



Het is nooit te laat

Kwartiermaker Klimaattafel Bonaire
Ed Nijpels

8 mei 2023

Inhoudsopgave

	Pagina
A. Aanleiding	2
Leeswijzer	3
B. Doelen en ambities	4
B1 Klimaatmitigatie en -adaptatie	
B2 Doelstelling en ambities	
B2 Ambitie van Bonaire	
C. De context	6
C1 Een klein eiland met grote opgaven	
C2 Sociaaleconomische uitdagingen	
C3 Zorgen over klimaatverandering	
C4 Het staatsrechtelijk bestel na 2010	
C5 Anders "samen werken"	
C6 Het huidige beleid, komen tot een gelijkwaardig voorzieningenniveau	10
D. Algemene bevindingen	
E. Inzichten	15
F. Lacunes in kennis en beleid	18
G. Organisatie en governance van de klimaattafel	21
G1 Doel en uitkomst	
G2 Functies	
G3 Samenstelling	
G4 Rol van de voorzitter	
G5 Inschakelen van de expertise van de Deltacommissaris	
G6 Afspraken op concrete en toepasbare maatregelen zijn nodig	
H. Twee agenda's: 1. Mitigatie en 2. Adaptatie	27
H1 Mitigatie-agenda	
H2 Adaptatie-agenda	
I. Toepasbaarheid voor Saba en Sint Eustatius	31
J. Tenslotte	33
Bijlagen	35
1. Lijst met gebruikte afkortingen	
2. Lijst van de gesprekspartners	
3. Bestudeerde documenten	
4. Juridische basis, wetgeving van toepassing op Caribisch Nederland	
5. Routes naar 100% duurzame opwekking (TNO)	
6. Instrumentarium klimaatbeleid Bonaire (RVO)	

A. Aanleiding

Op 24 mei 2022 heeft het Bestuurscollege van Bonaire de minister voor Klimaat en Energie per brief laten weten dat zij een klimaattafel op Bonaire willen instellen. Het Bestuurscollege wil bijdragen aan de Nederlandse klimaatdoelen en ziet politiek, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak op het eiland om te verduurzamen. Er is behoefte aan kennis, expertise, regie en coördinatie op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie. Het bestuurscollege heeft het kabinet daarom gevraagd een kwartiermaker beschikbaar te stellen die het concept van een klimaattafel nader zou uitwerken.

Op 23 november 2022 heeft de minister voor Klimaat en Energie, namens het kabinet en het Bestuurscollege van Bonaire, mij aangesteld als kwartiermaker klimaattafel Bonaire.¹ Mijn opdracht was te onderzoeken hoe en in welke vorm een klimaattafel op Bonaire kan worden opgezet. Hierbij heb ik vier taken meegekregen:

1. Het faciliteren bij het creëren van een feitenbasis gericht op kennis en beleid door bestaand onderzoek en beleid te inventariseren en lacunes te identificeren.
2. Het faciliteren bij het nader uitwerken van de klimaattafel en bij het proces tot oprichting/lancering hiervan.
3. Het zorgdragen voor de inbedding van de klimaattafel op Bonaire.
4. Het inventariseren van de mogelijkheden om een vergelijkbaar concept ook op Saba en Sint Eustatius op te zetten.

Met veel plezier heb ik deze opdracht aangenomen. Het verdient grote waardering dat ook de Caribische delen van ons Koninkrijk willen bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering en de gevolgen daarvan. Het is belangrijk om vast te stellen dat de gevolgen van klimaatverandering al impact hebben op Bonaire. De kans is groot dat dit in de toekomst toeneemt. Het bestuurscollege van Bonaire wenst een gecoördineerde aanpak om hierop te kunnen anticiperen.

Ik heb voor deze opdracht een groot aantal gesprekken gevoerd, zowel op Bonaire, Saba, Sint Eustatius als in Nederland. Ik heb gesproken met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ik heb de meest betrokken wetenschappelijke en overheidsinstanties die actief zijn op Bonaire uitgenodigd om hun ervaringen te delen. Voor mijn werkzaamheden ben ik ondersteund door Tibbe van den Nieuwenhuijzen vanuit TwynstraGudde.

Mijn advies heb ik opgesteld in de beperkte tijd van krap 5 maanden. Ik ben in die tijd twee keer op Bonaire geweest. In mijn advies zal ik ingaan op een aantal (wetenschappelijke) rapporten en inzichten. Ik benoem daarbij de lacunes. Mijn doel is niet om een volledig wetenschappelijk overzicht te geven.

Mijn hoofddoel is het formuleren van een scherpe agenda en een voorstel voor de organisatie van de klimaattafel op Bonaire.

¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/23/ed-nijpels-aangesteld-als-kwartiermaker-klimaattafel-bonaire>

Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit negen delen en bevat zes bijlages.

1. Deel B introduceert de concepten mitigatie en adaptatie en beschrijft de ambitie voor Europees Nederland en Caribisch Nederland.
2. Deel C schetst de context waarbinnen klimaatbeleid op Bonaire gerealiseerd moet worden.
3. Deel D betreft de randvoorwaarden voor effectief klimaatbeleid. Ik veroorloof mij hierbij verder te gaan dan mijn oorspronkelijke opdracht.
4. Deel E bestaat uit een overzicht van de belangrijkste (wetenschappelijke) inzichten.
5. Deel F identificeert de lacunes in kennis en beleid.
6. Deel G bestaat uit een voorstel voor de organisatie van de klimaattafel.
7. Deel H geeft inhoudelijk invulling aan de klimaattafel met twee agenda's: één voor mitigatie en één voor adaptatie.
8. Deel I gaat in op de toepasbaarheid voor Saba en Sint Eustatius.
9. Deel J rondt dit advies af.

Een lijst van de gebruikte afkortingen vindt u in bijlage 1 en de lijst met gesprekspartners treft u aan in bijlage 2. Aanvullend heb ik een aantal documenten bestudeerd waarvan u een overzicht aantreft in bijlage 3. Binnen het tijdsbestek dat mij ter beschikking stond heb ik mij beperkt tot de meest relevante documenten. Bijlage 4 geeft een overzicht van de belangrijkste wetgeving voor klimaatbeleid op Caribisch Nederland. In bijlage 5 zijn de door TNO beschreven routes naar 100% duurzame energieopwekking toegevoegd. Bijlage 6 bevat het door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland geïdentificeerde instrumentarium beschikbaar voor klimaatbeleid op Bonaire.

Noot

In dit rapport gebruik ik de term Europees Nederland om te verwijzen naar het in Europa liggend deel van Nederland. Ik gebruik de term Caribisch Nederland om te verwijzen naar de drie openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De autonome landen binnen het Koninkrijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten vallen niet binnen de scope van deze opdracht.

B. Doelen en ambities

De klimaattafel Bonaire geeft met doelstellingen en ambities invulling aan het klimaatbeleid van het eiland voor zowel mitigatie als adaptatie. Voor Europees Nederland zijn door het akkoord van Parijs, de Klimaatwet, de recente besluitvorming in de Europese Gemeenschap en in de Voorjaarsnota al concrete doelstellingen geformuleerd (B1-B3).

B1 Klimaatmitigatie en -adaptatie

De aarde warmt op en het klimaat verandert. Dit wordt veroorzaakt door verhoogde concentraties broeikasgassen (CO₂, methaan, waterdamp, N₂O en fluorgassen²) in de atmosfeer. Dit is het gevolg van menselijke activiteiten zoals de verbranding van fossiele brandstoffen, ontbossing en landbouw. Het voorkomen van verdere klimaatverandering door het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen noemen we klimaatmitigatie.

Op dit moment ondervinden we wereldwijd al de gevolgen van klimaatverandering. Dit zal de komende jaren, ondanks mitigerende maatregelen, verder toenemen. Door klimaatverandering neemt de kans op onder andere wateroverlast, storm, hitte, droogte en zeespiegelstijging toe. Dat levert risico's op voor onze veiligheid, gezondheid, economie en de biodiversiteit. Met klimaatadaptatie nemen we maatregelen om de negatieve impact van deze risico's te verkleinen en ons hieraan aan te passen³.

B2 Doelstelling en ambities

In Parijs werden in 2015 wereldwijde afspraken gemaakt over het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Het doel is de opwarming van de aarde te beperken tot aanzienlijk minder dan 2 graden Celsius vergeleken met het pre-industriële tijdperk en inspanningen te leveren voor een beperking tot 1,5 graden Celsius.⁴ De Europese Klimaatwet legt wettelijk vast dat de lidstaten van de Europese Unie de netto-uitstoot van broeikasgassen met ten minste 55% hebben verminderd in 2030.⁵ In 2050 moet de Europese Unie bovendien klimaatneutraal zijn.⁶

In Europees Nederland is beleid gericht op mitigatie en adaptatie los van elkaar georganiseerd.

Voor mitigatie heeft het kabinet Rutte IV in lijn met het akkoord van Parijs in het Coalitieakkoord afgesproken **het doel voor Europees Nederland te verhogen van 49% naar 55% broeikasgasreductie in 2030**, en het beleid te richten op ongeveer 60% reductie om dit doel met zekerheid te halen.⁷ Dit heeft geleid tot een wijzigingsvoorstel van de nationale Klimaatwet.⁸

Voor klimaatadaptatie is het doel dat Europees Nederland in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust moet zijn. De aanpak hiervoor is georganiseerd via het Nationaal Deltaprogramma en de Nationale Strategie Klimaatadaptatie (NAS). In Europees Nederland is de Deltacommissaris benoemd om leiding te geven aan de samenwerking tussen Rijk, gemeenten, waterschappen en provincies in het nationaal Deltaprogramma.⁹

² Zie: <https://www.milieucentraal.nl/klimaat-en-aarde/klimaatverandering/wat-is-het-broeikaseffect/>

³ Zie: <https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/klimaatverandering/gevolgen-beperken/>

⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatbeleid#:~:text=In%202016%20heeft%20de%20Europese,op%201%2C5%20graden%20Celsius.>

⁵ Zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

⁶ Zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/green-deal/>

⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/voortgang-klimaatdoelen>

⁸ Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/wijziging-van-de-klimaatwet

⁹ Zie: <https://www.deltaprogramma.nl/deltaprogramma/wat-is-het-deltaprogramma>

B3 Ambitie van Bonaire

Het akkoord van Parijs en de daaruit afgeleide Europeesrechtelijke verplichtingen gelden alleen voor het Europese deel van Nederland. De nationale Klimaatwet past binnen de context van internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen die voor Nederland gelden, deze wet is dan ook alleen van toepassing op het reduceren van broeikasgasemissies in Europees Nederland. Caribisch Nederland heeft dus geen wettelijke verplichtingen om emissies te reduceren.

De mitigatieambitie van Bonaire is om bij te dragen aan het tegengaan van klimaatverandering. In tegenstelling tot het beleid in Europees Nederland zijn deze ambities voor Caribisch Nederland nog niet geformaliseerd, maar is het bestuurscollege via het instellen van de klimaattafel voornemens om bij te dragen aan het mitigeren van schadelijke broeikasstoffen.¹⁰

Bonaire heeft een opgave op adaptatie. Naast de mitigatieambitie is voor Bonaire **klimaatadaptatie**, net zoals voor Europees Nederland, **van groot belang**. Bonaire is als klein, laaggelegen eiland uiterst kwetsbaar voor de negatieve impact van klimaatverandering zoals overstromingen, hevige regenval of langdurige hitte.¹¹ Voor Saba en Sint Eustatius zijn de uitdagingen voor overstromingen kleiner maar zorgt de verandering van het klimaat voor een groter risico op tropische stormen.¹² Waar voor Europees Nederland het Deltaprogramma en de Nationale klimaatadaptatiestrategie¹³ leidend zijn, gelden deze niet voor Caribisch Nederland. Bonaire is bezig met het implementeren van het natuur- en milieubeleidsplan (NMBP) Caribisch Nederland.¹⁴

Aan het ruimtelijk deel van de beleidsagenda Volkshuisvesting en Ruimtelijke ordening CN wordt door het kabinet en Caribisch Nederland verder uitwerking gegeven in het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma (algemeen kader). Het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) zal dit vervolgens vertalen in een specifiek eilandelijk ruimtelijk ontwikkelingsplan. Het NMBP, het ruimtelijke ontwikkelingsprogramma en ruimtelijk ontwikkelingsplan zijn bestaande programma's die instrumenteel zijn in de klimaatadaptatie-opgave op Bonaire. Verder heeft het bestuurscollege van Bonaire het Waterschap Rijn en IJssel gevraagd om advies te geven over waterbeheer.¹⁵

Meer kennis, expertise en actie is nodig op het gebied van klimaatadaptatie en mitigatie.

¹⁰ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/23/ed-nijpels-aangesteld-als-kwartiermaker-klimaattafel-bonaire>

¹¹ Van Beukering, P. et al (2022) The Impacts of Climate Change on Bonaire. *Institute for environmental studies*. Vrije Universiteit.

¹² Zie: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/orkanen-in-caribisch-nederland>

¹³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatadaptatie>

¹⁴ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-cc70ea56-f90a-4a0a-be1a-09fbfb7db7b0/pdf>

¹⁵ Zie: <https://bonairegov.com/nieuwsoverzicht/artikel/gezaghebber-rijna-neemt-rapport-integraal-waterbeheer-in-ontvangst>

C. De context

Het maken van klimaatbeleid op Bonaire moet worden gezien in de juiste context. Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn kleine eilanden met grote opgaven (Zie C1). De sociaaleconomische situatie voor veel van de Bonerianen is uitdagend (C2) en er zijn zorgen over de gevolgen van klimaatverandering (C3). De politiek-bestuurlijke samenwerking is een lastige en kenmerkt zich door een turbulente start (C4). De afgelopen jaren was het samen zoeken naar de juiste balans (C5 en C6). Dit hoofdstuk schetst deze context en plaatst daarmee de agenda voor de klimaattafel in een breder perspectief.

C1 Een klein eiland met grote opgaven

Caribisch Nederland heeft veel verantwoordelijkheden voor haar omvang. Bonaire telt, als grootste eiland van Caribisch Nederland, 24.090 inwoners¹⁶. Dit is vergelijkbaar met de gemeentes Wijk bij Duurstede (U) en Heiloo (NH). De bevolking van Bonaire is de afgelopen 10 jaar met 36% toegenomen.¹⁷ Ondanks deze kleine schaal is Bonaire onder andere verantwoordelijk voor een internationale (lucht)haven, ziekenhuis, een cruise industrie, douane en voor de opwekking van elektriciteit. Dit is een grote opgave voor een eiland met 24 duizend inwoners.

