



raad
landelijk
gebied

Onafhankelijk adviescollege voor het gehele beleidsveld van
het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Raad voor het Landelijk Gebied

Postbus 1331
3500 BH Utrecht
tel +31 (0) 30 230 78 70
fax +31 (0) 30 231 06 72
e-mail: raad.landelijk.gebied@minInv.nl
internet: www.rlg.nl

Koraalriffen in Nederland

Publicatie RLG 09/04, juni 2009

Advies over de ondersteuning van het natuurbeleid
op de BES-eilanden



De Raad voor het Landelijk Gebied adviseert de regering en de beide kamers van de Staten-Generaal op hoofdlijnen van beleid. De raad richt zich op strategische adviezen op de lange en middellange termijn en incidenteel op actuele zaken op korte termijn. Het werkterrein betreft het gehele beleidsveld van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aangeduid als 'landelijk gebied'.

Samenstelling van de raad

prof. mr. P.C.E. van Wijmen, voorzitter
drs. B.J.M. van Essen
ir. J.T.G.M. Koolen
J. Lamberts
prof. dr. M.J.A. Margadant-van Arcken
dr. M.C. van Schendelen
dr. ir. H.J. Silvis
F. Tielrooij
prof. dr. M.J.W. van Twist
drs. C.J.G.M. de Vet

Algemeen secretaris: drs. ing. H. van der Kooi

Samenstelling van de werkgroep

dr. M.C. (Marijke) van Schendelen
prof. mr. P.C.E. van Wijmen
dr. B.H. van Leeuwen, plv. secr. RLG

Raad voor het Landelijk Gebied

Postbus 1331
3500 BH Utrecht
telefoon: (030) 2307870
fax: (030) 2310672
e-mail: raad.landelijk.gebied@minInv.nl
website: www.rlg.nl

Publicatie RLG 09/04
juni 2009

Foto omslag

KINA - Reinhard Dirscherl

Engelse vertaling

Taalcentrum-VU

Vormgeving

Geerars Communicatie, Amersfoort

ISBN 978-90-77166-41-3
NUR 940

Council for the Rural Area

P.O. Box 1331
3500 BH Utrecht
The Netherlands
tel. +31 30 230 7870
fax +31 30 231 0672
www.rlg.nl



raad
landelijk
gebied

Koraalriffen in Nederland

Publicatie RLG 09/04, juni 2009

Advies over de ondersteuning van het natuurbeleid
op de BES-eilanden





Lipvissen, National Marine Park, Bonaire

Inhoud

Deel 1 Samenvatting	5
Deel 2 Advies	7
1 Inleiding	7
2 Meer verantwoordelijkheden	11
3 Verantwoordelijkheden waarmaken...	13
3.1 ... voor 2010...	14
3.2 ... en voor de langere termijn	16
4 Aanbevelingen	19
Bijlagen	
1 Totstandkoming van het advies	21
2 Overzicht publicaties	23
Deel 3 Coral reefs in the Netherlands	25



Bloeiende akkerranden, Zuid Limburg

Samenvatting deel 1

Met de toetreding van Bonaire, St Eustatius en Saba (de BES-eilanden) tot Nederland wordt de politieke verantwoordelijkheid van het kabinet ten aanzien van natuur veel groter. In oppervlakte zal de natuur in geringe mate toenemen maar de toename in kwaliteit is spectaculair. De Caribische koraalriffen en nevelwouden verschijnen naast duinen, heide en de akkerranden als belangrijk landschap van Nederland.

Bestuurlijk ligt een grote verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid bij het plaatselijk bestuur op de eilanden ('eilandelijke overheid') maar de eindverantwoordelijkheid voor het resultaat van het gevoerde beleid ligt bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De verantwoordelijkheid voor het proces om tot nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk te komen, ligt bij de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties. Met dit advies, uitgebracht op eigen initiatief, wil de raad suggesties aanreiken om de toenemende verantwoordelijkheden voor zowel de minister van Natuur als de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties politiek waar te maken.

Aanbevelingen voor de korte termijn

Voor de korte termijn zijn ambtelijke bestuursondersteuning, financiële middelen en kennis nodig om via overleg, stimulering, voorlichting en regelgeving het lokale natuurbeleid verder inhoud te geven. De inzet vanuit de rijksoverheid dient uiteraard vorm te krijgen in samenspraak met het plaatselijk bestuur. Intensieve politieke contacten in 2009 met het plaatselijk bestuur zijn dan ook nodig om de nieuwe relaties duurzaam vorm te gaan geven.

De raad meent dat op de eilanden bij elkaar minimaal vijf formatieplaatsen nodig zijn, evenals een ophoging van het huidig beschikbare budget. Bij hoge ambities van het plaatselijk bestuur en ambtelijk apparaat is meer capaciteit nodig. Voor het bepalen van de ambities is overleg tussen minister en het plaatselijk bestuur noodzakelijk.

Aanbevelingen voor de langere termijn

Voor de langere termijn adviseert de raad samenwerking tussen de vier entiteiten van het koninkrijk (Nederland, Curaçao, St. Maarten en Aruba) bijvoorbeeld in de vorm van een overeenkomst op het gebied van natuur en biodiversiteit. Een dergelijke samenwerking biedt mogelijkheden om de huidige verworvenheden van het natuurbeleid in het Caribisch gebied te blijven benutten.

Tevens adviseert de raad adviseert een tijdelijke Task Force BES-Natuur in te stellen om het natuurbeleid op de BES-eilanden, het overige Nederlandse natuurbeleid en het Europese natuurbeleid op elkaar te laten aansluiten. De bestaande instrumenten voor de uitvoering en financiering van het natuurbeleid zoals het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), de regeling Ontwikkeling en Beheer van Natuurkwaliteit (OBN) en het Programma Beheer dienen zich ook uit te gaan strekken tot de BES-eilanden. Dit vergt een inpassing die vanwege zorgvuldigheidseisen pas op de wat langere termijn kan plaatsvinden.

De raad adviseert in 2009 de systematiek van het natuurbeleid op de BES-eilanden te vergelijken met de systematiek in het Europese deel van Nederland om de mogelijkheden voor maximale inpassing van het BES-natuurbeleid in het bestaande Nederlandse en Europese instrumentarium te verkennen. In overleg met de eilandbesturen kan een 'special' van de Natuurbalans door het onafhankelijk Planbureau van de Leefomgeving in deze analyse voorzien. De in te stellen Task Force kan benodigde aanpassingen voorbereiden. Een dergelijke 'special' van de Natuurbalans kan, door de uitgangssituatie van de bestaande natuur te beschrijven, ook een rol vervullen bij de voorgenomen evaluatie van de Wet openbare lichamen BES, vijf jaar na toetreding tot het Nederlands staatsbestel.

