



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Onderzoek naar het systeem van de rampenbestrijding op de BES-eilanden

*Incidentonderzoek naar aanleiding van de passage
van de orkanen Irma, Jose en Maria*

Inhoudsopgave

	Voorwoord	3
	Samenvatting	4
1	Inleiding	9
2	De gebeurtenissen in de tijd	12
3	Vorbereiding op rampen en crises	17
3.1	Planvorming	19
3.2	Oefenen	22
3.3	Feitelijke voorbereidingen op Irma	23
4	Functioneren teams	26
5	Continuïteit van de crisisorganisatie	29
5.1	Werklocaties	29
5.2	Personeel	29
5.3	Energievoorziening en communicatiemiddelen	32
6	Rol van de Rijksvertegenwoordiger	34
6.1	Op- en afschaling	35
6.2	Bijstandsverlening	37
6.3	Afstemmen communicatie	39
7	Logistiek	41
8	Samenwerking Europees Nederland – Caribisch Nederland	46
8.1	Op- en afschaling	46
8.2	Informatie-uitwisseling	50
8.3	Afstemming tussen de teams	53
9	Slotbeschouwing	55
	Bijlagen	
I	Geïnterviewde functionarissen	61
II	Analyseschema	62
III	Geraadpleegde documenten	63
IV	Afkortingen	64



Voorwoord

Een van de taken van de Inspectie Justitie en Veiligheid is het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een brand, ramp of crisis. Deze taak voert de Inspectie ook uit in Caribisch Nederland.

Sinds de transitie van de Nederlandse Antillen, 10 oktober 2010, hebben zich in Caribisch Nederland geen incidenten voor gedaan die voor de Inspectie reden waren een onderzoek in te stellen. Echter in de periode van 6 tot en met 19 september 2017 krijgen de eilanden Sint Eustatius en Saba te maken met drie zware orkanen die langs deze eilanden trekken. Voor de voorbereiding op de passage van deze orkanen en de bestrijding van de gevolgen schalen de eilanden hun rampenbestrijdingsorganisaties op en roept de Rijksvertegenwoordiger zijn rampenstaf bij elkaar. Voor het eerst moet het systeem van de rampenbestrijding voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de praktijk functioneren.

Dit is de aanleiding voor de Inspectie om een onderzoek in te stellen naar het functioneren van dit systeem. Vrijwel gelijktijdig met het besluit tot het starten van dit onderzoek ontvangt de Inspectie zowel van de Rijksvertegenwoordiger als van de gezaghebber van Saba het verzoek om een onderzoek in te stellen naar het functioneren van het systeem.

De Inspectie heeft in haar Meerjarenprogramma 2018-2020 vier hoofdlijnen gepresenteerd voor haar koers voor de komende jaren. In het licht van dit meerjarenprogramma is dit rapport opgesteld. Met dit onderzoek naar het functioneren van het systeem van de rampenbestrijding op de BES eilanden wil de Inspectie een bijdrage leveren om door middel van een objectieve en onafhankelijke analyse van de beschikbare informatie en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen een bijdrage te leveren aan de optimalisatie van de rampenbestrijding in Caribisch Nederland. Het lerend vermogen van alle betrokkenen bij dit onderwerp staat hierbij centraal.

In het voorliggende rapport constateert de Inspectie dat de onderzochte teams ieder voor zich hebben gefunctioneerd zoals verwacht mocht worden en dat daardoor veel bereikt is. In de samenwerking en afstemming met name tussen de eilanden enerzijds en de organisaties in Europees Nederland en Rijksvertegenwoordiger anderzijds zijn nadrukkelijk verbeteringen nodig. De Inspectie concludeert dan ook dat het functioneren van het systeem van de rampenbestrijding op de BES nog niet helemaal is zoals in de Veiligheidswet BES is beoogd.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Justitie en Veiligheid



Samenvatting

Aanleiding

Op woensdagnacht 6 september 2017 trekt een orkaan (Irma) van de zwaarste categorie over het Caribisch gebied, langs Cuba naar het zuiden van de Verenigde Staten van Amerika. Hij richt grote vernielingen aan onder andere op Sint Eustatius en Saba en is verwoestend op Sint Maarten. Uiteindelijk krijgen de eilanden in een periode van veertien dagen te maken met drie zware orkanen, na Irma volgen Jose en Maria¹.

Het systeem van de rampenbestrijding, zoals dat in 2010 bij de vorming van de BES²-eilanden tot bijzondere gemeenten in de Veiligheidswet BES (hierna: VwBES) is vastgelegd, heeft tot Irma op Sint Eustatius en Saba nooit tijdens een groot incident hoeven functioneren. De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) heeft van zowel de Rijksvertegenwoordiger als van de gezaghebber van Saba het verzoek gekregen om het systeem van de rampenbestrijding op de BES-eilanden te evalueren. Dit is voor de Inspectie aanleiding om een onderzoek in te stellen naar het functioneren van dit systeem.

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe heeft het systeem van rampenbestrijding op de BES eilanden voor, tijdens en na de orkanen Irma, Jose en Maria gefunctioneerd?

Met dit onderzoek wil de Inspectie bepalen hoe de rampenbestrijdingsorganisaties zich voorbereid hebben, hoe zij opgetreden hebben voor, tijdens en na de orkanen en vaststellen welke leer- en verbeterpunten hierbij te benoemen zijn.

Het gehele systeem bezien in een onderzoek zou leiden tot een zeer omvangrijk en tijdrovend onderzoek. Het onderzoek beperkt zich dan ook tot de eilanden Sint Eustatius en Saba, de rol van Rijksvertegenwoordiger en de lijnen die van deze partijen rechtstreeks lopen naar elkaar en naar Europees Nederland. Het onderzoek neemt Sint Maarten niet mee omdat de Inspectie daar geen bevoegdheden heeft.

¹ De Wereld Meteorologische Organisatie stelt jaarlijkse een lijst van 21 namen (zonder de letters Q, U, X, Y en Z) in alfabetische volgorde op. Tropische stormen krijgen een naam zodra windkracht 8 wordt bereikt.

² De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden ook wel aangeduid als de BES-eilanden



Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden maakt de Inspectie gebruik van documentstudie, evaluatieverslagen en interviews. Op basis van de verzamelde informatie heeft de Inspectie gekozen voor een selectie van onderwerpen te weten voorbereiding, functioneren teams, continuïteit van de crisisorganisatie, de rol van de Rijksvertegenwoordiger, logistiek en de samenwerking tussen de eilanden en Europees Nederland.

Om de toezichtlast op de eilanden te beperken heeft de Inspectie contact gezocht met andere inspecties om waar mogelijk tot een gezamenlijke rapportage te komen. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting en het Agentschap Telecom hebben ingestemd met een gezamenlijke rapportage op de onderwerpen logistiek respectievelijk communicatie- en verbindingsmiddelen.

Conclusies

Het onderzoek leidt tot de volgende hoofdconclusie:

Alle onderdelen van het systeem hebben ieder voor zich goed gefunctioneerd, maar niet voldoende in samenhang en afgestemd. Het systeem van de rampenbestrijding heeft dus niet gefunctioneerd zoals in de Veiligheidswet BES beoogd is.

De volgende deelconclusies liggen hieraan ten grondslag:

Partijen waren voldoende voorbereid op de komst van orkanen.

De Inspectie heeft geconstateerd dat alle partijen zich op de komst van Irma hebben voorbereid en dat de plannen en procedures op de BES-eilanden grotendeels aanwezig zijn.

In Europees Nederland is een lacune geconstateerd in het Nationaal Veiligheidsprofiel. Dit blijkt uitsluitend gericht te zijn op de risico's in Europees Nederland. Orkanen en tsunami's, risico's specifiek voor het Caribisch gebied, worden niet in het profiel genoemd.

Het jaarlijks beoefenen van het ramptype orkanen tijdens de 'HUREX' heeft volgens alle geïnterviewden op de BES-eilanden wezenlijk bijgedragen in de voorbereiding op en de afhandeling van de gevolgen van Irma, Jose en Maria. Een kanttekening hierbij is dat de oefeningen zich beperkten tot eilandelijk niveau. De Rijksvertegenwoordiger en zijn staf en de nationale crisisstructuur hebben nooit geparticipeerd in deze rampenoefeningen.

De fysieke voorbereidingen op de eilanden voorafgaand aan de passage van de orkanen zijn goed verlopen. Burgers zijn geïnformeerd, alle losse rommel was opgeruimd en alle vereiste maatregelen genomen. Defensiemensen waren voor de passages aanwezig voor bijstand. De rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger op Bonaire was geactiveerd.

Het functioneren van de teams afzonderlijk voor, tijdens en na de passage van de orkanen was op orde.

Na de passage van de orkanen hebben de rampenbestrijdingsteams op Sint



Eustatius en Saba, de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger en het NCC en LOCC³, de taken uitgevoerd en gefunctioneerd zoals in hun respectievelijke plannen en procedures is opgenomen. De tot nu toe van de diverse teams ontvangen evaluaties geven geen reden om anders hierover te oordelen.

De continuïteit van de crisisorganisatie heeft onder druk gestaan maar is dankzij de grote inzet van alle betrokkenen niet in gevaar geweest.

De Inspectie constateert dat de teams circa 20 dagen aaneengesloten actief zijn geweest. Ondersteuning en vervanging van mensen op de eilanden bleek moeilijk te realiseren. Het uiterste van mensen is gevraagd, maar de continuïteit van de bestrijding tijdens deze rampen is niet in gevaar is geweest. Alle betrokkenen verdienen hiervoor een groot compliment. De Inspectie ziet hier echter tegelijkertijd een groot afbreukrisico: bij bijvoorbeeld meer slachtoffers had de continuïteit wel in gevaar kunnen komen.

Het uitvallen van het communicatie-/verbindingsnetwerk op de eilanden was helaas voorzien: de conclusies van het WODC- rapport⁴ over de mogelijke problemen met de operationele communicatie- en informatiedeling tijdens een ramp zijn bevestigd. Het uitvallen van de zendmasten op Sint Maarten verergerde de situatie nog eens. De uitval van de netwerken leidde niet alleen tot problemen op de eilanden, maar ook het contact met Europees Nederland en het buitenland verliep daardoor moeizaam.

De Rijksvertegenwoordiger is maar beperkt in positie geweest.

De Rijksvertegenwoordiger heeft niet opgeschaald naar coördinatieniveau 3, hoewel de situatie daar wel naar was. Men was onvoldoende bekend met elkaars bevoegdheden en rollen of men kon zich niet vinden in de rolverdeling. Hij en zijn team hebben wel grotendeels gefunctioneerd alsof wel was opgeschaald. Met uitzondering van het doorsluizen van de bijstandsverzoeken, is de Rijksvertegenwoordiger nauwelijks in positie geweest.

De Rijksvertegenwoordiger hield de voortgang van deze verzoeken bij en koppelde deze terug naar de eilanden. De meeste bijstandsverzoeken zijn gehonoreerd. Er was geen sprake van schaarste. Er was wel sprake van onduidelijkheid over de prioritering. De Inspectie stelt bovendien vast dat partijen ieder eigen lijsten bijhielden met gevraagde en geleverde bijstand en dat deze lijsten van elkaar verschillen. Een eenduidig centraal overzicht ontbreekt.

De Rijksvertegenwoordiger had oog voor de afstemming van de communicatieboodschappen op de eilanden. De afstemming met Europees Nederland op het gebied van communicatie heeft niet plaatsgevonden.

Logistiek is niet goed voorbereid en geregeld.

³ NCC is het Nationaal Crisis Centrum en het LOCC is het Landelijke Operationeel Coördinatiecentrum

⁴ Verkenning doelrealisatie communicatiemiddelen Caribisch Nederland, WODC, 22 juli 2017 (in opdracht van de NCTV)



De logistiek bleek door het uitvallen van de luchthaven van Sint Maarten een probleem apart. Aanvoer van goederen, maar ook van mensen, was niet meer vanzelfsprekend.

Logistiek, met uitzondering van het aanleggen van een noodvoorraad, is niet opgenomen in de planvorming. Ook is een bovineilandelijk coördinatiepunt of coördinatieteam niet opgenomen in bovineilandelijke of landelijke plannen of via een andere weg geregeld. Dit maakte het lastig om logistieke aanvragen van de eilanden te coördineren en te prioriteren. De focus van de logistieke processen die vanuit Nederland liepen was volgens geïnterviewden vooral gericht op Sint Maarten. Een ander probleem was de voorraad van bijvoorbeeld water en medicijnen op de eilanden. Deze waren na een week grotendeels uitgeput.

Het medische spoedtransport was een positieve uitzondering in de logistiek. Dit kwam doordat dit transport regulier al georganiseerd is en door de goede voorbereidingen en inspanningen van de ziekenhuizen op Sint Eustatius, Saba en zeker ook door de coördinatie door het ziekenhuis van Bonaire. Bovendien was er geen sprake van doden of zwaargewonde slachtoffers van de orkanen.

Er was sprake van beperkte samenwerking en afstemming tussen Europees Nederland en de eilanden.

De op- en afschaling op de eilanden en in Europees Nederland zijn los van elkaar gebeurd. Hier heeft geen enkele afstemming over plaats gevonden. Bij geïnterviewden was verschil van mening of de landelijke crisisorganisatie opgeschaald was. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) vroeg om gebruik te mogen maken van de inzet van de landelijke crisisstructuur en vroeg aan Defensie of deze voorlopig de coördinatie van de operatie op zich wilde nemen. Het oogde voor een aantal betrokkenen dat landelijk formeel was opgeschaald en dat dus ook de procedures en besluitvorming conform waren.

De eilanden hadden een ander verwachtingspatroon ten aanzien van de opschaling dan de nationale crisisstructuur bood. De nationale crisisstructuur borgt de bestuurlijke ondersteuning en afstemming, maar de eilanden hadden vooral behoefte aan operationele ondersteuning en afstemming. Die kon volgens de geïnterviewden Defensie geven, maar BZK (zeker in het begin) niet. Dat maakte dat de eilanden aangaven veel last gehad te hebben van de manier waarop de overgang van de ondersteuning van Defensie naar BZK heeft plaatsgevonden.

De informatie-uitwisseling en –deling verliep problematisch. Informatie werd langs verschillende lijnen gedeeld wat het lastig maakte om op één centraal punt overzicht te houden van actuele en gevalideerde informatie. Afstemming tussen de verschillende rampenbestrijdingsteams heeft onvoldoende plaats gevonden.

Aanbevelingen

In de praktijk is weliswaar bereikt dat de gevolgen van drie orkanen snel bestreden waren, maar niet dankzij het goed functioneren van het systeem. Sint Eustatius en Saba hadden, hoe cru ook, het 'geluk' dat er heel veel voor Sint Maarten geregeld moest worden en dat ze daarin mee konden liften, geluk ook dat er geen doden of zwaargewonden waren en dat de schade op en voor de eilanden weliswaar erg groot was maar voor Europees Nederlandse begrippen relatief gezien meeviel. Maar het is niet op de meest efficiënte manier gedaan. Er waren discussies over rollen, taken en



bevoegdheden, er was onduidelijkheid over prioritering, levering en over vervoer. Daarnaast is er geen waarborg dat het een volgende keer (met wellicht andere omstandigheden, andere gevolgen of andere mensen of organisaties) weer goed (af)loopt.

Op basis hiervan komt de Inspectie tot de volgende aanbevelingen aan betrokken bestuurscolleges en ministeries. Ze richt zich daarbij met name op aanbevelingen die op korte termijn gerealiseerd zouden kunnen worden.

Regel de operationele coördinatie bij (boven-)eilandelijke rampen. Voor nu zou gebruik gemaakt kunnen worden van het LOCC, die een dergelijke taak uitvoert op verzoek van Europees Nederlandse gemeenten en veiligheidsregio's. Later kan gezien worden of deze inzet voldoet of dat er voor de BES een andere oplossing moet komen.

Maak het verbindingsnetwerk minder afhankelijk van Sint Maarten.

Zorg voor adequate verbindingsmogelijkheden voor de onderlinge contacten tussen de hulpverleningsdiensten.

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.

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.

Voor de lange termijn beveelt de Inspectie aan alle betrokkenen het volgende aan:

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

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. Betrek hierbij ook het Nationaal Veiligheidsprofiel en het Nationaal handboek crisisbesluitvorming.



1

Inleiding

Aanleiding

Op 30 augustus 2017 krijgen de rampencoördinatoren van Sint Eustatius en Saba via het KNMI⁵ informatie binnen dat een orkaan van de zwaarste categorie in ontwikkeling is die zeer waarschijnlijk over of zeer dicht langs de eilanden zal gaan. Deze orkaan trekt inderdaad over het Caribisch gebied, langs Cuba naar het zuiden van de Verenigde Staten van Amerika en richt grote vernielingen aan onder andere op Sint Eustatius en Saba en is verwoestend op Sint Maarten. Uiteindelijk krijgen deze eilanden in een periode van veertien dagen te maken met drie zware orkanen Irma, Jose en Maria⁶.

Doel en hoofdvraag

Op Sint Eustatius en Saba is weinig ervaring met dergelijk grote incidenten. Het systeem van de rampenbestrijding, zoals dat in 2010 bij de vorming van de BES-eilanden⁷ tot bijzondere gemeenten in de VwBES is vastgelegd, heeft tot dan toe nooit tijdens een groot incident gefunctioneerd. Daarnaast heeft de Inspectie van zowel de Rijksvertegenwoordiger als van de gezaghebber van Saba het verzoek gekregen om het systeem van de rampenbestrijding op de BES-eilanden te evalueren. Dit is voor de Inspectie aanleiding om een onderzoek in te stellen naar het functioneren van dit systeem.

De hoofdvraag van dit onderzoek is :

Hoe heeft het systeem van rampenbestrijding op de BES eilanden voor, tijdens en na de orkanen Irma, Jose en Maria gefunctioneerd?

Afbakening

Het systeem van de rampenbestrijding bestaat uit de rampbestrijdingsorganisatie op de eilanden (commando plaats incident en eilandelijk beleidsteam) en de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger in Caribisch Nederland en houdt zich bezig met de bestrijding van (boven)eilandelijke rampen en crises.

⁵ Het KNMI, het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, verzorgt met ingang van 1 januari 2016 de meteorologische en seismische berichtgeving voor de BES-eilanden.

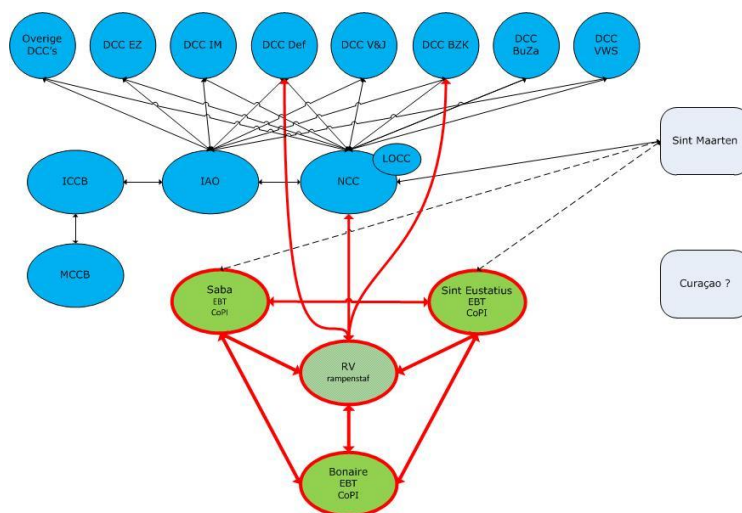
⁶ De Wereld Meteorologische Organisatie stelt jaarlijkse een lijst van 21 namen (zonder de letters Q, U, X, Y en Z) in alfabetische volgorde op. Tropische stormen krijgen een naam zodra windkracht 8 wordt bereikt.

⁷ De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden ook wel aangeduid als de BES-eilanden



In Europees Nederland bestaat het systeem uit het Nationaal Crisiscentrum (NCC), de departementale coördinatiecentra van de ministeries, de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Zij houden zich bezig met de bestuurlijke coördinatie en besluitvorming over het geheel van maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende aanpak van rampen en crises die een grote uitwerking op de maatschappij kunnen hebben.

Dit gehele systeem beziën in een onderzoek zou leiden tot een zeer omvangrijk en tijdrovend onderzoek. Het onderzoek beperkt zich dan ook tot de eilanden, de Rijksvertegenwoordiger en de lijnen die van deze partijen rechtstreeks lopen naar elkaar en naar Europees Nederland. Dit sluit ook aan bij het verzoek van de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber van Saba. In onderstaand figuur is dit aangegeven door de rode lijnen. Medewerkers van de DCC's⁸ zijn niet geïnterviewd.



Afbeelding 1. Systeem van de rampenbestrijding dat wordt onderzocht

De periode na de orkanen zal niet in volle omvang onderdeel worden van het onderzoek, omdat het herstel nog vele maanden zal gaan duren. Om die reden wordt alleen de periode van de acute fase (de rampenbestrijdingsorganisaties zijn opgeschaald) voor, tijdens en na de orkanen in dit onderzoek meegenomen.