Op Bonaire worden de eilandtaken uitgevoerd door ambtenaren van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB). In totaal werken er ongeveer 400 medewerkers bij de organisatie, verdeeld over vier verschillende directies; Bedrijfsvoering en Ondersteuning, Toezicht en Handhaving, Ruimte en Ontwikkeling en Samenleving en Zorg.

Daarnaast werkt het OLB nauw samen met Stichting Nationale Parken Bonaire (STINAPA) en managet STINAPA in opdracht van het OLB het Bonaire National Marine Park (BNMP) en het Washington Slagbaai Nationaal Park (WSNP).

Het eiland wordt ondersteund voor rijkstaken en eilandelijke taken door ambtenaren die zijn uitgezonden door het Rijk. In totaal zijn er 1100 medewerkers werkzaam voor de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN).¹⁸ Deze medewerkers wonen en werken op de eilanden en zijn voornamelijk actief bij uitvoeringsdiensten op de eilanden. Het gaat om 22 organisaties zoals de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, Bureau Halt of bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten.¹⁹ Deze ambtenaren vallen onder hun eigen ministeries en werken samen binnen de RCN die als schakel fungeert tussen de ministeries die actief zijn in Caribisch Nederland. De rijkstaken zijn vastgesteld en worden uitgevoerd per afzonderlijk ministerie, gebaseerd op de beleidsinzet voor Caribisch Nederland die de betreffende bewindspersoon heeft goedgekeurd.

C2 Sociaaleconomische uitdagingen

Het maken van klimaatbeleid op Bonaire kan niet los worden gezien van de sociaaleconomische uitdagingen die bij veel inwoners "top of mind" zijn. In 2010 is er afgesproken dat er vanuit de ministeries samen zou worden gewerkt aan een aanvaardbaar voorzieningenniveau. In 2020 leefden op Bonaire 20% van de inwoners onder de armoedegrens.²⁰

¹⁶ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/16/bevolking-caribisch-nederland-in-2022-met-bijna-1-7-duizend-toegenomen/>

¹⁷ Zie: <https://longreads.cbs.nl/the-caribbean-netherlands-in-numbers-2022/how-has-the-population-evolved-over-the-past-decade/>

¹⁸ Zie: <https://www.rijksdienstcn.com/over-de-rijksdienst-caribisch-nederland/alle-departementen-en-diensten>

¹⁹ Ibid. voor een volledig overzicht

²⁰ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/48/eerste-onderzoek-brede-welvaart-caribisch-nederland-toont-wisselend-beeld>

De armoede is ongelijk verdeeld waarbij een bovengemiddeld deel (43%) van de Bonairiaanse bevolking, de bevolking die al meerdere generaties op Bonaire woont, in armoede verkeert.²¹ Bonaire kent nog steeds een grotere vermogensongelijkheid dan Europees Nederland. Op Bonaire verdient de rijkste 20% 9,3 keer meer dan de armste 20%; in Europees Nederland verdient de rijkste 20% 4,4 keer meer dan de armste 20%.²² Uit de gesprekken op Bonaire werd duidelijk dat voor een grote groep Bonairiaanse Nederlanders de dagelijkse zorg om rond te komen de eerste prioriteit is.

De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen heeft de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar het sociaal minimum op de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland ging op 1 maart 2023 van start.²³

C3 Zorgen over klimaatverandering

De bevolking van Bonaire maakt zich zorgen over de consequenties van klimaatverandering. Zorgen over de negatieve impact van klimaatverandering zijn secundair aan de zorgen over de bestaanszekerheid maar zijn wel degelijk aanwezig bij burgers, (maatschappelijke) organisaties en de politiek. Deze zorgen hebben recent een impuls gekregen door het rapport van het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM), gelieerd aan de Vrije Universiteit (VU) in opdracht van Greenpeace. Greenpeace is daarna een campagne gestart om aandacht te vragen voor klimaatverandering op Bonaire²⁴. De vraag hoe klimaatbeleid voor Caribisch Nederland het best kan worden georganiseerd was al relevant en heeft hierdoor meer aandacht gekregen.

In Europees Nederland helpt de overheid burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven met mitigerende maatregelen. Dit doen ze door middel van het opzetten van een burgerforum, uitvoeringsoverleggen en via de Regionale Energie Strategieën (RES). Adaptatie wordt primair aangepakt via Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen en is op bijzondere wijze vormgegeven via de aanstelling van een Deltacommissaris en een Deltaprogramma. Voor het maken van klimaatbeleid in Caribisch Nederland is het betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven bij vormgeving en uitvoering vanzelfsprekend en noodzakelijk.

C4 Het staatsrechtelijk bestel na 2010

Op 10 oktober 2010 zijn de staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk gewijzigd. De Nederlandse Antillen werden opgeheven en Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden bijzondere Nederlandse gemeenten. De typering 'bijzondere' gemeenten volgt uit de andere wettelijke inbedding die Caribisch Nederland kent ten opzichte van die van gemeenten in Europees Nederland. De staatsrechtelijke basis van de eilanden is die van openbaar lichaam. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn sindsdien autonome landen binnen het Koninkrijk.

Juridisch is de status van Caribisch Nederland geregeld in de Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES).²⁵ Een groot verschil met gemeenten in Europees Nederland is dat Bonaire, Saba en Sint Eustatius taken verdelen met het Rijk en daardoor veel van de provinciale taken uitvoeren.

²¹ Panteia 2020 in opdracht van het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid. Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-c1cc90e0-5676-4b7e-821d-5390dfbcfb8/1/pdf/bijlage-1-eindrapport-beleidsdoorlichting-artikel-2-szw-panteia.pdf>.

²² Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/48/eerste-onderzoek-brede-welvaart-caribisch-nederland-toont-wisselend-beeld>.

²³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/17/start-commissie-die-sociaal-minimum-in-caribisch-nederland-onderzoekt#:~:text=De%20commissie%20Sociaal%20Minimum%20Caribisch,te%20doen%20in%20de%20samenleving>

²⁴ Zie: <https://www.greenpeace.org/nl/natuur/52468/milieu-organisatie-greenpeace-start-een-campagne-over-de-toekomst-van-bonaire/>

²⁵ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028142/2023-01-01>

In de jaren na 2010 was er terughoudendheid met het invoeren van nieuwe wetgeving. Het doel was om zoveel mogelijk van de bestaande wetgeving te behouden. Het idee daarachter was dat er na 2010 al veel zou veranderen waardoor een pas op de plaats wenselijk was.²⁶ Het gevolg is dat veel wetgeving, zoals over het minimumloon, milieubeleid en het nationaal Deltaprogramma, niet voor Caribisch Nederland geldt. In 2015 heeft de commissie Spies onderzoek gedaan naar de werking van de nieuwe staatkundige structuur in Caribisch Nederland. Voor een uitgebreide uiteenzetting over de totstandkoming, de successen en uitdagingen van de transitie naar de huidige staatsrechtelijke structuur verwijs ik naar dit rapport. Ik ga in dit advies geen evaluatie geven over de conclusies van dit rapport. Ik volsta met de observatie dat veel van de bevindingen nog overeind staan. Dit betreft de ervaren willekeur in regelgeving vanuit Europees Nederland, het gevoel van twee verschillende werelden en het nog steeds kwetsbare bestuur in Caribisch Nederland acht jaar later.²⁷

C5 Anders "samen werken"

In 2019 is een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd²⁸ naar een andere beleidsmatige aanpak.

De opdracht aan het IBO was tweeledig:

1. Stel onderbouwde varianten op voor een andere beleidsmatige aanpak met een passende financiële constructie.
2. Breng verbetermogelijkheden en scenario's in kaart voor versterking van de coördinerende rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op het gebied van Koninkrijksrelaties.

Voor de volledige conclusies verwijs ik naar het IBO-rapport "samen werken".²⁹ Voor nu benadruk ik dat het IBO-rapport stelt dat er noodzaak is voor een integrale visie en versterking van de coördinerende rol van het ministerie van BZK. Essentieel zijn de beleidsmatige conclusies van het IBO-rapport. Dit rapport stelt dat:

- een integrale en rijksbrede visie op het beleid voor Caribisch Nederland ontbreekt;
- de samenwerkingsverbanden informeel van aard zijn met een vrijblijvend karakter;
- er een directe relatie is tussen de mate van aandacht van de departementale leiding en het succes van beleid op de eilanden;
- de taakverdeling uit 2010 tussen het Rijk en de eilanden diffuus is; en
- er in de beleidsvormende en uitvoerende fase onvoldoende aandacht is voor de lokale Caribische context op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Om dit te adresseren introduceert het IBO een samenwerkingsmodel.

De staatssecretaris van BZK heeft in juli 2019 de Raad van State (RvS) gevraagd: "het kabinet van voorlichting te dienen betreffende de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK". De RvS stelt dat de eilanden zelfstandig en dus niet gezamenlijk moeten worden gezien. Besturen die dicht bij de burgers staan, zijn beter in staat in te schatten welk beleid het beste is. De eilanden van Caribisch Nederland moeten in staat gesteld worden om beleid voor de eilanden te formuleren, coördineren en uit te voeren.³⁰

²⁶ Spies, et al (2015) Vijf jaar verbonden, Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland. pagina 29. Zie: <https://deugdelijkbestuuraruba.org/wp-content/uploads/2016/04/Evaluatiecommissie-Vijf-jaar-verbonden-Bonaire-Sint-Eustatius-Saba-en-Europees-Nederland.pdf>

²⁷ Ibid. pagina 108

²⁸ IBO (2019) Samen Werken zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/blg-902422.pdf>

²⁹ IBO (2019) Samen Werken. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/blg-902422.pdf>

³⁰ Raad van State (2019) Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribische en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK. Pagina 3 Zie: <https://www.raadvanstate.nl/@113253/w04-18-0286-vo/>

De RvS maakt hierin onderscheid tussen het eindperspectief en de transitiefase. In de transitiefase moeten eilanden en het Rijk samen toewerken naar het eindperspectief. Zowel voor het eindperspectief als de transitiefase benadrukt de RvS het belang van differentiatie van wet- en regelgeving en het opstellen van eenduidige criteria wanneer differentiatie moet worden toegepast. Dit geldt zowel tussen de eilanden onderling als tussen de eilanden en het beleid in Europees Nederland.

C6 Het huidige beleid: komen tot een gelijkwaardig voorzieningenniveau

Op 8 oktober 2019 reageert het kabinet op het IBO- en het RvS-rapport waarbij het kabinet het principe van “*comply or explain*” introduceert. Dit houdt in dat bij alle regelgeving moet worden getoetst hoe en of de regelgeving van toepassing kan worden verklaard op Caribisch Nederland. Soms vergt dit maatwerk zodat wet- en regelgeving passend en werkbaar zijn binnen de Caribische context. Het principe van “*comply or explain*” heeft als uitgangspunt het bereiken van een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context.³¹ Het kabinet breekt hiermee met de legislatieve terughoudendheid van 2010.

Om te komen tot een gelijkwaardig voorzieningenniveau moet het financieel beheer op orde zijn. De RvS concludeert dat Caribisch Nederland ook zelf de financiële verantwoordelijkheid moet dragen.³² In 2021 heeft de Algemene Rekenkamer (AR) een kritisch rapport geschreven waarin zij concludeert dat de kwaliteit van het financieel beheer van Caribisch Nederland onder de maat is.³³ Het kabinet erkent dit en ziet veel overlap tussen het advies van de AR en de RvS. Het kabinet geeft aan met prioriteit bezig te zijn om het advies van de RvS uit te voeren en belooft zorg te dragen voor het verbeteren van het financieel beheer en overzicht op de eilanden.³⁴

Tussen 2019 en 2022 heeft het kabinet stappen gezet om de samenwerking met de openbare lichamen te verbeteren. De staatssecretaris van BZK heeft op 8 april 2022 de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de uitvoering van de kabinetsreactie op het IBO-rapport en het RvS-advies.³⁵ Het kabinet heeft financiële maatregelen geïmplementeerd, het principe van “*comply or explain*” geïntroduceerd en er wordt gewerkt aan het wijzigen van de wetgeving en het inlopen van achterstanden. Het kabinet zet in op meer kwaliteit en slagvaardigheid van het lokaal bestuur.³⁶

Het bestuursakkoord met Bonaire is afgelopen. Terwijl het ministerie van BZK en het OLB toewerken naar een nieuw bestuursakkoord na de recent gehouden verkiezingen, zijn er nu bestuurlijke werkafspraken.³⁷ De bestuurlijke werkafspraken vormen de basis waarop het Rijk en het OLB samenwerken en klimaatbeleid gemaakt kan worden.

³¹Zie: <https://zoek.officielebekemakingen.nl/kst-35300-IV-11.pdf>

³² Raad van State (2019) Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribische en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK. Zie: <https://www.raadvanstate.nl/@113253/w04-18-0286->

³³ Algemene Rekenkamer (2021) Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland. Zie:

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/23/bijzondere-uitkeringen-aan-caribisch-nederland>

³⁴ Zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/brieven/2021/06/23/reactie-staatssecretaris-van-bzk-namens-het-kabinet-op-het-rapport-bijzondere-uitkeringen-aan-nederland>

³⁵ Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-4e711ae9cf418a33d703d4850fb9f5142fd6bf17/1/pdf/kamerbrief-stand-van-zaken-kabinetsreactie-raad-van-state-rvs-en-interdepartementaal-beleidsonderzoek-ibo.pdf>

³⁶ Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-4e711ae9cf418a33d703d4850fb9f5142fd6bf17/1/pdf/kamerbrief-stand-van-zaken-kabinetsreactie-raad-van-state-rvs-en-interdepartementaal-beleidsonderzoek-ibo.pdf>

³⁷ Zie: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D28563>

D. Algemene bevindingen

Ik veroorloof mij in dit advies ook een aantal bevindingen te melden die strikt genomen niet onder de verzamelterm 'klimaatbeleid' vallen, maar die mijns inziens onmisbare randvoorwaarden zijn om effectief klimaatbeleid te voeren. Ik laat op basis van de gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten een aantal observaties volgen, waarbij ik mij realiseer dat sommige daarvan gevoelig zullen liggen aan beide kanten van de oceaan. Maar de realiteit moet wel onder ogen worden gezien. Waar passend verwijs ik naar de eerdere rapporten van het IBO, de Raad van State of de Algemene Rekenkamer zoals beschreven onder C. Waar er niet wordt verwezen, zijn dit persoonlijke bevindingen en observaties in mijn rol als kwartiermaker.