Advies

deel 2

1. Inleiding

Met de toetreding van de BES-eilanden tot Nederland wordt de politieke verantwoordelijkheid van het kabinet ten aanzien van natuur veel groter. In oppervlakte zal de natuur in geringe mate toenemen maar de toename in kwaliteit is spectaculair. De Nederlandse biodiversiteit, tot nu toe ongeveer 40.000 soorten, zal met ongeveer 10.000 soorten toenemen waaronder 200 soorten die op wereldschaal uniek zijn voor de Nederlandse Antillen en meer dan 100 soorten die op de CITES lijst van bedreigde soorten staan. De Caribische koraalriffen en nevelwouden verschijnen naast duinen, heide en de akkerranden als belangrijk landschap van Nederland.

Bestuurlijk ligt een grote verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid bij het plaatselijk bestuur op de eilanden ('eilandelijke overheid') maar de eindverantwoordelijkheid voor het resultaat van het gevoerde beleid ligt bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De verantwoordelijkheid voor het proces om tot nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk te komen, ligt bij de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties.

De gevoeligheid van de bestuurlijke verhoudingen tussen Nederland en de Antillen, die ook de komende jaren zal blijven bestaan, vormt een sterk motief om het plaatselijk bestuur in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid waar te maken. Dat voorkomt de noodzaak tot een kritische dialoog of zelfs bestuurlijk ingrijpen vanuit de Nederlandse centrale overheid hetgeen de bestuurlijke relaties geen goed zou doen. De invulling van de nieuwe staatkundige verhoudingen is daarmee essentieel om problemen in de toekomst te vermijden.

Met dit op eigen initiatief uitgebracht advies wil de raad suggesties aanreiken om de toenemende verantwoordelijkheden voor zowel de minister van Natuur als de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties politiek waar te maken.

In de eerste plaats gaat het om creëren van mogelijkheden voor het plaatselijk bestuur om een goed natuurbeleid te kunnen voeren. Dat vraagt maatwerk omdat de huidige systematiek van het natuurbeleid, waarin een belangrijke verantwoordelijkheid bij provincies ligt, niet aansluit bij de unieke bestuurlijke situatie die ontstaat met de BES-eilanden als bijzondere gemeenten (openbaar lichaam) binnen Nederland. De rijksoverheid draagt in zijn relatie tot deze bijzondere gemeenten voor wat betreft het natuurbeleid meer verantwoordelijkheden dan ten opzichte van reguliere

gemeenten. De rijksoverheid dient de eilandbesturen in staat te stellen de natuurwaarden goed te kunnen beheren vanuit hun verantwoordelijkheid voor het natuurlijk erfgoed en ook vanwege de economisch-toeristische betekenis van die natuur.

In de tweede plaats zijn fundamentele noden om het plaatselijk bestuur in staat te stellen in de toekomst het natuurbeleid verder te ontwikkelen. In beleidsvelden zoals onderwijs, volksgezondheid, sociale voorzieningen, veiligheid en milieu zijn stappen gezet om het welzijn van de bevolking te versterken. Ook voor de natuur ter plekke is versterking wenselijk. De raad meent dat het bestuurlijk uitgangspunt om het niveau van de voorzieningen in principe af te stemmen op het niveau van Curaçao teneinde in de regio geen grote verschillen te creëren, voor het beleidsveld natuur niet noodzakelijk en formeel ook niet handhaafbaar is. Bij de afspraken met andere landen waarin de eilanden en Nederland hun verantwoordelijkheden voor natuur hebben vastgelegd, wordt als niveau van de voorzieningen genomen hetgeen nodig is om de aanwezige natuur in stand te houden en te ontwikkelen, bijvoorbeeld bij het Biodiversiteitsverdrag en de Cartagena Conventie met het tweede Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten (SPAW-protocol). Dat betekent dat het niveau van de voorzieningen voor natuur in andere gebieden niet als referentie kan dienen voor de vraag of voldoende inzet wordt gepleegd om de verantwoordelijkheden op de BES-eilanden waar te maken.

De raad adviseert de minister en de staatssecretaris tijdens het proces van staatsrechtelijke hervorming de eilanden al direct een startpositie te verschaffen die het plaatselijk bestuur in staat stelt het lokale natuurbeleid op het stuk van formulering, naleving en handhaving adequaat in te passen en in de toekomst verder te ontwikkelen. Tevens zijn in de loop van de volgende jaren stappen nodig om de bestaande nationale beleidsinstrumenten waaronder subsidieregelingen en nationale evaluaties zoals de Natuurbalans van het onafhankelijk Planbureau van de Leefomgeving, beschikbaar te stellen aan de eilanden.

Ontwikkelingen in andere beleidsvelden

Op meerdere beleidsterreinen vindt intensivering plaats. Zo werd in 2008 besloten tot een pakket van beleidsactiviteiten van kracht op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid, sociale zaken, verkeer en waterstaat.

- Verbeteringen in het onderwijs hebben betrekking op huisvesting, personeel, onderwijsmaterialen en gebruikte methoden. Voor 2009 en 2010 is 8 miljoen euro extra beschikbaar.
- Op het gebied van Volksgezondheid en Jeugd komt onder meer een lange termijn zorg- en huisvestingsplan voor de gezondheidszorg. Voor de jaren 2009 en 2010 is 6 miljoen euro beschikbaar voor urgente problemen in de gezondheidszorg.
- Op ieder eiland komt een Centrum voor Jeugd en Gezin.
- Op het gebied van veiligheid worden de bestaande samenwerkingsrelaties met Nederlandse politie- en brandweerorganisaties voortgezet. Middelen komen beschikbaar voor nieuwbouw/verbetering van de politiehuisvesting op Saba. Voor andere verbeteringen wordt 6 miljoen beschikbaar gesteld.
- Er komt een regeling voor de bijstand (onderstand) die aansluit bij de systematiek van de regeling voor de bijstand in Nederland. Een in Nederland aanvaardbaar voorzieningsniveau is uitgangspunt.
- Op het gebied van Verkeer en Waterstaat komt samenwerking in de ontwikkeling van de luchthavens van de drie eilanden. De meteorologische dienstverlening door de Meteorologische dienst Nederlandse Antillen en Aruba komt onder toezicht van het KNMI. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat organiseert onder meer het toezicht op veiligheid en milieu.

bron: Besluitenlijsten BES bestuurlijke overleg van 18 juni 2008 en van 20 november 2008



Saba

2. Meer verantwoordelijkheden

De biodiversiteit en de maatschappelijke betekenis van de biodiversiteit op de BES-eilanden zijn groot, zoals blijkt uit onder meer het Nature & Environment Policy Plan Netherlands Antilles, 2004-2007. Het Caribisch gebied is één van de gebieden met de hoogste biodiversiteit op wereldschaal, op het land en in het water. Ongeveer 200 soorten zijn op wereldschaal uniek en meer dan 100 soorten staan op de CITES lijst van bedreigde soorten. De zuidelijke wateren in het Caribisch gebied die ondermeer Bonaire omsluiten hebben de op één na hoogste biodiversiteit in het Atlantic Basin. De Sababank is het op twee na grootste atol ter wereld en groter dan de BES-eilanden bij elkaar.

