesteld beleidskader.



### Versterking van de uitvoeringskracht vraagt continue prioriteit

Hoewel het NMBP unaniem is beschouwd als noodzakelijk, ging de hoogte van de ambitie van het NMBP en vrijkomen van financiële middelen ook gepaard met zorgen bij de start: in hoeverre is het plan realiseerbaar? Is het voldoende afgestemd op de uitvoeringskracht van de openbare lichamen? Bij de start van het NMBP was op elk openbaar lichaam onvoldoende capaciteit om uitvoering te geven aan de hoeveelheid doelen en mijlpalen. De eerste prioriteit was dan ook om de uitvoeringskracht te versterken, maar dit was niet direct georganiseerd. Financiering moest beschikbaar komen en het is een uitdaging om de juiste competente personen te vinden die voor langere tijd op de eilanden willen verblijven. Het kader geeft aanvullende toelichting op situatie uitvoeringskracht bij het OLB.

#### Uitvoeringskracht Bonaire

Tussen het OLB en het Rijk zijn nadrukkelijk gesprekken gevoerd over de belasting van het NMBP op het openbare lichaam en over de versterking van de uitvoeringskracht in de breedte van het takenpakket van het OLB en specifiek ook het ruimtelijke domein (zoals in Bestuursakkoord, verbeterplannen directie R&O). Deze evaluatie volstaat met de constatering dat het onvoldoende gelukt is om robuustheid in de uitvoeringsorganisatie te creëren. Enerzijds zijn er perspectieven bij het OLB aanwezig zijn dat het NMBP is gearachuteerd zonder aandacht voor wat een realistisch ambitieniveau is en passend bij de uitvoeringskracht. Anderzijds zijn er perspectieven vanuit de ministeries aanwezig dat aangeboden ondersteuning vanuit de ministeries voor versterking uitvoeringskracht onvoldoende is geaccepteerd. EY (2022) concludeert in hun rapport over natuurbescher Bonaire dat het noodzakelijk is om vast te stellen welke uitvoeringsstructuur nodig is om natuurbescher te versterken en dat het invullen van sleutelposities prioriteit behoeft.

Versterken van capaciteit is één uitdaging, continuïteit een tweede. Op Sint Eustatius zijn in fase 1 van het NMBP projectleiders gestart, maar ook weer vertrokken door diverse omstandigheden (die in deze evaluatie niet in detail zijn onderzocht). Vacatures staan momenteel langdurig open. Op Bonaire is in april 2024 het contract van de tijdelijke programmamanager gestopt zonder zicht op een nieuwe programmamanager. Ook doordat financiering op subsidiebasis (eenmalig) wordt verstrekt blijft er onzekerheid hoelang contracten verlengd kunnen worden en dit bemoeilijkt ook het aantrekken en behouden van personeel. Dit speelt ook bij uitvoeringsorganisaties op alle drie de eilanden die met tijdelijke NMBP financiering hun organisatie hebben versterkt. Naast het NMBP zijn er diverse cruciale sleutelposities binnen het openbaar lichaam (tijdelijk) niet ingevuld (wat grote negatieve impact hebben op de uitvoering van het NMBP (zie kader).

#### Sleutelposities nodig voor uitvoering

Op Sint Eustatius hebben de beleidsdirectie ENI en het PPMO momenteel geen afdelingshoofd waardoor sturing ontbreekt en zijn er tekorten bij HR en personeelszaken waardoor het invullen van vacatures vertraging oploopt. Op elk eiland is er onderbezetting om het visserij dossier volwaardig uit te voeren. Met het opzetten van de PUB (Bonaire) en hierop volgend de PPMO (Sint Eustatius) is gepoogd stevigheid te geven aan de ambtelijke organisatie in het uitvoeren van programma- en projectmanagement. Het OLB had de intentie om het NMBP onder te brengen in de PUB. Via deze structuur zou er onder andere administratieve, financiële en juridische ondersteuning kunnen komen in het uitvoeren van programma's en projecten. Taken die nu worden uitgevoerd door de programmamanager en projectleiders. Wij zien echter dat de programma- en projectenbureaus onvoldoende van de grond zijn gekomen. Er is een behoefte om de PUB en de PPMO te evalueren met als doel versterking te geven aan de uitvoering van programma's en projecten.



## Successen en uitdagingen in de samenwerkingsrelaties voor voorbereidingen van de stuurgroepen en uitvoering van het NMBP

### Saba

Op Saba is de ervaring dat men elkaar goed weet te vinden in de voorbereiding van de stuurgroep en in de uitvoering van projecten, ook zonder formele werkgroep. Kleinschaligheid, stabiliteit van bestuur, eigenaarschap, het met één mond spreken en doorzettingskracht zorgt dat men elkaar vindt: *'we will always make it work. That is the Saban way'*. Wel is de ervaring dat pas recent versneld kan worden op projecten door de versterking met twee projectleiders onder het NMBP. Met deze versterking kan meer afstemming (over procedures, verantwoordelijkheden, uitvoering projecten, inhoudelijke expertises) worden gezocht met de externe stakeholders, met name SCF en Saba Sea and Learn, maar ook met andere uitvoeringsorganisaties (vanuit Europees Nederland), kennisinstituten en experts (lokaal en in Europees Nederland). Afstemming die voorheen in meer beperkte mate heeft plaatsgevonden of waar aanvullende afstemming meerwaarde had kunnen bieden voor de kwaliteit van uitvoering van projecten.

#### Instellingsbesluit werkgroep

In een Instellingsbesluit van het OLB is benoemd dat in de werkgroep een beleidsadviseur milieu, beleidsadviseur natuur, beleidsadviseur van directie Landbouw, Veeteelt en Visserij en een vertegenwoordiger van het ministerie van LNV en ministerie van IenW zitting hebben. Het beeld van de ministeries is dat stuurgroep leden een eigen verantwoordelijkheid hebben om te zorgen voor goede ambtelijke ondersteuning (in de eigen organisatie) en opvolging van acties uit de stuurgroep. Het beeld van het OLB is dat afstemming met het Rijk voorafgaand stuurgroepen gewenst is om verrassingen in de stuurgroep te voorkomen en gezamenlijk te sturen op de haalbaarheid van uitkomsten uit stuurgroep besluiten.

### Bonaire

Op Bonaire is de ervaring aanwezig dat de voorbereiding op en uitwerking van de stuurgroep onvoldoende gebeurt in gezamenlijkheid en in afstemming. Het beeld bij het OLB was dat met het instellen van een formele werkgroep op Bonaire de praktische ondersteuning voor de stuurgroep georganiseerd kon worden en dat in de werkgroep de coördinatie en monitoring van projecten kon worden opgepakt. Een verschil in perspectief over de taken en bezetting van de werkgroep heeft ertoe geleid dat de werkgroep niet is samengekomen conform de benoemde samenstelling vaststelling uit het Instellingsbesluit (zie kader). Met de komst van de programmamanager in 2022 is de afstemming met de ministeries, de voorbereiding van de stuurgroep en de interne communicatie binnen het OLB verbeterd, ook al vond dit niet formeel plaats in de werkgroep. Onwenselijk is dan ook dat het contract met de programmamanager in april 2024 niet is verlengd. Ook de stuurgroep heeft een periode niet plaatsgevonden door de afwezigheid van een programmamanager. Recent is deze weer doorgegaan met voorbereidingen getroffen door de projectleider Natuur en door het afdelingshoofd van beleid en projecten met sturing van de gedeputeerde.

#### Voorbeeld wachttijd van uitvoeringsorganisatie

Er is een voorbeeld (op basis van een schriftelijke tijdslijn beschreven door en gesprek met de uitvoeringsorganisatie) van een uitvoeringsorganisatie met ruim twee jaar wachttijd tussen indienen projectvoorstel en akkoord vanuit de stuurgroep. In deze periode moest het projectvoorstel meerdere keren opnieuw worden ingediend bij het OLB. Na akkoord van de stuurgroep is een half jaar later een financieel verzoek ingediend door het OLB bij het ministerie van LNV. Twee maanden later is mondeling contact geweest tussen het ministerie van LNV en de uitvoeringsorganisatie met de boodschap dat de middelen beschikbaar zijn gesteld aan het OLB. Tussen dit moment en de ontvangst van projectgelden (juli 2024) zijn negen maanden verstreken. Meerdere contactmomenten hebben plaatsgevonden tussen de uitvoeringsorganisatie en het OLB waarbij het onduidelijk blijft wat de oorzaken zijn van de vertraging. Wij zien mogelijke verklaringen in het gebrek aan capaciteit, aspecten in het projectvoorstel dat verduidelijking nodig had en voor de wachttijd in de periode 2020-2022 het nog ontbreken van aanvullende financiële middelen voor de uitvoering van het NMBP. Toch merken we op dat de lange wachttijd in dit voorbeeld moeilijk uitlegbaar is.



Van de uitvoeringspartijen ervaren de natuurorganisaties tekortkomingen in de communicatie en transparantie van werkwijzen. In het verleden zijn deadlines voor projectvoorstellen niet duidelijk gecommuniceerd, heeft het lang geduurd voordat er duidelijkheid was over de goedkeuring van NMBP projecten en wanneer financiering beschikbaar komt (zie kader). Wij zien ook dat het voor (natuur)organisaties onduidelijk is op basis van welke prioriteiten of beoordelingskaders voorstellen worden goedgekeurd en door wie - mede doordat de uitvoeringsagenda niet is vastgesteld en extern is gedeeld.

Met de komst van de programmamanager, en recent de ondersteuning met de projectleiders, is de communicatie en transparantie verbeterd. We horen dat het regulier langskomen van de programmamanager en projectleider natuur bij de reguliere natuurplatform bijeenkomsten positief bijdraagt aan de samenwerking. Het niet verlengen van het contract van de programmamanager in april 2024 (en gebrek aan opvolger) is daardoor extra zorgelijk. Daarnaast zijn er voorbeelden dat STINAPA en het OLB in relatieve autonomie langs elkaar heen werken en afstemming op plannen onvoldoende is. Het lijkt vooral te ontbreken aan een constructief gesprek. Persoonlijke verhoudingen spelen hier een belangrijke rol. Ten tijde van de interviews was het gesprek weer op gang gekomen. De ervaringen bij de samenwerking op milieuprojecten waarbij WEB Bonaire de uitvoering invult zijn positiever. De samenwerking tussen WEB Bonaire en het OLB verloopt naar wederzijdse tevredenheid.

#### *Sint Eustatius*

In de uitvoering van het NMBP is er onderling contact tussen vertegenwoordigers van de ministeries, projectleiders, directeur van STENAPA en de programmamanager, alhoewel niet formeel en regulier in een werkgroep. We zien wel dat in de praktijk er beperkte afstemming is tussen het programmamanagement van het NMBP en de beleidsdirecties in de voorbereiding en uitwerking van stuurgroepen en in afstemming in de uitvoering van projecten. Informatie wordt beperkt onderling gedeeld en dit beïnvloedt de uitvoering van projecten negatief. Op basis van gesprekken en de programmamonitor constateren wij dat voor bijvoorbeeld het project professionalisering slachthuis en de inzet voor de aanpak van de erosieproblematiek (vaststellen plan van aanpakken geitenproblematiek) afstemming met het bestuur, de directie ENI, departement LVV en maatschappelijke partijen essentieel is, maar in de praktijk langs elkaar heen wordt gewerkt.

Hoewel wij tijdens dit onderzoek geen volledig beeld hebben gekregen over de achterliggende oorzaken, zien wij dat er weinig vertrouwen is dat informatiestromen van, gerelateerd aan of relevant voor het NMBP intern OLE met elkaar worden gedeeld. Ook zijn er perspectieven aanwezig dat niet iedereen 'mee kan doen' met het NMBP. Het is voor partijen binnen en buiten het OLE onduidelijk wat de deadlines zijn voor projectvoorstellen indienen en welke projecten in de stuurgroep kans maken op financiering via het NMBP (zie ook het kader in hoofdstuk 3.3.2.). Het ontbreken van een directeur ENI en andere sleutelposities helpt niet in het versterken van de onderlinge samenwerking, afstemming en het soepel verlopen van informatiestromen. Het ontbreekt aan formele waarnemers. Ook constateren wij dat relationele verhoudingen op het eiland het onderling vertrouwen en afstemming tussen organisaties negatief beïnvloedt.

Tot slot zien we dat alle betrokken partijen staan voor het gezamenlijke doel van het NMBP en uitvoeringsagenda om de natuur op Sint Eustatius te versterken voor zijn bewoners, hoewel partijen in de weg daarnaartoe andere prioriteiten leggen.

#### *Ministeries en Caribisch Nederland*

De ervaring op Saba en Sint Eustatius is in algemene zin, maar ook in de totstandkoming en uitvoering van het NMBP, dat de drie eilanden te veel als één geheel worden beschouwd. In een laat stadium van de totstandkoming zijn eilandelijke contextparagrafen toegevoegd aan het NMBP om meer duiding te geven aan de uitdagingen op Saba en Sint Eustatius - juist omdat het beeld bestaat dat het NMBP in eerste instantie voornamelijk voor de



koraalproblematiek op Bonaire is geschreven. Wij krijgen daarnaast terug dat er ervaringen zijn dat gestelde prioriteiten vanuit het Rijk niet altijd aansluiten bij de eilandelijke prioriteiten of de benodigde lokale aanpak en dat er te snel het inzicht is dat Saba en Sint Eustatius kunnen samenwerken in de uitvoering van projecten terwijl de context ook op deze eilanden erg kan verschillen (zie kader). We zien dat aandacht voor de eilandelijke context in de uitvoering van het NMBP niet altijd vanuit vanzelfsprekendheid is gebeurd. Dit legt een extra druk op de openbare lichamen en kost tijd die op een zinnigere manier ingezet had kunnen worden.

#### Eilandelijke ervaringen in prioritering vanuit het Rijk

Er zijn ervaringen dat het geluid is afgegeven dat prioriteiten of projecten niet passend zijn, maar dat ministeries toch doorgezet hebben. Voorbeelden uit gesprekken zijn op het dossier van afvalverwerking (waarbij gestuurd is op samenwerking tussen Saba en Sint Eustatius), de afvalwaterbeheerstudie (waarbij Saba vroegtijdig aangaf dat deze actie geen prioriteit heeft), de aanpak geiten op Saba, waarbij het lang heeft geduurd voordat er erkenning was dat de beloningsbetaling voor geitenhouders nodig is voor lokaal draagvlak en uiteindelijk doelbereik en dat er geen ruimte was voor eilandelijke behoeften voor bijvoorbeeld een overkoepelend monitoringsprogramma.

Naast praktische overwegingen zijn verklaringen te vinden in dat een Rijksambtenaar zich niet in een omgeving en organisatie bevindt die is ingericht op de context en taken voor Caribisch Nederland en dat vanuit de rijksoverheid via moties ook druk op uitvoering van activiteiten wordt uitgeoefend. Ook het veelvoud aan activiteiten en mijlpalen benoemt in de uitvoeringsagenda's, zonder dat de eilandelijke prioriteiten helder naar voren komen, zorgt voor weinig houvast in sturing op eilandelijke prioriteiten. Het onderstaande kader beschrijft aanvullend dat het weghalen van de lokale rijksvertegenwoordiging op de dossiers natuur en milieu, met name op Bonaire, heeft gezorgd voor minder wederzijds begrip en ondersteuning in de uitvoering.

#### Lokale vertegenwoordiging van ministeries in Caribisch Nederland

Doordat er geen lokale representatie is van de ministeries op de eilanden ervaren partijen, met name op Bonaire, soms de uitspraak 'uit het oog, uit het hart'. Het afslanken van de Rijksdienst Caribisch Nederland heeft de samenwerking niet verbeterd. In de loop van fase 1 van het NMBP is de rijksvertegenwoordiging natuur en milieu van het ministerie van LNV en IenW gestopt. Vertegenwoordiging vanuit IenW was al eerder gestopt. Deze posities zijn niet meer ingevuld. Dit wordt als nadelig ervaren op Bonaire doordat de RCN hier is gevestigd. Op Saba is bijvoorbeeld de ervaring dat het schakelen sneller ging direct met de ministeries dan via de rijksvertegenwoordiging op Bonaire.

Naast ondersteuning in de uitvoering, zat men met de fysieke aanwezigheid van de ministeries op Bonaire ook meer op elkaars netvlies - 'management by walking around' - en is er meer begrip voor de kwetsbare, eilandelijke context waarin het NMBP wordt uitgevoerd. Andersom gelden dezelfde dynamieken. Ambtenaren die een periode in Den Haag hebben gewerkt realiseren zich beter hoe de organisatie en sturing bij het ministerie werkt. Dit is belangrijk, omdat we zien dat het gevoel heerst dat de ministeries niet altijd prioriteit hebben voor de eilanden. Het is ook niet een gangbaar dossier voor een rijksambtenaar om met deze schaalgrootte samen te werken, en dan ook nog op afstand.

Anderzijds zijn er ook ervaringen aanwezig dat doorzetting van ministeries op doelstellingen juist welkom was om vooruitgang te boeken. Ook hebben situaties zich voorgedaan waarin ministeries juist een meebewegende en faciliterende houding hebben aangenomen, waarbij in retrospectief het juist wenselijk was dat de ministeries vanuit hun betrokkenheid en eindverantwoordelijke rol hadden geacteerd.

#### Onderling ministeries

Er zijn ervaringen dat ministeries werden verrast doordat voorafgaand aan de stuurgroepen geen onderlinge afstemming had plaatsgevonden of dat ministeries en uitvoeringsorganisaties (nationaal en lokaal) ongecoördineerd afspraken maken met het openbaar lichaam (langs de stuurgroep). Tekenend is het scala van organisaties die komen



en gaan op de eilanden zonder dat dit onderling is afgestemd. We horen terug dat met het instellen van een ministerieel coördinatieoverleg en NMBP strategisch overleg de onderlinge afstemming tussen ministeries is verbeterd, maar deze worden nog niet als optimaal beschouwd. Betrokkenen geven aan dat het informele karakter van deze vergaderingen een belangrijke reden is. Er ontbreekt een agenda, 'je bent er, of je bent er niet', het is niet voor alle betrokkenen helder wat 'je komt halen en brengen' en welke projecten of onderwerpen wel en niet onderling afgestemd moeten worden. Ook is het niet duidelijk of gemaakte afspraken in de overleggen breder binnen de ministeries gedragen zijn. Het gebrek aan projectondersteuning en bijvoorbeeld een gezamenlijke drive met notulen helpt niet. We zien daarbij dat het doel van de reguliere overleggen en de rollen van de ministeries daarin niet scherp zijn geformuleerd.

