

Evaluatie Veiligheidswet BES
Rapportage

Willemstad/Groningen, 21 maart 2022

Colofon

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

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

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

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

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

© 2022 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Onderzoeksvragen- en aanpak	13
1.2.1 Centrale onderzoeksvraag en onderzoeksthema's	13
1.2.2 Onderzoeksaanpak	14
1.3 Leeswijzer	16
2 Doelen en uitgangspunten van de wet	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Context en staatkundige uitgangspunten	17
2.3 Doelen en uitgangspunten Veiligheidswet BES	21
2.4 Samenhang met andere wetgeving	23
2.5 Instrumenten Veiligheidswet BES	24
2.5.1 Inleiding	24
2.5.2 Taak en samenstelling van de politie en KMar	25
2.5.3 Inrichting, organisatie, gezag en beheer van het brandweerkorps	25
2.5.4 Bestuurlijke verantwoordelijkheden	26
2.5.5 Planvorming	29
2.5.6 Risico- en crisiscommunicatie en bevolkingszorg	31
2.5.7 Samenwerking tussen de eilanden en in de regio	31
2.5.8 Financiering	33
2.5.9 Toezicht	34
2.6 Resumé en doelenboom	35
3 Beleid, uitvoering, financiering en toezicht	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Politie	39

3.2.1	Beleid	39
3.2.2	Uitvoering	40
3.3	Brandweezorg	42
3.3.1	Beleid	42
3.3.2	Uitvoering	44
3.4	Rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening	45
3.4.1	Planvorming	45
3.4.2	Rol van het openbaar lichaam bij rampenbestrijding en crisisbeheersing	49
3.4.3	Informatievoorziening en bevolkingszorg	50
3.4.4	Geneeskundige hulpverlening	51
3.5	Financiering	51
3.6	Toezicht	53
3.7	Analyse	54
3.7.1	Algemeen beeld	54
3.7.2	Planverplichtingen	55
3.7.3	Politie en brandweer	55
3.7.4	Rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening	56
3.7.5	Financiering	57
3.7.6	Toezicht	57
4	Samenwerking onderling en in de regio	58
4.1	Inleiding	58
4.2	Samenwerking met crisispartners en private partijen	59
4.3	Samenwerking tussen de eilanden en in de regio	62
4.3.1	Inleiding	62
4.3.2	Convenant	63
4.3.3	Gemeenschappelijke meldkamer	63
4.3.4	Politie en brandweer	66
4.3.5	Samenwerking bij bovineilandelijke ramp of crisis	68
4.4	Samenwerking met ministeries	71
4.5	Analyse	72
4.5.1	Samenwerking met crisispartners	72
4.5.2	Samenwerking tussen de drie eilanden	73
4.5.3	Boveneilandelijke samenwerking	73
4.5.4	Samenwerking met ministeries	74
5	Toekomstbestendigheid en verhouding tot de Wet veiligheidsregio's	75
5.1	Inleiding	75
5.2	Relatie Veiligheidswet BES en Wet veiligheidsregio's	75
5.2.1	Vergelijking Veiligheidswet BES en Wet veiligheidsregio's	75
5.2.2	Evaluatie Wet veiligheidsregio's	78
5.3	Betekenis evaluatie Wvr voor de Veiligheidswet BES	80
5.4	Huidige en toekomstige ontwikkelingen in het veiligheidsdomein	81

6	Conclusie	83
6.1	Inleiding	83
6.2	Conclusies per onderzoeksthema	83
6.2.1	Inleiding	83
6.2.2	Doelen en uitgangspunten	83
6.2.3	Beleid, uitvoering, financiering en toezicht	84
6.2.4	Samenwerking	88
6.2.5	Toekomstbestendigheid	90
6.3	Slotbeschouwing	93
Bijlage 1:	Afkortingenlijst	95
Bijlage 2:	Gebruikte bronnen	96
Bijlage 3:	Onderzoeksvragen	99
Bijlage 4:	Gesprekspartners interviews	101
Bijlage 5:	Deelnemers casestudie	103
Bijlage 6:	Gesprekspartners focusgroep	104
Bijlage 7:	Onderwerpenlijst interviews	105
Bijlage 8:	Simulatie Bonaire	106

Samenvatting

Aanleiding

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

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

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

Onderzoeksvraag en deelonderzoeken

De volgende onderzoeksvraag stond in het onderzoek centraal:

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

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

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

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

Aanpak

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

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

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

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

Doelen en uitgangspunten van de wet

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

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

Beleid, uitvoering, financiering en toezicht

De Veiligheidswet BES gaat in op de politie, brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. Voor de politie gaat de wet alleen in op de taak en samenstelling. De inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie is geregeld in de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de brandweezorg zijn wel geregeld in de Veiligheidswet BES.

De Veiligheidswet BES regelt zes onderwerpen:

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

Hieronder wordt op de bevindingen per onderwerp ingegaan.

Politie en brandweer

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

Rampenbestrijding en crisisbeheersing

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

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

Door gesprekspartners van zowel de openbare lichamen als enkele gesprekspartners bij de ministeries is aandacht gevraagd voor de vergelijkbare bevoegdheden in de Veiligheidswet BES ten opzichte van de Wvr, met als belangrijk verschil dat in Nederland de taken bij een relatief grote veiligheidsregio liggen met een relatief grote ondersteuningscapaciteit en op de

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

Financiering

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

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

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

Toezicht

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

Samenwerking

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

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

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

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

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

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

Toekomstbestendigheid en verhouding tot de Wvr

Vergelijking met de evaluatie van de Wvr

In 2019/2020 is de Wet veiligheidsregio's in opdracht van de minister van JenV geëvalueerd. We hebben verschillende kritische kanttekeningen uit deze evaluatie naast de bevindingen van deze evaluatie over de Veiligheidswet BES gelegd. Ten eerste blijkt uit deze vergelijking

dat voor de Veiligheidswet BES net als voor de Wvr geldt dat er zowel sprake is van een organieke als een inhoudelijke wet, nu deze wetten enerzijds de taak en samenstelling van de politie en de inrichting van de brandweezorg regelen en anderzijds de inhoudelijke aspecten van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De conclusie van de evaluatiecommissie Wvr is dat een nieuwe Wet crisisbeheersing en brandweezorg moet worden vastgesteld, waarin nadrukkelijker onderscheid wordt gemaakt tussen crisisbeheersing en de brandweezorg. Vanwege het beginsel van geleidelijke uniformering zou dit ook voor de Veiligheidswet BES kunnen worden overwogen. Daarbij geldt als aandachtspunt dat de Veiligheidswet BES méér onderwerpen regelt dan de Wvr, namelijk ook de taak en samenstelling van de politie en de taken van de KMar.

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

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

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

Toekomstbestendigheid

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

Voor een flexibele en effectieve samenwerking tussen crisisorganisaties moeten volgens de evaluatiecommissie Wvr de volgende processen voldoende zijn geborgd: een goede informatievoorziening, het ontwikkelen en delen van kennis, het vaststellen van normen, het bewaken van de kwaliteit en de financiering. In Caribisch Nederland is het belangrijk dat de onderlinge samenwerking tussen de eilanden, maar ook de (in wisselende mate) grensoverschrijdende samenwerking met de CAS-landen en landen in de regio wordt meegenomen.

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

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

Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

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

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

Een belangrijke constatering is dat de uitgangspunten en doelstellingen die de wetgever heeft geformuleerd aan de in de wet genoemde actoren niet altijd voldoende duidelijkheid bieden over taken en rollen. Daarnaast is een aantal onderwerpen onvoldoende uitgewerkt in de wet en onderliggende regelgeving. In de wet is onvoldoende richting gegeven aan de organisatie van de bevolkingszorg en de inrichting van de geneeskundige hulpverlening. Doordat de taken niet duidelijk zijn omschreven, is het lastig om de bijbehorende capaciteit en middelen voldoende in te schatten. Daarnaast heeft op een aantal onderdelen waar de wet spreekt over het uitwerken in AMvB's deze uitwerking niet plaatsgevonden, zoals regelgeving over brandweezorg en een ministeriële regeling kostenberekening. Ook is het convenant tussen de bestuurscolleges, de korpsbeheerder van de politie en de korpsbeheerder van de brandweer zoals bedoeld in artikel 65 van de wet niet vastgesteld. Het convenant zou in moeten gaan op

onder meer gezamenlijke huisvesting, afstemming van de werkprocessen in de gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer en informatievoorziening en informatie-uitwisseling. In 2013 is afgesproken dat dit convenant niet hoefde te worden opgesteld; de achterliggende redenen daarvoor kon tijdens deze evaluatie niet worden achterhaald. Het valt te overwegen om dit convenant alsnog op te stellen en daarbij verbreding te zoeken in aan te sluiten organisaties.

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

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

Samenvattend kunnen we zeggen dat een aantal punten in de wet aangepast zou moeten worden om goed voorbereid te zijn op toekomstige rampen en crises. Ten eerste zou gekeken moeten worden naar het expliciteren van de uitgangspunten en doelstellingen van de wet, zodat daaraan taken, capaciteit en middelen gekoppeld kunnen worden. Ten tweede functioneren de gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer en de rol van de Rijksvertegenwoordiger niet als beoogd en zou gekeken moeten worden hoe deze kunnen worden aangepast of geoptimaliseerd. Ten slotte zou in het licht van geleidelijke uniformering bij elke aanpassing die in de Wvr wordt gedaan, ook moeten worden gekeken in hoeverre dit in de Veiligheidswet BES kan worden meegenomen. Dat geldt ook voor eventuele nieuwe wetgeving.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf 10 oktober 2010 (hierna: 10-10-'10) is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. Hierbij zijn Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen binnen het Koninkrijk geworden en is het land Nederlandse Antillen opgeheven.¹ Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen deel gaan uitmaken van het land Nederland. De drie laatstgenoemde eilanden worden gezamenlijk ook wel aangeduid als Caribisch Nederland.

De Nederlands-Antilliaanse wetgeving was niet zomaar toepasbaar binnen het Nederlandse rechtssysteem en de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen. Er heeft daarom een omvangrijke wetgevingsoperatie plaatsgevonden, waarbij de inhoud van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving zoveel mogelijk is gehandhaafd in Caribisch Nederland.

Dat laatste geldt niet voor de Veiligheidswet BES, die op 10-10-'10 is ingevoerd voor Caribisch Nederland. De Veiligheidswet BES regelt de taak en samenstelling van het politiekorps en de inrichting en organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening in Caribisch Nederland. Aangezien een Nederlands-Antilliaans wetelijk kader ontbrak op het terrein van de brandweer, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en de wetgever het onwenselijk achtte om Nederlandse regelgeving op het gebied van de politie, de brandweer, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing onverkort van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland, is de Veiligheidswet BES ingevoerd.² De structuur van de Politiewet 2012 en de Wet veiligheidsregio's (Wvr) werden als uitgangspunt voor de Veiligheidswet BES genomen.

In 2018 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (JenV) naar aanleiding van de orkanen Irma, Jose en Maria een onderzoek gedaan naar het systeem van rampenbestrijding in Caribisch Nederland.³ In de beleidsreactie op het onderzoek van de Inspectie JenV heeft de minister van Justitie en Veiligheid een evaluatie van de Veiligheidswet BES aangekondigd die na de tweede evaluatie van de Wvr moet plaatsvinden.⁴ Dit rapport doet verslag van het evaluatieonderzoek.

¹ In 1986 is Aruba afgescheiden van de Nederlandse Antillen en als zelfstandig land deel gaan uitmaken van het Koninkrijk.

² Staatsblad 2010, 252.

³ Inspectie JenV 2018.

⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 31568, nr. 208.

1.2 Onderzoeksvragen- en aanpak

1.2.1 Centrale onderzoeksvraag en onderzoeksthema's

De volgende onderzoeksvraag stond in het onderzoek centraal:

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

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van vier onderzoeksthema's:

1. Doelen en uitgangspunten van de wet

In het kader van het eerste onderzoeksthema zijn alle beleidsuitgangspunten en doelstellingen geïnventariseerd die op het terrein van politie, brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening golden bij de transitie per 10-10-'10. Eventuele wijzigingen na die tijd in beleid of wetgeving zijn ook meegenomen. Ook is nagegaan in hoeverre de uitgangspunten en doelstellingen van de Veiligheidswet BES in de praktijk gestalte hebben gekregen, zoals in beleid en operationele afspraken.

2. Beleid, uitvoering, financiering en toezicht

Dit thema richt zich op de uitvoering van de politietaken, brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening in de praktijk. Voor elk onderwerp is gekeken naar het beleid (waaronder de planvorming) en hoe aan deze verschillende onderdelen uitvoering wordt gegeven door de partijen die zijn genoemd in de wet en waar eventuele knelpunten worden geconstateerd. De partijen waar het om gaat, zijn onder meer het politiekorps, het brandweerkorps, de openbare lichamen (gezaghebbers en bestuurscolleges), de Rijksvertegenwoordiger en het ministerie van JenV. Daarnaast wordt gekeken naar de wijze van financiering zoals daarin is voorzien in de Veiligheidswet BES en het Kostenbesluit Veiligheidswet BES, waarbij de vraag is of de wijze waarop deze financiering is geregeld bijdraagt aan de taakuitvoering op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Behalve naar het beleid, de uitvoering en de financiering is gekeken naar het toezicht op de uitvoering van de taken in het kader van de Veiligheidswet BES.

3. Samenwerking tussen de BES-eilanden onderling en in de regio

De Veiligheidswet BES beoogt de samenwerking tussen onder meer de hulpdiensten op de eilanden en tussen de eilanden onderling te stimuleren. In dit thema is onderzocht hoe de samenwerking verloopt op en tussen de eilanden en in de regio. Bij de samenwerking op het gebied van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige zorg spelen verschillende partijen een rol. Het gaat onder meer om de openbare lichamen, het politiekorps, het brandweerkorps, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de krijgsmacht. Bij de bovineilandelijke samenwerking speelt de Rijksvertegenwoordiger daarnaast een rol en is sprake van samenwerking met het Rijk, waaronder met de ministeries van Justitie en Veiligheid, Defensie, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook is samenwerking aan de orde met relevante diensten en sleutelfiguren op Curaçao, Aruba en Sint Maarten (CAS-landen), zoals de brandweer, politie, ziekenhuizen, crisismanagers en de verschillende ministeries van de CAS-landen.

4. Toekomstbestendigheid en verhouding tot de Wet veiligheidsregio's

Bij dit thema is – met het oog op de huidige en toekomstige ontwikkelingen in het veiligheidsdomein – ingegaan op de toekomstbestendigheid van de Veiligheidswet BES. De toekomstbestendigheid van deze wet is mede afhankelijk van de doorontwikkeling van de Wvr die in 2019/2020 is geëvalueerd.⁵ Dit vanwege het feit dat de Veiligheidswet BES ten dele is gebaseerd op de Wvr en vanwege het uitgangspunt dat crisisbeheersing en brandweezorg binnen Nederland zoveel mogelijk aan dezelfde standaarden moeten voldoen. Daarom is nagegaan wat de in de evaluatie van de Wvr geconstateerde knelpunten en aanbevelingen betekenen voor de toekomstbestendigheid van de Veiligheidswet BES.

De hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen dat in de deelonderzoeken aan de orde is gesteld. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle onderzoeksvragen.

1.2.2 Onderzoeksaanpak

Documentenstudie

In het kader van de beleidsreconstructie van de Veiligheidswet BES zijn de wet en aanverwante wet- en regelgeving (AMvB's, ministeriële regelingen, etc.) en de bijbehorende parlementaire stukken (memorie van toelichting, verslagen, nota's naar aanleiding van verslagen, etc.) bestudeerd. De planvorming die op grond van de wet moet zijn opgesteld is bestudeerd, zoals het beheersplan van de brandweer en beleidsplannen en rampen- en crisisplannen van de openbare lichamen. Ook zijn relevante (evaluatie)rapporten bestudeerd, waaronder de evaluatie van de Wvr uit 2019/2020 en de kabinetsreactie hierop.

Oriënterende interviews

In de eerste fase van het onderzoek is – gelijktijdig met de documentenstudie – een aantal oriënterende interviews afgenomen om een eerste indruk te krijgen van de mate waarin de uitgangspunten en doelstellingen van de Veiligheidswet BES in de praktijk gestalte hebben gekregen. In dat kader is gesproken met de crisiscoördinatoren van elk eiland, met de gezaghebbers van Bonaire en Saba, de regeringscommissaris van Sint Eustatius en met een vertegenwoordiger van de Rijksvertegenwoordiger en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij de drie gesprekken met de gezaghebbers en de regeringscommissaris lag de nadruk op het geven van uitleg over de evaluatie, met als doel kennismaking, het creëren van draagvlak voor het onderzoek en het ophalen van relevante aandachtspunten. In totaal zijn negen oriënterende gesprekken gevoerd. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

Verdiepende interviews

Om nader inzicht te krijgen in de uitvoering in de praktijk (thema 2), de samenwerking op en tussen de eilanden en in de regio (thema 3) en de toekomstbestendigheid van de Veiligheidswet BES (thema 4) zijn onder meer verdiepende gesprekken gevoerd met betrokkenen op de eilanden, met vertegenwoordigers van betrokken ministeries en met crisisorganisaties. Het gaat onder meer om gesprekken met vertegenwoordigers van de openbare lichamen, het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), het Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCN), vertegenwoordigers uit de zorg op Caribisch Nederland, de KMar en de Kustwacht. Daarnaast is gesproken met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Infrastructuur en Waterstaat, de Inspectie JenV en het Instituut Fysieke Veiligheid. Met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft geen interview plaatsgevonden, maar is een schriftelijke vragenlijst ingevuld over dit

⁵ Muller e.a.2020.

onderwerp.⁶ Verder is een gesprek gevoerd met de crisismanager van Curaçao en met de vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

In totaal zijn 29 verdiepende interviews afgenomen met in totaal 38 personen. Met enkele personen heeft later nog een aanvullend gesprek plaatsgevonden, om informatie aan te vullen. Bijlage 4 bevat een volledig overzicht van alle gesprekspartners.

De interviews zijn afgenomen door twee onderzoekers waarbij het uitgangspunt was dat zowel een onderzoeker van Pro Facto als de University of Curaçao aansloot. Bij de interviews die op Saba hebben plaatsgevonden was onderzoeker Gerald Simmons-de Jong niet betrokken, vanwege zijn functie bij het openbaar lichaam. De gesprekken op Saba hebben plaatsgevonden door de andere onderzoekers. Vanwege de Covid-19 pandemie was tijdens het bezoek aan Bonaire alleen een onderzoeker van Pro Facto aanwezig. Van alle gesprekken zijn audio-opnames gemaakt, zodat de andere onderzoeker(s) deze konden naluisteren en het verslag konden maken. De audio-opnames zijn na afloop van het onderzoek vernietigd.