Koraalriffen bijvoorbeeld zijn van essentieel belang voor de Antillen, niet alleen voor de visserij of als barrière tegen de (stijgende) zee maar ook voor biodiversiteit en toerisme. De economisch-toeristische betekenis van natuur is heel groot. Op de eilanden is dan ook expliciet gekozen voor een economische ontwikkeling gebaseerd op een duurzame vorm van (eco)toerisme.

Naar verwachting worden de opgaven waarvoor de eilanden komen te staan snel groter en complexer waar het gaat om de biodiversiteit en de maatschappelijke betekenis daarvan. De opgaven variëren van omgaan met een vergrote dynamiek op de lokale grondmarkten tot het omgaan met de gevolgen van klimaatverandering. De problematiek van maatschappelijk verantwoord omgaan met natuur, zowel op het land als in de zee, is in essentie niet anders of kleiner dan in het Europese deel van Nederland: de complexiteit in de afwegingen tussen people, planet en profit zijn universeel.

Bestaande verantwoordelijkheden zijn verwoord in afspraken met andere landen: het Biodiversiteitsverdrag, de Bonn conventie, het CITES verdrag, verdrag van Ramsar, het verdrag tot regeling van de walvisvangst, het verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caribische gebied (Cartagena Conventie met het tweede Protocol SPAW) en het Zeeschildpaddenverdrag (IAC). Daarin zijn ook de opgaven verwoord voor de BES-eilanden.



Saba

3. Verantwoordelijkheden warmaken...

Ambtelijke bestuursondersteuning, financiële middelen en kennis zijn nodig om via overleg, stimulering, voorlichting en regelgeving het lokale natuurbeleid verder inhoud te geven. De internationale betekenis van de aanwezige natuur en biodiversiteit, de daarmee samenhangende plaatselijk en nationale verantwoordelijkheid en de kansen en de bedreigingen ten aanzien van natuur bepalen de benodigde inzet. De capaciteit in andere gebieden kan niet, zoals nu bestuurlijk uitgangspunt is, als referentie dienen voor de vraag of voldoende inzet wordt gepleegd om de verantwoordelijkheden waar te maken.

De inzet vanuit de rijksoverheid dient uiteraard vorm te krijgen in samenwerking met het plaatselijk bestuur. Intensieve politieke contacten in 2009 met het plaatselijk bestuur zijn dan ook nodig om de relatie duurzaam vorm te gaan geven.

De ervaring leert dat tijdens veranderingsprocessen een groot risico bestaat dat goed functionerende voorzieningen verloren gaan waarna, vaak pas nadat problemen groter en urgent geworden zijn, de voorzieningen tegen dan hogere maatschappelijke kosten weer worden opgebouwd. In mensen opgebouwde kennis en ervaring gaan dan verloren. Met de waardevolle natuur en biodiversiteit van de eilanden mag Nederland dit risico niet lopen. En ook niet met de deskundigheid die ter plekke aanwezig is. Zo is Bonaire National Marine Park door het International Coral Reef Initiative erkend als één van de best beheerde mariene parken ter wereld en fungeert als internationaal demonstratievoorbeeld.

Doortastende besluitvorming en uitvoering van deze besluiten door het kabinet en betrokkenheid van de Staten Generaal acht de raad van groot belang. Ook de verantwoordelijkheid van de Staten Generaal is toegewezen door de toetreding van BES-eilanden als bijzondere gemeente. De raad adviseert dan ook de Tweede Kamer voor 2010 te informeren over de benodigde acties en met regelmaat de voortgang te bespreken om de aandacht voor de eilanden bij kabinet en Staten Generaal ook de komende jaren vast te houden.

Bijzondere gemeente	Bewoners	Oppervlak eiland	Landoppervlak natuurgebied	Zeeoppervlak natuurgebied
Bonaire	11.500 inwoners	288 km ² (twee keer Texel)	13.500 ha 17% + Klein Bonaire	2700 ha
Sint Eustatius	2.700 inwoners	21 km ² (helft Vlieland)	540 ha (26%)	4700 ha
Saba	1.500 inwoners	13 km ² (een derde Schiermonnikoog)	35 ha (3%)	820 ha

3.1 ... VOOR 2010...

Afstemming van capaciteit op opgaven natuurbeleid

De huidige ambtelijk normatieve en de budgettaire capaciteit voor natuur en biodiversiteit op de Nederlandse Antillen zal worden toebedeeld aan Curaçao, St. Maarten en de BES-eilanden. Voor de BES-eilanden zou de capaciteit voor natuur daarbij naar schatting op 1,5 fte en € 300.000 uitkomen. De opsplitsing van deze capaciteit leidt tot te kleine werkeenheden per gebiedsdeel waaronder de BES-eilanden.

De ambtelijke capaciteit op de BES-eilanden dient afgestemd te worden op de opgave voor het lokale natuurbeleid. Deze capaciteit kan niet aan de hand van bijvoorbeeld een benchmark met gemeenten in Nederland plaatsvinden omdat, in tegenstelling tot de bijzondere gemeenten, de reguliere gemeenten van provincies en van elkaar vele vormen van ondersteuning krijgen. De raad hanteert een aantal uitgangspunten om tot een schatting van de benodigde capaciteit te komen (naar Berenschot):

1. intensiteit van de vraagstukken;
2. complexiteit van de vraagstukken;
3. grotere belasting door het uitvoeren van provincie-achtige taken;
4. ambities van bestuur en ambtelijk apparaat;
5. zuinigheid van bestuur en ambtelijk apparaat;
6. minimale capaciteit om in eilandsituaties te kunnen functioneren.

Op grond hiervan concludeert de raad dat:

1. op elk eiland ambtelijke bestuursondersteuning aanwezig moet zijn;
2. voor de eilanden als geheel capaciteit beschikbaar moet zijn om de ambtelijke bestuursondersteuning te voeden met kennis;
3. voor de eilanden als geheel capaciteit beschikbaar moet zijn om de eilanden te vertegenwoordigen in nationale, regionale en internationale gremia.

De raad meent dat op de eilanden bij elkaar minimaal vijf formatieplaatsen nodig zijn. Bij hoge ambities van bestuur en ambtelijk apparaat is meer capaciteit nodig. Voor het bepalen van de ambities is overleg tussen minister en het plaatselijk bestuur noodzakelijk.

