

Samenvatting

Evaluatie Veiligheidswet BES

Groningen, 21 maart 2022

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	mr. Nicolette Woestenburg, mr. drs. Mark Beukers, Johan Oldenboom Msc, mr. Gerald Simmons-de Jong, mr. Niko Struiksma, dr. Annemarie Marchena-Slot, prof. dr. Heinrich Winter
Adviseur	Prof. mr. dr. Erwin Muller
Opdrachtgever	WODC
Datum	21 maart 2022
Status	Samenvatting

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Begeleidingscommissie: prof. dr. Peter Bos, voorzitter (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid), prof. dr. ir. Kees Boersma (Vrije Universiteit Amsterdam), dr. Nelly Schotborgh-van de Ven (CFE, SRA Carribean & Partners NV), dr. Soraya Verstraeten (Volksgezondheid Instituut Curaçao), mr. Patricia Coomans (ministerie van JenV), drs. Theo van Mullekom (WODC)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2022 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

Aanleiding

De Veiligheidswet BES is op 10-10-'10 ingevoerd toen de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden werd gewijzigd en Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbare lichamen deel zijn gaan uitmaken van het land Nederland. De Veiligheidswet BES regelt de taak en samenstelling van het politiekorps en de inrichting en organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening in Caribisch Nederland.

Uitgangspunt tijdens de wetgevingsoperatie per 10-10-'10 was dat de inhoud van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving zoveel mogelijk werd gehandhaafd in Caribisch Nederland. Een Nederlands-Antilliaans wettelijk kader ontbrak op het terrein van de brandweer, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De structuur van de Politiewet 2012 en de Wet veiligheidsregio's (Wvr) werd als uitgangspunt voor de Veiligheidswet BES genomen.

In 2018 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (JenV) naar aanleiding van de orkanen Irma, Jose en Maria een onderzoek gedaan naar het systeem van rampenbestrijding in Caribisch Nederland. In de beleidsreactie op het onderzoek van de Inspectie JenV heeft de minister van Justitie en Veiligheid een evaluatie van de Veiligheidswet BES aangekondigd. Dit is de samenvatting van dat evaluatieonderzoek.

Onderzoeksvraag en deelonderzoeken

De volgende onderzoeksvraag stond in het onderzoek centraal:

Hoe functioneert de Veiligheidswet BES gelet op de per 10-10-'10 geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen, welke knelpunten zijn te onderscheiden en in hoeverre is de wet toekomstbestendig, mede gelet op de huidige en toekomstige ontwikkelingen in het veiligheidsdomein en de bevindingen van de eind 2020 geëvalueerde Wet veiligheidsregio's?

Deze hoofdvraag valt uiteen in 11 deelvragen, die op hun beurt zijn onderverdeeld in vier onderzoeksthema's. Het gaat om de volgende thema's:

1. Doelen en uitgangspunten van de wet
2. Beleid, uitvoering, financiering en toezicht
3. Samenwerking tussen de BES-eilanden onderling en in de regio
4. Toekomstbestendigheid en verhouding tot de Wet veiligheidsregio's (Wvr)

De bevindingen en conclusies worden hierna per onderzoeksthema beschreven. Eerst gaan we in op de aanpak van het onderzoek.

Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn 38 (oriënterende en verdiepende) interviews gehouden met betrokkenen op de eilanden, met vertegenwoordigers van betrokken ministeries en met crisisorganisaties. Onder meer is gesproken met de gezaghebbers, de regeringscommissaris, de crisiscoördinatoren, de Rijksvertegenwoordiger en zijn adviseur, het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), het Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCN), vertegenwoordigers uit de zorg op Caribisch Nederland, de KMar, de Kustwacht en ministeries.

Daarnaast is een documentstudie uitgevoerd. De wet, aanverwante wet- en regelgeving en bijbehorende parlementaire stukken zijn bestudeerd. De planvorming die op grond van de wet moet zijn opgesteld, is bestudeerd, zoals het beheersplan van de brandweer en beleidsplannen en rampen- en crisisplannen van de openbare lichamen. Ook zijn relevante (evaluatie)rapporten bestudeerd, waaronder de evaluatie van de Wvr uit 2019/2020 en de kabinetsreactie hierop.