Tijdens de interviews is niet gewerkt met een uitgebreide vragenlijst, maar met thema's, zodat er veel ruimte was voor gesprekspartners om de eigen ervaringen en opvattingen naar voren te brengen. Deze onderwerpenlijst is in bijlage 7 opgenomen. De Veiligheidswet BES betreft een groot aantal onderwerpen en daarom is niet met alle gesprekspartners over alle onderwerpen gesproken. Aandachtspunt bij de analyse van de gesprekken was dat een deel van de personen die momenteel op de eilanden werkzaam is, daar pas enkele jaren of maanden werkzaam was. Daardoor was een deel van de gesprekspartners bijvoorbeeld ook niet aanwezig bij de orkaanrampen in 2017. We hebben dat gecorrigeerd door ook met enkele oud-medewerkers te spreken en daarnaast door documentstudie, waaronder de inspectierapporten. De informatie uit de interviews is ook in algemene zin gecombineerd met de bevindingen uit andere onderzoeksmethoden: de documentstudie, de simulaties en de focusgroep.

Simulaties

In aanvulling op de verdiepende interviews is op ieder van de drie eilanden een interactieve oefening in table top-vorm gehouden. Tijdens elk van deze interactieve oefeningen is met betrokkenen een simulatie van een ramp/crisis doorgesproken. De interactieve oefeningen waren bedoeld om meer inzicht te krijgen in hoe de diverse crisispartners met elkaar samenwerken per eiland en in de regio bij een bovineilandelijke crisis. Gelet op de verschillende risico-profielen van Sint Eustatius en Saba ten opzichte van Bonaire, is op Sint Eustatius en Saba een orkaansimulatie gehouden en op Bonaire een simulatie van een type A-infectie. In de bijlagen 8-10 is een uitwerking van de simulatie per eiland opgenomen.

Bij de interactieve oefeningen waren verschillende organisaties aanwezig, waaronder het openbaar lichaam (gezaghebber dan wel regeringscommissaris en de crisiscoördinator), de politie, de brandweer en de gezondheidsdienst. Voor een overzicht van de deelnemers per simulatie wordt verwezen naar bijlage 5.

De casusbeschrijving ten behoeve van de voorbereiding van de simulaties is eerst voorgelegd aan de crisiscoördinator van ieder eiland om te kijken naar de praktische uitvoerbaarheid. Daarnaast is een dag voorafgaand aan de fysieke bijeenkomst op elk eiland met verschillende betrokkenen gesproken om de interactieve delen van de simulatie door te nemen. Tijdens de

⁶ Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en Rijkswaterstaat hebben we niet gesproken. De contactpersonen bij deze organisaties gaven aan onvoldoende kennis en expertise op dit onderwerp te hebben om met ons het gesprek aan te kunnen gaan.

bijeenkomst zelf zijn de verschillende fases van de gesimuleerde crisis gezamenlijk doorlopen, waarbij per stap is besproken op welke manier de betrokken crisispartners zouden handelen. Daarbij is ook stilgestaan bij de vraag hoe in het verleden bij grote rampen gehandeld is en hoe daar in de toekomst mee omgegaan zal worden.

Focusgroep

Aan het slot van het onderzoek is een focusgroep georganiseerd, waarin met betrokkenen vanuit de openbare lichamen, vertegenwoordigers van de Rijksvertegenwoordiger en de ministeries van IenW en VWS is gereflecteerd op de bevindingen van het onderzoek en van gedachten is gewisseld over de toekomstbestendigheid van de Veiligheidswet BES. In bijlage 6 zijn de deelnemers van de focusgroep opgenomen.

1.3 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is ingedeeld overeenkomstig de onderzoeksthema's. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de totstandkoming en de doelen en uitgangspunten van de Veiligheidswet BES. In hoofdstuk 3 worden het beleid en de uitvoering op het gebied van politietaken, brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening beschreven. In dit hoofdstuk wordt eveneens ingegaan op de financiering en het toezicht. In hoofdstuk 4 komt de samenwerking tussen de eilanden, met landen in de regio en met ministeries aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de relatie tussen de Veiligheidswet BES en de Wvr, de bevindingen van de tweede evaluatie van de Wvr en wat dit betekent voor de toekomstbestendigheid van de Veiligheidswet BES. Het rapport sluit in hoofdstuk 6 af met een beantwoording van de onderzoeksvragen, gevolgd door een slotbeschouwing waarin de hoofdvraag wordt beantwoord .

2 Doelen en uitgangspunten van de wet

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelen, uitgangspunten en instrumenten van de Veiligheidswet BES. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de context en staatkundige uitgangspunten rondom het opheffen van de Nederlandse Antillen en de oprichting van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In paragraaf 2.3 worden de doelen en uitgangspunten van de wet uitgewerkt en wordt kort de achtergrond geschetst van de invoering van de Veiligheidswet BES en de relevante huidige stand van zaken. In paragraaf 2.4 wordt de relatie beschreven tussen de Veiligheidswet BES en samenhangende wetgeving, in het bijzonder de Wet publieke gezondheid en het staatsnoodrecht. Vervolgens wordt in paragraaf 2.5 inhoudelijk ingegaan op de belangrijkste onderdelen van de Veiligheidswet BES. In paragraaf 2.6 volgt een doelenboom, waarbij de doelen en middelen van de Veiligheidswet BES schematisch met elkaar in verband worden gebracht.

2.2 Context en staatkundige uitgangspunten

Zoals beschreven in paragraaf 1.1 is het land Nederlandse Antillen per 10 oktober 2010 (10-10-'10) opgeheven en is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken sindsdien als openbare lichamen direct deel uit van Nederland. De staatkundige hervormingen van 10-10-'10 hadden een omvangrijke wetgevingsoperatie tot gevolg voor Caribisch Nederland. De Nederlands-Antilliaanse regelgeving die op Bonaire, Sint Eustatius en Saba voordien gold, was niet zomaar toepasbaar binnen het Nederlandse rechtssysteem en de nieuwe staatkundige verhoudingen. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op deze context en de veranderingen voortvloeiend uit de nieuwe staatkundige uitgangspunten voor Caribisch Nederland.

In het kader van de transitie rond 10-10-'10 is voor een deel bestaand recht van de drie Eilandgebieden en het land Nederlandse Antillen omgevormd naar Nederlands recht en met die nieuwe status, en soms de nodige aanpassingen, van kracht gebleven. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan het burgerlijk recht en het strafrecht, het bestuursrecht en het socialezekerheidsrecht. Ook is bestaande Nederlandse wetgeving geheel of gedeeltelijk van kracht geworden in Caribisch Nederland, al dan niet met specifieke bepalingen voor Caribisch Nederland.

Een voorbeeld is de Wet publieke gezondheid.⁷ Het effect daarvan is dat binnen het land Nederland twee verschillende rechtsordes bestaan, op basis van dezelfde Grondwet en formeel vastgesteld door dezelfde wetgever. Die wetgever is daarbij ten volle gebonden aan de (ene) Grondwet en dus ook aan de daarin vastgelegde grondrechten.

Sinds november 2017⁸ vormt artikel 132a van de Grondwet de constitutionele grondslag voor de instelling en de inrichting van de drie openbare lichamen, die sindsdien worden aangeduid als ‘het Caribisch deel van Nederland’ of kortweg ‘Caribisch Nederland’. Op basis van deze bepaling heeft de wetgever de bevoegdheid om, binnen de grenzen van de Grondwet, die tevens geldt in Caribisch Nederland, afwijkend recht te scheppen ten opzichte van het Europese deel van Nederland. De wetgever heeft op verschillende manieren gebruik gemaakt van die bevoegdheid. Zo is separate wetgeving uitgevaardigd ten behoeve van Caribisch Nederland op een groot aantal beleidsterreinen, variërend van het belastingstelsel tot het basisonderwijs. Ook de Veiligheidswet BES kan gezien worden als een voorbeeld hiervan.

Bij de invoeging van Caribisch Nederland in het land Nederland per 10-10-’10 zijn twee centrale uitgangspunten geformuleerd: het eerste is dat van legislatieve terughoudendheid, het andere is dat van de geleidelijke uniformering. Daarnaast spelen het gelijkheidsbeginsel, het beginsel van subsidiariteit en lokale autonomie een belangrijke rol. Deze uitgangspunten en beginselen worden hieronder kort toegelicht.

Van legislatieve terughoudendheid naar geleidelijke uniformering

Een belangrijk algemeen uitgangspunt tijdens de transitie op 10 oktober 2010 bij het tot stand brengen van wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba was het zoveel mogelijk continueren van Nederlands-Antilliaanse regelgeving. Wel moest bij de transitie alle Nederlands-Antilliaanse regelgeving worden omgevormd tot Nederlandse wetgeving. Tijdens een miniconferentie van oktober 2006, met delegaties van Nederland en de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als deelnemers, is afgesproken dat terughoudendheid zou worden betracht met het invoeren van Nederlandse wetgeving en dat de Nederlands-Antilliaanse regelgeving zoveel mogelijk zou worden gecontinueerd. Door de minister van BZK is dit aangeduid als ‘legislatieve terughoudendheid’.⁹ Dit uitgangspunt zou in elk geval de eerste vijf jaar na de transitie moeten gelden. Het doel van het – in inhoudelijke zin – voorlopig behouden van de Nederlands-Antilliaanse regelgeving was dat er op het gebied van wetgeving niet te veel in één keer zou moeten veranderen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Wanneer Nederlandse wetgeving moest worden ingevoerd, diende daartoe een duidelijke noodzaak te bestaan. Daarnaast diende rekening gehouden te worden met de absorptiecapaciteit van de eilanden.

Inmiddels heeft het kabinet via de brief van de staatssecretaris van BZK van 4 oktober 2019 aan de Tweede Kamer het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid losgelaten.¹⁰ Bij nieuwe wet- en regelgeving en aanpassing van bestaande wet- en regelgeving moet steeds worden gezien of en hoe deze wetgeving van toepassing kan worden verklaard in Caribisch Nederland én of differentiatie nodig en wenselijk is. Het kabinet volgt de aanbeveling van de Raad van State om nadere heldere, eenduidige criteria op te stellen wanneer differentiatie

⁷ Per 10-10-’10 zijn 259 wetten aangepast, waarvan 161 van Nederlands Antilliaanse oorsprong en 98 van Europees Nederlandse oorsprong. Winter e.a. 2015. Zie voor voorbeelden de Aanpassingswet openbare lichamen BES, Stb. 2010, 350.

⁸ Daarvoor was de grondslag artikel 1 lid 2 van het Statuut. Doordat de openbare lichamen sinds 10-10-’10 deel uitmaken van het Koninkrijk Nederland, is ook de Grondwet op hen van toepassing. Daarom is deze grondslag in de Grondwet opgenomen en niet meer in het Statuut. Stb. 2017/426.

⁹ Zie: Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober, p.2.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 11.

kan of moet worden toegepast bij wet- en regelgeving, waarbij de legislatieve terughoudendheid uit 2010 niet meer als uitgangspunt geldt. Het gaat hierbij zowel om differentiatie tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland als differentiatie tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling. Hierbij wordt het principe *comply or explain* van toepassing verklaard, waarbij de op te stellen criteria een belangrijk hulpmiddel zullen zijn. Het doel is niet om alle regelgeving zonder meer van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland. Soms zijn er goede redenen om dit juist niet te doen of om andere oplossingsrichtingen te zoeken. Het doel is het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context.¹¹ Voor de brandweezorg en rampenbestrijding en crisisbeheersing zal het uitgangspunt zijn dat crisisbeheersing en brandweezorg binnen Nederland zoveel mogelijk aan dezelfde standaarden moeten voldoen.

De geleidelijke uniformering wordt ingegeven door de gedachte dat het op de langere termijn onwenselijk is om binnen Nederland al te grote juridische verschillen te laten voortbestaan zonder dat dit gerechtvaardigd wordt door de bijzondere omstandigheden waarin Caribisch Nederland zich ten opzichte van Europees Nederland bevindt, zoals in artikel 132a vierde lid Grondwet is aangegeven.¹² Op grond van dit legislatieve uitgangspunt zullen waar dat mogelijk en gerechtvaardigd is, mede gelet op de uniforme gelding van de grondrechten, steeds meer dezelfde normen in Caribisch Nederland worden ingevoerd die ook in Europees Nederland gelden of worden ingevoerd.

Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel (artikel 1 Grondwet) brengt met zich mee dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, ongeacht of men zich in het Europese of het Caribische deel van Nederland bevindt. Als keerzijde brengt het gelijkheidsbeginsel mee dat ongelijke gevallen ongelijk – naar de mate van het verschil – dienen te worden behandeld. Om meer duidelijkheid te creëren, staat in artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet dat voor de openbare lichamen andere regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen kunnen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Met deze differentiatie wordt overigens niet alleen bedoeld op verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, maar ook op verschillen tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het is dus ook mogelijk om voor een van de openbare lichamen afwijkende regels vast te stellen.

Decentralisatie, lokale autonomie en subsidiariteit

Met het begrip (lokale) autonomie wordt bedoeld dat de eilanden zelfstandig zijn op het punt van de verzorging van de eigen aangelegenheden. Sinds de transitie wordt de autonomie van de eilanden gewaarborgd door de Wet openbare lichamen BES (WolBES) en wordt niet meer gewerkt met het lijstenstelsel uit de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) waarin was opgenomen welke bevoegdheden op landsniveau lagen. Hierdoor heeft met de transitie een fundamentele wijziging plaatsgevonden in de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ten opzichte van het land waarvan zij deel uitmaken; zij behoren nu tot een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij op landsniveau wordt bepaald wat de landstaken zijn, in plaats van de federale structuur met een limitatief takenpakket voor het land.

¹¹ Zie *Kamerstukken II 2018/19, 34775 IV*, nr. 19, *Kamerstukken II 2018/19, 35000 IV*, nr. 20, *Kamerstukken II 2018/19, Handelingen II 2019/19*, nr. 11, item 7 en *Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV*, nr. 11.

¹² Het vierde lid luidt: *Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.*

Daarnaast is het beginsel van decentralisatie uit de Nederlandse Gemeentewet overgenomen in de WolBES.¹³ Het beginsel van decentralisatie houdt onder meer in dat onnodige inmenging van de wetgever met taken van de openbare lichamen wordt vermeden en dat wanneer bepaalde wetgeving noodzakelijk wordt geacht, de openbare lichamen van de eilanden zoveel mogelijk bij de uitvoering worden betrokken. Daarbij dient de openbare lichamen een optimale beleidsruimte te worden gelaten en moet er terughoudendheid worden betracht met betrekking tot het regelen van eventueel toezicht.

Na inwerkingtreding van de WolBES kent elk openbaar lichaam bestuursorganen en taken die vergelijkbaar zijn met die van een gemeente. Tegelijkertijd zijn er ook belangrijke verschillen ten opzichte van gemeenten, omdat een openbaar lichaam ook taken heeft die in Europees Nederland bij het Rijk, bij provincies of bij waterschappen liggen. Dit vraagt wat van de organisatorische en ambtelijke kwaliteit, alsook financiële capaciteit van de openbare lichamen en diens gezaghebbers. Zo zijn van elk openbaar lichaam de gemeentegrenzen tevens tegelijkertijd landsgrenzen, hebben ze elk een eigen vliegveld en een haven en zijn ze juridisch ook verantwoordelijk voor de wegen, infrastructuur en verkeersveiligheid, daar waar de provincie en het Rijk in Europees Nederland taken en verantwoordelijkheden hebben op dit gebied.

Antilliaans veiligheidsbeleid

Voor 10-10-10 was brandweezorg en rampenbestrijding een eigen aangelegenheid van de eilandbesturen. De politie viel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen. Het Korps Politie Bonaire was het kleinste politiekorps van de Nederlandse Antillen met een formatie van ongeveer honderd medewerkers. De politie van Sint Eustatius en Saba behoorde tot het Korps Politie Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba (bovenwindse eilanden).¹⁴

De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba konden hun brandweezorg en rampenbestrijding dan ook zelfstandig regelen. Met de transitie en de komst van de Veiligheidswet BES is deze bevoegdheid verplaatst naar de wetgever. Volgens de wetgever ontbrak op het terrein van de brandweer, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing een nationaal Nederlands-Antilliaans wettelijk kader, terwijl dat voor de eilanden wel wenselijk werd geacht. In de memorie van toelichting bij de Veiligheidswet BES wordt opgemerkt dat hoewel in de fase voorafgaand aan de transitie de eilanden zelf al hun eigen verantwoordelijkheid hebben opgepakt om de regeling van de brandweer en rampenbestrijding te verbeteren, niet kan worden volstaan met de bestaande regeling van de brandweer en rampenbestrijding in de eilandelijke verordeningen. Aangezien de brandweezorg en de rampenbestrijding een eigen aangelegenheid van de eilandbesturen was, waren de eilandelijke verordeningen op dit terrein gefragmenteerd en boden zij geen sluitend geheel.¹⁵ De wetgever achtte een grondslag in een wet in formele zin nodig voor zaken als bestuurlijke, financiële en toezichtverhoudingen.¹⁶

¹³ Artikel 212 van de WolBES bepaalt dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de decentralisatie ten behoeve van de openbare lichamen bevordert.

¹⁴ *Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 1-4.*

¹⁵ Bij consultatie van het toenmalige ministerie van VenJ over deze paragraaf in de memorie van toelichting gaf zij ter illustratie een voorbeeld. Op Bonaire was bijvoorbeeld een Eilandsverordening Brandweerwezen Bonaire en een Eilandsverordening rampenbestrijding Bonaire vastgesteld. In de Organisatieverordening Bonaire waren met betrekking tot de organisatie van de brandweer enkele regels opgenomen. In de praktijk was niet altijd gebleken dat met name de Eilandsverordening rampenbestrijding werd nageleefd. Zo ontbraken een vastgesteld eilandelijk rampenplan en vastgestelde rampbestrijdingsplannen. In de Organisatieverordening Sint Eustatius en Organisatieverordening Saba waren voor de desbetreffende eilanden regels opgenomen over de organisatie van de brandweer. Vastgestelde regelgeving op het terrein van de rampenbestrijding ontbrak destijds op deze eilanden. (zie *Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 7, p. 4*).

¹⁶ *Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 1-4.*

2.3 Doelen en uitgangspunten Veiligheidswet BES

Doordat Bonaire, Sint Eustatius en Saba sinds 10-10-'10 als openbare lichamen opgenomen zijn in het Nederlandse staatsbestel is Nederland de stelselverantwoordelijkheid gaan dragen voor de effectiviteit en doelmatigheid van de politie, de brandweer en de rampenbestrijding op de drie eilanden.

Voor de gemeenten in Europees Nederland waren destijds in de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) bepalingen opgenomen over de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en in de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor) stonden bepalingen omtrent de geneeskundige hulpverlening bij rampen. Deze wetten zijn opgegaan in de Wet veiligheidsregio's, die per 1 oktober 2010 in werking is getreden.¹⁷ Daarnaast geldt voor de Nederlandse politie de Politiewet 2012.