Voor de budgettaire capaciteit hanteert de raad vergelijkbare uitgangspunten. Ook hier spelen de minimale vereisten volgend uit de bestaande (inter)nationale verantwoordelijkheden en verplichtingen, alsmede de ambities van het plaatselijk bestuur en ook van plaatselijke maatschappelijke organisaties een belangrijke rol. Nu reguliere instrumenten van het natuurbeleid zoals Programma Beheer in eerste instantie nog niet ingezet kunnen worden, dient op basis van de geformuleerde ambities de omvang van de benodigde middelen in overleg tussen rijksoverheid en eilanden bepaald te worden. Daarbij vormen ook private financiële bronnen en mogelijkheden van pps-constructies een belangrijke overweging voor de inzet van overheidsgeld. In de begroting van het ministerie van LNV is momenteel € 1,3 miljoen euro beschikbaar waarvan € 1 miljoen is gereserveerd voor dierenwelzijn. De raad acht ophoging van dit budget onontkoombaar.

Mogelijkheden voor onderzoek bieden

Onderzoek is wezenlijk voor een goed natuurbeleid, zowel voor bijvoorbeeld het formuleren van beleid, het voeren van beheer als voor effectbeoordelingen en toetsingen aan conventies, zoals Ramsar. Eventuele opsplitsing van de huidige onderzoeksfaciliteiten met name Carmabi over de eilanden zou tot (te) kleine eenheden leiden. Onderzoek vindt plaats bij onder meer Carmabi, Dutch Caribbean Nature Alliance (DCNA) en enkele buitenlandse en Nederlandse partijen als Conservation International, universitaire instellingen, Birdlife International, Zoologisch Museum Amsterdam (ZMA) en Naturalis. Optimale inzet van bestaande capaciteit is te bereiken door de BES-eilanden in staat te stellen onderzoek 'in te kopen' bij de bestaande onderzoeksinstituten.

Extra taken voor het ministerie

Het ministerie van LNV krijgt met de bijzondere gemeenten extra uitvoeringstaken. Zo zal de nationale inbreng in internationale fora zoals het Brusselse circuit, verbreed moeten worden met Caribische elementen. Ook zal de uitvoering van het SPAW-protocol van het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caribisch gebied een inbreng vragen van de nationale overheid, al dan niet gedelegeerd naar de eilanden. Dit vergt formatie en extra inspanningen op het gebied van kennisuitwisseling en coördinatie tussen de vier entiteiten binnen het Koninkrijk (Nederland, Curaçao, St. Maarten en Aruba).

Inspanningen zichtbaar houden

De raad acht een soepele, transparante en toetsbare overgang naar de nieuwe situatie urgent om te voorkomen dat de natuurbelangen van de ver buiten Den Haag liggende Bes-eilanden ongemerkt verdwijnen in allerlei politiek budgettaire afwegingen. De raad adviseert daarom de voorgenomen inspanningen voor de BES-eilanden expliciet in de begrotingen van de ministeries van BZK en LNV voor 2010 op te nemen.

3.2 ... en voor de langere termijn

Samenwerking tussen de vier entiteiten

De uitdagingen waarvoor de BES-eilanden staan, tonen veel gelijkenis met die van Curaçao, St. Maarten en Aruba (waaronder de ecologie en het eilandkarakter). Het vasthouden in enigerlei vorm van de verworvenheden die voortkomen uit de samenwerking zoals die nu plaatsvindt (bijvoorbeeld bij de invulling van internationale verdragrechtelijke verplichtingen) en van elkaar blijven leren kan de uitvoering van het natuurbeleid sterk ondersteunen. Een mogelijke vorm is een samenwerkingsovereenkomst op het gebied van natuur en biodiversiteit tussen de vier entiteiten die het Koninkrijk vormen en waarin de partijen wederzijds verplichtingen kunnen aangaan. De raad adviseert de mogelijkheden daarvoor te verkennen.

Natuur bij evaluatie Wet openbare lichamen BES betrekken

De Wet openbare lichamen BES zal vijf jaar na de toetreding van de BES-eilanden tot het Nederlands staatsbestel geëvalueerd worden. De raad adviseert daarbij ook te evalueren in hoeverre de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de natuur op de BES-eilanden is waargemaakt. Via expliciete streefdoelen en jaarlijkse tussenevaluaties dient de voortgang gemonitord te worden.

Natuurbeleid eilanden, land en Europa op elkaar aansluiten

De raad adviseert een tijdelijke Task Force BES-Natuur in te stellen om het natuurbeleid op de BES-eilanden, het overige Nederlandse natuurbeleid en het Europese natuurbeleid op elkaar te laten aansluiten. Een Task Force kan de aansluiting zolang als nodig is duidelijk agenderen en kan fungeren als 'gezicht' voor deze thematiek. De Task Force kan worden gevormd uit eilandbesturen, de ministeries van LNV, BZK, maatschappelijke organisaties op de BES-eilanden en in Nederland. De raad hecht daarbij sterk aan betrokkenheid van maatschappelijke organisaties vanwege hun grote belang voor het natuurbeleid. De huidige technieken op het gebied van ICT en video conferencing maken dergelijke samenwerkingsverbanden ook in praktische zin goed uitvoerbaar.

Bestaande nationale instrumenten aanpassen

De bestaande instrumenten voor de uitvoering en financiering van het natuurbeleid zoals het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), de regeling Ontwikkeling en Beheer van Natuurkwaliteit (OBN) en het Programma Beheer dienen zich ook uit te gaan strekken tot de BES-eilanden. Dit vergt een inpassing die vanwege zorgvuldigheidseisen pas op de wat langere termijn kan plaatsvinden. Een aanpassing is ook nodig voor beleidsondersteunende instrumenten zoals onderzoek, monitoring, beleidsevaluaties en het wetenschappelijke bureau van de Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora (CITES). Natuur- en milieueducatie en het stimuleren van vrijwilligerswerk is belangrijk om de verdere ontwikkeling van het natuurbeleid op de eilanden goed te verankeren.

Afhankelijk van de beleidscyclus van deze instrumenten kunnen de belangen van de BES-eilanden opgenomen worden binnen reguliere herzieningen van beleid dan wel tot supplementair beleid aanleiding geven. De raad adviseert in 2009 de systematiek van het natuurbeleid op de BES-eilanden te vergelijken met de systematiek in het Europese deel van Nederland om de mogelijkheden voor maximale inpassing van het BES-natuurbeleid in het bestaande Nederlandse en Europese instrumentarium te verkennen. De raad adviseert daarbij per instrument na te gaan welke aanpassingen op welk moment noodzakelijk zijn en dit te vertalen in toetsbare streefdoelen voor de implementatie. Daarmee wordt invulling gegevens aan de Slotverklaring van oktober 2006 dat van geval tot geval zal worden gezien of het (op beleidsmatige of juridische gronden) noodzakelijk of gewenst is om bepaalde bestaande eilandregelgeving te vervangen door nationale regelgeving.