1. Een andere aanpak is nodig

Als kwartiermaker ben ik gevraagd de organisatie en de inhoudelijke agenda voor een klimaattafel op Bonaire voor te bereiden. Het is verleidelijk te kijken naar de wijze waarop wij in Europees Nederland met het Energie- en Klimaatakkoord aan de slag zijn gegaan. Tegelijkertijd is het goed om te beseffen dat buiten het algemene kader, de situatie in Bonaire fundamenteel verschilt met die van Europees Nederland, zowel naar aard als omvang van de problematiek. Een één-op-één kopie van het Europees Nederlandse beleid is daarom niet aan de orde. Het kabinet dient beleid op maat te maken, passend bij de Caribische context.

2. Strak en samenhangend klimaatbeleid hangt nauw samen met een voortvarend natuur- en milieubeleid en een adequate ruimtelijke ordening. Klimaatbeleid kan dus alleen vruchtbaar worden gevoerd als deze beleidsterreinen zijn ingevuld, de uitvoering is geregeld en de handhaving op orde is. Op dit moment lopen er twee initiatieven. Enerzijds gericht op de fysieke leefomgeving en anderzijds breder gericht op verbetering van de samenwerking tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland.

Voor de fysieke leefomgeving zijn dit de beleidsagenda volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van Caribisch Nederland van januari 2023 met de bijbehorende actielijnen als de ruimtelijke ontwikkelprogramma's en flankerend het Natuur, Milieu en Beleidsplan CN. Breder is het kabinet bezig met de uitvoering van de kabinetsreactie op het RvS/IBO-rapport van 8 april 2022. Ik benadruk dat het succes hiervan essentieel is voor het uitvoeren van effectief klimaatbeleid. Dit omdat effectief klimaatbeleid niet gevoerd kan worden zonder slagkracht op zowel uitvoering als op beleid, goede afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden en strakke handhaving.

3. De relatie tussen Europees Nederland en de overzeese gemeenten is ingewikkeld en vooral heel gevoelig. Van Europees Nederlandse zijde bestaat de voortdurende vrees om als koloniale macht gezien te worden. Van Bonairiaanse zijde bestaat omgekeerd hetzelfde gevoel. Het heeft in het kader van mijn advies geen zin om uitgebreid in te gaan op de schuldvraag. Ik volsta met de constatering dat vrijwel alle gesprekspartners in allerlei varianten hetzelfde concluderen.

4. De stoet van niet of deels uitgevoerde beleidsvoornemens aan beide kanten heeft indrukwekkende vormen aangenomen. In de bestuurlijke afspraken tussen Caribisch en Europees Nederland wordt uitgegaan van "de bevordering van de beleidsvrijheid". Zoals uiteengezet onder C6 zet het kabinet in op een aanpak van "*comply or explain*" waarbij het kabinet streeft naar een gelijkwaardig voorzieningenniveau en tegelijkertijd inzet op meer kwaliteit en slagvaardigheid van het lokaal bestuur. Hoe goed ook bedoeld, dergelijke afspraken leiden in de praktijk tot een bestuurlijk fata morgana en brengen de door beide partijen gewenste resultaten niet dichterbij. Het moet uiteindelijk om gelijkwaardigheid gaan en niet om exacte kopieën.

5. Het uitvoeren van de aanbevelingen van de RvS draagt bij aan effectief klimaatbeleid. De RvS heeft in een rapport van juli 2019³⁸ vier aanbevelingen gedaan die ook voor het op Bonaire te ontwikkelen klimaatbeleid relevant zijn:

- a. de openbare lichamen moeten niet gezamenlijk maar elk op zichzelf worden beschouwd;
- b. zij moeten hiertoe voldoende financiële middelen beschikbaar hebben;
- c. zij dienen voldoende bestuurskracht te hebben; en
- d. dienen te beschikken over een deskundig ambtenarenapparaat.

De RvS voegt daaraan toe dat het essentieel is dat de achterstanden in het fysieke en sociale domein worden weggewerkt. Zoals benoemd onder punt 2 en 4 onderschrijf ik het belang volledig.

6. De personele en financiële inzet voor beleidsvoorbereiding, -uitvoering en handhaving is aan beide zijden kwalitatief en kwantitatief onvoldoende. In Europees Nederland is de personele inzet op klimaatbeleid versnipperd over verschillende directies en minstens vier ministeries³⁹. Terwijl op de eilanden dit vaak door 1 à 2 beleidsmedewerkers wordt opgepakt. Zoals bij punt 5 door de RvS geconcludeerd, is het noodzakelijk dat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor Caribisch Nederland. In het verlengde van het onder punt 1 en 4 genoemde, is een doorbraak en meer sturend beleid noodzakelijk om die tekorten in te halen. Die bestuurlijke realiteit wordt in Nederland onvoldoende onder ogen gezien. In dat geheel past ook een versterking van de coördinerende rol van het ministerie van BZK.

7. Bijzondere uitkeringen zijn eerder de regel dan de uitzondering. De Algemene Rekenkamer concludeert dat Bonaire in de periode 2011-2019 naast de algemene uitkering 146 bijzondere uitkeringen ontving van de verschillende ministeries.⁴⁰ Op Bonaire moet dit door een beperkt aantal ambtenaren worden verwerkt. Voor een eiland met 24.090 inwoners is dat op zijn minst bestuurlijk zeer ongewenst en schreeuwt het om drastische aanpassing. Overleg, afstemming en heldere verantwoordelijkheden in het beleid, en financiering daarvan, vinden niet dan wel onvoldoende plaats. Er loopt een onderzoek naar de vrije uitkering in relatie tot de bijzondere uitkeringen én de taken van de openbare lichamen.

³⁸ Raad van State (2019) Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribische en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK. Zie: <https://www.raadvanstate.nl/@113253/w04-18-0286-vo/>

³⁹ EZK, IenWW, BZK, LNV

⁴⁰ Algemene Rekenkamer (2021) Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland. Zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/23/bijzondere-uitkeringen-aan-caribisch-nederland>

8. De huidige beleidsinstrumenten zijn onvoldoende voor de transitie waarin Caribisch Nederland zich bevindt. De bestuurlijke ontwikkeling van Bonaire (en Saba en Sint Eustatius) zijn volgens de RvS te kenmerken als een transitie. Ook Europees Nederland is op tal van terreinen bezig met transities. Het gebruikelijke bestuurlijke instrumentarium in Europees Nederland is niet (altijd) geschikt voor een transitie. Dat geldt des te meer voor Caribisch Nederland. Het is dan ook noodzakelijk dat betrokken partijen dat erkennen. Datzelfde geldt voor de door de RvS voorgestelde uitvoeringsagenda's, een investeringsfonds en de positie van het ministerie van BZK als beheerder.⁴¹

9. Voor mij is het zelfs de vraag of de in 2010 gekozen bestuurlijke (staatsrechtelijke) constellatie voor Caribisch Nederland nog wel de meest geschikte vorm is en niet te veel slijtage vertoont. Na 13 jaar verdient het volgens mij aanbeveling de constructie opnieuw en fundamenteel in ogenschouw te nemen. Het is bestuurlijk ongezonder dat een veelheid aan departementen zich direct verhouden met de openbare lichamen met respectievelijk 24.090, 3.293 en 2.035 inwoners⁴². Dit geeft een hoge mate van bestuurlijke congestie. In het kader van dit advies heb ik met een aantal betrokkenen de voorgeschiedenis van de gekozen constructie met de destijds overwogen varianten besproken. Ik ga nu niet in op die verschillende varianten die in het verleden aan de orde zijn geweest. Uit een deel van die gesprekken heb ik kunnen opmaken 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. Een provincie wordt door een aantal betrokkenen genoemd als een veel natuurlijker partner voor ook de drie (bijzondere) gemeenten (openbare lichamen) en ook als goed middel om de huidige bestuurlijke drukte te verminderen.

Uit bestuurlijke contacten is mij gebleken dat de gezamenlijke provincies bereid zijn nader te overleggen met de verantwoordelijke bewindslieden over een mogelijke provinciale rol in de richting van de BES-eilanden. Onder de IPO-vlag is een samenwerkingsverband Caribische (ei)landen in oprichting, onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning in Gelderland. Doel van deze samenwerking is om - naast bestaande gemeentelijke en departementale expertise - ook provinciale kennis en kunde aan het Caribisch gebied ter beschikking te stellen. Ik adviseer het kabinet om op korte termijn met het samenwerkingsverband te overleggen om te bepalen wat de mogelijkheden zijn. Dit initiatief zou moeten leiden tot effectieve ondersteuning op personeels- en financieel terrein, niet tot het vergroten van de bestuurlijke congestie en veelvuldig bestuurlijk reizen. Om niet te blijven steken in veel overleg stel ik concreet voor om een taskforce van 12 provinciale/ gemeentelijke/waterschaps ambtenaren te organiseren die voor twee jaar op Bonaire wordt gedetacheerd c.q. aan Bonaire wordt uitgeleend.

Het is in het kader van dit advies niet aan mij om de structurele verhoudingen binnen het Koninkrijk verder uit te diepen. Wel geef ik het kabinet ernstig in overweging dit uiteraard gevoelige onderwerp voortvarend op de politiek-bestuurlijke agenda te zetten.

10. De uitvoering en handhaving van afspraken in natuur-, milieu- en klimaatbeleid is een probleem. De daarmee samenhangende wetenschappelijke en onafhankelijke monitoring van de resultaten van het beleid komt dikwijls moeizaam tot stand. Het behoeft geen toelichting dat monitoring en handhaving van afspraken van fundamenteel belang is. In Nederland is het toezichts- en handhavingbeleid ook vaak moeizaam tot stand gekomen. De schaal van de diensten bleek in Nederland (voor 2014) onvoldoende om effectief toezicht te houden op de uitvoering en handhaving van vastgesteld beleid.

⁴¹ Raad van State (2019) Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribische en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK. Onder B voorstellen voor de transitiefase. Zie: <https://www.raadvanstate.nl/@113253/w04-18-0286-vo/>

⁴² Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/16/bevolking-caribisch-nederland-in-2022-met-bijna-1-7-duizend-toegenomen/>

Het leidde ertoe dat er uiteindelijk een drastische schaalvergroting heeft plaatsgevonden met als resultante 29 regionale omgevingsdiensten.⁴³ De kleinste omgevingsdienst, Noord-Veluwe, bedient 206 duizend inwoners en de grootste, Milieudienst Rijnmond, 1.3 miljoen.⁴⁴ Deze omgevingsdiensten voeren taken uit voor gemeenten en provincies samen en bedienen daarmee veel meer inwoners dan een enkele gemeente. Deze schaalvergroting heeft in Nederland geleid tot een aanzienlijk effectievere handhaving. Het verdient aanbeveling om de uitvoering en handhaving van het natuur- en milieu- en in de toekomst het klimaatbeleid voor de BES-eilanden te organiseren via een regionale omgevingsdienst. Het is onvermijdelijk dat de schaal van de handhaving wordt vergroot; een 'regionale' omgevingsdienst voor Caribisch Nederland ligt dan voor de hand.

Het bestuurscollege van Bonaire is voornemens de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) te vragen om onderzoek te doen naar de handhaving op Bonaire.

11. Het Rijk heeft verzaakt een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma op te stellen en is daar nu mee bezig. Zoals eerder opgemerkt is een volwaardige ruimtelijke ordening een condicio sine qua non voor de uitvoering van milieu-, natuur- en klimaatbeleid. Op basis van de Wet grondslagen ruimtelijk ontwikkelingsplanning BES⁴⁵ dient het Rijk een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma op te stellen. Dit programma bevat de ruimtelijke kaders voor de door de eilanden op te stellen ontwikkelingsplannen. Deze zijn te vergelijken met het bestemmingsplan. Het Rijk heeft verzaakt door geen programma op te stellen. Dat gebeurt nu alsnog, als onderdeel van de Beleidsagenda volkshuisvesting en ruimtelijke ordening CN (VRO CN)⁴⁶. Verwachting is dat het programma eind dit jaar zal worden vastgesteld.

Bonaire heeft in 2011 het ruimtelijk ontwikkelingsplan Bonaire (ROB) vastgesteld. In dit plan is onder andere geregeld op welke gronden woningbouw mag plaatsvinden. Er is nog geen grondbeleid vastgesteld. In 2021 is begonnen met het actualiseren van dit plan. Nadat de minister voor VRO in 2022⁴⁷ aankondigde een ontwikkelingsprogramma op te gaan stellen, is de actualisering stilgelegd. Deze zal worden voorgezet nadat het programma is vastgesteld. In de beleidsagenda VRO CN is actielijn 4 inzet op ruimte, dat loopt via het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma.

De beleidsagenda VRO CN op Bonaire heeft nauwe samenhang met delen van het klimaatbeleid doordat de ruimtelijke keuzes die gemaakt worden grote impact hebben op klimaatbeleid.

⁴³ Zie: <https://www.omgevingsdienst.nl/>

⁴⁴ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-eb02d67a-a3e6-4b86-9c07-81f218efc596/pdf>

⁴⁵ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028218/2021-07-01>

⁴⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/26/beleidsagenda-volkshuisvesting-en-ruimtelijke-ordening-voor-caribisch-nederland>

12. Decentrale opwekking lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk maar is geen efficiënte oplossing. Hoewel de sterke zon mogelijkheid biedt voor decentrale zonnepanelen op daken, van woonhuizen en hier vaak aan gerefereerd wordt, wil het eilandsbestuur en eilandelijke energiebedrijf vooral geld en energie steken in de centrale verduurzaming. Centrale verduurzaming komt immers ook de armere huishoudens ten goede, in tegenstelling tot panelen op daken van de huishoudens, die zich zo'n investering kunnen veroorloven. Bovendien is het elektriciteitsnetwerk op Bonaire slechts beperkt geschikt voor teruglevering. Er wordt in 2023 een zonneweide van 6 MW aangelegd die publiek bezit is.

De stabiliteit van het net is op sommige plekken op Bonaire een grote uitdaging voor meer decentrale invoeding. De eilandelijke netbeheerder werkt hard aan het versterken van het net waar nodig en aan het uitbreiden van het net voor alle nieuwe klanten. Klanten mogen zonnepanelen neerleggen voor eigen gebruik, en ook tegen een kleine vergoeding een eventueel overschot terugleveren.

13. Niet alle internationale verdragen zijn geldend voor Caribisch Nederland. Zo geldt het Klimaatakkoord van Parijs⁴⁸ alleen voor het Europese deel van het Koninkrijk. De Nederlandse Klimaatwet past binnen de context van deze internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen die voor Nederland gelden. De Klimaatwet is dan ook alleen van toepassing op het Europese deel van het Koninkrijk. Caribisch Nederland is een volwaardig onderdeel van Nederland waar de consequenties van klimaatverandering aanwezig en urgent zijn. In de toekomst moet er scherper op worden toegezien dat internationale verdragen ook gelden voor Caribisch Nederland.