#### *Regionale samenwerking*

De natuur kent geen grenzen en DCNA functioneert hierin als een samenwerkingsplatform tussen de natuurbeheerders om onder meer kennis uit te wisselen en afspraken te maken over de uitvoering van natuurprojecten en gezamenlijke onderzoeken. Gezocht wordt naar onderwerpen die alle eilanden binnen het koninkrijk bindt, zoals de aanpak van Sargassum, invasieve soorten en biosecurity. De scope van DCNA richt zich op alle eilanden in het Caribische deel van het koninkrijk. DCNA kan een brugfunctie vervullen voor monitoring en kennisdeling naar de Caribische landen binnen het koninkrijk.

#### **Een lastige positie voor de programmamanager te midden van alle partijen, wonend op een eiland**

In de taakomschrijving werkt de programmamanager in opdracht van de stuurgroep aan de coördinatie en uitvoering van het NMBP - en is dus zowel in dienst van de ministeries als het openbaar lichaam. In de praktijk is de rol van de programmamanager daardoor uitdagend, doordat de programmamanager moet navigeren tussen verschillende en soms conflicterende belangen, ten dienste van het ministerie, maar ook van het openbaar lichaam. We zien dat er projecten gevoelig zijn voor de lokale gemeenschap, zoals de aanpak loslopende geiten, en dat deze projecten heel veel vragen van de programmamanager die deels onderdeel is van de lokale gemeenschap. De professionele rol raakt de persoonlijke rol in een kleine gemeenschap. Hierbij komt dat het contract van de programmanager valt onder het openbaar lichaam en niet onder de stuurgroep, en de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsagenda bij het openbaar lichaam ligt. Redenen dat de programmamanager in praktijk dicht bij het gedachtengoed van het openbaar lichaam zit, en daardoor spanningen kan voelen.

#### **3.2.4. Monitoring in praktijk**

In deze paragraaf adresseren we aandachtspunten die naar voren zijn gekomen in deze evaluatie ten aanzien van de monitoring in de praktijk. De drie kopjes zijn afgeleide van de niveaus van monitoring zoals beschreven in het NMBP.

#### **Projectverslaglegging en rapportering aan de stuurgroep is niet optimaal**

Met de komst van de programmamanagers zijn er stappen gezet in het organiseren van (financiële) verantwoording en monitoring aan de openbare lichamen en rijksoverheid. RVO heeft ondersteund in het uitwerken van een template van de programmamonitors die de programmamanagers kunnen gebruiken in de rapportering aan de stuurgroep. Voor de meeste projecten in uitvoering in de programmamonitor worden voortgangsrapportages opgesteld en bijgehouden (door de uitvoeringsorganisatie, projectleider of programmamanager). Daarnaast rapporteren de openbare lichamen jaarlijks (in de breedte van beschikkingen) over de besteding van middelen ontvangen vanuit Bijzondere Uitkeringen en - met minder administratieve lasten - vanuit Vrije Uitkeringen, met een accountantscontrole. Met succes is in fase 1 op Saba en Bonaire de uitkering van (NMBP) gelden meer georganiseerd via Vrije Uitkeringen in plaats van Bijzondere Uitkeringen. Dit verlaagt de administratieve lasten en verhoogt het vertrouwen. Op Sint Eustatius is er bewust gekozen voor de geormerkte Bijzondere Uitkeringen ten gunste van juiste financiële toekenning en verantwoording.



Hoewel met de programmamonitor en achterliggende projectverslagen het eilandelijk overzicht, de *'papertrail'* en verantwoording is verbeterd, komt in gesprekken naar voren dat de eilandelijke verslaglegging en rapportering van de stuurgroep nog niet als optimaal wordt beschouwd. Aandachtspunt is dat keuzes en overwegingen in de financiële verantwoording op projectniveau niet altijd herleidbaar zijn. Zo vindt op Bonaire er in één keer een overheveling van gelden plaats richting uitvoerende partij. In de hoofdmonitor staat dan al een besteding van 100%, terwijl project nog in uitvoering is. Besteed in de monitor betekent dus niet direct daadwerkelijk besteed. Ook is het niet eenduidig voor betrokkenen wie op welke projecten moet rapporteren vanuit welke verantwoordelijkheid: wanneer definiëren we een activiteit als project? Dient de programmamanager te rapporteren op de projecten die financiering krijgen vanuit het NMBP? Of ook op andere projecten (die vanuit het openbaar lichaam plaatsvinden) die bijdragen aan de doelstellingen vanuit het NMBP? En wie houdt bij wat de voortgang is van projecten waar de ministeries trekker of opdrachtgever van zijn? Wie kan worden aangesproken als projecten niet goed worden uitgevoerd en wie houdt toezicht? Ook is er geen overkoepelende template voor projectvoorstellen of voortgangsrapportages. Op Sint Eustatius en Bonaire hebben uitvoeringsorganisaties bovendien aangegeven dat de projectdoelstellingen bij sommige projecten al achterhaald zijn, omdat de daadwerkelijke start later plaatsvond dan gepland. Tot slot hebben de programmamanagers aangegeven dat het updaten van de programmamonitor ter voorbereiding van elke stuurgroep een tijdrovende taak is. Het document fungeert daarbij meer als naslagwerk dan als (bij)sturend document.

### **Monitoring op voortgang en rapportering aan het NL-parlement**

Gedurende fase 1 van het NMBP heeft geen jaarlijkse rapportering aan het Nederlandse parlement op de voortgang van strategische doelen plaatsgevonden. We zien wel dat in de Kamerbrief van 22 augustus 2023 (kenmerk 27760141) door de toenmalige minister van LNV is gerapporteerd over de voortgang van het NMBP. Deze rapportering was niet in relatie tot de strategische doelen en niet ten aanzien van besteding van de financiële middelen.

In 2022, in het vormgeven van de opdracht van het ministerie van LNVN richting RVO voor de overkoepelende hoofdmonitor (mede namens het ministerie van IenW en ministerie van BZK), lijkt onvoldoende aandacht te zijn besteed aan de benodigde informatie om de voortgang op de mijlpalen, doelen en strategische doelen van het NMBP te meten. De eilandelijke programmamonitor, als input voor de hoofdmonitor, geven vooral inzicht in de voortgang op projectniveau en het is daarom lastig om uitspraken te doen over de precieze bijdragen aan mijlpalen en overkoepelende doelen (zie ook hoofdstuk 3.1.4). Ook heeft RVO het overzicht van de status van projecten waarvoor de ministeries verantwoordelijk zijn niet ontvangen en zijn er verschillen in de eilandelijke programmamonitor wanneer gerapporteerd wordt op een project. In een latere fase - parallel aan de uitvoering van deze evaluatie - blijkt dan ook dat het niet mogelijk is om een feitelijk en onderbouwd overzicht te geven in wat de voortgang is op de mijlpalen, doelen en strategische doelstellingen uit het NMBP. Dit gesprek over de tekortkomingen in beschikbare informatie lijkt beperkt onderwerp van gesprek te zijn geweest tussen RVO en de ministeries. Het ontbreken van een heldere koppeling van projectresultaten met het bredere doelbereik beperkt ook de mogelijkheden om het beleid en het programma bij te sturen waar nodig.

### **Ontwikkeling van het monitoringskader**

Recenter zijn, op basis van een advies van Wageningen Marine Research in samenwerking met de openbare lichamen en natuurorganisaties, streefdoelen voor koraalherstel vastgesteld per openbaar lichaam (Kamerbrief 23 augustus 2023, kenmerk 27760141). Hoewel dit niet expliciet naar voren komt in de Kamerbrief, lijkt hiermee voor strategisch doel 1 van het NMBP een concretiseringsslag te hebben plaatsgevonden ten gunste van de meetbaarheid. Een gecoördineerde, overkoepelende onderzoeksagenda van het NMBP waarin indicatoren regelmatig worden beoordeeld en die de voortgang bijhoudt op mijlpalen (conform subdoel 4.3 van het NMBP) is echter nog onvoldoende ontwikkeld. Waar de hoofdmonitor niet fungeert als monitoringskader, functioneert ook de kennisagenda niet als een agenda die de voortgang bijhoudt op de mijlpalen uit het NMBP en de uitvoeringsagenda's (zie ook hoofdstuk 3.1.2.)



Wat ons daarbij opvalt is dat de hoofdmonitor en de kennisagenda geen expliciete link maakt met de rapportage Staat van de Natuur Caribisch Nederland. In deze rapportage worden soorten en habitats waar informatie van beschikbaar is vijfjaarlijks gemonitord. In gesprekken uit deze evaluatie en in de rapportage Staat van de Natuur uit 2017 is aangegeven dat er behoefte is aan coördinatie en verbeteringen in de monitoring, zodat resultaten van het NMBP feitelijk inzichtelijk worden, trendanalyses gemaakt kunnen worden en dat bestaande monitoringsinitiatieven door diverse (natuur)organisaties en kennisinstituten worden verzameld op een centrale plek. Hiervoor is een overkoepelend monitoringsplan noodzakelijk. Kansrijk is het monitoringsproject (zee)waterkwaliteit van het ministerie van IenW en in samenwerking met Rijkswaterstaat, de openbare lichamen en de Wageningen Universiteit. Met de data die hieruit voorkomt is er potentie om andere NMBP doelen meetbaar te maken.

### **3.2.5. Financiering in praktijk**

In deze paragraaf adresseren we twee aandachtspunten die naar voren zijn gekomen in deze evaluatie ten aanzien van de financiering in de praktijk (naast de benoemde ervaringen rondom de (financiële) projectverslaglegging in 3.2.4.).

#### **De hoogte en de tijdelijkheid van de middelen beperkt doelbereik**

Er heeft in de totstandkoming en beginfase van uitvoering geen onderzoek plaatsgevonden naar de benodigde financiële middelen in relatie tot de strategische doelen. Het ter beschikking stellen van de extra 35 miljoen euro voor de uitvoering van het NMBP is een politieke keuze geweest. In gesprekken komt naar voren dat de verhouding tussen de ambitie en doelen van het NMBP scheef in verhouding zijn met de vrijgemaakte gelden in fase 1. Met het bedrag van totaal 42,2 miljoen euro voor fase 1 voor de drie eilanden worden een breed scala aan maatregelen bekostigd, waaronder óók grote infrastructurele uitgaven zoals voor de uitbreiding van de RWZI (om ook te voldoen aan de Europees Nederlandse normen). Het beeld is dat met dit bedrag geen fundamentele bijdrage aan onder meer de teruggang van het koraal kan worden bekostigd.

Cruciaal aandachtspunt hierin is ook de tijdelijkheid van de financieringsstructuur. De doelstellingen van het NMBP zijn ambitieus en uitdagend. Het NMBP is opgedeeld in twee fasen, maar er is nog geen zicht op aanvullende financiering voor fase 2 (2025-2030). Dit geeft onzekerheid voor de voortgang van geplande projecten op kortere termijn (voor ministeries, openbare lichamen en uitvoeringsorganisaties), en op het doelbereik op de langere termijn. We zien daarnaast dat de duurzame financiering en borging van beheertaken binnen het openbaar lichaam of uitvoeringsorganisaties aandacht vraagt. Er wordt momenteel door het ministerie van LNV ingezet op het beter in kaart brengen van de kosten van natuurbeheer op de eilanden.

#### **Beperkte herleidbaarheid van keuzes in besteding financiële middelen**

Het bestedingsplan is onderling met de ministeries afgestemd en voorgelegd aan de BC per eiland. In gesprekken komt echter naar voren dat het onduidelijk is voor de openbare lichamen en uitvoeringsorganisaties hoe en op basis waarvan de verdeling van de aanvullende 35 miljoen euro voor het NMBP is bepaald. Op basis van het bestedingsplan zien wij dat dit grofweg is gedaan met categorieën die herleidbaar zijn tot de strategische doelstellingen. Uit deze evaluatie komt niet helder naar voren waarom deze budgetten per categorie zijn gereserveerd, hoe de besteding van de 7,2 miljoen euro uit de Regio-Envelop is gegaan en wat de beoordelingskaders zijn voor toewijzing van budgetten aan NMBP projectvoorstellen. Dit maakt het moeilijk om een transparant en consistent overzicht te vormen van hoe, waarom en waaraan het budget van het NMBP daadwerkelijk wordt besteed. Het beperkt sturend vermogen van de eilandelijke uitvoeringsagenda's zorgt daarbij ook voor beperkte financiële sturing op of het onderbouwd kunnen aankaarten van de financiële behoeften voor eilandelijke projecten in relatie tot de doelstellingen uit het NMBP.



### 3.3. Externe dynamiek

Dit subhoofdstuk beschrijft de factoren en ontwikkelingen waarvan wij zien dat deze van invloed zijn op de uitvoering en resultaten van fase 1 van het NMBP. Het schetst daarmee de context waarbinnen fase 1 van het NMBP moet worden beschouwd.

#### 3.3.1. Invloed van de nieuwe staatkundige verhoudingen

Sinds 10-10-10 is er veel geëvalueerd en geschreven over de werking van de nieuwe staatkundige verhoudingen en de samenwerking met Caribisch Nederland. Deze paragraaf is gebaseerd op de relevante conclusies uit bestaande onderzoeken, adviezen en (evaluatie)rapporten. Deze onderzoeken zijn niet direct gerelateerd aan de uitvoering van het NMBP, maar geven wel inzicht in de factoren binnen het huidige staatkundig stelsel die invloed hebben op beleidsuitvoering in Caribisch Nederland, waaronder het NMBP. Het gaat in op randvoorwaardelijke condities die we later benoemen in het rapport. We benoemen een aantal voor dit onderzoek nog steeds relevante inzichten.

##### **Commissie Spies ‘vijf jaar verbonden’ (2015) en Het is nooit te laat (2023) van Ed Nijpels**

In 2015 heeft de commissie Spies evaluatieonderzoek gedaan naar de werking van de nieuwe staatkundige structuur in Caribisch Nederland. Veel van de bevindingen uit dit rapport staan in 2024 nog overeind, wat ook wordt benadrukt door Nijpels in het rapport ‘het is Nooit te Laat’ (2023). Onder meer geconcludeerd wordt dat:

- De staatkundige wijzigingen zeer complex zijn. Na het wegvallen van de bestuurslaag Nederlandse Antillen schuiven twee werelden tegen elkaar - werelden met andere cultuur, natuur, bestuur, wetgeving, perspectieven en werkwijzen. Veel overleg is nodig, maar dit wordt vanuit de ministeries weinig gecoördineerd. Het legt onevenredig veel bestuurslasten bij de eilanden.
- Willekeur wordt ervaren in de regelgeving vanuit Europees Nederland. Omdat de wijziging in de staatkundige verhoudingen al voor veel veranderingen zorgde, heeft men gekozen om de Nederlandse wetgeving geleidelijk te implementeren. Het gevolg is dat veel wetgeving, zoals het milieubeleid en het nationaal Deltaprogramma, (nog) niet voor Caribisch Nederland gelden. En tegelijkertijd geldt dat voor strengere wetgeving en handhaving er geen verschil wordt gemaakt tussen Europees Nederland en de eilanden.
- Het lokale bestuur is nog steeds kwetsbaar in Caribisch Nederland en het systeem van checks-and-balances werkt nog onvoldoende. Dit kan niet los worden gezien van de omstandigheden in de samenleving waarin relatief veel inwoners door meerdere sociaaleconomische problemen moeite hebben om het hoofd boven water te houden.

##### **Interdepartementaal onderzoeksrapport ‘Samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan’ (2019)**

Dit onderzoek ging in op de coördinatie tussen de ministeries richting Caribisch Nederland en de rol van het ministerie van BZK hierin. Het rapport is kritisch op het ontbreken van een integrale en rijks brede visie op het beleid voor Caribisch Nederland; de vertroebelde taak- en verantwoordelijkheidsverdeling; de directe relatie tussen de mate van aandacht van de departementale leiding en het succes van beleid op de eilanden; het (gebrek aan) overzicht in geldstromen en de aandacht voor de lokale context op Bonaire, Saba en Sint Eustatius in de beleidsvormende en uitvoerende fase.

##### **Raad van State: voorlichting over de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van het ministerie van BZK (2019)**

Aanleiding van de voorlichting was dat het ministerie van BZK de samenwerking wil verbeteren, net als de slagvaardigheid van de lokale besturen en de doel- en rechtmatigheid van de taakuitoefening en de dienstverlening. In de voorlichting staat dat de verantwoordelijkheid voor het formuleren, coördineren en uitvoeren van het beleid uiteindelijk beter bij de eilanden dan de rijksoverheid liggen. Gesteld wordt dat besturen die dichter bij de bewoners



van de eilanden staan, beter kunnen inschatten welk beleid het beste is om die bewoners zo goed mogelijk te dienen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de eilanden niet gezamenlijk, maar elk op zichzelf worden beschouwd, zij voldoende bestuurskracht hebben, beschikken over een deskundig ambtenarenapparaat en voldoende financiële middelen hebben. Erkend moet worden dat de lat hoog ligt voor de kleine eilanden en dat de eilandsbesturen relatief nieuwe organisaties zijn. Steun is nodig, waarin onderscheid gemaakt wordt tussen de transitiefase en een eindperspectief. In de voorlichting is benoemd dat het ministerie van BZK versterkt dient te worden in hun coördinerende rol en deze rol ook moet hebben in het opstellen en uitvoeren van uitvoeringsagenda's waarin afspraken worden gemaakt over de te bereiken doelen (bestuursakkoorden).