Het onderzoek beperkt zich tot de BES-eilanden, omdat de Inspectie geen bevoegdheden heeft op Sint Maarten.

Bij het opstellen van de rapportage is het volgende in overweging genomen:

- Het uitgangspunt is het functioneren van het systeem van rampenbestrijding op de BES eilanden voor, tijdens en na de orkanen Irma, Jose en Maria.
- De rapportage dient, tenminste in concept, klaar te zijn voor het begin van het nieuwe orkaanseizoen in Caribisch Nederland (1 juni 2018).
- Uit de interviews is duidelijk geworden dat de openbaar lichamen Saba en Sint Eustatius en het bureau van de Rijksvertegenwoordiger zelfstandig evaluaties

⁸ DCC = departementaal coördinatiecentrum



naar het functioneren van hun rampenbestrijdingsorganisaties uitvoeren en dat men bereid is te leren van de dingen die minder goed zijn gegaan.

- de Inspectie JenV krijgt de beschikking over deze evaluatieverslagen.
- De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) laat de ambtelijke nationale crisisbeheersingsstructuur evalueren.
- De onderwerpen die de Inspectie behandelt zijn vooral eiland overstijgend.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag en de afbakening leiden tot de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe hebben de rampenbestrijdingsorganisaties zich voorbereid? (Deze vraag is grotendeels beantwoord in het onderzoek 'Nulmetingen organisatie rampenbestrijding'⁹ van 2014 en de interviews in 2017 over de opvolging van de aanbevelingen in deze rapporten)
- Hoe hebben de rampenbestrijdingsorganisaties opgetreden voor, tijdens en na de orkanen?
- Wat zijn de leer- en verbeterpunten?

Aanpak van het onderzoek en te hanteren methoden en technieken

Om deze vragen te kunnen beantwoorden maakt de Inspectie gebruik van documentstudie, evaluatieverslagen en interviews.

Tijdens de interviews gehouden in verband met het onderzoek naar de afhandeling van de hiervoor genoemde de orkanen is erg veel informatie verzameld. De informatie is omvangrijk en gedetailleerd.

Om de toezichtlast op de eilanden te beperken heeft de Inspectie contact gezocht met andere inspecties om tot een gezamenlijke rapportage te komen. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting en het Agentschap Telecom hebben ingestemd met een gezamenlijke rapportage op de onderwerpen logistiek respectievelijk communicatie- en verbindingsmiddelen.

⁹ In 2014 heeft de Inspectie een onderzoek gedaan naar de voorbereidingen op de rampenbestrijding en crisisbeheersing op de BES-eilanden. Hierover is per eiland gerapporteerd.



2

De gebeurtenissen in de tijd

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie de passage van de orkanen.

Orkanen algemeen

Orkanen¹⁰ lijken voor Nederland in eerste instantie een ver van mijn bed onderwerp. Maar niets is minder waar. Onze drie bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba (en ook de drie landen binnen het Koninkrijk, Aruba, Curaçao en Sint Maarten) liggen in het Caribisch gebied, een vulkanisch gebied met een zeer reëel risico op orkanen, maar ook op aardbevingen en tsunami's.

Behalve hoge windsnelheden en de mogelijkheid van vloedgolven vormt hevige regenval bij een orkaan een grote bedreiging, zeker voor gebieden met steile hellingen zoals op de vulkanische eilanden Sint Eustatius en Saba. Aardverschuivingen en modderstromen vormen dan een groot gevaar.

Om de kracht van een orkaan uit te drukken gebruikt men de schaal van Saffir en Simpson. Deze classificatie deelt de orkanen in vijf orkaanklassen in en kent daarnaast een tropische storm en een tropische depressie.

Tabel a. Indeling volgens de schaal van Saffir en Simpson

	benaming	windsnelheden	schade
TD	Tropische depressie	< 62 km/u	nihil
TS	Tropische storm	63 – 118 km/u	nihil
S-1	Orkaan	119 – 154 km/u	licht
S-2	Orkaan	155 – 178 km/u	matig
S-3	Orkaan	179 – 210 km/u	groot
S-4	Orkaan	211 – 250 km/u	extreem
S-5	Orkaan	> 250 km/u	catastrofaal

¹⁰ Om een orkaan te laten ontstaan is er een zeewatertemperatuur nodig van minimaal 26 graden Celsius en warme lucht boven het zeewater. Daarom is het ontstaan van een orkaan gebonden aan een locatie en een seizoen. Het seizoen van de orkanen in het Caribische gebied loopt van 1 juni tot en met 30 november.



Orkaan Irma

Het KNMI¹¹ en het National Hurricane Centre signaleren eind augustus 2017 al een weersysteem met orkaanpotentie dat richting de Bovenwindse eilanden trekt. De volgende dagen ontwikkelt zich een steeds zwaarder wordende orkaan, die de naam Irma krijgt.

In de middag van 31 augustus besluit de gezaghebber van Saba op grond van de beschikbare informatie op te schalen naar coördinatieniveau 2¹². Ook op Sint Eustatius en bij de Rijksvertegenwoordiger op Bonaire vinden voorbereidende overleggen plaats.

In de daarop volgende dagen bereiden Sint Eustatius en Saba zich fysiek voor op het passeren van Irma. Dialysepatiënten worden naar Sint Maarten vervoerd, shelters op de eilanden ingericht, rommel opgeruimd, burgers geïnformeerd, een avondklok ingesteld en mensen en materieel op strategische plaatsen gepositioneerd.

Twaalf uur voor de passage van Irma wordt ook op Sint Eustatius opgeschaald naar coördinatieniveau 2.

Hoewel er sprake is van een dreiging van een ramp die twee eilanden van de BES kan raken (Sint Maarten behoort niet tot de BES) wordt niet opgeschaald naar coördinatieniveau 3.

In de nacht van dinsdag 5 op woensdag 6 september 2017 passeert orkaan Irma (inmiddels een orkaan categorie 5) circa 50 km ten noorden van Sint Eustatius en Saba. Het oog van de orkaan ligt dan boven Sint Maarten en dit eiland wordt vol door de orkaan op haar toppunt van kracht getroffen. Met name daar is de schade enorm en zijn er vier doden te betreuren. Op Saba en Sint Eustatius is er ook veel schade en raken als gevolg van de orkanen op Saba drie en op Sint Eustatius vier personen lichtgewond.

Ook op de eilanden in de omgeving (onder andere Barbuda en Anguilla) veroorzaakt Irma grote schade. Alleen Saint Kitts blijkt beperkt bereikbaar te zijn. De orkaan trekt verder langs de noordkusten van Puerto Rico, Hispaniola en Cuba om vervolgens zijn weg te vervolgen langs de westkust van Florida waar ook grote schade wordt aangericht.

Het dodental veroorzaakt door de orkaan loopt in het Caribisch gebied op tot 134 en de schade alleen al in Florida bedraagt tussen de twintig en veertig miljard dollar.

¹¹ Het KNMI verzorgt de meteorologische en seismische monitoring en berichtgeving voor Caribisch Nederland. Zij houdt exact bij waar en wanneer dreiging ontstaat. En geeft wanneer nodig waarschuwingen uit aan de eilanden.

¹² De opschalingsniveau 's op de eilanden heten coördinatieniveau. Coördinatieniveau 2 is vergelijkbaar met GRIP 3 in Europees Nederland.



Afbeelding 2. Route van orkaan Irma.

Dat Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten zwaar zijn getroffen is op basis van eerste schadebeelden al snel bekend. Hoe zwaar precies is echter niet duidelijk, aangezien de communicatie met de twee eilanden en Sint Maarten op dat moment vrijwel onmogelijk is. Vanwege het gebrek aan informatie besluit de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) bijeen te roepen. Even daarna roept de minister-president ook de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) bij elkaar.

Meteen na de orkaan ligt vrijwel alle communicatie in de regio plat. Internet met Saba en Sint Eustatius is vrij snel hersteld, lokaal bleef het zelfs werken, maar mobiele telefonie duurt langer. Op Sint Maarten is namelijk de hele infrastructuur zwaar beschadigd inclusief de zendmasten die het telefoonverkeer met Sint Eustatius en Saba regelen. Het vliegveld en de haven op Sint Maarten zijn niet meer toegankelijk. Hierdoor vallen de aan- en afvoerroutes van mensen, water, voedsel en materiaal voor Sint Eustatius en Saba die normaliter bijna altijd via Sint Maarten lopen, weg en zijn de eilanden daardoor letterlijk afgesneden van de wereld.

Direct na het passeren van de orkaan wordt niet opgeschaald naar coördinatie-niveau 3. Op Saba en Sint Eustatius wordt gestart met schade-assessment en het opruimen van de rommel. Al snel wordt echter duidelijk dat een volgende orkaan zich ontwikkelt en zich richting de bovenwinden beweegt. Dit legt een grote druk op de eilanden om de losliggende rommel snel op te ruimen.

Orkaan Jose

In de nacht van zaterdag 9 op zondag 10 september 2017 passeert orkaan Jose (een categorie 4 orkaan) circa 125 km ten noorden van Sint Eustatius en Saba. Deze richt op deze eilanden relatief weinig nieuwe schade aan. De opruimwerkzaamheden worden hervat en er wordt een aanvang gemaakt met de herstelwerkzaamheden.

Enkele dagen daarna op woensdag 13 september besluit de gezaghebber van Saba de rampenorganisatie af te schalen, Sint Eustatius daarentegen schaalte niet af.



Op donderdag 14 september besluit de ICCb dat de omslag wordt gemaakt van crisis- naar projectorganisatie. Het bijhouden van een informatiebeeld gaat daarmee over naar de projectorganisatie van BZK.

Orkaan Maria

Inmiddels ontstaat wederom een nieuwe orkaan die richting de bovenwindse eilanden trekt. Deze orkaan krijgt de naam Maria. Onmiddellijk starten de eilanden opnieuw met de voorbereidingen voor de passage van een orkaan.

Op zaterdag 16 september schaalde de gezaghebber van Saba de rampenorganisatie wederom op naar coördinatie-niveau 2. Niet veel later blijkt ook Maria uit te groeien tot een categorie 5 orkaan. In Nederland wordt geen aanleiding gezien om op te schalen.

Maria passeert vervolgens van maandag 18 tot en met woensdag 20 september ten zuiden van Saba en Sint Eustatius op een afstand van circa 100 km. De passage van deze orkaan duurt veel langer dan Irma en brengt veel regen. Ze richt op Saba behoorlijke schade aan, zo raakt de haven van Saba zwaar beschadigd. Op Sint Eustatius is er beperkt schade. Gelukkig vallen er wederom op beide eilanden geen slachtoffers.

Orkaan Maria trekt verder door het Caribisch gebied en heeft daar aan zeker zeventien mensen het leven gekost. De storm trok 's woensdags over Puerto Rico, waar zo'n 3,4 miljoen mensen zonder stroom kwamen te zitten, en ging vervolgens op weg naar de Dominicaanse Republiek.

Op het zwaar getroffen Dominica, waar Maria 's maandags zeer grote schade aanrichtte, zijn volgens de plaatselijke autoriteiten zeker vijftien doden gevallen. Op verzoek van de regering van Dominica gaat de Nederlandse Defensie noodhulp verlenen. Het patrouilleschip Zr. Ms. Zeeland dat eerder intensief deelnam aan de hulpoperatie op Sint Maarten wordt ingezet op Dominica.



Afbeelding 3. Route van de orkaan Maria



Op 21 september schaalde de gezaghebber van Saba de rampenorganisatie weer af. Op Sint Eustatius wordt op 21 september afgeschaald naar coördinatie niveau 1 en op 22 september naar coördinatie niveau 0.

Tabel b. Tabel op- en afschaling

	St. Eustatius	Saba	Rijkvertegenwoordiger	Nationaal
31 augustus		Niveau 2		
1 september		Niveau 2		
2 september		Niveau 2		
3 september		Niveau 2		
4 september		Niveau 2		
5 september	Niveau 2	Niveau 2		
6 september	Niveau 2	Niveau 2		
7 september	Niveau 2	Niveau 2		ICCb, MCCb
8 september	Niveau 2	Niveau 2		ICCb, MCCb
9 september	Niveau 2	Niveau 2		ICCb, MCCb
10 september	Niveau 2	Niveau 2		ICCb, MCCb
11 september	Niveau 2	Niveau 2		ICCb, MCCb
12 september	Niveau 2	Niveau 2		ICCb, MCCb
13 september	Niveau 2	Niveau 2		ICCb, MCCb
14 september	Niveau 2			ICCb
15 september	Niveau 2			
16 september	Niveau 2	Niveau 2		
17 september	Niveau 2	Niveau 2		
18 september	Niveau 2	Niveau 2		
19 september	Niveau 2	Niveau 2		
20 september	Niveau 2	Niveau 2		
21 september	Niveau 1	Niveau 2		

In een periode van veertien dagen hebben Saba en Sint Eustatius te maken gehad met (de gevolgen van) drie orkanen, twee van categorie 5 (Irma en Maria) en een van categorie 4 (Jose) en met hen het gehele Caribisch gebied en grote delen van de zuidkust van de Verenigde Staten.



3

Vorbereiding op rampen en crises

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie kort de structuur van de rampenbestrijdingsorganisatie. Vervolgens wordt beschreven wat er op het gebied van planvorming is gedaan en hoe er geoefend is en wat er aan oefeningen heeft plaats gevonden. Ten slotte wordt beschreven welke feitelijke voorbereidingen voor de passage van de orkanen door de verschillende instanties zijn getroffen.

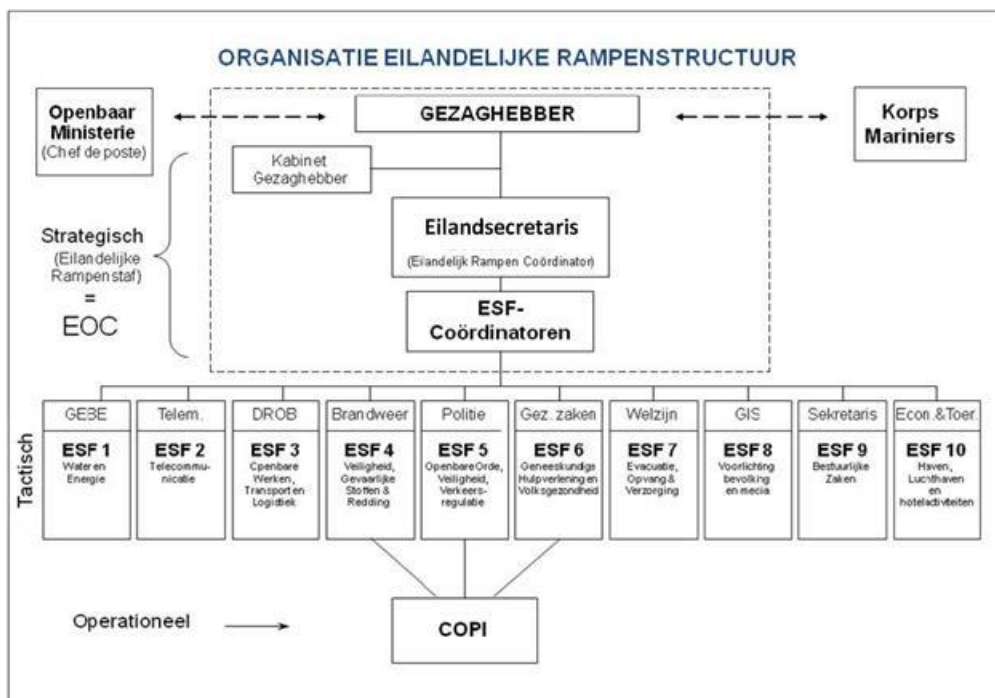
De Inspectie heeft in 2014 een onderzoek ingesteld naar de toenmalig actuele situatie ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing op de BES-eilanden. In 2015 heeft de Inspectie als uitvloeisel van dit onderzoek drie rapporten gepubliceerd, een voor ieder eiland. Voor zover van toepassing worden de aanbevelingen uit deze rapporten betrokken in dit hoofdstuk.

Structuur rampenbestrijdingsorganisatie eilanden

De BES-eilanden hebben een structuur van de rampenbestrijdingsorganisatie, die enigszins afwijkt van de structuur zoals wij die in Europees Nederland kennen. Omdat de eilanden klein zijn en een beperkt aantal hulpverleners hebben, is in de structuur sprake van een Commando Plaats Incident (CoPI) en een eilandelijk beleidsteam (EBT). Men kent geen operationeel team. Daarnaast zijn de actiecentra ingericht naar het Amerikaanse model, de zo geheten Emergency Support Functions, kortweg ESF-groepen geheten. In onderstaande afbeelding staat het schema van Sint Eustatius als voorbeeld weergegeven. Op Bonaire en Saba wordt op onderdelen hiervan afgeweken.

De bovengenoemde structuur staat beschreven in de rampen- en crisisplannen van de eilanden.

In de rampen- en crisisplannen staat ook de opschaling beschreven. Men kent op de eilanden drie opschalingsniveau's die men coördinatie-niveau's noemt. Bij coördinatie-niveau 1 is er een CoPI operationeel en is er sprake van een lokaal incident (vergelijkbaar met GRIP 1). Bij coördinatie-niveau 2 treedt het EBT al of niet met een CoPI op en is sprake van een incident met een meer dan lokale impact (vergelijkbaar met GRIP 3). Bij coördinatie-niveau 3 ten slotte is sprake van een bovineilandelijke ramp of crisis en worden naast de teams op de betrokken eilanden de Rijksvertegenwoordiger en zijn rampenstaf in stelling gebracht.



Afbeelding 4. Organisatie eilandelijke rampenstructuur Sint Eustatius

Structuur rampenbestrijdingsorganisatie nationaal

De nationale structuur is geregeld in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2016 dat per 13 september 2016 in werking is getreden. Dit instellingsbesluit is opgenomen in de brochure 'Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming'.

Het besluit legt de organisatie en werkwijze vast van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), alsmede de ambtelijke advisering (door de ICCb) en ondersteuning van de Commissie. De Commissie besluit over het geheel van maatregelen en voorzieningen met het oog op een samenhangende aanpak in situaties waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of in andere situaties die een grote uitwerking op de maatschappij (kunnen) hebben.

Het tweede deel van de brochure bevat de integrale tekst van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC) dat tegelijk met het instellingsbesluit door de ministerraad is vastgesteld. Het NHC is een nadere uitwerking van dit besluit en beschrijft de actoren binnen de nationale crisisstructuur en legt op hoofdlijnen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en kerntaken vast van de belangrijkste actoren. In dit rapport beperkt de Inspectie zich tot drie actoren binnen de nationale crisisstructuur en dan specifiek de (ondersteunende) rollen van het Nationaal Crisiscentrum (NCC), het Nationaal Kernteam Communicatie (NKC) en het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) in de directe relatie tot de Rijksvertegenwoordiger en de eilanden. De gehele nationale crisisstructuur wordt in opdracht van de NCTV geëvalueerd.

Het NCC, ondergebracht bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), vervult de functie van interdepartementaal coördinatiecentrum en knooppunt van en voor de informatievoorziening op nationaal niveau. Zodra een van de onderdelen van de nationale crisisstructuur is geactiveerd, fungeert het NCC als het centrale



aanspreekpunt (één algemeen loket) binnen de Rijksoverheid voor alle publieke en private partners.

De taken¹³ van het NCC zijn onder andere:

- ondersteunen van de nationale crisisstructuur en de daarbij betrokken partijen;
- informatievoorziening.

Het LOCC is een door de Openbare Orde en Veiligheidskolommen (politie, brandweer, GHOR¹⁴, Defensie en gemeenten) bemenste organisatie die 24/7 bereikbaar is. Het LOCC zorgt voor een geïntegreerde benadering van de operationele aspecten van crisisbeheersing op nationaal niveau en voert haar taken uit onder gezag van de NCTV.

De taken¹⁵ van het LOCC zijn onder andere:

- het coördineren van nationale en (op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) internationale bijstandsverzoeken op het terrein van openbare orde en veiligheid;
- het ophalen bij de OOV-kolommen en voorzien van het NCC van informatie over operationele aspecten en handelingsperspectieven die relevant zijn voor het nationaal beeld;
- het adviseren van de betrokken partners over operationele vraagstukken;
- het toetsen van de operationele handelingsperspectieven op uitvoerbaarheid;
- het aanreiken van mogelijke bestuurlijke dilemma's en operationele handelingsperspectieven (adviezen) aan de nationale crisisstructuur.

3.1 Planvorming

Planvorming eilanden

De organisatorische voorbereiding op rampen en grote ongevallen op elk van de BES-eilanden wordt weergegeven in het rampen- en crisisplan. De rampen- en crisisplannen van Saba en Bonaire zijn in respectievelijk januari en augustus 2017 geactualiseerd. Het rampen- en crisisplan van Sint Eustatius dateert van 2013.