In de vorige paragraaf is opgemerkt dat het veiligheidsbeleid voorafgaand aan 10-10-'10 een eigen aangelegenheid van de eilanden was en dat de wetgever oordeelde dat een grondslag in een wet in formele zin nodig was. Ten eerste om bestuurlijke, financiële en toezichtverhoudingen te verduidelijken. Ten tweede was volgens de wetgever een wettelijke grondslag in het belang van de duurzaamheid en kwaliteit van de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en dient die grondslag in het bijzonder als waarborg voor een 'doelmatig en effectief personeel, materieel en financieel beheer'. Ten derde zou een dergelijke grondslag betere waarborgen bieden voor de beschikbaarheid van actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over de prestaties en het functioneren van de brandweer, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.¹⁸ Een wettelijk kader moest, ten vierde, duidelijkheid verschaffen over de bevoegdheden en verhoudingen tussen bestuursorganen van de openbare lichamen en ten opzichte van de minister van BZK. Zeker bij brand of calamiteiten werd het van belang geacht dat er geen misverstanden konden bestaan over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.¹⁹

Verder is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven dat het, gelet op de bijzondere situatie van de eilanden, niet in de rede ligt de huidige of toekomstige Nederlandse regelgeving op het gebied van de politie, de brandweer, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing onverkort van toepassing te verklaren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba: *"Het eilandelijke karakter, de onderlinge afstand tussen de eilanden, de kleinschaligheid en het huidige voorzieningenniveau dwingen tot het treffen van bijzondere regelingen en het toepassen van maatwerk."*²⁰ Voor de motivering om af te wijken van de Nederlandse wetgeving werd daarmee aangesloten bij de differentiatiegronden die in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut²¹ waren aangegeven, zij het dat dit is gebeurd met een standaardmotivering.

Om bovengenoemde redenen is de Veiligheidswet BES ingevoerd met bepalingen over de politie en over de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.²² De wet is per 10 oktober 2010 in werking getreden.²³ Het doel van de wet is volgens de memorie van toelichting:²⁴

¹⁷ Stb. 2010/252.

¹⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 1-4.

¹⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 7, p. 4.

²⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 4.

²¹ Tegenwoordig geregeld in artikel 132a van de Grondwet en niet meer in het Statuut.

²² Stb. 2010/362.

²³ Stb. 2010/389.

²⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 4.

“Voor de specifieke omstandigheden van de drie eilanden optimale samenwerking tussen de hulpdiensten op de afzonderlijke eilanden op het gebied van veiligheid en incidentbestrijding te stimuleren en – voor zover nodig – tussen de eilanden onderling.”

Rampenbestrijding en crisisbeheersing (waar de Veiligheidswet BES zich onder meer op richt) hebben op zichzelf ook een functie c.q. doel. In de Veiligheidswet BES zijn hiervan de definities opgenomen. Zo wordt met rampenbestrijding bedoeld ‘het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, dat het eilandsbestuur treft met het oog op een ramp, het voorkomen van een ramp en het beperken van de gevolgen van een ramp’.²⁵ Het voorkomen van een ramp of crisis dan wel het beperken van de gevolgen daarvan wordt in de memorie van toelichting niet als expliciet doel benoemd van de Veiligheidswet BES, maar dit kan wel worden beschouwd als belangrijke onderliggende impliciete doelstelling van de wet.

De structuur van de Wet veiligheidsregio’s is als uitgangspunt voor de Veiligheidswet BES genomen. De memorie van toelichting vermeldt daarbij dat in de Veiligheidswet BES meer de nadruk ligt op doelmatig beheer en multidisciplinaire samenwerking in het desbetreffende openbaar lichaam dan op bovineilandelijke gezagsstructuren. Dit vanwege de geografische afstand tussen enerzijds Bonaire en anderzijds Sint Eustatius en Saba. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de Veiligheidswet BES en de Wet veiligheidsregio’s.

Ten aanzien van de politie wordt in de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg in 2006 over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten vermeld dat de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie en de samenwerking (op de verschillende terreinen) zouden worden geregeld bij consensusrijkswet.^{26 27} De gedachte daarbij is dat op gebieden als opsporing en politieonderwijs de voordelen van samenwerking binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk optimaal moeten worden benut. Naar aanleiding hiervan is de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie) ingevoerd.²⁸ Deze rijkswet is gedeeltelijk gebaseerd op de Nederlands-Antilliaanse politiewetgeving (de Politieregeling 1999) en de Nederlandse politiewetgeving (de Politiewet 1993). De Veiligheidswet BES bevat met betrekking tot de politie bepalingen over onderdelen die niet nader zijn geregeld in de Rijkswet politie.²⁹

²⁵ Artikel 1 Veiligheidswet BES.

²⁶ Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, onderdeel C, p. 5.

²⁷ Op grond van artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk kunnen twee of meer landen van het Koninkrijk een gezamenlijke regeling treffen ten aanzien van onderwerpen die niet in artikel 3 lid 1 van het Statuut zijn genoemd. Een dergelijke regeling kan in een rijkswet worden vervat en wordt dan een consensusrijkswet genoemd.

²⁸ *Stb.* 2010/337.

²⁹ In de Rijkswet politie zijn op hoofdlijnen regels opgenomen over de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de Rijkswet politie zijn diverse grondslagen opgenomen voor lagere regelgeving, zowel op koninkrijksniveau (algemene maatregel van rijksbestuur), als op nationaal niveau (bij of krachtens wet, en bij of krachtens algemene maatregel van bestuur). Voor zover aan de wetgever in formele zin van elk van de landen de opdracht is gegeven een onderwerp bij (of krachtens) wet te regelen, is dit voor de BES-eilanden hoofdzakelijk in de Veiligheidswet BES neergelegd. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32207, nr. C (Nota n.a.v. het verslag), p. 2-3.

De Veiligheidswet BES is uitgewerkt in verschillende AMvB's en ministeriële regelingen.³⁰ Deze uitwerking is volgens de parlementaire stukken met de bestuurscolleges van de eilanden besproken. De consultatie had onder meer tot gevolg dat de betrokkenheid van de gezaghebbers bij het beheer van de politie werd versterkt. Het uitgangspunt bij het opstellen van de uitvoeringsregelingen was dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande praktijk op de BES-eilanden.³¹

2.4 Samenhang met andere wetgeving

Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid regelt de organisatie van de openbare gezondheidszorg, de bestrijding van infectieziektecrises en de isolatie van personen/vervoermiddelen die internationaal gezondheidsgevaaren kunnen opleveren. Anders dan de Veiligheidswet BES, is ten aanzien van de zorg voor de publieke gezondheid en bestrijding van infectieziektecrises geen afzonderlijke wet vastgesteld voor Caribisch Nederland, maar is de Wet publieke gezondheid voor een groot gedeelte van kracht geworden in Caribisch Nederland. Bij crises vanwege infectieziekten, zoals bij Covid-19, vormt de Wet publieke gezondheid een belangrijk wettelijk kader.

In hoofdstuk VIIa van de wet is geregeld welke bepalingen niet gelden voor Caribisch Nederland.³² In vergelijking met de Veiligheidswet BES, zijn de Europees Nederlandse en Caribisch Nederlandse wettelijke regelingen ten aanzien van de publieke gezondheid en bestrijding van infectieziektecrises meer met elkaar verweven. De minister van VWS kan bijvoorbeeld zowel in Europees als Caribisch Nederland aanwijzingen geven. De gezaghebber heeft daarnaast dezelfde rol als de voorzitter van de veiligheidsregio.³³ Een verschil is dat de Wvr en de Wet publieke gezondheid duidelijker aan elkaar zijn gekoppeld; het bestuur en de voorzitter van een veiligheidsregio krijgen op grond van de Wet publieke gezondheid expliciet bepaalde taken en bevoegdheden toegewezen. Deze expliciete koppeling is er niet voor Caribisch Nederland c.q. met de Veiligheidswet BES.

Er is een *Onderlinge regeling samenwerking implementatie Internationale Gezondheidsregeling Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten* vastgesteld, op basis waarvan de zes eilanden en Nederland met elkaar samenwerken op het gebied van grensoverschrijdende infectieziektebestrijding en andere incidenten.³⁴ Hierin zijn afspraken gemaakt over samenwerking. De samenwerking is onder meer gericht op het realiseren en onderling afstemmen van systemen³⁵ voor onder andere (uitbraken van) infectieziekten, delen van kennis en ervaring en gezamenlijk organiseren van opleidingen/trainingen ten behoeve van het implementeren van de Internationale Gezondheidsregeling.³⁶

³⁰ Het gaat onder meer om het Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Inspectie Veiligheid en Justitie, Besluit aanwijzing van personen over wie de politietaken van de Koninklijke Marechaussee zich mede uitstrekt, Besluit beheer politiekorps BES, Besluit brandweer BES, Besluit informatieverschaffing rampenbestrijding en crisisbeheersing, bedrijfsbrandweerplicht van inrichtingen, enz. BES, Besluit rechtspositie korps politie BES en het Kostenbesluit Veiligheidswet BES.

³¹ *Kamerstukken I* 2009/10, 32207, nr. C (Nota n.a.v. het verslag), p. 2-3.

³² Zie in het bijzonder artikel 68b Wet publieke gezondheid.

³³ Artikel 68a sub d Wet publieke gezondheid.

³⁴ *Stcrt.* 2015/19241. Dit is een onderlinge regeling op grond van artikel 38 van het Statuut.

³⁵ Surveillance-, detectie-, meldings- verificatie- en responsystemen.

³⁶ Artikel 2 lid 2 van de Onderlinge regeling.

Staatsnoodrecht

De Coördinatiewet uitzonderingstoestanden is een wet die het mogelijk maakt dat in het geval van buitengewone omstandigheden ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid de beperkte noodtoestand of algemene noodtoestand kan worden uitgeroepen.³⁷ Deze wet geeft invulling aan artikel 103 van de Grondwet en bepaalt dat ‘ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken’, ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president, de beperkte noodtoestand of de algemene noodtoestand kan worden afgekondigd.³⁸ Van een buitengewone omstandigheid is sprake als een vitaal belang wordt bedreigd en de normale bevoegdheden ontoereikend zijn om deze dreiging aan te pakken. In paragraaf 2a is de wet ook van toepassing verklaard op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De noodrechtelijke bepalingen die in de bijlagen A en B bij de wet zijn aangewezen, zijn van overeenkomstige toepassing in de openbare lichamen met dien verstande dat voor “burgemeester” gezaghebber moet worden gelezen en voor de “commissaris van de Koning” de Rijksvertegenwoordiger.³⁹

In de artikelen 62 tot en met 64 van de Veiligheidswet BES zijn ook noodrechtelijke bepalingen opgenomen. Artikel 62 bevat de standaardbepaling voor de zogenoemde separate inwerkingstelling van noodbevoegdheden. Onder separate toepassing wordt verstaan toepassing buiten een in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden geregelde buitengewone omstandigheid.⁴⁰ De minister-president kan in geval van een dergelijke buitengewone omstandigheid de artikelen 63 en/of 64 bij koninklijk besluit in werking stellen. In dat geval kan in afwijking van de normale bevoegdheidsverdeling (zie paragraaf 2.5.4) de Rijksvertegenwoordiger in een concreet geval de gezaghebber aanwijzingen geven inzake de rampenbestrijding en crisisbeheersing of kan de minister van JenV de Rijksvertegenwoordiger opdragen aanwijzingen te geven.⁴¹ Daarnaast kan de minister van JenV ‘indien het algemeen belang zulks dringend vereist’ bevoegdheden van de gezaghebber en de Rijksvertegenwoordiger (gedeeltelijk) overnemen of een andere autoriteit daarmee belasten.⁴²

2.5 Instrumenten Veiligheidswet BES

2.5.1 Inleiding

De Veiligheidswet BES regelt zes onderwerpen:

- g. Taak en samenstelling van de politie en KMar
- h. Inrichting, organisatie, gezag en beheer van het brandweerkorps
- i. Brandweerezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing (inclusief geneeskundige hulpverlening)
- j. Samenwerking, zowel tussen de eilanden als met andere eilanden en ministeries in Nederland
- k. Financiën
- l. Toezicht

³⁷ In 2021 is in opdracht van het WODC een quick scan verricht naar voorstellen tot aanpassing en modernisering van het staatsnoodrecht. Zie: Van Apeldoorn e.a. 2021.

³⁸ Artikel 1 lid 1 Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

³⁹ Artikel 9b bepaalt dat de gezaghebber wordt gelijkgesteld met de burgemeester en de Rijksvertegenwoordiger met de commissaris van de Koning.

⁴⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 62.

⁴¹ Artikel 63 Veiligheidswet BES.

⁴² Artikel 64 Veiligheidswet BES.

In de navolgende subparagrafen worden de belangrijkste onderwerpen en instrumenten van de Veiligheidswet BES nader toegelicht.

2.5.2 Taak en samenstelling van de politie en KMar

De Rijkswet politie regelt zoals eerder beschreven de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie en bevat regels over de samenwerking tussen de korpsen van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het uitgangspunt is dat de politiekorpsen zich ontwikkelen tot volwaardige, kwalitatief goede en professionele korpsen die zodanig worden georganiseerd en ingericht dat zij de politietaken – strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en de hulpverlening – zelfstandig en zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen uitvoeren.⁴³ Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is bepaald dat er één gezamenlijk politiekorps is voor de drie eilanden, het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN).⁴⁴ De korpschef staat aan het hoofd van het politiekorps en is belast met de dagelijkse leiding van het KPCN. De minister van JenV is aangewezen als korpsbeheerder en oefent wat betreft het beheer het bevoegd gezag uit over het korps.^{45 46}

Ten aanzien van de politie regelt de Veiligheidswet BES die aspecten die in de Rijkswet politie zijn overgelaten aan de landen.⁴⁷ In het tweede hoofdstuk van de Veiligheidswet BES zijn bepalingen opgenomen over de taken en de samenstelling van de politie. In de wet is onder meer geregeld dat verschillende politietaken zijn opgedragen aan de KMar, waaronder de politietaak op de luchthavens van de drie eilanden, het uitvoeren van de grensbewaking, het bemenen van de grensdoorlaatposten, het uitvoeren van militaire politietaken en het verlenen van bijstand aan het politiekorps wanneer het korps dit verzoekt.⁴⁸ Daarnaast is de KMar aangewezen voor de uitvoering van de basispolitiezorg op Sint Eustatius en Saba, onverminderd de politietaat van het politiekorps onder verantwoordelijkheid van de korpschef van het KPCN.

2.5.3 Inrichting, organisatie, gezag en beheer van het brandweerkorps

In het derde hoofdstuk van de Veiligheidswet BES is de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van het brandweerkorps geregeld. Uitgangspunt van de Veiligheidswet BES is één gezamenlijk brandweerkorps voor de drie eilanden – met een vestiging op elk eiland – en met een korpsbeheerder in Den Haag en drie bestuurscolleges die verantwoordelijk zijn voor de brandweezorg op hun eiland. De beheersverantwoordelijkheid voor dit Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCN) berust – evenals bij het politiekorps – bij de minister van JenV.⁴⁹

Voor de brandweezorg zijn vier taken opgenomen in de wet:⁵⁰

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
- b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand;

⁴³ Kamerstukken II 2008/09, 32019, nr. 3, p. 2.

⁴⁴ Artikel 4 Rijkswet politie.

⁴⁵ Zie artikelen 6 en 47 lid 3 Rijkswet politie.

⁴⁶ Bij de totstandkoming van het kabinet Rutte-I is het beleidsterrein veiligheid (de taken en organisatie van het Directoraat-Generaal Veiligheid) overgeheveld van het ministerie van BZK naar het toenmalige ministerie van VenJ, inmiddels ministerie van JenV. In sommige wet- en regelgeving is de aanduiding ‘minister van BZK’ vervangen door ‘minister van VenJ/JenV’. Voor de Veiligheidswet BES is dit niet gebeurd. De overheveling van taken naar het toenmalige ministerie van JenV heeft zijn formele grondslag gekregen bij koninklijk besluit (zie *Stcrt.* 2010/16528). Op basis van dit koninklijk besluit kan worden bepaald welke minister bevoegd is.

⁴⁷ Zie onder meer artikel 7 lid 2 Rijkswet politie.

⁴⁸ Artikel 5 lid 1 Veiligheidswet BES.

⁴⁹ De beheersverantwoordelijkheid is verder doorgemandateerd aan de secretaris-generaal van het ministerie van JenV. Zie Mandaatregeling korpsbeheer politie en brandweer BES 2012.

⁵⁰ Artikel 27 lid 2 Veiligheidswet BES.

- c. het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting;
- d. het adviseren van het bevoegd gezag op het gebied van brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

In tegenstelling tot de brandweer in Europees Nederland heeft de brandweer deze taken ook op de luchthaven. De kosten hiervoor kunnen in rekening worden gebracht bij de exploitant van het luchthaventerrein.⁵¹

Daarnaast voert het korps taken uit in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De algemeen commandant staat aan het hoofd van het brandweerkorps en is belast met de dagelijkse leiding van het korps. Aan het hoofd van elke vestiging staat – onder gezag van de algemeen commandant – een lokaal commandant. In geval van een brand geeft de gezaghebber de nodige bevelen en instructies aan de plaatselijke brandweercommandant.

In het Besluit brandweer BES zijn nadere regels gesteld over functies, rangen, eisen voor aanstelling en bevordering, kleding en keuring, en zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van de samenstelling van de brandweereenheden met betrekking tot personeel en materieel.

2.5.4 Bestuurlijke verantwoordelijkheden

Gezaghebber

De gezaghebber heeft het gezag en opperbevel over de politie en de brandweer bij een ramp of dreigende ramp. Voor de politie volgt dat uit de Rijkswet politie en voor de brandweer uit de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES).⁵² De Veiligheidswet BES regelt dat de gezaghebber het opperbevel heeft in geval van een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.⁵³ De gezaghebber heeft daarmee het opperbevel over alle hulpdiensten. De memorie van toelichting vermeldt dat het bij rampen en crises van groot belang is dat het gezag berust bij één persoon, dat de hiërarchische verhoudingen (daardoor) duidelijk zijn en dat de operationele diensten één bestuurlijk aanspreekpunt hebben.⁵⁴ De gezaghebber legt over de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording af aan de eilandsraad.

Bij een ramp of crisis (of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan) roept de gezaghebber een eilandelijk beleidsteam bijeen, dat in ieder geval bestaat uit leidinggevendenden van de politie, brandweer, de geneeskundige hulpverlening en de eilandelijk rampencoördinator.⁵⁵ Afhankelijk van de concrete situatie kunnen ook anderen deelnemen aan het eilandelijk beleidsteam, zoals crisispartners en functionarissen aangewezen door de vakministers, de KMar, krijgsmacht en het OM. Het is aan de gezaghebber om te bepalen wie wordt uitgenodigd. Het eilandelijk beleidsteam is bedoeld voor overleg over de te nemen maatregelen bij een ramp of crisis, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

⁵¹ Artikel 28 lid 1 en 2 Veiligheidswet BES.

⁵² In artikel 174 WolBES is geregeld dat de gezaghebber belast is met de handhaving van de openbare orde. Artikel 17 lid 1 van de Rijkswet politie bepaalt dat de gezaghebbers het gezag uitoefenen over de politie indien deze optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak. Verder staat in artikel 175 WolBES dat de gezaghebber het opperbevel heeft bij brand, alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft, en dat de gezaghebber bevoegd is bij brand en ongevallen bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn.

⁵³ Artikel 53 lid 1 Veiligheidswet BES.

⁵⁴ *Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 55.*

⁵⁵ Artikel 53 lid 2 Veiligheidswet BES.