### **Bestuursakkoorden en Kamerbrief 'stand van zaken dossier Koninkrijksrelaties' (10 juni 2024)**

Met de bestuursakkoorden<sup>6</sup> en werkafspraken met eilandbesturen geeft het ministerie van BZK invulling aan hun coördinerende rol. Uit de evaluatie van het Bestuursakkoord Bonaire 2018-2022 komt naar voren dat de uitvoeringskracht blijvend een uitdaging is. Volgens de evaluatie zijn sleutelposities ingevuld, maar het behouden en werven van capaciteit, doorontwikkeling van het ambtelijk apparaat en versterken van bestuurskracht verdienen continue aandacht (zie ook het kader). Ook het deelverbeterplan uit 2019 voor de directie R&O lijkt beperkt te zijn uitgevoerd (brief met kenmerk 2022-0000692615). Door de overname van de dagelijkse bestuurstaken van Sint Eustatius door de Nederlandse regering is pas recent een Bestuursakkoord tussen het ministerie van BZK en Sint Eustatius getekend met prioriteiten voor economische ontwikkeling, circulariteit, welzijn en aandacht.

In de recente (10 juni 2024) Kamerbrief 'stand van zaken dossier Koninkrijksrelaties' is benoemd dat de coördinerende rol van het ministerie van BZK in de belangstelling staat door rapportages van de Algemene Rekenkamer bij jaarverslagen en motie van het lid Van den Berg (2022) waarin aandacht wordt gevraagd voor hoe de coördinerende en regierol van het ministerie van BZK ten aanzien van Caribisch Nederland kan worden versterkt.

#### **Bestuurlijke wisselingen Sint Eustatius en Bonaire**

Bonaire en Sint Eustatius hebben de afgelopen jaren te maken gehad met frequente bestuurlijke wisselingen, wat de continuïteit en stabiliteit van het lokale bestuur onder druk heeft gezet. Deze veranderingen in bestuur bemoeilijken het consistent uitvoeren van beleid en projecten en beïnvloedt de vertrouwensband tussen de ministeries en de eilanden. Saba is een voorbeeld van hoe een stabiel bestuur kan resulteren in meer consistentie van uitvoering beleid en op vertrouwen gebaseerde ambtelijk-bestuurlijke samenwerking.

### **Comply or explain principe**

Nieuwe wetgeving welke in Europees Nederland wordt vastgesteld geldt ook voor Caribisch Nederland, tenzij er sprake is van gegronde afwijking. Het 'comply or explain' principe, voortkomend uit het advies van de Raad van State, houdt in dat nieuwe wetgeving in principe ook van toepassing is op Caribisch Nederland, tenzij er goede redenen zijn hiervan af te wijken. Dit houdt in dat bij zaken als wetwijzigingen en subsidies Caribisch Nederland automatisch moet worden meegenomen, tenzij er overtuigende redenen zijn om dit niet te doen. Het 'comply or explain' principe zou ook moeten helpen de aanpassing van achterhaalde regelgeving hoger op de agenda te zetten. Daarbij betekent dit meer consistentie en gelijkheid in wetgeving tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland, waarbij er rekening gehouden wordt met de unieke omstandigheden van de eilanden.

<sup>6</sup> Bestuursakkoord Bonaire 2018-2022 is in 2024 vernieuwd. Bestuursakkoord (Saba Package) Saba 2019-2022 en in 2022 vernieuwd. Bestuursakkoord Sint Eustatius in 2024 voor het eerst getekend.



### **Ontbreken van 'een tussenlaag' voor ondersteuning in beleid en uitvoering taken**

Uitvoering van taken door de openbare lichamen is ingewikkelder dan voor gemeenten in EUNL door het ontbreken van partijen, zoals een Provincie voor regie, toezicht en ondersteuning in beleid. Ook heeft Caribisch Nederland veel verantwoordelijkheden voor haar omvang, zoals een luchthaven, haven. In het rapport 'het is Nooit te Laat' (2023) wordt benoemd dat het ontbreken van de in Nederland aanwezige tussenlaag tussen Rijk en gemeente van een provinciaal bestuur door velen wordt beschouwd als een weeffout in de in 2010 gekozen constellatie. Ook ontbreken er ondersteunende diensten, zoals de Omgevingsdienst, en de Rijksdienst Caribisch Nederland heeft geen vertegenwoordiging op dossiers binnen het fysieke domein.

#### *Uitvoering van VTH-taken*

VTH-taken raken direct aan de doelen van het NMBP, zoals voor de aanpak van invasieve soorten, professionalisering van de veeteelt en handhaving op milieureggeving. In 2023 heeft het ILT uitgebreid onderzoek gedaan naar het functioneren van het VTH-stelsel op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het ILT stelt dat de 'openbare lichamen te klein zijn om kennis en ervaring te borgen in organisaties en om voldoende 'checks and balances' in de werkprocessen aan te brengen. De omvang van de eilanden als kleine gemeenschappen en de nabijheid van bestuur bemoeilijken een professionele en onafhankelijke uitvoering van de VTH-taken nog verder'. Ook wordt geconcludeerd dat heldere kaders voor en ondersteuning bij de toepassing van de IBT-taak door de Rijksvertegenwoordiger ontbreken. De situatie in Caribisch Nederland is vergelijkbaar met de situatie van gemeenten en provincies in EUNL tot 2013. Vanaf dat moment is de uitvoering van VTH-taken belegd bij omgevingsdiensten (Kamerbrief 13 juni 2023). Een fundamentele wijziging van en financiering voor het VTH-stelsel is nodig om de natuurwetgeving adequaat te handhaven. Enkele voorbeelden uit de ILT rapporten (2023; 2024):

- Op Sint Eustatius is de bouw van het Golden Rock Resort illustrerend voor de tekortkomingen in het VTH-stelsel. Meerdere mogelijke overtredingen van natuurwetgeving bij de aanleg zijn door STENAPA gemeld aan het OLE, maar hier is niet handhavend op gereageerd.
- Op Saba verloopt het proces voor de aanleg van Black Rock Harbour zorgvuldig en op basis van een planning waarbij alle benodigde vergunningen voor bouwen, natuur en milieu zijn aangevraagd. Bredere uitdagingen zitten in het tekort aan toezichthouders, verplichte vergunningsverlening en de beperkte ondersteuning in VTH-taken vanuit het Rijk.
- Recent is het inspectierapport van de ILT (oktober 2024) gepubliceerd over Selibon, de afvalverwerking organisatie op Bonaire. Geconcludeerd wordt dat de situatie zorgwekkend, complex en urgent is. Risico's voor het milieu nemen wekelijks toe door tekortkomingen in het VTH-proces. Een recente studie bewijst dat het water in de baai Lagun vlakbij Selibon is verontreinigd, onder andere met zware metalen, en dat het aannemelijk is dat er risico's voor de natuur en volksgezondheid zijn.

Sinds de invoering van het Inrichtingen- en activiteitenbesluit BES (IAB BES) op 1 april 2024 gelden op Bonaire, Saba en Sint Eustatius nieuwe milieuregels (een actualisering van de lokale Hinderverordeningen, vergunningsplicht voor bedrijven). Met de IAB BES kan de ILT concreter inspecteren. Dit draagt bij aan de verbetering van het VTH-stelsel in Caribisch Nederland.

### **3.3.2. Invloed van (veranderende) natuurlijke omstandigheden**

Natuurlijke omstandigheden, waaronder Covid-19, koraalziekten, Sargassum en klimaatverandering, zijn uitdagingen voor Caribisch Nederland. Deze paragraaf benoemt kernachtig de invloed van deze thema's op fase 1 van het NMBP.

#### **Covid-19**

Tussen 2020 en 2022 was de wereldwijde Covid-19 pandemie. Stakeholderbijeenkomsten voor de uitwerking van de NMBP uitvoeringsagenda's vonden gedeeltelijk online plaats. Mogelijk heeft dit de beeldvorming, verwachtingen en



draagvlak van het NMBP beïnvloedt. Daarbij komt dat, waar in Europees Nederland het digitaal werken via Teams en Zoom een grote vlucht nam, dit in Caribisch Nederland minder vanzelfsprekend was. Omdat de stroomvoorziening kwetsbaarder en onzekerder is, was het digitaal vergaderen ook niet altijd een mogelijkheid. Dat had een negatieve impact op de eilandelijke afstemming rondom de projecten van het NMBP. Om verspreiding van het virus verder te voorkomen, werden er daarnaast strikte toegangsmaatregelen aan de grenzen gehanteerd.

Voor het NMBP zien wij de volgende gevolgen:

- Cruiseschepen op Bonaire waren niet meer welkom. De havens en vliegvelden van Saba en Sint Eustatius gingen dicht. Aantal vliegtuigpassagiers daalde tijdelijk met 100%. Inkomsten door toerisme nam enorm af. Deels heeft dit een positieve effecten gehad op de natuur, er werd minder afvalwater geloosd en er was meer tijd om te jagen op de invasieve koraalduivels door duikinstructeurs. De positieve effecten lijken echter wel van tijdelijke aard. Burgers en bedrijven werden hard getroffen, en zo is ná de COVID-19 pandemie juist volop geïnvesteerd in het aantrekken van toerisme.
- Er zijn problemen geweest in de levering van capaciteit en middelen voor uitvoering van projecten, waaronder jagers, wapens en munitie voor het verwijderen van de geiten en materiaal voor de renovatie van het Slachthuis. Er is een periode geweest (op in ieder geval Saba) dat de jagers aanwezig waren, maar zij nog niet van start konden door het ontbreken van wapens en munitie.
- Het belang van eigen voedselproductie, en daarmee het belang van geiten als bron voor melk en vlees, werd (in ieder geval op Sint Eustatius en Saba) benadrukt. Er zijn verschillende perspectieven op hoe dit van invloed is geweest op de aanpak geitenproblematiek. Op Sint Eustatius resulteerde dit bij een deel van de bevolking in het sentiment ten nadele van het decimeren van de geitenpopulatie en op Saba juist ten gunste van het decimeren van de geitenpopulatie ten behoeve van de voedselproductie op korte termijn.
- We krijgen terug in gesprekken dat monsters die werden genomen in de natuur op de eilanden niet naar Europees Nederland konden worden verstuurd om verder te worden geanalyseerd.

### **Koraalziektes**

Vanaf 2018 werd een koraalziekte bij Saba en Sint Eustatius geconstateerd en vanaf de zomer van 2022 ook op Bonaire. Het verlies van koralen als gevolg van deze koraalziekte heeft aanzienlijke ecologische gevolgen voor het mariene ecosysteem. De ziekte kan grote schade toebrengen aan koralen met negatieve effecten op het gehele rif ecosysteem. De sterfte van koralen kan onder andere leiden tot de achteruitgang van belangrijke vispopulaties.

### **Sargassum**

Sinds tien jaar vormt de massale groei van Sargassum een probleem voor de Caribische eilanden. Na periodes van massale bloei sterft het wier af en dit spoelt aan op de Caribische kusten. De bedekking en verrotting van het wier op de kusten leidt tot verzuring en verlaagt het zuurstofgehalte in de kustwateren en baaien. Die omstandigheden zorgen voor een verstikking van vissen, koraal, mangrove en zeegras. Sargassum is weliswaar een inheemse soort, maar vroeger kwam het slechts zelden tot massabloei in de hele regio. Veranderde zeestromingen en watertemperatuur als gevolg van klimaatverandering zijn vermoedelijk de oorzaken.

### **Klimaatverandering**

Het klimaat verandert en dit heeft grote gevolgen op de biodiversiteit in Caribisch Nederland. Denk hierbij aan zeespiegelstijging (met name risico voor Sint Eustatius en Bonaire), de opwarming en verzuring van de oceaan, langere perioden van droogte afgewisseld met een toename van storm- en orkaanactiviteiten met hardere windsnelheden en meer regen. Hierdoor neemt onder andere het risico op verzilting, erosie en Sargassum (zeewierbloei) toe met verstrekende gevolgen voor flora en fauna, boven en onder water.



Wat het effect kan zijn van tropische stormen en orkanen op de natuur kan worden geïllustreerd met orkaan Irma die op 6 september 2017 over de eilanden Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius trok. De natuur werd zwaar getroffen. Na een eerste beoordeling van de schade door STENAPA werden honderden ontwortelde bomen en afgeknapte stammen geteld in Quill Nationaal PARK en Oranjestad. Het schildpadden legstrand van Oranje Baai is weggeslagen. Een eerste ruwe inventarisatie door SCF liet zien dat naar schatting 90-95% van het bos op Saba is beschadigd of vernield. De schade onder water was minder eenduidig te beoordelen. Sommige locaties leken beschadigd, terwijl andere locaties minder zijn aangetast (uit: Staat van de Natuur, 2017). Prioriteit is gegeven aan het herstel van woningen en elektriciteit.

Het advies 'Het is nooit te Laat' uit 2023 van Ed Nijpels (kwartiermaker klimaattafel Bonaire) benoemt de behoefte aan kennis, expertise, regie en coördinatie op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie. In het advies staat dat een klimaattafel, waarin alle relevante maatschappelijke sectoren en overheidspartijen dienen deel te nemen, uiteindelijk moet komen tot een Klimaatakkoord met afspraken voor klimaatmitigatie en klimaatadaptatie.

### **3.3.3. Invloed van historische en sociaaleconomische ontwikkeling**

#### **Koloniaal verleden**

De relatie tussen EUNL en Caribisch Nederland is ingewikkeld en gevoelig: 'van EUNL-zijde bestaat de voortdurende vrees om als koloniale macht gezien te worden. Van Bonairiaanse zijde bestaat omgekeerd hetzelfde gevoel' (uit Rapport 'Het is Nooit te Laat'). Ook in de gesprekken voor deze evaluatie komt dit naar voren, waarbij op Saba en Sint Eustatius is uitgesproken dat men een volwassen verhouding wil. We constateren dat gevoelens over de koloniale geschiedenis en het slavernijverleden doorwerken bij huidige generaties en invloed heeft op de samenwerking tussen de ministeries en openbare lichamen. Er zijn ervaringen dat deze gevoelige relatie de discussie op inhoud beïnvloed en dat mede hierdoor niet adequaat invulling gegeven wordt aan eigen verantwoordelijkheden. Deze doorwerking kan niet met simpele maatregelen worden weggenomen, zoals ook de Raad van State (2024) benoemt in hun recente rapport 'samenwerking op basis van wederzijds begrip'. Door de achtergrond en samenstelling van het Koninkrijk is wederzijds onbegrip en achterdocht in bepaalde mate onontkoombaar. Wat niet onontkoombaar is, is de wijze waarop betrokkenen met die realiteit omgaan (RvS, 2024). Gelijkwaardigheid moet worden ervaren en bij samenwerking moet worden uitgegaan van lokale behoeften en wensen, waarin autonomie niet als reden mag worden aangegrepen om de samenwerking af te wijzen. Zeker niet omdat samenwerking inherent betekent dat je een deel van je autonomie moet inleveren.

#### **Sociaaleconomische situatie Bonaire, Saba en Sint Eustatius**

Voor veel inwoners op Bonaire, Saba en Sint Eustatius geldt dat er niet of nauwelijks genoeg geld is om van dag-tot-dag te leven. Tot op heden ontbreekt het aan een toereikend sociaal stelsel voor deze eilanden, vergelijkbaar met hoe we dat in Europees Nederland gewend zijn. Glen Thodé, voorzitter van de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, benoemt dat ongeveer 11.000 inwoners van Bonaire, Saba en Sint Eustatius van de 30.000 inwoners onder de armoedegrens leven. De lonen op de eilanden zijn veelal laag, terwijl de kosten voor levensbehoeften juist hoog zijn. Rondkomen heeft de dagelijkse prioriteit bij inwoners. Het eerste onderzoek naar de 'brede welvaart' door het CBS laat zien dat in 2020 tussen de 20 procent en 28 procent van de bevolking onder de armoedegrens leefde (2022).

De recente groeispurt (bevolking en economie) op Bonaire heeft positieve effecten voor de sociaaleconomische situatie van een deel van de bevolking, maar ook negatieve effecten gehad op natuur en milieu. Er zijn voorbeelden van ongecontroleerde urbanisatie, infrastructuurproblemen en milieuschade. In het vernieuwde Bestuursakkoord 2024-2027 van Bonaire is niet voor niets aandacht gegeven aan de inzet op een 'slow growth model' waarin aandacht is voor een meer controleerbare groei.



## 4. Analyse en conclusies

In de navolgende paragrafen geven wij op basis van onze bevindingen onze conclusies over het gevoerde beleid in de periode 2010-2020 (hoofddoel 3), de resultaten van het NMBP voor fase 1 (hoofddoel 1) en de wijze van uitvoering en monitoring (hoofddoel 2). Vanwege het lerende karakter van de evaluatie, geven wij hier de informatie terug die nodig is om lessen te trekken voor verbeteringen in fase 2 van het NMBP om zo voort te borduren op de positieve ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in fase 1.