Op ieder van de drie eilanden is door middel van een interactieve oefening in table top-vorm een simulatie van een ramp/crisis doorgesproken. De interactieve oefeningen waren bedoeld om meer inzicht te krijgen in hoe de diverse crisispartners met elkaar samenwerken per eiland en in de regio bij een bovineilandelijke crisis. Gelet op de verschillende risicoprofielen van Sint Eustatius en Saba ten opzichte van Bonaire, is op Saba en Sint Eustatius een orkaansimulatie gehouden en op Bonaire een simulatie van een type A-infectie.

Ten slotte is een focusgroep georganiseerd, waarin met betrokkenen vanuit de openbare lichamen, vertegenwoordigers van de Rijksvertegenwoordiger en de ministeries van IenW en VWS is gereflecteerd op enkele bevindingen van het onderzoek en van gedachten is gewisseld over de toekomstbestendigheid van de Veiligheidswet BES.

Doelen en uitgangspunten van de wet

We constateren dat de memorie van toelichting vrij kort is over de doelen en uitgangspunten van de wet. Als belangrijkste doelstelling van de Veiligheidswet BES wordt genoemd het stimuleren van een optimale samenwerking tussen de hulpdiensten op de afzonderlijke eilanden en tussen de eilanden onderling op het gebied van veiligheid en incidentenbestrijding. Daarnaast wordt met de wet een doelmatig en efficiënt beheer van de organisatie van de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing beoogd.

Het onderliggende doel om rampen en crises zoveel mogelijk te voorkomen dan wel de gevolgen hiervan te beperken, wordt niet expliciet gemaakt, behalve in de wet zelf onder de begripsbepalingen. Doordat deze doelstelling niet expliciet is gemaakt, is onvoldoende uitwerking gegeven aan dit doel, waardoor bijvoorbeeld het ambitieniveau dat de wet beoogt niet is te achterhalen. De memorie van toelichting laat zich niet uit over bijvoorbeeld het kwaliteitsniveau van de hulpverlening, hulpverleningsdiensten en crisisorganisatie en aan welke prestaties daarbij in ieder geval moet worden voldaan. Daarmee zijn belangrijke uitgangspunten en randvoorwaarden niet tot uitdrukking gekomen.

Beleid, uitvoering, financiering en toezicht

De Veiligheidswet BES gaat in op de politie, brandweertzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. Voor de politie gaat de wet alleen in op de taak en

samenstelling. De inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie is geregeld in de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de brandweezorg zijn wel geregeld in de Veiligheidswet BES.

De Veiligheidswet BES regelt zes onderwerpen:

- a. Taak en samenstelling van de politie en KMar
- b. Inrichting, organisatie, gezag en beheer van het brandweerkorps
- c. Rampenbestrijding en crisisbeheersing
- d. Samenwerking
- e. Financiën
- f. Toezicht

Hieronder wordt op de bevindingen per onderwerp ingegaan.

Politie en brandweer

Wat betreft politie en brandweezorg heeft de wet met name bijgedragen aan het tot stand komen van een voor de drie eilanden gezamenlijk politiekorps (KPCN) en brandweerkorps (BKCN). Wat betreft de taken en samenstelling worden voor de politie geen grote knelpunten geconstateerd in deze evaluatie. Voor de brandweer zijn de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer in de Veiligheidswet BES geregeld. De basis is volgens gesprekspartners in de afgelopen twaalf jaar neergezet, maar de ontwikkeling richting preventieve brandweezorg verloopt trager dan verwacht. Uit de gesprekken komt naar voren dat de oorzaak met name bij de bestuurscolleges en de korpsbeheerder ligt; deze sturen de brandweer onvoldoende aan. Oorzaken dat te weinig sturing door het openbaar lichaam plaatsvindt, is volgens hen: 1) de relatief nieuwe bevoegdheid van het openbaar lichaam om een visie op brandweezorg te moeten formuleren, 2) het feit dat het Rijk de uitvoering van de prioriteiten bekostigt en niet het openbaar lichaam, waardoor het openbaar lichaam minder geneigd is prioriteiten te stellen en dat aan de korpsbeheerder laat, en 3) de geringe capaciteit en het gebrek aan expertise op dit punt bij het openbaar lichaam. Ook de Inspectie JenV heeft in 2018 geconstateerd dat de bestuurscolleges weinig actief zijn richting de brandweer en de korpsbeheerder en dat dit onder andere komt doordat het gevoel bestaat dat de korpsbeheerder erover gaat.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing

Het systeem van rampenbestrijding en crisisbeheersing is overeenkomstig de Veiligheidswet BES ingericht; er is een eilandelijk beleidsteam ingesteld, de functie van eilandelijk rampencoördinator is belegd, een structuur voor de organisatie van bevolkingszorg is opgezet en de geneeskundige hulpverlening is aangesloten op de crisisstructuur. De eilandsecretaris delegeert op Sint Eustatius en Saba zijn taken naar een crisiscoördinator, op Bonaire is dit belegd bij een adjunct eilandsecretaris. De uitvoering van wettelijke taken is sterk persoonsafhankelijk, hetgeen een kwetsbaarheid betekent; als een cruciale functionaris wegvalt, is daar meestal niet direct vervanging voor en staat de ontwikkeling van dat taakgebied stil.

De wet heeft geen uitwerking gegeven aan de organisatie van bevolkingszorg en de organisatie van de geneeskundige hulpverlening. Doordat de taken niet duidelijk zijn omschreven, is het lastig om de bijbehorende capaciteit en middelen voldoende in te schatten. Ook zijn beide onderwerpen nog niet op alle eilanden naar tevredenheid van alle partijen ingericht.

Door gesprekspartners van zowel de openbare lichamen als enkele gesprekspartners bij de ministeries is aandacht gevraagd voor de vergelijkbare bevoegdheden in de Veiligheidswet

BES ten opzichte van de Wvr, met als belangrijk verschil dat in Nederland de taken bij een relatief grote veiligheidsregio liggen met een relatief grote ondersteuningscapaciteit en op de eilanden bij de gezaghebber/het bestuurscollege van een klein openbaar lichaam. De openbare lichamen geven aan te maken te hebben met gebrekkige capaciteit, kennis en ondersteuning, waardoor zaken op operationeel niveau voorgaan op strategische en beleidsmatige ontwikkeling. Samenwerking met andere openbare lichamen, landen in de regio en met de ministeries speelt een grotere rol dan wanneer een ramp zich in een gemeente voordoet. Tegelijkertijd liggen Bonaire en Sint Eustatius en Saba 800 kilometer uit elkaar, waardoor ook de specifieke veiligheidsrisico's per eiland verschillen hetgeen samenwerking bemoeilijkt. Als aandachtspunt geldt dat in de planvorming en voorbereiding de eilanden nog te weinig op verschillende typen crises zijn gericht. Dat heeft onder meer relatie met het uitwerken van de risicoprofielen.

Financiering

De Veiligheidswet BES en het Kostenbesluit Veiligheidswet BES voorzien in een regeling voor een jaarlijkse uitkering voor de kosten van de organisatie van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de brandweezorg en een incidentele uitkering voor de kosten van de daadwerkelijke bestrijding van een ramp (en de gevolgen daarvan). Deze financiering draagt bij aan de taakuitvoering van de openbare lichamen op het vlak van de crisisbeheersing, de rampenbestrijding en de brandweezorg. De jaarlijkse bijdrage van € 100.000 per eiland wordt door de eilanden op verschillende wijze besteed, variërend van externe inhuur en advisering, opleidingen en trainingen, tot bekostiging van (technische) middelen en materieel en salariskosten voor de crisiscoördinator.

De vraag of de wijze van financiering zoals voorzien in de Veiligheidswet BES *voldoende* is voor de bekostiging van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, kan pas worden beantwoord wanneer de openbare lichamen voldoende zicht hebben op wat concreet organisatorisch (en daarmee financieel) nodig is voor een goede taakuitvoering. Zowel de openbare lichamen als de departementen geven tijdens gesprekken aan dat het lastig is om te beoordelen wat nodig is op de eilanden en waar het geld het beste aan kan worden uitgegeven. Voor een verzoek om verhoging van de jaarlijkse uitkering is het noodzakelijk dat de openbare lichamen eerst goed zicht hebben op wat zij organisatorisch en financieel nodig hebben in het kader van een goede taakuitvoering op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De meerkosten in het kader van de (organisatie van de) rampenbestrijding en crisisbeheersing worden door de openbare lichamen uit de eigen begroting bekostigd en soms wordt een incidentele uitkering vanuit het Rijk verstrekt. Ten aanzien van deze incidentele uitkeringen (bijstand) is in enkele gesprekken met betrokkenen op de eilanden en met de departementen als knelpunt geweest op een suboptimale interdepartementale afstemming (tussen met name het ministerie van JenV en BZK) en onduidelijkheid over wie financieel verantwoordelijk is.