In overleg met de eilandbesturen kan een 'special' van de Natuurbalans door het onafhankelijk Planbureau van de Leefomgeving in deze analyse voorzien. De in te stellen Task Force kan benodigde aanpassingen voorbereiden. Een dergelijke 'special' van de Natuurbalans kan, door de uitgangssituatie van de bestaande natuur te beschrijven, ook een rol vervullen bij de voorgenomen evaluatie van de Wet openbare lichamen BES vijf jaar na toetreding tot het Nederlands staatsbestel.



Gewone Dopheide, Nationaal Park Duinen, Texel

4. Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de korte termijn

1. Leg in 2009 intensieve politieke contacten met de eilanden om een duurzame relatie tot stand te brengen.
2. Verschaf het plaatselijk bestuur een startpositie om het lokale natuurbeleid adequaat te ontwikkelen. Geef de inzet vanuit de rijksoverheid vorm in nauwe samenspraak met het plaatselijk bestuur.
3. Stel voor de eilanden gezamenlijk minimaal vijf formatieplaatsen beschikbaar. Indien in overleg tot hoge bestuurlijke ambities wordt gekomen, is meer capaciteit nodig.
4. Stel op rijksniveau formatie beschikbaar voor de verbrede nationale inbreng in internationale fora als gevolg van de verantwoordelijkheden in het Caribische gebied.
5. Bepaal op basis van de actuele situatie en de concrete ambities - in overleg tussen rijksoverheid en eilanden te formuleren - de omvang van de benodigde middelen, vooruitlopend op eventuele toepassing van bestaande instrumenten zoals Programma Beheer.
6. Neem de inspanningen voor de BES-eilanden expliciet op in de begrotingen van de ministeries van BZK en LNV om de inspanningen zichtbaar te houden.

Aanbevelingen voor de langere termijn

7. Verken de mogelijkheden van een samenwerkingsovereenkomst tussen de vier entiteiten van het Koninkrijk (Nederland, Curaçao, St. Maarten en Aruba) om waar mogelijk samen op te trekken en van elkaar te leren.
8. Ga bij de voorgenomen evaluatie van de Wet openbare lichamen BES ook na in hoeverre de verantwoordelijkheid voor (de beleidsontwikkeling met betrekking tot) natuurbehoud en -ontwikkeling op de BES-eilanden is waargemaakt. Monitor de voortgang via expliciete streefdoelen en jaarlijkse tussenevaluaties.
9. Stel een tijdelijke Task Force BES-Natuur in om het natuurbeleid op de BES-eilanden, het overige Nederlandse en het Europese natuurbeleid op elkaar te laten aansluiten. Vorm de Task Force uit eilandbesturen, de ministeries van LNV, BZK, maatschappelijke organisaties op de BES-eilanden en in Nederland.
10. Verbreed de werkingssfeer van de bestaande nationale instrumenten voor de uitvoering en financiering van het natuurbeleid uit tot de BES-eilanden zoals bijvoorbeeld het ILG, OBN, Programma Beheer en ook onderzoek, monitoring, beleidsevaluaties en het wetenschappelijke bureau van CITES. Stel de BES-eilanden in staat onderzoeks-

capaciteit in te huren bij bestaande onderzoeksinstituten. Versterk de natuur- en milieueducatie om de verdere ontwikkeling van het natuurbeleid op de eilanden goed te verankeren.

11. Analyseer reeds in 2009 de mogelijkheden voor maximale inpassing van het BES-natuurbeleid in het bestaande Nederlandse en Europese instrumentarium. In overleg met de eilandbesturen kan een special van de Natuurbalans door het onafhankelijk Planbureau van de Leefomgeving in de benodigde analyse voorzien. Zet een tijdspad tot 2014 uit voor eventuele implementatie van de uitkomsten.

Bron: Bert Denneman



Soldier Crab, St Eustatius

Bijlage 1

Totstandkoming van het advies

Dit advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit prof. mr. P.C.E. van Wijmen (voorzitter RLG) en prof. dr. M.J.A. Margadant (lid RLG) ondersteund door dr. B.H. van Leeuwen (plv. secr. RLG).

Bij de voorbereiding is gesproken met de departementen van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Department of Environment & Nature van de Nederlandse Antillen, IUCN Nederlands Comité (IUCN NL) en Vogelbescherming (als vertegenwoordiger van de Dutch Caribbean Nature Alliance DCNA).



Duinen, Noord-Holland

Bijlage 2

Overzicht publicaties 2008-2009

2009	
RLG 09/04	Koraalriffen in Nederland Advies over de ondersteuning van het natuurbeleid op de BES-eilanden (juni 2009)
RLG 09/03	Jaarverslag 2008 Werkprogramma 2009 (juni 2009)
RLG 09/02	Boeren met een Groen Hart Advies over de toekomst voor de landbouw in het Groene Hart (april 2009)
RLG 09/01	Kleur bekennen Advies over de noodzaak van culturele diversiteit voor het groene onderwijs en de groene arbeidsmarkt (februari 2009)
2008	
RLG 08/11	Gebiedsontwikkeling: het investeren waard Advies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling (november 2008)
RLG 08/10	Ondernemend in groen Advies over private betrokkenheid bij het realiseren van groene ambities (september 2008)
RLG 08/09	Jaarverslag 2007 Werkprogramma 2008 (juni 2008)
RLG 08/08	Groen opgroeien! Advies voor meer samenhang in groen jeugdbeleid (juni 2008)
RLG 08/07	Energie van eigen bodem Advies over regionale kansen voor biomassa (juni 2008)
RLG 08/06	Rond de tafel Advies voor en over voedselkwaliteit (mei 2008)
RLG 08/05	Verbinden & verknopen Advies over integrale langetermijnvisie Randstad 2040 (maart 2008)
RLG 08/04	Kaders zo helder als water Advies over de rijksrol bij de zoetwatervoorziening voor de landbouw in de verziltende Delta (maart 2008)
RLG 08/03	Het megabedrijf gewogen Advies over megabedrijven in de intensieve veehouderij (februari 2008)
RLG 08/02	Globalisation, Land use change and the common agricultural policy Activity report 2007 (february 2008)
RLG 08/01	De mythologie van onteigening Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (januari 2008)

Bron: KINA - Angelika Honsbeek



Roojeskoraal, National Marine Park, Bonaire

Coral reefs in the Netherlands

Publication RLG 09/04, June 2009

An advice on the support of nature policy
on the BES islands

Contents

Executive summary	27
1 Introduction	28
2 Responsibilities	29
3 Honour responsibilities...	32
3.1 ... for 2010...	33
3.2 ... and for longer term	35
4 Recommendations	37
Appendices	
1 Preparation of the report	39
2 Literature	39

Executive summary

The accession of Bonaire, St Eustatius and Saba (the BES islands) to the Netherlands has considerably increased the government's political responsibility for nature conservation. The islands may not have added greatly to the nature area of the Netherlands, but they represent a major addition in terms of ecological quality. The major features of the Dutch landscape now include not only dunes, heaths and field margins, but also Caribbean coral reefs and cloud forests.