### 4.1. Beoordeling beleidsperiode 2010-2020 gerelateerd aan het NMBP

**De periode 2010-2020 op het gebied van natuur en milieu in Caribisch Nederland werd gekenmerkt door losse en sectorale activiteiten, waar vastgestelde nationale en lokale kaders, zoals natuur- en milieuplannen, grotendeels ontbraken.**

Met 10-10-10 is een periode ingezet met nieuwe én verouderde juridische verhoudingen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Met een gezamenlijke zoektocht met als centrale, terugkerende vraag: hoe en op welke basis werken we samen in het vigerende staatkundige stelsel? Ten behoeve van natuur en milieu en andere sectoren. De nieuwe van kracht zijnde wetten zijn niet volledig zijn nageleefd in de periode 2010-2020. Wel waren er allerlei activiteiten die in potentie bijdroegen aan een verbeterde natuur en/of milieu. De Wgnb BES en de Wet VROM BES schrijven voor dat de minister een verplichting heeft tot het vijfjaarlijks opstellen van een natuurbeleidsplan en een milieubeleidsplan Caribisch Nederland. Dit is gebeurd vanuit LVN voor het natuurbeleidsplan (2013), met focus op gebieden en soorten waarvoor internationale afspraken waren gemaakt. Op alle drie eilanden vonden activiteiten plaats ten bate van de natuur. Op Bonaire gesteld in een niet vastgesteld natuurplan Bonaire. IenW heeft het opstellen van een milieubeleidsplan nagelaten, maar wel gelden beschikbaar gesteld voor diverse milieuprojecten en programma's in het Caribisch Nederland. Op Bonaire is gewerkt aan een concept milieuprogramma (2103), op Saba en St. Eustatius niet. De Visserijwet had geen wettelijke verplichting benoemd voor het opstellen van visbeleid- of beheerplannen. Integratie van de inzet ten bate van de natuur was beperkt.

De evaluatie van het natuurbeleidsplan 2013-2017 en de Staat van de Natuur rapportage in 2017 zijn alarmerende vertrekpunten geweest van waaruit prioriteiten, uitdagingen en drukfactoren zijn geëxpliciteerd. Het belang van integraliteit werd benadrukt.

**Het NMBP draagt bij aan een meer gestructureerde en geïntegreerde aanpak om samen te werken aan natuur en milieu opgaven, waarin onduidelijkheden in verantwoordelijkheden scherper aan het licht zijn gekomen.**

Veertien jaar na 10-10-10 blijft het een gezamenlijke zoektocht met als centrale, terugkerende vraag: hoe en op welke basis werken we samen in het vigerende staatkundige stelsel? Met het NMBP en de uitvoeringsagenda's op Saba en Sint Eustatius is er een (hernieuwd) formeel beleidskader gekomen waarin het Rijk, de openbare lichamen maar ook uitvoeringsorganisaties en kennisinstituten samenwerken en is er voor de thema's natuur en milieu invulling gegeven aan die centrale vraag. Het belang van integraliteit van activiteiten ten bate van de natuur (de wederzijdse invloed van natuur en milieu, en later ook in ruimtelijke ordening) heeft zijn doorwerking gevonden in het NMBP. Door gezamenlijke sturing op opgaven is een scherper beeld verkregen van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling en verplichtingen uit wetgeving, maar ook waar dit (nog steeds) onoverzichtelijk of opmerkelijk is. Pijnpunten zijn explicieter aan het licht gekomen. Met het NMBP is daarnaast een unieke samenwerking tussen de ministeries en het Rijk en de openbare lichamen tot stand gebracht. Met het oprichten van de stuurgroep per openbaar lichaam is er een verbetering in afstemming ten opzichte van vóór 2020 tussen ministeries onderling, tussen de ministeries en de



openbare lichamen, en ambtelijk-bestuurlijke afstemming binnen het openbaar lichaam. Ook is het NMBP sterk doordat het ingaat op de context en uitdagingen voor Saba, Sint Eustatius en Bonaire (specifieker dan het natuurbeleidsplan 2013-2017) en een beleidskader heeft gecreëerd voor verdere inzet op versterking en verduurzaming van landbouw- en visserijpraktijken.

## 4.2. Beoordeling van de resultaten van fase 1 van het NMBP

**Er zijn in het NMBP cruciale aandachtspunten in de beleidsformulering en beleidsuitwerking in praktijk. Dit heeft negatieve invloed op de mate waarin resultaten worden bereikt en de juiste inzet van de werkwijzen.**

Hoewel in fase 1 van het NMBP, vergeleken met de periode 2010-2020, een duidelijke verbetering is te zien in de geïntegreerde en gestructureerde aanpak van en samenwerking binnen natuur en milieu opgaven, zien wij ook dat de bereikte vooruitgang grotendeels het resultaat is van de inzet en welwillendheid van individuen die intrinsiek gemotiveerd zijn. Motivatie alleen is echter niet voldoende om de doelen van het NMBP te bereiken en met een zinvolle besteding van middelen. We zien cruciale aandachtspunten in de beleidsformulering en de uitvoering en monitoring van het NMBP in praktijk met een negatief effect op het (efficiënt) bereiken van (gewenste) resultaten.

**Beoordeling van resultaten moet geplaatst worden binnen de unieke en uitdagende context waarbinnen fase 1 plaatsvond, met vergelijkbare uitdagingen binnen het gehele takenpakket van de openbare lichamen, invloeden van Covid-19 en politieke wisselingen op Sint Eustatius en Bonaire.**

De openbare lichamen hebben taken en dragen verantwoordelijkheden die nergens in Europees Nederland door gemeenten (groot en klein) worden uitgevoerd. In de breedte van dit takenpakket zijn bij de openbare lichamen vergelijkbare uitdagingen te zien in bestuur- en uitvoeringskracht die om fundamentele aanpassingen vragen. Duurzame financieringsstromen ontbreken, bestuurlijke, ambtelijke- en uitvoeringsorganisaties zijn kwetsbaar - net als de onderlinge samenwerkingen. Illusterend is dat verschillende vacatures voor langere termijn vacant blijven - om verschillende redenen (geen capaciteit bij de HR-afdelingen om personeel aan te nemen, geen adequaat personeel beschikbaar om de vacatures in te vullen). Deze uitdagingen spelen ook een nadrukkelijke rol bij de uitvoering van het NMBP. Covid-19 heeft daarnaast geleid tot problemen met levering van capaciteit en middelen voor uitvoering van projecten en hoge prioriteit voor het op gang krijgen van economie en toerisme - alhoewel op Saba het draagvlak voor het NMBP juist wel lijkt te zijn vergroot door de koppeling van Covid-19 met versterking voedselzekerheid. De politieke wisselingen op Sint Eustatius en Bonaire hebben daarnaast geresulteerd in het (opnieuw) politiek onder de aandacht moeten brengen van het brede dossier NMBP.

**Activiteiten en projecten zijn ontplooid, waarbij veelal de projectresultaten nog moeilijk feitelijk te beoordelen zijn**

In reflectie op het NMBP en de uitvoeringsagenda's zien we dat tot op heden nog een beperkt aantal projecten zijn afgerond. We zien dat een scala aan activiteiten zijn ontplooid, in eerste instantie vooral gericht op het ontwikkelen en vaststellen van de uitvoeringsagenda (met nog geen resultaat op Bonaire), het verduidelijken van de sturing- en governance van het NMBP, het organiseren van de additionele 35 miljoen euro en het versterken van de noodzakelijke capaciteitsopbouw met wisselende resultaten. Na de opstartfase is vanaf 2022 er een versnelling geweest op het ontplooiën van activiteiten en projecten, waarvan in 2024 er nog een beperkt aantal projecten zijn afgerond, maar resultaten moeten ook beschouwd worden binnen de nog niet afgeronde projecten gezien de schaalgrootte van de projecten. Per eiland is een diversiteit aan activiteiten voor milieu, landbouw, visserij, natuur ontplooid waarvan recent de eerste resultaten zichtbaar zijn. Hoewel het bij natuurprojecten om drukfactoren te verminderen geldt dat het vaak onzeker blijft of en in welke mate effect optreedt, zien we ook dat de NMBP projecten beperkt SMART zijn gedefinieerd. Daardoor zijn op basis van deze evaluatie enkel voorbeelden / indicaties van resultaten - en daarmee in potentie doeltreffende projecten - te beschouwen. Wel duidelijke, meetbare resultaten zijn te zien in het project



(zee)waterkwaliteitsmonitoring, aanpak geiten op Saba, mangroveherstel op Bonaire en koraalherstel op Bonaire (zie meer voorbeelden van projectresultaten in hoofdstuk 3.1.2.).

**Er zijn indicaties van doeltreffende maatregelen waarmee, mits voortzetting van voortdurende aandacht is geborgd, een positieve bijdrage geleverd is aan de doelen van het NMBP. Resultaat staat echter onder druk door de kwetsbare uitvoeringskracht van het NMBP, de ontoereikende en tijdelijke financieringsstructuur en beperkte samenhang van het NMBP met benodigde randvoorwaardelijke condities (bestuurs- en uitvoeringskracht openbare lichamen, duurzame financiering, beheer, capaciteit voor VTH-taken).**

*Uitvoeringskracht blijvend kwetsbaar*

- De capaciteit voor de uitvoering van het NMBP is op Saba redelijk op niveau sinds augustus 2024; op Bonaire niet meer op niveau door het niet verlengen van het contract met de programmamanager; en op Sint Eustatius niet op niveau door beperkte ondersteuning van de programmamanager. De poging om op Bonaire en Sint Eustatius met een stevig project- en programmabureau (PPMO op Sint Eustatius, PUB op Bonaire) aanvullend ondersteuning te geven in de uitvoering van programma's, waaronder het NMBP, is onvoldoende gelukt. Het volledig afbouwen van de ministeriële vertegenwoordiging binnen het fysiek domein (inclusief natuur en milieu) bij RCN (gestationeerd op Bonaire) is voor Bonaire contrair aan de benodigde support van ministeries ter plaatse. Waar op Saba uitvoeringscapaciteit op niveau is, is het nog wel kwetsbaar door beperkte bezetting en vele taken van de programmamanager in combinatie met ambitie om te werken aan alle doelstellingen in de breedte van het NMBP.
- *Financieringsstructuur tijdelijk en ontoereikend*  
Om natuur te herstellen en hiervoor onder andere duurzame milieumaatregelen te nemen is gedurende lange tijd inspanning nodig. De huidige financieringsstructuur voorziet in 42,2 miljoen euro voor een korte periode van vier jaar. Dit is toereikend om een impuls te geven aan de natuur- en milieudoelstellingen, maar gaat voorbij aan benodigde maatregelen (fysiek en proces), de traagheid van natuur om te herstellen en de benodigde blijvende aandacht om natuur te behouden. Er is geen zicht op vervolgfianciering aangegeven. Het totaal aan middelen dat beschikbaar is gesteld is niet gebaseerd op een berekening van mogelijke kosten, en geeft geen verwachting op vervolgfianciering. Het lijkt een eenmalige politieke financiële impuls. Ondanks het ontbreken van de berekening kan gesteld worden dat het bedrag voor drie eilanden, met omvangrijke taken ten aanzien van natuur- en milieubeheer, bij lange niet voldoende is. Forse financiële middelen zijn nodig die nu niet expliciet zijn benoemd en/of opgenomen in het NMBP of de uitvoeringsagenda's, en daarmee het resultaat onder druk zetten.
- *Ontwikkeling randvoorwaardelijke condities gaat stroef en daarmee staat elk fysiek resultaat onder druk*  
Daarnaast staat de duurzaamheid van resultaten onder druk doordat NMBP doelen in beperkte samenhang met hun rand voorwaardelijke condities (bestuurs- en uitvoeringskracht, duurzame financiering, beheer, VTH) zijn opgesteld. Strategisch doel vier gaat in op het scheppen van lokale voorwaarden voor duurzame resultaten, maar dekt maar een klein deel van de benodigde lokale voorwaarden. Resultaat is daarmee te veel afhankelijk van tijdelijke NMBP financieringsstromen en capaciteit en geeft risico's voor lange termijn resultaat. Met de Bestuursakkoorden is aandacht voor het versterken van de rand voorwaardelijke condities. Deze akkoorden zijn tot nu toe, met name op Bonaire, nog geen garantie gebleken voor het versterken van de condities.

**Daarnaast is de beoordeling van de in fase 1 bereikte resultaten in relatie tot de NMBP doelstellingen zeer beperkt (doeltreffendheid) mogelijk door onvolledige beleidsformuleringen. Doelen en mijlpalen zijn onvoldoende eenduidig, meetbaar, haalbaar en in samenhang geformuleerd in het NMBP en de uitvoeringsagenda's met een onvolwassen NMBP hoofdmonitor als resultaat.**



De beleidsketen van 4 strategische doelen, 12 doelen, waaronder 3 subdoelen, 95 mijlpalen en veelvoud aan activiteiten biedt onvoldoende houvast voor sturing en monitoring. Doordat de formulering van strategische doelen, doelen, (sub)doelen, mijlpalen en activiteiten een lang en complex treintje is, waarbinnen de elementen 'losjes' zijn gelinkt, de beoordeling van doelbereik niet of subjectief mogelijk is. De doelen weerspiegelen de noodzakelijke ambitie op natuur en milieu, alleen zijn deze niet haalbaar, meetbaar en met concreet resultaat geformuleerd. Er zijn geen nulmetingen verwerkt in de formuleringen van NMBP doelen. Doelen zijn daardoor nooit af en het is niet (eenvoudig) mogelijk om te communiceren over bereikte resultaten in relatie tot de doelen (voortgang). Ook voor de 95 mijlpalen ontbreekt het aan eenduidige formuleringen. Monitoring op doelbereik kan slechts globaal en kwalitatief. Uitspraken over doelbereik van het NMBP gaan daardoor niet verder dan 'rapporteren aan' en 'in lijn met'. Ook de financiële gegevens en de projecten uit de programmamonitor van de eilanden sluiten niet goed aan op de doelen, maatregelen en bedragen uit het bestedingsplan; dit maakt een beoordeling van besteding van financiële middelen zeer beperkt mogelijk.

### 4.3. Beoordeling over de wijze van uitvoering en monitoring

In de vorige paragraaf constateerden we dat de doeltreffendheid van het NMBP (fase 1) vooralsnog zeer beperkt te beoordelen is door onder meer onjuiste en onvolledige beleidsformuleringen. Dit betekent - per definitie - dat de doelmatigheid van het programma niet kan worden beoordeeld. Voor alle duidelijkheid: doelmatigheid zegt iets over de (werk)wijze en instrumenten waarmee op de beoogde doelen is ingezet. Oftewel, het gaat dan om de vraag of met (een) andere werkwijze, activiteiten en/of instrumenten de gestelde doelen eerder, beter, anders, etc. bereikt hadden kunnen worden. Daar is in deze tussentijdse evaluatie geen uitspraak over te doen omdat de doeltreffendheid (op dit moment) moeilijk aantoonbaar is. Wat we wel willen meegeven zijn de volgende constatering over de wijze van uitvoering en monitoring.

**De sturing en organisatie van de uitvoering en monitoring van het NMBP is niet robuust. Met het NMBP zijn stappen genomen in het versterken van de governance en het versterken van de samenwerking tussen en binnen organisaties, maar de benodigde samenwerking tussen en binnen organisaties voor het NMBP is kwetsbaar gebleken in de praktijk. Het bereiken van gewenste resultaten wordt hierdoor gehinderd. Meerdere factoren zijn hierbij van invloed.**

- **Het is onduidelijk wie stuurt doordat de stuurgroep geen mandaat heeft, dit zorgt voor teleurstelling of geen resultaat.** In het NMBP is geformuleerd dat iedere stuurgroep leidinggeeft en toezicht houdt op de voortgang. Sturing op resultaat blijft echter uit doordat de stuurgroep een regisserend of samenwerkend vermogen heeft en geen formeel sturend vermogen. De naam is in deze zin misleidend. De formele sturingslijnen blijven binnen het openbaar lichaam via het bestuurscollege en eilandsraad, en binnen de ministeries via de respectievelijke minister. De stuurgroep is daarmee een regisserend samenwerkingsplatform met als uitkomst adviezen met voornemens tot besluiten en geen hard sturende besluiten. Resultaten zijn uitgebleven doordat draagvlak voor adviezen niet zijn gevonden bij de besluitvormende organen. Met name de vertegenwoordiging van het bestuurscolleges op Bonaire en Sint Eustatius zit niet consequent met informeel mandaat in de stuurgroep. Op Saba heeft de stuurgroep wel meer de rol als sturend orgaan, doordat de gedeputeerde met (informeel) mandaat aan tafel zit wat te danken is aan de stabiliteit van het bestuur, eigenaarschap van betrokkenen en de sterke ambtelijk-bestuurlijke samenwerking.



- **Het is onduidelijk op welke resultaten wordt gestuurd.** Ook het ontbreken van een overzichtelijk, haalbaar, breed gedragen (Sint Eustatius, Saba) en formeel vastgesteld (Bonaire) eilandelijk beleids- en uitvoeringskader verhindert sturing op gewenste resultaten. De stuurgroep stuurt formeel op die eilandelijke uitvoeringsagenda's, alleen in de praktijk vindt sturing op basis van kans rijkheid plaats binnen de breed geformuleerde doelstellingen van het NMBP en financiële mogelijkheden van ministeries, waardoor bij sommige projecten vraagtekens gezet kunnen worden wat betreft de lokale relevantie van het resultaat (en in relatie tot de doelen), veelal natuur- en milieuprojecten van vóór het NMBP zijn voortgezet en het voor betrokken partijen niet altijd helder is op welke thema's en resultaten de stuurgroep stuurt.
- **Het is onoverzichtelijk vanuit welke verantwoordelijkheden in projecten en op het NMBP als geheel wordt gestuurd.** Veel en complexe natuurtaken zijn via de eilandelijke uitvoeringsagenda gemandateerd aan de openbare lichamen, maar sturing hierop is op basis van het NMBP gezamenlijk vanuit de stuurgroep. Het is daarmee onoverzichtelijk wie formeel verantwoordelijk is en zich eigenaar voelt van de uitvoeringsagenda, maar ook de kennisagenda en de monitoring op doelbereik. Ook in projecten zelf zijn verantwoordelijkheden gefragmenteerd over de verschillende ministeriele departementen vanuit internationale en nationale verplichtingen (LNVN, IenW, VRO, BZK), openbare lichamen en (op verouderde contracten) gemandateerde natuurbeheersorganisaties. Dit vertroebelt ook de toezicht relatie. In de stuurgroepen wordt vanuit ministeries inhoudelijk geacteerd vanuit de beleidsvertegenwoordigers van ministeries, maar niet bestuurlijk of vanuit de coördinerende rol van het ministerie van BZK. Het ministerie van LNVN is de stuwende kracht achter het NMBP door de rol van de coördinator. Er is geen formeel toezichtsorgaan dat op basis van de inhoudelijke monitoring acteert of bijstuurt.
- **Er wordt nog niet optimaal rekening gehouden met het verschillende karakter (fysieke en natuurlijke omstandigheden, maatschappelijke dynamieken, diversiteit aan organisaties) van de eilanden.** In een later stadium zijn contextparagrafen per eiland toegevoegd aan het NMBP waarin de uitdagingen per eiland worden beschreven. Ook heeft de komst van de stuurgroep per openbaar lichaam ervoor gezorgd dat regulier afstemming kan plaatsvinden op de inhoud en eilandelijke prioriteiten. Toch heeft de aandacht voor de diversiteit per eiland nog niet optimaal doorgewerkt in de uitvoering van fase 1 van het NMBP, resulterend in voorbeelden van de uitvoering van een afvalwaterbeheerstudie op Saba die niet als meerwaarde wordt beschouwd en de talrijke gesprekken die in de loop der jaren zijn gevoerd tussen ministeries en het openbaar lichaam over het lokaal (maatschappelijk) werkend krijgen van de aanpak loslopende grazersproblematiek. Hoewel dit slechts enkele voorbeelden lijken, vertegenwoordigen deze projecten op de eilanden een aanzienlijke tijdsinvestering.