14. Goed aanbesteden is een uitdaging op Caribisch Nederland en dat belemmert grote (infra)-projecten die nodig zijn voor mitigatie- en adaptatiebeleid. Overheidsopdrachten die worden verstrekt en uitgevoerd buiten de grenzen van de Europese Unie vallen buiten de Europese aanbestedingswet.⁴⁹ Dit maakt het aanbesteden in Caribisch Nederland anders dan in Europees Nederland. Er is een beperkt aantal mensen dat ervaring heeft met het uitvoeren van grote aanbestedingen met een beperkt aantal bedrijven. Lokale kennis is nodig en juist lokale kennis en capaciteit is beperkt. Dit is een uitdaging voor het efficiënt, doelmatig en integer aanbesteden van grote (infra) projecten.

⁴⁸ Het Parijsakkoord is onderdeel van het bredere klimaatraamverdrag van de Verenigde Naties

⁴⁹ Zie: <https://www.sdu.nl/content/commentaar-op-aanbestedingswet-2012-art-223-aanbestedingsrecht>

E. Inzichten

De agenda voor de klimaattafel is gebaseerd op de laatste wetenschappelijke inzichten. De inzichten bevatten kennislacunes. Het is in het kader van dit advies niet mogelijk om een uitgebreid overzicht te geven van de wetenschappelijke kennis over Caribisch Nederland. Voor het formuleren van de agenda volsta ik met het benoemen van de belangrijkste inzichten:

1. **Klimaatverandering is een risico voor Bonaire** met zowel een negatieve impact op de semi-korte termijn (0-50 jaar) als lange termijn (50+ jaar).⁵⁰
2. **Volgens onderzoek van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)⁵¹ hebben kleine eilanden zoals Bonaire een relatief grote kans op negatieve gevolgen van zeespiegelstijging, droogte, en aantasting en verlies van koraalriffen.** Voor Saba en Sint Eustatius zijn deze risico's kleiner. Daar is de uitdaging vooral dat de kans op zware stormen en tropische orkanen toeneemt.⁵²
3. **Een toename van de zeespiegelstijging leidt ertoe dat in 2050 de laaggelegen en voornamelijk onbewoonde delen van Bonaire, de Salinas⁵³, kunnen overlopen.** Gebouwen en symbolen met een belangrijke culturele waarde, zoals de slavenhuisjes, liggen in dit vroege risicogebied. In 2150 lopen ook de bebouwde gebieden zoals de hoofdstad Kralendijk en Belnem een risico.⁵⁴
4. **Bonaire is kwetsbaar voor overstromingen doordat veel van de kritieke infrastructuur in laaggelegen kustgebieden ligt.**⁵⁵ Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) stelt dat de impact op Bonaire groter is dan op Saba en Sint Eustatius. Dit komt doordat Bonaire een koraalplaat is met veel bebouwing aan de kust terwijl Saba en Sint Eustatius hoger gelegen vulkanische eilanden zijn. Het KNMI heeft nog geen gegevens over het risico en de consequenties van overstromingen voor Bonaire specifiek. Voor Saba en Sint Eustatius zijn eveneens nog geen cijfers bekend over het risico en de consequenties van orkanen en tropische stormen. Het KNMI heeft opdracht gekregen om de IPCC-scenario's te vertalen naar scenario's voor Caribisch Nederland.
5. **Klimaatverandering zal in sommige periodes tot minder neerslag leiden, terwijl op andere momenten neerslagextremen zullen toenemen.**⁵⁶ De infrastructuur en het watermanagement op Bonaire zijn niet toegerust op deze weersomstandigheden.
6. **De gezondheid en kwantiteit van koraalriffen en de mangrovebossen dalen als gevolg van zeespiegelstijging, verzilting en erosie op het land.** Koraalriffen en mangrovebossen dragen bij aan de biodiversiteit en zijn een natuurlijke kustbescherming voor het eiland. De koraalriffen en de mangrovebossen functioneren als golfbrekers. Het verdwijnen van koraal en mangrovebossen tast daarmee direct de natuurlijke kustbescherming van het eiland aan⁵⁷.

⁵⁰ Van Beukering, P. et al (2022) The Impacts of Climate Change on Bonaire. Institute for environmental studies. Vrije Universiteit.

⁵¹ IPCC rapport Climate Change 2022, impact, adaptations and vulnerabilities. Zie:

https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf

⁵² Zie: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

⁵³ Een Saliña is een zoutmeer of inham die door een dam van dood koraal afgesloten is van zee

⁵⁴ Van Beukering, P. et al (2022) The Impacts of Climate Change on Bonaire. Institute for environmental studies. Vrije Universiteit.

⁵⁵ Koninklijk meteorologisch Instituut (2022) Signaal van het klimaat. Zie:

https://cdn.knmi.nl/knmi/asc/klimaatsignaal21/KNMI_Klimaatsignaal21.pdf.

⁵⁶ Zie: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/klimaatverandering-op-de-caribische-eilanden>

⁵⁷ Zie: https://www.sprep.org/att/IRC/eCOPIES/Pacific_Region/315.pdf

Dit maakt het eiland kwetsbaarder voor vloedgolven door storm of aardbevingen in de zeebodem. De kans hierop is klein maar de impact groot⁵⁸.

7. **De grondwaterkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid nemen af als gevolg van zeespiegelstijging en verzilting.** Dit wordt versterkt door toenemende hitte en droogte. Dit kan leiden tot minder beschikbaar zoetwater en is daarmee een risico voor beschikbaarheid van drinkwater en de mogelijkheden voor natuur en landbouw.⁵⁹
8. **Loslopende geiten en ezels vormen een van de belangrijkste bedreigingen voor de natuur en de leefbaarheid van het land en het koraalrif.**⁶⁰ Geiten en de wijze van geitenhouderij is sterk verbonden met de cultuur en het landschap van Bonaire. Tegelijkertijd schaden de schaal en de manier waarop geiten gehouden worden de weerbaarheid van het eiland. De Wageningen University & Research (WUR) schatte in 2015 het totale aantal loslopende geiten op 32.000 dieren waarbij de aantallen in het bos (12.000) mogelijk worden onderschat. Ongeveer 40% van het totale aantal geiten kan wordt beschouwd als semi-verwilderd. Geiten tasten de aanplanting en natuurlijke vegetatie ernstig aan.⁶¹ Dit leidt tot bodemerosie en afspoeling van sediment naar zee. Dit veroorzaakt wateroverlast op het land en beschadigt het koraal in de zee. Aanvullend op de geitenproblematiek heeft Bonaire ongeveer 500 loslopende ezels (schatting uit 2019) die door overbegrazing de geitenproblematiek versterken⁶².
9. **De negatieve impact van klimaatverandering tast het verdienvermogen van Bonaire aan.** Dit is zichtbaar op een aantal terreinen:
 - a. Het verdwijnen van het koraal, als gevolg van verzuring van de oceanen en erosie op het land, tast het verdienvermogen van het eiland aan. Bonaire focust op, en is voor een groot deel afhankelijk van, haar snorkel- en duiktoerisme.⁶³ Voor Bonaire is toerisme daarmee de belangrijkste bron van inkomsten.⁶⁴ In 2022 reisden 157.800 toeristen met het vliegtuig naar Bonaire.⁶⁵ Dit is exclusief het cruisetoerisme dat naar de laatste cijfers, 3 jaar daarvoor, in 2019 457.700 toeristen naar het eiland bracht⁶⁶.
 - b. De toename van het zeewier sargassum schaadt de aantrekkelijkheid van Bonaire als toeristenbestemming door geur en zichtbare aanwezigheid. Volgens het ministerie van LNV bereikte op Bonaire de bij het rottingsproces van sargassum vrijkomende gassen zelfs concentraties die schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid van mensen.⁶⁷

⁵⁸ Zie: https://cdn.knmi.nl/knmi/asc/klimaatsignaal21/KNMI_Klimaatsignaal21.pdf.

⁵⁹ Verweij Et al (2020). A nature inclusive vision for Bonaire in 2050. Wageningen University and Research.

⁶⁰ Zie: <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksinstituten/livestock-research/show-wlr/Plan-van-aanpak-duurzamere-geitenhouderij-op-Bonaire.htm>

⁶¹ Lagevelt et al (2015) Populatie inschatting Geiten op Bonaire. Universiteit Wageningen

⁶² Zie: <https://www.dcbd.nl/sites/default/files/documents/Ezels%20op%20Bonaire%20def.pdf>

⁶³ Zie: <https://bonairegov.com/ondernemers/tourism-recovery-plan>. pagina 24

⁶⁴ Zie: <https://www.wolfscompany.com/wp-content/uploads/2016/02/Whats-Bonaire-Cruise-Tourism-Worth-Wolfs-Company-Revised-report-Aug-2015.pdf>.

⁶⁵ Zie: <https://www.rijksdienstcn.com/actueel/nieuws/2022/maart/21/toerisme-caribisch-nederland-deels-hersteld-in-2021>

⁶⁶ Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85007NED/table?ts=1679584954112>.

⁶⁷ Zie <https://www.openkamer.org/kamervraag/2019Z10635/>

10. **Klimaatverandering heeft een negatieve impact op de gezondheid van de inwoners en bezoekers van het eiland.** Het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM) identificeert zes gezondheidsrisico's:
1. door temperatuurstijgingen is er een risico op een toename van *vector-born*⁶⁸ ziektes zoals het zikavirus en malaria⁶⁹;
 2. hitte, extreme weersomstandigheden en luchtvervuiling hebben een negatieve impact op de symptomen die mensen ervaren bij niet overdraagbare ziektes zoals diabetes, hart- en long ziektes en nierziektes;
 3. hitte-gerelateerde stress;
 4. ondervoeding en voedselonzekeerheid;
 5. water geboren ziektes door drinkwatervervuiling als gevolg van hevige regenval en stilstaand water; en
 6. mentale gezondheidsproblemen door zorgen over klimaatverandering of als een direct gevolg door het meemaken van extreme weersomstandigheden.
11. **Het is goed om bij al deze zorgen te benadrukken dat er in het maatschappelijk middenveld ook tal van klein- en grootschalige initiatieven zijn om de klimaatproblematiek op Bonaire aan te pakken.** Zonder anderen tekort te doen, wijs ik naar de gezamenlijke inspanningen van natuurorganisaties rond het behoud en herstel van koraal en mangrovebossen. Zo heeft bijvoorbeeld het vliegveld plannen voor de aanleg van een groot zonnepark met het oog op de ontwikkeling van kleinschalig elektrisch vliegverkeer en vanaf het vliegveld een openbare, elektrische busdienst die een aantal plekken van het eiland bereikbaar kan maken voor dat deel van de bevolking die thans geen of te duur vervoer heeft.

⁶⁸ Ziektes die door mensen of dieren kunnen worden overgedragen. Zie: WHO- <https://www.who.int/news-room/factsheets/detail/vector-borne-diseases>.

⁶⁹ Van Beukering, P. et al (2022) The Impacts of Climate Change on Bonaire. P 59-64. Institute for environmental studies. Vrije Universiteit.

F. Lacunes in kennis en beleid

Om te komen tot effectief klimaatbeleid op Bonaire zijn er een aantal belangrijke kennis- en beleidslacunes die in de weg staan. Ik benoem deze kort en maak onderscheid tussen lacunes in kennis en in beleid. In de formulering voor de agenda van de beide tafels refereer ik aan deze lacunes en doe ik een voorstel hoe ze te dichten.

Kennis

1. **Identificeren van eilandspecifieke risico's**

Politiek en maatschappelijk is er aandacht voor de impact van klimaatverandering op kleine eilanden. Het identificeren van eilandspecifieke risico's is belangrijk. Elk eiland heeft eigen karakteristieken, zoals geologie, economie, bevolkingsspreiding en -dichtheid. Deze factoren hebben impact op het risicoprofiel. Er is nog beperkte beleidsmatige en wetenschappelijke kennis over en ervaring met de impact van klimaatverandering en mogelijkheden voor klimaatadaptatie toegespitst op de Bonairiaanse context.⁷⁰

2. **Data over broeikasuitstoot ontbreken voor Caribisch Nederland**

Cijfers over de hoeveelheid en de verandering van uitstoot van CO₂ helpen om de reductieopgave te monitoren. In Europees Nederland geeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) jaarlijks een actueel beeld over de uitstoot van broeikasgassen en het aandeel hernieuwbare energie en energiebesparing.⁷¹ Voor Caribisch Nederland zijn er geen cijfers beschikbaar over de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen. Data over de broeikasuitstoot helpen bij het in kaart brengen van de reductieopgaven. Het verzamelen van data over reductiegegevens is kostbaar en arbeidsintensief. Het is behulpzaam maar niet noodzakelijk voor klimaatbeleid. Gezien de schaal van de sectoren die uitstoot veroorzaken in Caribisch Nederland kan het monitoren van de voortgang ook via het monitoren van de gemaakte maatwerkafspraken, zonder dat daarbij precieze uitstootcijfers beschikbaar zijn.

3. **Hoogtegegevens ontbreken voor Caribisch Nederland**

Er is een gebrek aan fysieke elementaire data, zoals een hoogtekartaar.⁷² Het Europees deel van Nederland beschikt over het actuele hoogtebestand Nederland (AHN).⁷³ Hier zijn de precieze hoogtegegevens aanwezig met gemiddeld acht hoogtemetingen per vierkante meter. Dit ontbreekt voor Caribisch Nederland. Hierdoor kan niet goed worden vastgesteld hoe zeespiegelstijging effect heeft op overstromingsgevaar. Aanvullend zijn hoogtegegevens nodig voor goed regenwatermanagement. In beide gevallen belemmert de afwezigheid van een hoogtekartaar wetenschappelijk onderzoek naar de toekomstige impact van klimaatverandering.

4. **Caribisch Nederland beschikt niet over een klimaateffectatlas**

In Europees Nederland beschikken we over de klimaateffectatlas die een eerste indruk geeft van de kwetsbaarheid van gebieden in Nederland voor wateroverlast, droogte, hitte en overstroming.⁷⁴ Deze atlas wordt gebruikt door gemeenten en provincies. Deze data ontbreken voor Caribisch Nederland en zouden zeer behulpzaam kunnen zijn voor stresstesten, waarbij de kwetsbaarheden in kaart worden gebracht.

⁷⁰ Het eerste grote onderzoek werd gedaan door de VU/IVM in opdracht van Greenpeace waarin door middel van scenario's de negatieve impact van klimaatverandering voor Bonaire in kaart is gebracht. Zie eerder geciteerd, van Beukering et al 2022.

