



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Stand van zaken rampenbestrijding in Caribisch Nederland 2022

Rapport

april 2023



Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Eindconclusie	5
Aanbevelingen.....	6
Inleiding	7
Aanpak.....	7
Bevindingen en deelconclusie per onderwerp.....	9
1. Operationele coördinatie	9
<i>Aanbeveling Inspectierapport 2018.....</i>	<i>9</i>
<i>Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018</i>	<i>9</i>
<i>Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025</i>	<i>9</i>
Bevindingen 2022.....	9
Deelconclusie.....	10
2. Verbindingen	11
<i>Aanbeveling Inspectierapport 2018.....</i>	<i>11</i>
<i>Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018</i>	<i>11</i>
<i>Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025</i>	<i>11</i>
Bevindingen 2022.....	11
Deelconclusie.....	12
3. Vervoer	13
<i>Aanbeveling Inspectierapport 2018.....</i>	<i>13</i>
<i>Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018</i>	<i>13</i>
<i>Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025</i>	<i>13</i>
Bevindingen 2022.....	13
Deelconclusie.....	14
4. Samenwerking.....	14
Aanbeveling Inspectierapport 2018.....	14
Bevindingen 2022.....	15
Deelconclusie.....	17
5. Robuustheid crisisorganisatie.....	17
<i>Aanbeveling Inspectierapport 2018.....</i>	<i>17</i>
<i>Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018</i>	<i>17</i>
<i>Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025</i>	<i>17</i>
Bevindingen 2022.....	18

Deelconclusie.....	19
6. Systeem/stelsel van rampenbestrijding in CN	19
<i>Aanbeveling Inspectierapport 2018</i>	20
<i>Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018</i>	20
<i>Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025</i>	20
Bevindingen 2022.....	20
Deelconclusie.....	20
Slotbeschouwing, eindconclusie en aanbevelingen	21
Eindconclusie	24
Aanbevelingen	24
Tot slot	25

Bijlagen:

1. Tabel met de wederhoor op onderliggend rapport van het ministerie van Justitie en Veiligheid (DGPenV), het openbare lichaam Saba, de waarnemend Rijksvertegenwoordiger en het brandweerkorps en politiekorps Caribisch Nederland (BKCN resp. KPCN).
2. Brief met de zienswijze van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (DGKR) op onderliggend rapport.

Voorwoord

De Inspectie heeft de afgelopen jaren tweemaal – in 2013 en 2017 – de organisatie van de rampenbestrijding op de drie eilanden in Caribisch Nederland onderzocht en tweemaal – in 2017 en 2020 – de brandweezorg aldaar. De rode draad in deze onderzoeken is dat op deze twee thema's veel nog niet op orde is, er een serieuze veranderopgave ligt en dat ondanks al hun inspanningen, de eilanden de noodzakelijk veranderingen niet zonder de steun vanuit Nederland kunnen realiseren.

Na het vorig inspectieonderzoek hebben alle eilanden diverse stappen ter verbetering van de rampenbestrijding genomen, maar opnieuw constateert de Inspectie dat de crisisorganisaties op de eilanden niet voldoende voorbereid zijn op (toekomstige) rampen en crises.

Gezien het behoorlijk grote risico op toekomstige rampen en crises dat de drie eilanden in Caribisch Nederland lopen – zoals onlangs vastgesteld in de Rijksbrede Risicoanalyse – roep ik het ministerie van Justitie en Veiligheid op om niet alleen samen met de eilanden maar ook samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en andere betrokken ministeries te bepalen wat nodig is aan expertise, middelen en mensen om de rampenbestrijding daadwerkelijk verder te brengen.

Ik ga ervan uit dat alle betrokken partijen zo snel mogelijk de handen ineenslaan om de rampenbestrijding in Caribisch Nederland voldoende robuust, weerbaar en veerkrachtig te maken, zodat de burgers van de eilanden kunnen vertrouwen op de veiligheidsstructuren die hen en hun eiland moeten beschermen tegen rampen en crises.

E.E. de Kleuver
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) gaat nadat ze een onderzoek heeft gedaan, na of en hoe de door de Inspectie gedane aanbevelingen zijn opgevolgd.

In 2022 is onderzocht hoe het staat met de opvolging van de aanbevelingen uit het Inspectieonderzoek naar het systeem van de rampenbestrijding in Caribisch Nederland (hierna: CN), zijnde de drie eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Inspectie onderzocht in 2017, nadat drie orkanen Sint Eustatius en Saba passeerden, hoe het systeem van de rampenbestrijding er voor, tijdens en na de orkanen heeft gefunctioneerd. De Inspectie deed aanbevelingen onder andere ten aanzien van het verbeteren van de coördinatie, de robuustheid van de crisisorganisatie, de samenwerking en het vervoer.

Om zicht te krijgen op de opvolging van aanbevelingen bestudeerde de Inspectie documenten op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing die na 2017 zijn uitgebracht. Daarnaast interviewde de Inspectie een aantal sleutelfunctionarissen in de rampenbestrijding zoals de directeur en medewerkers Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV), de gezaghebbers en de eilandsecretarissen (tevens rampencoördinatoren) van de drie openbare lichamen, de waarnemend Rijksvertegenwoordiger en de verantwoordelijken van brandweer en politie op de eilanden. Van de interviews is een verslag gemaakt dat voor wederhoor is teruggelegd bij de geïnterviewden. Voorafgaand aan en ter voorbereiding op de interviews hebben de geïnterviewden een korte vragenlijst ingevuld. Een deel van deze vragenlijst is ook voorgelegd aan en ingevuld door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (voor het onderwerp patiëntenvervoer) en het Agentschap Telecom (voor het onderwerp verbindingen). De bevindingen van de monitoring zijn verwerkt in dit rapport.

Eindconclusie

De Inspectie concludeert dat haar 'operationele' aanbevelingen aangaande coördinatie, verbindingen en vervoer opgevolgd zijn. De robuustheid, samenwerking en sturing zijn echter nog lang niet op orde. De Inspectie beseft dat dit ook de onderwerpen zijn waarvan de realisatie een lange adem vergt. Dat baart haar tegelijkertijd ook zorgen, omdat de dreigingen van rampen en crises voor de eilanden reëel en fors zijn.

JenV dient dan ook samen met de eilanden snel en zichtbaar aan de slag te gaan om inzichtelijk te krijgen wat nodig en passend is om de crisisorganisaties van de eilanden robuust en toekomstbestendig te maken (hoofdboodschap 1). Gezien de (toenemende) risico's en dreigingen voor CN is volgens de Inspectie meer initiatief, voortvarendheid en roluidelijkheid vereist (hoofdboodschap 2) van alle betrokkenen.

Aanbevelingen

Aan alle betrokkenen:

1. Maak zo spoedig mogelijk heldere afspraken over wat de betrokken partijen van elkaar kunnen en mogen verwachten (verwachtingenmanagement/rolduidelijkheid). De minister van JenV dient hierin het voortouw te nemen. Deze initiërende rol past ook bij de aankondigingen in de beleidsagenda Caribisch Nederland van het ministerie van JenV.
2. Maak per eiland inzichtelijk wat de crisisorganisaties op de eilanden aan risico's en crises aankunnen. Stel vast of de uitkomst acceptabel is of niet. Stel vervolgens vast wat (nog) gedaan moet worden zodat de crisisorganisaties van de eilanden robuust genoeg en voldoende toegerust zijn om risico's en crisis te voorkomen en te beheersen, nu en in de toekomst. JenV dient de eilanden daarbij te ondersteunen en faciliteren.
3. Betrek de uitkomsten van de capaciteitsanalyse (ad 2) bij de beantwoording van de vraag hoe het systeem van rampenbestrijding in CN beter passend en sluitend gemaakt kan worden.
4. Vertaal de in de beleidsagenda beschreven voornemens en 'verkenningen' komend jaar naar concrete en zichtbare acties. De voor CN geconstateerde dreigingen en daarmee samenhangende risico's nopen daar ook toe.
5. Zorg dat het interdepartementaal overleg crisisbeheersing nieuwe leven ingeblazen wordt, zodat departementen en eilanden hun activiteiten op elkaar afstemmen en de voortgang van maatregelen bijgehouden wordt.

Inleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) gaat nadat ze een onderzoek heeft gedaan, na of en hoe de door de Inspectie gedane aanbevelingen zijn opgevolgd. In 2022 is onderzocht hoe het staat met de opvolging van de aanbevelingen uit het Inspectieonderzoek naar het systeem van de rampenbestrijding in Caribisch Nederland (hierna: CN), zijnde de drie eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹

September 2017 passeerden drie orkanen, Irma, José en Maria Sint Eustatius en Saba. De Inspectie onderzocht hoe het systeem van de rampenbestrijding voor, tijdens en na de orkanen heeft gefunctioneerd.

De Inspectie concludeerde dat de crisisorganisaties van Sint Eustatius en Saba ter plekke naar behoren functioneerden, maar dat qua coördinatie, vervoer, verbindingen, samenwerking en robuustheid van de crisisorganisaties nog veel winst was te behalen. De aanbevelingen waren dan ook gericht op versterken of verbeteren hiervan.

Het onderzoek is gepubliceerd in juni 2018. In december 2018 kwam de minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV), mede namens de staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK), met een beleidsreactie op het Inspectierapport.²

De minister gaf hierin aan dat de aanbevelingen van de Inspectie de komende jaren verder opgepakt zouden worden en kondigde diverse maatregelen aan. Twee jaar later bracht JenV een beleidsagenda Caribisch Nederland 2021-2025 uit met crisisbeheersing als een van de vier speerpunten.³ Daarin werden wederom diverse maatregelen aangekondigd.⁴

De Inspectie kijkt in dit onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het Inspectieonderzoek en -voor zover aansluitend op de aanbevelingen- de realisatie van maatregelen die werden vermeld in zowel de beleidsreactie als de beleidsagenda.

Aanpak

Om zicht te krijgen op de opvolging van aanbevelingen bestudeerde de Inspectie documenten op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing die na 2017 zijn uitgebracht zoals de rampen- en crisisplannen van de eilanden en het coördinatieplan van de Rijksvertegenwoordiger. Daarnaast interviewde de Inspectie een aantal sleutelfunctionarissen in de rampenbestrijding zoals de directeur en medewerkers Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV), de gezaghebbers en de eilandsecretarissen

¹ Normaliter zou de monitoring van opvolging van aanbevelingen in 2020 hebben plaatsgevonden. Vanwege de covid-19-pandemie is dit uitgesteld tot 2022. Waar nodig en zinvol werden ervaringen opgedaan tijdens de Covid 19- crisis meegenomen tijdens de monitoring.

² [Kamerstuk 31568, nr. 208 | Overheid. > \(officiële bekendmakingen.\)](#)

³ JenV beleidsagenda 2021-2025 voor Caribisch Nederland, Kamerbrief dd. 23 juni 2021

⁴ Maatregelen uit BA: Evaluatie Veiligheidswet BES, verstevigen samenwerking, verbeteren informatiemanagement en coördinatie en vergroten van de kwaliteit en robuustheid van de crisisorganisatie.

(tevens rampencoördinatoren) van de openbare lichamen, de waarnemend Rijksvertegenwoordiger⁵ en de verantwoordelijken van brandweer en politie. Van de interviews is een verslag gemaakt dat voor wederhoor is teruggelegd bij de geïnterviewden. Voorafgaand aan en ter voorbereiding op de interviews hebben de geïnterviewden een korte vragenlijst ingevuld. Een deel van deze vragenlijst is ook voorgelegd aan en ingevuld door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (voor het onderwerp patiëntenvervoer) en het Agentschap Telecom (voor het onderwerp verbindingen).

De bevindingen van de monitoring zijn verwerkt in dit rapport.

⁵ De Rijksvertegenwoordiger (RV) in Caribisch Nederland heeft allerlei taken. Hij is 'de oren en ogen' voor de verschillende ministers in Nederland en houdt hij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de hoogte. Hij heeft als taak de samenwerking van de rijksambtenaren in Caribisch Nederland, zowel onderling als met de eilandsbesturen, te bevorderen. Verder heeft hij taken ten aanzien van het waarborgen en bevorderen van goed bestuur in de drie openbare lichamen. Daarnaast is in de Veiligheidswet BES vastgelegd dat de RV de rampen – en crisisplannen van de drie openbare lichamen toetst, en dat de gezaghebber hem inschakelt bij een verzoek om (militaire) hulp en bijstand bij een ramp of crisis. Verder verplicht de wet hem om een coördinatieplan voor *boveneilandelijke* rampen en crisis in Caribisch Nederland op te stellen. Bij een ramp, crisis of calamiteit die meer dan één eiland raakt, kan de RV aan de gezaghebbers aanwijzingen geven. Januari 2018 werd een *waarnemend* RV benoemd. Aangezien BZK plannen heeft de functie van RV te wijzigen is er anno 2022 nog steeds sprake van een waarnemend RV.

Bevindingen en deelconclusie per onderwerp

1. Operationele coördinatie

Operationele coördinatie omvat informatiecoördinatie, bijstandSCOördinatie, coördinatie logistieke processen en daar waar nodig afstemming van operationele maatregelen.

Op basis van artikel 37, eerste lid, onderdeel a, van de Veiligheidswet BES is het bestuurscollege belast met de organisatie van de rampenbestrijding op het eiland. De operationele coördinatie tijdens een ramp op het eiland ligt dus bij het openbare lichaam zelf. Bij een ramp op meer dan een eiland in CN ligt de bovineilandelijke coördinatie bij de Rijksvertegenwoordiger. De Inspectie constateerde in 2018 dat de operationele coördinatie nog onvoldoende was belegd.

Aanbeveling Inspectierapport 2018

-Regel de operationele coördinatie bij (boven-)eilandelijke rampen. De Inspectie gaf daarbij aan dat voor de korte termijn wellicht gebruik zou kunnen worden gemaakt van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), dat een dergelijke taak uitvoert op verzoek van Europees Nederlandse gemeenten en veiligheidsregio's. Later zou dan bezien kunnen worden of deze inzet voldoet of dat er voor de BES een andere, meer passende oplossing moet komen.

Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018

JenV en BZK gaan in gesprek met de Caribische landen van het Koninkrijk, de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebbers van Bonaire, Saba en Sint Eustatius over onder andere de versterking van de boven(ei)landelijke operationele coördinatie. Hierbij wordt ook het ministerie van Defensie betrokken met het oog op de rol die Defensie in de regio speelt, en de kennis die Defensie van het gebied heeft. Van belang is dat de boven(ei)landelijke operationele coördinatie aansluit bij de lokale gezagen en structuren in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025

JenV zal verkennen of er een meerwaarde is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba en desgewenst de Caribische landen om aan te sluiten op de binnen Europees Nederland bestaande afspraken en initiatieven op het terrein van informatiemanagement en coördinatie om te komen tot een integraal en dynamisch informatiebeeld en actueel overzicht van capaciteiten.

Bevindingen 2022

Volgens alle geïnterviewden zijn er inmiddels - mede naar aanleiding van de positieve ervaringen tijdens de orkanen in 2017 - afspraken gemaakt met Defensie over de rol en taken die Defensie qua coördinatie (in de warme fase) op zich neemt.

De Rijksvertegenwoordiger heeft eind oktober 2019 een geactualiseerd "Coördinatieplan bovineilandelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing Bonaire,

St Eustatius en Saba” vastgesteld. Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan dit plan niet te kennen of ermee te werken, terwijl de Rijksvertegenwoordiger aangeeft dat dit plan met de crisispartners is afgestemd. En in de meest recente beleidsplannen van de eilanden is dit coördinatieplan ook als onderdeel van de rampenbestrijding opgenomen.