Daarnaast is er een speelveld aan natuur, milieu, landbouw en visserij organisaties of partijen actief op de eilanden die vanuit een deelbelang (in meerdere en mindere mate) van harte bereid zijn om bij te dragen aan de uitvoering of monitoring van het NMBP. Helderheid over het NMBP (inhoud en procedures) binnen het buiten het openbaar lichaam en het gericht betrekken van organisaties waar noodzakelijk of van meerwaarde vraagt coördinatie vanuit de stuurgroep en maatwerk door het verschillende karakter van de organisaties (grootte en daarmee een hoge of lage graad van georganiseerdheid, met of zonder mandaat om beheeractiviteiten uit te voeren). We zien dat deze coördinatie en maatwerk in fase 1 vanuit de stuurgroep niet optimaal is gegaan met teleurstelling en frustratie als gevolg en onbenut potentieel van de mogelijke bijdragen van partijen in de uitvoering en monitoring. Dit geldt in grotere mate op Bonaire dan op Sint Eustatius en dan op Saba.

- **Beperkte continuïteit en doorzettingskracht door vele wisselingen (bestuurlijk en ambtelijk).** Nieuw bestuur vertraagt het tempo van de uitvoering doordat tijd nodig is om op het juiste kennisniveau te komen en opnieuw prioritering plaatsvindt op de thema's natuur en milieu. Complicerend hierin is dat er ook lokaal, gevoelige projecten vallen onder het NMBP, waaronder de aanpak van loslopende grazers. Het ontbreken van een



overzichtelijk, gedragen en formeel vastgestelde eilandelijke prioritering in de uitvoeringsagenda zorgt ervoor dat (nieuw) bestuur relatief makkelijk van koers kan wijzigen op (gevoelige) projecten.

Ook het niet invullen van of wegvallen van sleutelposities binnen de programma- en beleidsdirecties zorgt voor beperkte stabiliteit van de samenwerking en doorzettingskracht van complexere, maar voor de NMBP doelen noodzakelijke projecten. Op Bonaire en Sint Eustatius is er momenteel beperkt afstemming over de invloed van het NMBP op lokaal beleid en omgekeerd. Een verbindende invulling van de programmamanagers rol is hierin cruciaal - maar deze positie is kwetsbaar gebleken door het opdrachtgeverschap van de stuurgroep gepaard met het arbeidscontract bij het openbaar lichaam.

- **Harde elementen van de samenwerking zijn beperkt ontwikkeld.** Onderlinge afstemming is door de komst van de stuurgroep, programmamanagers (en recenter projectleiders) en interdepartementale coördinatie overleggen fors verbeterd. Alleen de coördinatie op de gezamenlijke uitvoering van het NMBP is nog onvoldoende. In de uitvoering en monitoring van het NMBP zijn 'harde' elementen onjuist geformuleerd of zijn beperkt doorontwikkeld sinds 2020. Het gaat hier over overzichtelijke (en op Bonaire formeel vastgestelde) uitvoeringsagenda's, heldere taakstelling en (eind)verantwoordelijkheden (op papier en eigenaarschap in praktijk), mandaat en sturingslijnen, escalatielijnen, transparante informatiestromen, agenda's bij coördinatie overleggen en beheerscontracten of samenwerkingsafspraken. Het ontbreken van een heldere uitvoeringsagenda creëert daarnaast onduidelijkheden over de financiële benodigdheden en beperkt eilandelijke sturing op gewenste projecten.

Daarnaast ontbreekt de helderheid voor partijen op basis van welk beoordelingskader projecten worden goedgekeurd, doordat in de praktijk dit met name kans gestuurd is op basis van al lopende projecten en beschikbare financiering en agenda's vanuit ministeries. Het schrijven en indienen van projectvoorstellen gaat eerder op basis van vertrouwen uit één-op-één gesprekken en lef, dan op basis van transparante procedures en gecoördineerd, doelgericht optreden vanuit de stuurgroep richting uitvoeringspartijen. Het uiteindelijke projectvoorstel gaat wel ter goedkeuring naar de stuurgroep, het OL en een relevant ministerie. Er zijn niet of nauwelijks afspraken gemaakt in de stuurgroep over vaste procedures en deadlines rondom het indienen van projectvoorstellen, beslissingstermijnen, beoordelingskaders en projectfinanciering. Met name op Bonaire en Sint Eustatius is dit kritiek, in vergelijking met Saba waar partijen binnen en buiten het openbaar lichaam elkaar gemakkelijk weten te vinden en waar een standaardprocedure voor subsidieaanvragen geldt. De komst van de tijdelijke programmamanager heeft op Bonaire het gemis aan heldere structuur verminderd.

Door beperkte bezetting en continuïteit en acteren vanuit ieders (eind)verantwoordelijkheid is er weinig gestuurd op het verder versterken van die harde structuur en haar elementen. Het gevolg is dat onderlinge verwachtingen in wie wat doet en moet doen niet worden waargemaakt, maar ook dat in de uitvoering langs elkaar heen wordt gewerkt en er ruimte blijft voor scherpere sturing en coördinatie op de gewenste monitoring.

- **En ook het vermogen om samen te werken op basis van wederzijds begrip, vertrouwen en gedeelde visie blijft kwetsbaar op Sint Eustatius en Bonaire.** Door gebrek aan een stevige, harde structuur in fase 1 van het NMBP wordt het vermogen van partijen en individuen om samen te werken (wederzijds begrip, vertrouwen, gedeelde visie en doel) in eerste instantie belangrijker. Door kwetsbare besturen, continuïteit van rollen, wantrouwen gevoed door historisch gegroeide en relationele verhoudingen en afstand (fysiek en cultureel) heeft echter niet elke samenwerkingsrelatie dit vermogen. Dit werkt vertragend in de uitvoering, te meer omdat de beperkte verscheidenheid aan partijen en beperkte bezetting zorgt voor onderlinge afhankelijkheid en gebondenheid aan de samenwerking.



Complicerend hierin is ook dat ministeries ervaring hebben met de aansturing van provincies en niet met directe aansturing op de openbare lichamen, met ieder eiland een eigen schaalgrootte, natuur, historie en cultuur. Het is een grote stap om vanuit ministeries in te leven in de bestaande eilanddynamiek en om onderscheid te maken tussen de verschillende eilanddynamieken. Andersom is het ook een uitdaging om vanuit de eilanden in te leven in de werkwijzen en de actualiteit van de ministeries. Op Saba is dit tijdens fase 1 wél verbeterd.



## 5. Aanbevelingen voor fase 2

In dit hoofdstuk gaan wij in op hoofddoel 4 van deze lerende evaluatie - aanbevelingen voor uitvoering (inclusief sturing en financiering) en monitoring van fase 2. Wij bevelen aan voortzetting van de meer geïntegreerde en gestructureerde aanpak en doorzetten van wat al goed gaat. In het NMBP is bewust gekozen voor een tijdshorizon van 10 jaar om aan onderliggende drukfactoren te werken, in plaats van enkel symptoombestrijding. Het NMBP betreft een lange termijn aanpak, waarin in fase 1 de nadruk lag op capaciteitsopbouw en het starten van projecten. In fase 2 is het aanbevolen om voor te bouwen op de basis die in aanloop naar en in fase 1 van het NMBP is gelegd. Een basis dat sterk is door de meer gestructureerde en geïntegreerde samenwerking aan natuur- en milieuvraagstukken, maar ook ruimtelijke ontwikkeling, landbouw en visserij.

### I. Maak het NMBP onderdeel van de bredere discussie over noodzakelijke fundamentele systemische veranderingen en versterking van rand voorwaardelijke condities

In hoofdstuk 3.3.1 zijn relevante conclusies en aanbevelingen benoemt op basis van bestaande onderzoeken, adviezen en (evaluatie)rapporten over de staatkundige verhoudingen en benodigde lokale, rand voorwaardelijke condities: het huidige staatkundige systeem waar binnen het NMBP opereert is nog uiterst kwetsbaar. Het bereik van essentiële resultaten op natuur- en milieuvlak - voor de inwoners van de eilanden - is daarmee uiterst uitdagend.

Uiteraard geven wij op basis van deze lerende evaluatie aanbevelingen voor fase 2 van het NMBP. Maar dit doen wij niet zonder te benadrukken dat de aanbevelingen van deze lerende evaluatie primair op het niveau van optimalisatie zitten. Opvolging van alleen onze aanbevelingen geeft geen zekerheid voor verbetering zolang deze los worden gezien van aanbevelingen uit eerdere evaluaties die gericht zijn op fundamentele veranderingen op systeemniveau en het versterken van de rand voorwaardelijke condities op nationaal en lokaal niveau (figuur 3). Op het niveau van optimalisatie hebben wij aanbevelingen voor de governance van de uitvoering en monitoring in fase 2, het versterken van de benodigde middelen voor het NMBP en het creëren van overzicht en prioriteren binnen de uitvoeringsagenda.



Figuur 3. Ordening van aanbevelingen naar systeem randvoorwaardelijke condities op nationaal en lokaal niveau uit deze evaluatie.



We bevelen aan om de resultaten van de optimalisaties onderdeel van de bredere discussie over de versterking van de uitvoeringskracht (Bestuursakkoorden) te laten zijn. Onderzoek mogelijkheden voor aanvullende ondersteuning vanuit Europees Nederland, bijvoorbeeld via een provincie als tussenlaag, lokale representatie van de ministeries of versterking van RCN op het fysieke domein en specifiek de dossiers natuur, milieu, landbouw en visserij. Wij zien op systemisch niveau en voor het creëren van de randvoorwaardelijke condities een nadrukkelijke rol voor het ministerie van BZK en de openbare lichamen. Zij samen zullen tot goede afspraken moeten komen waar zowel de ministeries als de openbare lichamen hun verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen. Zij zijn dus minder met de dagelijkse werkzaamheden gerelateerd aan NMBP-bezig en meer gefocussed op het functioneren van de samenwerking tussen het nationale en lokale niveau. Voor zover dit kan worden toegepast in de aanbevelingen voor de optimalisaties wordt dit hieronder specifiek beschreven.

### ***Versterking van de governance van de uitvoering en monitoring door:***

#### **II. Zet in op het samenwerkingsvermogen**

Wij zien als essentieel onderdeel van het bereiken van de doelen van NMBP dat de betrokken mensen, partijen en organisaties de kracht van het collectief benutten en tegelijkertijd zich bewust zijn wat zij kunnen en moeten bijdragen voor het geheel. De samenwerking kan hergedefinieerd worden aan de hand van a. waarom wordt samengewerkt, b. hoe de organisatie gestructureerd is, c. hoe de samenwerking wordt ingevuld, welk gedrag hoort hierbij, hoe is de interactie, en d. wat de resultaten zijn van de samenwerking, hoe te monitoren en te reflecteren, hoe passen we ons aan bij veranderende omstandigheden. Hiervoor kan de samenwerkingsscan worden benut, zie ook [Samenwerkingsscan: Hoe scoor jij op de belangrijkste succesfactoren voor een succesvolle samenwerking?](#).

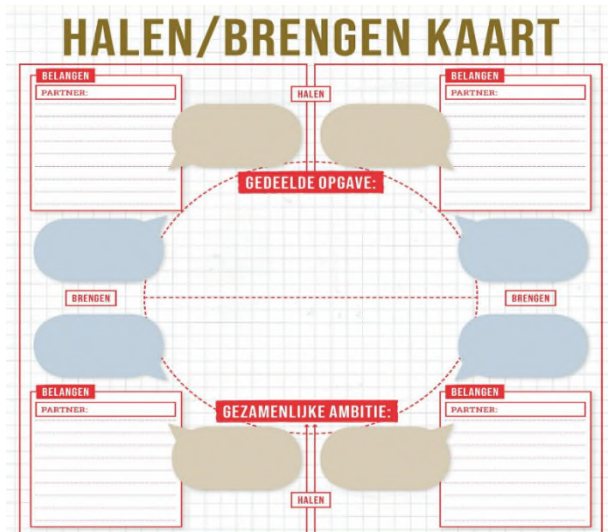
#### *Samenwerking over organisatiegrenzen; tussen Rijk en openbare lichamen*

De samenwerking tussen Rijk en openbare lichamen krijgt vorm in de regiegroepen (zie III) en in de uitvoering van de verschillende uitvoeringsagenda's. Het is waardevol om aan het begin van fase 2 een herijkingsgesprek te voeren over de rol en verantwoordelijkheden van de regiegroep leden ten opzichte van de ministeries en openbare lichamen (de 'moederorganisaties') en wat dit betekent voor de belangen waarmee de betrokkenen aan tafel zitten binnen de gedeelde opgave en gezamenlijke ambitie van het NMBP. De 'halen en brengen kaart' figuur 4 geeft handvatten voor dit gesprek. Wij adviseren om bij de start van een nieuwe fase of bij personeelsswisselingen in de stuurgroep opnieuw het gesprek te voeren aan de hand van deze kaart.

Een aandachtspunt is dat voor de genoemde partijen voor het NMBP zowel een samenwerkingsrelatie als een toezichtsrelatie naar elkaar hebben. Het is goed om hierover heldere afspraken met elkaar te maken. Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Maak daarnaast escalatieniveaus helder als verantwoordelijkheden niet worden ingevuld. Doe dit voor de verschillende belangrijke rollen en zorg dat hier ook op gehandhaafd kan worden. Zorg dat er voldoende checks and balances in het systeem zitten. Dit geldt voor zowel bij de openbare lichamen als bij de ministeries. In de voorgestelde governance in figuur 5 zitten escalatielijnen ingebouwd.

#### *NMBP 2-daagse*

Voor een goede samenwerking is het relevant om elkaar ook fysiek te ontmoeten. Wij stellen een jaarlijkse NMBP 2-daagse voor waar 1. besluiten worden genomen (zie III) en 2. inhoudelijk op de resultaten informatie en leerervaringen worden uitgewisseld, en 3. dat betrokkenen worden meegenomen in de lokale problematiek. Elk jaar wordt een verschillende locatie bezocht (successievelijk één van de BES-eilanden, en Den Haag- dus elke vier jaar komt men op één van de relevante locaties). Op deze tweedaagse kunnen ook partijen aanschuiven als RWS, WUR, DCNA etc, voor kennisuitwisseling.



Figuur 4. Halen/brengen kaart

### III. Governance van de uitvoering

Voor de drie eilandelijke stuurgroepen en de bredere sturing, uitvoering en monitoring van het NMBP doen wij het voorstel om op een aantal onderdelen in fase 2 de governance aan te passen en te verduidelijken. Figuur 5 schetst ons voorstel. Onder aan het figuur wordt toelichting gegeven op de elementen uit het voorstel. Wij zien dat hiermee voor een betere basis wordt gelegd voor de bestuurs- en uitvoeringskracht van het NMBP.