Voor ieder eiland is tevens een risicoprofiel opgesteld waarin is opgenomen welke typen rampen en crises op dat eiland kunnen voorkomen. Natuurgeweld, waar orkanen toe behoren, komt in alle risicoprofielen voor en is aangemerkt als potentieel risico voor alle drie de eilanden.

Alle eilanden hebben een (multidisciplinair) rampenbestrijdingsplan orkanen (uit 2009). In 2016 is daarnaast, in samenwerking met Europees Nederland, een ABC (Ambtelijk Bestuurlijke Checklist)-kaart orkanen opgesteld. Dit is een generiek plan waarin de belangrijkste informatie en aandachtspunten ten behoeve van het CoPI, het EBT en de ESF-groepen zijn opgenomen. Deze ABC-kaart is per eiland nog niet voor de lokale situatie op dat eiland aangepast.

¹³ Voor een uitgebreide beschrijving van de taken van het NCC wordt verwezen naar pagina 24 van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

¹⁴ GHOR = Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio

¹⁵ Voor een uitgebreide beschrijving van de taken van het LOCC wordt verwezen naar pagina 24 van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.



Voor de ESF-groepen op Saba en Sint Eustatius blijken nog niet alle plannen uitgewerkt te zijn. In 2014 heeft de Inspectie reeds geconstateerd dat de deelplannen (ESF-plannen) nog niet allemaal waren uitgewerkt. Inmiddels heeft Bonaire wel alle ESF-plannen gereed.

De eilanden hebben nadrukkelijk Defensie betrokken in hun plannen voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing, omdat zij in het gebied (namelijk op Sint Maarten) aanwezig zijn en men de handen en kennis goed kan gebruiken als aanvulling op de eigen beperkte capaciteit. Zo heeft men met Defensie afgesproken dat in het geval van een dreigende orkaan eenheden van defensie preventief naar de eilanden toekomen. Indien na het passeren van de orkaan operationeel optreden noodzakelijk is, is een verkenningsteam met hun verbindingsmiddelen al op het eiland aanwezig.

Ook monodisciplinair heeft men zich planmatig voorbereid. De openbaar lichamen hebben opvanglocaties, zogenoemde 'shelters' (orkaan bestendige gebouwen) aangewezen. De ziekenhuizen hebben protocollen, waarin zij zowel de voorbereiding op de orkanen als het optreden tijdens de orkanen hebben opgenomen. Het Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCN) heeft checklijsten voor de voorbereiding op een orkaanseizoen en een ondersteuningsplan en een bijstandsplan voor de bovenwindse eilanden. Het Politiekorps Caribisch Nederland (KPCN) kent zogenoemde 'hurricanekits'.

Op het gebied van risicocommunicatie zijn voor de burgers ook voorbereidingen getroffen. Saba¹⁶ heeft bijvoorbeeld een brochure opgesteld waarin de burgers wordt uitgelegd hoe zij zich op een orkaan kunnen voorbereiden en hoe de informatievoorziening verloopt. Ook worden voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Saba en Bonaire hebben daarnaast een 'disasterprep app' in gebruik, waar zowel burgers als hulpverleners (in een besloten deel) informatie kunnen krijgen en delen. De app bevat onder andere informatie hoe zich voor te bereiden op een orkaan.

Het valt de Inspectie op dat in geen enkel mono- of multidisciplinair (deel)plan aandacht is voor logistiek, in het bijzonder voor het vervoeren van personen (waaronder patiënten) en goederen. Dit is te meer opvallend omdat zowel Saba als Sint Eustatius volledig afhankelijk zijn van vervoer over water en/of via de lucht. Het vervoer via de lucht verloopt vrijwel uitsluitend via het vliegveld van Sint Maarten.

Planvorming bovineilandelijk

Voor rampen met een uitstraling over meer dan een eiland is er het 'Coördinatieplan bovineilandelijke rampen en crisisbeheersing Bonaire, Sint Eustatius en Saba'. In dit plan, dat is op- en vastgesteld door de Rijksvertegenwoordiger conform artikel 47 van de VwBES, is beschreven hoe de bovineilandelijke organisatie voor de Rijksvertegenwoordiger en zijn rampenstaf eruit ziet, welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden de staven en sleutelfunctionarissen bij bovineilandelijke crises of rampen hebben, hoe de samenwerking en de bijstand van crisispartners geregeld is en hoe de crisiscommunicatie bij bovineilandelijke crises georganiseerd is.

¹⁶ Bonaire heeft eveneens een brochure opgesteld.



In het coördinatieplan staat beschreven dat de taken van de Rijksvertegenwoordiger bij een boveilandelijke ramp of crisis voornamelijk liggen op het gebied van de bijstandsaanvragen en het coördineren van de communicatie. In praktische zin zijn dit geen 'echte' bevoegdheden, omdat de Rijksvertegenwoordiger het gezag, de sturing op de rampenbestrijding of de uitvoering niet over neemt. Hij wordt nergens de 'baas' van. Het Coördinatieplan is in 2017 geactualiseerd.

Planvorming op nationaal niveau

Op nationaal niveau kennen we het Nationaal Veiligheidsprofiel (hierna: NVP) en het NHC.

Het NVP is een overzicht van potentiële rampen en dreigingen die onze samenleving kunnen ontwrichten. Het document is geheel gericht op Europees Nederland, in het document is dus geen enkele verwijzing te vinden naar de bijzondere gemeenten of landen in het Caribisch gebied. Ook een aantal ramptypen die daar kunnen voorkomen worden niet genoemd. Een van de hoofdstukken van het NVP gaat over natuurrampen maar orkanen, tsunami's en vulkaanuitbarstingen worden in het hoofdstuk niet genoemd.

Ook is er in het document geen aandacht voor de impact die rampen kunnen hebben op relatief kleine gemeenschappen zoals die van de bijzondere Nederlandse gemeenten. Waar op nationaal niveau bijvoorbeeld de impact van minder dan tien doden wordt gekwalificeerd als 'beperkt', zal dat voor de kleine gemeenschappen in de bijzondere gemeenten te classificeren zijn als 'aanzienlijk' of zelfs 'ernstig'.

Er bestaat geen afzonderlijk op de BES toegesneden veiligheidsprofiel.

In het NHC is geen aandacht voor de lokale situatie in het Caribisch gebied. De bijzondere juridisch status van de eilanden kan echter wel degelijk invloed hebben op de nationale crisisstructuur en mogelijk zelfs op de reden om wel of niet op te schalen.

In de toelichting op het instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing wordt gesteld dat de commissie bijeengeroepen kan worden als de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, dus als de vitale belangen van de Nederlandse Staat of samenleving zodanig bedreigd worden dat er sprake is van een (potentiele) maatschappelijke ontwrichting. Daarbij kan het gaan om natuurgeweld. Volgens de toelichting moet men dan denken een lokaal of regionaal incident of ongeval met een groot aantal slachtoffers. De term 'groot aantal slachtoffers' wordt niet nader gedefinieerd. Uit de toelichting kan opgemaakt worden dat het MCCb kan worden bijeengeroepen voor incidenten in het Caribisch gebied.

Op basis van bovenstaande tekst en de interviews constateert de Inspectie het volgende:

Benodigde plannen en procedures ter voorbereiding op orkanen op de BES-eilanden zijn grotendeels aanwezig.

Het Nationaal Veiligheidsprofiel is gericht op risico's in Europees Nederland. Het Nationaal Veiligheidsprofiel sluit derhalve niet aan op de situatie in Caribisch Nederland.



Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming beschrijft de crisisstructuur in het geval van een ramp of crisis de Nederlandse Staat of samenleving bedreigt. Deze sluit niet goed aan op de lokale situatie in Caribisch Nederland.

3.2 Oefenen

Oefenen op de eilanden

Zowel Saba als Sint Eustatius oefenen jaarlijks als voorbereiding op het orkaanseizoen. Deze oefeningen vinden plaats onder de naam 'HUREX'¹⁷ en worden door Defensie samen met de eilanden georganiseerd. Ze zijn gericht op de samenwerking tussen de reguliere hulpverleningsdiensten en Defensie.

Op Saba neemt tijdens de 'HUREX' de gehele rampenbestrijdingsorganisatie deel. Op Sint Eustatius wordt dan vooral operationeel geoefend, Defensie samen met de hulpverleningsdiensten en bevolkingszorg. Deze oefeningen komen qua opschaling nooit hoger dan coördinatie-niveau 2 en worden door interne en externe waarnemers geobserveerd. Van de 'HUREX' wordt door Saba jaarlijks een evaluatierapport opgesteld. Van Sint Eustatius is tot op heden nog nooit een evaluatieverslag ontvangen.

Op Saba is in oktober 2016 tijdens de 'HUREX' voor het eerst geoefend met 'damage assessment'¹⁸. Teams samengesteld uit medewerkers van Defensie en de hulpverleningsdiensten maakten een inventarisatie van de schade.

Alle geïnterviewden zijn van mening dat de 'HUREX' zeer zinvol zijn geweest en hebben bijgedragen aan de voorbereiding op de komst van de orkanen en de incidentbestrijding tijdens en na het passeren van de orkanen.

Sinds 2012 werken Saba, St. Eustatius en Bonaire nauw samen met Rijkswaterstaat (RWS) om de rampenbestrijding op zee te organiseren en te faciliteren. In dat kader organiseert RWS jaarlijks een workshop op Sint Maarten en een oefening op elk eiland voor het EBT. De workshop richt zich op de sleutelfunctionarissen van de eilanden, van gezaghebber tot havenmeester, en regionale stakeholders en heeft als doel kennis en ervaring op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing bij maritieme incidenten met elkaar te delen en te borgen en de rampenbestrijding op zee voor Caribisch Nederland verder te professionaliseren.

De afgelopen jaren oefenden de EBT's en RWS Zee en Delta in Nederland jaarlijks gezamenlijk en tegelijkertijd. De laatste twee jaar is het eilandelijk CoPI team daar aan toegevoegd. De oefeningen hebben zowel op de eilanden als in Nederland geleid tot een betere samenwerking en afstemming. De komende jaren ligt de nadruk op het trainen van de EBT's en de CoPI's. Het gezamenlijk oefenen van een maritiem scenario bepalen de eilanden en Rijkswaterstaat in onderling overleg.

Oefenen op bovineilandelijk niveau

De Rijksvertegenwoordiger en zijn rampenstaf hebben nog nooit de bestrijding van een ramp geoefend. Ook heeft hij noch een van zijn teamleden deelgenomen aan de 'HUREX'. Wel zijn vertegenwoordigers van zijn rampenstaf aanwezig geweest als

¹⁷ HUREX = hurricane exercise.

¹⁸ Damage assessment = Voorlopige maar vrij nauwkeurige evaluatie ter plekke van schade of verlies veroorzaakt door een ongeval of natuurramp voorafgaand aan het indienen van een formele claim.



waarnemer bij een van de oefeningen. Er is ook nooit een oefening (ook niet met een ander ramptype) georganiseerd op coördinatieniveau 3. Men heeft dus niet in een oefensetting de processen en procedures toegepast. Het uitvoeren van de taken van de rampenstaf was dan ook nieuw voor alle betrokkenen. Zowel de Rijksvertegenwoordiger als zijn rampenstaf hebben dat tijdens de afhandeling van de gevolgen van de orkanen als een gemis ervaren.

Oefenen op nationaal niveau

Op nationaal niveau vindt jaarlijks ten minste een oefening plaats. Soms alleen op teamniveau en soms tot het niveau van de ICCb en een enkele keer het gehele nationale niveau gezamenlijk. De eilanden in het Caribisch gebied zijn nog nooit onderdeel geweest van een nationale oefening.

Het NCC en het LOCC zijn nog niet bij rampenoefeningen in het Caribisch deel van Nederland betrokken geweest. Ook bij de 'HUREX' spelen beide partijen (nog) geen rol. Het departementaal coördinatie centrum (DCC) van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) heeft in 2015 en 2016 een afvaardiging gestuurd naar de 'HUREX' op Saba. In 2015 zijn er twee trainingen door I&W verzorgd en in beide jaren is opgetreden als waarnemer en heeft men de verslaglegging van de oefening gedaan.

Het NCC heeft in 2017 deelgenomen aan de tsunami-waarschuwingsoefening voor Caribisch Nederland die door het DCC van I&W werd georganiseerd.

Op basis van bovenstaande tekst en de interviews constateert de Inspectie het volgende:

Op de BES-eilanden vinden jaarlijks rampenoefeningen plaats.

Het regelmatig beoefenen van het ramptype orkanen tijdens de 'HUREX' heeft volgens alle geïnterviewden op de BES-eilanden wezenlijk bijgedragen in de voorbereiding op en de afhandeling van de gevolgen van Irma, Jose en Maria.

De Rijksvertegenwoordiger en zijn staf en de nationale crisisstructuur participeren niet in de rampenoefeningen van en voor de BES-eilanden.

3.3 Feitelijke voorbereidingen op Irma

Vorbereiding op de eilanden

In fysieke zin hebben de eilanden (vooral Saba) zich de afgelopen jaren op orkanen voorbereid door orkaanbestendig te bouwen. Dat betekent dat veel gebouwen uit beton zijn opgetrokken en vaak ook (deels) een betonnen dak hebben. Daarnaast heeft het Openbaar Lichaam Saba ervoor gezorgd dat bijna alle elektriciteits- en telefoonlijnen ondergronds zijn gebracht.

Nadat bekend werd dat een orkaan zich ontwikkelde en zich richting de bovenwindse eilanden bewoog, zijn op deze eilanden de diverse plannen, protocollen en checklijsten gebruikt om zich voor te bereiden op wat komen ging.



In de dagen voorafgaande aan de passage van Irma zijn vele taken opgepakt.

De CoPI's, de EBT's en de ESF-groepen kwamen voor vooroverleg bij elkaar. Communicatiemiddelen werden getest en de shelters werden open gesteld. Gebouwen werden dicht gemaakt en losliggende spullen en afval werd zoveel mogelijk opgeruimd. De bevolking werd gestimuleerd hun eigen terrein vrij te maken van losliggende materialen. Defensie is via de Rijksvertegenwoordiger om bijstand gevraagd en deze bijstand was een aantal dagen voor passage van Irma al op de eilanden aanwezig.

Saba heeft de communicatieboodschap naar de bevolking over de komst van de orkaan en de benodigde voorbereidingen daarop afgestemd met Sint Eustatius en Sint Maarten. Op Saba werd de bevolking geïnformeerd via Facebook en App (disasterpreparations) en op Sint Eustatius werd dit via de 'Government Information Service' gedaan.

Ook monodisciplinair bereidde men zich voor. De ziekenhuizen volgden hun protocollen en bereidden zich zo voor. Ook werden de dialysepatiënten preventief naar Sint Maarten gestuurd. Personeel van het BKCEN en het KPCN werd vlak voor de passage van de orkaan op strategische plaatsen onder gebracht en op Saba werden bulldozers over het eiland verspreid. Op Bonaire startte het BKCEN haar voorbereidingen door een ondersteunings- en aflossingsteam samen te stellen.

Vlak voor het passeren van Irma werd op de eilanden een avondklok ingesteld.

Op Bonaire heeft het ziekenhuis zich ook, hoewel het eiland niet in het effectgebied ligt, voorbereid op Irma door een plan van aanpak te maken voor het vervoeren en ontvangen van dialysepatiënten vanuit Sint Maarten. Voorafgaande aan een orkaan worden de dialysepatiënten van Saba en Sint Eustatius preventief naar Sint Maarten gebracht om verzekerd te zijn van behandeling als het vliegverkeer niet meer mogelijk zou zijn. Op Bonaire ging men in de voorbereiding nog een stuk verder, men ging er namelijk van uit dat behandeling van een deel van de patiënten in het ziekenhuis van Sint Maarten ook niet meer mogelijk zou zijn.

Over het algemeen geven de geïnterviewden aan dat de plannen en protocollen goed hebben gewerkt en dat men mede daardoor goed voorbereid was op de komst van de orkaan.

Sommige ESF-groepen misten checklijsten om te controleren of alles wat ze moesten doen ook gedaan was. Nu werd nog wel een beroep gedaan op het improvisatievermogen van de ESF-teamleden.

Verbetering kan nog gevonden worden in het uitwerken van logistieke processen en in het opstellen van checklijsten voor de verschillende ESF-groepen, maar de meeste ESF-groepen hebben dit laatste al in hun eigen evaluatie, die ze na afloop van de orkanen hebben gedaan, opgenomen.

Vorbereiding boveineilandelijk

Nog voor de Rijksvertegenwoordiger zijn rampenstaf bij elkaar had geroepen werden al bijstandsverzoeken van Sint Eustatius en Saba ontvangen. Beide eilanden vroegen militaire bijstand om voor de passage van de orkaan al Defensiepersoneel op hun eiland te krijgen, zoals het beoefend was tijdens de 'HUREX'. De Rijksvertegenwoordiger heeft toen zijn rampenstaf bij elkaar geroepen en hoewel er



voor en tijdens Irma en de andere orkanen Jose en Maria niet formeel is opgeschaald naar coördinatieniveau 3 hebben de Rijksvertegenwoordiger en zijn rampenstaf opgetreden alsof dit wel het geval was. De rol van de Rijksvertegenwoordiger is hierbij beperkt gebleven tot het formeel aanvragen van bijstand en het verzamelen en delen van informatie.

Vorbereiding op nationaal niveau

Elke maandag nemen medewerkers van het NCC en het LOCC deel aan een overleg over het weer voor de komende week. Deelnemers aan dit overleg zijn verder DCC I&W en het KNMI. Dit is geen Weer Impact Team (WIT)¹⁹, maar een afgeleide daarvan.

Op de maandag voor de storm kwam dit team bij elkaar en toen werd duidelijk dat er veel wind zat aan te komen op de Antillen. Er werd afgesproken elkaar geïnformeerd te houden. Dinsdag is een extra overleg geweest, maar er was nog veel onzeker over tijdstip en route van de orkaan.

Het permanent bezette NCC heeft bij de komst van Irma gehandeld als interdepartementaal coördinatiecentrum en knooppunt van en voor de informatievoorziening op nationaal niveau. Het NCC bundelde alle informatie, de informatie van het KNMI en van andere instanties en gaf die terug aan de partners. Op de dag voor Irma heeft het NCC contact gehad met de Rijksvertegenwoordiger. De situatie van dat moment is met hem besproken en er zijn werkafspraken gemaakt voor de dagen daarna.

De Inspectie constateert dat alle partijen, ieder voor zich, zich op de komst van Irma hebben voorbereid.

¹⁹ Het KNMI voert bij opschaling naar code oranje of rood overleg met het weerimpactteam. In dit team zitten de Departementale Coördinatiecentra (DCC), het Nationaal Crisiscentrum (NCC), het Verkeerscentrum Nederland (VCNL), politie en brandweer (LOCC) en ProRail. Zij hebben de kennis van de gevolgen van het weer op de weg, op het spoor en op het water. Ook hebben zij een landelijke overzicht van geplande evenementen. Dit team voert na uitgifte van code oranje, of eerder als daar aanleiding toe is, een impactanalyse uit met als basis de weersverwachting van het KNMI. Deze analyse van de mogelijke impact van het weer op de maatschappij, leidt tot een advies, op basis waarvan het KNMI een besluit neemt over de uitgifte van code rood.



4

Functioneren teams

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie achtereenvolgens het functioneren van de afzonderlijke teams op eilandelijk, boveneilandelijk en nationaal niveau.

Om te kunnen vaststellen hoe het systeem van de rampenbestrijding op de BES-eilanden heeft gefunctioneerd is het van belang vast te stellen of en hoe de afzonderlijke teams hebben gefunctioneerd. Immers indien een of meer afzonderlijke teams niet heeft of hebben gefunctioneerd zoals bedacht, kan dat de oorzaak zijn van het niet functioneren van het systeem.

Eilandelijke teams

Saba

Al op 31 augustus werd op Saba opgeschaald. In eerste instantie kwam het EBT bij elkaar ter voorbereiding op de orkaan. Het CoPI is na de passage actief geworden, waarbij de eerste CoPI's een CoPI+ waren, wat betekent dat de gezaghebber aansloot bij het CoPI.

Zowel het CoPI als het EBT wisten wat hun te doen stond. De voorbereidingen en de opschaling ging volgens het boekje: voorbereiden, elkaar in stelling brengen en mensen informeren. De hulpverleningsdiensten waren er klaar voor en dat is volgens geïnterviewden mede te danken aan de ervaringen opgedaan tijdens de 'HUREX'-oefeningen.

Defensie participeerde actief in zowel het CoPI als het EBT. Ook alle andere ketenpartners (naast de hulpverleningsdiensten) werden al voor de passage door de rampencoördinator bij elkaar geroepen en betrokken.