Rampencoördinator

De functie van eilandelijk rampencoördinator wordt volgens de Veiligheidswet BES vervuld door de eilandsecretaris van het openbaar lichaam. De rampencoördinator is verantwoordelijk voor de coördinatie van de te treffen maatregelen en voorzieningen met het oog op een ramp of crisis en adviseert het bevoegd gezag over risico's van rampen en crises.⁵⁶ De wetgever heeft ervoor gekozen de taak van de rampencoördinator (en rol van veiligheidsadviseur) te beleggen bij de eilandsecretaris, omdat de eilandsecretaris tot taak heeft het bestuurscollege en de gezaghebber bij de uitoefening van hun taak terzijde te staan en de ondersteunde taak van de rampencoördinator volgens de wetgever als verlengde kan worden gezien van de taak van de eilandsecretaris.⁵⁷

Bestuurscollege en eilandsraad

Het bestuurscollege gaat over de organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening en is belast met de brandweezorg. Daarnaast heeft het bestuurscollege een informatieverplichting in het kader van risicocommunicatie, wat inhoudt dat het bestuurscollege ervoor moet zorgen dat onder meer de bevolking informatie krijgt over rampen en crises die het openbaar lichaam kunnen treffen en over de maatregelen ter voorkoming en bestrijding of beheersing daarvan (zie ook paragraaf 2.5.6).

De eilandsraden hebben binnen de openbare lichamen een kaderstellende en controlerende rol. De Veiligheidswet BES schrijft voor dat de eilandsraad in een brandbeveiligingsverordening voor het openbaar lichaam regels stelt over het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand.⁵⁸

Rijksvertegenwoordiger

De WolBES voorziet in de instelling van een Rijksvertegenwoordiger. De Rijksvertegenwoordiger vormt de bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de drie openbare lichamen. De openbare lichamen maken geen deel uit van een provincie en vallen rechtstreeks onder het Rijk. Om deze reden vond de wetgever een schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen wenselijk. Gelet op de grote afstand tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Europees Nederland, de verschillen op het gebied van bestuurscultuur en de andere geografische en culturele omgeving, achtte de wetgever het noodzakelijk om ter plekke ogen en oren te hebben en bestuurlijk toezicht te kunnen houden. De Rijksvertegenwoordiger moet een belangrijke bron van informatie vormen voor de Nederlandse regering over de aangelegenheden van en ontwikkelingen op de drie eilanden en moet een goed bestuur op de eilanden waarborgen.⁵⁹

De Rijksvertegenwoordiger is een nieuw orgaan dat ten dele te vergelijken is met de figuur van de commissaris van de Koning. Anders dan de commissaris van de Koning behoort hij niet tot het bestuur van de openbare lichamen en vormt ook geen aparte bestuurslaag tussen het Rijk en de openbare lichamen. De Rijksvertegenwoordiger is een bestuursorgaan van het Rijk, met eigen taken en bevoegdheden. Hij is over zijn functioneren verantwoording verschuldigd aan de minister van BZK (op grond van de WolBES) of op grond van een andere wet aan de minister die het aangaat.⁶⁰

⁵⁶ Artikel 48 lid 1 en 2 Veiligheidswet BES.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32207, nr. 3, p. 51.

⁵⁸ Artikel 39 lid 1 Veiligheidswet BES.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31954, nr. 3, p. 49-50.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31954, nr. 3, p. 50.

De Veiligheidswet BES kent de Rijksvertegenwoordiger verschillende taken toe. De Rijksvertegenwoordiger heeft een spilfunctie bij verzoeken om bijstand. Als de gezaghebber bijstand nodig heeft van de krijgsmacht bij de handhaving van de openbare orde en als de procureur-generaal bijstand van de krijgsmacht nodig heeft bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wordt via de Rijksvertegenwoordiger een verzoek om bijstand gedaan bij de minister van Defensie. Indien de KMar in bijzondere gevallen bijstand van het politiekorps nodig heeft voor de handhaving van de openbare orde, dan wordt een verzoek om bijstand gedaan bij de minister van JenV, via de Rijksvertegenwoordiger.⁶¹ De rol van de Rijksvertegenwoordiger blijft hierbij beperkt tot het doorgeleiden van verzoeken om bijstand. Ingeval van een brand, ramp of crisis richt de gezaghebber – indien behoefte bestaat aan bijstand – een verzoek daarvoor aan de Rijksvertegenwoordiger.⁶² Het gaat hierbij om bijstand ter ondersteuning bij de rampenbestrijding of crisisbeheersing, zoals ondersteuning door het ene openbaar lichaam aan een ander openbaar lichaam met brandweermaterieel of ondersteuning door rijksdiensten en militaire ondersteuning. De Rijksvertegenwoordiger bepaalt zelf aan wie het bijstandsverzoek wordt voorgelegd en heeft hieromtrent dus een eigen beslissingsbevoegdheid. Het bijstandsverzoek kan hij richten aan de gezaghebbers van de andere openbare lichamen, maar ook kan bijstand worden gevraagd van een naburig land en van diensten die vallen onder de verantwoordelijkheid van een ministerie of van de krijgsmacht.

Naast zijn coördinerende rol bij verzoeken om bijstand heeft de Rijksvertegenwoordiger de bevoegdheid om in verschillende situaties een aanwijzing te geven. Bij een ordeverstoring van boveneilandelijke betekenis heeft de Rijksvertegenwoordiger ten aanzien van de gezaghebber een aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot het ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid.⁶³ In geval van een ramp of een crisis van boveneilandelijke betekenis (of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan) kan de Rijksvertegenwoordiger de gezaghebber aanwijzingen geven over het te voeren beleid in het kader van de rampenbestrijding of de crisisbeheersing.⁶⁴ In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de aanwijzingsbevoegdheid met terughoudendheid moet worden gebruikt, en dat wanneer er wel gebruik van wordt gemaakt de aanwijzing niet verder moet ingrijpen in de bevoegdheid van de gezaghebber dan nodig is. Volgens de wetgever kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan voor toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid bij gecompliceerde situaties waarbij de bevoegdheden van andere bestuursorganen dan de gezaghebber, zoals die van de vakministers, in het geding zijn.⁶⁵

Verder heeft de Rijksvertegenwoordiger enkele toezichthoudende taken. Hij houdt toezicht op de naleving van de verschillende planverplichtingen en kan in dat kader een aanwijzing geven wanneer een bestuursorgaan van het openbaar lichaam tekortschiet in het kader van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing, de geneeskundige hulpverlening of de brandweerzorg (zie ook paragraaf 2.5.9).

Toekomstige positie Rijksvertegenwoordiger

Het kabinet heeft in 2018 de Afdeling advisering van de Raad van State en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties (IBO) om advies gevraagd over de bestaande vormgeving van de verhoudingen tussen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Rijk en de coördinerende rol van het ministerie van BZK. In een reactie op deze

⁶¹ Zie respectievelijk de artikelen 6, 7 en 9 Veiligheidswet BES.

⁶² Artikel 58 Veiligheidswet BES.

⁶³ Artikel 12 Veiligheidswet BES.

⁶⁴ Artikel 59 Veiligheidswet BES.

⁶⁵ *Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 60.*

adviezen heeft het kabinet kenbaar gemaakt de aanbeveling van de Raad van State om een aantal bevoegdheden die nu zijn neergelegd bij de Rijksvertegenwoordiger over te hevelen naar de gezaghebber verder uit te werken. Overige toezichthoudende bevoegdheden die niet bij de gezaghebber kunnen worden geplaatst (zoals het in de plaats treden bij taakverwaarlozing), zouden dan volgens het kabinet kunnen worden belegd bij de minister van BZK. De WolBES zal hierop moeten worden aangepast. Het kan ertoe leiden dat de functie van Rijksvertegenwoordiger overbodig wordt. Het kabinet wil ten aanzien van de taken op grond van de Veiligheidswet BES per taak bekijken of en hoe deze elders belegd kunnen worden. Pas op het moment dat alle bevoegdheden geborgd zijn, kan volgens het kabinet worden besloten de functie van de Rijksvertegenwoordiger te laten vervallen.⁶⁶

2.5.5 Planvorming

Een belangrijk gevolg van de Veiligheidswet BES voor de eilandgebieden is dat zij hun planstructuur moesten aanpassen. Bij de parlementaire behandeling werden over de uitvoerbaarheid van hoofdstuk 4 van de Veiligheidswet BES diverse vragen gesteld. Kamerleden waren bezorgd dat de planverplichtingen zouden leiden tot bestuurlijke drukte, dat de regels niet uitvoerbaar zouden zijn en dat oefenen met rampenbestrijding nog niet aan de orde is op de eilanden. Men was bezorgd dat de Veiligheidswet BES een papieren werkelijkheid zou worden en dat in de praktijk de oude situatie – waarin geen planverplichtingen bestonden – gehandhaafd zou blijven.⁶⁷ Ook de Raad van State plaatste kanttekeningen bij de planverplichtingen omdat deze een grote bestuurlijke last inhouden. Desalniettemin zijn de planverplichtingen gehandhaafd in het wetsvoorstel.⁶⁸

De wet voorziet in vier algemene planfiguren:

- het beleidsplan;
- het rampen- en crisisplan;
- het beheersplan politiekorps en brandweerkorps;
- het coördinatieplan.

Beleidsplan

Elk bestuurscollege is verplicht iedere vier jaar een beleidsplan op te stellen waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.⁶⁹ Het beleidsplan beschrijft de wijze waarop de multidisciplinaire voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing worden vormgegeven en de wijze waarop de kwaliteit wordt geborgd. Het plan moet onder meer een beschrijving bevatten van de beoogde operationele prestaties van de diensten en organisaties van het openbaar lichaam, het brandweerkorps en de politie in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.⁷⁰ Het beleidsplan moet mede zijn gebaseerd op een door het bestuurscollege vastgesteld risicoprofiel. Dit risicoprofiel bestaat uit een overzicht van risicovolle situaties binnen

⁶⁶ *Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 11, p. 7-8.*

⁶⁷ *Handelingen II 2009/10, 83, p. 7022-7023.*

⁶⁸ *Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 4, p. 6-7.*

⁶⁹ Artikel 42 Veiligheidswet BES.

⁷⁰ Artikel 42 lid 2 Veiligheidswet BES bepaalt verder dat het beleidsplan het volgende moet omvatten: een uitwerking van de door de minister van BZK vastgestelde doelstellingen ten aanzien van rampenbestrijding en crisisbeheersing, een informatieparagraaf met een beschrijving van de informatievoorziening binnen en tussen de diensten en organisaties, een oefenbeleidsplan, een beschrijving van de niet-wettelijke adviesfunctie van de eilandelijke rampencoördinator en een beschrijving van de nagestreefde opkomsttijden.

het openbaar lichaam die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden, een overzicht van soorten branden, rampen en crises die zich kunnen voordoen, en een analyse met een weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises.⁷¹

Rampen- en crisisplan

Naast het beleidsplan moet elk bestuurscollege elke vier jaar een eilandelijk rampen- en crisisplan vaststellen.⁷² Dit plan omvat in ieder geval een beschrijving van de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en ook de afspraken die zijn gemaakt met andere bij mogelijke rampen en crises betrokken partijen. De afspraken met crisispartners kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op eilandelijke processen als alarmering, voorlichting, registratie en verzorging van slachtoffers, evacuatie, schadeafhandeling, nazorg en verslaglegging.⁷³ Omdat het rampen- en crisisplan ook ingaat op samenwerking, moet het plan zijn afgestemd op andere relevante plannen zoals rampenplannen van aangrenzende landen (denk aan Sint Maarten en Curaçao).

De Veiligheidswet BES verplicht rampbestrijdingsplannen niet als algemene planfiguur. Bij AMvB zijn wel categorieën inrichtingen aangewezen waarvoor de gezaghebber een rampenbestrijdingsplan moet vaststellen en is geregeld welke onderdelen dit plan moet omvatten.⁷⁴

Beheersplan politiekorps en brandweerkorps

Elke vier jaar moeten de politie en de brandweer een beheersplan opstellen. De beheersplannen moeten inzicht geven in de beheersmatige doelstellingen met betrekking tot het personeel, het materieel en de financiële middelen die over meerdere jaren nodig zijn om te kunnen voorzien in de politie-, respectievelijk brandweezorg en te voldoen aan de nagestreefde opkomsttijden.

Voor de politie geldt dat de korpschef van de politie eens in de vier jaar – in overleg met de hoofdofficier van justitie en de gezaghebbers – een ontwerpbeheersplan opstelt dat wordt vastgesteld door de korpsbeheerder van de politie. Voorafgaand aan het opstellen van het plan worden de eilandsraden gehoord over de lokale prioriteiten.⁷⁵ Bij de brandweer stelt de algemeen commandant elke vier jaar – na overleg met de lokaal commandanten – een ontwerpbeheersplan op dat wordt vastgesteld door de korpsbeheerder van de brandweer. De bestuurscolleges moeten voorafgaand aan het opstellen van het plan worden gehoord.⁷⁶

Coördinatieplan

De Rijksvertegenwoordiger moet elke vier jaar een coördinatieplan vaststellen. Dit coördinatieplan dient een schema te bevatten met betrekking tot de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties bij de bestrijding van een ramp of crisis op bovineilandelijk niveau. Het coördinatieplan gaat daarnaast in op de afstemming van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing met andere landen. Ook moeten in het plan gegevens zijn opgenomen over bijstandsverzoeken en het verlenen van bijstand. Het plan moet in overleg met de gezaghebbers worden opgesteld.⁷⁷

⁷¹ Artikel 43 Veiligheidswet BES.

⁷² Artikel 44 Veiligheidswet BES.

⁷³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32207, nr. 3, p. 10.

⁷⁴ Zie artikel 45 lid 1 Veiligheidswet BES. In artikel 4 lid 1 van het Besluit informatieverzorging rampenbestrijding en crisisbeheersing, bedrijfsbrandweerplicht van inrichtingen, enz. BES is bepaald dat de gezaghebber een rampenbestrijdingsplan vaststelt voor inrichtingen als bedoeld in artikel 2 van het Besluit grote inrichtingen milieubeheer BES.

⁷⁵ Artikel 23 lid 1 en 2 Veiligheidswet BES.

⁷⁶ Artikel 29 lid 1 en 2 Veiligheidswet BES.

⁷⁷ Artikel 47 Veiligheidswet BES.

2.5.6 Risico- en crisiscommunicatie en bevolkingszorg

De Veiligheidswet BES bevat bepalingen over de risico- en crisiscommunicatie. Onder risico-communicatie wordt verstaan het verstrekken van informatie over risico's die een ramp of crisis kunnen veroorzaken. Crisiscommunicatie betreft de informatievoorziening aan (onder meer) de bevolking tijdens crises of wanneer een ramp of crisis dreigt.

Het bestuurscollege heeft een informatieverplichting in het kader van risicocommunicatie. Het bestuurscollege moet ervoor zorgen dat onder meer de minister van JenV, de Rijksvertegenwoordiger, de algemeen commandant van de brandweer, de hoofdofficier van justitie en de bevolking informatie krijgen over rampen en crises die het openbaar lichaam kunnen treffen en over de maatregelen ter voorkoming en bestrijding of beheersing daarvan.⁷⁸ In het *Besluit informatieverzorging rampenbestrijding en crisisbeheersing, bedrijfsbrandweerplicht van inrichtingen, enz. BES* is nader geregeld ten aanzien van welke onderwerpen het bestuurscollege in ieder geval informatie moet verschaffen aan de bevolking.⁷⁹ Daarin is onder meer bepaald dat het bestuurscollege ten minste één keer per jaar informatie moet verschaffen over:

- de wijze waarop de bevolking bij een ramp of crisis wordt gewaarschuwd, op de hoogte wordt gehouden en beschermd;
- de maatregelen die de bevolking bij een ramp of crisis moet treffen om de schadelijke gevolgen ervan zoveel mogelijk te beperken en gegevens over de te volgen gedragslijn.

De informatieverplichting in de 'warme fase' (een ramp bedreigt of treft het openbaar lichaam) berust bij de gezaghebber.⁸⁰ Dit betekent dat de gezaghebber informatie verschaft aan de bevolking, de hoofdofficier van justitie, de algemeen commandant, de Rijksvertegenwoordiger en de minister van JenV over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp die het eiland bedreigt of treft, en wat de daarbij te volgen gedragslijn is.

Verder wordt in de Veiligheidswet BES summier ingegaan op aspecten omtrent de bevolkingszorg. Zo is bepaald dat het rampen- en crisisplan in ieder geval een plan moet bevatten met betrekking tot de wijze waarop risico- en crisiscommunicatie plaatsvindt en de bevolking wordt gewaarschuwd. Ook moet het rampen- en crisisplan ingaan op de opvang, de verzorging en de nazorg van slachtoffers.⁸¹

2.5.7 Samenwerking tussen de eilanden en in de regio

De Veiligheidswet BES regelt in artikel 65 dat de bestuurscolleges, de korpsbeheerder van de politie en de korpsbeheerder van de brandweer een convenant sluiten met het oog op de samenwerking bij de handhaving van de openbare orde bij branden, rampen en crises. Dit convenant moet ingaan op de gezamenlijke huisvesting, het gebruik van ondersteunende systemen en afstemming van de werkprocessen in een gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer waarbij politie, brandweer en ambulancezorg zijn aangesloten. Daarnaast moet het convenant betrekking hebben op de informatievoorziening en informatie-uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de operationele prestaties van het brandweerkorps en de politie en de onderdelen van de krijgsmacht bij rampen en crises.⁸² Op 11 januari 2013 is door de bestuursraad van het ministerie van JenV besloten voortsnog af te zien van onder meer het

⁷⁸ Zie artikelen 37 en 50 Veiligheidswet BES.

⁷⁹ Artikel 9 Besluit informatieverzorging rampenbestrijding en crisisbeheersing, bedrijfsbrandweerplicht van inrichtingen, enz. BES.

⁸⁰ Artikel 54 Veiligheidswet BES.

⁸¹ Artikel 44 lid 2 sub c en d Veiligheidswet BES.

⁸² Artikel 65 Veiligheidswet BES.

opstellen van het convenant ex artikel 65 Veiligheidswet BES.⁸³ Tot op heden is geen convenant opgesteld als bedoeld in de wet.