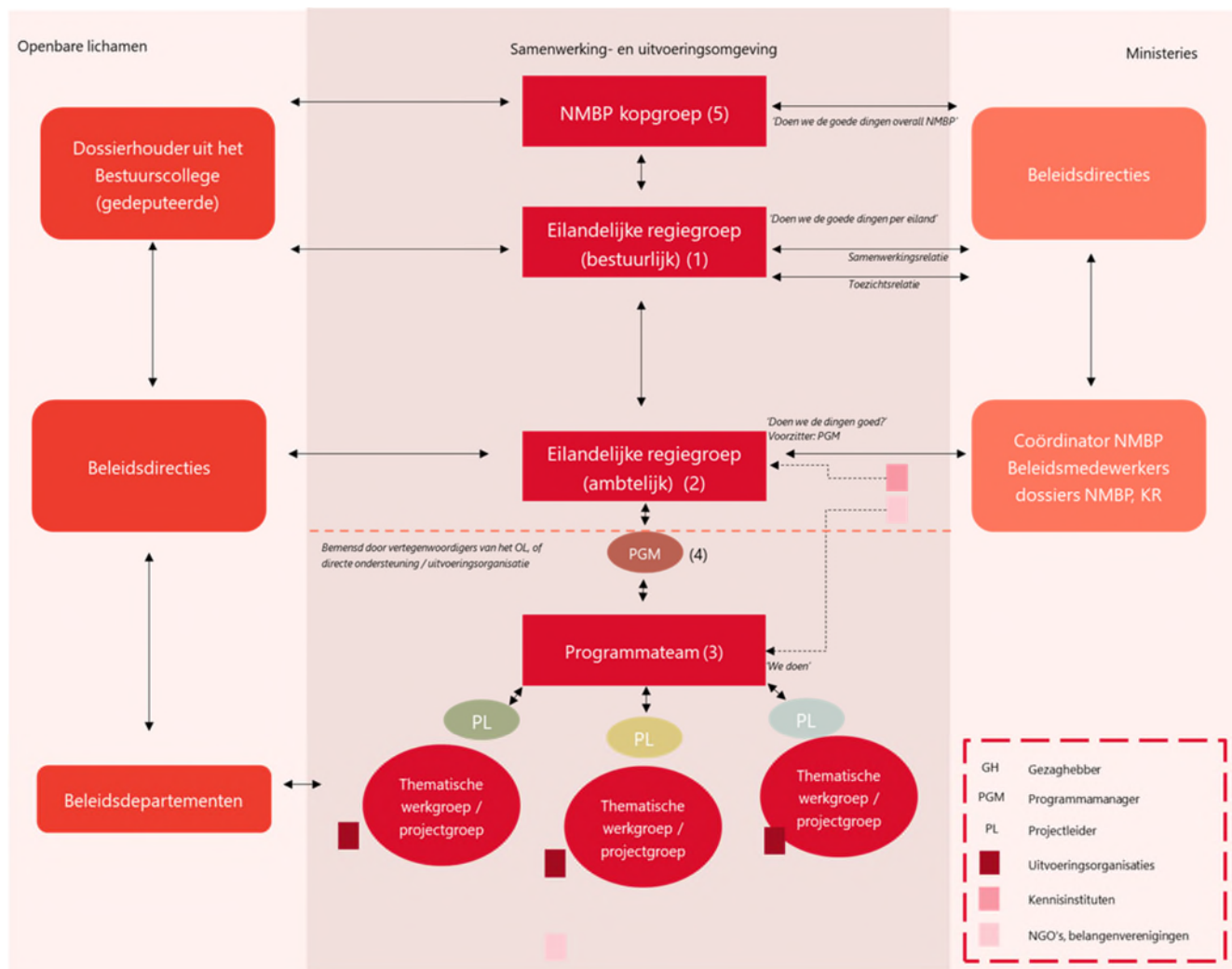
#### Van een eilandelijke stuurgroep naar een bestuurlijke (1) en ambtelijke regiegroep (2) per eiland

De titel regiegroep dekt de lading en bevoegdheden van de huidige eilandelijke stuurgroep beter dan nu het geval is. Door herformulering komt er een meer nadruk op de rol en meerwaarde van de stuurgroep - namelijk samenwerken en gezamenlijke coördinatie op de uitvoering en monitoring van de uitvoeringsagenda (met voldoende financiële middelen), en doet het recht aan de verantwoordelijkheden van zowel de betrokken ministeries als de betrokken openbare lichamen. Daarnaast schept de herformulering ook duidelijkere verwachtingen richting betrokkenen die op iets grotere afstand staan van het NMBP wat betreft het beperkt besluitvormende vermogen van de stuurgroep. We adviseren om de stuurgroep daarnaast op te splitsen in een ambtelijke en een bestuurlijke regiegroep omwille van het juiste gesprek en de soortgelijke perspectief op regie en denken daarbij aan de volgende uitwerking.

- (1) Een *bestuurlijke regiegroep* voor coördinatie van de uitvoeringsagenda in relatie tot de strategische doelen van het NMBP. Deze bestuurlijke regiegroep komt bij elkaar met als kernvraag 'doen wij de goede dingen op het eiland voor het NMBP?'. Het toetst op de voortgang van de uitvoeringsagenda in relatie tot de strategische doelen van het NMBP met een halfjaarlijkse terug- en vooruitblik. De groep coördineert op hoe eventuele bijsturing wordt georganiseerd en op de samenhang van het NMBP met het versterken van de randvoorwaardelijke condities (ook op niveau van de ambtelijke regiegroep?) en stemt de jaarlijkse begroting en programma voor het aankomend jaar af.
  - De gezaghebber kan goed de rol van voorzitter vervullen vanwege het integrale karakter van deze regiegroep, ten behoeve van de continuering en gezien het eigenaarschap van de uitvoeringsagenda ligt bij het openbaar lichaam. Andere rollen zijn weggelegd voor de gedeputeerde verantwoordelijk voor de uitvoeringsagenda en het directieniveau vanuit de ministeries (DG natuur, milieu, KR, BZK, VRO) vanuit hun eindverantwoordelijkheid en coördinatie op de strategische doelstellingen.



- De regiegroep komt twee keer per jaar samen, waarvan één hybride en één live bijeenkomst tijdens een 'NMBP 2-daagse' (zie II en 5). Ambtelijke voorbereiding op de bestuurlijke regiegroep wordt getrokken door de coördinator van het NMBP van het ministerie van LNVN in samenwerking met de directeur en de eilandelijke programmamanager en de voorzitter van de ambtelijke regiegroep.



Figuur 5.1 Concept voorstel voor de governance van de sturing en de uitvoering, per eiland en voor het totaal van het NMBP

- (2) Een *ambtelijke regiegroep* voor coördinatie van de inspanningen in relatie tot de SMART-doelen uit de uitvoeringsagenda - Deze ambtelijke regiegroep komt bij elkaar met als kernvraag 'doen wij de beoogde dingen goed?'. Het coördineert of de inspanningen in lijn zijn met de SMART-doelen uit de uitvoeringsagenda en of bijsturing op inspanningen niveau noodzakelijk is.
- De eilandsecretaris kan de rol van voorzitter vervullen. Benodigde posities in deze ambtelijke regiegroep zijn het directeurs of afdelingshoofden van de directies natuur, milieu, RO, visserij en landbouw van de openbare lichamen, de programmamanager NMBP, de coördinator van het NMBP en de inhoudelijk beleidsmedewerkers van de ministeries (natuur, milieu, KR, BZK, VRO).



- De ambtelijke regiegroep komt maandelijks samen. Voorbereiding op deze regiegroep is door de programmamanager in samenwerking met de projectleiders en bilateraal contact met de ministeriële beleidsmedewerkers of coördinator van het NMBP.

### **Programmamateam (3) voor de dagelijkse coördinatie op de uitvoering van de uitvoeringsagenda**

In het eilandelijk programmamateam vindt onder leiding van de programmamanager samen met de projectleiders de dagelijkse coördinatie plaats op de uitvoering van de uitvoeringsagenda. In afstemming met uitvoeringspartijen, beleidsmedewerkers en inhoudelijke experts worden inspanningen uitgevoerd. Afhankelijk van de schaalgrootte van de inspanningen en diversiteit van de thematiek kan gedacht worden aan aanvullende projectteams, werkgroepen of regulier bilateraal contact onder leiding van de projectleider.

Gezien de diversiteit aan natuurorganisaties en de georganiseerde structuur van het Natuurplatform op Bonaire, die ieder vanuit een specifiek deelbelang waardevolle bijdragen willen leveren aan de doelen van het NMBP, adviseren wij de (nieuw aan te stellen) programmamanager om actief gebruik te maken van de kennis en ervaring binnen het Natuurplatform. Hierbij is het aan te raden om tijdens de uitvoering van de uitvoeringsagenda de raakvlakken op inspanningsniveau te verkennen en te zorgen voor transparante communicatie over de voortgang, zowel qua inhoud als proces, van de uitvoeringsagenda. Naast natuurorganisaties is het aanbevolen om soortgelijk contact te organiseren met milieu, landbouw en visserij organisaties - afhankelijk van de jaarlijkse prioriteiten van de uitvoeringsagenda.

### **Een verbindende rol voor de programmamanager (4)**

De eilandelijke programmamanager (en projectleider(s)) hebben een belangrijke verbindende rol tussen betrokken partijen tijdens, in de voorbereiding of in de uitwerking van regiegroep-overleggen. Samenbindend vermogen en resultaatgerichtheid zijn de belangrijkste competenties. Het vraagt vermogen om proactief alle betrokkenen te verbinden - binnen het openbaar lichaam (ambtelijk en bestuurlijk), met externe stakeholders (natuur, milieu, landbouw, visserij, toerisme), kennisinstituten, ministeriële beleidsmedewerkers en uitvoeringspartijen. We zien dat dit een fulltime functie betreft en waarbij ondersteuning vanuit het openbaar lichaam noodzakelijk is (vanuit projectleiders, maar ook HR, juridische zaken, beleidsdirecties). Hier zien we ook een rol voor BZK om de koppeling tussen de NMBP specifieke en OL brede generieke elementen van goed personeel en uitvoeringskracht. We verwachten dat de aanwezigheid en rolinvulling van BZK in de verschillende gremia (o.a. regiegroepen) bijdraagt aan oplossingen specifiek voor het NMBP. De coördinator op rijksniveau (bij het ministerie van LVVN) heeft een soortgelijke verbindende rol en benodigde competenties.

De programmamanagers rol is een uitdagende functie. Ten behoeve van de versterking van de uitvoeringskracht is het aan te raden om de programmamanager (tijdelijk) te ondersteunen in verbindend vermogen en strategische communicatie richting bestuur, beleidsdirecties openbaar lichaam en ministeries en externe partijen. De eilandsecretaaris, afdelingshoofd (beleid, projecten), directeur programma's en projecten of een onafhankelijk adviseur kan hierin (tijdelijk) ondersteuning bieden. Ook is hier een potentiële rol voor BZK (profiel beschikbaar stellen met minimale functievereisten en opleiding aanbieden om dit te ontwikkelen waar nodig).

### **Coördinatie van het overkoepelende NMBP in een bestuurlijke kopgroep (5)**

Doordat de eilanden eigenaar zijn van de uitvoeringsagenda, adviseren wij om jaarlijks een bestuurlijke kopgroep te organiseren met als doel de overkoepelende coördinatie van het NMBP. De belangrijkste vraag die de bestuurlijke kopgroep moet beantwoorden is 'doen we de goede dingen voor het overall NMBP'. De bestuurlijke kopgroep stemt af op de vertaling van de NMBP strategische doelen richting de uitvoeringsagenda's. Het NMBP is hierin het koersdocument. De deelnemers zijn de leden van de bestuurlijke eilandelijke regiegroepen. Deze kopgroep kan georganiseerd worden binnen de NMBP 2-tweedaagse, waarbinnen bijvoorbeeld ook de bestuurlijke regiegroep per



eiland wordt georganiseerd en recente onderzoeken en best practices worden gedeeld (door bijvoorbeeld DCNA, kennisinstituten).

#### **IV. Organiseer een monitoringprogramma met gedifferentieerde niveaus en verantwoordelijkheden**

##### **Monitoring op doelen en inspanningen**

We zien dat de monitoring nog onvoldoende ontwikkeld is en hierdoor is het bepalen van de voortgang en bijsturing op inspanningen-, doel- en strategisch doelniveau beperkt mogelijk. We bevelen scherpte op monitoring op drie niveaus aan:

- Overkoepelend NMBP monitoringsprogramma op strategische doelen met indicatoren. Hiervoor kan de Staat van de Natuur dienen, naast het Global Biodiversity Framework voor monitoring. Daarnaast dient de monitoring van de bestede middelen hierin ook opgenomen te worden. De monitoring op dit niveau is relevant voor het gesprek in de bestuurlijke kopgroep, en de rapportage naar de Tweede Kamer, en dient tevens als kapstok voor de eilandelijke monitoring. Met deze informatie kan dan ook gestuurd worden op een kaderstellende bijstelling van het programma.
- Programmamonitoring op SMART doelen uit de eilandelijke uitvoeringsagenda, gecombineerd met de bestede middelen. Dit is dus een monitor voor een individueel eiland, waar de bestuurlijke regiegroep actie op kan nemen. Een visueel overzicht van de voortgang op de uitvoeringsagenda (bijvoorbeeld via een stoplichtmethodiek) is hierbij wenselijk. Het totaal van de programma monitoring per eiland is de basis voor de overkoepelende monitor.
- Projectmonitoring op inspanningsniveaus uit de eilandelijke uitvoeringsagenda. Monitoring op de volgende aspecten: geld, risico, organisatie, tijd, informatie (waaronder status) en kwaliteit (GROTIK). Definieer met elkaar wat de aspecten inhouden. En zorg dat regelmatig de raakvlakken tussen deze aspecten bekeken wordt door de projectleider of de projectbeheerser. Hanteer een aangepast gestandaardiseerd format op voor rapportages voor alle openbare lichamen, zodat voortgang op doelen eenduidig wordt vastgelegd en gecommuniceerd. Evalueer elk project om te leren op de GROTIK aspecten. Pas de monitoring desgewenst aan.

Gecoördineerd vanuit de coördinator NMBP LVVN kan RVO starten met ondersteuning in deze activiteiten, waarin een transparant gesprek moet worden gevoerd over de benodigde activiteiten en informatie om overzicht te creëren. Nu zijn de gegevens niet te vergelijken en niet te relateren aan de doelen. Gestuurd moet worden op publicatie van resultaten op de databank dat bv bijgehouden wordt door DCNA.

##### **Financiële monitoring van het programma**

Een eenduidige en volledig financiële monitoring van het programma is onontbeerlijk voor het overzicht, inzicht en verantwoording. Er vindt periodieke verslaglegging vanuit de eilanden plaats en RVO gebruikt dit als input voor een overall monitoring voor het hele programma. Alleen, dit leidde tot op heden nog niet tot volledige, vergelijkbare financiële gegevens per eiland en voor eiland overstijgende maatregelen voor het NMBP. Zorg voor een duidelijke koppeling te maken tussen gestelde doelen, projecten en activiteiten (net zoals dat ook in het bestedingsplan van 2022 was opgezet). En sluit hierop een financiële monitoring aan waardoor beter zicht komt op de relatie tussen doelen, projecten en de besteding van middelen.

##### **Monitoring van de samenwerking**

Het is wenselijk om tijdens de uitvoering van het programma regulier te reflecteren op de invulling van eigenaarschap en verantwoordelijkheid. Geadviseerd wordt om dit met een onafhankelijk deskundige halfjaarlijks als ambtelijke regiegroep te reflecteren op 'hoe het gaat'. Juist omdat het om een kleine groep betrokkenen betreft is reflectie van buiten relevant om blinde vlekken met elkaar te gaan. De resultaten kunnen input zijn voor bestuurlijke werkgroep, en indien nodig de bestuurlijke kopgroep. Zo kunnen verbeterpunten voor optimalisatie - lokaal en nationaal - op het juiste niveau geadresseerd en beïnvloed worden.



### **Versterking van benodigde middelen door:**

#### **V. Het versterken van het inzicht in en de beschikbaarheid van de benodigde middelen**

Wij adviseren een onderzoek naar de realistisch benodigde middelen (financieel en capaciteit) voor het doelbereik van het NMBP. De strategische doelstellingen kunnen, ondanks het globale karakter, alleen met duurzame en volhardende inzet worden bereikt. De eerste fase heeft een impuls gegeven aan de start van het NMBP, het niet navolgen van activiteiten doet zelfs een deel van de verrichte activiteiten teniet. Middelen moeten aan de doelen en inspanningen (verwerk dit in de uitvoeringsagenda's) worden gekoppeld. Parallel aan het actualiseren van de uitvoeringsagenda's moet onderzocht worden hoeveel financiële en personele (continuering programmamanager, extra projectleiders) middelen noodzakelijk zijn. Specificeer de benodigde capaciteit en financiële middelen in uitvoeringsagenda, als aparte rand voorwaardelijke sectie. Een voorbeeld kan gevonden worden in hoofdstuk 4 van Aruba's Biodiversity Strategy and Action Plan, Zorg voor herfinanciering.

### **Creëer overzicht en prioriteer binnen de uitvoeringsagenda's door:**

#### **VI. Creëren van overzicht en prioriteren binnen de uitvoeringsagenda's**

In de uitvoeringsagenda's is een vereenvoudiging en aanscherping van het huidige, complexe 'beleidstreintje' noodzakelijk zodat de uitvoeringsagenda een helder koersdocument is waarop betrokkenen (regiegroep leden, beleidsdirecties, programma- en projectteam, uitvoeringsorganisaties en andere belanghebbenden) kunnen teruggrijpen én zodat aan het einde van fase 2 een feitelijke beoordeling van het doelbereik mogelijk is.

De volgende vijf acties zijn daarbij noodzakelijk om mee te starten:

- a) *Creëren van overzicht* - benoem in de uitvoeringsagenda enkel doelen en activiteiten waar een partij in de regiegroep invloed op kan uitoefenen en die lokaal relevant zijn. Een eilandelijke selectie van de meest noodzakelijke uit de 95 mijlpalen is dan ook nodig. Hierin is het logisch om vanuit de strategische doelen naar keuzes in operationele doelen en benodigde inspanningen te werken. Dat is het beoordelingskader voor nieuwe inspanningen. Uiteraard moet er ruimte zijn om in te spelen op kansen die zich in de praktijk voordoen of voor de continuering van huidige succesvolle projecten, maar dit mag niet ten koste gaan van actieve sturing op de doelen en inspanningen.
- b) *Lokale prioriteiten (binnen de gestelde kaders) leidend* - we willen hier benadrukken dat met de uitvoeringsagenda en formulering van lokale prioriteiten door de openbare lichamen een overzicht gecreëerd kan worden waarin werken aan natuur en milieuproblemen aansluit bij de lokale waarden, cultuur, ervaringen en fysieke omstandigheden. Werk aan de acceptatie van de doelen en de inspanningen en het creëren van win-win situaties. Uitgangspunt hierin zijn de gedeelde ambities om de natuur op de eilanden te versterken - voor haar bewoners. In de regiegroep moet nadrukkelijk gestuurd worden op het bijdragen aan de gestelde doelen en de eigenheid van het eilandelijke programma. Dit vraagt van betrokkenen om over de grenzen van de (eigen) organisaties te kijken en te beoordelen. Uiteraard spelen allerlei factoren een rol die de uitvoeringsagenda of de daarbinnen gestelde prioriteiten kunnen doen bijstellen, zoals beschikbare financiën, hernieuwde aandacht voor een onderwerp. Bepaal altijd met elkaar wat het effect is op de prioritering en wat dit betekent voor de samenwerking. Indien het niet mogelijk is om een beslissing te nemen is het van belang om te escaleren.
- c) *Samenhangende doelen en inspanningen* - in het vereenvoudigen onderscheiden wij maximaal drie onderling verbonden niveaus: strategische doelen, operationele doelen en inspanningen (met gewenste resultaten). Ieder niveau vraagt om een eenduidige formulering, waarbij met name de operationele doelen op een haalbare, meetbare en resultaatgerichte manier moeten worden opgeschreven. De DIN (Doelen-Inspanningen-Netwerk) en de SMART-methodiek geven hier een structuur voor en onderzocht moet worden welke verwevenheid mogelijk is met de vijf jaarlijkse rapportage van de Staat van de Natuur of dat op een aantal doelen de voortgang meer kwalitatief gemeten wordt (zie ook monitoring).
- d) *Formele vaststelling van de uitvoeringsagenda's* - de scherpere formulering, prioritering en onderlinge verbondenheid van doelen en inspanningen in uitvoeringsagenda's geeft het kader voor sturing op gewenste resultaten vanuit ministeries én openbare lichamen, mits dit formeel is vastgelegd. Voor het actualiseren van de



eilandelijke uitvoeringsagenda is het openbaar lichaam initiatiefnemer en verantwoordelijk voor het vaststellen (conform Wgnb BES).