Diverse geïnterviewden geven aan dat tijdens de afhandeling van de gevolgen van de orkanen het teamwork binnen de teams fantastisch was. Dit wordt ook bevestigd in het eigen evaluatieverslag. Ze waren goed op elkaar ingespeeld, hielden elkaar scherp, spiegelde zich aan elkaar. Iedereen kende zijn rol en verantwoordelijkheid, werkte goed samen en loste gezamenlijk zaken op. Het CoPI en het EBT op Saba wisten elkaar te vinden en hielden elkaar geïnformeerd. De inzet was voor de teams best fors, omdat er meerdere orkanen achter elkaar passeerden. Uiteindelijk is het EBT in een periode van 22 dagen 16 keer bij elkaar geweest.

Een paar dagen na het passeren van Maria zijn de activiteiten overgedragen aan het recoveryteam. Dit team ging aan de slag met herstel en wederopbouw. De overdracht verliep soepel, het recoveryteam bestaat namelijk voor een groot deel



uit dezelfde mensen als die van de ESF-groepen. Het bestuurlijke apparaat is klein. Een afdeling bestaat meestal uit een persoon en de teamleden weten door samen te werken beter wat de verschillende problemen bij de anderen zijn. Het recoveryteam is nog steeds actief. Ook binnen dit team is goed samengewerkt.

Sint Eustatius

Op zondag 3 september vonden de eerste formele overleggen plaats. Nog niet in CoPI of EBT-structuur maar wel met de mensen die hier deel van uitmaken. Op maandag is, twaalf uur voor het passeren van Irma, formeel opgeschaald naar coördinatieniveau 2.

De teams EBT en CoPI zijn niet gesplitst. Men koos vanwege de omvang van het incident (het gehele eiland in plaats van één incidentlocatie) voor een meer pragmatische benadering door in één team bij elkaar te komen. Men kwam twee keer per dag bij elkaar als volledig EBT. In het begin na het sein veilig na Irma kwam de groep mensen bij elkaar en daarna zo vaak als nodig. Het gehele ESF was er bij aanwezig. Er zaten 11 mensen aan tafel bij elkaar inclusief de vertegenwoordiger van de luchthaven en de zeehaven-meester. De liaison defensie en de rampencoördinator leidden de vergaderingen. De structuur was meer die van een CoPI+ dan wat anders, al was de waarnemend gezaghebber wel bij de meeste bijeenkomsten aanwezig. Defensie of politie leverde de leider CoPI. De bijeenkomsten gingen goed, maar het kostte af en toe moeite om het team bij elkaar te houden. Afspraken kwam men meestal na. Soms moesten men eraan herinnerd worden dat zaken gedaan moesten worden.

Na Irma hadden alle ESF leiders en de rampencoördinator twee keer per dag overleg met elkaar. Er was derhalve regelmatig contact waardoor gemakkelijk kon worden doorgepakt bij de aankondiging van respectievelijk de orkaan Jose en de orkaan Maria.

De dag na het passeren van Maria is afgeschaald en is de recovery-fase gestart. Het tactische recoveryteam, dat bestond uit de politie, een paar technische mensen en het CoPI, werd actief. Medio oktober zijn de mensen van het KPCN en het BKCN gestopt.

Bonaire

Op Bonaire zijn het CoPI en het EBT tweemaal apart bij elkaar gekomen. Dit heeft geresulteerd in een 'Draaiboek inzet hulpverlening Bovenwinden'.

Rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger

De Rijksvertegenwoordiger heeft op maandag, voor de passage van Irma, zijn rampenstaf (crisistafel) bij elkaar geroepen. Doordat niet voldoende medewerkers beschikbaar waren zijn meerdere functies door een persoon vervuld. Hoewel er geen coördinatieniveau 3 is afgeroepen, is wel als zodanig gehandeld.

Elke dag kwam in de middag de crisistafel bijeen, waarin dan de informatie van de eilanden en die uit Den Haag aan de orde kwam. Gedurende de passage van de orkanen kwam de crisistafel twee keer per dag bij elkaar. De Rijksvertegenwoordiger en zijn staf hebben zich vooral bezig gehouden met de bijstandsaanvragen van de eilanden. De Rijksvertegenwoordiger was zeer tevreden over het functioneren van de rampenstaf.

De rampenstaf is circa 20 dagen in touw geweest.



Nationaal

Het NCC is 24 uur per dag operationeel. Mensen bleven hun reguliere werk doen, waarbij wel de focus steeds meer op de orkanen in het Caribisch gebied kwam te liggen. Het NCC voerde de werkzaamheden uit zoals in hun taakomschrijving staat beschreven. In het weekend is extra personeel ter ondersteuning van het ICCb ingezet.

Op basis van de informatie van het NCC heeft de voorzitter van de ICCb besloten leden van dit team bij elkaar te roepen. De Inspectie heeft opgetekend dat dit bijeenroepen een min of meer informeel karakter had, waardoor het niet voor alle deelnemers duidelijk was wat hun taak en verantwoordelijkheid was. De Inspectie gaat vanwege de afbakening van het onderzoek hier niet verder op in. Dit onderwerp komt terug in de externe evaluatie in opdracht van de NCTV.

Het LOCC had volgens geïnterviewden last van het feit dat de opschaling niet langs de formele weg plaats vond. De positie van het LOCC bleef daardoor lang onduidelijk. Wel heeft het LOCC op basis van de ontwikkelingen direct na de passage van Irma besloten intern op te schalen naar fase 2. Deze opschaling staat feitelijk los van de opschaling van de nationale crisisstructuur. De reden voor opschaling was de verwachte capaciteitsvraag en de informatievraag vanuit de eilanden. Opschaling naar fase 2 betekent dat er een team gevormd is bestaande uit een Operationeel Leider, een team informatiemanagement, een team capaciteitsmanagement, een team analyse en advies en een team faciliteiten en ondersteuning. Eveneens zijn liaisons van het LOCC afgevaardigd naar het interdepartementaal afstemmingsoverleg (IAO) en het ICCb/MCCb. Het LOCC ontving veel aanbod van alle kanten en die is geïnventariseerd, maar er kwam geen hulpvraag van de eilanden.

De Inspectie constateert dat ieder team voor zich de taken heeft uitgevoerd en heeft gefunctioneerd zoals in hun respectievelijke plannen en procedures is opgenomen.



5

Continuïteit van de crisisorganisatie

De Inspectie beschrijft in dit hoofdstuk de continuïteit op een tweetal aspecten van de crisisorganisatie.

Een van de bijzonderheden bij dit onderzoek is dat, hoewel feitelijk sprake is van drie orkanen, door de tijdsspanne waarbinnen ze de eilanden passeren praktisch gezien meer sprake is van één groot incident. Vanuit dit oogpunt speelt de continuïteit van de rampenbestrijdingsorganisaties een rol bij het functioneren van het systeem van de rampenbestrijding en dus bij dit onderzoek.

5.1 Werklocaties

In de voorbereidingen op de passage van de orkanen is binnen de rampenbestrijdingsteams afgesproken waar en wanneer ze bij elkaar zouden komen. Op Saba was dat de brandweerkazerne in The Bottom en op Sint Eustatius hebben het politiebureau, de brandweerkazerne en de kamer van de gezaghebber een of meerdere keren als locatie voor overleg gediend. Niet al deze ruimten waren voorzien of ingericht als Emergency Operations Center (hierna: EOC). Op Sint Eustatius is bij de evaluaties naar voren gebracht dat het inrichten van een (permanent) EOC gebouw zeer wenselijk zou zijn. Op Bonaire fungeerde de kamer van de Rijksvertegenwoordiger als vergaderlocatie voor de rampenstaf.

Alle posten van de hulpverleningsdiensten (ziekenhuis, politie en brandweer) waren bezet. Politie en brandweer hadden op Saba een extra post gecreëerd, omdat na het passeren van de orkaan delen van het eiland vanuit de reguliere posten mogelijk onbereikbaar zouden zijn. De ESF teamleiders verantwoordelijk voor de opvang zaten voor het passeren van de orkaan in 'hun' shelter.

De Inspectie constateert dat de rampenbestrijdingsteams meerdere locaties hebben gebruikt. Niet alle ruimten waren volledig ingericht voor hun doel.

5.2 Personeel

Alle betrokkenen in de rampenbestrijding hebben in het verleden al in meer of mindere mate nagedacht of afspraken gemaakt over de maximale inzet bij en vervanging tijdens incidentbestrijding van functionarissen in de rampenbestrijding.



Eilanden

De hulpverleningsdiensten op de eilanden hebben (ieder voor zich) plannen gemaakt om de continuïteit van hun diensten te waarborgen.

Het BKCEN bijvoorbeeld heeft in 2012 een plan en rooster gemaakt voor ondersteuning van de teams op de andere eilanden. Wanneer nodig kan die ondersteuning meteen ingezet worden. Bij een eerder onderzoek tekende de Inspectie op dat een inzet van vier uur bij een brand het maximale was dat het kleine brandweerteam van Saba kan leveren.

Het ziekenhuis Saba werkt volgens hun (rampen)protocol met twee teams die elkaar tijdens de crisis voortdurend aflossen.

Het KPCN gaat er vanuit dat de acute fase van een crisis maximaal drie dagen is en dat de politiemensen dus maximaal drie keer een 24 uren dienst (met slapen op het politiebureau) draaien.

De Koninklijke marechaussee (KMar) heeft een aflossingsregeling voor haar mensen, de politiechefs op Sint Eustatius en Saba, beide KMar-mensen, vallen onder die regeling.

In de praktijk liep een en ander anders dan vooraf bedacht of afgesproken. Dit werd vooral veroorzaakt door het wegvallen van het reguliere vervoer naar de eilanden via Sint Maarten. Maar ook het feit dat de meeste aandacht, en daarmee ook handjes en materiaal, in eerste instantie naar Sint Maarten ging én de ongekend lange duur van de vereiste inzet vanwege drie opeenvolgende orkanen waren debet hieraan.

Op Sint Eustatius zijn de gezaghebber, rampencoördinator, politiechef en brandweercommandant niet vervangen. Zij zijn zeventien dagen aaneensluitend met meestal slechts enkelen uren slaap in touw geweest. Iedereen was op een gegeven moment moe en dat gaf onderling wat irritaties, maar heeft volgens de betrokkenen de resultaten, de besluitvorming en de onderlinge verhoudingen niet beïnvloed.

Ook op Saba zijn vele leden van het EBT 20 dagen in touw geweest. De gezaghebber is niet vervangen en vindt dat dat eigenlijk ook niet kan. Zeker de rol van burgervader kan volgens hem moeilijk door een ander opgepakt worden. De commissioners (wethouders) zijn betrokken geweest bij het EBT zodat ze - indien nodig - de gezaghebber konden vervangen of ondersteunen.

Anderen zijn (deels) vervangen. De informatiemanager is na een aantal dagen vervangen door iemand uit Nederland. De brandweercommandant die én adviseur brandweer in het EBT én Leider CoPI was, kon zich na de aankomst van brandweermensen uit Bonaire richten op zijn rol in het EBT en het CoPI aan een collega overlaten. De politiechef is volgens de KMar regeling na een aantal dagen vervangen door een collega van de KPCN.

De teamleiders van de ESF-groepen op de eilanden zijn eveneens allemaal ruim 20 dagen achter elkaar vrijwel continu aan het werk geweest. Teamleider van een ESF-groep is veelal een solofunctie, dus men is erop getraind elkaar wanneer nodig te ondersteunen of vervangen. Maar nu was iedereen lange tijd nodig en ook ingezet, dus vervangen was onmogelijk. Ondersteunen en helpen kon wel en dat deed men volgens alle betrokkenen zonder protest.

Op de eilanden is voor, tijdens en na de passage van de orkanen het uiterste van mensen gevraagd om de continuïteit van de crisisorganisatie te behouden. Hierbij is volgens betrokkenen de continuïteit tijdens deze rampen niet in gevaar geweest. Dat is aan allen een groot compliment waard.



Hierbij speelde ook nog een rol dat velen zelf in meer of mindere mate slachtoffer waren en bijvoorbeeld schade aan hun huis hadden. Daarnaast is het bijzonder dat na de acute fase veel mensen 'automatisch' doorrolden naar deelname aan het recoveryteam. Gezien de geringe omvang van de eilanden zijn de mensen die een rol hebben in de acute fase van de ramp namelijk vaak dezelfde als degenen die bij de nasefase betrokken zijn.

Ook op Bonaire is men druk geweest met te bezien hoe en waar ondersteund zou kunnen worden. Er is een lijst gemaakt wie naar Saba en Sint Eustatius zouden kunnen voor ondersteuning. Naast brandweer en politie zijn er vanuit het openbaar lichaam Bonaire twee mensen gegaan. Ook stonden mensen klaar om naar Sint Maarten te gaan als aflossing. Er is vanuit Sint Maarten alleen een vraag gekomen voor aflossing van politiemensen. Op Bonaire is men nog tot een maand na de orkaan Irma paraat gebleven om ondersteuning te verlenen. Het ziekenhuis op Bonaire heeft de artsen op Sint Eustatius en Saba ondersteund, en veel patiënten van de eilanden opgenomen. Zij zijn tot ver na de passage van de orkanen daarmee belast geweest, omdat ook poliklinische behandelingen van patiënten op Sint Maarten gedurende enig tijd niet mogelijk waren.

Een aantal functionarissen van de eilanden was in Nederland tijdens de passage van de orkanen. Zij hebben in Nederland als liaison voor de eilanden kunnen fungeren en hebben dit als zeer waardevol ervaren.

Boveneilandelijk

De rampenstaf is net zoals de staven op de eilanden 20 dagen in touw geweest. Ze zijn niet afgelost. Ze waren met weinig mensen en konden het volgens eigen zeggen nauwelijks bolwerken, het dagelijks werk gaat immers ook gewoon door. Maar er was geen vervanging geregeld en er waren geen extra mensen voorhanden.

Nationaal

Het NCC zelf is niet opgeschaald. Mensen bleven feitelijk hun reguliere werkzaamheden doen, weliswaar met vooral de focus op de gevolgen van de passage van Irma in het Caribisch deel van het Koninkrijk, maar zonder extra inzet van personeel.

Het LOCC is na Irma wel intern opgeschaald d.w.z. dat extra mensen speciaal voor de afhandeling van zaken rondom deze ramp zijn opgeroepen.

De nationale crisisorganisatie is een week na Irma afgeschaald en het NCC en het LOCC gingen over tot hun dagelijkse werkzaamheden.

Opgetekende leerpunten

De continuïteit heeft onder druk gestaan maar is volgens geïnterviewden niet in gevaar geweest. Gelukkig, zo beaamt iedereen, was een en ander uitvoerbaar en alles is goed gegaan omdat de gevolgen, zeker gezien de kracht van de orkanen, op Sint Eustatius en Saba erg meevielen. Maar tegelijkertijd ziet men ook daar het grote afbreukrisico. Stel dat er veel doden of gewonden waren gevallen, wellicht ook onder leden van de rampenbestrijdingsorganisatie. Dat had alles een hele andere dimensie gegeven. Dan was doorwerken misschien niet meer voor iedereen mentaal mogelijk of een vanzelfsprekende optie geweest. De Inspectie stelt vast dat hier een groot risico aanwezig is.

De Inspectie heeft uit zowel de interviews als de ontvangen evaluaties opgetekend dat alle instanties aangeven intern te gaan bezien hoe vervanging en ondersteuning voortaan beter geregeld kan worden. De Rijksvertegenwoordiger geeft aan voortaan



bij een dreiging van een orkaan al te vragen om inzet van extra mensen in de rampenstaf.

In meerdere interviews is de suggestie gedaan om een (bestuurlijk) reserveteam ter ondersteuning of aflossing stand-by te zetten. Dit team zou dan in Nederland of op de benedenwindse eilanden klaar kunnen staan. Dit bijstandsteam moet dan wel mee oefenen op de eilanden en zo bekend raken met het eiland. Bijkomend voordeel is dat je zo ook kennis en ervaring kunt uitwisselen.

Ook is aangegeven dat het opleiden van meer mensen voor functies als informatiemanager een verbetering zou betekenen. Het zorgt dat de vijver waaruit je kunt putten voor ondersteuning en vervanging groter wordt.

De Inspectie constateert dat het uiterste van mensen is gevraagd om de continuïteit van de crisisorganisatie te behouden, maar dat de continuïteit tijdens deze incidenten niet in gevaar is geweest.

5.3 Energievoorziening en communicatiemiddelen

Energie

Zowel op Sint Eustatius als Saba is vlak voor de passage van Irma en later voor de passage van de andere orkanen de elektriciteit van het net gehaald.

Nadat de achtereenvolgende orkanen waren overgetrokken, was er snel weer elektriciteit. De investeringen die de afgelopen jaren daarin gedaan zijn (kabels onder de grond en verplaatsen van de elektriciteitscentrale op Saba en aanleg van een zonne-energiepark op Sint Eustatius) betaalden zich nu uit. Tijdens Maria bleef op Sint Eustatius elektriciteit op het net dankzij het zonne-energiepark.

Communicatiemiddelen

Onderstaande tekst is in overleg met het Agentschap Telecom tot stand gekomen.

Het verbindingsnetwerk op de eilanden is niet erg betrouwbaar, zo bleek uit het WODC- rapport van juli 2017²⁰. In dit rapport is als deelconclusie opgenomen: *‘Tijdens een ramp of een crisis ontstaan er mogelijk problemen met de operationele communicatie- en informatiedeling’*. De toen geuite twijfel over het functioneren van de communicatiesystemen was in de breedste betekenis terecht. De communicatie meteen na Irma was erg slecht, alles was uitgevallen. De hoofdoorzaak hiervan is het omvallen van telecommasten alsmede het uitvallen van centrales op St Maarten. Vrijwel alleen via de radio van de mariniers was er contact met de buitenwereld, daarnaast was er beperkt app verkeer mogelijk. Herstel van communicatie was de eerste prioriteit. De aanwezigheid van Defensie op Saba was onder andere belangrijk om verbindingen in stand te houden of te herstellen. Hun ondersteuning bij het verbindingsnetwerk was uiteindelijk maar korte tijd nodig, maar het was goed dat ze er (ook daarvoor) waren. Dat gaf rust, want verbindingen met partijen buiten het eiland zijn natuurlijk essentieel.

Mobiele- en satelliettelefoon deden het soms wel, soms niet. Verbindingen via mobiele telefoons voor noodcommunicatie zijn nooit optimaal en bleken dat nu nog

²⁰ Verkenning doelrealisatie communicatiemiddelen Caribisch Nederland, WODC, 22 juli 2017 (in opdracht van de NCTV)



minder te zijn. De satelliettelefoon leek vooraf een goede optie voor communicatie, ze waren getest, abonnementen geüpdatet. Maar de satelliettelefoons bleken na de passage slecht te werken, geïnterviewden gaven aan dat alleen als je buiten op het dak in een open ruimte stond je goed contact kreeg. Daarnaast beperkte de verontreiniging in de lucht, veroorzaakt door de orkanen, de werking.

Gelukkig was er vrij snel contact met Saba en Sint Eustatius mogelijk via andere kanalen. Op Saba werd door SATEL het Wifinetwerk voor het hele eiland vrijgegeven zodat communicatie met hulpverleners, burgers en buitenwereld via WhatsApp mogelijk was. De mogelijkheid om met Sint Eustatius te communiceren was iets langer geblokkeerd, maar ook daar kwam het eigenlijk vrij vlot op gang. Met en over Saba en Sint Eustatius was dus voldoende contact en informatie in Europees Nederland. Met en over Saba was rechtstreeks via internet contact met de rampencoördinator, het contact met Sint Eustatius liep via de Rijksvertegenwoordiger op Bonaire.

Hulpverleners onderling ontbeerden portofoons met een multi-kanaal. Ze konden op operationeel niveau niet onderling met elkaar communiceren.

Ten tijde van Irma had het ziekenhuis op Saba weinig problemen met elektriciteit of internet. Vrij snel was via WhatsApp goed contact met de buitenwereld mogelijk. De mobiele telefoon en de landlijnen waren uitgevallen, maar er was een vaste verbinding die is blijven werken en zo kon het ziekenhuis van Sint Maarten wel naar Saba bellen, maar niet naar andere eilanden. Het ziekenhuis van Saba fungeerde daarnaast als een publiek loket en lokale meldkamer, Sabanen meldden daar hun schade aan huizen. Het ziekenhuis gaf deze meldingen vervolgens door aan het EBT.

Een melding op Bonaire doen over een incident op Saba of Sint Eustatius werkt vaak niet. Vandaar dat de meldkamer op Bonaire geen rol heeft gespeeld bij de alarmering en opschaling ten behoeve van de passages van de orkanen op de bovenwindse eilanden. Er was wel contact met Bonaire mogelijk en dat is er ook geweest vooral via de satelliettelefoon.

Na Irma was slechts zeer beperkt, alleen via een enkele satelliettelefoon, contact met Sint Maarten mogelijk. Het gebrek aan contact en informatie was een van de argumenten om de nationale crisisstructuur in stelling te brengen. De aanlevering van zendmasten door Nederlandse partijen op initiatief van het Agentschap Telecom heeft bijgedragen aan de opbouw van de mobiele netwerken.

Op basis van het bovenstaande constateert de Inspectie het volgende:

De elektriciteitsvoorziening op Saba was snel hersteld. Op Sint Eustatius duurde dit op delen van het eiland langer.