Administratively speaking, much of the responsibility for nature policy lies with the islands' local authorities ('island governments'). However, ultimate responsibility for the outcome of the policies pursued lies with the Minister of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV). Responsibility for the process of developing new political relationships within the Kingdom lies with the State Secretary for the Interior and Kingdom Relations. In this report, which the Council has prepared on its own initiative, the Council proposes various ways in which the Nature Minister and the State Secretary for Kingdom Relations can fulfil their extended political responsibilities.

Recommendations for the short term

In the short term, civil service support, financial resources and knowledge are needed in order to support local nature policy through consultation, funding, information dissemination and regulation. Naturally, national government activities should be planned in consultation with the local government. Intensive political contact with the local government will therefore be required in 2009 in order to put the relationships on a sound and sustainable footing.

The Council believes that a minimum of five full-time posts are required on the islands collectively, plus increased budgetary funding. If the local government and the civil service wish to realise any more ambitious goals, greater capacity will be required. The nature conservation ambitions for the BES islands should be defined through consultation between the minister and the local government.

Recommendations for the longer term

For the longer term, the Council recommends cooperation amongst the four entities of the Kingdom (Nederland, Curaçao, St. Maarten en Aruba), in the form of, for example, an agreement on nature conservation and biodiversity. Such cooperation would serve as a vehicle for the consolidation of what has already been achieved by nature policy in the Caribbean.

The Council also recommends the establishment of a temporary BES Nature Taskforce with a view to aligning nature policy for the BES islands, other Dutch nature policy and European nature policy. The scope of the

existing mechanisms for implementing and funding nature policy, such as the Rural Areas Investment Budget (Dutch initials: ILG), the Programme for the Conservation and Development of Nature Quality (OBN) and the Management Programme, should be broadened to include the BES islands. In view of the need for due care, this will require a somewhat longer-term integration strategy.

The Council proposes that, in 2009, the nature policy system for the BES islands should be compared with that for the European part of the Netherlands, with a view to determining the scope for integrating BES nature policy with the existing Dutch and European arrangements. In consultation with the island governments, the independent Netherlands Environmental Assessment Agency could accordingly be asked to perform a special Nature Balance analysis. The proposed Taskforce could prepare the way for the necessary adaptations. Definition of the ecological baseline situation by means of a special Nature Balance analysis would also be useful in the context of the proposed evaluation of the BES Public Entities Act five years after accession.

1. Introduction

The accession of the BES islands to the Netherlands has considerably increased the government's political responsibility for nature conservation. The islands may not have added greatly to the nature area of the Netherlands, but they represent a major addition in terms of ecological quality. Roughly ten thousand species have been added to the forty thousand or so that previously accounted for the biodiversity of the Netherlands. Of the new species, about two hundred are not found anywhere in the world besides the Netherlands Antilles and more than one hundred are included on the CITES endangered list. The major features of the Dutch landscape now include not only dunes, heaths and field margins, but also Caribbean coral reefs and cloud forests.

Administratively speaking, much of the responsibility for nature policy lies with the islands' local authorities ('island governments'). However, ultimate responsibility for the outcome of the policies pursued lies with the Minister of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV). Responsibility for the process of developing new political relationships within the Kingdom lies with the State Secretary for the Interior and Kingdom Relations.

Governmental relations between the Netherlands and the Antilles have long been and are likely to remain delicate. Consequently, there is every reason to empower the local government to fulfil its responsibility for nature conservation. Such a strategy prevents the need for critical dialogue between governments, or possibly even central government intervention, which would inevitably strain relations. Thus, the development of new political relations is vital if problems are to be avoided in the future.

In this report, which the Council has prepared on its own initiative, the Council proposes various ways in which the Nature Minister and the State Secretary for Kingdom Relations can discharge their increased responsibilities.

First, the conditions should be created in which the local government can pursue a good nature policy. A tailor-made solution will be required, because in the existing nature policy system considerable responsibility lies with the provinces, whereas the BES islands are not part of any province, but have the unique administrative status of special municipalities (public bodies) within the Netherlands. The national government carries greater responsibility for the nature policy pursued in these special municipalities than for the policy pursued in 'ordinary' municipalities. The national government has to enable the island governments to manage the natural heritage of the area effectively, not only because the island governments are responsible for that heritage, but also because it is of great importance to the tourism industry and thus to the local economy.

Second, the foundations should be laid to enable the local government to continue developing nature policy in the future. In policy domains such as education, public health, social provision, security and the environment, steps have been taken to enhance public welfare. Similar action is desirable in the nature policy domain. The Council believes that the principle adopted by the government – namely that levels of provision should be aligned with those in Curaçao, so as to avoid creating any major inequalities within the region – is neither necessary within the nature policy domain nor formally sustainable. The levels of provision that the islands and the Netherlands have committed themselves to in the context of international agreements – such as the Biodiversity Treaty and the Cartagena Convention, including the second Protocol Concerning Specially Protected Areas and Wildlife (SPA Protocol) – are those that are necessary for the conservation and development of the existing natural heritage. Consequently, the levels of provision made for nature in other areas cannot serve as a yardstick for determining whether enough is being done on the BES islands.

The Council advises the Minister and the State Secretary to ensure that, in the context of the constitutional reform process, a starting position is created for the islands, which enables the local government to properly integrate the formulation, implementation and enforcement of local nature policy and to continue developing such policy in the future. Furthermore, in the years ahead, action will be required to allow the islands access to existing national policy mechanisms, such as funding schemes and national evaluations systems such as the Nature Balance system operated by the independent Netherlands Environmental Assessment Agency.

Developments in other policy domains

Intensification is in progress in several policy domains. In 2008, for example, a package of policy initiatives was introduced in the domains of education, health care, security, social provision, transport and water management.

- In education, improvements are being made in areas such as accommodation, staffing and the materials and methods used. An additional eight million euros has been made available for 2009 and 2010.
- In the field of public health and young people, a long-term care and accommodation plan has been adopted. For the years 2009 and 2010, six million euros has been made available for urgent problems in the health care sector.
- Each of the islands is to have its own Centre for Young People and Families.
- In the field of security, cooperation with the Dutch police and fire services will continue. Resources will be provided for building new police premises on Saba and improving the existing buildings. For other improvements, an extra six million has been allocated.
- A social security system is being developed, which will align the system on the BES islands with that elsewhere in the Netherlands. The point of departure is a level of provision that would be considered acceptable in the Netherlands.
- Where transport and water management are concerned, there will be cooperation on the development of the three islands' airports. The Meteorological Service of the Netherlands Antilles and Aruba will be brought under the umbrella of the Royal Dutch Meteorological Institute. The Ministry of Transport and Water Management will be responsible for organising security and environmental supervision.