Diverse geïnterviewden geven aan dat het Landelijk Crisis Management Systeem (hierna: LCMS), net zoals in Europees Nederland, een waardevolle bijdrage zou kunnen leveren aan de informatievoorziening tijdens een ramp of crisis. Op Saba is eind 2019/begin 2020 een start gemaakt om mensen te trainen in het gebruik ervan. Door de covid-19-pandemie is dit volgens hen stilgevallen en nog niet opnieuw opgepakt. Op Bonaire is tijdens de covid-19-crisis in een testomgeving door crisisfunctionarissen (die reeds vanuit Europees Nederland bekend waren met het systeem) met LCMS gewerkt en zij hebben het Eilandelijke Beleidsteam zo van informatie/ beelden voorzien. Iedereen op Bonaire was enthousiast over het gebruik en de opbrengst van LCMS. Het brandweerkorps is voornemens de uitrol van LCMS over de drie eilanden te initiëren. Ook het openbaar lichaam Bonaire geeft aan dat het met JenV in gesprek is over de uitrol van LCMS, doch dat sinds zomer 2022 geen concrete stappen zijn gezet. De eilanden geven aan dat JenV hen hierbij (pro)actief moet ondersteunen en niet afwachtend of bevelend kan zijn, zoals een enkeling zei.

In 2019 zijn afspraken vastgelegd over de opzet en werking van het Regionaal Platform Crisissamenwerking (hierna: RPC). Voorheen, ten tijde van Irma, werd dit platform aangeduid als het Crisis Ondersteuningsoverleg Curaçao (COOC). Het RPC is hieruit doorontwikkeld. Het RPC wordt in tijden van eilandoverstijgende, ernstige, maatschappij-ontwrichtende crises geactiveerd om de hulp- en steunverlening welke door de landen of de openbare lichamen wordt gevraagd aan, dan wel wordt aangeboden door Europees Nederland, te coördineren.⁶ Opmerkelijk is dat slechts enkele geïnterviewden dit platform noemen als een maatregel ter versterking van de coördinatie.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat de aanbeveling om de operationele coördinatie ten tijde van een ramp te regelen, is opgevolgd.

Er zijn afspraken gemaakt met Defensie, er is een regionaal platform crisisbeheersing, er is een up-to-date coördinatieplan van de Rijksvertegenwoordiger en er heeft een verkenning met het toepassen van LCMS plaatsgevonden.

De Inspectie constateert tegelijkertijd dat er op dit punt nog verdere verbetering mogelijk is. Dat het RPC en het coördinatieplan van de Rijksvertegenwoordiger niet erg leven of zelfs onbekend zijn bij diverse crisispartners is op zijn minst opmerkelijk. De uitrol van LCMS als een middel en ter ondersteuning voor een

⁶ Uit het “Handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk”. Het handboek is opgesteld door het Interdepartementaal Overleg crisisbeheersing Caribische delen van het Koninkrijk onder coördinatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het handboek is door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger afgestemd met de openbare lichamen.

verbeterde infovoorziening in CN dient naar het oordeel van de Inspectie veel voortvarender opgepakt worden.

2. Verbindingen

De conclusies van het WODC-rapport uit 2017 dat in CN problemen zouden ontstaan met de operationele communicatie- en informatiedeling tijdens een ramp, werden door de orkaan Irma bevestigd.⁷ De uitval van de communicatienetwerken leidde niet alleen tot problemen op de eilanden onderling, maar ook het contact met Europees Nederland verliep daardoor moeizaam. Het uitvallen van de zendmasten op Sint Maarten verergerde de situatie nog eens.

Aanbeveling Inspectierapport 2018

-Maak het verbindingsnetwerk minder afhankelijk van Sint Maarten.
-Zorg voor adequate verbindingsmogelijkheden voor de onderlinge contacten tussen de hulpverleningsdiensten.

Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018

De bovenwinden hebben met steun van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat satellietgrondstations aangeschaft die rechtstreeks kunnen worden aangesloten op bestaande installaties. Die voorzien in een acute noodvoorziening voor essentiële communicatie, door bijvoorbeeld de gezaghebber, vanaf het eiland met de buitenwereld. In aanvulling hierop wordt gekeken naar (meer) structurele maatregelen voor alle eilanden. Op Sint Eustatius wordt gewerkt aan voorzieningen om het verbindingsnetwerk minder afhankelijk te maken van Sint Maarten, waarbij wordt gewerkt aan het versterken van het ondergronds netwerk.

Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025

De beleidsagenda vermeldde geen aanbevelingen ten aanzien van verbindingen.

Bevindingen 2022

Allereerst is een disclaimer op zijn plaats. Iedereen geeft aan dat het verbindingsnetwerk afhankelijk is en blijft van de palen en masten van de providers op de eilanden. Voor die afhankelijkheid (en dus kwetsbaarheid), zo geven geïnterviewden aan, is vooralsnog geen alternatief.

Ten aanzien van het netwerk zelf:

Om het netwerk te versterken is er op de eilanden het nodige gebeurd, zo geven geïnterviewden aan.

Zo is het gsm-netwerk versterkt waardoor er nu sprake is van meer redundantie⁸.

⁷ Verkenning doelrealisatie communicatiemiddelen Caribisch Nederland, WODC, 22 juli 2017.

⁸ Redundantie vergroten houdt in dat cruciale systemen in de ICT-infrastructuur dubbel worden voorzien. Op die manier blijft bij het uitvallen van één systeem het geheel wel goed functioneren omdat een ander systeem de taken overneemt.

Er zijn voldoende satelliettelefoons beschikbaar voor de functionarissen met sleutelposities in de crisisorganisatie. Voor politie en brandweer zijn portofoons 'op de man' beschikbaar gesteld.

Ten aanzien van verbindingen tussen hulpverleningsdiensten:

Ook wat betreft de noodzakelijke verbindingen tussen de hulpverleningsdiensten tijdens een ramp of crisis is veel verbeterd. Deels dragen bovengenoemde maatregelen ten aanzien van het netwerk daaraan bij. Daarnaast zijn er aan hulpverleners gsm's uitgegeven die tevens als portofoon kunnen dienen. Saba en Bonaire gebruiken een app ter voorbereiding op rampen en crises. Deze app bevat informatie voor hulpverleners en voor burgers over wat gedaan kan worden voor, tijdens en na een crisis. Via een afgeschermd omgeving in de app kunnen de hulpverlenende diensten tijdens een ramp of crisis met elkaar communiceren.⁹

De meldkamer die een belangrijke rol speelt in de verbinding tussen de crisisfunctionarissen/ hulpverleningsdiensten is onlangs geheel vernieuwd. Technisch gezien *het neusje van de zalm*. De meldkamer behandelt 24/7 alle 911-meldingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hoewel de veertien centralisten van de meldkamer zowel de politie- als de brandweermodule gevolgd hebben, is er (nog) geen sprake van multidisciplinaire samenwerking. Alle centralisten zijn in dienst bij de politie. Een melding voor de brandweer bijvoorbeeld wordt door hen 'doorgegeven' aan de brandweer; ze vragen een melder (nog) niet expliciet wat er aan de hand is waardoor een eerste informatiebeeld van een incident ontbreekt. Hetzelfde gebeurt bij meldingen voor een ambulance.

Deelconclusie

De aanbeveling om de verbindingen te verbeteren is opgevolgd.