Het communicatie- en verbindingsnetwerk op de eilanden is uitgevallen en herstel vergde tijd en inspanning, mede door de sterke afhankelijkheid van (de situatie op) Sint Maarten. De uitval van de netwerken leidde in Europees Nederland tot vertraging in de beeldvorming over de situatie op de eilanden.



6

Rol van de Rijksvertegenwoordiger

De Rijksvertegenwoordiger is een bijzonder gremium in de systematiek van de rampenbestrijding. In het systeem van de rampenbestrijding in Europees Nederland is geen vergelijkbare functie te vinden. Daarom beschrijft de Inspectie in dit hoofdstuk de rol en positie van de Rijksvertegenwoordiger in het systeem.

De Rijksvertegenwoordiger heeft zijn grondslag in de Wet op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Rijksvertegenwoordiger heeft de functie van bestuurlijke schakel tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland. De Rijksvertegenwoordiger vormt de oren en ogen voor de rijksoverheid op de eilanden en rapporteert zijn bevindingen aan de minister die het aangaat. De Rijksvertegenwoordiger heeft toezichthoudende taken, bevordert de samenwerking tussen de ambtenaren van de rijksoverheid en van de openbare lichamen en doet al datgene ter bevordering van behoorlijk bestuur.

Op het gebied van rampen en crisisbestrijding geeft de VwBES hem specifieke taken en bevoegdheden.

De Rijksvertegenwoordiger heeft een spilfunctie bij de behandeling van bijstandsverzoeken. Hij draagt zorg voor een goede beoordeling, appreciatie en uiteindelijk doorgeleiding van verzoeken van militaire en civiele bijstand, in nauw overleg met respectievelijk de ministeries van Defensie en BZK (artikelen 6 t/m 9, 47 en 58 VwBES).

Hij heeft de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen:

- Bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan de gezaghebber in geval van een ordeverstoring van bovineilandelijke betekenis dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan conform artikel 12 VwBES.
- Bevoegd tot het geven van aanwijzingen aan de gezaghebber in geval van een ramp of een crisis van bovineilandelijke betekenis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan conform artikel 59. De Rijksvertegenwoordiger kan in dat geval een functionaris aanwijzen die in de operationele leiding van de rampenbestrijding of de crisisbeheersing voorziet.

Conform artikel 60 verstrekt de Rijksvertegenwoordiger de gezaghebbers en de minister de nodige inlichtingen. Hij draagt zorg voor de politiek-bestuurlijke afstemming met en het informeren van de relevante partijen (o.a. de ministers die het aangaat) in Europees Nederland;



De rol van de Rijksvertegenwoordiger is niet vergelijkbaar met die van voorzitter van een veiligheidsregio in Europees Nederland. De BES eilanden zijn geen veiligheidsregio, niet apart en ook niet tezamen, en de Rijksvertegenwoordiger kan met de in de VwBES beschreven taken en structuur ook niet functioneren als een voorzitter van een veiligheidsregio. Bij opschaling in Europees Nederland naar een bovengemeentelijk niveau (GRIP 4) gaan alle bevoegdheden, inclusief het opperbevel van de burgemeesters naar de voorzitter van een veiligheidsregio. Bij opschaling op de BES-eilanden naar bovineilandelijke niveau blijft het opperbevel echter altijd bij de gezaghebber(s) liggen. De Rijksvertegenwoordiger (of een door hem aangewezen vervanger) kan op verzoek van de gezaghebber plaatsnemen in het eilandelijk beleidsteam, maar 'slechts' als adviseur. De Rijksvertegenwoordiger heeft vooral een coördinerende taak. Hij is de intermediair tussen eilanden en Europees Nederland.

6.1 Op- en afschaling

Met een opschaling in zijn volle omvang volgens de structuur zoals die in de VwBES en het coördinatieplan van de Rijksvertegenwoordiger is vastgelegd, heeft nog nooit iemand in de praktijk te maken gehad. Slechts op onderdelen, bijvoorbeeld een CoPI of een voorbereidend EBT tijdens de storm Bret op Bonaire (juni 2017), en tijdens oefeningen op de eilanden heeft men kunnen ervaren wat een en ander betekent. Er is nooit een oefening gedraaid die bovineilandelijk (coördinatie-niveau 3) was en hoewel er altijd wel RCN functionarissen als toehoorders of observatoren aanwezig zijn bij een oefening op een van de eilanden, hebben de Rijksvertegenwoordiger en zijn staf nimmer zelf hun rol kunnen oefenen.

Een aantal dagen voor de passage van Irma adviseert de algemeen brandweercommandant de Rijksvertegenwoordiger om op te schalen naar coördinatie-niveau 3. De lokale brandweercommandanten van Sint Eustatius en Saba leggen kort na de passage een soortgelijk verzoek neer bij hun gezaghebbers. Als er iets een bovineilandelijke ramp was dan was Irma het wel, zo redeneerde de brandweer. Bovendien vreesden de commandanten op de eilanden het werk niet met de aanwezigen aan te kunnen.

De Rijksvertegenwoordiger heeft echter niet overwogen op te schalen naar coördinatie-niveau 3, niet voorafgaande aan en ook niet na passage van Irma. Toen hij een verzoek hiertoe van de algemeen brandweercommandant kreeg, heeft hij laten uitzoeken wat zijn bevoegdheden waren en hem is verteld dat opschaling naar coördinatie-niveau 3 de bevoegdheid van de gezaghebber(s) is. Van hen heeft hij echter geen verzoek tot opschaling naar coördinatie-niveau 3 gekregen. Dus is het niet geschied.

De gezaghebbers op hun beurt hebben geen noodzaak gezien te vragen om opschaling en hebben het verzoek daartoe van (onder andere) hun brandweercommandant niet opgevolgd. De noodzaak of behoefte om al dan niet op te schalen naar coördinatie-niveau 3 is niet in de EBT's besproken.

De twee gezaghebbers hebben, zo heeft de Inspectie uit de interviews opgetekend, verschillende redenen gehad om niet op te (willen) schalen naar coördinatie-niveau 3.



Op Saba ziet men - los van deze ramp - geen meerwaarde in de rol van de Rijksvertegenwoordiger in de rampenbestrijding. Zelf contact leggen met Nederland gaat volgens hen beter en sneller. Ook de bijstandsaanvragen hadden ze best zelf kunnen doorsturen. Een Rijksvertegenwoordiger vinden ze als tussenschakel onnodig. Daarbij oordeelden ze (noot Inspectie: ten onrechte) na de passage dat het eigenlijk al 'GRIP Rijk'²¹ was aangezien in Nederland opgeschaald was tot ICCb/MCCb niveau en opschalen naar coördinatie niveau 3 daarmee als een gepasseerd station werd gezien.

Er zijn dan ook geen directe contacten geweest tussen de gezaghebber van Saba en de Rijksvertegenwoordiger. De rampencoördinator van Saba en de juridisch medewerker van de Rijksvertegenwoordiger hadden wel vaak contact gehad met elkaar, met name om de bijstandsverzoeken toe te lichten en de voortgang daarvan te monitoren.

Op Sint Eustatius daarentegen heeft de gezaghebber dagelijks overleg met de Rijksvertegenwoordiger gehad en werden punten als voortgang bijstandsaanvragen en communicatie besproken, hierdoor werd geen noodzaak gevoeld formeel op te schalen.

Ook de Rijksvertegenwoordiger zelf vraagt zich af of een formele opschaling iets toegevoegd had. De bevoegdheden die hem bij coördinatie niveau 3 toekomen zijn geen 'echte' bevoegdheden. Hij wordt niet de 'baas'. Hij ondersteunt en faciliteert de eilanden en informeert hen en Nederland en dat heeft hij gedaan.

Achteraf is natuurlijk niet vast te stellen of dingen anders en beter zouden hebben gelopen of zijn gegaan bij een formele opschaling, maar over het algemeen zal – zo is de Inspectie van mening – formeel opschalen meer duidelijkheid geven dan niet opschalen maar wel handelen alsof.

Als dit dan ook met enige regelmaat beoefend wordt schept dat duidelijkheid welke rol functionarissen hebben bij coördinatie niveau 3, dus wie wat doet en waar verantwoordelijk voor is.

Als de Rijksvertegenwoordiger weet wat hij mag en kan en daarin ervaring opdoet, dan kan hij richting eilanden, richting Nederland en richting Defensie veel (meer) betekenen en de eilanden ondersteunen en faciliteren. Anderzijds moet hij dan ook door de eilanden in die rol erkend worden.

De afschaling van de nationale crisisstructuur is met de Rijksvertegenwoordiger gecommuniceerd.

De Inspectie constateert dat de Rijksvertegenwoordiger niet heeft opgeschaald naar coördinatie niveau 3, hoewel de situatie daar wel naar was. Er is door de Rijksvertegenwoordiger wel gewerkt alsof was opgeschaald, inclusief een crisistafel/rampenstaf.

²¹ GRIP RIJK is een verouderde term die in Europees Nederland gebruikt werd om aan te geven dat in aanvulling op de gemeentelijke/regionale opschaling sturing door het Rijk plaatsvond op één of meer deelaspecten van de crisis.



6.2 Bijstandsverlening

Een van de taken van de Rijksvertegenwoordiger (bij alle coördinatieniveau 's dus ook bij 1 of 2) is om een verzoek voor bijstand dat gedaan wordt door een eiland, te beoordelen en door te sturen. Hij kan voor verzoeken om bijstand door Defensie rechtstreeks de minister van Defensie benaderen. Voor alle andere verzoeken richt hij zich tot de, gezien de aard van het verzoek, 'betrokken' minister.

Het eerste bijstandsverzoek komt op vrijdag, 5 dagen voor de passage van Irma, van Sint Eustatius binnen bij de Rijksvertegenwoordiger. Het is een verzoek om al voor de passage Defensiepersoneel op het eiland te stationeren. Saba doet even later een soortgelijk verzoek. Defensie is daardoor met mensen en (verbindings)middelen op Sint Eustatius en Saba aanwezig ruim voor Irma langs komt.

Na de passage van Irma kwamen bij de Rijksvertegenwoordiger bijstandsverzoeken binnen voor water, medische goederen en vervoer van patiënten (dialysepatiënten die van Sint Maarten naar Bonaire of elders moesten). Alles wat militair was (lees vervoer) ging naar Defensie. Alle andere verzoeken gingen naar BZK. De Rijksvertegenwoordiger hield bij wat er aan verzoeken uit ging en belde achter dingen aan.

De Rijksvertegenwoordiger heeft geen afweging hoeven te maken wie wat of hoeveel zou krijgen omdat er zijns inziens geen sprake is geweest van schaarste. Het merendeel van de zaken die gevraagd werden kon geleverd worden. Alleen het verzoek van Saba om een logistiek coördinator op het eiland te krijgen is niet gehonoreerd.

Uitvoering van de bijstand duurde alleen soms lang omdat vervoer problematisch was. Een verzoek om telecommedewerkers voor herstelwerkzaamheden aan de centrales naar Sint Maarten te brengen bleek uiterst moeizaam te realiseren. De eerste dagen kon alleen Defensie dit vervoer verzorgen. Een enkele keer moest de Commandant der Zeemacht in het Caribisch Gebied (hierna: CZMCARIB) door de Rijksvertegenwoordiger benaderd worden om een vervoer hogere prioriteit te geven.

In de loop van de tijd zijn vele bijstandsverzoeken binnengekomen en doorgestuurd. Contacten hierover liepen via de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger en de rampencoördinatoren op Saba en Sint Eustatius. Zowel de eilanden als de Rijksvertegenwoordiger hielden eigen overzichten bij van de aanvragen.

Opmerkelijk was dat ook de ondersteuning van eigen collega's bij het BKCN en het KPCN vanuit Bonaire naar Sint Eustatius en Saba via een bijstandsverzoek aan de Rijksvertegenwoordiger moest. Reden daarvoor was het vervoer. Dat kon op dat moment alleen via Defensie en alleen de Rijksvertegenwoordiger en niet de eilanden of instanties op de eilanden kunnen Defensie daarvoor benaderen.

Bij het doorsturen van bijstandsverzoeken van Saba moest de Rijksvertegenwoordiger altijd eerst checken of Saba zelf een en ander al in werking had gezet in Nederland. Saba heeft namelijk meerdere keren rechtstreeks contact met Nederland gezocht (volgens geïnterviewden soms zelfs op verzoek van de DCC's zelf). Het kostte de Rijksvertegenwoordiger extra werk. Saba is volgens de



Rijksvertegenwoordiger ook een paar keer teruggefloten door ministeries dat zij toch echt zaken via de Rijksvertegenwoordiger moesten regelen.

Bij de afhandeling van de bijstandsverzoeken waren vele partijen betrokken. Naast de Rijksvertegenwoordiger zelf de Openbare Lichamen, de DCC's onder andere van I&W, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS), BZK, NCTV, RCN, Defensie Nederland en Defensie Curaçao (zetel van de CZMCARIB). Met alle partijen moest contact onderhouden worden. Sommige partijen koppelden goed terug, anderen niet. De Inspectie heeft in de interviews opgetekend dat diverse partijen een andere betekenis gaven aan de terminologie. Waar de ene partij het had over bijstand noemde een andere partij dat hulpvraag en weer een andere partij noemde het noodhulp. De termen werden door elkaar heen gebruikt. Dit leidde een enkele keer tot onduidelijkheden en vertraging.

Algemeen gevoelen bij de geïnterviewden op de eilanden was dat toen Defensie coördineerde het erg goed liep. Toen BZK het overnam ging het moeizamer en was het overzicht weg omdat deze vooral met Sint Maarten bezig waren.

De Inspectie heeft geconstateerd dat diverse partijen eigen lijsten bijhielden met gedane aanvragen voor hulp en bijstand. Deze lijsten verschillen, zo kon de Inspectie eveneens constateren, inhoudelijk behoorlijk van elkaar. Een overzichtslijst van alle gedane aanvragen en een overzicht van wat daadwerkelijk geleverd is, ontbreekt. BZK was aangewezen als het ministerie dat de 'lead' had tijdens deze ramp, maar dat was volgens geïnterviewden aanvankelijk, vanwege gebrek aan ervaring op dit gebied, nauwelijks in staat om overzicht te krijgen en moest groeien in zijn rol als coördinator.

De Rijksvertegenwoordiger is op een aantal momenten gevraagd te bemiddelen bij problemen in de uitvoering van werkzaamheden, bijvoorbeeld toen het patiëntenvervoer naar het ziekenhuis op Bonaire vastliep omdat het vliegveld op Saint Kitts dicht ging. Hem is gevraagd om een en ander via Den Haag te regelen.

De Rijksvertegenwoordiger heeft volgens de Inspectie toegevoegde waarde in het doorsturen van bijstandsverzoeken gehad. Hij kan, door de verzoeken van de eilanden met elkaar te vergelijken, beoordelen of het eiland (of de eilanden) reële verzoeken doen. Ook kon hij naar aanleiding van een verzoek van het ene eiland vaak al vooruitlopen op een verzoek van het andere eiland, waardoor snel gehandeld kon worden.

De Rijksvertegenwoordiger speelde geen rol bij het prioriteren. Of iets en hoe snel gerealiseerd kon worden was, zeker in de acute fase, afhankelijk van vervoer door Defensie. De Rijksvertegenwoordiger heeft geen bevoegdheid daarbij en kon alleen door overreding iets hoger op een lijst krijgen. Opmerkelijk is overigens dat velen aangeven niet te weten wie (bij Defensie) die prioriteiten dan wel stelde.



De Inspectie constateert dat bijstandsverzoeken door de Rijksvertegenwoordiger naar Nederland zijn doorgesluisd. De Rijksvertegenwoordiger hield de voortgang van deze verzoeken bij. De meeste bijstandsverzoeken zijn gehonoreerd.

Het valt de Inspectie hierbij op dat er verschillen bestaan in de verschillende lijsten van bijstandsaanvragen.

6.3 Afstemmen communicatie

Conform artikel 60 verstrekt de Rijksvertegenwoordiger de gezaghebbers en de minister de nodige inlichtingen. Hij draagt zorg voor de politiek-bestuurlijke afstemming met en het informeren van de relevante partijen (o.a. de ministers die het aangaat) in Europees Nederland.

Voor zowel de gezaghebbers als voor instanties in Den Haag is de Rijksvertegenwoordiger (in ieder geval op papier) de spin in het web als het over communicatie en informatie gaat.

Bij een bovineilandelijke ramp is hij degene die ervoor zorg draagt dat de communicatieboodschappen vanuit de verschillende eilanden (de verantwoordelijkheid van de gezaghebber) op elkaar afgestemd worden. Aangezien niet opgeschaald is naar coördinatieniveau 3 is ook geen sprake geweest van een formele taak van de Rijksvertegenwoordiger hierin. De Rijksvertegenwoordiger heeft echter wel nauwlettend de communicatie op de eilanden gevolgd. Hij had (onder andere) hiervoor dagelijks contact met de gezaghebber van Sint Eustatius via video-conferencing. Met de gezaghebber van Saba was geen direct contact. Contacten met en over Saba verliepen uitsluitend via de rampencoördinator. Ingrijpen is volgens hem nooit nodig geweest. Vooral op Saba werd (door de gezaghebber) goed gecommuniceerd naar burgers en anderen. De Rijksvertegenwoordiger heeft de gezaghebber van Sint Eustatius erop attent gemaakt om dat goede voorbeeld te volgen.

Het NCC is, zo is afgesproken, in Europees Nederland voor de Rijksvertegenwoordiger het aanspreekpunt. Op de dag voor Irma heeft de Rijksvertegenwoordiger contact gehad met het NCC. De situatie van dat moment is besproken en er zijn afspraken voor de dagen daarna gemaakt. De Rijksvertegenwoordiger is in de dagen na Irma door het NCC voortdurend gevraagd om informatie over de eilanden aan te leveren ten behoeve van de ICCb's en MCCb's. Met name informatie over Sint Eustatius kwam uitsluitend van de Rijksvertegenwoordiger. Over Saba kwam (ook) veel informatie rechtstreeks bij het NCC binnen via de rampencoördinator van Saba.

De door het NCC gemaakte situatiebeelden ten behoeve van de ICCb's en MCCb's werden altijd ook aan de Rijksvertegenwoordiger verstrekt.

Hoewel het NKC de timing en inhoud van pers- en publieksvoorlichting vanuit de rijksoverheid coördineert en de crisioverleggen op rijksniveau adviseert over de te volgen communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van (voor)genomen besluiten en de Rijksvertegenwoordiger zorg draagt voor de politiek-bestuurlijke afstemming met en het informeren van de relevante partijen, is er geen enkel contact geweest tussen de Rijksvertegenwoordiger en het NKC. Er heeft geen



afstemming plaatsgevonden tussen de communicatie op en tussen de eilanden en die vanuit de rijksoverheid, in ieder geval niet via de geëigende kanalen. Dat betekende dat af en toe berichten gecorrigeerd moesten worden, zoals bijvoorbeeld de mededeling dat de orkaan landsliding veroorzaakt zou hebben op Saba. De partijen bleken niet gewend te zijn om elkaar op te zoeken. Men kende elkaar niet (goed), want een dergelijke ramp had zich nog nooit voorgedaan en er is nooit samen geoefend.

Bij deze ramp is niet gebleken dat het ontbreken van afstemming tussen eilanden en Europees Nederland ernstige gevolgen of fouten tot gevolg heeft gehad.

Afstemming door de Rijksvertegenwoordiger van de communicatie tussen de eilanden en Europees Nederland heeft nauwelijks plaatsgevonden.



7

Logistiek

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie context en een aantal aspecten van het logistieke proces.

Logistiek is het organiseren, plannen, besturen en uitvoeren (transport) van de goederenstroom. Het beheer van de voorraad is ook een onderdeel van logistiek. In dit hoofdstuk komt de nadruk vooral te liggen op het plannen, besturen en uitvoeren. Hierbij voegt de Inspectie het plannen en besturen samen onder de term logistieke coördinatie.

Context

Sint Eustatius en Saba zijn eilanden die 32 kilometer uit elkaar liggen. De beide eilanden liggen op ongeveer 50 km van Sint Maarten. Sint Eustatius en Saba zijn voor wat betreft het vervoer van personen, voedsel, drank en andere goederen sinds jaar en dag afhankelijk van de vliegverbindingen met Sint Maarten en de verbindingen met schepen tussen de eilanden in het Caribisch gebied onderling en met (in hoofdzaak) de Verenigde Staten. Het moge duidelijk zijn dat logistiek dan een belangrijke rol speelt in het dagelijkse leven en dus ook bij de rampenbestrijding.

De vluchten van en naar Sint Maarten verbinden de twee kleine BES-eilanden met de rest van de wereld. Er is maar één luchtvaartmaatschappij die op zowel Sint Eustatius als Saba vliegt en die voert op elk eiland drie vluchten per dag uit. Daarnaast voert dezelfde maatschappij incidenteel chartervluchten uit op deze eilanden. Tijdens al deze vluchten kan een beperkte hoeveelheid vracht worden vervoerd.