De Veiligheidswet BES voorziet in de instelling van een gemeenschappelijke meldkamer ten behoeve van de politietaak, de brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening en het ambulancevervoer. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een gemeenschappelijke meldkamer noodzakelijk is om een 24-uurs bereikbaarheid van de hulpverleningsdiensten te garanderen. Het uitgangspunt is volgens de wetgever dat bij de gemeenschappelijke meldkamer gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke huisvesting en van ondersteunde systemen en dat er zoveel mogelijk afstemming is van werkprocessen. De meldkamer dient te worden ingericht voor *'het ontvangen, registreren en beoordelen van alle acute hulpvragen gericht op de inzet van de politie, de brandweer, de geneeskundige hulpverlening, de ambulancezorg, het bieden van een adequaat hulpaanbod en het begeleiden en coördineren van de hulpdiensten.'*⁸⁴ In antwoord op Kamervragen waarom het noodzakelijk is om voor de drie eilanden één gemeenschappelijke meldkamer in te richten en niet op elk eiland een eigen voorziening in te stellen, gaf de regering ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel aan dat gelet op de kleinschaligheid van de eilanden en het geringe aantal meldingen, en vanuit het oogpunt van een eenduidige aansturing van de hulpdiensten, het niet effectief en efficiënt is om per openbaar lichaam een meldkamer in te richten.⁸⁵

De samenwerking tussen de drie eilanden zou dus moeten plaatsvinden door het KPCN, het BKCEN en door de gemeenschappelijke meldkamer. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke meldkamer ligt op grond van de Veiligheidswet BES bij de beheerders van het brandweerkorps en het politiekorps en voor geneeskundige hulpverlening bij de bestuurscolleges. In lokale crisissituaties heeft de gezaghebber het gezag over de meldkamer voor alle disciplines, tenzij het gaat om strafrechtelijke handhaving; dan is de hoofdofficier van justitie gezagdrager. Wanneer de KMar bijstand verleent aan de politie, zal deze aangesloten zijn via de meldkamer.⁸⁶

Het doel van de samenwerking is dat partijen gezamenlijk voorbereidingen treffen en dat coördinatie bij de aanpak van de ramp of de crisis tot stand komt. Uitgangspunt daarbij is dat de wettelijke taken en bevoegdheden van alle betrokkenen intact blijven. In de memorie van toelichting staat beschreven dat ter bevordering van de samenwerking in de Veiligheidswet BES is voorgeschreven dat de crisispartners bij essentiële onderdelen betrokken worden. Afhankelijk van hun taak, positie en de situatie gaat het om de volgende onderdelen:⁸⁷

- deelname aan periodieke overleggen (ten minste één maal per jaar) van betrokken crisispartners over risico's in de openbare lichamen;
- mogelijkheid om zienswijze kenbaar te maken op het risicoprofiel;
- afspraken over oefeningen;
- afspraken over operationele prestaties;
- afstemming in de planvorming.

Bij de bovineilandelijke samenwerking heeft de Rijksvertegenwoordiger op basis van de wet een belangrijke rol. Zoals eerder beschreven moet de Rijksvertegenwoordiger een coördinatieplan opstellen. In het geval van bovineilandelijke rampen en/of crises of van ernstige vrees

⁸³ Inspectie JenV (2018), p. 21.

⁸⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 7-8.

⁸⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 7, p. 14.

⁸⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 8.

⁸⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3, p. 15-16.

voor het ontstaan daarvan kan de Rijksvertegenwoordiger de gezaghebber aanwijzingen geven over het te voeren beleid inzake de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Rijksvertegenwoordiger is ook de functionaris die beslist waar hulp en bijstand in de regio wordt gevraagd, mocht dat nodig zijn. Dit kan een Caribisch land binnen het Koninkrijk zijn, Nederland of een land uit de regio.

Ook functionarissen van onder meer de ministeries zijn crisispartners voor Caribisch Nederland, die afhankelijk van sectorale wetgeving kunnen optreden op het moment van een ramp of crisis. Het gaat bijvoorbeeld om de hoofdingenieurs-directeuren van Rijkswaterstaat en de regionaal geneeskundig inspecteurs van het ministerie van VWS die toezicht uitoefenen op de kwaliteit van de gezondheidszorg. Deze crisispartners kunnen ten eerste het bestuurscollege adviseren in de preparatie- en de responsfase. Ten tweede kunnen zij bij buitengewone omstandigheden – als een vitaal belang wordt bedreigd en de normale bevoegdheden ontoereikend zijn om deze dreiging aan te pakken – in mandaat bepaalde noodbevoegdheden uitoefenen wanneer de minister-president noodrechtelijke bepalingen activeert. Dit laatste ziet op de regeling van het staatsnoodrecht (zie paragraaf 2.4).⁸⁸

De Veiligheidswet BES kent geen bepalingen die betrekking hebben op de samenwerking met Curaçao, Aruba en Sint Maarten. In het Statuut van het Koninkrijk is geregeld dat Curaçao, Aruba, Sint Maarten en Nederland elkaar hulp en bijstand kunnen verlenen.⁸⁹

2.5.8 Financiering

De bekostiging van het politiekorps en het brandweerkorps komt uit de begroting van het ministerie van JenV. Hierover bevat de Veiligheidswet BES geen afzonderlijke bepalingen. In de Veiligheidswet BES is wel een bepaling opgenomen waarin voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is geregeld dat zij een bijdrage van de minister van JenV ontvangen voor de kosten van de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en van de brandweezorg. Ten aanzien van de geneeskundige hulpverlening ontvangen de openbare lichamen een bijdrage van de minister van VWS.⁹⁰

De taakuitvoering van de openbare lichamen en het ambtelijk apparaat wordt voor het grootste deel bekostigd uit het BES-fonds (vrije uitkeringen vergelijkbaar met het Gemeentefonds). Daarnaast ontvangen de openbare lichamen van het Rijk verschillende bijzondere uitkeringen en hebben zij ook eigen inkomstenbronnen, zoals de eilandbelastingen. Het Kostenbesluit Veiligheidswet BES stelt nadere regels over de bijdrage in de kosten van de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en van de brandweezorg, alsmede de bijdrage in de kosten die voor een openbaar lichaam voortvloeien uit de daadwerkelijke bestrijding van een ramp. Dit is een bijzondere uitkering zoals bedoeld in de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De openbare lichamen ontvangen op grond van het Kostenbesluit jaarlijks van het ministerie van JenV een uitkering voor de organisatie van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de brandweezorg. Bonaire, Sint Eustatius en Saba ontvangen in dit kader jaarlijks elk € 100.000. Bij de vaststelling van de jaarlijkse uitkering kan de minister van JenV verdere voorwaarden verbinden aan de toekenning of besteding van (een deel van) deze uitkering.⁹¹

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2009/2010, 32207, nr. 3, p. 16.

⁸⁹ Artikel 36 Statuut van het Koninkrijk.

⁹⁰ Artikel 70 Veiligheidswet BES.

⁹¹ Artikel 2 Kostenbesluit Veiligheidswet BES.

In het Kostenbesluit is daarnaast geregeld dat de minister ook incidentele uitkeringen kan verstrekken. Voor de daadwerkelijke bestrijding van een ramp kunnen de bestuurscolleges een aanvraag indienen bij de minister. De openbare lichamen ontvangen op aanvraag een bijdrage voor de gemaakte kosten in het kader van de daadwerkelijke bestrijding van een ramp en voor de gevolgen van die bestrijding. In het Kostenbesluit is bepaald dat de bijdrage wordt berekend op grond van de gemaakte kosten, verminderd met de kosten waarvoor het openbaar lichaam uit andere hoofde een bijdrage heeft verkregen (of kan verkrijgen) en de kosten die het openbaar lichaam in rekening brengt voor de verlening van bijstand.⁹²

2.5.9 Toezicht

In hoofdstuk 7 van de Veiligheidswet BES zijn bepalingen opgenomen over toezicht en inspectietaken. De minister van JenV is verantwoordelijk voor het toezicht op de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Wegens de expertise die aanwezig is bij de minister heeft de wetgever ervan afgezien om het interbestuurlijk toezicht bij de Rijksvertegenwoordiger neer te leggen. Het interbestuurlijk toezicht op de brandweer, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing heeft tot doel om te toetsen of de openbare lichamen – als het gaat om beleid en taakuitoefening – goed zijn voorbereid op rampen, ongevallen of branden.⁹³ Voor de politie is de minister van JenV verantwoordelijk voor het toezicht.

Het toezicht op de (kwaliteit van de) uitvoering van de Veiligheidswet BES wordt uitgeoefend door de Inspectie JenV.⁹⁴ De Inspectie JenV is belast met het toetsen van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de taken ten aanzien van de brandweezorg, de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ook is de Inspectie belast met het periodiek toetsen van de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing door het brandweerkorps en de bestuurscolleges. De Inspectie JenV kan ook, tenzij de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek verricht, incidenten onderzoeken als brand, ongevallen, rampen en crises. De Inspectie bekijkt dan het functioneren van de verschillende hulpverleningsdiensten.⁹⁵

Ten aanzien van de brandweezorg op een luchtvaartterrein wordt de inspectietaak – in afstemming met de Inspectie JenV – uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport.⁹⁶ De inspectietaak met betrekking tot de geneeskundige hulpverlening wordt door de Inspectie JenV in overeenstemming met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd uitgevoerd.⁹⁷

Het toezicht op de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing is geregeld in de Veiligheidswet BES, het toezicht op de politie is echter primair geregeld in de Rijkswet politie.⁹⁸ Deze wet voorziet in de instelling van de Raad voor de Rechtshandhaving. De Raad is belast met de algemene inspectie op de effectiviteit en kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer van de verschillende diensten en instellingen die onderdeel zijn van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland (met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie).⁹⁹ De Veiligheidswet BES bepaalt dat de Inspectie JenV voor Bonaire, Sint Eusta-

⁹² Artikel 4 Kostenbesluit Veiligheidswet BES.

⁹³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32207, nr. 3, p. 19-20.

⁹⁴ In de wet is de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid genoemd (artikel 71 e.v.), maar deze Inspectie is sinds 1 januari 2012 samengevoegd met de Inspectie voor de Sanctietoepassing tot de Inspectie VenJ; inmiddels Inspectie JenV.

⁹⁵ Artikel 71 lid 1 Veiligheidswet BES.

⁹⁶ In de wet is de Inspectie Verkeer en Waterstaat genoemd, maar deze Inspectie is sinds 1 januari 2012 samengevoegd met de VROM-inspectie tot de Inspectie Leefomgeving en Transport.

⁹⁷ Zie artikelen 71 lid 4 en 5 Veiligheidswet BES.

⁹⁸ Dat volgt uit de Rijkswet politie en voor de brandweer uit de WolBES en de Regeling van de instelling, taken en bevoegdheden van de Raad voor de Rechtshandhaving van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁹⁹ Zie ook de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

tius en Saba belast is met de uitoefening van bevoegdheden van de Raad voor de Rechtshandhaving wat betreft het toezicht op de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer van de politie en de opleiding van de politie.¹⁰⁰

Naast de Inspectie JenV heeft de Rijksvertegenwoordiger toezichthoudende taken (zie paragraaf 2.5.4 voor een nadere toelichting op de bestuurlijke positie van de Rijksvertegenwoordiger). De Rijksvertegenwoordiger toetst of de openbare lichamen voldoen aan de planverplichtingen en kan hierin eventueel voorzien als de openbare lichamen in verzuim blijven. Het in artikel 46 geregelde toezicht op de planverplichtingen wijkt af van de Nederlandse regelingen zoals de Wet veiligheidsregio's. In de Wet veiligheidsregio's is het formele toezicht op de planvorming vervallen, vanwege onnodige bestuurlijke drukte. In de Veiligheidswet BES is dit formele toezicht wél opgenomen, omdat de eilandgebieden weinig ervaring hebben met het opstellen van dergelijke plannen.¹⁰¹ Naast toezicht op de planverplichtingen heeft de Rijksvertegenwoordiger de bevoegdheid om een aanwijzing te geven in het geval een bestuursorgaan van het openbaar lichaam tekort schiet in de taakuitvoering op het terrein van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing, de geneeskundige hulpverlening of de brandweezorg.¹⁰²

Op 8 oktober 2012 hebben de Rijksvertegenwoordiger en het hoofd van de toenmalige Inspectie VenJ een protocol ondertekend over de samenwerking. Dit protocol is in 2016 van een update voorzien en nog steeds geldig. Het protocol regelt, conform de Veiligheidswet BES, de uitvoering van het toezicht op de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch Nederland. Het protocol is erop gericht de taken en rollen van de Inspectie en de Rijksvertegenwoordiger goed op elkaar af te stemmen en inzichtelijk te maken voor de eilandbesturen. Het toezicht op de planvorming ligt in eerste instantie bij de Rijksvertegenwoordiger. De Inspectie JenV adviseert de Rijksvertegenwoordiger bij het toezicht op de planvorming. De Inspectie gaat na of de plannen in de praktijk uitvoerbaar zijn voor het lokale bestuur en de hulpverleningsdiensten.

De plaats, functie en bevoegdheden van de Inspectie JenV zijn vergelijkbaar met die van de Inspectie in Europees Nederland als het gaat om de politie- en brandweerkorpsen. Vergelijkbaar met Europees Nederland kan dit toezicht worden onderscheiden van het toezicht door de Rijksvertegenwoordiger (en in Nederland de commissaris van de Koning). Het toezicht door de Rijksvertegenwoordiger en het toezicht door de Inspectie JenV vullen elkaar aan. De Inspectie JenV moet zien op de kwaliteit en de effectiviteit van de politie, de brandweezorg en de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. In tegenstelling tot de Rijksvertegenwoordiger kan de Inspectie alleen signaleren en niet interveniëren.¹⁰³

2.6 Resumé en doelenboom

Sinds 10-10-'10 is Nederland de stelverantwoordelijkheid gaan dragen voor de effectiviteit en doelmatigheid van de politie, brandweer en de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch Nederland. De wetgever heeft op basis van differentiatiegronden ervoor gekozen om met de Veiligheidswet BES een aparte wet in te voeren voor de drie eilanden. Deze wet is ten dele gebaseerd op de structuur van de Wvr, met het belangrijkste verschil dat Bonaire, Sint

¹⁰⁰ Artikel 71 lid 2 Veiligheidswet BES.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32207, nr. 3, p. 48-49.

¹⁰² Artikel 75 Veiligheidswet BES.

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2008/09, 32207, nr. 3, p. 19.

Eustatius en Saba geen veiligheidsregio vormen die is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling.

De wetgever noemt als belangrijkste doelstelling van de Veiligheidswet BES het stimuleren van een optimale samenwerking tussen de hulpdiensten op de afzonderlijke eilanden en tussen de eilanden onderling op het gebied van veiligheid en incidentenbestrijding. De impliciete onderliggende doelstelling vormt daarbij het zoveel mogelijk voorkomen van rampen en crises dan wel het beperken van de gevolgen hiervan. Daarnaast wordt met de wet een doelmatig en efficiënt beheer van de organisatie van de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing beoogd.

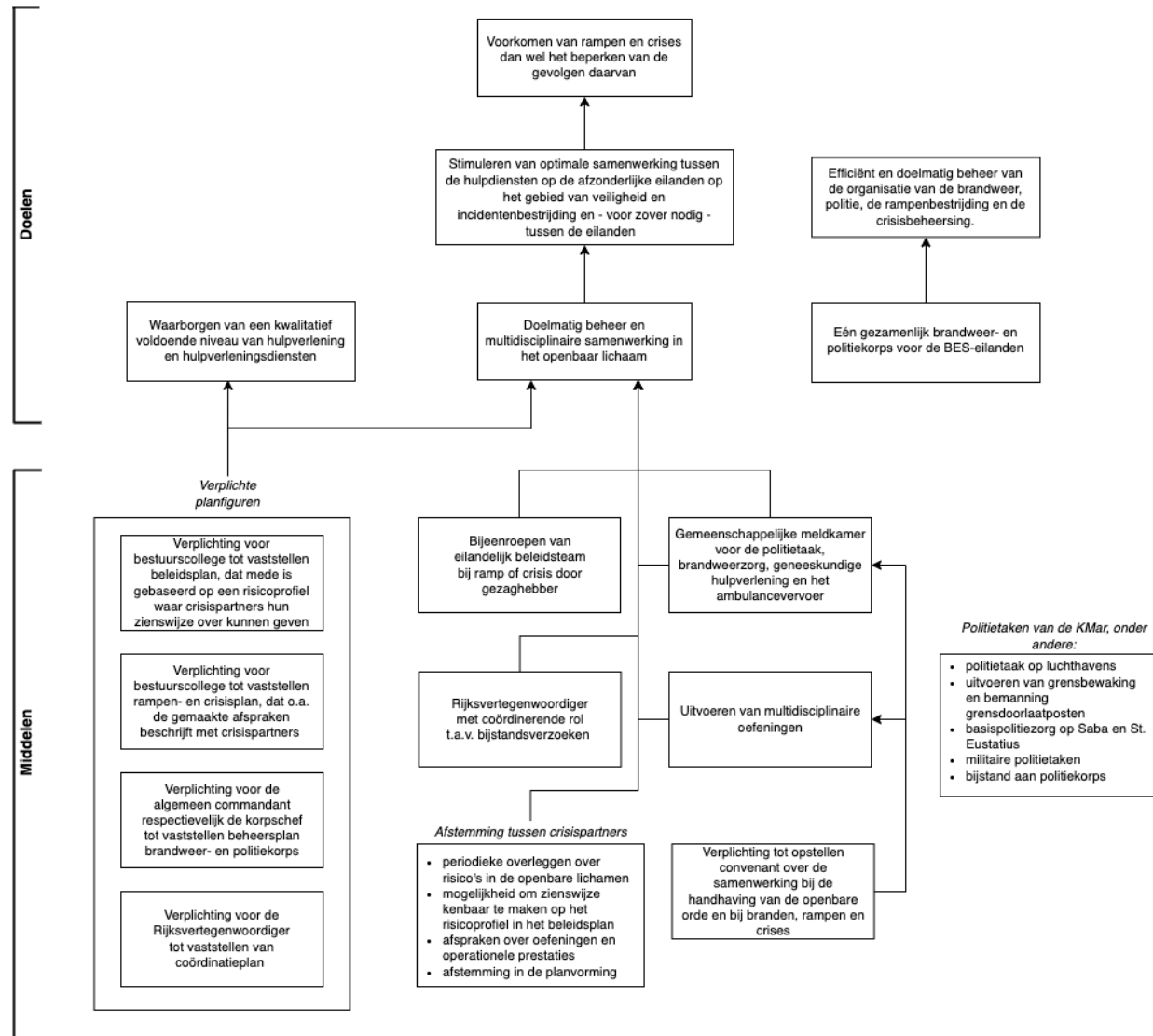
De Veiligheidswet BES vormt voor een deel een organieke wet. De wet regelt namelijk de taak en samenstelling van de politie en KMar en inrichting, organisatie, gezag en beheer van het brandweerkorps. Daarnaast is de Veiligheidswet BES een inhoudelijke wet gericht op de processen van de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. De Veiligheidswet BES regelt de bestuurlijke verantwoordelijkheden in relatie tot de brandweezorg, crisisbeheersing en rampenbestrijding. De gezaghebber heeft het opperbevel over de hulpdiensten bij een ramp of dreigende ramp. De eilandsecretaris is belast met de functie van rampencoördinator. Het bestuurscollege is verantwoordelijk voor de organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening en brandweezorg. Tot slot dient de eilandsraad een brandbeveiligingsverordening vast te stellen voor het openbaar lichaam.

Verder introduceert de wet vier verplichte planfiguren: het beleidsplan, het rampen- en crisisplan, het beheersplan voor het politiekorps en het brandweerkorps, en het coördinatieplan van de Rijksvertegenwoordiger. De planverplichtingen dienen de kwaliteit van de hulpverlening en hulpverleningsdiensten te waarborgen en het doelmatig beheer en multidisciplinaire samenwerking te bevorderen ten aanzien van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Op het gebied van samenwerking tussen de hulpdiensten op de eilanden en bovineilandelijke samenwerking is bepaald dat de bestuurscolleges, de korpsbeheerder van de politie en van de brandweer een convenant sluiten met het oog op de samenwerking bij de handhaving van de openbare orde bij branden, rampen en crises. In dit convenant – dat tot op heden niet is gesloten – zou onder meer moeten worden ingegaan op de informatievoorziening en -uitwisseling, multidisciplinaire oefeningen, operationele prestaties van het brandweer- en politiekorps en onderdelen van de krijgsmacht bij rampen en crises. Ook voorziet de wet in de instelling van een gemeenschappelijke meldkamer ten behoeve van de politietaak, de brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening en ambulancevervoer.