Source: Decision list from the BES governmental consultation meetings held on 18 June 2008 and 20 November 2008

2. Extra responsibilities

Both biodiversity on the BES islands and the social significance of that biodiversity are considerable, according to the Nature & Environment Policy Plan Netherlands Antilles, 2004-2007 and other sources. Aquatic and terrestrial biodiversity in the Caribbean are unusually high by global standards. Roughly two hundred of the region's species are not found anywhere else in the world and more than one hundred are included on the CITES endangered list. The waters of the southern Caribbean (where Bonaire lies) form the second most biodiverse aquatic habitat in the Atlantic Basin. The Saba Bank is the world's third largest atoll and larger than the BES islands combined.

Coral reefs, for example, are vital to the Antilles, not only as fishing grounds and barriers against the (rising) sea, but also as centres of biodiversity and as tourist attractions. Nature is of enormous economic-touristic significance; indeed, sustainable (eco)tourism has been identified as the primary focus for the economical development of the islands.

It is expected that the challenges facing the islands in connection with biodiversity and its social significance will quickly become greater and more complex. The challenges in question vary from adjusting to the greater dynamism of the local property markets to coping with the consequences of climate change. The difficulties of managing marine and terrestrial ecosystems in a socially responsible manner are essentially similar – in their nature and extent – to those associated with the European part of the Netherlands; balancing *people*, *planet* and *profit* is a complex business in any part of the world.

Commitments already exist in the context of various international agreements, such as the Biodiversity Treaty, the Bonn Convention, the CITES Treaty, the Treaty of Ramsar, the International Convention for the Regulation of Whaling, the Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region (Cartagena Convention), including the second SPAW Protocol, and the IAC convention on turtles. These agreements also set out the responsibilities of the BES islands.

3. Honour responsibilities...

Civil service support, financial resources and knowledge are needed in order to support local nature policy through consultation, funding, information dissemination and regulation. The level of intervention needed has to reflect the international significance of the BES islands' nature and biodiversity, the associated local and national commitments and the opportunities and threats that exist in the field of nature. The approach that the capacity deployed in other places serves as a yardstick for determining whether enough is being done on the BES islands, is not appropriate for the nature policy domain.

Naturally, national government activities should be planned in consultation with the local government. Intensive political contact with the local government will therefore be required in 2009 in order to put the relationships on a sound and sustainable footing.

History teaches us that when change is in progress, there is a serious risk that functional provisions disintegrate, making it necessary to make new provisions – often at greater social cost – later on, frequently after the associated problems have become greater and more urgent. This results in the loss of the knowledge and experience that people have acquired. The Netherlands must not allow the valuable natural heritage and biodiversity of the islands – or, indeed, local expertise – to be put at risk in this way. The Bonaire National Marine Park, for instance, is recognised by the International Coral Reef Initiative as one of the best-managed marine parks in the world, often being held up as an international example.

Dynamic decision-making and action by the government and the involvement of parliament are considered to be very important by the Council. In this context, it is worth pointing out that parliament's responsibility has also been increased by the accession of the BES islands as special municipalities. The Council accordingly recommends that, before 2010, a report be made to the lower house of parliament, setting out the action to be taken. Thereafter, regular progress updates should be provided in order to ensure that the government and parliament continue to focus attention on the islands in the years ahead.

Special municipality	Population	Total area	Area of terrestrial conservation zone	Area of marine conservation zone
Bonaire	11.500	288 km ² (twice the size of Texel)	13.500 ha 17% + Klein Bonaire	2700 ha
St. Eustatius	2.700	21 km ² (half the size of Vlieland)	540 ha (26%)	4700 ha
Saba	1.500	13 km ² (a third of the size of Schiermonnikoog)	35 ha (3%)	820 ha

3.1 ... for 2010 ...

Capacity levels should match the nature policy challenges

The civil service personnel capacity and budgetary capacity allocated to nature and biodiversity matters on the Netherlands Antilles will be divided to Curaçao, St. Maarten and the BES islands. On this basis, the capacity for the BES islands is expected to work out at 1.5 FTEs and € 300,000. The division of this capacity is liable to lead to the creation of too small work units for each area, including the BES islands.

The civil service personnel capacity on the BES islands should match the local nature policy challenges. This capacity cannot be decided on the basis of, for example, benchmarking against municipalities in the European part of the Netherlands because, unlike 'ordinary' municipalities, the special municipalities cannot rely on a province and neighbouring municipalities for support. Drawing on the work of Berenschot, the Council has identified a number of factors that influence capacity requirements:

1. The intensity of the issues involved
2. The complexity of the issues involved
3. The additional policy burden associated with the need to undertake 'provincial' tasks
4. The ambitions of government and the civil service
5. The efficiency of government and the civil service
6. The minimum capacity levels needed for operational viability on an island

Hence, the Council draws the following conclusions:

Hence, the Council draws the following conclusions:

1. Each island must have a civil service support presence.
2. The islands collectively must have sufficient capacity to provide each island's civil service support presence with knowledge.
3. The islands collectively must have sufficient capacity for them to be represented in national, regional and international bodies.

The Council believes that a minimum of five full-time posts are required on the islands collectively. If the local government or the civil service wishes to realise any more ambitious goals, greater capacity will be required. The nature conservation ambitions for the BES islands should be defined through consultation between the minister and the local government.

The Council has estimated the budgetary capacity required on the basis of similar factors. Again, these include responsibilities and obligations under existing (inter)national agreements, and the ambitions of the local government and local civil society organisations. Since mainstream nature policy schemes, such as the Management Programme, cannot yet be utilised, the resources required should be determined by reference to the stated ambitions, on the basis of consultation between the national government and the islands. When considering the amount of government funding needed, consideration may also be given to the possibility of securing private funding and entering into PPS arrangements. Within the LNV's budget, € 1.3 million euros is currently available, of which € 1 million is reserved for animal welfare. The Council believes that the budget will have to be increased.

Enable research

Research is vital for good nature policy: it supports policy formulation, management activities, impact assessment and the testing of compliance with conventions, such as Ramsar. The division of existing research facilities, in particular Carmabi, over the three islands would result in the creation of (inappropriately) small units. Research is currently conducted by Carmabi, the Dutch Caribbean Nature Alliance (DCNA) and several Dutch and non-Dutch organisations, such as Conservation International, various universities, Birdlife International, Amsterdam Zoological Museum (ZMA) and Naturalis. The best use of existing capacity can be achieved by enabling the BES islands to 'buy in' research from the research institutes active in the relevant fields.