De lijnvluchten worden ook gebruikt om de inwoners van Sint Eustatius en Saba voor specialistische medische hulp, zoals dialyse, naar het ziekenhuis van Sint Maarten en indien noodzakelijk vanaf daar naar een ziekenhuis in Colombia te brengen.

Voor liggend (spoed)vervoer vanaf beide eilanden is er een helikopter gestationeerd op Sint Eustatius. Deze kan patiënten naar Sint Maarten transporteren. In gesprek hebben geïnterviewden aangegeven dat de triage bij gelijktijdige hulpvragen niet formeel belegd is. In de praktijk heeft dit tot op heden geen problemen opgeleverd. Op Bonaire is een airambulance gestationeerd. Primair om patiënten vanaf Bonaire te vervoeren naar Colombia.



Voor grotere hoeveelheden vracht en het transport van brandstoffen en andere gevaarlijke stoffen wordt gebruik gemaakt van schepen, waaronder lijndiensten. Veel goederen, zoals de bevoorrading voor de winkels en supermarkten, worden met containers afgeleverd in de havens van Sint Eustatius en Saba.

Zoals al in paragraaf 3.1 is aangegeven komt in geen enkel plan een logistieke paragraaf voor of is logistiek op een andere manier voorbereid met uitzondering van het hebben van voorraad.

Vorraden

Alle eilanden, inclusief Bonaire, zorgen ervoor dat ze bij het begin van het orkaanseizoen voldoende voorraad hebben. Men dacht dus, toen Irma zich aandienende, goed bevoorrad te zijn en voldoende drinkwater, eten, medicijnen, dekzeilen, zagen en dergelijke te hebben.

Kort na de passage van de orkanen bleek dat echter een misrekening te zijn. Sint Eustatius heeft bijvoorbeeld een werkvoorraad medicijnen voor vier maanden, maar op Saba was begin september al aardig ingeteerd op de voorraden van medische artikelen van het begin van het seizoen. Bovendien was de voor Sint Eustatius en Saba reguliere aanvoerroute van voorraden, door de lucht of over water via Sint Maarten, weggevallen en tot slot bleken de gevolgen en de duur van de ramp vele malen groter dan ooit bedacht.

Normaliter is op de eilanden altijd voor een week water in voorraad. Daarnaast hebben veel mensen opvangbakken (cisternen) bij hun huis. Maar het water in de opvangbakken was door de orkanen vervuild. Na Irma was de waterfabriek op Saba kapot, die is wel snel gerepareerd, maar met drie orkanen achter elkaar en de reguliere aanvoerroute geblokkeerd is de voorraad snel op. Dus is er veel drinkwater gevraagd.

Om snel over drinkwater te kunnen beschikken heeft Saba aan Saint Kitts, via de lokale minister-president, water gevraagd. Dat water werd eerder geleverd dan dat uit Nederland.

De logistiek van onder andere water is via de lucht en met schepen gerealiseerd. I&W heeft zelf een vlucht gecharterd om een drinkwaterfabriek op Saba te krijgen.

Beide eilanden hebben bij de eerste levering van water tot weken daarna (op Saba zes weken) waterdistributie opgezet. Er werd gewerkt met vastgestelde criteria wie als eerste en hoeveel water zou krijgen. Water via de waterfabriekjes was eind oktober weer beschikbaar.

Notabene: ook op Bonaire bleek bij de passage van de tropische storm Bret in juni 2017 dat er een tekort aan materiaal was. Zo bleken er geen veldbedden te zijn. In de sporthal die als opvanglocatie diende, gebruikte de verantwoordelijke ESF-groep de sportmatten als matrassen. Er waren ook geen dekens. Dekzeilen liggen ook hier niet op voorraad, ze gebruiken wat het BKC en het Openbaar Lichaam kan leveren.

Gevolgen Irma voor het transport

Tijdens het passeren van de orkaan Irma raakte de luchthaven van Sint Maarten zo zwaar beschadigd dat deze buiten dienst moest worden gesteld. Vanaf dat moment was er geen (civiel) vliegverkeer meer mogelijk met Sint Maarten en daarmee ook met Saba en Sint Eustatius. Ook konden geen goederen (bijvoorbeeld vanuit Amerika) per luchtvracht naar Sint Maarten gebracht worden.



De luchthavens van Sint Eustatius en Saba raakten tijdens Irma licht beschadigd en konden snel weer opengesteld worden.

Het vervoer per schip verliep moeizamer dan normaal, omdat ook het scheepvaartverkeer rekening moest houden met de invloed van de orkaan en uit het gevaren gebied moest blijven. Bovendien is door Irma de haven van Sint Maarten zwaar beschadigd en die van Saba, in mindere mate, ook.

Personenvervoer

Doordat de luchthaven van Sint Maarten buiten dienst was gesteld, was het niet meer mogelijk om personen per vliegtuig vanaf Saba en Sint Eustatius te vervoeren. De ziekenhuizen hadden hierop geanticipeerd door, conform hun protocollen, de dialysepatiënten voor de orkaan naar Sint Maarten te verplaatsen. Voor medische noodvluchten was nog wel de helikopter op Sint Eustatius beschikbaar.

Logischerwijs was vervoer andersom ook niet mogelijk. Mensen die terug wilden keren naar Saba of Sint Eustatius konden dat dan ook niet meer. Dit laatste vormde vooral een probleem voor de Amerikaanse studenten die terug wilden keren naar hun opleiding op Saba. Echter ook personeel dat ter ondersteuning of ter aflossing naar Sint Eustatius of Saba vervoerd moest worden kon niet via lijnvluchten verplaatst worden.

De BKCNC geeft aan dat het wellicht beter is voortaan bij dreiging al mensen naar de eilanden te sturen, net zoals Defensie doet. Niet wachten tot de passage geweest is en het vervoer een groot probleem kan zijn.

De enige partij die wel vluchten kon uitvoeren was Defensie. Defensie heeft op de bovenstaande problematiek gereageerd door hun logistieke vluchten deels open te stellen voor personen- en goederenvervoer voor anderen. Dit vervoer vond zowel plaats naar Sint Maarten als vanaf Sint Maarten naar de benedenwindse eilanden. Het vervoer van personen naar Sint Maarten bleef beperkt tot personen die daar of op Sint Eustatius of Saba een taak hadden.

Saba nam initiatieven om vervoer via ferry's te regelen tussen Saint Kitts, Saba en Sint Eustatius en werden daar later in ondersteund door het ministerie van Economische zaken en Klimaat.

Medisch vervoer

Onderstaande tekst is in overleg met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd tot stand gekomen

Nadat Irma was gepasseerd werd het vervoer van patiënten, medicijnen, medische artikelen, maar ook laboratoriummonsters een uitdaging op zich. Waar men in de reguliere gang van alle dag voor al deze zaken gebruik maakte van de lijnvluchten tussen Sint Maarten en Sint Eustatius en Saba, moesten nu alternatieven gezocht worden. Sint Eustatius en Saba leunen voor veel medische zaken op het ziekenhuis van Sint Maarten, maar zowel dit ziekenhuis als de verbindingen via de lucht waren hiervoor niet meer beschikbaar. Alternatieve routes waren niet voorbereid. Fundashon Mariadal (ziekenhuis Bonaire) heeft zich vanwege Irma voorbereid voor ondersteuning en pakte de organisatie en coördinatie van deze transporten en zorg op. Zij deed dat in afstemming met de zorgverzekeraar, het Zorgverzekeringskantoor (ZVK). Door geïnterviewden wordt benoemd dat de keuze om de dialyse patiënten (en andere kwetsbare patiënten) van Saba en Sint



Eustatius niet te evacueren naar bijvoorbeeld Bonaire als onverstandig werd gezien. Na Irma is de dialyseafdeling van het Sint Maarten Medical Center dagen buiten gebruik geweest en dienden patiënten alsnog naar Bonaire, Aruba en Curaçao te worden geëvacueerd.

Omdat de luchthaven van Sint Maarten als gevolg van de schade niet gebruikt kon worden door civiele partijen en, in het begin, ook niet door de militairen, werd voor een deel van de transporten gebruik gemaakt van de luchthaven op het Franse deel (Saint-Martin). Daarnaast werden patiënten met de medevac²² helikopter naar Sint Eustatius gevlogen om van daar af met airambulances verder gebracht te worden. Een handicap hierbij was dat de vliegtuigen op Sint Eustatius niet van brandstof konden worden voorzien en daarom een tussenlanding moesten maken op het vliegveld van Saint Kitts. Deze medische vluchten zijn ook gebruikt om medicijnen en medische artikelen vanaf Bonaire naar de bovenwindse eilanden te vervoeren.

Bij de medische evacuatie vluchten had het ziekenhuis van Bonaire de regie over de uitvoering, mede omdat zij over een 'eigen' air ambulance beschikken²³. Voor bijvoorbeeld het transport van de dialysepatiënten vanaf Sint Maarten was de hulp van Defensie nodig. In de uitvoering van dit transport werden de patiënten door onbekendheid van de uitvoerenden echter niet als zodanig gezien, maar als gewone burgers behandeld. Daarnaast is, zoals eerder vermeld, aan de Rijksvertegenwoordiger gevraagd om via het ministerie van Buitenlandse Zaken te bemiddelen om een buitenlands vliegveld open te houden.

Goederenvervoer

Voor het geleverd krijgen van goederen moest ook een beroep worden gedaan op Defensie. Sint Maarten zelf kon geen goederen leveren en langs de reguliere weg via Sint Maarten konden ook geen goederen geleverd worden. Luchtvracht werd met lijn- of chartervluchten aangeleverd op Curaçao of Bonaire, maar van daar af was de enige transport mogelijkheid via Defensie. Defensie zette zowel vaartuigen als vliegtuigen en helikopters in en ook de kustwacht droeg met haar vliegtuigen een steentje bij. In een wat later stadium zijn goederen en voertuigen met de 'Karel Doorman' van de marine vanuit Nederland naar Sint Maarten vervoerd.

Door middel van bijstandsverzoeken via de Rijksvertegenwoordiger, persoonlijke contacten met instanties in Nederland of elders en giften van alle kanten is er uiteindelijk van alle benodigde zaken voldoende binnen gekomen.

Logistiek na Irma

Elf dagen na Irma deed Defensie een stap terug en viel een deel van de transportmogelijkheden stil. Voor de eilanden was er echter nog niets veranderd. Op 29 september stopte Defensie met de luchtbrug, waarna van 3 tot en met 26 oktober BZK een charter heeft ingezet. Lijnvluchten en de luchthaven van Sint Maarten waren enkele dagen daarna beschikbaar.

Op 14 september werd daarnaast de nationale crisisorganisatie in Europees Nederland afgeschaald. Vervolgens passeerde op 18 september Maria die voor flinke schade aan de haven van Saba zorgde.

²² Medevac staat voor medische evacuatie

²³ Fundashon Mariadal is de enige air ambulance service aanbieder op Bonaire CN, zij biedt hoogwaardige ketenzorg van ambulance, Spoed Eisende Hulp, air-ambulance zorg en ondersteuning bij grootschalige rampen en ongelukken. Fundashon Mariadal levert deze zorg 24/7/365.



Logistieke coördinatie

Doordat Sint Eustatius en Saba (en Sint Maarten) te maken hadden met dezelfde problematiek, namelijk het uitvallen van de luchthaven van Sint Maarten moest het transport van patiënten, personen en goederen gecoördineerd worden vanuit een andere locatie en langs andere dan de normale routes. Defensie koos voor Curaçao als coördinatiepunt en uitvalsbasis. Een logische keuze omdat hun Caribisch commandocentrum daar gevestigd is. Defensie is gewend haar eigen logistieke processen te regelen, maar men was niet voorbereid op de coördinatie van het gehele logistieke pakket dat nu op haar af kwam. Defensie is echter een operationele organisatie dus goederen en mensen werden vervoerd.

Voor velen was echter onduidelijk wie nu precies wat regelde en wie de prioriteiten stelde in de transporten. Kortom wie verantwoordelijk was voor het plannen en besturen van de transporten. Dit leidde tot onbegrip en frustratie. Het aflospersoneel voor brandweer en politie moest bijvoorbeeld twee dagen wachten voordat zij op transport gingen en het vervoer van medische goederen kreeg ook niet altijd de juiste prioriteit.

Een andere coördinatie betrof het transport van patiënten. Zowel de dialysepatiënten als patiënten die acute (specialistische) hulp nodig hadden moesten vanaf Sint Maarten vervoerd worden naar de benedenwindse eilanden. Hoewel hier meerdere partijen bij betrokken waren was duidelijk wie de coördinatie deed, het ziekenhuis van Bonaire.

Op basis van het bovenstaande constateert de Inspectie het volgende:

Logistiek is niet opgenomen in de planvorming

De Inspectie constateert dat, hoewel er voorraden aanwezig waren, de eilanden op dit punt niet waren voorbereid op een langer durende ramp.

De drinkwatervoorziening op de eilanden is kwetsbaar en bij grote incidenten is ondersteuning van buiten nodig.

Het medische spoedtransport verliep redelijk. Dit transport is regulier al georganiseerd en er was geen sprake van vele slachtoffers van de orkanen. Een probleem was dat geen alternatieven voorbereid waren.

Een bovineilandelijk coördinatiepunt of coördinatieteam is niet opgenomen in de plannen en ook niet langs ander weg geregeld. Dit maakt het lastig om logistieke aanvragen te beoordelen en te prioriteren.

De logistieke processen waren vooral gericht op Sint Maarten, wat op zich logisch is omdat dit eiland het zwaarst was getroffen. Hierdoor kwamen echter Sint Eustatius en Saba min of meer in een afhankelijke positie.



8

Samenwerking Europees Nederland – Caribisch Nederland

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie de samenwerking tussen Europees- en Caribisch Nederland op achtereenvolgens de onderwerpen op- en afschaling, informatie-uitwisseling en afstemming tussen de teams.

Voor het eerst sinds de staatkundige wijzigingen in 2010 van Nederlandse Antillen naar drie landen en drie bijzondere gemeenten wordt het Caribisch gebied getroffen door een bovineilandelijke ramp. Voor het eerst moet dan ook het gehele systeem van de rampenbestrijding voor de BES (en Sint Maarten) in werking gesteld worden.

8.1 Op- en afschaling

Opschaling eilanden

Eind augustus maakte de berichtgeving van het KNMI en het National Hurricane Center duidelijk dat Irma een zeer zware orkaan was, die recht op de bovenwindse eilanden in het Caribisch gebied, waaronder Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten, af kwam. Reden voor Sint Eustatius en Saba om hun hele crisisorganisatie bijeen te roepen en op te schalen naar coördinatie-niveau 2.

Hoewel de dreiging op dat moment zeker als bovineilandelijk te bestempelen was, hebben de gezaghebbers van de eilanden en de Rijksvertegenwoordiger, zoals reeds in hoofdstuk 5 beschreven, om diverse redenen geen aanleiding gezien om op te schalen naar coördinatie-niveau 3. De Rijksvertegenwoordiger heeft wel zijn rampenstaf of crisistafel bij elkaar geroepen als ware het coördinatie-niveau 3. Er zijn geen mensen van zijn staf aangesloten bij de EBT's van de eilanden.

Ook na de passage van Irma op 6 september is niet overwogen om op te schalen naar coördinatie-niveau 3. Op Saba bijvoorbeeld hadden leden van de crisisorganisatie een dag na de passage contact met Europees Nederland en vernamen dat in Nederland al opgeschaald was tot ICCb/MCCb niveau. Zij zagen derhalve geen meerwaarde in het opschalen naar een bovineilandelijk coördinatie-niveau als het al 'GRIP Rijk' was en daarmee naar hun beleving zowel de bestuurlijke coördinatie als de operationele coördinatie vanuit Nederland geregeld was.



Opschaling in Europees Nederland

Ook in Europees Nederland was men al dagen voor de passage van Irma alert. Elke maandag vindt een overleg plaats over het weer voor de komende week. Deelnemers aan dit overleg zijn de DCC I&W, het KNMI, het NCC en het LOCC. Zo ook op maandag 4 september. In dit overleg maakte het KNMI melding van de ontwikkeling van een zeer zware orkaan die mogelijk over of dicht langs de bovenwindse eilanden zou trekken. Reden om het WIT bij elkaar te roepen. Daar werden de mogelijke gevolgen van het weer voor de eilanden met elkaar besproken. Het WIT was de primaire bron voor informatie over het weer voor het NCC en dus de primaire bron over Irma op basis waarvan het NCC op dat moment mensen en instanties kon informeren.

Hoewel de dreiging bovineilandelijk en zelfs internationaal was, aangezien het gehele Caribisch gebied en zuidelijke gedeelten van de VS bedreigd werden, is niet overwogen om de nationale crisisstructuur al voorafgaande aan de passage van Irma te activeren.

Het NCC informeerde, zoals gebruikelijk, in een vroeg stadium de voorzitter van de ICCb (zijnde de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) over de dreiging van Irma. De voorzitter besloot op 7 september (na de passage van Irma) de ICCb bij elkaar te roepen.

Beelden van Defensie en het Rode Kruis en internationale berichtgeving lieten zien dat de eilanden – en vooral Sint Maarten – zwaar getroffen waren. Er was echter geen direct contact mogelijk met Sint Maarten en Sint Eustatius. Met Saba was alleen via internet contact met de rampencoördinator aldaar.

Het gebrek aan informatie was de reden voor het ministerie van BZK om te vragen de nationale crisisstructuur in te zetten om de gevolgen van de orkaan voor de eilanden te bespreken en een gezamenlijk traject voor noodhulp in te zetten. De ramp trof twee gemeenten en een land binnen het Koninkrijk. Op grond hiervan was BZK het aangewezen ministerie om de coördinatie op zich te nemen. Aangezien het hen aan expertise op het gebied van rampenbestrijding ontbrak is de NCTV gevraagd om gebruik te mogen maken van de inzet van de nationale crisisstructuur. Defensie nam, mede omdat ze in het gebied aanwezig zijn en op Curaçao het Commando der Zeemacht in het Caribisch Gebied gevestigd is, vooralsnog de (operationele) coördinatie voor hun rekening.

Standaard heeft de voorzitter van de ICCb na elk ICCb-overleg contact met de minister president (hierna: MP) om hem te informeren. Na aanleiding van dit contact besloot de MP om ook de MCCb te activeren. Op verzoek van de MP vond dezelfde dag nog een overleg van de MCCb plaats met als doel afstemming over beeld, maatregelen en communicatie. De bewindslieden van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, BZK, JenV, IenW en Defensie werden hiervoor uitgenodigd. Met de ICCb en de MCCb werd de bestuurlijke coördinatie na Irma vorm gegeven.

Tot en met 14 september is de ICCb dagelijks bijeengewees om de situatie te bespreken en acties uit te zetten. De MCCb kwam vijf maal bijeen. Het NKC was actief om de pers- en publiekscommunicatie op nationaal niveau te coördineren. Het NCC fungeerde in deze periode als centraal informatiepunt, coördinator en informatiemanager.



Door de complexiteit van de situatie en het grote aantal ministeries dat betrokken was, was een veelheid aan partners en crisisteams op verschillende plekken en in verschillende tijdzones betrokken.

Diverse geïnterviewden geven aan dat de nationale crisisstructuur niet goed is opgestart. Het verzoek van BZK de nationale crisisstructuur in te mogen zetten leidde tot (vooral rol-)verwarring. Sommigen gingen ervan uit dat formeel opgeschaald was met alle bevoegdheden en procedures van dien uit het Handboek. Anderen gaven aan dat het niet formeel opschalen gedurende het eerste weekend onder andere discussie op leverde over bevoegdheden en wie wel of niet aan tafel moesten komen.

De operationele opschaling en dus coördinatie kwam niet goed van de grond. Voor de eilanden blijkt op operationeel niveau weinig tot niets geregeld te zijn. De eilanden vormen (samen) geen veiligheidsregio, dus bovineilandelijk bestaat er geen Regionaal Operationeel Team die de operationele coördinatie op zich neemt. Het LOCC was op eigen initiatief intern opgeschaald en ontving veel aanbiedingen voor hulp en goederen van alle kanten. Deze hulp werd geïnventariseerd. Er werd gewacht op de hulpvraag van de eilanden, maar die kwam niet bij het LOCC binnen.

Er bleek na de passage van Irma behoefte aan ambtelijke interdepartementale afstemming. Diverse departementen of hun DCC bleken inmiddels al druk bezig met het organiseren van goederen, mensen en dergelijk. In het handboek is daarvoor het IAO aangewezen, maar aangezien niet formeel opgeschaald was werd deze ook niet formeel geactiveerd. Zaterdag (drie dagen na Irma) vond een soort IAO plaats. Het LOCC maakte hiervoor een eerste operationeel beeld. Er waren al wel situatiebeelden van het NCC (ten behoeve van het bestuurlijk overleg) maar deze waren niet concreet genoeg om te bepalen wat de hulpvraag was.