De Inspectie maakt hierbij wel een kanttekening. Zoals aangegeven is de meldkamer nu geheel geëquipeerd voor 911-meldingen van burgers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die politie, brandweer of een ambulance nodig hebben. Om de cruciale plek te zijn die de meldkamer in de rampenbestrijding heeft of zou moeten hebben, dienen naar het oordeel van de Inspectie nog stappen gezet te worden. De meldkamer alarmeert bij een ramp of crisis *niet* de crisisfunctionarissen, hulpverleningsdiensten en andere ESF-groepen¹⁰ en maakt geen (eerste) multi-beeld waarmee aanrijdende crisisfunctionarissen/ eenheden van informatie worden voorzien. De meldkamer werkt dus (nog) niet multidisciplinair.

Er ligt een intentieverklaring van de politie (hierna: KPCN), zijnde de beheerder van de meldkamer, en BKCN om hier naar toe te werken. De eerste gesprekken zijn al gevoerd.¹¹

De Inspectie wil niet onvermeld laten dat de waarnemend Rijksvertegenwoordiger in zijn wederhoor aangeeft dat bij onderzoek in 2022 is gebleken dat er in CN nog

⁹ Zie bijvoorbeeld: [Openbaar Lichaam Bonaire: Download Disasterprep app Bonaire \(bonairegov.com\)](https://bonairegov.com)

¹⁰ ESF staat voor Emergency Support Functions. De eilanden kennen 9 ESF-groepen: naast brandweer, politie en geneeskundige zorg zijn dat water & energie, telecommunicatie, openbare werken & transport, evacuatie en opvang, publieke informatie en bestuurlijke zaken en ondersteuning.

¹¹ De Inspectie monitort de ontwikkeling van de meldkamer al sinds 2015. Ze zal dit voorlopig blijven doen.

onvoldoende bekendheid is met de communicatievoorzieningen die het Ministerie van Defensie uitrolt (tijdens) bij een ramp/crisis waarbij zij noodhulp verleent en dat kennis hiervan op de eilanden, gezien de rol van Defensie tijdens rampen in CN, wenselijk zou zijn.

3. Vervoer

Op Sint Eustatius en Saba ontbreken mogelijkheden om grote vliegtuigen of schepen toe te laten. De haven en de luchthaven van Sint Maarten zijn daarom van essentieel belang voor grootscheepse bevoorrading van de bovenwinden. Met de mogelijkheid dat de luchthaven van Sint Maarten totaal uit zou vallen, was (in de planvorming of via oefening) voor de passage van Irma nooit rekening gehouden. Aanvoer van goederen als water en medicijnen, maar ook van bijvoorbeeld vervanging van brandweer en politie (uit Bonaire), bleek hierdoor na de passage van de orkanen zeer problematisch.

Aanbeveling Inspectierapport 2018

- Maak vervoer minder afhankelijk van Sint Maarten.
- Bijvoorbeeld door te bezien welke andere aanvoerroutes gebruikt kunnen worden.
- Er dient geïnventariseerd te worden welke opnamemogelijkheden voor spoedeisende patiënten beschikbaar zijn in de directe omgeving van de eilanden.

Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018

De ministers van Volksgezondheid van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn overeengekomen de geneeskundige hulpverlening, waaronder een patiëntenspreidingsplan en een gewondenspreidingsplan, beter te regelen in de Caribische regio.

Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025

De beleidsagenda vermeldde geen aanbevelingen ten aanzien van vervoer.

Bevindingen 2022

Vervoer en de afhankelijkheid daarbij van een ander (ei)land was vooral een probleem van Sint Eustatius en Saba. Voor Bonaire speelt dit probleem veel minder. Het risico dat zowel de havens als luchthavens van de drie benedenwindse eilanden (Bonaire, Curaçao en Aruba) allemaal tegelijkertijd uitvallen acht men klein.

Geïnterviewden geven dat er het nodige gedaan is en wordt om de situatie te verbeteren. Op Sint Eustatius is onlangs een nieuwe luchthaven geopend, de haven van Saba wordt verbeterd, zodat ook grotere vliegtuigen resp. boten de eilanden kunnen bereiken.

Verder is inmiddels alternatief vervoer over zee gerealiseerd: er is een ferry tussen Sint Eustatius en Saba en Sint Maarten en een ferry tussen Saint Kitts en Sint Eustatius.

Er is geïnvesteerd om de zelfvoorzienendheid van de eilanden te vergroten. Er zijn bijvoorbeeld voorraden drinkwater en medicijnen op de eilanden om een behoorlijke tijd zonder levering vooruit te kunnen.

BKCN en KPCN geven aan over responsteams beschikken die al bij een dreigende ramp of crisis vanaf Bonaire naar Saba en Sint Eustatius gaan. Deze teams bieden bijstand en vervanging voor de politie, respectievelijk de brandweer op Saba en/of Sint Eustatius; ze zijn er niet voor de ondersteuning van de crisisorganisatie.

Vervoer patiënten

Door de orkanen was niet alleen het ziekenhuis op Sint Maarten zwaar beschadigd en langere tijd niet volledig bruikbaar, maar ook de luchthaven, waardoor vervoer naar een ander (ei)land onmogelijk was. Om die problemen rondom patiënten in de toekomst te voorkomen heeft het ministerie van VWS samen met de eilanden een Draaiboek Evacuatie gemaakt. Daarin is vastgelegd dat al bij een *dreigende* ramp patiënten die afhankelijk zijn van hulp van het ziekenhuis op Sint Maarten (bijv. dialyse patiënten) preventief worden overgeplaatst naar Bonaire of elders.

Ook zijn afspraken gemaakt tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba om in geval van nood een aflossing van artsen en verpleegkundigen mogelijk te maken. Daartoe is een pool en rooster gemaakt om in geval van een dreigende ramp snel te kunnen handelen.

Deelconclusie

De aanbeveling om de afhankelijkheid van Sint Maarten voor vervoer te verminderen is opgevolgd.

4. Samenwerking

De Inspectie constateerde in 2018 dat er met name aan de samenwerking tussen de eilanden en Europees Nederland veel schortte: de informatie-uitwisseling en –deling verliep problematisch. De eilanden hadden andere verwachtingen ten aanzien van de opschaling van de nationale crisisstructuur: ze hadden behoefte aan operationele ondersteuning en niet zozeer aan bestuurlijke. De op- en afschaling in Europees Nederland gebeurde zonder enige afstemming met de eilanden: in Europees Nederland was al afgeschaald terwijl de eilanden nog volop in de crisis zaten.

Aanbeveling Inspectierapport 2018

- Zorg dat partijen elkaar en elkaars rollen beter leren kennen door met elkaar te oefenen.

Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018

De minister kondigt één maatregel aan: de Rijksvertegenwoordiger zal meer aansluiting zoeken bij oefeningen van de openbare lichamen. Voor de rest constateert de minister dat er al oefenprogramma's aanwezig zijn op de eilanden, dat er (orkaan-) oefeningen met Defensie en Rijkswaterstaat plaatsvinden, en dat Sint Eustatius bezig is met de bouw van een Emergency Operations Centre (EOC) dat ook als boveilandelijke coördinatiecentrum kan dienen.

Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025

JenV zet zich ervoor in, samen met onder meer de waarnemend Rijksvertegenwoordiger, dat de samenwerkingsvormen op elkaar aansluiten. Deze krijgen een plek in de bestaande plannen en planvorming van Caribisch Nederland en Europees Nederland (en bij voorkeur ook in die van de landen). Bovendien moet dit alles onderling worden afgestemd en in samenhang met elkaar gaan functioneren. Daarnaast zet JenV het periodiek overleg met de gezaghebbers en de rampencoördinatoren van de openbare lichamen voort, waarvoor ook de waarnemend Rijksvertegenwoordiger wordt uitgenodigd. Ook het interdepartementaal overleg crisisbeheersing, onder voorzitterschap van JenV, wordt voortgezet en fungeert als platform waar crisisbeheersing en gerelateerde zaken in het Caribisch deel van het Koninkrijk besproken en afgestemd worden.