Toezicht

Het toezicht op de Veiligheidswet BES wordt uitgevoerd door de Inspectie JenV, in nauwe samenhang met de Raad voor de Rechtshandhaving (waar het gaat om politie), de Inspectie Leefomgeving en Transport (waar het gaat om luchthavens) en de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (waar het gaat om zorg). Het toezicht op de planvorming van de openbare lichamen, politie en brandweer wordt uitgevoerd door de Rijksvertegenwoordiger. Tijdens de interviews zijn geen knelpunten op het terrein van het toezicht naar voren gekomen. Wel geven verschillende gesprekspartners op de eilanden aan dat het inspectieonderzoek soms wel als

intensief wordt ervaren; voor de brandweer zijn inmiddels meerdere rapporten verschenen, waarbij telkens dezelfde aanbevelingen worden gedaan.

Samenwerking

Samenwerking over de eilanden heen vindt met name plaats binnen het KPCN en het BKC. Op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing vindt deze samenwerking vrijwel niet plaats. Hetzelfde geldt voor de gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer. Voornamelijk de politie is aangesloten; de brandweer en geneeskundige hulpverlening zijn – vooral op Sint Eustatius en Saba – nog niet goed (technisch) aangesloten op de meldkamer, waardoor een multidisciplinair karakter ontbreekt.

De Rijksvertegenwoordiger als bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de eilanden kan op weinig draagvlak rekenen bij de openbare lichamen. De openbare lichamen geven aan weinig toegevoegde waarde te ervaren van de coördinerende rol van de Rijksvertegenwoordiger. Zij zijn geneigd om – net als in de koude fase – vooral met het eigen eiland de aanpak in te zetten en zijn bij opschaling of hulp of bijstand niet geneigd om met elkaar of met de Rijksvertegenwoordiger te overleggen. Bij de openbare lichamen bestaat wel behoefte aan een sparringpartner op inhoudelijk vlak. Zij verwijzen daarbij naar de uitwisseling die plaatsvindt tussen veiligheidsregio's onderling en met crisisorganisaties NCC en LOCC.

Vanuit de ministeries wordt wel meerwaarde gezien van de betrokkenheid van de Rijksvertegenwoordiger, met name bij het coördineren van bijstandsverzoeken, het in orde maken van dat papierwerk en het behouden van overzicht over de visies van de verschillende betrokken departementen. De Rijksvertegenwoordiger heeft ook een aanwijzingsbevoegdheid, deze is nog niet ingezet.

Tijdens de interviews is genoemd dat knelpunten worden ervaren in het tot stand brengen van de samenwerking met Curaçao, Aruba en Sint Maarten, omdat deze niet in de wet worden genoemd. In artikel 36 van het Statuut is geregeld dat de vier landen elkaar hulp en bijstand kunnen verlenen, maar daaraan is geen verdere uitwerking gegeven. Een mogelijkheid om hier verdere uitwerking aan te geven, is door het opstellen van een onderlinge regeling op grond van artikel 38 van het Statuut.

Waar het gaat om samenwerking met andere landen in de omgeving geldt eveneens dat de Veiligheidswet BES daar niet op ingaat. Voor Sint Eustatius en Saba geldt echter dat samenwerking met nabijgelegen eilanden bij een ramp of crisis wel gewenst is. Informeel worden contacten momenteel wel gelegd, maar het vastleggen van afspraken wordt door de openbare lichamen als lastig ervaren, omdat dit via de minister moet worden geregeld. Zij ervaren daardoor op dit punt geen eigen mogelijkheden om samenwerking tot stand te laten komen.