⁷¹ Zie: <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2022>

⁷² In de literatuur verwijzen we naar een Digital Elevation Model

⁷³ Zie: <https://www.ahn.nl/>

⁷⁴ Zie: <https://www.klimaateffectatlas.nl/nl/>

Deze gegevens zijn nodig om met elkaar een goede dialoog te kunnen voeren over de risico's. Het KNMI komt in het najaar 2023 met nieuwe klimaatscenario's met specifieke aandacht voor Caribisch Nederland.

5. **Toegepast wetenschappelijk onderzoek is beperkt**

De wetenschappelijke publicaties van onder andere de VU en de WUR richten zich vooral op fundamenteel onderzoek zoals het identificeren van de uitdagingen voor mens, natuur en milieu als gevolg van klimaatverandering of menselijke impact op natuur en milieu. Wat ontbreekt is (toegepast) wetenschappelijk onderzoek naar concrete mogelijkheden voor adaptatiebeleid in Caribisch Nederland.

6. **Ervaringen van andere Caribische eilanden ontbreken nog**

Caribisch Nederland is omringd door veel landen met vergelijkbare uitdagingen. Kennisuitwisseling hierover is beperkt. Een goed voorbeeld waar dit ontbreekt is kennisuitwisseling op "*nature-based solutions*". De wetenschappelijke literatuur wijst naar *nature-based solutions* als voorkeursaanpak om de biodiversiteit te versterken en de natuur veerkrachtiger en weerbaarder te maken tegen de impact van klimaatverandering.⁷⁵ Er is beperkt onderzoek beschikbaar of, en zo ja hoe, andere eilanden in de Caribische regio gebruik van maken *nature based solutions*.

Breder bezien is het voor het maken van de juiste afweging over passende maatregelen en doelmatige investeringen van groot belang om te leren van vergelijkbare geologische en geografische locaties. In dit kader worden nu wel initiatieven voor kennisuitwisseling opgezet. Zo is op Nederlands initiatief het International Panel for Deltas and Coastal Areas (IPDC) gelanceerd. Dit is een samenwerking tussen landen, kennisinstellingen en financiële instanties, die gefocust zijn op water en klimaatverandering⁷⁶.

In mei organiseren Nederland en Aruba een klimaatconferentie op Aruba om de samenwerking op klimaatactie tussen kleine eilanden wereldwijd te bevorderen⁷⁷. Verder heeft Nederland zich tijdens de klimaatconferentie COP 27 aangesloten bij twee bestaande eiland-gerelateerde samenwerkingsverbanden: Local 2030 Island Initiative⁷⁸ en IRENA/SIDS Lighthouses initiatief⁷⁹.

Beleid

1. **Coördinatie op wetenschappelijk onderzoek ontbreekt**

Wetenschappelijk onderzoek gericht op Caribisch Nederland komt op verschillende manieren tot stand. De drie gebruikelijke manieren zijn 1) zelfstandige wetenschappelijke initiatieven waarbij de Caribische eilanden als casestudy worden gebruikt; 2) wetenschappelijke projecten als onderdeel van een Europees initiatief⁸⁰ of 3) wetenschappelijk onderzoek in opdracht van een overheidsorganisatie. Wat mist is beleid gericht op coördinatie en grip op welke onderzoeken noodzakelijk zijn en hoe de verschillende wetenschappelijke initiatieven zich tot elkaar verhouden. De versnippering van kennis is een grote uitdaging en staat het maken van doelmatig, robuust en effectief adaptatiebeleid in de weg.

⁷⁵ Verweij Et al (2020). A nature inclusive vision for Bonaire in 2050. Wageningen University and Research.

⁷⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/23/nederland-richt-nieuw-samenwerkingsverband-op-over-water>

⁷⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/20/nederland-en-aruba-organiseren-klimaatconferentie-op-aruba>

⁷⁸ Zie: <https://www.islands2030.org/about>

⁷⁹ Zie: <https://islands.irena.org/About>

⁸⁰ Zie: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/horizon-europe>

2. **Er is nog geen beleid om te komen tot 100% duurzame opwekking**

Gezien het gunstige klimaat is de potentie voor opwekking van duurzame energie (met name wind en zon) groot.⁸¹ Stakeholders op de eilanden geven aan dat de potentie wordt onderbenut. Met de huidige olieprijs en het verbruik op het eiland is de businesscase voor 100% duurzame energie kostbaar. Er is door TNO geïnventariseerd wat de alternatieve manieren zijn om duurzaam op te wekken naast zon en wind.⁸² (bijlage 5). Er is nog geen uitgewerkt beleid om te komen tot 100% duurzame opwekking.

3. **Plannen voor verduurzaming van sectoren zijn beperkt uitgewerkt**

Klimaatbeleid is veel omvattend en gaat verder dan het opwekken van duurzame energie. In het klimaatakkoord in Europees Nederland zijn er bijvoorbeeld plannen gemaakt voor het verduurzamen van de industrie, de gebouwde omgeving, landbouw en landgebruik en de mobiliteitssector. Voor Caribisch Nederland zijn er beperkte plannen voor het verduurzamen van de mobiliteit op land, scheep- en luchtvaart en toerisme. De klimaattafel Bonaire kan hierin voorzien.

⁸¹ Zie: <https://www.rijksdienstcn.com/economie-klimaat/energie>

⁸² TNO, 2021, Opties voor klimaatneutrale energievoorziening in Caribisch Nederland, pagina 3. Zie: <https://publications.tno.nl/publication/34639355/JHyjby/TNO-2021-R11513.pdf>

G. Organisatie en governance van de klimaattafel

Voor de klimaattafel Bonaire is maatwerk nodig met een heldere doelstelling en uitkomst (zie G1). De klimaattafel kent verschillende functies (G2). Alle relevante maatschappelijke sectoren en overheidspartijen dienen deel te nemen en zich te committeren (G3). De tafel opereert onder opdrachtgeverschap van het OLB met instemming van de minister voor Klimaat en Energie en wordt geleid door een onafhankelijk voorzitter (G4). Voor de uitwerking van het klimaatplan voor adaptatie is de expertise van de Deltacommissaris beschikbaar en voor de hand liggend (G5). Doordat niet alle data beschikbaar zijn voor zowel Caribisch als Europees Nederland moet de tafel afspraken maken op maatregeleniveau en daarop de voortgang meten (G6).

G1. Doel en uitkomst

Het bestuurscollege heeft aangegeven behoefte te hebben aan kennis/expertise en regie/coördinatie op het gebied van mitigatie en adaptatie. **Ik adviseer een aanpak waarbij de klimaattafel Bonaire uiteindelijk moet leiden tot een Klimaatakkoord Bonaire.** De in te stellen klimaattafel moet dat akkoord voor 1 januari 2024 hebben voorbereid. De tijd dringt en afspraken kunnen in een afzienbare tijd gemaakt worden.

Een randvoorwaarde voor deelname aan de tafel is commitment aan het doel; een te sluiten akkoord.

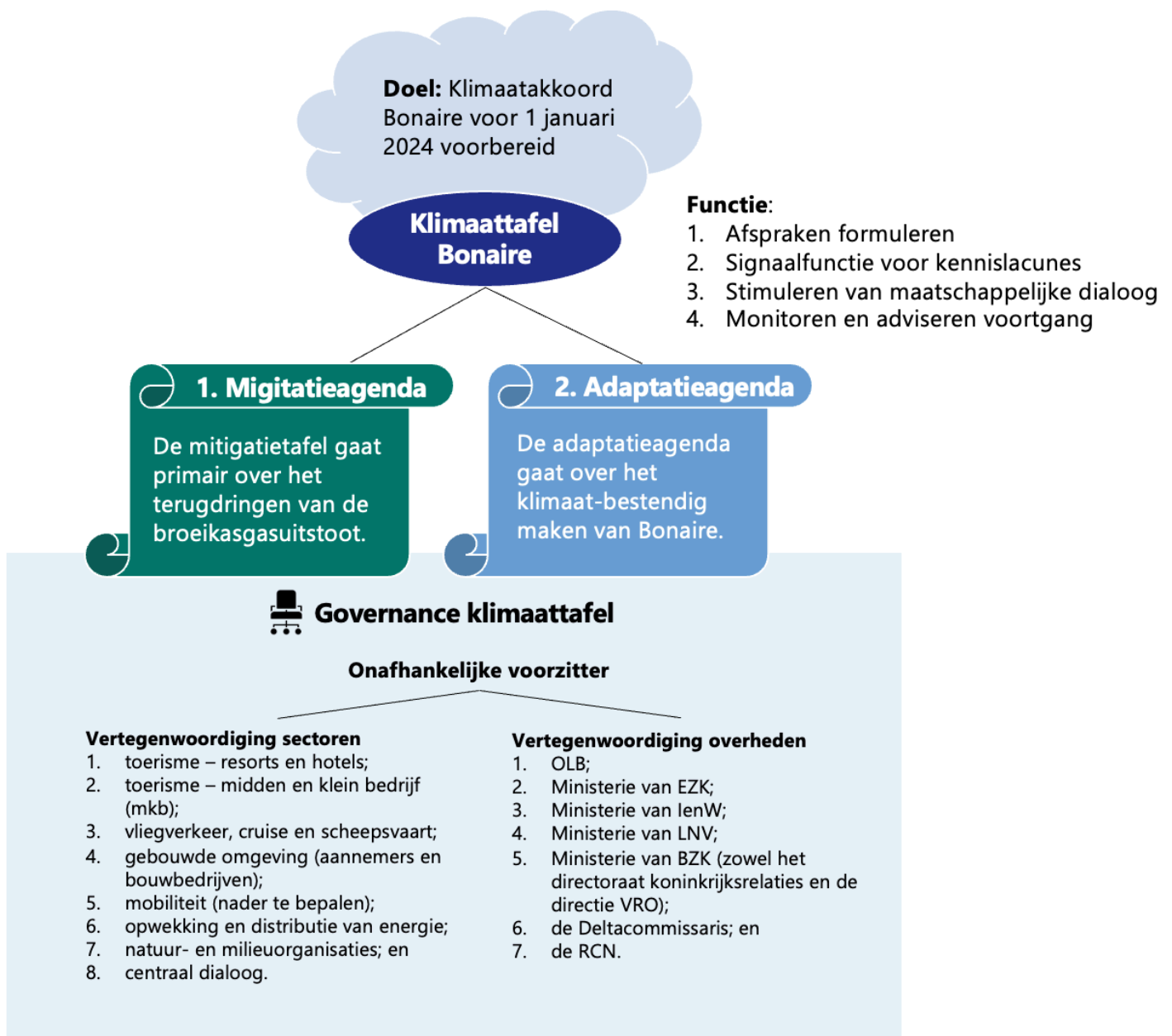
Als kwartiermaker adviseer ik om **één klimaattafel op te zetten en de klimaattafel twee opdrachten mee te geven.** Zoals benoemd zijn de thema's mitigatie en adaptatie fundamenteel verschillend van elkaar in aard van de problematiek, beschikbare inzichten en kennis en progressie die er al is gemaakt. Deze verschillen maken dat mitigatie en adaptatie om een andere aanpak vragen.

Voor **mitigatie** heeft de tafel als **doel om afspraken te maken** om het eiland Bonaire te verduurzamen en te komen tot concrete afspraken **voor het tegengaan van de bijdrage aan klimaatverandering die het eiland zelf veroorzaakt.**

Voor **adaptatie** heeft de tafel als **doel om het eiland veerkrachtiger en weerbaarder te maken tegen de huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering.** Ik adviseer hierbij om de aanpak te volgen van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA)⁸³. Het is wenselijk de expertise van de Deltacommissaris te gebruiken voor het uitvoeren van de afspraken in de adaptatieagenda.

⁸³ Zie: <https://klimaatadaptatienederland.nl/overheden/deltaplan-ra/>

De voorgestelde opzet van de klimaattafel Bonaire is hieronder gevisualiseerd.



G2. Functies

Om de doelen voor de mitigatie- en adaptietafel te bereiken stel ik voor **twee verschillende agenda's te maken die beide aan de tafel moeten worden besproken**. Per agenda kunnen de gesprekspartners wisselen; de voorzitter doet hiertoe voorstellen.

Concreet heeft de klimaattafel Bonaire **vier functies**:

- a) Formuleren van **afspraken** om te komen tot een Klimaatakkoord met de volgende elementen:
 - De klimaattafel Bonaire functioneert als een platform voor de sectoren die een bijdrage willen leveren aan klimaatbeleid op Bonaire. De **platformfunctie** houdt in dat de leden die deelnemen aan de tafel elk een bijdrage leveren aan het verminderen van de broeikasgasuitstoot van Bonaire.
 - De sectoren die deelnemen maken **meetbare en in tijd afrekenbare afspraken over de bijdrage die de sector gaat leveren**. (Maatschappelijke) partijen die geen concrete prestatie of bijdrage leveren, committeren zich via een convenant aan de medewerking van de uitvoering van de afspraken in het Klimaatakkoord.
 - Dit **commitment** is randvoorwaardelijk voor deelname aan de tafel.
 - Voor mitigatie en adaptatie functioneert de tafel als platform waarbinnen de **benodigde kennis, expertise** en (maatschappelijke) betrokkenheid samenkomt om afspraken te maken om Bonaire klimaatbestendig te maken.

- b) Signaalfunctie voor kennislacunes
De klimaattafel Bonaire heeft als **functie om kennislacunes te identificeren en voorstellen te doen door wie en hoe deze lacunes kunnen worden opgevuld**. De partijen aan tafel committeren zich om alle goedwillende initiatieven van instanties en overheden af te houden. De tafel bespreekt welk onderzoek wel of niet nodig is waarbij de tafel waar passend breder kijkt dan Bonaire en ook onderzoekt waar het benodigde beleid past voor de rest van Caribisch Nederland. Het opdrachtgeverschap voor nieuw (wetenschappelijk) onderzoek wordt op voordracht van de tafel geïnitieerd door het OLB en het verantwoordelijk ministerie. Het OLB en de ministeries stemmen uitsluitend in met onderzoek als het past in een onderzoeksagenda. De Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) heeft aan mij kenbaar gemaakt een coördinerende functie op zich te nemen via het Klimaatonderzoek Initiatief Nederland (KIN).

- c) Stimuleren van een maatschappelijke dialoog
De klimaattafel Bonaire heeft onder meer als taak een **maatschappelijke dialoog op het eiland te stimuleren over de impact van klimaatverandering**. Het voeren van effectief klimaatbeleid is niet alleen een technische exercitie maar vraagt ook om een (maatschappelijke) systeemtransitie. De problematiek op het eiland, zowel de klimaatuitdagingen als de sociaaleconomische situatie, maakt dat een brede maatschappelijke dialoog over hoe wij samen willen leven met onze natuur en milieu in een veranderende wereld noodzakelijk is.