De Veiligheidswet BES kent daarnaast een regeling voor de toezicht- en inspectietaken en de financiering van (een deel van) de kosten van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de daadwerkelijke bestrijding van een ramp. De Inspectie JenV is namens het ministerie van JenV verantwoordelijk voor het toezicht op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de taken ten aanzien van de brandweezorg, de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Naast de Inspectie JenV heeft de Rijksvertegenwoordiger een toezichthoudende rol door het toetsen van de planverplichtingen en daarnaast heeft hij een aanwijzingsbevoegdheid. Verder heeft de Rijksvertegenwoordiger een coördinerende rol ten aanzien van het behandelen van verzoeken om bijstand.

Op basis van de beleidsreconstructie in de voorgaande paragrafen volgt hieronder een doelenboom, waarbij de (eind)doelen, tussendoelen en instrumenten van de Veiligheidswet BES schematisch met elkaar in verband zijn gebracht.



3 Beleid, uitvoering, financiering en toezicht

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het beleid, de uitvoering, de financiering en het toezicht op alle onderdelen die de Veiligheidswet BES beschrijft: de politietaken, brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening. In dit onderzoek hebben we met een groot aantal gesprekspartners gesproken vanuit onder meer de openbare lichamen, de brandweer, de politie, de zorg, de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), ministeries en toezichthouders. De opvattingen en ervaringen van deze gesprekspartners staan centraal in dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk. De informatie is daarnaast aangevuld met documentstudie, onder meer eerder onderzoek en inspectierapporten.

In dit hoofdstuk staan de verschillende onderwerpen van de Veiligheidswet BES centraal. In paragraaf 3.2 gaan we in op de samenstelling en taken van de politie. In paragraaf 3.3 komen de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de brandweezorg aan bod. In paragraaf 3.4 beschrijven we de ervaringen met de inrichting en organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige zorg. In paragraaf 3.5 gaan we in op de financiering en in paragraaf 3.6 op het toezicht op de uitvoering van de wet. In paragraaf 3.7 volgt een analyse waarin we ingaan op de vraag of de wet en onderliggende regelgeving (onvoorziene) problemen met zich meebrengen en welke knelpunten zijn geconstateerd.

3.2 Politie

3.2.1 Beleid

De drie eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben één gezamenlijk politiekorps: het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). De Veiligheidswet BES regelt de taken en samenstelling van de politie. Een deel van die taken is opgedragen aan de KMar, waaronder de politietaken op de luchthavens van de drie eilanden, het uitvoeren van grensbewaking en het verlenen van bijstand aan het politiekorps wanneer het korps daarom verzoekt.

Beleidsmatig schrijft de Veiligheidswet BES voor dat elke vier jaar een ontwerpbeheersplan wordt opgesteld door de korpschef, in overleg met de hoofdofficier van justitie en de gezaghebbers. Vervolgens wordt dat beheersplan definitief vastgesteld door de korpsbeheerder. Tot op heden is er echter geen beheersplan vastgesteld. In de kaderbrief van 14 mei 2020 wordt voorgesteld om de kaders die in deze brief zijn opgenomen, zo snel mogelijk in een beheersplan op te nemen. In de kaderbrief – waarin de strategische kaders worden geschetst voor de periode 2020-2023 – wordt ingegaan op het meerjarig financieel kader, de organisatie, het personeel, de informatievoorziening, administratieve organisatie, de huisvesting en uitrusting en bewapening. De minister constateert dat de basis van het KPCN verder op orde is gekomen, maar dat moet worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van vakmanschap en het toegroeien naar een toekomstbestendige organisatie. Daarbij worden ook informatiegericht werken en meer planmatig werken genoemd als onderdelen die hier nadrukkelijk aan bijdragen.¹⁰⁴

Wel is na afspraken met het College van korpschefs van Curaçao, Aruba, Sint Maarten en de BES-eilanden in de bedrijfsvoeringscyclus (planning- en controlcyclus) geïnvesteerd door jaarlijks met een A3-jaarplan te werken.¹⁰⁵ In dat jaarplan wordt ingegaan op leiderschap, strategie en beleid, management van medewerkers, management van middelen, management van processen, klanten en partners, medewerkers, maatschappij en bestuur en financiers.¹⁰⁶ Het jaarplan wordt jaarlijks besproken in een beheeroverleg waar de gezaghebbers, het OM en de korpsbeheerder aansluiten.

Op grond van de Rijkswet Politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het KPCN een zelfstandig politiekorps. In de Veiligheidswet BES is als het gaat om de taken met name een focus gelegd op basispolitietaken, waarbij ook is voorzien in een rol voor de KMar. In 2016 is de gedachte verlaten dat het KPCN een volledig zelfvoorzienend korps kan zijn. Ook is toen een aanzet gedaan tot het aanpassen van het herinrichtingsplan van het KPCN. Hoewel de inrichting van het korps niet in de Veiligheidswet BES is geregeld maar in de Rijkswet politie, noemen we dit hier toch, omdat het gevolgen heeft voor de taken en samenstelling van het KPCN. Het nieuwe inrichtingsplan biedt de basis voor doorontwikkeling van het KPCN vanaf 2021,¹⁰⁷ aangevuld met het organisatie- en formatierapport.¹⁰⁸ Dat organisatie- en formatierapport is geaccordeerd bij de vakbonden en wordt in maart 2022 getekend.

3.2.2 Uitvoering

De Veiligheidswet BES biedt volgens gesprekspartners bij de politie en de ministeries een duidelijk kader zonder al te veel detaillering. Dat maakt de samenwerking op het gebied van politie werkbaar, aldus onze gesprekspartners. Soms is de reikwijdte van de taak van de politie of KMar niet volledig duidelijk; een voorbeeld dat is genoemd, is de maritieme grensbewaking en doorlaatposten. Zoals in paragraaf 2.5.2 is genoemd, regelt de Veiligheidswet BES dat de KMar ook politietaken uitvoert op Sint Eustatius en Saba, dus dat dit in de praktijk leidt tot minder duidelijkheid wie waar verantwoordelijk voor is, is niet geheel onlogisch.

Gesprekspartners bij de politie geven aan dat de politie zich op verschillende onderdelen heeft ontwikkeld sinds de inwerkingtreding van de Veiligheidswet BES. Er is bijvoorbeeld flink geïnvesteerd in het opleiden van de Officieren van Dienst-Politie (OvDP); elke OvDP loopt eerst

¹⁰⁴ Korpsbeheerder politie Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2020.

¹⁰⁵ Korpsbeheerder politie Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2020.

¹⁰⁶ Korps Politie Caribisch Nederland 2021.

¹⁰⁷ Raad voor de Rechtshandhaving 2021.

¹⁰⁸ Korpsbeheerder politie Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2020.

een periode mee in Nederland en wordt daar ook opgeleid. Hetzelfde geldt voor de medewerkers van de KMar. Dit is een belangrijk verschil ten opzichte van de situatie voorafgaand aan 10-10-'10; sinds de inwerkingtreding van de Veiligheidswet BES zijn de OvDP's volledig gecertificeerd.

Over de capaciteit van de politie verschillen de meningen of dit voldoende is. Aan de ene kant is de capaciteit van de politie sinds 10-10-'10 flink gegroeid op de eilanden. Hoewel in 2021 het herinrichtingsplan KPCN is vastgesteld, is de ervaring bij gesprekspartners op Sint Eustatius en Saba nog altijd dat de capaciteit niet voldoende is voor de taken die moeten worden uitgevoerd. Dat heeft onder meer te maken met de vanuit de kleinschaligheid te verklaren schaarse capaciteit op de BES-eilanden. Het betekent dat bij langdurige afwezigheid/ziekte van één of twee medewerkers het basispolitieteam relatief snel te weinig capaciteit heeft. Daarnaast is ook de wisselende ervaring met KMar-medewerkers ter ondersteuning als verklaring genoemd. Zo is tijdens een van de interviews op Sint Eustatius aangegeven dat drie KMar-medewerkers aanwezig zouden moeten zijn, maar dat dit niet altijd het geval is. Op Saba geldt eveneens dat drie KMar-medewerkers aanwezig zouden moeten zijn; daarvan wordt gezegd dat dit ook het geval is. Gesprekspartners vanuit de politie en de ministeries geven aan dat met name specialistische politietaken onvoldoende aanwezig zijn op de eilanden. Wel worden sinds kort medewerkers opgeleid voor financiële, forensische en cyberopsporing. Deze medewerkers hebben hun hoofdvestiging op Bonaire, de andere twee eilanden merken daar nog niet veel van. Waar het gaat om recherchetaken geldt dat eens per maand een rechercheur vanuit Bonaire een week op Saba werkt. Hetzelfde geldt voor Sint Eustatius. De rest van de maand voert de basispolitiezorg op deze eilanden de recherchetaken uit; bij grote zaken wordt recherche-capaciteit vanuit Bonaire ingevlogen.

De politie op de eilanden vervult de politietaken, maar doet dat in nauwe samenwerking met de KMar. Gesprekspartners bij de politie ervaren dat sneller sprake is van samenwerking tussen de politie en de KMar dan in Europees Nederland. Op Sint Eustatius en Saba geldt dat de politie en de KMar vanwege de beperkte capaciteit sneller samenwerken; als bijvoorbeeld op Saba sprake is van een drugsvondst, trekken KMar en politie gezamenlijk op. Afstemming komt daardoor meer automatisch tot stand. Ook wordt genoemd dat afstemming gemakkelijker is, door het feit dat operationele sturing van de KMar bij politietaken bij de korpschef ligt. Dit geldt alleen als het gaat om de politietaken die door de KMar op Sint Eustatius en Saba worden uitgevoerd (de overige KMar-taken vallen niet onder de aansturing van de korpschef).

Verschillen tussen de politiemedewerkers en KMar-medewerkers leveren volgens gesprekspartners bij de politie wel eens onduidelijkheden of strubbelingen op. Zo wordt door gesprekspartners genoemd dat de cultuur en werkwijze verschilt; de medewerkers van de KMar komen voor drie jaar naar de eilanden en nemen vooral ervaring uit Europees Nederland met zich mee. Uit de gesprekken blijkt dat deze onduidelijkheden niet onoplosbaar zijn; het vergt wel meer uitleg en wederzijds begrip. Een ander punt waarvan is genoemd dat het soms tot onderling onbegrip leidt, is dat de diensttijden van de politie en de KMar verschillen. Ten slotte is tijdens de gesprekken genoemd dat de werkzaamheden van de functionarissen van beide organisaties vergelijkbaar zijn, maar dat de andere rechtspositie van KMar-medewerkers (omdat zij onder het beheer van het ministerie van Defensie vallen) wel eens tot gevoelens van ongelijkheid kan leiden bij politiemedewerkers.

3.3 Brandweezorg

3.3.1 Beleid

Net als voor de politie hebben de drie eilanden een gezamenlijk brandweerkorps: het Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKC�). Elke vier jaar stelt de algemeen commandant een ontwerpbeheersplan op, na overleg met de lokaal commandanten. De minister van JenV stelt als korpsbeheerder het plan vast. Het meest recente beheersplan is vastgesteld voor de periode 2020-2023. De bestuurscolleges zijn voorafgaand aan het opstellen van het plan gehoord door de lokaal commandanten. Alle drie de bestuurscolleges hebben ingestemd met het beleid en met de doelen in het beheersplan.

Het hoofddoel van het eerste beheersplan (2012-2015) was om de basis op orde te krijgen. In die periode (en de periode erna) lag de focus op het vergroten van de vakbekwaamheid van het korps. Dit heeft in 2018 geleid tot een voorstel tot herinrichting van het korps. Omdat het verandertraject veel aandacht vroeg van het korps, is het nieuwe beheersplan (2020-2023) eind 2019 vastgesteld.¹⁰⁹ Wel is in 2018 een risicoprofiel opgesteld, waarbij ook de luchthavens zijn betrokken. In het risicoprofiel is een overzicht gegeven van de risicovolle situaties op de BES-eilanden met een overzicht van diverse scenario's rond branden, rampen en crises en een inschatting van de gevolgen van deze branden, rampen en crises. Op basis van dit risicoprofiel is voor het beheersplan van de brandweer gekozen om prioriteit te geven aan de volgende risico's:

- Bonaire: luchtvaartincident vliegveld en incident cruiseschip;
- Saba: orkaan en extreme hitte;
- Sint Eustatius: orkaan en explosie GTI¹¹⁰;
- en voor alle eilanden: uitval van de elektriciteitsvoorziening.

Het beheersplan stelt als ambitie dat 'nadat de basis op orde' is (een term die gebruikt werd in het beheersplan 2012-2015), er sprake moet zijn van doorontwikkeling, waarbij de organisatie zal worden omgebouwd van puur repressief naar meer preventief, preparatief en proactief. In het beheersplan zijn daarvan verschillende voorbeelden gegeven, waaronder het werkstelligen dat bij bouwvergunningen, evenementen en andere aanvragen standaard in de voorbereiding van vergunningen ook brandweeradviezen worden meegenomen.

Het beheersplan geeft inzicht in de beheersmatige doelstellingen met betrekking tot het personeel, het materieel en de financiële middelen, zoals door de Veiligheidswet BES wordt gevraagd. Voor personeel worden als strategische doelstellingen de volgende beleidsthema's genoemd: 1) het optimaliseren van de vakbekwaamheid door opleiden en trainen en door oefenen en bijscholen, 2) het doorontwikkelen van de organisatie door middel van nieuwe functies en functiebeschrijvingen, 3) de medewerker centraal zetten door het creëren van een veilige en gezonde werkomgeving en, 4) het vergroten van samenwerking met 'de CAS/BES, Brandweer Nederland en de veiligheidsregio's door onder andere uitwisseling van personeel, samenwerking met hulpverleningsdiensten, luchtvaartautoriteiten, openbare lichamen en de shared-service-organisatie'.¹¹¹ Als het gaat om capaciteit zet het beheersplan in op uitbreiding van de formatie; Bonaire gaat van de kwalificatie 'Middelbrand' naar 'Grote brand', Sint Eustatius en Saba van de kwalificatie 'Kleine brand' naar 'Middelbrand'; dat betekent dat het be-

¹⁰⁹ Brandweer Caribisch Nederland 2019.

¹¹⁰ GTI Statia is een olieopslagterminal van investeringsmaatschappij Prostar Capital.

¹¹¹ Brandweer Caribisch Nederland 2019, p. 8.

nodigde personeel en materieel moet worden vergroot. Nieuwe kazernes worden gerealiseerd bij de luchthaven van Saba, nog nader te bepalen op Sint Eustatius en op Bonaire bij de post Rincon.¹¹²

Voor materieel is de ambitie geuit om meer structuur te brengen in het systeem van materieelbeheer, onder meer door de inventaris te digitaliseren. Daarnaast zijn enkele speerpunten benoemd voor de aanschaf van materieel, zoals het vervangen van het materieel voor groot-schalig optreden (ruim vijftien jaar oud), het vervangen van dienstwagens en het vernieuwen van bluskleiding. Ten slotte zijn in het beheersplan de financiële kaders opgenomen. Daarin is onder meer opgenomen dat de formatie zal worden verhoogd. Het beheersplan vraagt daarnaast aandacht voor het feit dat de verrekening van de luchthavenbrandweertaken nog niet heeft plaatsgevonden, waardoor afwegingen gemaakt moeten worden in de uitvoering van de brandweertaken op de luchthaven.

In het beheersplan is verwezen naar een organisatie- en formatierapport. Daarin worden nieuwe functies en functiebeschrijvingen opgenomen. Dat rapport moet de basis bieden om te kunnen doorontwikkelen, omdat een nieuw onderdeel ‘opleiden, voorbereiden en risico-beheersing’ daarin is opgenomen. Voorbeelden zijn het opleiden van preventiespecialisatie en personeel dat de risicobeheersing in kaart brengt. De Inspectie JenV constateert in 2021 dat de vakbonden dit organisatie- en formatierapport niet hebben goedgekeurd, waardoor vertraging is opgelopen in het vaststellen van dit plan en de implementatie van het jaarplan 2020.¹¹³ Uit de gesprekken die in het kader van deze evaluatie met de brandweer zijn gevoerd, komt naar voren dat het organisatie- en formatierapport eind 2021 is goedgekeurd door de vakbonden en dat is gestart met de implementatie.

De eilandsraden zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een brandbeveiligingsverordening. Deze verordening is tot op heden op geen van de drie eilanden vastgesteld. In de brandbeveiligingsverordening zouden regels moeten zijn opgenomen over het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand. Dat deze verordening nog niet is vastgesteld, is ook geconstateerd in het rapport van de Inspectie JenV in 2018. In hetzelfde inspectierapport is eveneens geconstateerd dat een aantal AMvB's nog niet is vastgesteld en dat geen convenant bij branden, rampen en crises was vastgesteld.¹¹⁴

Het BKCEN werkt daarnaast met jaarplannen waarin voor het hele korps uiteen wordt gezet welke activiteiten het wil oppakken. Over de jaarplannen vindt overleg plaats met de openbare lichamen, maar de reacties zijn gering en leiden zelden tot aanpassing constateert de Inspectie JenV in 2021. Ook constateert de inspectie dat zowel het beheersplan als de jaarplannen vrij algemeen van aard zijn en dat er geen specifieke vertaling voor elk eiland is opgenomen. Lokale plannen op het gebied van risicobeheersing ontbreken.¹¹⁵ Daarnaast vindt – net als bij de politie – een jaarlijks beheeroverleg plaats tussen de gezaghebbers en de korpsbeheerder. Daarnaast vindt op Bonaire vier keer per jaar en op Sint Eustatius en Saba maandelijks een overleg plaats tussen de gezaghebber/regeringscommissaris en BKCEN.

¹¹² Deze kazernes zijn op het moment van schrijven nog niet gebouwd. Op Saba is de bouw gestart.

¹¹³ Inspectie JenV 2021, p. 17.

¹¹⁴ Inspectie JenV 2018-2, p. 38; Het gaat om de AMvB veiligheid, deugdelijkheid, normalisatie en standaardisatie brandweer en reddingsmaterieel; AMvB inhoud brandbeveiligingsverordening; AMvB gelijkstelling diploma's brandweer. In het inspectierapport werd ook geconstateerd dat nog geen convenant voor samenwerking bij branden, rampen en crises was vastgesteld. Dat convenant is inmiddels ondertekend op 17 juli 2018. Dat convenant wordt verder genoemd in paragraaf 4.3.3, omdat het over de samenwerking met Curaçao, Sint Maarten en Aruba gaat.

¹¹⁵ Inspectie JenV 2021, p. 18.