Afschaling eilanden

Voor Sint Eustatius is de opschaling onveranderd gebleven tot na de passage van Maria. Op 21 september schaalde de gezaghebber van Sint Eustatius af naar coördinatieniveau 1 en op 22 september na overleg met het EBT, de ESF-groepen en Defensie schaalde hij af naar coördinatieniveau 0. Op dat moment ging de recoveryfase in. Het tactische recoveryteam werd actief. Dat bestond uit vertegenwoordigers van het KPCN, het CoPI en een paar technische mensen. Medio oktober zijn het KPCN en het BKCN gestopt.

Saba had de rampenbestrijdingsorganisatie na Jose afgeschaald en was net voor de passage van Maria weer opnieuw opgeschaald naar coördinatieniveau 2. Een week na Maria schaalde ze weer af. De overgang van acute fase naar nafase op Saba verliep soepel. De nafase staat pas recent in het rampen- en crisisplan en is nog maar 1 keer beoefend. Maar iedereen zag en voelde het aankomen. De bijdragen vanuit het CoPI werden minder en het leven ging steeds meer terug naar normaal. Er is een nafasetafel georganiseerd waarin een actielijst is vastgesteld voor de nafase. Het recoveryteam werd gevormd. Dit team (onder voorzitterschap van de eilandsecretaris) bestaat voor een groot deel uit dezelfde mensen als die van de ESF-groepen. Het recovery-team startte 25 september, bijna een week na Maria en kwam de eerste weken drie keer in de week bij elkaar, later minder frequent (maar was in november tijdens het bezoek van de Inspectie nog steeds actief).

Voor het gevoel van met name het KPCN duurde het erg lang voor tot afschaling werd besloten. Als de orkaan is gepasseerd en er zijn geen doden of gewonden, dan



is de crisis voorbij en kun je 'back to normal', dus naar een regulier rooster en reguliere inzet, zo wordt geredeneerd. En dat gebeurde niet op de eilanden. Men bleef lang in aangepaste diensten draaien, en andere dan de reguliere taken uitvoeren. Overigens werd deze inzet op Sint Eustatius en Saba zeer gewaardeerd.

Afschaling in Europees Nederland

De argumenten om de nationale crisisstructuur in te zetten zijn ook gebruikt om af te schalen. In de eerste overleggen van ICCb en MCCb is al bepaald wat er moest gebeuren en wat prioriteit had. Dan is ook duidelijk wanneer afgeschaald kan worden, namelijk als dat gerealiseerd is. Standaard hanteert men de afspraak om de crisisfase zo kort mogelijk te houden en zo snel als mogelijk de nafase in te zetten.

Na een paar dagen kwamen de informatiestromen op gang en werd de aard van de werkzaamheden anders. Het was duidelijk dat dat veelal lange termijn zaken waren. Die zijn niet voor de crisisorganisatie, dat moet door het verantwoordelijk ministerie worden opgepakt, in dit geval BZK. Er werd daar een team gevormd dat alle taken die niet meer urgent waren, kon oppakken. Toen dat team (zijnde de wederopbouworganisatie van BZK) er was, is de MCCb (op 13 september) en de ICCb (op 14 september) ontbonden. De situatie op de bovenwinden zelf was op dat moment voor de Europees Nederlandse crisisorganisatie geen argument (meer) om de nationale crisisstructuur in de lucht te houden. De impact van de rampen op de eilanden werd overigens beoordeeld op basis van de impactcriteria voor Europees Nederland. Dat betekende dat, hoewel de schade voor de eilanden zelf erg groot was, deze voor Europees Nederlandse begrippen wel meeviel.

De afschaling in Nederland kwam voor de eilanden als een verrassing. Saba bijvoorbeeld deed een verzoek bij het LOCC en kreeg toen te horen dat men daar al was afgebouwd. Zonder aankondiging en zonder dat de eilanden daar al aan toe waren, is in Nederland besloten af te schalen en dat betekende onder andere dat de coördinatie van alle logistieke zaken van Defensie overging naar BZK. De afschaling is volgens geïnterviewden medegedeeld via een mail met daarbij een lijst met contactpersonen van BZK van drie pagina's waar ze zelf een keuze uit konden maken. Alle bijstandsverzoeken moesten vanaf dat moment naar BZK. Ook financiële ondersteuning voor de wederopbouw moest via een bijstandsverzoek bij BZK ingediend worden.

De eilanden waren zeer ontstemd dat ze niet geïnformeerd werden over het hoe en waarom van de afschaling, dat hen niet gevraagd is waar zij behoefte aan hadden. Ook is de vraag of Defensie nog nodig was op de eilanden niet aan de eilanden gesteld, hoewel er operationeel op de eilanden op dat moment nog veel te regelen viel.

De eilanden verwachtten dat Europees Nederland hen zou helpen met de operationele aspecten en met handjes en spullen. Bovendien konden de eilandbesturen niet alles zelf regelen. Bijvoorbeeld het uitvoeren van niet reguliere vluchten naar andere landen vergt een besluit op nationaal niveau.

De dreiging van een nieuwe orkaan Maria op 19 september was in Europees Nederland geen reden om weer op te schalen. Er waren geen acute crisispunten: alles (voedsel, handjes, water, materiaal) was op de eilanden aanwezig, men was er voorbereid op Maria en bovendien was de wederopbouworganisatie van BZK al actief op de eilanden bezig. De eilanden hadden echter nog steeds en naar Maria wederom



behoefte aan operationele ondersteuning. Op Saba was bijvoorbeeld na Maria de haven zeer ernstig beschadigd.

De overgang van Defensie naar BZK

Meteen na de passage van Irma pakte Defensie de leiding voor het regelen en coördineren van alle noodhulp en vervoer. Op maandag 18 september ging de coördinatie van de hulp over naar de wederopbouworganisatie van BZK. Dit was in het begin onoverzichtelijk omdat de wederopbouworganisatie nog in opbouw was en niet altijd duidelijk was wie het aanspreekpunt was voor bepaalde zaken. Omdat Sint Maarten het ergst getroffen was, ging daar logischerwijs de meeste aandacht naar toe. Dit had echter tot gevolg dat er in sommige gevallen extra aandacht voor Saba en Sint Eustatius gevraagd moest worden. De afschaling van noodhulp naar reguliere hulp verliep volgens de eilanden en de Rijksvertegenwoordiger dan ook slecht. Zij waren niet betrokken geweest bij dat besluit. Voor hen kwam het onverwacht en te vroeg.

Op basis van bovenstaande tekst en de interviews constateert de Inspectie het volgende:

De op- en afschaling op de eilanden en landelijk zijn los van elkaar gebeurd. Er heeft geen afstemming over plaats gevonden.

De eilanden hebben een ander verwachtingspatroon ten aanzien van de opschaling dan de nationale crisisstructuur bood en misten met name operationele ondersteuning en coördinatie.

8.2 Informatie-uitwisseling

In deze paragraaf worden twee aspecten van informatie-uitwisseling behandeld. De informatie-uitwisseling tussen de rampenbestrijdingsorganisaties en de informatie-uitwisseling tussen de bevoegde gezagen en de burgers.

Informatie-uitwisseling tussen de rampenbestrijdingsorganisaties

Op de BES-eilanden wordt niet netcentrisch gewerkt²⁴ en de BES-eilanden zijn (nog) niet aangesloten op het Landelijk Crisis Management Systeem (hierna: LCMS). Ook de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger werkt niet netcentrisch en heeft geen toegang tot LCMS.

Op Saba was voor de orkanen al wel een eerste begin gemaakt met het invullen van informatiemanagement. De rampencoördinator heeft op persoonlijke titel (vanwege een eerdere functie) toegang tot LCMS.

Volgens het NHC fungeert het NCC als informatieloket en (internationaal) als 'single point of contact' voor het Rijk. Het LOCC zorgt voor een geïntegreerde benadering van de operationele aspecten van crisisbeheersing op nationaal niveau. De taken die het LOCC hiertoe uitvoert zijn onder andere het ophalen van informatie over

²⁴ Netcentrisch werken is een manier van werken, waarbij alle betrokken teams en organisaties zo snel mogelijk informatie met elkaar delen. Om het voor iedereen overzichtelijk te houden, wordt de informatie continu samengevat: dit noemt men het situatiebeeld.



operationele aspecten en handelingsperspectieven die relevant zijn voor het nationale beeld.

Direct na het passeren van Irma bleek dat de infrastructuur flinke schade had opgelopen. Zoals al in paragraaf 4.3 is vermeld waren de mobiele telefoons en de landlijnen gedeeltelijk uitgevallen. Ook mobiele radioverbindingen werkten niet of maar beperkt. Gelukkig werkte internet op Sint Eustatius en Saba nog wel of was na de passage weer snel in werking te stellen en verder was het voor Defensie mogelijk om via hun eigen verbindingsmiddelen onderling informatie uit te wisselen. Vanaf Sint Maarten was het enkele dagen in het geheel niet mogelijk om informatie te versturen.

Dit alles zorgde er voor dat in Europees Nederland een gebrek aan informatie was over de situatie in Caribisch Nederland en dat was zoals eerder gemeld een van de redenen om de nationale crisisstructuur op te schalen.

Direct na de passage van Irma verzamelde het NCC informatie via verschillende mediabronnen, ministeries en andere betrokken partijen en stelde een situatiebeeld op. Informatie kwam in eerste instantie maar mondjesmaat binnen, hoofdzakelijk van Saba en via Defensie en de KMar.

Op Sint Eustatius en Saba kwamen de teams van de rampenbestrijdingsorganisaties regelmatig bij elkaar om onderling informatie uit te wisselen en per eiland een gezamenlijk situatiebeeld op te stellen.

De rampencoördinatoren van Sint Eustatius en Saba stuurden de sitraps naar Defensie en naar de Rijksvertegenwoordiger.

De rampencoördinator op Saba is vanuit eerdere functies thuis in informatiemanagement en het delen van informatie en gebruikte deze kennis en ervaring om het NCC, LOCC en enkele DCC's te informeren over de situatie op Saba. Daarnaast heeft zij toegang tot het internationaal informatiemanagementsysteem (Virtual OSOCC). Via dit laatste systeem was zij in staat zich een beeld te vormen van de situatie in de regio.

De Rijksvertegenwoordiger en zijn rampenstaf werden door de rampencoördinator van Saba en via videoconferencing met Sint Eustatius op de hoogte gehouden van de toestand op de eilanden. De Rijksvertegenwoordiger speelde deze informatie weer door aan het NCC.

De leidinggevenden van BKCEN en KPCN van Sint Eustatius en Saba verstrekten informatie aan hun leidinggevenden op Bonaire, die op hun beurt dat weer door gaven aan het NCC en JenV.

De door het NCC verzamelde en bewerkte informatie werd terug gegeven aan de betrokkenen. Voor de BES-eilanden ging deze informatie naar de Rijksvertegenwoordiger, de eilandsecretarissen van Sint Eustatius en Saba en de rampencoördinator van Saba.

De Inspectie heeft in diverse interviews opgetekend dat men op de eilanden het beeld had dat de ontvangen informatie gedomineerd werd door de informatie over Sint Maarten, men zag weinig terug van de verstrekte informatie en kreeg ook weinig extra's retour: zo vonden meerdere geïnterviewden op de eilanden dat in het NCC-beeld informatie over de omliggende (buitenlandse) Caribische eilanden



ontbrak. Ook ontbrak volgens hen informatie over buitenlandse contacten (onder andere met ambassades), wat met name voor Saba relevant was vanwege de aanwezigheid van 400 buitenlanders op de 'Saba University School of Medicine'. Ten slotte ontbrak informatie over wie aanspreekpunt was voor het vervoer van goederen en personen.

Het is voor de Inspectie niet duidelijk geworden of het beeld niet altijd is aangekomen of niet voldoende gelezen is. De situatiebeelden die de Inspectie bij het NCC heeft gezien, zagen er helder uit, met informatie over Sint Maarten en over Sint Eustatius en Saba. Situatieschetsen van de regio waren beschikbaar. Het is voor de Inspectie in ieder geval duidelijk dat de situatiebeelden - die bedoeld zijn voor overleggen van de ICCb en MCCb- onvoldoende voldeden aan de behoeften van of verwachtingen op de eilanden.

Naast de contacten tussen het NCC enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds liepen er andere informatielijnen. Volgens de geïnterviewden vroeg niet alleen het NCC om informatie, maar wilden enkele DCC's ook rechtstreeks geïnformeerd worden. Saba onderhield rechtstreeks contacten met ministeries en DCC's ook voor bijstandsaanvragen. De Rijksvertegenwoordiger had niet alleen contact met Defensie in Den Haag maar ook met het Commandement der Zeemacht in het Caribisch Gebied. Sint Eustatius informeerde de Rijksvertegenwoordiger en Defensie. Dit alles leidde er toe dat het lastig was om één situatiebeeld te maken. Bovendien bleek informatie die in 'Den Haag' binnenkwam soms al achterhaald te zijn.

De overdracht van crisisorganisatie naar wederopbouworganisatie is bij diverse betrokkenen op de eilanden niet als formele melding binnen gekomen, in ieder geval niet voldoende duidelijk. Men kwam er bij toeval achter in contacten met Nederland of door toezending van een lijst met BZK-medewerkers.

Informatie werd langs verschillende lijnen gedeeld wat het lastig maakte om op één centraal punt overzicht te houden van actuele en gevalideerde informatie.

Informatie-uitwisseling tussen de bevoegde gezagen en de burgers

Voorafgaand aan de orkaan Irma hebben Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten de informatieboodschappen aan de bevolking op eigen initiatief met elkaar afgestemd.

Op Saba werd de bevolking in de periode van de drie orkanen door de gezaghebber dagelijks van informatie voorzien via whatsapp en facebook. Ook burgers van Sint Eustatius lazen deze berichten van Saba. Zij werden verder geïnformeerd door het GIS. De Rijksvertegenwoordiger hield een vinger aan de pols maar heeft niet hoeven ingrijpen in de communicatie. Wel heeft hij Sint Eustatius gewezen op de activiteiten op Saba.

Afstemming met Sint Maarten was technisch niet mogelijk en heeft dus na de passage van Irma ook niet meer plaats gevonden.

Het NKC heeft geen contact gehad met de eilanden of de Rijksvertegenwoordiger en heeft vooral gezorgd voor de afstemming van de communicatie in Europees Nederland.



De gezaghebbers hebben zich volgens hun zeggen bij hun berichten aan burgers over de ontwikkeling van de orkanen te houden aan de officiële informatie die zij 2x per dag van het KNMI ontvangen. De burgers waren daar niet tevreden over. Deze informatie was vaak niet actueel meer. Veel eilandbewoners stemden liever af op Amerikaanse zenders die meermalen per dag up to date informatie van het 'National hurricane centre' verstrekten.

8.3 Afstemming tussen de teams

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe de teams ieder voor zich hebben gefunctioneerd. De Inspectie constateert daar dat ieder team haar taken heeft uitgevoerd en heeft gefunctioneerd zoals in hun eigen plannen en procedures is beschreven. Deze paragraaf beschrijft hoe de teams met elkaar hebben afgestemd en samengewerkt.

Boveneilandelijk niveau

Voor het passeren van orkaan Irma hebben de rampencoördinatoren van Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten met elkaar afgestemd over de voorbereidingen en de informatie die aan de bewoners van de eilanden werd gegeven.

Na de passage van Irma vond de samenwerking tussen Saba en de Rijksvertegenwoordiger alleen op ambtelijk niveau plaats. De rampencoördinator van Saba en de juridisch medewerker van de Rijksvertegenwoordiger informeerden elkaar op regelmatige basis en ook de bijstandsverzoeken liepen langs deze weg. De gezaghebber van Saba en de Rijksvertegenwoordiger hebben gedurende de afwikkelingen van de orkanen geen contact met elkaar gehad. Wel kreeg de Rijksvertegenwoordiger alle situatierapportages van Saba.

De Rijksvertegenwoordiger had wel dagelijks contact met de waarnemend gezaghebber van Sint Eustatius. Dit gebeurde via video-conferencing. Tevens kreeg de Rijksvertegenwoordiger regelmatig situatie-rapportages van de rampencoördinator van Sint Eustatius.

Nationaal niveau

Op nationaal niveau waren er volgens de Rijksvertegenwoordiger goede contacten tussen het NCC en hem. Tussen de eilanden en het NCC was vooral sprake van het uitwisselen van situatiebeelden. Verder waren er bilaterale contacten tussen Sint Eustatius en Saba enerzijds en enkele DCC's anderzijds. Ook deze contacten bestonden vooral uit het uitwisselen van informatie over de situatie.

Bij de afhandeling van de bijstandsverzoeken waren vele partijen betrokken en had de staf van de Rijksvertegenwoordiger bilateraal contacten met hen. Naast de Rijksvertegenwoordiger zelf de Openbare Lichamen, DCC's o.a. van I&M, VWS en BZK in Nederland, NCTV, RCN, Defensie in Nederland en Defensie op Curaçao.

Van afstemming tussen de verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie aan weerszijden van de Atlantische oceaan was niet echt sprake. Op 14 september besloot men in Europees Nederland dat afgeschaald kon worden, omdat er geen acute hulp meer nodig was. In Caribisch Nederland was men nog volop bezig met de bestrijding van de gevolgen van de orkanen Irma en Jose en verwachtte men hulp vanuit Europees Nederland bijvoorbeeld bij de internationale vliegverbindingen.



De komst van de derde orkaan (Maria) was voor Europees Nederland geen reden om opnieuw op te schalen, terwijl de eilanden zich wederom voorbereidden op een nieuwe ramp.

De afschaling van noodhulp naar reguliere hulp verliep volgens geïnterviewden slecht. De overdracht van crisisorganisatie naar wederopbouworganisatie was een louter Haagse beslissing zonder vooroverleg met gezaghebbers of Rijksvertegenwoordiger. BZK was de verantwoordelijke partij voor de wederopbouworganisatie, maar bleek daar nog niet voldoende op voorbereid te zijn. Dit leidde dan ook tot vertraging in de overdracht van de coördinatie van Defensie naar BZK. Voor Caribisch Nederland kwam het min of meer als verrassing dat BZK 'ineens' in charge was.

Er heeft volgens de Rijksvertegenwoordiger, naar zijn waarneming, geen overdracht tussen Defensie en BZK plaatsgevonden. Ook kwam volgens geïnterviewden vanuit BZK geen terugkoppeling meer wat ze deden en gedaan hadden. Hierdoor was ook het overzicht van dat wat reeds uitgezet was aan bijstandsverzoeken, wat gaande was en wat gerealiseerd was, weg. Gelukkig had de Rijksvertegenwoordiger eigen overzichten bijgehouden van wat aan bijstandsverzoeken en hulpvragen uitgezet was.

Afstemming tussen de verschillende teams heeft nauwelijks plaats gevonden. De contacten die er waren beperkten zich tot informatie uitwisseling.



9

Slotbeschouwing

In de vorige hoofdstukken heeft de Inspectie het optreden van de rampenbestrijdingsorganisaties uitgediept op de onderwerpen voorbereiding, functioneren teams, continuïteit van de crisisorganisatie, de rol van de Rijksvertegenwoordiger, logistiek en de samenwerking tussen de eilanden en Europees Nederland (onderzoeksvraag 2) en haar bevindingen op deze onderwerpen gepresenteerd.

In dit laatste hoofdstuk zal de Inspectie aan de hand van deze bevindingen en de beoordeling daarvan een antwoord geven op de hoofdvraag van dit onderzoek en ingaan op de leer- en verbeterpunten die dit oplevert (onderzoeksvraag 3).

Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek ‘Hoe heeft het systeem van de rampenbestrijding op de BES eilanden voor, tijdens en na de orkanen gefunctioneerd?’ leidt na onderzoek tot de constatering dat het systeem van de rampenbestrijding niet volledig in werking is getreden, in ieder geval niet zoals in de VwBES beoogd is en niet zoals van een systeem²⁵ verwacht mag worden. Onderdelen van het systeem functioneerden ieder voor zich naar behoren, maar de samenhang, samenwerking en afstemming tussen die onderdelen was onvoldoende. Dit leidt derhalve tot de volgende hoofdconclusie:

Alle onderdelen van het systeem hebben ieder voor zich goed gefunctioneerd, maar niet voldoende in samenhang en afgestemd. Het systeem van de rampenbestrijding heeft dus niet gefunctioneerd zoals in de Veiligheidswet BES beoogd is.

De Inspectie komt tot deze hoofdconclusie op basis van haar bevindingen en deelconclusies op de afzonderlijke onderwerpen voorbereiding, functioneren teams, continuïteit van de crisisorganisatie, de rol van de Rijksvertegenwoordiger, logistiek en de samenwerking tussen de eilanden en Europees Nederland.

Partijen waren voldoende voorbereid op de komst van orkanen.

²⁵ Een systeem is een samenstel van op elkaar afgestemde, bij elkaar behorende, maar overigens zelfstandige delen, die een functie hebben in het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Samenwerking, samenhang, afstemming zijn sleutelwoorden bij de beoordeling of er sprake is van een al dan niet goed functioneren van een systeem.