Het gaat hierbij niet om instemming van, maar betrekken bij, de afwegingen en keuzes die aan de tafel gemaakt worden. De tafel heeft daarmee expliciet de opdracht om na te denken over hoe zij de maatschappelijke inbedding vormgeeft. Tijdens de uitvoering en nadat er een akkoord gesloten is.

d) Monitoren en adviseren van de voortgang

Na het sluiten van het Klimaatakkoord gaat de tafel net zoals in Europees Nederland over in een **voortgangsoverleg dat alleen monitort en adviseert**. De voorzitter geeft een aanzet voor de samenstelling en in het akkoord worden voorstellen gedaan voor de invulling van het voortgangsoverleg. De voorzitter van de klimaattafel geeft advies over het profiel van de onafhankelijke voorzitter van het voortgangsoverleg.

G3 Samenstelling

De klimaattafel Bonaire bestaat uit vertegenwoordigers van de **verschillende overheidsinstanties** en de **belangrijkste sectoren** op het eiland.

Ik adviseer om daarbij, ten minste, de volgende **sectoren** uit te nodigen:

1. toerisme – resorts en hotels;
2. toerisme – midden en klein bedrijf (mkb);
3. vliegverkeer, cruise en scheepvaart;
4. gebouwde omgeving (aannemers en bouwbedrijven);
5. mobiliteit (nader te bepalen);
6. opwekking en distributie van energie;
7. natuur- en milieuorganisaties; en
8. centraal dialoog.

De volgende **overheidsorganisaties** dienen bij de klimaattafel aan te sluiten:

1. Openbaar Lichaam Bonaire (OLB);
2. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), directie Klimaat en/of Regio;
3. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), directie Bodem, Ruimte en Klimaatadaptatie, Directoraat Milieu en Internationaal;
4. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties en de directie Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ontwikkeling;
5. Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, directie Natuur;
6. Deltacommissaris in zijn kennisrol;
7. Rijksdienst voor Caribisch Nederland (RCN).

G4 Rol van de voorzitter

De klimaattafel opereert onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) en het kabinet. **Het OLB is opdrachtgever met instemming van de minister voor Klimaat en Energie namens de betrokken ministeries.** Het is uitgesloten dat het OLB deze rol als opdrachtgever goed kan invullen zonder hiervoor extra financiële en personele middelen beschikbaar te krijgen.

De klimaattafel wordt voorgezeten door een **onafhankelijke, niet-ambtelijke voorzitter** met ervaring, kennis en expertise, met afstand tot de politiek.

De **verantwoordelijkheden** van de voorzitter zijn:

- het inrichten van de klimaattafel en het bewaken van de samenhang;
- het borgen dat leden zich committeren aan de afspraken die ze met elkaar gemaakt hebben;
- het recht hebben om leden het lidmaatschap van de tafel te ontzeggen;
- aandacht houden voor de bredere maatschappelijke inbedding;
- een boegbeeld zijn voor de klimaattafel naar buiten toe, transparant en publiekelijk over besluiten communiceren en de woordvoering doen.

De voorzitter rapporteert periodiek aan het OLB en aan de minister voor Klimaat en Energie.

G5. Inschakelen van de expertise van de Deltacommissaris

In Europees Nederland zorgde het organiseren van de strijd tegen de gevolgen van klimaatverandering voor de totstandkoming van de Deltawet, de benoeming van de Deltacommissaris en later het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie (DPRA). Daarmee kwam een eenduidige, consistente en bestuurlijk gedragen aanpak tot stand. Kijkend naar de bestuurlijke plaats en onafhankelijke positie van de Deltacommissaris in het Nederlandse bestel in het geheel van de vier overheidslagen, zou deze structuur doorgetrokken kunnen worden naar Caribisch Nederland.

Als volwaardig onderdeel van Nederland zouden we bij de uitvoering de **expertise van de Deltacommissaris** moeten **inschakelen**. Daarbij realiseer ik mij dat door de beperkte schaal en capaciteit van de eilanden, versterkt door de afwezigheid van een provinciaal bestuur, de Deltacommissaris aan de adaptatietafel een andere rol vervult dan nu gebruikelijk in Nederland. Een wijziging van de Deltawet is hiervoor niet nodig. Het Rijk kan hiertoe besluiten via een bestuurlijke opdracht en bijbehorende middelen beschikbaar maken. De Deltacommissaris heeft aan mij kenbaar gemaakt hiertoe in een nader te bespreken vorm bereid te zijn. De Deltacommissaris zou ook een rol kunnen spelen bij het uitvoeren van de klimaatagenda's van Sint Eustatius en Saba.

Voor de Deltacommissaris is een adviserende rol buiten Europees Nederland niet nieuw. Nederland werkt samen met overheden in vijftien deltalanden via het programma Partners voor Water, een onderdeel van de Nederlandse Internationale Waterambitie (NIWA). De afgelopen jaren heeft de Deltacommissaris bijgedragen aan de ontwikkeling en implementatie van deltaplannen op de Filipijnen (Masterplan Manilla Bay), in Bangladesh (Bangladesh Delta Plan) en in Vietnam (Mekong Delta Plan).

G6. Afspraken op concrete en toepasbare maatregelen zijn nodig

Tijdens de onderhandelingen over het Klimaatakkoord in Europees Nederland kregen de verschillende klimaattafels per sector een concreet reductiedoel voor het reduceren van broeikasgasuitstoot. Deze werden op basis van een analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geformuleerd en vastgesteld door het kabinet. Het was aan de tafels zelf om met elkaar voorstellen en afspraken te maken over het hoe. Monitoring van de afspraken vindt plaats doormiddel van het dashboard Klimaatbeleid en de KEV.

De situatie op Bonaire is een andere. In **Caribisch Nederland beschikken we niet over een overzicht van de totale uitstoot van broeikasgassen**. Er kan dus geen overzicht gemaakt worden van de uitstoot per sector. Het kabinet heeft de mogelijkheid om het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het RIVM de opdracht te geven dit in kaart te brengen. De vraag is of dit wenselijk en noodzakelijk is. Het in kaart brengen van deze uitstoot is een lastig proces dat tijd en geld kost. De uitstoot op Bonaire is beperkt waardoor de kosten-batenanalyse waarschijnlijk negatief uitvalt. De partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitstoot zijn overzichtelijk en beperkt in relatie tot Europees Nederland. Het is ook redelijk duidelijk met welke maatregelen de grootste klimaatwinst is te boeken.

Mijn conclusie is dat de tijd dringt en dat de overzichtelijkheid van de sectoren en het formaat van de problematiek maakt dat actie op het gebied van mitigatie, wenselijk, doenbaar en noodzakelijk is. Ook zonder dat er een totaaloverzicht van de uitstoot beschikbaar is. Daarom **adviseer ik om aan de tafels geen afspraken te maken over reductiedoelen maar concrete en toetsbare maatregelen af te spreken**. Deze afspraken vormen de basis voor de monitoring van succes en effect.

H. Twee agenda's: 1. Mitigatie en 2. Adaptatie

De klimaat Tafel Bonaire krijgt twee inhoudelijke agenda's mee. Een mitigatie-agenda (H1) en een adaptatie-agenda (H2).

H1 Mitigatie-agenda

De **mitigatietafel gaat primair over het terugdringen van de broeikasgasuitstoot**. In de Klimaatwet in Europees Nederland is dit verankerd als een reductiedoel voor de broeikasgasuitstoot.⁸⁴ Voor Bonaire adviseer ik deze structuur over te nemen en afspraken te maken in een Klimaatakkoord over maatregelen die zorgen voor een reductie van broeikasgassen.

Concreet geef ik de tafel het volgende agendapunt mee:

1. Sectoren maken, per sector, meetbare en in tijd afrekenbare afspraken over de bijdrage die de sector gaat leveren aan het terugdringen van broeikasgasuitstoot. Deze afspraken worden op maatregelenniveau gemaakt. (Maatschappelijke) partijen die geen concrete prestatie of bijdrage leveren committeren zich via een convenant aan de medewerking van de uitvoering van de afspraken in het Klimaatakkoord.

Duurzame energie is essentieel om het gebruik van fossiele brandstoffen te verminderen en zo de broeikasgasuitstoot terug te dringen. Op Bonaire worden hier al stappen in gezet. Het is aan de tafel om te onderzoeken wat er nog meer mogelijk is:

Concreet geef ik de tafel de volgende agendapunten mee:

2. Op Bonaire investeert het ministerie van EZK via haar deelname aan de Bonaire Brandstof Terminal (BBT). Het doel is het realiseren van 80% duurzame opwekking via een zonneweide en een windpark. Er komt ook een batterij om elektriciteit op te slaan. Er wordt verwacht dat in 2024/2025 80% van de productie van elektriciteit op Bonaire met duurzame bronnen wordt opgewekt⁸⁵.

Verwacht u dat dit doel gehaald gaat worden? Zo nee, wat moet er gebeuren om de 80% opwekking in uiterlijk 2025 alsnog te realiseren?

3. Wat verhindert het duurzaam opwekken van de overige 20% en wat zijn daarvoor de oplossingen? Er is al verkennend onderzoek gedaan naar de verschillende routes richting 100% duurzame opwekking. Ik adviseer om de routes geïdentificeerd door TNO te gebruiken als startpunt voor de discussie. Deze routes zijn toegevoegd in bijlage 5.

⁸⁴ Klimaatakkoord (2019) Zie:

<https://www.klimaatakkoord.nl/binaries/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord/klimaatakkoord.pdf>

⁸⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/09/28/ruim-33-miljoen-euro-voor-duurzame-elektriciteit-caribisch-nederland>

Een brede blik op mitigatie gaat verder dan het reduceren van broeikasgasuitstoot alleen. Het gaat hierbij om het tegengaan van schadelijke activiteiten die klimaatverandering veroorzaken en versterken. Op Bonaire vraagt dit dat het bestaande natuur- en milieubeleidsplan (NMBP) geïmplementeerd en nageleefd wordt. Waar natuur, milieu en klimaat elkaar raken moet dit besproken worden aan de tafel.

Concreet geef ik de tafel het volgende agendapunt mee:

4. Maak duidelijk hoe de te maken afspraken in een Klimaatakkoord samenhangen met het natuur, milieu en beleidsplan Caribisch Nederland voor Bonaire.

Tot slot zie ik een verbinding tussen het circulaire beleid en de klimaattafel op Bonaire. Zeker op een klein eiland met dure en beperkte export is circulaire economie van groot belang. Circulair beleid moet op Bonaire bijdragen aan het tegengaan van milieuvervuiling, aantasting van de biodiversiteit en klimaatverandering. In Nederland is de samenhang tussen circulair beleid en de energietransitie recent vormgegeven in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) en de tweede Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER).⁸⁶

Concreet geef ik de tafel het volgende agendapunt mee:

5. Geef aan welke mogelijkheden er zijn voor circulair beleid op Bonaire en wat daarvoor nodig is aan maatschappelijke afspraken en overheidsinterventies.

H2 Adaptatie-agenda

De **adaptatie-agenda gaat over het klimaatbestendig maken van Bonaire**. Dit zodat het eiland weerbaarder is voor de gevolgen van klimaatverandering, nu en in de toekomst. Het Deltaprogramma bestaat uit drie plannen om Europees Nederland in de toekomst:

1. te beschermen tegen overstromingen;
2. van voldoende zoetwater te blijven voorzien;
3. klimaatbestendig in te richten.

De laatste opgave is vastgelegd in het DPRA 2017:⁸⁷ Door het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen is de gezamenlijke ambitie vastgelegd in de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie: *Nederland is klimaatbestendig en water robuust ingericht in 2050*. Deze Deltabeslissing maakt deel uit van het Deltaprogramma. Er is geen samenwerking tussen Rijk en gemeenten ontwikkeld voor Caribisch Nederland.

Het DPRA is een gezamenlijk plan van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, waarin een aanpak is vastgelegd voor het klimaatbestendig inrichten van Europees Nederland. Deze aanpak is uitgewerkt in zeven ambities waar nationaal, regionaal en lokaal uitvoering aan wordt gegeven met een cyclisch proces van weten, willen, werken. De zeven vastgestelde ambities zijn:

1. kwetsbaarheden in beeld brengen;
2. risicodialogen voeren en een strategie opstellen;
3. een uitvoeringsagenda opstellen;
4. meekoppelkansen benutten;
5. stimuleren en faciliteren;
6. reguleren en borgen; en
7. handelen bij calamiteiten.

⁸⁶ Planbureau voor de leefomgeving (2023) Circulaire economie rapportage. Zie: <https://www.pbl.nl/publicaties/integrale-circulaire-economie-rapportage-2023>

⁸⁷ Zie: <https://klimaatadaptatienederland.nl/deltabeslissing/deltabeslissing/>

Deze procesmatige aanpak werkt in Europees Nederland goed. Het geeft voldoende handvatten om aan de slag te gaan en geeft ruimte voor eigen invulling op lokaal niveau. Zoals benoemd adviseer ik om een vergelijkbare procesmatige aanpak te volgen voor de klimaatagenda voor adaptatie waarbij de deadline voor dit plan uiterlijk op 1 januari 2024 klaar dient te zijn. Ik stel voor dat de Deltacommissaris de uitvoering van de afspraken van de tafel gaat begeleiden.

Concreet geef ik de tafel de volgende agendapunten mee:

1. Breng de kwetsbaarheden als gevolg van klimaatverandering in beeld voor Bonaire. Heb hierbij specifiek aandacht voor de impact van klimaatverandering op de inwoners, het koraal en de mangrove.
2. Kom met elkaar door middel van een risicodialoog tot een gemeenschappelijke visie.
3. Vertaal deze visie in een uitvoeringsagenda met concrete acties voor adaptatie, waarbij rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen de (private) sectoren, maatschappelijke organisaties, OLB en het Rijk helder gedefinieerd zijn.
4. Onderzoek welke andere initiatieven er lopen op Bonaire of in Caribisch Nederland die geïntegreerd kunnen worden in de aanpak klimaatadaptatie.

Klimaatadaptatie in Caribisch Nederland vraagt andere kennis en kunde dan in Europees Nederland. De inwoners van Nederland, zowel in het Europese als in het Caribische deel, zijn gevormd door een historie van leven met het water. In Europees Nederland is er veel expertise ontwikkeld. Voor Caribisch Nederland is dit nog beperkt. De uitdagingen voor Caribisch Nederland als gevolg van klimaatverandering maken dat meer kennis noodzakelijk is. In dit advies heb ik de (wetenschappelijke) lacunes gedefinieerd. Adaptatie is potentieel lastig door een gebrek aan (wetenschappelijke) kennis en de versnippering van de ervaringskennis over de verandering in land en zee beschikbaar bij de inwoners. Het is aan de klimaattafel Bonaire om te bepalen welke kennis er nog mist en wat de belangrijkste vragen zijn waar de komende jaren nog een antwoord op nodig is.