Ten slotte is door gesprekspartners opgemerkt dat het feit dat de Kustwacht niet in de Veiligheidswet BES is genoemd knelpunten met zich meebrengt, onder meer in de uitwisseling van gegevens met politie en KMar en in de afstemming van grensbewakingstaken met de KMar. In het Justitieel Vierpartijen overleg (JVO) is dit probleem geconstateerd en wordt gewerkt aan oplossingen om dit juridisch goed te kunnen verankeren. Daarbij kan gedacht worden aan het vastleggen van afspraken in een convenant.

Toekomstbestendigheid en verhouding tot de Wvr

Vergelijking met de evaluatie van de Wvr

In 2019/2020 is de Wet veiligheidsregio's in opdracht van de minister van JenV geëvalueerd. We hebben verschillende kritische kanttekeningen uit deze evaluatie naast de bevindingen van deze evaluatie over de Veiligheidswet BES gelegd. Ten eerste blijkt uit deze vergelijking dat voor de Veiligheidswet BES net als voor de Wvr geldt dat er zowel sprake is van een organieke als een inhoudelijke wet, nu deze wetten enerzijds de taak en samenstelling van de politie en de inrichting van de brandweezorg regelen en anderzijds de inhoudelijke aspecten van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De conclusie van de evaluatiecommissie Wvr is dat een nieuwe Wet crisisbeheersing en brandweezorg moet worden vastgesteld, waarin nadrukkelijker onderscheid wordt gemaakt tussen crisisbeheersing en de brandweezorg. Vanwege het beginsel van geleidelijke uniformering zou dit ook voor de Veiligheidswet BES kunnen worden overwogen. Daarbij geldt als aandachtspunt dat de Veiligheidswet BES méér onderwerpen regelt dan de Wvr, namelijk ook de taak en samenstelling van de politie en de taken van de KMar.

Ten tweede constateert de evaluatiecommissie Wvr dat de Wvr te weinig houvast biedt voor interregionale en grensoverschrijdende samenwerking in het kader van crisisbeheersing. Daarmee doelt de evaluatiecommissie op samenwerking tussen de Veiligheidsregio's en met omliggende landen. Uit deze evaluatie van de Veiligheidswet BES komt naar voren dat ook deze wet te weinig aanknopingspunten geeft voor samenwerking, met name waar het gaat om samenwerking in de natuurlijke regio's van de eilanden. Daarmee bedoelen we de samenwerking met Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Ook doelen we op de samenwerking met de in de regio van Sint Eustatius en Saba gelegen andere eilanden. Dergelijke grensoverschrijdende samenwerking zou meer gefaciliteerd kunnen worden in de wet.

Ten derde constateert de evaluatiecommissie Wvr dat de wet te weinig bepalingen bevat over bevolkingszorg en de relatie hiervan met de gemeentelijke crisisbeheersing. Ook de Veiligheidswet BES regelt dit niet. Dit levert volgens onze gesprekspartners echter in de praktijk weinig knelpunten op. De openbare lichamen hebben aangegeven dat voor hen de rollen en taken duidelijk zijn, maar dat vooral de middelen ontbreken. Desalniettemin is het raadzaam om – als deze aspecten worden verduidelijkt in de Wvr – deze ook mee te nemen in de Veiligheidswet BES.

Ten vierde is een bevinding van de evaluatiecommissie Wvr dat de wet niet duidelijk is over de taken die nodig zijn voor de geneeskundige hulpverlening bij de crisisbeheersing. Hoewel de geneeskundige hulpverlening in Europees Nederland anders is georganiseerd dan in Caribisch Nederland (in GHOR-verband), is wel geconstateerd dat de Veiligheidswet BES een erg summiere regeling kent ten aanzien van de organisatie van de geneeskundige hulpverlening. Een nadere uitwerking in de wet kan zorgen voor verduidelijking over de taken en organisatie omtrent de geneeskundige hulpverlening.

Toekomstbestendigheid

In het evaluatierapport van de Wvr is verder gesignaleerd dat risico's en crises onvoorspelbaarder worden, onder meer doordat deze steeds complexer worden, minder goed zijn af te bakenen (geografisch, beleidsmatig of qua tijdsduur) en ook een veelzijdiger karakter krijgen. Het belang van een flexibele(re) crisisorganisatie geldt eveneens voor Caribisch Nederland.