Bevindingen 2022

Op de eilanden vinden regelmatig opleidingen en oefeningen plaats (door covid-19 waren deze tijdelijk minder, maar ze worden momenteel weer opgepakt). De (hulpverlenings-) diensten afzonderlijk doen dat, maar oefenen gebeurt ook met de crisisteams en diverse partners als luchthaven of energiebedrijf tezamen, met de Rijksvertegenwoordiger erbij en/of een ministerie in Europees Nederland als Defensie en Infrastructuur en Waterstaat (hierna: I&W).

Ter voorbereiding op de mogelijke passage van een orkaan is in 2022 door JenV, BZK en de Rijksvertegenwoordiger een (digitale) masterclass hurricanes georganiseerd.

De drie eilanden oefenen allemaal apart (met Rijksvertegenwoordiger, Defensie of I&W), bovineilandelijk oefenen (dus met twee of drie eilanden tegelijkertijd) gebeurt niet. Geïnterviewden geven aan dat dat door afstand, drukte en dergelijke nauwelijks te organiseren is.

JenV, Rijksvertegenwoordiger en gezaghebbers hebben drie keer per jaar een overleg met elkaar. Hoewel een overleg als zodanig door geïnterviewden als zinvol wordt gezien, zijn de bij dit overleg betrokken mensen niet onverdeeld enthousiast over het resultaat hiervan: 'er wordt veel gepraat maar het leidt tot weinig concrete actie'.

Het in 2019 opgestelde Handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk heeft bestaande structuren, protocollen, regels en dergelijke in kaart gebracht. Daarnaast zijn voor een aantal dreigingen/risico's bestuurlijke netwerkkaarten¹² gemaakt, waarin aangeven is wat de taken en bevoegdheden van betrokkenen bij zo'n risico zijn.

Ondanks overleg en oefeningen blijft er volgens geïnterviewden de nodige spanning bestaan in de samenwerking tussen eilanden en Europees Nederland. Iedereen geeft aan dat in geval van nood er altijd hulp komt vanuit Europees Nederland of vanuit een van de CAS-landen¹³; daar heeft men alle vertrouwen in. Maar er is op dit gebied weinig structureel vooraf geregeld. Bij nood moeten de eilanden altijd zelf ad hoc acties ondernemen voordat er iets gebeurt.

¹² Op NIPV.nl zijn alle netwerkkaarten te raadplegen

¹³ CAS staat voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten

De eilanden klagen dat ze in Europees Nederland niet begrijpen wat de eilanden nodig hebben, dat dat vaak toch iets anders is dan wat in Europees Nederland nodig is. Dit hebben ze vooral ook weer tijdens de covid-crisis ervaren. Mensen die gestuurd worden kennen de lokale context niet en 'voordat ze over de verwonderpunten heen zijn gaan ze alweer weg.'

Ook de samenwerking tussen eilanden en Rijksvertegenwoordiger staat (nog steeds) onder druk: het goede werk dat de Rijksvertegenwoordiger en zijn team tijdens de covid-crisis volgens velen hebben gedaan, is na covid ook weer snel vergeten. De meeste geïnterviewden vinden de Rijksvertegenwoordiger een onnodige schakel tussen de eilanden en Europees Nederland. Ze geven aan liever, beter en sneller zelf /rechtstreeks zaken met Den Haag te doen.

De eilanden realiseren zich dat ze klein en kwetsbaar zijn en dat ze bij een ramp of crisis hulp van buitenaf nodig hebben, maar geven aan te allen tijde zelf de regie te willen houden.

Het al voor 2010 bij de vorming van de drie openbare lichamen geopperde idee om de krachten te bundelen, bijvoorbeeld door met zijn drieën een soort veiligheidsregio te vormen, werd toen en wordt nog steeds door alle drie afgewezen; ook een door een paar geïnterviewden geopperde aansluiting bij een veiligheidsregio in Europees Nederland wordt door de openbare lichamen niet als goed alternatief gezien om de eigen kwetsbaarheid op te lossen.

De BES is een fictie, zo geeft een geïnterviewde aan en de uitspraken van andere geïnterviewden lijken dit te bevestigen: er is niet veel dat ze bindt aan elkaar, het gezamenlijk politie- en brandweerkorps ten spijt, dus ook een samenwerking tussen de drie voelt voor de openbare lichamen niet zo vanzelfsprekend als Europees Nederland wellicht denkt.

Integendeel: samenwerking wordt veeleer gezocht in de nabije regio; vooral vanuit Bonaire wordt sterk gekeken naar Curaçao en Aruba voor ondersteuning en hulp. Niet alleen door het openbaar lichaam maar ook door politie, brandweer en gezondheidszorg.

Op de bovenwinden¹⁴ lijkt dit minder het geval te zijn. Saba en Sint Eustatius hebben in 2022 weliswaar samen een oil-spill training uitgevoerd, echter dit soort acties zijn door capaciteits- en budgetproblematiek lastig structureel te organiseren. Verder verkennen Saba en Sint Maarten de mogelijkheden tot een Memorandum of Undertanding op het gebied van opleiden en oefenen. Dit heeft nog niet geleid tot een concrete samenwerking.

De Inspectie heeft anderszins niet vernomen dat sprake is van concrete samenwerking tussen de Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten.

De Rijksvertegenwoordiger is voornemens in 2023 samen met de vertegenwoordiger van Nederland in de CAS-landen om drie gezamenlijke

¹⁴ De bovenwinden zijn de zgn. SSS-eilanden: Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba

oefenmomenten met een boveilandelijk scenario uit te voeren: een op de bovenwinden, een op de benedenwinden¹⁵ en een met de zes eilanden tezamen.

Deelconclusie

De aanbeveling is deels opgevolgd.

De energie om samen te werken lijkt niet in een samenwerking tussen de drie eilanden in CN te zitten. Nut en noodzaak daarvan worden door de drie eilanden niet gezien. Ook de Rijksvertegenwoordiger als intermediair tussen de eilanden en Europees Nederland is tot nu toe door de eilanden als weinig zinvol ervaren. De samenwerking met de CAS-landen stimuleren ligt volgens de Inspectie meer voor de hand en heeft meer kans van slagen.

5. Robuustheid crisisorganisatie

De Inspectie constateerde in 2018 dat de continuïteit van de crisisorganisatie (ten tijde van de orkanen) weliswaar niet in gevaar geweest, doch dat deze wel onder druk heeft gestaan. Het uiterste van mensen is gevraagd en de Inspectie zag daarin een groot afbreukrisico. Bij bijvoorbeeld meer slachtoffers had de continuïteit wel in gevaar kunnen komen.

Aanbeveling Inspectierapport 2018

- Richt de crisisorganisatie op de eilanden meer robuust in.

Zorg bijvoorbeeld dat er reserveteams of -mensen klaar staan om te ondersteunen of vervangen, of al op de eilanden zelf zijn.

Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018

Op basis van de Veiligheidswet BES is de minister van JenV verantwoordelijk voor het stelsel van de brandweezorg, de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch Nederland.

Voor de uitvoering ervan zijn de openbare lichamen verantwoordelijk. De doelstelling is dat de openbare lichamen voldoende zijn toegerust om risico's en crises te voorkomen en te beheersen, nu en in de toekomst. Door de schaalgrootte zijn de crisisorganisaties op de eilanden gering in omvang en blijkt het lastig achtervang te regelen voor sleutelfuncties. Besproken wordt hoe te komen tot een regionale pool van functionarissen die over en weer ondersteuning kunnen bieden.

Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025

De doelstelling is dat de eilanden voldoende zijn toegerust om risico's en crisis te voorkomen en te beheersen, nu en in de toekomst. Om hiertoe te komen zet JenV in op een aantal onderwerpen. Ten aanzien van de robuustheid geeft JenV aan dat de specifieke behoeftes van de openbare lichamen voor het versterken van kennis en professionaliteit op crisisbeheersing worden bekeken. Onderzocht zal worden of een duurzame pool van personen met noodzakelijke capaciteiten voor de crisisorganisatie kan worden gerealiseerd om te kunnen zorgen voor beschikbare capaciteit in geval van een crisis.