- e) *Benoem gewenste inspanningen van uitvoeringspartijen en stakeholders* - er is een taak voor de ministeries en de openbare lichamen (afhankelijk van wie eindverantwoordelijk is) om bij geformuleerde inspanningen de juiste uitvoeringspartijen en stakeholders te informeren op hun mogelijke of benodigde bijdrage aan de uitvoering van de uitvoeringsagenda - zij kunnen als verlengstuk van het openbaar lichaam en ministerie opereren, zoals zij nu al vaker doen. Helder moet zijn waar het resultaat aan bijdraagt. De regiegroep moet dit toetsen.
- f) *Vergroot de voorspelbaarheid met transparante toetsingskader en inzichtelijke procedures* - Organiseer een transparant toetsingskader voor goedkeuring van projecten - op basis van de eilandelijke en overkoepelende uitvoeringsagenda's. Communiceer actief over procedures en werkwijzen, en de complexiteit van de huidige besluitvormingstrajecten. Maak in toetsingskader ook kleine projecten op de eilanden mogelijk, want die kunnen juist zorgen voor méér maatschappelijke betrokkenheid. Wees transparant over waar de financiële middelen voor ingezet kunnen worden en met welke voorwaarden. Hierin is diversifiëring over de thema's binnen het NMBP aanbevolen (natuur, milieu, landbouw, visserij). Actuele ontwikkelingen moeten ook worden meegenomen indien relevant, hierbij valt te denken aan klimaatadaptatie en waterkwaliteit.



# Bijlagen



## Bijlage I Kerndocumentenlijst

|                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. NMBP beleidsplan 2020-2030                                                                                                                                                                                                                       |
| 2. Uitvoeringsagenda's <ul style="list-style-type: none"><li>- Uitvoeringsagenda 2020-2030 Saba</li><li>- Uitvoeringsagenda 2020-2030 Sint Eustatius</li><li>- Uitvoeringsagenda 2020-2030 Bonaire</li><li>- Bonaire Natuurplan 2020-2024</li></ul> |
| 3. NMBP bestedingsplan 2022                                                                                                                                                                                                                         |
| 4. Programmamonitor <ul style="list-style-type: none"><li>- Bonaire 19-04-2024</li><li>- Saba 28-08-2024</li><li>- Sint Eustatius 15-08-2024</li></ul>                                                                                              |
| 5. Hoofdmonitor 04-09-2024                                                                                                                                                                                                                          |
| 6. Kennisagenda's NMBP (geen datum): Bonaire, Saba, Sint Eustatius                                                                                                                                                                                  |
| 7. Stuurgroep Land en Water verslagen periode 2021-2024: Bonaire, Saba, Sint Eustatius                                                                                                                                                              |
| 8. Schematische weergaven governance structuren NMBP (geen datum)                                                                                                                                                                                   |
| 9. Terms of Reference stuurgroep NEPP Sint Eustatius (04-10-2021)                                                                                                                                                                                   |
| 10. Instellingsbesluit stuurgroep Land en Water Bonaire (07-10-2020)                                                                                                                                                                                |
| 11. Visserijbeheerplan CN 2020-2030                                                                                                                                                                                                                 |
| 12. Ontwerp visserijbeleidsplan Bonaire                                                                                                                                                                                                             |
| 13. Concept milieuprogramma Bonaire 2013-2017                                                                                                                                                                                                       |
| 14. Diverse verslagen Natuur- en Milieuprojecten Bonaire                                                                                                                                                                                            |
| 15. Natuurbeleidsplan Caribisch Nederland 2013-2017                                                                                                                                                                                                 |
| 16. Evaluatierapport Natuurbeleidsplan 2013-2017 - ProCarib BV (2018)                                                                                                                                                                               |
| 17. Diverse Kamerbrieven Natuur, Milieu, VTH, Regio-envelop, NMBP CN 2010-2024                                                                                                                                                                      |
| 18. Ontwikkelmogelijkheden voor de agrarische sector in Caribisch Nederland - WUR (2020)                                                                                                                                                            |
| 19. Adviesrapport Nijpels - Klimaattafel Bonaire: het is nooit te laat (2023)                                                                                                                                                                       |
| 20. Rapport Handhaving natuur en milieuwetgeving - Raad voor de Rechtshandhaving (2019)                                                                                                                                                             |
| 21. Rapport uitvoering VTH-taken CN - ILT (2023) <ul style="list-style-type: none"><li>- Inspectierapport OLB (22 juli 2024)</li></ul>                                                                                                              |
| 22. Staat van de Natuur CN - WUR (2017)                                                                                                                                                                                                             |
| 23. Prioritaire acties voor doelen NMBP Bonaire en Sint Eustatius - RVO (2023)                                                                                                                                                                      |
| 24. Interdepartementaal onderzoeksrapport 'Samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan' (2019)                                                                                                                                              |
| 25. Raad van State Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribische en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK (2019)                                                                                                      |
| 26. Raad van State 70 jaar statuut voor het Koninkrijk - samenwerking op basis van wederzijds begrip (2024)                                                                                                                                         |
| 27. Commissie Spies rapport 'vijf jaar verbonden' (2015)                                                                                                                                                                                            |
| 28. Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland rapport 'Een Waardig Bestaan' (2023)                                                                                                                                                              |
| 29. Bestuursakkoorden Bonaire, Saba, Sint Eustatius                                                                                                                                                                                                 |
| 30. Evaluatierapport Natuurbeheer Bonaire - EY (2022)                                                                                                                                                                                               |
| 31. Studie Versterking Eilandelijk Natuurbeheer CN Beyond B.V. (2024)                                                                                                                                                                               |
| 32. Eerste onderzoek brede welvaart Caribisch Nederland toont wisselend beeld - CBS (2022)                                                                                                                                                          |



## Bijlage II Interviews en spiegelsessies

| Interviews Bonaire (fysiek - augustus 2024) |                                               |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Naam                                        | Organisatie                                   |
| 1. Arxen Alders                             | Voormalig programmamanager NMBP               |
| 2. Ciaretta Profas                          | Projectleider NMBP                            |
| 3. Meike Breedveld                          | Projectleider NMBP                            |
| 4. Frank van Slobbe                         | OLB                                           |
| 5. Etienne van der Horst                    | OLB                                           |
| 6. Maurice Adriaens                         | OLB                                           |
| 7. Diana Boelmans                           | Voormalig OLB                                 |
| 8. Anjelica Cicilia                         | Gedeputeerde                                  |
| 9. Edison Rijna                             | Voormalig gezaghebber                         |
| 10. Nolly Oleana                            | Voormalig wnd. Gezaghebber                    |
| 11. Sabine Engel                            | Mangrove Maniacs, Stichting Internos          |
| Quirijn Coolen                              | Stichting BonBerde                            |
| 12. Kaj Schut                               | STCF                                          |
| 13. Julianka Clarendia                      | Stichting Echo                                |
| 14. Arthur Janga                            | WEB Bonaire                                   |
| 15. Roxanne Francisca                       | STINAPA                                       |
| Kalli de Meyer                              | Interim directeur STINAPA                     |
| Judith Raming                               | STINAPA                                       |
| 16. Nature platform bijeenkomst             | Natuurstichtingen verenigd in Nature Platform |



| <b>Interviews Saba (fysiek of online wegens storm Ernesto - augustus 2024)</b> |                               |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| <b>Naam</b>                                                                    | <b>Organisatie</b>            |
| 1. Sarah van der Horn (2x)                                                     | Programmamanager NMBP         |
| 2. Beth Chafin                                                                 | Projectleider NMBP            |
| 3. Nike Dekkers                                                                | Projectleider NMBP            |
| 4. Jonathan Johnson                                                            | Gezaghebber                   |
| 5. Bruce Zagers                                                                | Gedeputeerde                  |
| 6. Justin Simmons                                                              | OLS                           |
| 7. Courtney Hassell                                                            | OLS                           |
| 8. Zelda Meeuwsen                                                              | OLS                           |
| Peter Groeneveld                                                               | OLS                           |
| Lukas van der Steen                                                            | OLS                           |
| 9. Jordan Every                                                                | OLS                           |
| 10. Quirine Hakkaart                                                           | OLS                           |
| 11. Kai Wulf                                                                   | SCF                           |
| Lynn Contenaro                                                                 | Saba Sea and Learn Foundation |
| 12. Alwin Hylkema                                                              | Van Hall Larenstein           |

| <b>Interviews Sint Eustatius (fysiek, augustus 2024)</b> |                              |
|----------------------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Naam</b>                                              | <b>Organisatie</b>           |
| 1. Anna Maitz (2x)                                       | Programmamanager NMBP        |
| 2. Kimani Kitson-Walters                                 | OLE                          |
| 3. Sharon Veira                                          | OLE                          |
| 4. Malvern Dijkshoorn                                    | OLE                          |
| 5. Marion Schroen                                        | OLE                          |
| 6. Erik Boman                                            | STENAPA                      |
| 7. Anthony Reid                                          | Voormalig OLE                |
| 8. Sara Stone                                            | Farmers Foundation           |
| Sjahairah Fleming                                        | Voormalig Farmers Foundation |



| Interviews eiland overstijgend (fysiek of online, periode juli - oktober 2024) |                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Naam                                                                           | Organisatie                                                   |
| 1. Hayo Haanstra                                                               | LVVN                                                          |
| 2. Yoeri de Vries                                                              | LVVN                                                          |
| 3. Martijn Peijs                                                               | LVVN                                                          |
| 4. Milton Horn                                                                 | IenW                                                          |
| 5. Laura Tack                                                                  | RWS                                                           |
| 6. Kees borst                                                                  | RWS                                                           |
| 7. Ronald Vermeeren                                                            | RVO                                                           |
| Jana Dietershagen                                                              | RVO                                                           |
| Carmen Heinze                                                                  | RVO                                                           |
| 8. Maarten Heijnen                                                             | I&W                                                           |
| 9. Wessel Vink                                                                 | BZK                                                           |
| 10. Hendrik Kats                                                               | BZK                                                           |
| 11. Arno Verhoeven                                                             | DCNA                                                          |
| 12. Arjan de Groene                                                            | WNF                                                           |
| Carolyn Caporusso                                                              | WNF                                                           |
| 13. Pieter van Baaren                                                          | Voormalig RCN, WNF<br>Huidig: consultant slachthuis renovatie |
| 14. Ed Nijpels                                                                 | Kwartiermaker klimaattafel Bonaire                            |
| 15. Tim Muller                                                                 | RCN                                                           |



| <b>Aanwezigen spiegel sessies (hybride bijeenkomst: live op openbaar lichaam en live in Den Haag (09.00-12.00 uur))</b> |                                 |                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------|
| <i>Bonaire 8 oktober 2024</i>                                                                                           | <i>Saba 16 oktober 2024</i>     | <i>Sint Eustatius 17 oktober 2024</i>    |
| Arxen Alders                                                                                                            | Sarah van der Horn (in DH)      | Anna Maitz                               |
| Ciaretta Profas                                                                                                         | Beth Chafin (in DH)             | Kimani Kitson-Walters                    |
| Meike Breedveld                                                                                                         | Nike Dekkers                    | Sharon Veira                             |
| Frank van Slobbe                                                                                                        | Lukas van der Steen             | Marion Schroen                           |
| Maurice Adriaens                                                                                                        | Bram Streppel                   | Sjahairah Fleming                        |
| WEB Bonaire (11.00)                                                                                                     | Justin Simmons                  | STENAPA (11.00)                          |
| BonBérde (11.00)                                                                                                        | Randall Johnson                 |                                          |
| Sea Turtle Conservation (11.00)                                                                                         | Javier Dinten Fernandez         |                                          |
| STINAPA (11.00)                                                                                                         | Saba Sea and Learn (11.00)      |                                          |
| WWF (11.00)                                                                                                             | SCF (11.00)                     |                                          |
| Reef Renewal Foundation (11.00)                                                                                         |                                 |                                          |
| Stichting Internos (11.00)                                                                                              |                                 |                                          |
| BonBérde (11.00)                                                                                                        |                                 |                                          |
|                                                                                                                         |                                 |                                          |
| <i>Aanwezig vanuit Den Haag</i>                                                                                         | <i>Aanwezig vanuit Den Haag</i> | <i>Aanwezig vanuit Den Haag (online)</i> |
| Yoenis de Vries                                                                                                         | Yoenis de Vries                 | Yoenis de Vries                          |
| Maarten Heijnen                                                                                                         | Emma van den Boogaard           | Wessel Vink                              |
| Sebe Buitenkamp                                                                                                         | Claire Cointepas                | Melissa van Hoorn                        |
| Milton Horn                                                                                                             | Melissa van Hoorn               | Jana Dietershagen                        |
| Claire Cointepas                                                                                                        | Jana Dietershagen               | Giacomo Galli                            |
| Melissa van Hoorn                                                                                                       |                                 |                                          |
| Giacomo Galli                                                                                                           |                                 |                                          |



## Bijlage III Projecten per eiland onder het NMBP

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de NMBP projecten uit de overkoepelende hoofdmonitor (september 2024) op basis van de eilandelijke programmamonitor die in de voorbereiding van de stuurgroep door de programmamanager NMBP wordt geüpdatet. Peildata: programmamonitor Bonaire 19 april 2024; programmamonitor Sint Eustatius 15 augustus 2024; programmamonitor Saba 28 augustus 2024. Toelichting over aan welk doel het project of mijlpaal het project rapporteert, de status en besteding van het project zijn opgenomen in de eilandelijke programmamonitor en voor sommige projecten in voortgangsrapportages die door uitvoeringspartijen wordt bijgehouden. De overzichten per eiland zijn niet met elkaar te vergelijken doordat per eiland verschillend wordt gerapporteerd (projectdefinitie, status).

Tabel 3. NMBP projecten per eiland, met verschillende peildata

| <b>NMBP projecten Bonaire<sup>7</sup> (19 april 2024)</b> |                                                                                                                                                                                            |               |                               |                |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------------------|----------------|
| <b>Project</b>                                            | <b>Projectdoelstellingen</b>                                                                                                                                                               | <b>Status</b> | <b>Uitvoering<br/>spartij</b> | <b>Periode</b> |
| 1. Natuurherstel Washington Slagbaai Park - deel 1        | Afrasteren van 5 sectoren; geitenvrij maken van 4 sectoren; geitenvrij maken van sectoren 3-4; natuurherstel in geitenvrije sectoren zichtbaar.                                            | Afgerond      | STINAPA                       | 2022-2024      |
| 2. Mangrovenherstel - deel 1                              | Aanplanting 1.600 mangroven en beheer; beheer van 3.8 km geopende kanalen en planning voor uitbreiding; Uitbaggering 'Awa di Lodo' gebied; bepalen van de optimale locatie voor duiker.    | In uitvoering | Stichting Internos            | 2023-2024      |
| 3. Koraalherstel - deel 1                                 | Opschalen van Herstelactiviteiten; Versterken project capaciteit en continuïteit; versterken van regionale samenwerking, educatie en communicatie.                                         | In uitvoering | Reef Renewal Foundation       | 2023-2026      |
| 4. Landschapsbiografie plantages                          | Historie en kenmerken inzichtelijk maken per Plantage - als input voor uitgangspunten en perspectieven voor verdere ontwikkeling.                                                          | In uitvoering | Stichting Cocari II           | 2023-2024      |
| 5. Sabal Palm Park                                        | Hekwerk plaatsen en verwijdering invasieve grazers; Populatie inventarisatie en onderzoek regeneratie; Beplanting Sabal Palms; Aanleg paden en info voorzieningen.                         | Gepland       | Bon Bèrdè                     | 2024-2025      |
| 6. Gebiedsgerichte natuurherstel plannen                  | Strategie en acties vermindering grazersdruk en herbebossing in 2 grote gebieden.                                                                                                          | Gepland       | n.t.b.                        | 2024-2025      |
| 7. Gebiedsvisie Saliña di Vlijt                           | Er zijn 3 extreme richtingen (varianten) beschreven: natuur inclusief, inbreiding en uitbreiding. Bij elk variant zijn richtlijnen gegeven voor water, urbanisering, mobiliteit en natuur. | Afgerond      | Witteveen + Bos               | 2023-2024      |

<sup>7</sup> Voor een aantal projecten geldt dat keuzes en overwegingen over de rapportering op projectniveau niet altijd inzichtelijk af te lezen zijn uit de eilandelijke programmamonitor of de overkoepelende hoofdmonitor. Voorbeelden: Project is opgeleverd (status), maar nog niet alle projectdoelen zijn bereikt. Onduidelijk waarom het project is afgerond. In de programmamonitor van Bonaire is niet inzichtelijk welke stappen genomen moeten worden om een project van planning naar uitvoering te brengen. In RVO hoofdmonitor zijn daarnaast niet alle projecten waarover in de programmamonitor Bonaire (in totaal 33) over wordt gerapporteerd overgenomen, zoals projecten met een focus op capaciteitsversterking.