Concreet geef ik de tafel het volgende agendapunt mee:

5. Maak een onderzoeksagenda op basis van de kennis die nog mist en waar we de komende jaren een antwoord op nodig hebben.

Een aanpak op klimaatadaptatie is sterk verbonden met de ruimtelijke visie voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius. De ruimtelijke keuzes die gemaakt worden hebben invloed op de directe risico's voor inwoners op de eilanden. Ruimtelijke keuzes bepalen de ruimte die gegeven wordt aan natuurlijke bescherming om de effecten van klimaatverandering tegen te gaan zoals de groei en het beschermen tegen erosie van mangrovebossen. De minister voor VRO heeft in januari 2023 een beleidsagenda volkshuisvesting en ruimtelijke ordening naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze agenda is de basis voor het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma waaraan nu gewerkt wordt door het OLB en het ministerie van BZK. Vervolgens is het aan het OLB om dit in een eilandspecifiek ruimtelijk ontwikkelingsplan te vertalen. Deze trajecten raken aan de opdracht van de klimaattafel.

Concreet geef ik de tafel het volgende agendapunt mee:

6. Maak duidelijk hoe de te maken afspraken in een Klimaatakkoord samenhangen met de beleidsagenda volkshuisvesting en ruimtelijke ontwikkeling Caribisch Nederland voor Bonaire. Zorg dat de (potentiële) risico's als gevolg van klimaatverandering leidend zijn in ruimtelijke keuzes en vergunningverlening.

Het OLB heeft in november 2022 het Waterschap Rijn en IJssel ondersteuning gevraagd bij het komen tot een integrale aanpak voor het waterbeheer. Het waterschap heeft in februari 2023 een eindrapportage gepubliceerd met daarin knelpunten, maatregelen en korte en lange termijn acties.

7. Bespreek de maatregelen en acties van het eindrapport Integraal Waterbeheer van het Waterschap Rijn en IJssel en stel op basis daarvan vast wat deel uit moet maken van het Klimaatakkoord, wat de tijdsfasering is en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering inclusief de afvalwaterzuivering. Bekijk daarbij of voor een nader te bepalen periode een twinning van personele capaciteit van OLB, ministerie van IenW, waterschappen, gemeentelijke rioolafdelingen, drinkwaterbedrijven en Rijkswaterstaat tot stand gebracht kan worden in een niet-wisselende samenstelling om continuïteit te waarborgen.

I. Toepasbaarheid voor Saba en Sint Eustatius

Net zoals de totstandkoming van het Klimaatakkoord in Nederland niet te vergelijken is met de mogelijke aanpak voor Bonaire, zo zal de aanpak van het klimaatbeleid voor Saba en Sint-Eustatius er anders uitzien dan die voor Bonaire.

Wat overeenkomt is de uitgesproken wens op beide eilanden om het (deels) bestaande klimaatbeleid (o.a. verankerd in het natuur en milieubeleidsplan, het beleid rondom duurzame energie en watervoorziening en het beleid rond ruimte en ontwikkeling) te voorzien van een helder kader met scherpe doelen in een strak tijdschema. Een overkoepelende lange termijn visie op klimaat is nodig en gewenst.

Op beide eilanden zijn forse percentages duurzaam opgewekte elektriciteit beschikbaar en bestaan er vergevorderde plannen om naar 90% duurzame energie te gaan. Op dit moment wekt Saba een groot deel van de dag al genoeg duurzame elektriciteit op om zelfvoorzienend te zijn. Opslag via batterijen is op beide eilanden noodzakelijk voor verdere verduurzaming. De omvang en de aard van klimaatprobleem op beide eilanden, de geringe omvang van de bevolking (Sint Eustatius 3.293 en Saba 2.035) en de aard van een mitigatie- en adaptatie aanpak vraagt niet om een Klimaatakkoord met onderhandelingen tussen allerlei partijen.

Ik adviseer daarom om onder leiding van een onafhankelijke deskundige met specifieke kennis over mitigatie en adaptatie in samenspraak met de bestuurscolleges en maatschappelijke organisaties voor beide eilanden een klimaatagenda op te laten stellen. De verantwoordelijke departementen binnen EZK, BZK en IenW dienen daarbij ondersteuning te bieden.

In zo'n klimaatagenda dienen kort de problemen rond mitigatie en adaptatie te worden beschreven met de daarbij behorende strategische keuzes die gemaakt moeten worden en oplossingsrichtingen. Vervolgens dienen degene die verantwoordelijk zijn voor de oplossing geïdentificeerd te worden en maken zij samen een bijbehorend actieplan en tijdslijn. Als er kennis ontbreekt om bovengenoemde keuzes te maken, dient dit geagendeerd te worden. Over de voortgang zou ieder half jaar gerapporteerd moeten worden aan de bestuurscolleges, de minister voor Klimaat en Energie, de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Ook acht ik het van belang om de bevolking van Saba en Sint Eustatius actief mee te nemen in de klimaatagenda door heldere klimaatcommunicatie.

Het is te overwegen om de onafhankelijk voorzitter die de Klimaattafel op Bonaire gaat voorzitten een voorzittende rol te laten spelen bij het opstellen van klimaatagenda's op Saba en Sint-Eustatius. In het verlengde daarvan zou bij de uitvoering van de klimaatagenda's de Deltacommissaris, als die een rol gaat spelen bij de uitvoering van het Klimaatakkoord op Bonaire, ook een (onafhankelijke) rol kunnen spelen.

In het bovenstaande heb ik ten aanzien van Bonaire ook een dringend pleidooi gehouden voor inhoudelijke, personele en financiële ondersteuning. Datzelfde geldt uiteraard ook in aangepaste vorm voor Saba en Sint-Eustatius. Om het klimaatbeleid op de eilanden handen en voeten te geven is die ondersteuning onmisbaar. Goede verankering van deze kennis bij lokaal bestuur is aan te raden en er is ook veel te winnen bij de uitwisseling van *best practices* tussen de drie BES-eilanden.

Tijdens mijn bezoek aan Saba en Sint Eustatius viel het mij op dat er een aantal specifieke problemen op de eilanden herhaaldelijk naar voren kwamen in de gesprekken die ik daar heb gevoerd. Hieronder

deel ik deze observaties met de hoop dat ze het begin kunnen vormen voor vruchtbare gesprekken over de klimaatagenda op deze eilanden.

Sint Eustatius

1. Op Sint Eustatius concentreren de grootste zorgen zich op energie, water en grootschalige erosie.
2. De bestuurlijke problemen hebben voor een grote achterstand in beleid en uitvoering gezorgd.
3. Schoon drinkwater en de watervoorziening vormen een probleem. De restauratie van de drinkwaterputten (vier van de veertien zijn in gebruik) kan mogelijk bijdragen aan de oplossing, hier moet onderzoek naar gedaan worden. Het waterbottelingsbedrijf op Saba wordt als een zeer aantrekkelijk voorbeeld gezien.
4. De naar schatting 14.000 loslopende dieren (geiten en koeien) veroorzaken ernstige erosie, die op zijn beurt weer de gezondheid van het koraal aantast (de samenhang tussen ernstige erosie en aantasting van het koraal treffen we overigens op alle BES-eilanden aan) en het eiland gevoeliger maakt voor de effecten van zware stormen en tropische orkanen.
5. Er moet rekening gehouden worden met de sociaaleconomische uitdagingen die inwoners van zowel Sint Eustatius als van Saba hebben. Op dit moment vraagt de energierekening soms wel tussen de 20 en 30 procent van het inkomen. Dit vormt een hindernis bij de verduurzaming van de elektriciteitsopwekking als investeringen worden doorberekend in de elektriciteitsprijs.
6. Op zowel Sint Eustatius als Saba is er sprake van toenemende economische activiteiten, onder meer door de groei van het toerisme, de aanleg van een nieuw haven etc. Dat alles vraagt om een strak, sturend en duurzaam ruimtelijk ordeningsbeleid dat anticipeert op lange termijn ontwikkelingen en waarin grenzen worden gesteld.

Saba

1. Voor Saba ligt de focus vooral op natuurherstel en -behoud op land en zee, het verbeteren van de zelfvoorzienendheid en de ontwikkeling van duurzame voedselproductie.
2. Met de ontwikkeling van een derde zonnepark komt Saba tot 90 % hernieuwbare energie. Van een totale investering van zo'n 20 miljoen euro ontbreekt nog 2,5 miljoen.
3. Het traject om wilde geiten te verwijderen is erg succesvol. De loslopende geitenpopulatie is van een kleine 5.000 teruggebracht tot zo'n 1.500. De resultaten zijn duidelijk zichtbaar in een toename van het groen en daarmee in het bestrijden van de erosie. Continuering van het beleid is noodzakelijk en het delen van kennis en middelen met eilanden (waaronder Sint Eustatius) in de regio is aan te raden.
4. Er zijn goede vorderingen gemaakt op het terrein van schoon drinkwater tegen betaalbare prijzen. Het waterbottelbedrijf Saba Splash heeft daar met hulp van het ministerie van IenW en de Nederlandse waterbeheerder VEI forse stappen ingezet. Ook deze ontwikkeling moet worden doorgezet.
5. De noodzaak voor een strak, sturend en duurzaam ruimtelijk ordeningsbeleid is even relevant op Saba als op Sint Eustatius.

J. Tenslotte

Ik heb bij de gesprekken met alle betrokkenen, zowel op de eilanden als in Nederland kunnen vaststellen dat er grote bereidheid is om aan de slag te gaan met klimaatbeleid in die (bijzondere) gemeenten. Tegelijkertijd heb ik moeten concluderen dat de personele en financiële mogelijkheden en de kennis daarvoor grotendeels ontbreken.

In Nederland heeft het kabinet recent met een indrukwekkend pak aan voorstellen en een bedrag van 28 miljard euro een volgende stap gezet in de verduurzaming van Nederland. Dat wat nodig is om Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zowel op het gebied van mitigatie als adaptatie, vergelijkbare stappen te laten zetten is in financiële omvang daarbij te verwaarlozen. Het Rijk neemt dan op een bijzondere wijze zijn verantwoordelijkheid.

Het is nooit te laat.

Bijlage 1 Lijst met afkortingen

AHN – Actuele hoogtebestand Nederland
AR – Algemene Rekenkamer
BBT – Bonaire Brandstof Terminal
BES – Bonaire, Sint Eustatius, Saba
BNMP - Bonaire National Marine Park
BZK – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek
CN – Caribisch Nederland
DPRA – Deltaplan voor Ruimtelijke Adaptatie
EZK – Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
IenW- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IBO – Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICER - Integrale Circulaire Economie Rapportage
ILT – Inspectie leefomgeving en transport
IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change
IPDC - International Panel for Deltas and Coastal Areas
IVM - Instituut voor milieuvraagstukken
KEV - Klimaat en Energieverkenning
KIN – Klimaatonderzoek Initiatief Nederland (KIN)
KNMI – Koninklijk Meteorologisch instituut
LNV – Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij
NAS - Nationale Strategie Klimaatadaptatie
NIWA – Nederlandse Internationale Waterambitie
NMBP – Natuur, Milieu en Beleidsplan
NPCE - Nationaal Programma Circulaire Economie
NWO – Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek
OLB - Openbaar Lichaam Bonaire
PBL - Planbureau voor de leefomgeving
RCN – Rijksdienst Caribisch Nederland
RES- Regionale Energiestrategie
RVO – Rijksdienst voor ondernemend Nederland
RvS – Raad van State
STINAPA - Stichting Nationale Parken Bonaire
VRO – (de minister van) Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VU – Vrije Universiteit
WOLBES – Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
WSNP- Washington Slagbaai Nationaal Park
WUR – Wageningen University & Research

Bijlage 2 Lijst van de gesprekspartners

Organisatie	Locatie	Type
Architect Okhuijsen	Bonaire	Privaat
Beach & Dive Resort Grand Windsock/Plaza Resort Bonaire	Bonaire	Privaat
Bestuurscollege van Bonaire	Bonaire	Overheid
Bestuurscollege van Saba	Saba	Overheid
Bestuurscollege van Sint Eustatius	Sint Eustatius	Overheid
Bonaire Brandstof Terminal	Bonaire	Overheid
Bonaire Exclusief Suites	Bonaire	Privaat
Bonhata	Bonaire	Toerisme
Bonned Contractors	Bonaire	Privaat
Brandweer Bonaire	Bonaire	Overheid
Buddy's Dive Resort	Bonaire	Privaat
Captain Don's Habitat	Bonaire	Privaat
Centraal Dialoog Bonaire	Bonaire	Publiek/privaat
Contour Global	Bonaire	Privaat
De Deltacommissaris	Europees Nederland	Overheid
Delfins Beach Resort Bonaire	Bonaire	Privaat
Divi Flamingo Bonaire	Bonaire	Privaat
Dutch Caribbean Nature Alliance	Bonaire	Natuurorganisatie
Echo Foundation	Bonaire	Natuurorganisatie
Eilandraad van Bonaire	Bonaire	Overheid
Eilandraad van Saba	Saba	Overheid
Flamingo International Airport	Bonaire	Publiek/privaat
Fundashon Cas Boneriano	Bonaire	Coöperatie Sociale huurwoningen
Greenpeace	Europees Nederland en Bonaire	Maatschappelijk
Instituut voor milieuvraagstukken	Europees Nederland	Wetenschap
Inwoners van Bonaire (x2)	Bonaire	Maatschappelijk
Jong Bonaire	Bonaire	Maatschappelijk
Kamer van Koophandel	Bonaire	Overheid
Koninklijk Meteorologisch instituut	Europees Nederland	Overheid
Magazine Di Rey	Bonaire	Maatschappelijk
Mangroves Maniacs	Bonaire	Natuurorganisatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Europees Nederland	Overheid
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Europees Nederland	Overheid
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Europees Nederland	Overheid
Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij	Europees Nederland	Overheid

Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek	Europees Nederland	Wetenschap
NTCS Green Bee	Europees Nederland	Consultancy
NWO	Europees Nederland	Wetenschap
Openbaar Lichaam Bonaire	Bonaire	Overheid
Openbaar Lichaam Saba	Saba	Overheid
Openbaar Lichaam Sint Eustatius	Sint Eustatius	Overheid
Planbureau voor de leefomgeving	Europees Nederland	Overheid
Plaza Beach Resort Bonaire	Bonaire	Privaat
Provincie Gelderland	Europees Nederland	Overheid
Raad van State	Europees Nederland	Overheid
Reef Renewal	Bonaire	Natuurorganisatie
Rijksdienst Caribisch Nederland	Bonaire	Overheid
Rijksdienst voor ondernemend Nederland	Europees Nederland	Overheid
Rijkswaterstaat	Europees Nederland	Overheid
Saba Conservation Foundation	Saba	Natuurorganisatie
Saba Electric Company (SEC)	Saba	Overheid
Schiphol	Europees Nederland	Publiek/privaat
Sea & Learn Foundation	Saba	Natuurorganisatie/ ngo
Sea Turtle Conservation	Bonaire	Natuurorganisatie
Statia Utility Company (STUCO)	Sint Eustatius	Overheid
STENAPA	Sint Eustatius	Nationaal Parkbeheerder
STINAPA	Bonaire	Nationaal Parkbeheerder
Telbo Bonaire	Bonaire	Privaat
Tweede Kamer fractie van D66	Europees Nederland	Overheid
Wageningen University & Research	Europees Nederland	Wetenschap
Water en Energiebedrijf Bonaire (WEB)	Bonaire	Overheid
Wolfs Company	Europees Nederland	Consultancy
WWF Dutch Caribbean	Bonaire	Natuurorganisatie

Bijlage 3 Bestudeerde documenten

- Algemene Rekenkamer (2012) Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland.
- Commissie Spies (2015) 5 jaar verbonden Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland.
- IBO (2019) 'Samen Werken' Samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan.
- Gert Oostindie en Wouter Veenendaal (2022) Ongemak, Zes Caribische eilanden en Nederland. Prometheus.
- IPCC (2022). Climate Change 2022: impacts, adaptations, and vulnerability. Intergovernmental Panel on Climate Change, Verenigde Naties. Summary for policymakers. Sixth Assessment Report.
- KNMI (2021). KNMI Klimaatsignaal '21 Hoe het klimaat in Nederland snel verandert. Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Oktober 2021.
- Peter Verweij et al. (2020) A nature inclusive vision for Bonaire in 2050. Wageningen University and Research.
Pieter van Beukering et al. (2022) The Impacts of Climate Change on Bonaire. Instituut voor milieuvraagstukken.
- Raad van State (2019). Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribische en Europees Nederland en de Coördinerende rol van BZK.
- TNO (2021) Opties voor klimaatneutrale energievoorziening in Caribisch Nederland.
- Quicksan Waterveiligheid Caribisch Nederland (2016). Overstromingsrisico's als gevolg van Orkanen, tsunami's' en neerslag op Saba, St Eustatius en Bonaire. HKV Lijn in Water.

Bijlage 4 Juridische basis, wetgeving van toepassing op Caribisch Nederland

Klimaatmitigatie

- Voor Caribisch Nederland gelden geen specifieke lokale klimaatdoelen op het gebied van mitigatie. Het kabinet steunt de 1,5-graadsambitie uit het Parijsakkoord en zet zich daarmee in voor het beperken van de mondiale uitstoot in dienst van alle burgers in Europees en Caribisch Nederland.

Klimaatadaptatie

- Voor Caribisch Nederland geldt in beginsel dezelfde verantwoordelijkheidsverdeling als voor Europees Nederland. De openbare lichamen zijn primair zelf verantwoordelijk voor klimaatadaptatie. Voor CN geldt daarbovenop dat de taken die bij gemeenten in Europees Nederland bij de waterschappen liggen zoals waterbeheer, op Caribisch Nederland dit de verantwoordelijkheden van de openbare lichamen zijn. Zoals ook voor andere verantwoordelijkheden van de openbare lichamen geldt, kan een openbaar lichaam het Rijk om hulp vragen als het niet zelfstandig in staat is de verantwoordelijkheid te dragen.

Montreal Protocol

- Bonaire en andere eilanden hebben de amendementen op het Montreal Protocol (Beijing en Kigali) niet geratificeerd (uitfasering zeer sterke broeikasgassen en ozonlaagaantastende stoffen). Dat betekent dat op basis van de afspraken in het Montreal Protocol partijen in principe geen stoffen die onder het Montreal Protocol vallen mogen exporteren naar Bonaire en de andere eilanden en deze eilanden ook niet mogen exporteren naar partijen die lid zijn van Montreal Protocol. Vanaf 2032 zullen partijen die het Kigali amendement niet hebben geratificeerd ook stoffen, die onder het Kigali amendement vallen (HFKs) in principe niet mogen exporteren of importeren van partijen die dit wel hebben geratificeerd.
- Wet- en regelgeving voor import/export vergunningen van deze stoffen in bulk en apparaten (in airco's, koelinstallaties en warmtepompen) en regelgeving over deugdelijke installatie en onderhoud van belang om lekkages te voorkomen (en om energie-efficiency te verbeteren en op peil te houden), zijn nog niet aanwezig.

Nationale wetgeving

Klimaatwet

- De Klimaatwet is niet van toepassing op Caribisch Nederland.
- Voor Caribisch Nederland gelden geen specifieke klimaatwetgeving of -doelen. Ook zonder een wettelijke regeling kan consistent klimaat(mitigatie)beleid worden gevoerd, zoals bijvoorbeeld wordt gedaan met de verduurzaming van de elektriciteitsproductie⁸⁸.
- De Nationale Klimaatwet, het Klimaatplan 2021-2030, de NDC's onder het Parijsakkoord, de Klimaat- en Energieverkenningen (KEV) en de Regionale Energie Strategie zijn niet van toepassing op Caribisch Nederland

Waterwet

- De Waterwet is in beginsel niet van toepassing op Caribisch Nederland, met uitzondering van artikel 5.32 waarin een specifieke verantwoordelijkheid in het geval van een (dreigende) watersnoodramp is vastgelegd.
- Deze wet is gemaakt voor de situatie in Europees Nederland en daarmee niet geschikt om één op één toe te passen op Caribisch Nederland. Dat betekent niet dat er in Caribisch Nederland geen wetgeving is waarin water voorkomt (zie 'wetgeving specifiek gericht op Caribisch Nederland').

⁸⁸ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7405ad9024e6ea7c004bedbbb2f7d07f3ade74a6/pdf>

Wetgeving specifiek gericht op Caribisch Nederland

In het fysiek domein, geldt onder meer de volgende wetgeving in Caribisch Nederland:

- De Wet Vrom BES
- De Wet elektriciteit en drinkwater BES
- De Wet maritiem beheer BES
- De Wet grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning BES
- De Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES
- Wet voorkoming verontreiniging door schepen BES
- Luchtvaartwet BES.

Instrumenten en financiering

De bestuurscolleges op Caribisch Nederland ontvangen vanuit het BES-fonds een vrije uitkering naar analogie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Voor klimaatbeleid zijn er een aantal andere financieringsmogelijkheden:

- Er staan een aantal generieke maatregelen open voor aanvragen uit heel Nederland, zoals het Groeifonds en de Demonstratieregeling Energie-innovatie (DEI).
- Het Klimaatfonds is een overhevelingsfonds dat bestaande of nieuwe subsidieregelingen voedt. Ministeries dienen hier jaarlijks aanvragen voor in. Of de subsidieregelingen ook van toepassing zijn op Caribisch Nederland moet blijken uit de betreffende wet. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting sluit de tijdelijk wet Klimaatfonds dit niet uit.
- Groeifonds: In het geval van Groeifonds: er geldt een minimaal bedrag van 30 miljoen. Het is ook mogelijk aan te sluiten bij initiatieven vanuit Europees Nederland.
- Bij het Natuur milieubeleidsplan zit een financiering van 35 miljoen euro voor Caribisch Nederland.

Een uitdaging bij een generieke maatregel van het Rijk is dat deze op activiteiten is gericht die veelal de schaal van Caribisch Nederland te boven gaan, net zoals zo'n maatregel veelal de schaal van een Europees Nederlandse gemeente met 2.035 inwoners (Saba), 3.293 inwoners (Sint Eustasius), 24.090 inwoners (Bonaire) te boven gaat. In het Coalitieakkoord is opgenomen dat het kabinet Europees-Nederlandse regelingen wil openstellen voor aanvragen uit het gehele Koninkrijk. Het kabinet werkt aan een zinvolle maatwerk-invulling van deze regelingen in Caribisch Nederland en de Caribische autonome landen van het Koninkrijk (voorbeelden zijn de SDE en het Groeifonds).

- Voorbeelden van maatwerkmaatregelen voor Caribisch Nederland zijn:
 - De steun voor de verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening op Saba en Sint Eustasius in de periode 2014-2019.
 - Het Natuur en Milieu Beleidsplan; het kabinet heeft 35 miljoen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van dit plan. Het NMBP bevat onder meer een brede beoordeling van de gevolgen van klimaatverandering voor de eilanden.
 - Het kennisprogramma zeespiegelstijging waarbinnen het KNMI kijkt naar de klimaatverandering in Caribisch Nederland (o.a. zeespiegelstijging en de ontwikkeling van stormen en droogte in het zuidelijk deel van de Caribische Zee).

Governance

Op Caribisch Nederland liggen de verantwoordelijkheden bij de bestuurscolleges van Bonaire, Saba en Sint Eustasius, deze zijn belegd bij de directie Ruimte.

In Europees Nederland zijn de volgende directies betrokken bij klimaatmitigatie, adaptie en dossiers die daaraan raken voor Caribisch Nederland:

Mitigatie

- Algemeen mitigatiebeleid, EZK/Klimaat
- Montreal Protocol, EZK/Klimaat
- Verduurzaming elektriciteitsproductie, EZK/Energie

- Energiebesparing, BZK/Bouwen en Energie
- Duurzame mobiliteit, IenW/Mobiliteit
- Elektrisch vliegen, IenW/Luchtvaart
- Walstroom, IenW
- Duurzame brandstoffen, IenW/Omgevingsveiligheid & Milieurisico's.

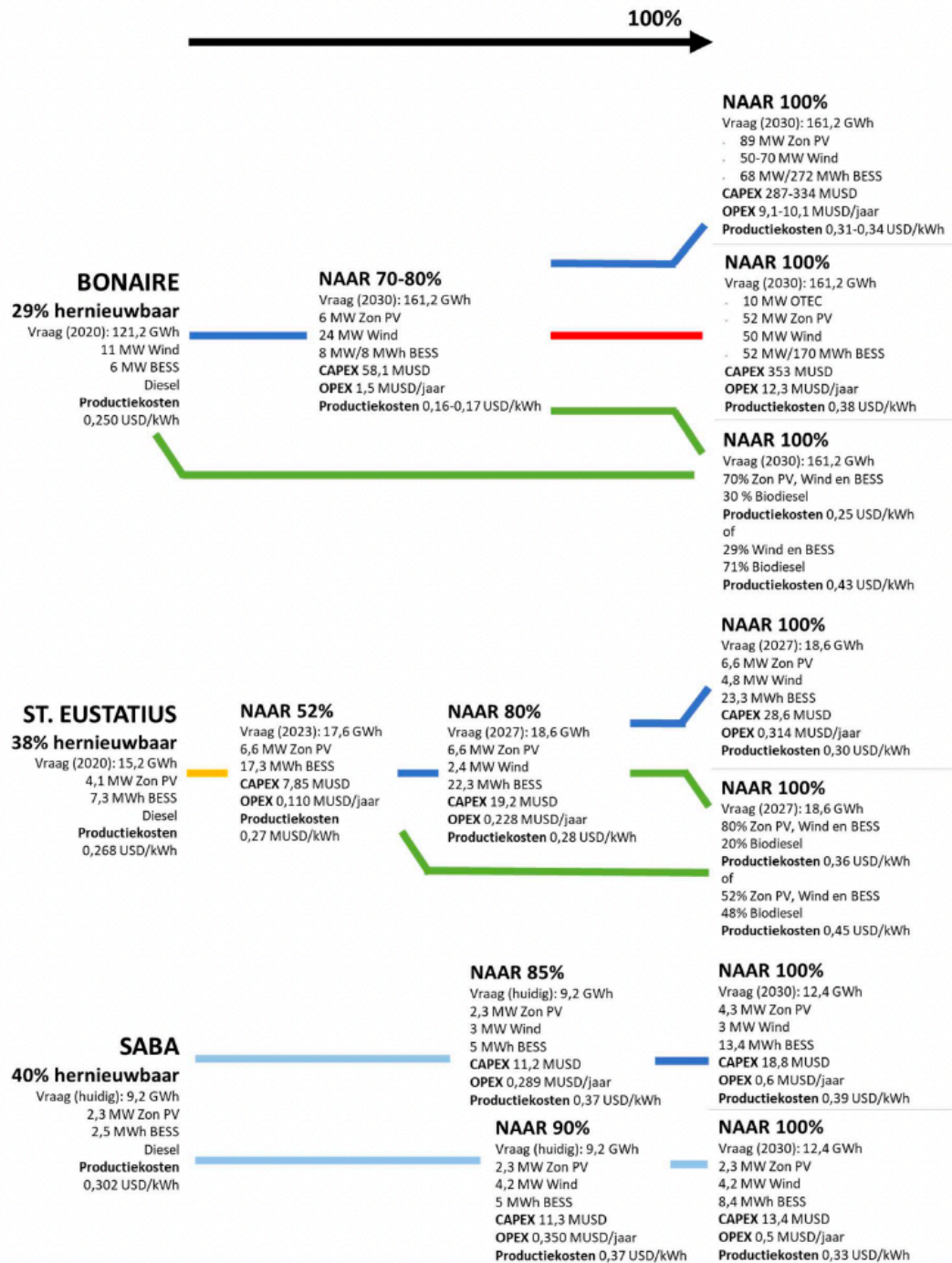
Adaptatie

- Algemeen adaptatiebeleid en water, IenW/Waterveiligheid, klimaatadaptatie en bestuur
- Ruimtelijk ontwikkelingsprogramma, BZK/Ruimte
- Natuur (o.a. NMBP), LNV/Natuur en Visserij
- Duurzaam toerisme, EZK/RVO
- Hitte/gezondheid, VWS.

Overstijgend

- Beleidsagenda volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, BZK/Woningmarkt
- Afval, IenW/Omgevingsveiligheid & Milieurisico's.

Overzicht routes naar 100% hernieuwbare elektriciteitssystemen Bonaire, St. Eustatius en Saba



Legenda

BESS: Battery Energy Storage System (batterijopslagsystemen)

CAPEX: Capital expenditure (investeringskosten)

OPEX: Operating expenditure (operationele kosten)

Productiekosten: Gemiddelde productiekosten hele elektriciteitssysteem, inclusief bestaande installaties en investeringen uit voorgaande stappen

Bijlage 6 Instrumentarium klimaatbeleid Bonaire (RVO)