In hoofdstuk 3 heeft de Inspectie geconstateerd dat alle partijen zich op de komst van Irma hebben voorbereid en geconcludeerd dat voor wat betreft de plannen en procedures de voorbereiding op orkanen op de BES-eilanden grotendeels op orde is. In Europees Nederland is een lacune geconstateerd in het Nationaal Veiligheidsprofiel. Deze blijkt uitsluitend gericht te zijn op de risico's in Europees Nederland. Orkanen en tsunami's, risico's specifiek voor het Caribisch gebied, worden niet genoemd.

Het jaarlijks beoefenen van het ramptype orkanen tijdens de 'HUREX' heeft volgens alle geïnterviewden op de BES-eilanden wezenlijk bijgedragen in de voorbereiding op en de afhandeling van de gevolgen van Irma, Jose en Maria. Een kanttekening hierbij is dat de oefeningen zich beperkten tot eilandelijk niveau. De Rijksvertegenwoordiger en zijn staf en de nationale crisisstructuur hebben nooit geparticipeerd in deze rampenoefeningen.

De fysieke voorbereidingen op de eilanden voorafgaande aan de passage van de orkanen zijn goed verlopen. Burgers zijn geïnformeerd, alle losse rommel was opgeruimd, een noodopvanglocatie ingericht, de noodklok ingesteld en de elektriciteit afgesloten. Defensiemensen waren al aanwezig voor bijstand. De rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger was geactiveerd.

Het functioneren van de teams afzonderlijk voor, tijdens en na de passage van de orkanen was op orde.

Na de passage van de orkanen hebben de rampenbestrijdingsteams op Sint Eustatius en Saba, de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger en het NCC en LOCC, de taken uitgevoerd en gefunctioneerd zoals in hun respectievelijke plannen en procedures is opgenomen. De tot nu toe van de diverse teams ontvangen evaluaties geven geen reden om anders hierover te oordelen.

De continuïteit van de crisisorganisatie heeft onder druk gestaan maar is dankzij de grote inzet van alle betrokkenen niet in gevaar geweest.

Voor de uitvoering van hun taken hebben de rampenbestrijdingsteams meerdere locaties gebruikt. Hierbij waren niet alle ruimten ideaal of volledig ingericht voor hun doel, maar deze hebben wel voldaan.

De passage van de orkanen leidde op de eilanden tot een groot aantal problemen. Sommige problemen waren voorzien, andere echter onvoorzien. Dat laatste was vooral een gevolg van het feit dat het scenario 'drie zware orkanen in 14 dagen met totale uitval van Sint Maarten' zelfs het vooraf bedachte ergst denkbare scenario overtrof.

De Inspectie constateert dat de teams circa 20 dagen aaneengesloten actief zijn geweest. Ondersteuning en vervanging van mensen (in de crisisteams) bleek mede door de uitval van Sint Maarten moeilijk te realiseren. Het uiterste van mensen is gevraagd om de continuïteit van de crisisorganisatie te behouden maar de continuïteit tijdens deze rampen is niet in gevaar geweest. Dat is aan alle betrokkenen een groot compliment waard.



Maar de Inspectie ziet hier, net zoals veel organisaties zelf, tegelijkertijd een groot risico: in net iets andere omstandigheden had dit zomaar anders kunnen zijn.

Het uitvallen van het communicatie- en verbindingsnetwerk op de eilanden was helaas voorzien: De conclusies van het WODC rapport zijn bevestigd. Het uitvallen van de zendmasten op Sint Maarten verergerde de situatie nog eens. De uitval van de netwerken leidde niet alleen tot het elkaar op de eilanden moeilijk kunnen bereiken maar ook het contact met Europees Nederland en het buitenland verliep moeizaam. De elektriciteitsvoorziening op Saba was snel hersteld. Op Sint Eustatius duurde dit op delen van het eiland langer. De investering van het onder de grond plaatsen van kabels is echter evident.

De Rijksvertegenwoordiger is maar beperkt in positie geweest.

Naast het moeilijk kunnen bereiken bleek men niet voorbereid op samenwerking: men was onvoldoende bekend of eens met elkaars bevoegdheden en rollen, zo heeft de Rijksvertegenwoordiger niet opgeschaald naar coördinatie-niveau 3, hoewel de situatie daar wel naar was. Hoewel hij grotendeels gefunctioneerd heeft alsof was opgeschaald, inclusief een crisistafel/rampenstaf rondom hem is de Rijksvertegenwoordiger m.u.v. het doorsluizen van de bijstandsverzoeken nooit in positie is geweest.

Alle bijstandsverzoeken zijn door de Rijksvertegenwoordiger naar Nederland doorgesluisd. De Rijksvertegenwoordiger hield de voortgang van deze verzoeken bij en koppelde deze terug naar de eilanden. De meeste bijstandsverzoeken zijn gehonoreerd. Er was geen sprake van schaarste, hoogstens af en toe van onbegrip over de prioritering. Overigens was onduidelijk wie prioriteerde.

De Inspectie stelde vast dat partijen ieder eigen lijsten bijhielden met gevraagde en geleverde bijstand en dat daarin de nodige verschillen staan. Een eenduidig centraal overzicht ontbreekt.

Logistiek is niet goed voorbereid en geregeld.

De logistiek bleek door het uitvallen van de vervoersmogelijkheden via Sint Maarten een probleem apart. Logistiek, met uitzondering van het aanleggen van een noodvoorraad, is niet opgenomen in de planvorming van de eilanden. Ook is een bovineilandelijk coördinatiepunt of coördinatieteam niet opgenomen in bovineilandelijke of landelijke plannen of via een andere weg geregeld. Dit maakte het lastig om logistieke aanvragen van de eilanden te beoordelen en te prioriteren. De logistieke processen die er liepen waren vooral gericht op Sint Maarten, wat op zich logisch is omdat dit eiland het zwaarst was getroffen. Hierdoor kwamen echter Sint Eustatius en Saba min of meer in een afhankelijke positie, afhankelijk van wat aan Sint Maarten geleverd werd en waarvan zij dan een deel konden meekrijgen. Desondanks kwam het medische spoedtransport goed op gang. Dit kwam doordat dit transport in principe al georganiseerd is en door de goede voorbereidingen en inspanningen van de ziekenhuizen op Sint Eustatius, Saba en zeker ook Bonaire. Bovendien was er geen sprake van doden of zwaargewonde slachtoffers van de orkanen.



Een ander probleem was de voorraad water, voedsel, medicijnen ed. op de eilanden. Deze waren na een week grotendeels uitgeput. Bovendien bleken de waterputten bij de woonhuizen, een belangrijke leverancier van water zeker als de waterfabriek buiten werking is, door de orkanen ernstig vervuild. En aanvoer van goederen, maar ook van mensen die mogelijk konden ondersteunen, was door uitvallen van Sint Maarten dus niet meer vanzelfsprekend.

Er was sprake van beperkte samenwerking en afstemming tussen Europees Nederland en de eilanden.

Van samenwerking tussen de eilanden en Europees Nederland was volgens geïnterviewden eigenlijk geen sprake. De Rijksvertegenwoordiger had de intermediair kunnen zijn maar is daarvoor niet in positie geweest. Europees Nederland en Caribisch Nederland opereerden vooral los van elkaar.

De op- en afschaling op de eilanden en landelijk zijn los van elkaar gebeurd. Er heeft hier geen enkele afstemming over plaats gevonden. Formeel is er niet eens landelijk opgeschaald. BZK vroeg, omdat ze geen ervaring met rampenbestrijding hebben, om gebruik te mogen maken van de inzet van de landelijke crisisstructuur (dus NCC/LOCC/NKC en ICCb/MCCb) en vroeg aan Defensie of deze zolang BZK nog niet gereed was, de coördinatie van de operatie op zich te nemen. Maar het oogde voor vele betrokkenen (en niet alleen de eilanden) dat het GRIP Rijk was en dat dus ook de procedures en besluitvorming conform waren.

De eilanden hadden een ander verwachtingspatroon ten aanzien van de opschaling dan de nationale crisisstructuur bood. De nationale crisisstructuur borgt de bestuurlijke ondersteuning en afstemming, maar de eilanden hadden vooral behoefte aan operationele ondersteuning en afstemming. Die kon volgens de geïnterviewden Defensie geven, maar BZK (zeker in het begin) niet. Dat maakte dat de eilanden aangaven veel last gehad te hebben van de manier waarop de overgang van Defensie naar BZK heeft plaatsgevonden.

Ook de informatie uitwisseling en –deling verliep problematisch. Informatie werd langs verschillende lijnen gedeeld wat het lastig maakte om op één centraal punt overzicht te houden van actuele en gevalideerde informatie. Afstemming tussen de verschillende teams heeft onvoldoende plaats gevonden.

Gevolgen

Het systeem van de rampenbestrijding heeft dus niet gefunctioneerd maar wat zijn de gevolgen hiervan geweest?

In de praktijk is weliswaar bereikt dat de (acute) gevolgen van drie orkanen snel bestreden waren: er is personele ondersteuning gekregen, er is water, voedsel, medicijnen, bouw materiaal op de eilanden gekomen, maar niet dankzij een goed functioneren van het systeem. Sint Eustatius en Saba hadden, hoe cru ook, het 'geluk' dat er heel veel voor Sint Maarten geregeld moest worden en dat ze daarin mee konden liften, geluk ook dat er geen doden of zwaargewonden waren en dat de schade op en voor de eilanden weliswaar erg groot was maar voor Europees Nederlandse begrippen relatief gezien meeviel.

Doel van een systeem van rampenbestrijding en crisisbeheersing is om zo efficiënt en effectief mogelijk de gevolgen van een ramp of crisis te beheersen en waar mogelijk te verkleinen of weg te werken. Door rollen, taken, bevoegdheden van



betrokkenen in dat systeem vast te leggen weten alle betrokkenen wanneer men door een ramp of crisis getroffen is of wordt, wat hen te doen staat.

Maar het is nu zeker niet op de meest efficiënte manier gedaan. Er waren discussies over rollen, taken en bevoegdheden, er zijn diverse, van elkaar verschillende overzichten van wie wat heeft gevraagd heeft, wie wat geleverd heeft, er is vooral aanbod gericht en niet vraag gericht geleverd, er was onduidelijkheid over prioritering, over het regelen van vervoer.

Daarnaast is er geen waarborg dat het een volgende keer (met wellicht andere omstandigheden, andere gevolgen of andere mensen of organisaties) weer goed afloopt.

De Inspectie hecht eraan te melden dat niet gesteld kan worden dat het systeem dus niet werkt. Omdat het systeem nu niet zoals beschreven en beoogd gefunctioneerd heeft, kan niet vastgesteld worden dat het systeem niet goed of passend is of debet is aan bijvoorbeeld het ontbreken van operationele coördinatie. Pas wanneer alle onderdelen als een samenhangend en samenwerkend systeem zoals beschreven in de VwBES werken kan geconstateerd worden of een systeem al dan niet voldoet.

Aanbevelingen

Tot slot komt de Inspectie op basis van voorgaande conclusie tot de volgende aanbevelingen. Ze richt zich daarbij met name op korte termijn aanbevelingen.

Onmiddellijke aandacht dient uit te gaan naar het regelen van de operationele coördinatie bij (boven) eilandelijke rampen. Voor nu zou gebruik gemaakt kunnen worden van het LOCC, die een dergelijke taak uitvoert op verzoek van Europees Nederlandse gemeenten en veiligheidsregio's. Later kan bezien worden of deze inzet voldoet of dat er voor de BES een andere oplossing moet komen.

Verbetering van het verbindingsnetwerk dient voortvarend opgepakt te worden. Dit is voor de eilanden een eerste levensbehoefte. Zonder verbindingsmiddelen kunnen geen hulpvragen gesteld worden. Dit verbindingsnetwerk dient minder afhankelijk van Sint Maarten gemaakt te worden. Ook de onderlinge verbindingsmogelijkheden tussen de hulpverleningsdiensten op de eilanden dienen verbeterd te worden.

Het vervoer van en naar Sint Eustatius en Saba moet beter voorbereid worden en minder afhankelijk worden van Sint Maarten Bijvoorbeeld door te bezien welke andere aanvoerroutes aangeboord kunnen worden.

Er dient geïnventariseerd te worden welke opnamemogelijkheden voor spoedeisende patiënten beschikbaar zijn in de directe omgeving van de eilanden.

Tot slot beveelt de Inspectie aan de crisisorganisatie op de eilanden meer robuust in te richten en de afhankelijkheid van (het beperkte aantal) eigen inwoners minder groot te maken door bijvoorbeeld ervoor te zorgen dat er, wanneer nodig, reserveteams of -mensen klaar staan om te ondersteunen of vervangen, of bij de reële dreiging van een ramp bij voorkeur al op de eilanden zelf zijn, om niet afhankelijk te zijn van het al dan niet beschikbaar zijn van vervoer na een ramp.

Voor de lange termijn vraagt de Inspectie betrokkenen te overwegen om te (laten) onderzoeken 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. Betrek ook het Nationaal Veiligheidsprofiel en het Nationaal handboek crisisbesluitvorming hierbij.

De passages over rollen, taken en bevoegdheden zoals nu zijn opgenomen in de VwBES, in het coördinatie plan van de Rijksvertegenwoordiger, in de rampen- en crisisplannen van de eilanden, en in het nationaal handboek crisisbesluitvorming zijn op dit moment onvoldoende helder en eenduidig. Daarnaast is het nodig dat partijen (dan) weten wat ze van elkaar mogen verwachten, elkaar weten te vinden, met elkaar oefenen, en elkaar respecteren.



I

Bijlage Geïnterviewde functionarissen

BES (algemeen)

Algemeen commandant brandweer (BKCN)
Korpschef en plv. korpschef politie (KPCN)
Rijksvertegenwoordiger
Juridisch adviseur Rijksvertegenwoordiger

Bonaire

Waarnemend coördinator rampenbestrijding
Implementatiemanager BKCN /Leider COPI
Voorzitter raad van bestuur ziekenhuis
Kwaliteitsadviseur ziekenhuis

Sint Eustatius

Gezaghebber
Coördinator rampenrampenbestrijding
Leden team nazorg
Lokaal commandant brandweer
Hoofd ziekenhuis
Lokaal chef politie

Saba

Gezaghebber
Eilandsecretaris
Gedeputeerde
Coördinator rampenbestrijding
Leden recoveryteam
Lokaal commandant brandweer
Huisarts ziekenhuis
Directeur Saba Health Care Foundation
Lokaal chef politie

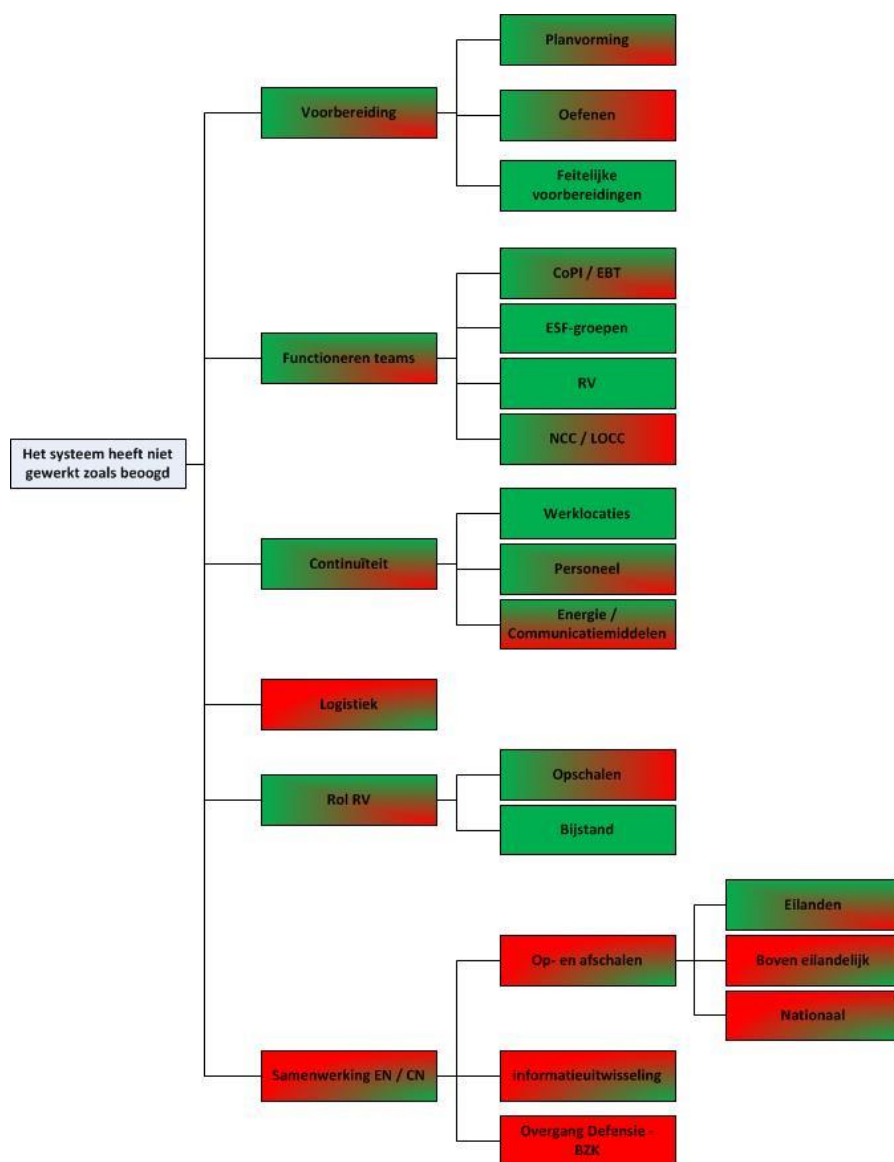
Europees Nederland

Senior adviseur NCC
Twee adviseurs LOCC



II

Bijlage Analyseschema





III

Bijlage Geraadpleegde documenten

Wet- en regelgeving

Veiligheidswet BES, 2010

(Eigen) Planvorming Caribisch Nederland

Rampen- en crisisplan Bonaire, augustus 2017

Rampen- en crisisplan Sint Eustatius, mei 2013

Crisisplan Saba, januari 2017

Coördinatieplan bovineilandelijke rampen en crisisbeheersing Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Rijksvertegenwoordiger, april 2017

Rampbestrijdingsplan Orkanen BES-eilanden, versie 0.6 (Saba), 28 maart 2009

Ondersteuning plan brandweer voor Saba en Sint Eustatius, BKCEN, mei 2014

Checklist hurricanes, BKCEN Saba 2017

Noodplan / bijstand gedurende orkaan periode, BKCEN, september 2017

Concept ABC Kaart²⁶ Generiek orkaanplan, februari 2016

Overige documenten

Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, NCTV, september 2016

Nationaal Veiligheidsprofiel 2016, RIVM november 2016

Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing 2017 – 4

Be Prepared, Public Entity Saba, 2017

Monodisciplinair evaluatierapport orkaan Irma, Jose en Maria versie 2.0, BKCEN

Evaluation Irma on September 29, 2017, Saba

Verslagen CoPI- en EBT-meetings Saba

Verslag EBT Meeting Sint Eustatius, 21-9-2017

Verslag EBT Meeting Sint Eustatius, 22-9-2017

Evaluation report BFS and SHCF (Saba) on hurricanes September 2017

Evaluatie 'Medical Sector coordination during and after disasters (GHOR)', 8 november 2017

Verkenning doelrealisatie communicatiemiddelen Caribisch Nederland, WODC, 22 juli 2017

²⁶ ABC staat voor Ambtelijk Bestuurlijke Checklist



IV

Bijlage

Afkortingen

Afkorting	Betekenis
AZ	ministerie van Algemene Zaken
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BKCN	Brandweerkorps Caribisch Nederland
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAS	Curaçao, Aruba, Sint Maarten
CN	Caribisch Nederland
CoPI	Commando Plaats Incident
CZMCARIB	Commandant der Zeemacht in het Caribisch gebied
DCC	Departementaal Coördinatie Centrum
EBT	Eilandelijk Beleidsteam
EOC	Emergency Operations Center
ESF	Emergency Support Function
EU	Europese Unie
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio
GMK	Gemeenschappelijke meldkamer
GSM	Global System for Mobile Communications
HUREX	Hurricane Exercise
IAO	Interdepartementaal afstemmingsoverleg
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
Inspectie JenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
JenV	ministerie van Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCb	Ministeriele Commissie Crisisbeheersing
MP	Minister president
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid



NHC	Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming
NKC	Nationaal Kernteam Communicatie
NVP	Nationaal Veiligheidsprofiel
OLB	Openbaar Lichaam Bonaire
OLS	Openbaar Lichaam Saba
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RWS	Rijkswaterstaat
VwBES	Veiligheidswet BES
VWS	ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WIT	Weer impactteam
WODC	Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum
ZVK	Zorgverzekeringskantoor



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

*De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken
toezicht op het terrein van veiligheid en justitie
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Juni 2018

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