¹⁵ De benedenwinden zijn de zgn. ABC-eilanden: Aruba, Curaçao en Bonaire

Bevindingen 2022

Alle geïnterviewden geven aan dat de door JenV in de beleidsreactie en beleidsagenda aangekondigde pool van personen (achtervang) niet gerealiseerd is. Een geïnterviewde omschrijft dit als volgt: 'JenV belooft wel een en ander om in het kader van personeelstekort op de eilanden een pool te vormen. Die belofte is jaren geleden al aan de openbare lichamen gedaan, maar vervolgens gebeurt er niets'.

Zoals hierboven al vermeld beschikken BKCN en KPCN over teams die ze bij een (mogelijke) crisis vanaf Bonaire naar Saba en Sint Eustatius sturen. Deze teams bieden ondersteuning voor de politie en de brandweer, niet voor de crisisorganisatie.

Nagenoeg alle geïnterviewden, inclusief geïnterviewden binnen JenV, geven aan dat de door JenV beschikbaar gestelde middelen niet toereikend zijn om een robuuste crisisorganisatie in te richten en in stand te houden. Met die middelen kun je volgens hen - vaak met extern ingehuurde expertise - net de diverse crisisplannen maken en up-to-date houden en een aantal oefeningen organiseren. Voor een robuuste crisisorganisatie is meer nodig, zoals uitbreiding van de crisisorganisatie met functionarissen die puur en alleen met crisisbeheersing bezig zijn, het inrichten van bovengenoemde regionale pool en het inrichten en onderhouden van opvanglocaties.

Diverse geïnterviewden stelden de vraag hoe je kunt beoordelen of de openbare lichamen van de eilanden voldoende zijn toegerust. Normen daartoe ontbreken. Een geïnterviewde omschrijft de huidige situatie als 'een normloos kader'. Zij spreken de behoefte en noodzaak uit om - samen met JenV als stelselverantwoordelijke - per eiland een capaciteitsanalyse uit te voeren voor de in hun risicoprofielen beschreven risico's. Daarmee kan vastgesteld worden wat het eiland maximaal zelf kan beheersen, voor welke risico's het dus is toegerust. Voor die risico's die het eiland het niet zelf kan voorkomen, bestrijden of beheersen is of acceptatie van het risico en communicatie daarover en vergroting van de zelfredzaamheid van burgers nodig of gegarandeerde hulp van buitenaf.

De Inspectie beschrijft in bovenstaande tekst diverse acties op het gebied van informatiecoördinatie, samenwerking en verbindingen. Deze dragen volgens geïnterviewden ook bij aan de kwaliteit van de crisisorganisatie en daarmee aan de robuustheid. Dit geldt volgens hen ook voor een aantal andere ontwikkelingen:

- De Inspectie heeft kennis genomen van de geldende beleidsplannen en rampen- en crisisplannen van de openbare lichamen¹⁶. Zowel Saba en Bonaire, als de wnd. Rijksvertegenwoordiger hebben de Inspectie gewezen op nieuwe (concept) plannen. Geïnterviewden geven aan dat de openbare lichamen veel tijd en energie steken in het actualiseren van de planvorming.
- Bonaire heeft taakkaarten ontwikkeld en geïmplementeerd voor diverse functionarissen binnen de crisisbeheersing. Op zo'n kaart staan de

¹⁶ De Veiligheidswet BES verplicht de openbare lichamen tot het maken van het beleidsplan (mede gebaseerd op een risicoprofiel) en het rampen- en crisisplan. De Rijksvertegenwoordiger toetst deze plannen.

belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van de betreffende functionaris opgesomd.

- Op Sint Eustatius is in november 2022 het Emergency Operations Centre (EOC) geopend. Dit kan functioneren als regionaal crisiscentrum voor de bovenwindse eilanden.

Deelconclusie

De aanbeveling is niet opgevolgd.

De Inspectie constateert dat een regionale pool van functionarissen niet is gerealiseerd. JenV heeft reeds in 2018 aangekondigd dat onderzocht zou worden of zo'n pool gerealiseerd kan worden en dit is vervolgens in de beleidsagenda herhaald. Dat dit onderzoek nog niet heeft plaatsgevonden, vindt de Inspectie teleurstellend. Door de schaalgrootte zijn de crisisorganisaties gering in omvang en is en blijft het lastig op het eigen eiland achtervang te regelen voor sleutelfuncties. Het meer robuust inrichten van de crisisorganisatie is daarmee niet gerealiseerd. De Inspectie beschouwt dit - net zoals in 2018 - als een afbreukrisico, omdat naar haar oordeel de robuustheid van de crisisorganisatie randvoorwaardelijk is voor het kunnen beheersen van een crisis. De continuïteit van de crisisorganisatie kan daarmee in gevaar komen. Dit klemmt te meer nu inmiddels ook nieuwe risico's als cyber en gevolgen van klimaatverandering zoals verhoging van de zeespiegel, hun intrede doen.

De Inspectie constateert echter ook dat door de openbare lichamen diverse stappen zijn ondernomen die bij kunnen dragen aan de kwaliteit van de crisisorganisatie, zoals de aandacht voor en actualiseren van de planvorming. De door Bonaire ontwikkelde taakkaarten voor functionarissen binnen de crisisorganisatie beschouwt de Inspectie als een goed voorbeeld.

Het doel van alle door JenV aangekondigde maatregelen is dat de eilanden voldoende toegerust zijn om risico's en crisis te voorkomen en te beheersen, nu en in de toekomst. Iedereen geeft echter aan dat de crisisorganisaties op de eilanden momenteel niet robuust genoeg zijn ingericht om risico's en crisis te voorkomen en te beheersen. Onduidelijk echter is wat de eilanden momenteel aankunnen. Daarvoor ontbreekt een normenkader.

De Inspectie is van oordeel dat daarom per eiland en per risico een capaciteitsanalyse uitgevoerd moet worden om zodoende tot een norm te komen. Op deze manier wordt aan voornoemd doel tegemoet getreden.

6. **Systeem/stelsel van rampenbestrijding in CN**

De Inspectie constateerde in 2018 dat alle onderdelen van het systeem ieder voor zich goed hebben gefunctioneerd, maar niet voldoende in samenhang en afgestemd. Het systeem van de rampenbestrijding heeft dus niet gefunctioneerd zoals in de veiligheidswet BES beoogd is, was haar conclusie.

Aanbeveling Inspectierapport 2018

Onderzoek of het functioneren van het gehele systeem van rampenbestrijding zoals nu vastgelegd is in wet en planvorming, van CoPI tot MCCb inclusief de rol van de Rijksvertegenwoordiger, voor de BES passend en sluitend is.

Aangekondigde maatregelen in beleidsreactie 2018

De evaluatie van de Veiligheidswet BES wordt opgepakt nadat de uitkomsten van de evaluatie Wet Veiligheidsregio's bekend zijn en verwerkt.

Aangekondigde maatregelen in beleidsagenda 2021-2025

De evaluatie van de Veiligheidswet BES start in 2021.

Bevindingen 2022

De Inspectie stelt vast dat de evaluatie van de Veiligheidswet BES¹⁷ is uitgevoerd.

De conclusie daarvan is dat het systeem van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing overeenkomstig de wet is ingericht, maar dat dit systeem kwetsbaar is.

Met name doordat het sterk persoonsafhankelijk is vanwege geringe beschikbare capaciteit op de eilanden.