Voor een flexibele en effectieve samenwerking tussen crisisorganisaties moeten volgens de evaluatiecommissie Wvr de volgende processen voldoende zijn geborgd: een goede

informatievoorziening, het ontwikkelen en delen van kennis, het vaststellen van normen, het bewaken van de kwaliteit en de financiering. In Caribisch Nederland is het belangrijk dat de onderlinge samenwerking tussen de eilanden, maar ook de (in wisselende mate) grensoverschrijdende samenwerking met de CAS-landen en landen in de regio wordt meegenomen.

Toekomstige ontwikkelingen houden ook verband met een goede visie op preventieve brandweerzorg. Zoals in dit evaluatierapport over de Veiligheidswet BES naar voren is gekomen, is de preventieve brandweerzorg in Caribisch Nederland nog niet tot stand gekomen. De vraag is of de visievorming voor brandweerzorg – die momenteel als taak bij de bestuurscolleges is neergelegd – wel op de juiste plek ligt. Daarbij geldt ook dat inspelen op toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de brandweerzorg waarschijnlijk per eiland niet veel zal verschillen; alle drie moeten zij zich voorbereiden op klimaatverandering en als gevolg daarvan is te verwachten dat meer branden moeten worden bestreden. De vraag is dan ook of de visievorming wel aan de afzonderlijke bestuurscolleges moet worden overgelaten, of dat één gezamenlijke visie veel meer voor de hand ligt.

Ten slotte bevat de Veiligheidswet BES geen regeling voor een veiligheidsregio, maar de wet gaat bij de samenwerking tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wel uit van nauwe samenwerking binnen deze ‘regio’. Geen van de drie openbare lichamen is ‘aanpalend’ aan elkaar of is direct gelegen naast andere grondgebieden en dat samenwerking plaatsvindt tussen ‘aanpalende gemeenten’ is wel de kern van een veiligheidsregio als bedoeld in de Wvr. Het samenbrengen van de drie eilanden tot een veiligheidsregio zou volgens gesprekspartners niet logisch zijn. Tegelijkertijd is tijdens interviews met de openbare lichamen het gemis van een veiligheidsregio wel aan de orde gekomen. Daarbij wordt met name genoemd een gemis aan ondersteuningscapaciteiten, trainingscapaciteiten en andere voorzieningen (waarvoor de veiligheidsregio in de koude fase en warme fase verantwoordelijk is). Ook kennis(deling) en expertise, technische en logistieke bijstand worden genoemd.

Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe functioneert de Veiligheidswet BES gelet op de per 10-10-'10 geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen, welke knelpunten zijn te onderscheiden en in hoeverre is de wet toekomstbestendig, mede gelet op de huidige en toekomstige ontwikkelingen in het veiligheidsdomein en de bevindingen van de eind 2020 geëvalueerde Wet veiligheidsregio's?

Deze evaluatie laat zien dat de wet op zichzelf voldoende aanknopingspunten geeft om aan de verschillende onderdelen van de wet – politie, brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening – uitvoering te geven, beleid op te stellen en het toezicht uit te voeren. Ook het systeem van brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing is overeenkomstig de wet ingericht. Dit systeem is echter kwetsbaar, met name doordat het sterk persoonsafhankelijk is vanwege geringe beschikbare capaciteit op de eilanden.

Een belangrijke constatering is dat de uitgangspunten en doelstellingen die de wetgever heeft geformuleerd aan de in de wet genoemde actoren niet altijd voldoende duidelijkheid bieden over taken en rollen. Daarnaast is een aantal onderwerpen onvoldoende uitgewerkt in de wet en onderliggende regelgeving. In de wet is onvoldoende richting gegeven aan de organisatie van de bevolkingszorg en de inrichting van de geneeskundige hulpverlening. Doordat de taken niet duidelijk zijn omschreven, is het lastig om de bijbehorende capaciteit en middelen voldoende in te schatten. Daarnaast heeft op een aantal onderdelen waar de wet spreekt over

het uitwerken in AMvB's deze uitwerking niet plaatsgevonden, zoals regelgeving over brandweezorg en een ministeriële regeling kostenberekening. Ook is het convenant tussen de bestuurscolleges, de korpsbeheerder van de politie en de korpsbeheerder van de brandweer zoals bedoeld in artikel 65 van de wet niet vastgesteld. Het convenant zou in moeten gaan op onder meer gezamenlijke huisvesting, afstemming van de werkprocessen in de gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer en informatievoorziening en informatie-uitwisseling. In 2013 is afgesproken dat dit convenant niet hoefde te worden opgesteld; de achterliggende reden daarvoor kon tijdens deze evaluatie niet worden achterhaald. Het valt te overwegen om dit convenant alsnog op te stellen en daarbij verbreding te zoeken in aan te sluiten organisaties.