3.3.2 Uitvoering

Het huidige beheersplan is volgens gesprekspartners bij de brandweer erg ambitieus, omdat ook nog aan de basis van de brandweezorg wordt gewerkt. Naast de hierboven genoemde brandweerverordening wordt bijvoorbeeld nog gewerkt aan een brandweezorgplan; in dat plan is aangegeven wat de opkomsttijden zijn van de brandweer voor bepaalde gebieden. Dat het beheersplan behoorlijk ambitieus is, komt volgens een van de gesprekspartners omdat “Na acht jaar Caribisch Nederland werd gedacht dat de basis op orde moest zijn, daarom spreekt het nieuwe plan over ‘doorontwikkelen.’” Meerdere gesprekspartners denken echter dat het doorontwikkelen nog te vroeg komt voor het brandweerkorps.

Capaciteit en materieel is volgens gesprekspartners bij de brandweer voldoende aanwezig; de brandweer heeft voldoende personeel en materiaal en het personeel is goed opgeleid. Het niveau is sinds 10-10-’10 volgens deze gesprekspartners flink verhoogd. “Niet alles staat op papier, maar veel van de kennis zit wel in de hoofden en harten van de personen die het doen.” De bezetting op de eilanden Sint Eustatius en Saba is laag, maar onderling is een ondersteuningsplan afgesproken, waardoor personeel van Bonaire naar deze eilanden vliegt wanneer het nodig is. Ook in crises verloopt dit volgens gesprekspartners bij de brandweer goed; “Er wordt altijd wel een oplossing gevonden om te kunnen reizen”. Volgens gesprekspartners bij de brandweer verloopt de afstemming tussen de medewerkers op de drie eilanden op dit moment goed. De lokaal commandanten hebben ook onderling wel eens gerouleerd, en in het kader van de opleidingen rouleren medewerkers ook. Daardoor groeit volgens hen het wederzijds begrip. Daarnaast kennen de commandanten elkaar vanuit de opleiding en hebben alle commandanten al een lange staat van dienst.

Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg bij het bestuurscollege. De Inspectie JenV constateerde in 2018 al dat in de praktijk die verantwoordelijkheid nog nauwelijks op die manier wordt ervaren. Het bevoegd gezag heeft nauwelijks invulling gegeven aan zijn wettelijke taken op het gebied van brandweezorg. Reden daarvoor is onder meer dat de bestuurscolleges het gevoel hebben dat de korpsbeheerder erover gaat. Met uitzondering van Saba zijn geen opkomsttijden vastgesteld, zijn geen taken opgedragen aan de brandweer en zijn geen brandbeveiligingsverordeningen opgesteld. Verder constateert de Inspectie dat de bestuurscolleges de brandweer onvoldoende aansturen, door niet hun wensen en verwachtingen ten aanzien van de brandweezorg uit te spreken.¹¹⁶

Ook in deze evaluatie, vier jaar na het inspectierapport, komt uit gesprekken bij de brandweer naar voren dat het bestuurscollege nauwelijks hun rol vervullen bij het opstellen van brandweerbeleid en dat dit voor de brandweer onduidelijkheden oplevert waar zij de prioriteit moet neerleggen. Het zorgt er bovendien voor dat de ontwikkeling die de brandweer zou moeten doormaken, stagneert. De brandweer legt dit knelpunt niet volledig bij het openbaar lichaam neer; zij ziet het ook als haar taak om het bestuurscollege hierover meer voorlichting te geven, zodat zij die rol beter kan oppakken. Daarnaast verwijst een gesprekspartner naar het ontbreken van een visie op brandweezorg, zoals in Europees Nederland bij de Omgevingsvisie wordt vastgelegd. Het ontbreken van een Omgevingsvisie voor de BES-eilanden betekent dat het stellen van prioriteiten ook moeilijker is. De brandweer geeft aan dat zij momenteel een brandweezorgplan opstelt, zodat de openbare lichamen geïnformeerd worden over bijvoorbeeld aanrijtijden en plekken waar bepaalde gebouwen het beste wel of niet gebouwd kunnen worden. Zowel gesprekspartners van de brandweer als het openbaar lichaam geven aan dat

¹¹⁶ Inspectie JenV 2018-2, p. 46.

het feit dat het Rijk betaalt voor de brandweezorg eveneens zorgt voor een terughoudende rol van het openbaar lichaam op dit thema.

De brandweer kan – doordat de regels nog niet zijn uitgewerkt door de openbare lichamen – geen rol spelen in de advisering richting private partijen. De brandweer geeft desgevraagd aan deze advisering wel te willen oppakken. Maar, zo zegt een gesprekspartner: “Als een bedrijf vraagt waar het allemaal geschreven staat, dan hebben wij geen basis, want het staat nergens.” In het beheersplan van de brandweer is inmiddels opgenomen dat de brandweer meer preventieve taken wil oppakken, maar dat moet ook gedragen worden in beleid vanuit de bestuurscolleges en de eilandsraad. De brandweer ziet voor zichzelf een taak om andere partners mee te krijgen in beleid rond brandweezorg.

De Inspectie JenV constateert in 2021 dat hoewel het openbaar lichaam weinig concrete taken voor preventiewerk van de brandweer vaststelt, het BKCEN wel op eigen initiatief en vaak in samenwerking met het desbetreffende openbaar lichaam activiteiten op dat vlak onderneemt. Voorbeelden zijn adviezen bij evenementen en vuurwerkgebruik, het organiseren van open dagen voor scholen en het openbaar lichaam adviseren over risicocommunicatie richting burgers. Op alle eilanden geldt verder wel dat sommige winkels en hotels een verbruiksvergunning nodig hebben en voor deze verbruiksvergunning worden preventiecontroleurs van de brandweer ingezet. Zodra het organisatie- en formatieplan is goedgekeurd, zullen meer preventiecontroleurs opgeleid worden.¹¹⁷

Een aandachtspunt dat in de gesprekken is genoemd, is dat BKCEN, in tegenstelling tot de brandweer in Nederland, de brandweertaken ook uitvoert op de luchthavens. Gesprekspartners wijzen erop dat de kosten die daarvoor worden gemaakt volgens de wet mogen worden toegerekend aan de exploitant van het luchthaventerrein. Op dit moment is niet berekend hoeveel kosten daar worden gemaakt, waardoor de kosten niet bij de exploitant kunnen worden neergelegd. Hoe deze kosten berekend moeten worden, zou worden uitgewerkt bij ministeriële regeling, maar dat is nog niet gebeurd.¹¹⁸ Gesprekspartners bij de brandweer geven aan dat het uitvoeren van brandweertaken op de luchthavens extra uitdagingen voor het korps betekent, onder meer omdat dit bij de veiligheidsregio's op andere wijze is geregeld.¹¹⁹ Ook wordt zowel vanuit gesprekspartners van de brandweer als vanuit het openbaar lichaam aandacht gevraagd voor het feit dat het openbaar lichaam de visie op brandweezorg moet vaststellen (en daarmee het ambitieniveau en de prioriteiten bepaalt), terwijl de betaling van de brandweezorg vanuit het Rijk plaatsvindt.

3.4 Rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening

3.4.1 Planvorming

Algemeen beeld

In de wet zijn twee planfiguren genoemd die door het bestuurscollege moeten worden vastgesteld. Het gaat ten eerste om een beleidsplan waarin beleid is vastgelegd voor brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Dit beleidsplan is door de bestuurscolleges

¹¹⁷ Inspectie JenV 2021, p. 40.

¹¹⁸ Artikel 28 lid 3 Veiligheidswet BES.

¹¹⁹ Op grond van artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's kan een bedrijfsbrandweer worden aangewezen op de luchthavens. Dit is bijvoorbeeld voor Schiphol gebeurd.

van de drie eilanden vastgesteld. Voor alle eilanden geldt dat de looptijd van de plannen ongeveer gelijk is. De plannen zijn in 2017-2018 vastgesteld en gelden tot en met 2021/2022. Het plan van Bonaire geldt van 2018-2022, het plan van Sint Eustatius van 2018-2021 en het plan van Saba van 2017-2021.¹²⁰ Voor alle plannen geldt dat het de tweede keer is sinds inwerking-treding van de Veiligheidswet BES dat deze zijn opgesteld; de eerste versies zijn vastgesteld in 2013. Hoewel uit eerder onderzoek blijkt dat de plannen in eerdere versies opgesteld waren 'omdat het moest' en er weinig praktische betekenis aan werd gegeven,¹²¹ geven gesprekspartners nu aan dat de plannen wel meerwaarde hebben in de praktijk (zie hiervoor verder paragraaf 3.4.2).

Het tweede planfiguur is een rampen- en crisisplan. Deze plannen zijn eveneens door bestuurscolleges van de drie eilanden vastgesteld.¹²² Deze plannen hebben dezelfde looptijd als de beleidsplannen en in de rampen- en crisisplannen wordt ook verwezen naar de beleidsplannen.

Het beleidsplan is volgens de wet gebaseerd op een door het bestuurscollege vastgesteld risicoprofiel. Voor alle eilanden is dit risicoprofiel in 2012 vastgesteld, waarna beleidsplannen met looptijd 2013-2017 zijn vastgesteld.¹²³ In 2018 heeft op Bonaire en Saba een inventarisatie plaatsgevonden van mogelijke rampen en crises. Op Bonaire is dit rechtstreeks in het beleidsplan en rampen- en crisisplan verwerkt door middel van een kort lijstje met risico's. Momenteel worden de risicoprofielen op de drie eilanden geactualiseerd.

Inhoud van de plannen

In de plannen wordt grotendeels voldaan aan de gevraagde onderdelen uit de wet, hoewel niet alles is uitgewerkt in het plan zelf. Zo verwijzen de openbare lichamen van Sint Eustatius en Saba in hun beleidsplan op verschillende plekken naar het uitwerken van informatiemanagement, terwijl de wet voorschrijft dat een informatieparagraaf in het beleidsplan wordt opgenomen. Het openbaar lichaam Bonaire heeft dit heel letterlijk opgevat en inderdaad een informatieparagraaf opgenomen, maar daarin wordt dichtbij de wettekst gebleven. De openbare lichamen Sint Eustatius en Saba hebben daarentegen de verplichte paragraaf over opleiding, training en oefenen ('oefenbeleidsplan') opgenomen in het beleidsplan, terwijl het openbaar lichaam Bonaire dit heeft opgevat als een apart beleidsplan. De beschrijving van de adviesfunctie van de eilandelijke rampencoördinator is in alle plannen opgenomen.

Daarnaast vraagt de wet om in het beleidsplan een beschrijving op te nemen van de beoogde operationele prestaties van diensten en organisaties van het openbaar lichaam, van het brandweerkorps en van de politie, en daarnaast een beschrijving van voorzieningen en maatregelen die noodzakelijk zijn voor de brandweer om te voldoen aan de gestelde opkomsttijden. Het openbaar lichaam Bonaire heeft vrijwel niets opgenomen over brandweezorg in zijn beleidsplan. Voor alle onderdelen is wat betreft de opkomsttijd een streefnorm van 30 minuten vastgesteld. Verder worden ontwikkelingen en onderzoeken binnen de brandweer afgewacht, voordat hierover meer in het beleidsplan wordt opgenomen. Het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft een appendix opgenomen in het beleidsplan over de brandweezorg. Daarin zijn concrete normen opgenomen, zoals dat de brandweer gereageerd moet hebben binnen vijftien minuten nadat zij gealarmeerd is en dat zij binnen 45 minuten na alarmering in het eilandelijk beleidsteam (EBT) zitting kan nemen. Daarnaast wordt in het plan onder meer van de

¹²⁰ Openbaar Lichaam Bonaire 2018; Public Entity St. Eustatius 2017; Public Entity Saba 2017.

¹²¹ Winter e.a. 2015, p. 107.

¹²² Disaster Management Office St Eustatius 2018; Openbaar Lichaam Bonaire 2017; Public Entity Saba 2018.

¹²³ Openbaar Lichaam Sint Eustatius 2012.

brandweer gevraagd om betrokken te zijn bij de ontwikkeling van beleid op het gebied van rampenbestrijding en daarbij samen te werken met het openbaar lichaam. Ook het openbaar lichaam Saba heeft voor de brandweer een appendix opgenomen waarin dezelfde normen en overwegingen zijn opgenomen, aangevuld met het verhogen en continu investeren in een monodisciplinair onderwijs-, training- en oefenprogramma en apparatuur en om het samenwerken met openbaar lichaam en publieke partijen te intensiveren om de veiligheid in de haven en op het vliegveld te vergroten. Op de operationele prestaties van de politie gaan de drie beleidsplannen niet in.

De rampen- en crisisplannen van alle drie de openbare lichamen geven zoals gevraagd door de wet een beschrijving van de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Onder meer zijn de Commando Plaats Incident (CoPI), het EBT en afstemming in de driehoek opgenomen. Daarnaast zijn de functies bij noodsituaties, de *Emergency Support Functions (ESF)*, in het plan vastgesteld, waarbij is vastgelegd welke taken zij voor hun rekening nemen. Er is in beperkte mate ingegaan op de samenwerking met andere eilanden, ministeries en organisaties. In het plan van Sint Eustatius en Saba is een tabel opgenomen met 'mogelijke samenwerkingspartners' waarin de andere twee eilanden, ministeries en crisisorganisaties NCC en LOCC zijn genoemd. In het plan van Bonaire wordt hier in het geheel niet op ingegaan. De drie plannen zijn met name gericht op het eigen eiland.

Eilandelijk beleidsteam

De gezaghebber heeft het opperbevel over alle hulpdiensten. Elk eiland heeft zoals in de vorige paragraaf is aangegeven een eigen EBT, dat bijeen wordt geroepen bij een (potentiële) ramp of crisis. In het EBT zitten overeenkomstig de crisisstructuur in Europees Nederland in elk geval de vier hoofdprocessen: brandweezorg (rode kolom), politiezorg (blauwe kolom), bevolkingszorg (oranje kolom) en geneeskundige zorg (witte kolom). Daarnaast zijn een communicatieadviseur en bestuurlijk adviseur aangesloten. De deelnemers aan het EBT verschillen afhankelijk van het type ramp of crisis, zoals ook in de Veiligheidswet BES is genoemd. Bij een orkaan zijn bijvoorbeeld ook deelnemers vanuit elektra en telecommunicatie aangesloten.

In het EBT hebben naast de gezaghebber en eilandsecretaris in ieder geval zitting de korpschef (of de chef basispolitiezorg op Sint Eustatius en Saba) en de algemeen commandant brandweer (of de lokaal commandant op Sint Eustatius en Saba). Vanuit het openbaar lichaam is verder ook bevolkingszorg en communicatie betrokken. De informatie wordt gedeeld door de informatiemanager van het openbaar lichaam.

Verder kunnen rampenbestrijdingsplannen worden vastgesteld voor bepaalde categorieën van inrichtingen.¹²⁴ Ook zijn rampenplannen vastgesteld voor de luchthavens op de drie eilanden. Bonaire heeft een rampbestrijdingsplan vastgesteld voor het olieopslagbedrijf BOPEC, brandstofleverancier CUROIL, CUROIL Flamingo International Airport en Flamingo International Airport.¹²⁵ Saba heeft daarnaast ook een plan voor *search and rescue* en is bezig met het

¹²⁴ De Veiligheidswet BES verplicht rampbestrijdingsplannen niet als algemene planfiguur. Bij AMvB zijn wel categorieën inrichtingen aangewezen waarvoor de gezaghebber een rampenbestrijdingsplan moet vaststellen en is geregeld welke onderdelen dit plan moet omvatten. Zie artikel 45 lid 1 Veiligheidswet BES. In artikel 4 lid 1 van het Besluit informatievervalsing rampenbestrijding en crisisbeheersing, bedrijfsbrandweerplicht van inrichtingen, enz. BES is bepaald dat de gezaghebber een rampenbestrijdingsplan vaststelt voor inrichtingen als bedoeld in artikel 2 van het Besluit grote inrichtingen milieubeheer BES. Dat zijn inrichtingen voor het opslaan of overslaan van aardolie, aardolieproducten of koolwaterstoffen in vloeibare toestand met een capaciteit voor de opslag van deze stoffen of producten van 2.500 m³ of meer en daarnaast inrichtingen voor het opslaan of overslaan van aardolie, aardolieproducten of koolwaterstoffen in vloeibare toestand met een capaciteit voor de opslag van deze stoffen of producten van 25.000 m³ of meer.

¹²⁵ Openbaar Lichaam Bonaire 2020.

ontwikkelen van rampenplannen voor orkanen, rampen door maritieme incidenten en havenincidenten.¹²⁶ Sint Eustatius heeft naast het beleidsplan ook een *search and rescue* plan en een plan voor infectieziekten.¹²⁷

Wat opvalt bij bestudering van de algemene planfiguren is dat de plannen van Sint Eustatius en Saba qua indeling en opzet hetzelfde zijn. Er heeft duidelijk afstemming plaatsgevonden tussen de twee plannen, hoewel lokale accenten zijn opgenomen. Dat geldt niet voor het beleidsplan van het openbaar lichaam Bonaire. Dat beleidsplan is anders ingedeeld en opgezet. Ook inhoudelijk is er verschil; de plannen van Bonaire volgen strikt de wettelijke verplichtingen die aan de planvorming zijn gesteld, de plannen van Sint Eustatius en Saba zijn meer op de inhoud gericht. Door verschillende gesprekspartners is aangegeven dat de plannen zich vooral richten op orkanen en minder op andere type rampen of crises. Dat is evenwel een aspect waar de crisiscoördinatoren van de verschillende openbare lichamen zich bewust van zijn; ambitie is om dit in volgende plannen meer uit te werken en/of meer deelplannen op te stellen. Een gesprekspartner die meegeschreven heeft aan de plannen vraagt zich evenwel af of deelplannen voor verschillende typen rampen wel door het openbaar lichaam opgesteld moeten worden, of dat dit beter in samenwerking met het betrokken ministerie kan worden geschreven en in samenwerking met andere betrokken partners zoals de CAS-landen (zie hierover verder paragraaf 4.3.4 en 4.4).

Landelijke plannen

Op landelijk niveau heeft het Rijk een Nationale Veiligheid Strategie 2019 vastgesteld. Daarin is niet ingegaan op de risico's voor Caribisch Nederland, terwijl dat in 2018 wel was aanbevolen door de Inspectie JenV.¹²⁸ Zij concludeerde destijds dat het Nationaal Veiligheidsprofiel 2016 uitsluitend gericht bleek op risico's die zich in Nederland voordoen. Wel is in 2020 een Geïntegreerde Risicoanalyse Caribisch Nederland vastgesteld door het analistennetwerk van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), met een uiteenzetting van de risico's en dreigingen voor de Nederlandse nationale veiligheid die zich voor kunnen doen in Caribisch Nederland in de periode 2019-2024. Het wordt gezien als een addendum op de Nationale Veiligheid Strategie 2019. De bedoeling is om bij de volgende versie van de veiligheidsstrategie één risicoanalyse voor het hele Koninkrijk te maken.