Op dit moment wordt ten behoeve van een beleidsreactie door JenV bekeken hoe en waar -conform het principe *comply or explain*¹⁸- aansluiting met het versterkingsprogramma crisisbeheersing en brandweezorg (opgezet naar aanleiding van de evaluatie Wet Veiligheidsregio's) passend is. Tevens wordt een aanvullend onderzoek gedaan hoe de noodzakelijke bovineilandelijke samenwerking het beste gestalte kan krijgen en hoe de rol/taken van de Rijksvertegenwoordiger in de crisisbeheersing ingevuld kunnen worden.¹⁹

Deelconclusie

Hoewel nog niet duidelijk is of en welke aanpassingen zullen worden aangebracht in de Veiligheidswet BES en dus niet geconcludeerd kan worden dat de wet straks passend en sluitend is voor CN, constateert de Inspectie dat de aanbeveling op zichzelf beschouwd is opgevolgd.

¹⁷ [Evaluatie Veiligheidswet BES | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁸ Zoals het kabinet bij schrijven d.d. 4 oktober 2019 ([Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11](#)) heeft aangegeven wordt in tegenstelling tot het voorheen geldende principe van legislatieve terughoudendheid thans gewerkt met het principe van 'comply or explain'. Alle Europees-Nederlandse regelgeving is van toepassing in Caribisch Nederland, tenzij er gronden zijn om dat niet te doen.

¹⁹ In de beleidsreactie d.d. 19 december 2022 ([Kamerstukken II 2022/23, 29 517-228](#)) naar aanleiding van de evaluatie van de Veiligheidswet BES is een onderzoek aangekondigd naar de coördinatie t.b.v. bovineilandelijke samenwerking. Het gaat hierbij om samenwerking tussen de eilanden in CN onderling, tussen de eilanden en de CAS-landen, met Europees Nederland en eventuele andere samenwerkingsvormen in de Caribische regio. Verwacht wordt dat het onderzoek vóór de zomer van 2023 gereed is.

Slotbeschouwing, eindconclusie en aanbevelingen

De Inspectie heeft tijdens haar onderzoek een aantal bevindingen opgedaan dat niet direct de opvolging van de aanbevelingen uit 2018 betreft, maar haars inziens wel van belang is voor het systeem van de crisisbeheersing. In deze slotbeschouwing wil de Inspectie ingaan op de invulling van de stelselverantwoordelijkheid door JenV en de sturing door JenV op door hen aangekondigde maatregelen in de beleidsagenda voor CN 2021-2025.

JenV kondigde in de beleidsagenda, die op 23 juni 2021 naar de Tweede Kamer is gestuurd, diverse maatregelen aan ten aanzien van het verstevigen van de samenwerking, informatiemanagement en coördinatie, kwaliteit en robuustheid van de crisisorganisatie.²⁰

Alle geïnterviewden binnen CN geven aan sindsdien 'weinig te hebben gemerkt' van die toegezegde maatregelen. Initiatieven daartoe van JenV ontbreken volgens hen, terwijl dat initiatief wel op basis van inhoud van de beleidsagenda door geïnterviewden verwacht werd. Een uitzondering is een maatregel op het gebied van informatiemanagement (LCMS, zie hiervoor in deze nota), maar deze maatregel is reeds in 2018 geopperd en was dus niet nieuw, aldus geïnterviewden. En ook hier is ruim vier jaar later nog geen sprake van invoering/implementatie van die maatregel.

Niet alleen de openbare lichamen, maar ook andere geïnterviewden verwachten een actievere houding van het ministerie van JenV om de diverse door JenV zelf aangekondigde maatregelen te realiseren. Er vindt weliswaar periodiek overleg plaats tussen JenV en de openbare lichamen, JenV stuurt daarin echter niet op de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen uit de beleidsagenda, aldus diverse geïnterviewden.

JenV²¹ geeft aan dat zij de onvrede aan de kant van de openbare lichamen over de beperkte rol van JenV begrijpen. Stelselverantwoordelijkheid betekent volgens hen zorgdragen voor het wettelijk kader, de (financiële) middelen en dat 'het marcheert'. JenV geeft aan dat de voor CN beschikbare capaciteit binnen JenV beperkt is. Daarbij komt dat nationale crises als covid-19, overstromingen in Limburg en Oekraïne de aandacht voor CN naar de achtergrond verdringen. Daarbij heeft BZK volgens JenV een brede bestuurlijke verantwoordelijkheid voor CN. Wanneer de drie openbare lichamen in CN en/of de drie landen van het Caribisch deel van ons Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, in een crisis komen, dan is BZK volgens hen het eerstverantwoordelijke departement, niet JenV. BZK verschilt van mening hierover.²² Zij stelt dat de minister van JenV de coördinerende minister is bij rampen en crisis 'in geval van nationale opschaling, ongeacht de oorzaak van de crisis, ongeacht of de crisis in Europees of Caribisch Nederland plaatsvindt'. Dit komt volgens BZK overeen met de geldende taken en

²⁰ Werken aan veiligheid en rechtvaardigheid in Caribisch Nederland, De JenV beleidsagenda 2021-2025 voor Caribisch Nederland.

²¹ JenV is in dit geval het Directoraat Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV)

²² De zienswijze van BZK in opgenomen in bijlage 2

verantwoordelijkheden, zoals die mede vastgelegd zijn in het Handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk.²³

Het handboek geeft aan dat BZK 'in de aanloop naar, tijdens en na een (eilandoverstijgende) crisis in het Caribisch deel van het Koninkrijk, daar waar opportuun' een rol heeft. De Inspectie merkt op dat de toevoeging 'daar waar opportuun' ruimte laat voor verschillende interpretaties over rollen en verantwoordelijkheden, hetgeen een slagvaardige crisisaanpak en -structuur in de weg kan staan.

Geïnterviewden zijn van mening dat het uitgangspunt van de (beperkte uitleg van de) stelselverantwoordelijkheid van JenV enerzijds en de uitvoering daarvan anderzijds door de openbare lichamen voor CN niet opgaat. Dit komt door de kleinschaligheid van de eilanden, die ook nog eens letterlijk én figuurlijk ver uit elkaar liggen, en de gebrekkige uitvoeringskracht van de openbare lichamen. Een geïnterviewde omschrijft dit als volgt: 'het uitgangspunt van de stelselverantwoordelijkheid van JenV enerzijds en de uitvoering daarvan anderzijds gaat in CN niet op. Daar zit een zeker spanningsveld en staatskundige kwetsbaarheid. In Europees Nederland is stelselverantwoordelijkheid versus uitvoering meer vanzelfsprekend, onder meer door de steeds dominanter wordende veiligheidsregio's'.

Voor de uitbraak van covid-19 vond met regelmaat het Interdepartementaal Overleg Crisisbeheersing Caribisch deel van het Koninkrijk plaats. JenV, BZK en andere bij crisisbeheersing betrokken departementen bespraken daar de voortgang van de aangekondigde maatregelen na Irma met elkaar. Soms sloten ook vertegenwoordigers van de Rijksvertegenwoordiger of de eilanden bij dit overleg aan. De Inspectie was agenda-lid. Diverse geïnterviewden geven aan weinig (meer) te merken van samenwerking tussen JenV en BZK. Ze geven aan dat JenV en BZK voortdurend naar elkaar wijzen in plaats van gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor CN nemen. "Ze houden elkaar in gijzeling". Het lijkt alsof ze geen belang hebben bij duidelijkheid: onduidelijkheid zorgt ervoor dat als het goed gaat je het op je conto kunt schrijven, als niet dan wijs je naar de ander" zijn opmerkingen van geïnterviewden die de Inspectie opgetekend heeft.

Dit jaar is voor het eerst een risicoanalyse uitgebracht die rijksbreed is, d.w.z. dat het een overzicht geeft van uiteenlopende dreigingen die de nationale veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden, inclusief de drie openbare lichamen dus, kunnen aantasten.²⁴

Geïnterviewden binnen de openbare lichamen en JenV geven aan erg tevreden te zijn over de manier waarop de eilanden betrokken zijn bij de totstandkoming van deze risicoanalyse. De openbare lichamen verwachten dat deze betrokkenheid

²³ "Handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk". Het handboek is opgesteld door het Interdepartementaal Overleg crisisbeheersing Caribische delen van het Koninkrijk onder coördinatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het handboek is door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger afgestemd met de openbare lichamen.