Ten slotte zijn er twee onderdelen in de Veiligheidswet BES waarvan uit deze evaluatie blijkt dat het niet functioneert zoals bedoeld. Mogelijk zou hiervoor een andere invulling moeten worden gezocht. Het eerste onderdeel is de gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer. Het idee zoals omschreven in de memorie van toelichting bij de wet is onvoldoende tot zijn recht gekomen. Hoewel er veel inspanningen zijn gedaan om de meldkamer beter te laten functioneren, is zowel het idee van een gemeenschappelijke meldkamer voor alle drie de eilanden als het feit dat deze multidisciplinair moet zijn te ambitieus gebleken. In de praktijk is het vooral een meldkamer voor de politie; de brandweer en geneeskundige hulpverlening zijn (op Sint Eustatius en Saba) hierop onvoldoende (technisch) aangesloten. Daarnaast blijkt ondanks de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt met de openbare lichamen dat het draagvlak (onder de bevolking) voor de meldkamer op Sint Eustatius en Saba zeer gering is.

Het tweede onderdeel waarvoor mogelijk andere invulling moet worden gezocht, is de rol van de Rijksvertegenwoordiger bij ordeverstoringen, rampen en crises van bovineilandelijke betekenis. Uit deze evaluatie komt naar voren dat deze rol van bestuurlijke schakel tussen Rijk en de eilanden niet functioneert zoals beoogd. De openbare lichamen hebben bij reguliere werkzaamheden zelf contact met onder meer de ministeries en zijn geneigd diezelfde lijn te volgen in tijden van crises. Bij de openbare lichamen bestaan vraagtekens bij de rol, capaciteit, kennis en expertise van de Rijksvertegenwoordiger bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat zou ervoor pleiten om te heroverwegen of de Rijksvertegenwoordiger wel de juiste functionaris is om deze taken bij te beleggen. Uit de interviews met ministeries komt echter naar voren dat daar wél meerwaarde wordt gezien van de Rijksvertegenwoordiger (naast het contact dat zij regulier met de openbare lichamen hebben). Uit die gesprekken komt naar voren dat voor het formaliseren van bijstandsverzoeken en het bemiddelen tussen verschillende visies van ministeries een tussenschakel wordt gewaardeerd. Een andere oplossingsrichting dan de Rijksvertegenwoordiger als bestuurlijke schakel, is door aan te sluiten bij nationale crisisstructuren (LOCC/NCC) die in Nederland al bestaan én aan te sluiten bij kennisdeling tussen de veiligheidsregio's. Deze oplossingsrichting is in interviews met verschillende type functionarissen aan de orde gekomen en kan op brede steun rekenen. Bovendien sluit het ook aan bij de behoefte van de openbare lichamen aan inhoudelijke ondersteuning, technische bijstand, uitwisseling en kennisdeling.

Samenvattend kunnen we zeggen dat een aantal punten in de wet aangepast zou moeten worden om goed voorbereid te zijn op toekomstige rampen en crises. Ten eerste zou gekeken moeten worden naar het expliciteren van de uitgangspunten en doelstellingen van de wet, zodat daaraan taken, capaciteit en middelen gekoppeld kunnen worden. Ten tweede functioneren de gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer en de rol van de Rijksvertegenwoordiger niet als beoogd en zou gekeken moeten worden hoe deze kunnen worden aangepast of geoptimaliseerd. Ten slotte zou in het licht van geleidelijke uniformering bij elke

aanpassing die in de Wvr wordt gedaan, ook moeten worden gekeken in hoeverre dit in de Veiligheidswet BES kan worden meegenomen. Dat geldt ook voor eventuele nieuwe wetgeving.

pro facto