|                                                 |                                                                                                                                                  |               |         |           |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------|-----------|
| 13. Dammenherstel - deel 1 (Mentor)             | Herstel van het damgebied Mentor.                                                                                                                | In uitvoering | OLB     | 2023-2024 |
| 14. Gebiedsgerichte voorstellen                 | Inventarisatie en analyse van beleidsplannen en prioritaire acties in het kader van natuurherstel eiland breed.                                  | Afgerond      | RVO     | 2022-2023 |
| 15. Middelen bestrijding Sargassum              | Bestrijding Sargassum op korte termijn.                                                                                                          | Afgerond      | STINAPA | 2022-2023 |
| 16. Plantage Fontein                            | Aankoop plantage met als uitgangspunten voor gebruik natuur, landbouw en recreatie.                                                              | Afgerond      | OLB     | 2023      |
| 17. Monitoringsprogramma (zee)waterkwaliteit    | Voortzetten monitoring (zee)waterkwaliteit; Opzetten vaste meetnet voor monitoring (zee)waterkwaliteit; Opzetten monitoring grondwaterkwaliteit. | In uitvoering | OLB     | 2024-2025 |
| 18. Uitbreiding RWZI – deel 1                   | Variantenstudie; Voor- en detailontwerp; Aanbesteding; Bouw (start).                                                                             | In uitvoering | WEB     | 2023-2025 |
| 19. Uitbreiding RWZI - deel 2                   | Bouw (continuering).                                                                                                                             | Gepland       | WEB     | 2025-2026 |
| 20. Pompstation jachtafvalwater Harbour Village | Realisatie pompstation voor jachtafvalwater te Harbour Village                                                                                   | Afgerond      | WEB     | 2023      |
| 21. Vacuümputten 40 percelen                    | Aanleg van 40 vacuümputten voor 40 percelen binnen rioleringsgebied.                                                                             | In uitvoering | WEB     | 2023-2024 |
| 22. UV-desinfectie irrigatiewater RWZI          | Installatie UV-desinfectie.                                                                                                                      | In uitvoering | WEB     | 2023-2024 |
| 23. Water Circles - deel 1                      | Marktconsultatie en inschrijving voor deelname; Aanbestedingen; Realisatie (start) decentrale afvalwaterzuivering systemen bij 3-5 locaties.     | In uitvoering | OLB     | 2022-2024 |
| 24. Water Circles - deel 2                      | Realisatie decentrale afvalwaterzuivering systemen bij 3-5 locaties.                                                                             | Gepland       |         | 2024      |
| 25. Afvalwaterplan                              | Realisatie planmatige uitwerking van de afvalwatervisie.                                                                                         | Gepland       | OLB     | 2024      |
| 27. Afvalwatervisie                             | Ontwerp integraal afvalwatervisie.                                                                                                               | Afgerond      | RHDHV   | 2023      |
| 28. Groente- en fruit Voedselbank               | Gratis groente en fruit voor de voedselbank; Creëren van banen in de tuinbouw; Aanbieden van tuinbouw training.                                  | In uitvoering | OLB     | 2023-2024 |
| 29. Training personeel dienst LVV               | Training en kennisontwikkeling op het gebied van landbewerking en machinegebruik.                                                                | In uitvoering | OLB     | 2024      |
| 30. Professionalisering slachthuis              | Bekostiging samenwerking met NVWA ter advisering versterken voedselveiligheid.                                                                   | Afgerond      | OLB     | 2023-2024 |
| 31. Communicatie natuur en milieu               | Rebranding en vastlegging 'Nos ta biba di naturalesa'; Communicatie over (NMBP) projecten; Partnerschapsontwikkeling.                            | In uitvoering | OLB     | 2024-2025 |
| 33. Communicatieplan natuur en milieu           | Actualisering van het communicatieplan; koepelcampagne 'Nos ta biba di naturalesa'.                                                              | Afgerond      | -       | 2022      |



| <b>NMBP projecten Sint-Eustatius</b>                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                             |               |                               |                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------------------|--------------------|
| <b>Project</b>                                                                                         | <b>Projectdoelstellingen</b>                                                                                                                                                                                                                | <b>Status</b> | <b>Uitvoering<br/>spartij</b> | <b>Periode</b>     |
| 1. Capaciteit opbouwen voor landherstel                                                                | Aanstellen van: NEPP-programmamanager, projectleider Rondzwervende dieren, projectleider Voedselveiligheid veterinaire diensten, functionaris voor gegevens-monitoring, tweede dierenarts; projectleider NEPP-communicatie en bewustwording | In uitvoering | OLE                           | 2022-2025          |
| 2. Project voor het verwijderen van loslopende dieren                                                  | Verwijdering van al het vrij rondlopende vee (prioritering: stedelijke gebieden, landbouw-gebieden, kliffen, Boven Nationaal Park); professionalisering en ondersteuning van een verantwoorde veehouderij; taggen en registreren van vee.   | In uitvoering | OLE                           | 2022-2025          |
| 3. Afvalwateronderzoek                                                                                 | Een overzicht van mogelijke systemen en bijbehorende infrastructuur voor het efficiënt opvangen, transport en zuiveren van huishoudelijk en industrieel afvalwater op Sint Eustatius.                                                       | Afgerond      | United Caribbean              | 2023-2024          |
| 4. Afvalwaterplan                                                                                      | Ontwikkelen van een plan voor de bouw en implementatie van een centrale afvalwater-zuiveringsinstallatie en één in Lower Town.                                                                                                              | In uitvoering | OLE                           | 2024               |
| 5. Herstel van koraalriffen (fase 1)                                                                   | Herstel van koraalriffen door het cultiveren en vrijlaten van belangrijke herbivoren op het rif en zo het rifhabitat te herstellen en de natuurlijke vestiging van koralen mogelijk te maken.                                               | In uitvoering | STENAPA                       | 2023-2025 (fase 1) |
| 6. Controle van invasieve soorten en herstel van bossystemen - behoud van Bridled Quail doves (fase 1) | Controle van invasieve soorten en herstel van ecosystemen, met bijzondere aandacht voor de Bridled Quail dove                                                                                                                               | In uitvoering | OLE                           | 2023-2024 (fase 1) |
| 7.Reorganisatie LVV-plan                                                                               | Richtlijnen en aanbevelingen voor de herstructurering van het landbouwadviesbureau en landbouwontwikkelingen                                                                                                                                | Afgerond      | RVO/OLE (ENI)                 | 2023               |
| 8. Verbetering voedselveiligheid Veterinaire dienstverlening en een adviesplan Renovatie Slachterij    | Projectplan voor de renovatie van het bestaande slachthuis en modernisering van het materiaal.                                                                                                                                              | Gepland       | AgriNature                    | 2024               |
| 9.Herbebossing van Sint Eustatius: een holistische benadering van eco-systeemvernieuwing (fase 1)      | Beheer erosie; belangrijke habitats effectief beschermen en herstellen; voor effectief behoud van kwetsbare en essentiële populaties; investeren in duurzame voedselproductie.                                                              | Gepland       | STENAPA                       | 2025-2026 (fase 1) |

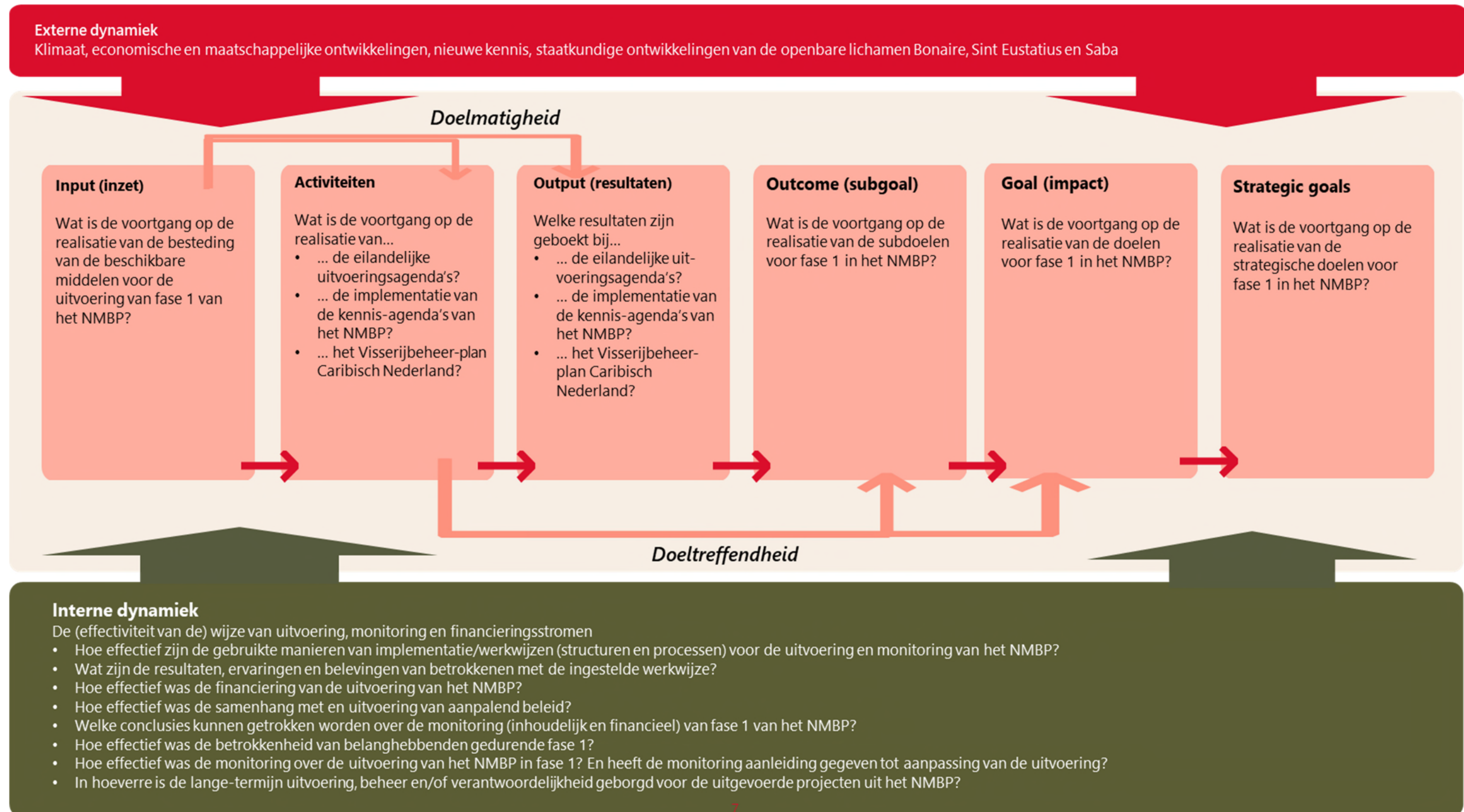


|                                                                                                                    |                                                                                                                                                        |               |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|-------------|
| 10. Project Monitoring Programma (zee)-waterkwaliteit Sint Eustatius en Saba                                       | (Zee)waterwaterkwaliteit monitoring rond Sint-Eustatius; verbinding Sababank/Saba; bewaking van bronwater                                              | In uitvoering | STENAPA/WUR | 2023 - ?    |
| 11. Communicatie en bewustzijn NEPP                                                                                | Bewustzijn creëren door middel van onderwijs en training; werkgelegenheid creëren door investeringen in de natuur (implementatie van communicatieplan) | Gepland       | OLE         | 2023 - 2025 |
| 12. Het katalyseren van maatschappelijk draagvlak voor het opbouwen van een positieve toekomst voor mens en natuur | -                                                                                                                                                      | Gepland       | WUR         | 2024 - 2026 |



| <b>NMBP projecten Saba</b>                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |               |                              |                |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------------------|----------------|
| <b>Project</b>                                        | <b>Projectdoelstellingen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Status</b> | <b>Uitvoerings partij</b>    | <b>Periode</b> |
| 1. Koraalherstel                                      | Herstel koraalriffen; versterken van grazers; Verbeter de diversiteit van de riffen                                                                                                                                                                                                                        | In uitvoering | VHL/SCF                      | 2024-2028      |
| 2. Geitencontrole                                     | Verwijder alle vrij rondlopende geiten; Als volledige verwijdering niet mogelijk is, beheer dan de resterende geitenpopulatie; Identificatie- en registratiesysteem implementeren; slachthuis installatie                                                                                                  | In uitvoering | OLS                          | 2023-2024      |
| 3. Afvalwatervisie                                    | Inzicht geven in de afvalwatersituatie op Saba en de impact ervan op het milieu; Beschrijf mogelijke oplossingen voor afvalwaterbeheer; Kostenramingen maken voor verschillende afvalwateroplossingen                                                                                                      | In afronding  | Vitens Evides Internationa l | 2023-2024      |
| 4. Programma voor monitoring van de zeewaterkwaliteit | Stel de basiskwaliteitsniveaus van het (zee)water vast; Inzicht krijgen in schommelingen in de (zee)waterkwaliteit en mogelijke drukfactoren                                                                                                                                                               | Gepland       | IenW & RWS                   | 2024-2030      |
| 5. Afvalbeheer                                        | De impact van afval op het milieu verminderen; Verbeteren van de (financiële) duurzaamheid van de afvalverwerking; De afvalverbranding op Saba minimaliseren; Professionaliseer de afvalverwerking                                                                                                         | In uitvoering | OLS                          | 2023-2024      |
| 6. Ruimtelijke ontwikkeling                           | Creëer een ruimtelijk ontwikkelingsplan dat de bescherming van belangrijke landgebieden waarborgt en een toekomstbestendige ontwikkeling van het eiland mogelijk maakt.                                                                                                                                    | In uitvoering | OLS                          | 2024-2025      |
| 7. Herbebossing                                       | Het herstelproces en de uitbreiding van de beboste gebieden van het eiland stimuleren om de landgebonden druk van erosie en afvoer die de koraalriffen van Saba aantast te verminderen; vergroot de beschikbaarheid van lokaal voedsel; Faciliteer de verfraaiing van veel bezochte gebieden op het eiland | In uitvoering | OLS                          | 2022-2024      |
| 8. Hydroponics                                        | Vergroot de beschikbaarheid en toegankelijkheid van lokale verse producten; de verschuiving naar gezonde voeding sturen; de lokale economie diversifiëren                                                                                                                                                  | In uitvoering | OLS                          | 2022-2024      |
| 9. Voedselzekerheid en duurzame voedselproductie      | Versterken van duurzame landbouw- en veehouderijpraktijken, vergroten van initiatieven voor empowerment van de gemeenschap voor voedselzekerheid, diversifiëren van de economie; kosten van levensonderhoud verlagen                                                                                       | In uitvoering | OLS                          | 2023-2024      |
| 10. Educatie en bewustzijn                            | Vergroten van het lokale bewustzijn over natuurbewoud, duurzaamheid en zelfvoorziening; een lokale kennisbasis voor duurzame praktijken creëren.                                                                                                                                                           | In uitvoering | OLS                          | 2023-2025      |

## Bijlage V Analyse kader





## Bijlage VII Beleidsverplichtingen

Tabel 4. Voor natuur, milieu, visserij relevante beleidsverplichtingen vanuit de sinds 10-10-10 vernieuwde wetgeving. Voor de volledige teksten verwijzen wij naar de online gepubliceerde wetsbeschrijving.

| Beleidsverplichtingen voor natuur, milieu en visserij voor de BES-eilanden na 2010 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wet Grondslagen Natuurbeheer- en Bescherming BES (Wgnb BES)                        | <ul style="list-style-type: none"><li>Het verplicht de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van de Wet, tot het vijfjaarlijks opstellen van een natuurbeleidsplan Caribisch Nederland.<ul style="list-style-type: none"><li>Het natuurbeleidsplan moet gaan over doelen, aangegane internationale verplichtingen, prioriteiten en beschermingswaarden voor natuur, een lijst van nationale parken bevatten en behoeft afstemming met de eilandelijke ruimtelijke ontwikkelingsplannen.</li><li>Benoemt dat de Minister jaarlijks vóór 1 september verslag doet van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het natuurbeleidsplan aan de Staten-Generaal.</li><li>Verplicht de openbaar lichamen tot het ontwikkelen van een eilandelijk natuurplan dat afgestemd is op het nationaal beleidskader en met inachtneming van de internationale verplichtingen. Uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de Wet moet het natuurplan worden vastgesteld door het bestuurscollege, met goedkeuring van de eilandsraad. Mocht het bestuurscollege dit nalaten, dan zal de gezaghebber het natuurplan vaststellen.</li><li>Benoemt dat het bestuurscollege jaarlijks vóór 1 juni verslag doet van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het natuurplan aan de eilandsraad en onze Minister.</li></ul></li></ul> |
| Visserijwet BES                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>Geen verplichting benoemt voor het opstellen van nationaal en/of eilandelijk visserijbeleid.</li><li>Benoemt de instelling van de Visserijcommissie BES voor besluiten en advisering over taken en acties in Caribisch Nederland, zoals de verlening van visserijvergunningen. Het bevoegd gezag ligt op nationaal niveau</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Wet VROM BES                                                                       | <ul style="list-style-type: none"><li>Benoemt de vaststelling van een vijfjaarlijks nationaal milieubeleidsplan door de minister van IenW (in overeenstemming met de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), met daarin:<ul style="list-style-type: none"><li>Uitgangspunten, doelen en beoogde resultaten en prioriteiten</li><li>Beleid met betrekking tot het voorkomen en beperken van het ontstaan van afvalstoffen en het beheer van afvalstoffen, afvalwater.</li><li>Instructieregel om rekening te houden met natuurbeleidsplan, de natuurplannen en ontwikkelingsplannen.</li><li>Instructieregel dat het milieubeleidsplan geldt met ingang van een bij besluit van onze minister vast te stellen tijdstip.</li></ul></li><li>Benoemt het jaarlijks vaststellen van een milieuprogramma door de eilandsraad. Dit programma houdt rekening met het geldende milieubeleidsplan</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitieën werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.