Extra tasks for the ministry

Accession of the special municipalities has created certain extra operational tasks for the Ministry of LNV. For example, the Netherlands' input to international forums such as the Brussels circuit now needs to include Caribbean elements. Implementation of the SPAW Protocol of the Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region will also require input from the national government, albeit possibly delegated to the islands. These activities imply the deployment of personnel and additional emphasis on the exchange of knowledge and coordination amongst the four entities within the Kingdom.

Keep efforts visible

The Council believes that a smooth, transparent and assessable transition to the new situation should be effected as a matter of urgency, lest the ecological interests of the remote BES islands disappear from view in a

sea of political and budgetary considerations in The Hague. The Council therefore recommends that activities undertaken in respect of the BES islands are separately itemised in the 2010 budgets of the ministries of BZK and LNV.

3.2 ... and for the longer term

Cooperation amongst the four entities

Factors such as the nature of the ecology and the insular setting mean that the challenges facing the BES islands are very similar to those facing Curaçao, St. Maarten and Aruba. The consolidation, in whatever form, of the achievements brought about by the cooperation that already takes place (e.g. for the fulfilment of international treaty obligations) and continued learning from one another can aid the implementation of nature policy considerably. One mechanism by which this might be achieved is a cooperative agreement on nature conservation and biodiversity amongst the four entities that form the Kingdom of the Netherlands, in the context of which the various entities make certain commitments to one another. The Council recommends looking into the scope for such an arrangement.

Include nature conservation in evaluation of the BES Public Entities Act
The BES Public Entities Act is to be evaluated five years after accession of the BES islands to the Netherlands. The Council recommends that, in the context of that evaluation, an assessment should be made of the extent to which the shared responsibility for nature conservation on the BES islands has been discharged. Progress should be monitored on the basis of explicit targets and annual interim evaluations.

Align the nature policies of the islands, the nation and Europe

The Council recommends the establishment of a temporary BES Nature Taskforce with a view to aligning nature policy for the BES islands, other Dutch nature policy and European nature policy. A Taskforce could ensure that the alignment issue remains on the policy agenda for as long as necessary, and could act as the issue's public representative. The Taskforce should be made up of people from the island governments, the ministries of LNV and BZK, and civil society organisations based from the BES islands and the Netherlands. The Council considers it particularly important that civil society organisations are involved, because they have a major role to play in relation to nature policy. ICT and video conferencing technologies mean that there are no logistic obstacles to such cooperation.

Adapt existing national mechanisms

The scope of the existing mechanisms for implementing and funding nature policy, such as the Rural Areas Investment Budget (Dutch initials: ILG), the Programme for the Conservation and Development of Nature Quality (OBN) and the Management Programme, should be broadened to include the BES islands. In view of the need for due care, this will require a somewhat longer-term integration strategy. The adaptation of policy

support activities and institutions – such as research, monitoring, policy evaluation and the Scientific Bureau of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) – is also necessary. Nature and environmental education, plus the encouragement of voluntary work, are important to provide a sound basis for the further development of nature policy on the islands.

Depending on the policy cycle of the mechanisms concerned, adaptation to accommodate the interests of the BES islands may be made at the next review point or through the development of a supplementary policy. The Council proposes that, in 2009, the nature policy system for the BES islands should be compared with that for the European part of the Netherlands, with a view to determining the scope for integrating BES nature policy with the existing Dutch and European arrangements. In this context, the Council recommends that each mechanism should be examined to establish what changes will be needed and when, and that the findings should be translated into assessable implementation targets. Such an exercise will make good the commitment made in the concluding declaration of October 2006, namely that the necessity (in legal or policy terms) and desirability of replacing existing island regulations with national regulations would be determined on a case-by-case basis. In consultation with the island governments, the independent Netherlands Environmental Assessment Agency could be asked to perform a special Nature Balance analysis. The proposed Taskforce could prepare the way for the necessary adaptations. Definition of the ecological baseline situation by means of a special Nature Balance analysis would also be useful in the context of the proposed evaluation of the BES Public Entities Act five years after accession.

4. Recommendations

Recommendations for the short term

1. Maintain intensive political contact with the islands in 2009 in order to put the new relationships on a sound and sustainable footing.
2. Create a starting position from which the local government can develop local nature policy adequately. Plan national government input in close consultation with the local government.
3. Assign at least five FTEs to nature policy for the islands, and more if ambitious targets are adopted.
4. Make additional personnel capacity available at the national level to support the need for more wide-ranging national input to international forums, in line with the Netherlands' responsibilities in the Caribbean.
5. On the basis of the current situation and the ambitions defined in consultation between the national and island governments, determine what resources are required, in anticipation of the possible application of existing mechanisms such as the Management Programme.
6. Ensure that activities undertaken in respect of the BES islands are separately itemised in the 2010 budgets of the ministries of BZK and LNV, so that it is apparent what has been and is being done.

Recommendations for the longer term

7. Explore the scope for a cooperation agreement between the four entities that form the Kingdom (the Netherlands, Curaçao, St. Maarten and Aruba), with a view to enabling joint action and learning from one another wherever possible.
8. In the context of the planned evaluation of the BES Public Entities Act, an assessment should be made of the extent to which the shared responsibility for (the development of policy on) nature conservation and development on the BES islands has been fulfilled. Progress should be monitored on the basis of explicit targets and annual interim evaluations.
9. Establish a temporary BES Nature Taskforce with a view to aligning nature policy for the BES islands, other Dutch nature policy and European nature policy. The Taskforce should be made up of people from the island governments, the ministries of LNV and BZK, and civil society organisations from the BES islands and the Netherlands.
10. The scope for the existing mechanisms and institutions for implementing and funding nature policy, such as the ILG, the OBN, the

Management Programme, as well as research, monitoring, policy evaluation and the Scientific Bureau of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), should be broadened to include the BES islands. Furthermore, the BES islands should be able to 'buy in' research from the research institutes active in the relevant fields. Nature and environmental education are important for the further development of nature policy on the islands.

11. Before the end of 2009, assess the scope for maximising the integration of the BES nature policy with existing Dutch and European mechanisms. In consultation with the island governments, a special Nature Balance by the independent Netherlands Environmental Assessment Agency can provide a basis for such an assessment. Where appropriate, define a schedule for implementation of the findings in the period up to 2014.

Appendices

1. Preparation of the report

This report was prepared by a workgroup made up of Professor PCE van Wijmen (chair of RLG) and Professor MJA Margadant (member of RLG), supported by Dr BH van Leeuwen (Deputy Secretary to the RLG). During preparation of the report, talks were held with the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, the Department of Environment & Nature of the Netherlands Antilles, the Dutch IUCN committee (IUCN NL) and the Society for the Protection of Birds (representing the Dutch Caribbean Nature Alliance, DCNA).

2. Literature 2008-2009

Page 23.