²⁴ [Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid | Rapport | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid \(nctv.nl\)](#)

uitmondt in een plan met (door Den Haag) uit te voeren maatregelen, die goed aansluiten bij de wensen en behoeften van de eilanden.

Bovenstaande bevindingen leiden tot de volgende constatering.

De Rijksbrede Risicoanalyse voor CN²⁵ laat volgens de Inspectie nog eens duidelijk zien dat de mogelijke dreigingen voor CN noodzaken dat er een robuust stelsel voor rampenbestrijding en crisisbeheersing staat.

Natuurrampen, internationale en militaire dreigingen en overstromingen door verhoging van de zeespiegel²⁶ zijn reële risico's voor de eilanden. Bij natuurrampen komt daarbij een orkaan als het grootste risico naar voren (zowel qua waarschijnlijkheid als impact). Zoals orkaan Irma heeft laten zien, heeft een orkaan gevolgen voor alle facetten van de samenleving op een getroffen eiland.²⁷ De afhankelijkheid en kwetsbaarheid van het Caribisch deel van het Koninkrijk staat ook buiten kijf. In de eerste plaats is de afhankelijkheid een gegeven met het feit dat de eilanden voor bevoorrading van voedsel en goederen aangewezen zijn op transport via zee en lucht, zodat de havens en luchthavens essentieel zijn. Als die niet toegankelijk of bruikbaar zijn heeft dat grote gevolgen. Tenslotte is het Caribisch deel van het Koninkrijk sterk afhankelijk van de (vitale) infrastructuur. Verstoring kan een grote impact hebben op de eilanden, zeker als meerdere infrastructuren tegelijk geraakt worden. Daarbij komt dat de infrastructuur kwetsbaar is voor natuurgeweld en is gesignaleerd dat de vitale processen kwetsbaar zijn voor cyberdreigingen.

JenV is verantwoordelijk voor het stelsel van de crisisbeheersing in CN en de openbare lichamen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Dat is duidelijk en staat buiten elke discussie. De Inspectie constateert dat verschil van inzicht bestaat over de wijze waarop JenV invulling dient te geven aan die stelselverantwoordelijkheid binnen de lokale, kleinschalige context van CN. Dit verschil van inzicht belemmert een integrale aanpak en de professionalisering van de crisisbeheersing in CN.

De Inspectie constateert ook dat BZK en JenV van mening verschillen over elkaars taken en verantwoordelijkheden bij een crisis in CN. De in het handboek crisisbeheersing beschreven coördinerende rol van BZK bij een crisis in CN maakt het naar het oordeel van de Inspectie niet zonder meer duidelijk wie wanneer bij (de voorbereiding op) een crisis het 'eerstverantwoordelijke' departement is. De Inspectie is van oordeel dat JenV en BZK zo spoedig mogelijk daarover concrete afspraken moeten maken.

De Inspectie constateert verder dat concrete en zichtbare voortgang op nagenoeg alle aangekondigde maatregelen uit de beleidsagenda voor CN ontbreekt. Dat is teleurstellend voor een thema (crisisbeheersing) dat door JenV als een van die vier speerpunten voor 2021-2025 is geoormerkt.

²⁵ Themaportage Rijksbrede Risicoanalyse Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden, onderdeel van de Rijksbrede Risicoanalyse, uitgevoerd door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2022. Kamerstuk 30821-165

²⁶ Bonaire merkt als eerste Nederlandse gemeente gevolgen van klimaatverandering
<https://nos.nl/l/2449775>

²⁷ Zie ook: [Orkanen worden komende jaren krachtiger én blijven langer doorgaan | Caribisch Netwerk \(ntr.nl\)](#)

De Inspectie is van mening dat de inhoud van de beleidsagenda voor CN een actieve/initiërende opstelling van JenV suggereert. JenV kondigt daarin immers maatregelen aan die JenV, al dan niet in afstemming met andere stakeholders zoals BZK, zal oppakken. Dat vereist meer dan sec het beschikbaar stellen van middelen. Met het sec beschikbaar stellen van middelen zullen de eilanden niet in staat zijn een robuuste crisisorganisatie, die toekomstbestendig is, neer te zetten. Om deze manier wordt ook niet tegemoetgekomen aan de doelstelling van JenV dat de openbare lichamen voldoende toegerust zijn om risico's en crisis te voorkomen en te beheersen, nu en in de toekomst.

Het behoeft naar het oordeel van de Inspectie geen betoog dat wanneer JenV in haar beleidsagenda voor CN de crisisbeheersing als een van de vier speerpunten bestempelt en om deze te versterken maatregelen aankondigt, dat JenV vervolgens ook stuurt op het realiseren daarvan (*good governance*). Dat houdt onder meer in dat JenV deze monitort en vaststelt in hoeverre maatregelen zijn gerealiseerd en waar nodig bijstelt.

Eindconclusie

De Inspectie concludeert dat haar 'operationele' aanbevelingen aangaande coördinatie, verbindingen en vervoer opgevolgd zijn. De robuustheid, samenwerking en sturing zijn echter nog lang niet op orde. De Inspectie beseft dat dit ook de onderwerpen zijn waarvan de realisatie een lange adem vergt. Dat baart haar tegelijkertijd ook zorgen, omdat de dreigingen van rampen en crises voor de eilanden reëel en fors zijn.

JenV dient dan ook samen met de eilanden snel en zichtbaar aan de slag te gaan om inzichtelijk te krijgen wat nodig en passend is om de crisisorganisaties van de eilanden robuust en toekomstbestendig te maken (*hoofdboodschap 1*). Gezien de (toenemende) risico's en dreigingen voor CN is volgens de Inspectie meer initiatief, voortvarendheid en rolduidelijkheid vereist (*hoofdboodschap 2*) van alle betrokkenen.

Aanbevelingen

Aan alle betrokkenen:

1. Maak zo spoedig mogelijk heldere afspraken over wat de betrokken partijen van elkaar kunnen en mogen verwachten (verwachtingenmanagement/ rolduidelijkheid). De minister van JenV dient hierin het voortouw te nemen. Deze initiërende rol past ook bij de aankondigingen in de beleidsagenda Caribisch Nederland van het ministerie van JenV.
2. Maak per eiland inzichtelijk wat de crisisorganisaties op de eilanden aan risico's en crises aankunnen. Stel vast of de uitkomst acceptabel is of niet. Stel vervolgens vast wat (nog) gedaan moet worden zodat de crisisorganisaties van de eilanden robuust genoeg en voldoende toegerust zijn om rampen en crises te voorkomen en te beheersen, nu en in de toekomst. JenV dient de eilanden daarbij te ondersteunen en faciliteren.
3. Betrek de uitkomsten van de capaciteitsanalyse (ad 2) bij de beantwoording van de vraag hoe het systeem van rampenbestrijding in CN beter passend en sluitend gemaakt kan worden.

4. Vertaal de in de beleidsagenda beschreven voornemens en 'verkenningen' komend jaar naar concrete en zichtbare acties. De voor CN geconstateerde dreigingen en daarmee samenhangende risico's nopen daar ook toe.
5. Zorg dat het interdepartementaal overleg crisisbeheersing nieuwe leven ingeblazen wordt, zodat departementen en eilanden hun activiteiten op elkaar afstemmen en de voortgang van maatregelen bijgehouden wordt.

Tot slot

De Inspectie verzoekt het ministerie van JenV om haar een half jaar na publicatie van dit rapport te informeren over de voortgang van de aanbevelingen.

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl
April 2023

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*