Daarnaast hebben de ministeries van BZK en JenV een Handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk opgesteld in 2020. Het handboek beschrijft op hoofdlijnen de generieke rollen, taken en verantwoordelijkheden van de Europese en Caribische crisispartners die betrokken (kunnen) zijn bij een (dreiging van) een ramp of crisis op een van de openbare lichamen en/of in een van de landen van het Koninkrijk. Het handboek is van toepassing wanneer sprake is van een ramp of crisis waarbij bijstand vanuit Nederland nodig is. Het beschrijft op hoofdlijnen de generieke rollen, taken en verantwoordelijkheden van Caribische en Europese crisispartners en gaat in op afspraken over samenwerking en de hoofdprocessen die spelen tijdens een boven(ei)landelijke ramp of crisis.¹²⁹

Het ministerie van VWS heeft in 2021 een crisisdraaiboek opgesteld ten behoeve van het orkaanseizoen, waarin is geregeld hoe de medische evacuatie plaatsvindt van patiënten in het

¹²⁶ Public Entity Saba 2017.

¹²⁷ Public Entity St. Eustatius 2018.

¹²⁸ Inspectie JenV 2018, p. 21.

¹²⁹ Handboek crisisbeheersing 2020. In de inleiding van het handboek is verder opgenomen dat het handboek in samenhang moet worden gelezen met relevante wet- en regelgeving, het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC), het coördinatieplan bovengeïlandelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing van de waarnemend Rijksvertegenwoordiger, de crisisplannen en de rampenbestrijdingsplannen van de openbare lichamen en van de landen.

Caribisch deel van het Koninkrijk. Het draaiboek geldt voor alle zes eilanden binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk en in het draaiboek is te lezen dat de betrokkenheid van de openbare lichamen is gewaarborgd door evaluaties met Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten.¹³⁰

3.4.2 Rol van het openbaar lichaam bij rampenbestrijding en crisisbeheersing

In de Veiligheidswet BES is de functie van eilandelijk rampencoördinator belegd bij de eilandsecretaris van het openbaar lichaam. In de praktijk is deze taak te groot gebleken om bij de eilandsecretaris neer te leggen. Op alle eilanden zijn de taken van de rampencoördinator dan ook in een aparte functie belegd. Daarnaast heeft het even geduurd voordat de functie was ingevuld. Dit komt volgens een aantal gesprekspartners die ook al rond 10-10-'10 werkzaam waren op een van de eilanden onder andere doordat deze rol nieuw is voor het openbaar lichaam (daarvoor werd deze taak uitgevoerd door de brandweer) en wellicht ook volgens een van deze gesprekspartners doordat het beleggen van deze coördinator bij het openbaar lichaam naar Nederlands model is ingericht, terwijl de crisisbeheersing verder naar Amerikaans voorbeeld was ingericht. Deze gesprekspartner denkt dat meer toelichting nodig was over deze functie dan oorspronkelijk was gegeven, ook omdat de openbare lichamen bij consultatie over het wetsvoorstel hebben aangegeven geen voorstander te zijn van het beleggen van deze functie bij het openbaar lichaam. Inmiddels is de functie op alle eilanden ingevuld, maar de precieze invulling verschilt per eiland. Op Sint Eustatius is een aparte functie crisiscoördinator aangesteld, op Saba ondersteunt een veiligheids- en crisisadviseur de eilandsecretaris in zijn crisistaken en op Bonaire neemt de adjunct eilandsecretaris de uitvoering van de crisistaken voor zijn rekening. Op alle eilanden worden de taken momenteel uitgevoerd door een relatief recent aangestelde functionaris; op Saba sinds juni 2021, op Bonaire sinds juli 2021 en op Sint Eustatius sinds januari 2022. Daarvoor waren er uiteraard ook functionarissen aangesteld, maar vaak was het een functie waarbij crisismanagement een van de taken was die deze persoon moest uitvoeren naast andere openbare orde en veiligheidstaken. Het openbaar lichaam Saba heeft bijvoorbeeld in de afgelopen zes jaar zes verschillende crisiscoördinatoren gehad; hun ervaring en expertise op dit onderwerp was wisselend.

Een aantal gesprekspartners met ervaring in crisisorganisaties geeft aan dat de keuze van de Veiligheidswet BES voor een volledig Nederlands systeem van crisisorganisatie bijzonder is, omdat voorafgaand aan 10-10-'10 gebruik werd gemaakt van een Amerikaans crisisorganisatiesysteem. Momenteel wordt dan ook gebruik gemaakt van een hybride systeem met Nederlandse en Amerikaanse elementen. De eilanden werken bijvoorbeeld zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam met een ESF-structuur; wat betekent dat meer maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd dan in de Nederlandse crisisstructuur. Deze gesprekspartners vragen zich af of de gekozen structuur, zoals in de Veiligheidswet BES is gekozen, wel handig is gezien de (wat meer Amerikaanse) context en de weinige ervaring in Nederland met bijvoorbeeld orkanen.

Dat de crisisstructuur afwijkt van de Nederlandse crisisstructuur is ook benoemd in het rapport van de Inspectie JenV in 2018 naar aanleiding van de passage van de orkanen Irma en Maria benoemd. De Inspectie benoemt in dat rapport dat het systeem destijds niet zoals beschreven en beoogd gefunctioneerd heeft, met name doordat verschillende onderdelen van het systeem wel functioneerden, maar niet voldoende in samenhang en afgestemd. Dat betekent volgens de Inspectie niet dat het systeem niet werkt; daarover kan pas een oordeel worden gegeven wanneer alle onderdelen werken als een samenhangend en samenwerkend systeem zoals beschreven in de Veiligheidswet BES. Desalniettemin werd geconstateerd dat de fysieke

¹³⁰ Werkgroep geneeskundige hulpverlening 2021.

voorbereiding op de eilanden op de orkanen goed is verlopen; burgers waren geïnformeerd, alle losse rommel was opgeruimd, er was een noodopvanglocatie ingericht, de noodklok was ingesteld en de elektriciteit was afgesloten.¹³¹

3.4.3 Informatievoorziening en bevolkingszorg

In 2017 is een onderzoek in opdracht van het WODC afgerond over communicatiemiddelen, waarvan de conclusie was dat de communicatie niet toereikend is voor de context van de eilanden.¹³² Deze conclusie werd ook in de praktijk zichtbaar, toen tijdens en na orkaan Irma de hulpdiensten elkaar niet konden bereiken omdat het communicatie- en verbindingsnetwerk uitviel. Daarna zijn kabels onder de grond geplaatst, is de elektriciteitscentrale op Saba verplaatst en is op Sint Eustatius een zonne-energiepark aangelegd.¹³³ Tijdens de gesprekken die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd met verschillende gesprekspartners op de eilanden is aan de orde gekomen dat crisiscommunicatie nog steeds een punt van aandacht is. Hetzelfde geldt voor risicocommunicatie; het bewegen van de bevolking om maatregelen te treffen om de schadelijke gevolgen van rampen en/of crises zoveel mogelijk te beperken en hen er op die manier weerbaar te tegen te maken. De Inspectie JenV constateerde in 2018 dat nog niet netcentrisch wordt gewerkt.¹³⁴

In de Veiligheidswet BES is opgenomen dat de organisatie van de bevolkingszorg een taak voor het bestuurscollege is en dat in het rampen- en crisisplan informatie moet zijn opgenomen over risico- en crisiscommunicatie. De Veiligheidswet BES werkt dit onderwerp niet verder uit. Tijdens de focusgroep die in het kader van deze evaluatie is georganiseerd, waarbij onder meer de crisismanagers van de drie eilanden aanwezig waren, is aan de orde gekomen dat het onderwerp bevolkingszorg beperkt is ingericht. Op dit moment heeft alleen Bonaire een hoofd bevolkingszorg. Op Saba wordt bevolkingszorg voornamelijk uitgevoerd door het Rode Kruis. Het Rode Kruis legt daarbij de focus op het bemannen van de opvang. Ook op Sint Eustatius is wel in het rampenbestrijding en crisisbeheersingsplan genoemd dat er een ESF voor bevolkingszorg moet zijn, maar dat is nog niet geformaliseerd. Op het moment dat een ramp plaatsvindt, komen de rode, blauwe en witte kolom bij elkaar, maar er is niemand vanuit bevolkingszorg. Taken die onder bevolkingszorg vallen, zoals het regelen van opvang, worden op Sint Eustatius uitgevoerd door de brandweer en soms de politie. Op Saba wordt op dit moment contact gelegd met het LOCC om te kijken of zij deze rol bij grotere crises kunnen oppakken.

Ondanks de beperkte middelen wordt op alle drie de eilanden wel aandacht besteed aan bevolkingszorg en zijn er ambities om dit verder te brengen. Randvoorwaarden die worden genoemd tijdens de focusgroep zijn capaciteit, middelen maar ook het op een slimme manier inrichten van de bevolkingszorg omdat capaciteit altijd schaars is op de eilanden. Dat er niet altijd voldoende geld beschikbaar is, wordt geïllustreerd door aan te geven dat het zelfs lastig blijkt om voedselpakketten te bekostigen. Dat taken niet duidelijk zouden zijn omdat de wet er weinig over zegt, wordt niet herkend door de gesprekspartners. Voor hen is duidelijk wat er moet worden geregeld.

¹³¹ Inspectie JenV 2018, p.56.

¹³² Van der Molen e.a 2017, p. 73 e.v.

¹³³ Inspectie JenV 2018, p. 32.

¹³⁴ Inspectie JenV 2018, p. 50. 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.

3.4.4 Geneeskundige hulpverlening

De organisatie van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises vindt volgens de Veiligheidswet BES plaats onder de verantwoordelijkheid van de bestuurscolleges. Verder is geen uitwerking gegeven in de wet; in de memorie van toelichting is verwezen naar de memorie van toelichting van de Wet veiligheidsregio's. De organisatie van geneeskundige hulpverlening is op Sint Eustatius en Saba vergelijkbaar opgezet; er is een hoofd publieke gezondheid en in de praktijk is er samenwerking tussen verschillende hulpdiensten zoals ambulancedienst, ziekenhuis en GHOR. Met GHOR wordt een vergelijkbare structuur bedoeld als in Europees Nederland, alleen veel kleinschaliger waardoor het aantal betrokken personen kleiner is en sommige personen meerdere petten op hebben. Op Bonaire geeft men aan in een ontwikkelingsproces te zitten waar het gaat om de geneeskundige hulpverlening. Dat heeft onder meer te maken met de eerder als knelpunt genoemde verbinding met de witte kolom. Ook bestaat op Bonaire bij sommige gesprekspartners de veronderstelling dat het realiseren van de GHOR-structuur op een klein eiland niet goed mogelijk zou zijn. Volgens een gesprekspartner is het niet aangesloten zijn bij een veiligheidsregio met name op dit punt een groot gemis. *“Een gezaghebber heeft niet voldoende kennis om de leiding te nemen als het over een infectieziekte gaat.”* Samenwerking tussen het openbaar lichaam en de witte kolom is volgens deze gesprekspartner niet hetzelfde als de werkzaamheden die de GHOR in Europees Nederland uitvoert.

Door een gesprekspartner in de zorg is benoemd dat de inwerkingtreding van de wet heeft geleid tot een financiële impuls voor de zorg, wat eraan heeft bijgedragen dat meer mensen, kwaliteit, structuur en kennis werden opgebouwd. Dat is een bijkomend positief effect, maar niet hetgeen met geneeskundige hulpverlening in de Veiligheidswet BES wordt bedoeld. De verantwoordelijkheid voor geneeskundige hulpverlening blijft bij een ramp of crisis bij de actoren die daarvoor verantwoordelijk zijn; het ziekenhuis sluit bijvoorbeeld aan bij het EBT.

3.5 Financiering

Zoals in paragraaf 2.5.8 is beschreven, bevat de Veiligheidswet BES een bepaling over de financiering van de crisisbeheersing, de rampenbestrijding en de brandweerbijstand in Caribisch Nederland.¹³⁵ Het ministerie van JenV is verantwoordelijk voor deze financiering. Voor de kosten in het kader van de geneeskundige hulpverlening is het ministerie van VWS verantwoordelijk. De Veiligheidswet BES ziet niet op de bekostiging van het BKC en het KPCN; beide korpsen worden bekostigd uit de begroting van het ministerie van JenV.

Naast de algemene financiering van de taken van de openbare lichamen uit onder meer het BES-fonds, is in het Kostenbesluit Veiligheidswet BES een nadere regeling opgenomen over de financiering van de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De openbare lichamen ontvangen (op hun verzoek) van het ministerie van JenV jaarlijks een financiële bijdrage voor de organisatie van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de brandweerbijstand. Het gaat om een bedrag van € 100.000 per eiland. Dit bedrag is tot op heden ieder jaar hetzelfde en is in de loop van de jaren dus niet verhoogd. Op grond van het Kostenbesluit kan het ministerie van JenV nadere voorwaarden stellen aan de toekenning of besteding van deze uitkering. Behalve het vereiste om de uitkering te besteden aan rampenbestrijding, crisisbeheer-

¹³⁵ Artikel 70 Veiligheidswet BES.

sing en brandweerbepaling, worden in de praktijk echter geen nadere eisen gesteld door het ministerie van JenV. Daardoor kunnen de openbare lichamen de uitkering in feite naar eigen inzicht besteden.

Jaarlijks wordt door de openbare lichamen aan het ministerie van JenV verantwoording afgelegd over de wijze waarop het geld is besteed. Uit deze financiële verantwoording blijkt dat de drie eilanden het geld aan verschillende zaken besteden, waaronder externe inhuur en advisering, opleidingen en trainingen, planvorming en bekostiging van (technische) middelen en materieel. Op Bonaire is in 2018 het meeste geld besteed aan de tijdelijke inhuur van een extern deskundige om te adviseren over aspecten omtrent de crisisbeheersing en rampenbestrijding. In 2019 is vooral veel geld besteed aan het organiseren van opleidingen, trainingen en oefeningen voor de medewerkers van alle verschillende kolommen, waaronder medewerkers van het openbaar lichaam, het KPCN, het BKCN en de KMar. In 2020 zijn de meeste middelen besteed aan het opstellen/actualiseren van het rampbestrijdingsplan en een externe evaluatie van het EBT. Op Saba is de afgelopen jaren het grootste deel van de uitkering gereserveerd voor het salaris van de crisiscoördinator op het eiland. Sint Eustatius heeft recent een *Emergency Operations Center* (EOC) gebouwd met behulp van de uitkering, door deze uitkering (met toestemming van het ministerie van JenV) meerdere jaren 'op te sparen'.

Hoewel enkele gesprekspartners hebben aangegeven liever te zien dat de drie eilanden de jaarlijkse bijdrage meer aan dezelfde zaken besteden (zoals inhuur van een vaste crisiscoördinator), wordt het feit dat de eilanden het geld op verschillende wijze besteden niet als problematisch bestempeld. Door enkele gesprekspartners van de departementen is bovendien aangegeven dat het moeilijk is om vanuit 'Den Haag' te beoordelen waar het geld precies aan moet worden uitgegeven (zoals aan extra capaciteit, opleiding of de inkoop van middelen) en wat de precieze behoefte is op de verschillende eilanden. De openbare lichamen zouden dit daarom zelf het beste kunnen beoordelen.

Door gesprekspartners van de openbare lichamen is aangegeven dat de uitkering die zij jaarlijks ontvangen beperkt is en dat er daardoor keuzes moeten worden gemaakt. Tegelijkertijd valt verschillende gesprekspartners van de ministeries op dat tot op heden door de openbare lichamen niet expliciet is gevraagd om het verhogen van de jaarlijkse bijdrage. Dit ondanks het feit dat het al jaren om een uitkering van € 100.000 gaat. Een gesprekspartner geeft voor Saba als reden dat wanneer een hogere bijdrage wordt gevraagd, het openbaar lichaam ook zal moeten verantwoorden waar het extra geld aan wordt besteed. Voor het op een verantwoorde wijze uitgeven van extra financiële middelen en het afleggen van verantwoording daarover is (extra) capaciteit nodig; deze capaciteit is echter nog niet duurzaam belegd op Saba.

De overige kosten ten aanzien van de (organisatie van) de crisisbeheersing en rampenbestrijding – bijvoorbeeld voor de ambtelijke capaciteit – komen uit de eigen begroting van de openbare lichamen. De laatste jaren hebben de openbare lichamen beter zicht op wat de taken op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding financieel en organisatorisch (capaciteit) inhouden. Aangegeven wordt dat voor een zeker basisniveau voor de uitvoering van deze taken extra structurele capaciteit gewenst is (en dus ook meer budget). Saba is op dit moment bijvoorbeeld aan het inventariseren wat minimaal nodig is als jaarlijks structureel instandhoudingsbudget om de taken op het gebied van de crisisbeheersing en rampenbestrijding (maar bijvoorbeeld ook openbare orde en veiligheid en handhaving) voldoende op te kunnen pakken. Hierover lopen ook gesprekken met bijvoorbeeld het ministerie van JenV. De openbare lichamen zijn daarnaast in overleg met het ministerie van JenV over het borgen van voldoende

‘achtervang’ (in de vorm van een *pool* van crisismanagers, logistieke managers en informatie-managers) met het oog op de crisismanagementtaak per eiland.

Naast de jaarlijkse uitkering aan de openbare lichamen kan ook op verzoek van het bestuurscollege een incidentele uitkering worden verstrekt voor de gemaakte kosten in het kader van de daadwerkelijke bestrijding van een ramp en de gevolgen van de bestrijding van een ramp.¹³⁶ Het gaat hierbij om een bijzondere uitkering van het ministerie van JenV. Een dergelijke eenmalige uitkering is bijvoorbeeld aan de openbare lichamen van Sint Eustatius en Saba verstrekt in het kader van de bestrijding en gevolgen van de orkanen Irma, Jose en Maria.

Het ministerie van JenV is op grond van de Veiligheidswet BES stelselverantwoordelijk ten aanzien van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch Nederland.¹³⁷ Tegelijkertijd heeft het ministerie van BZK een coördinerende rol bij het rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland.¹³⁸ Bovendien is het ministerie van BZK verantwoordelijk voor de bekostiging van de openbare lichamen uit het BES-fonds (vrije uitkeringen vergelijkbaar met het Gemeentefonds) en de bekostiging van bijzondere uitkeringen.¹³⁹ In enkele gesprekken met betrokkenen op de eilanden en met de departementen wordt erop gewezen dat tussen beide departementen niet altijd duidelijk is wie financieel verantwoordelijk is en dat de interdepartementale afstemming niet optimaal verloopt. Dit is bijvoorbeeld ook geconstateerd in een in 2021 uitgevoerd onderzoek van de Algemene Rekenkamer.¹⁴⁰ In paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan op de samenwerking met (en tussen) de departementen.

3.6 Toezicht

In de Veiligheidswet BES is het toezicht op de brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing geregeld. Dat toezicht wordt door de Inspectie JenV uitgeoefend. Daarvoor zijn twee medewerkers voor elk een 0,5 dagdeel per week beschikbaar. Eén van deze medewerkers is ook werkzaam bij de Raad voor de rechtshandhaving, die belast is met onder andere de algemene inspectie van de politie, de opleiding van de politie en het openbaar ministerie. De Raad voor de rechtshandhaving heeft eveneens onderzoeken in Caribisch Nederland uitgevoerd, meestal gezamenlijk met onderzoek op Curaçao en Sint Maarten. Deze raad is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten¹⁴¹ op Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹⁴² De Raad is ingesteld bij de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving in 2010.¹⁴³ Voor zover het gaat om het toezicht op de politietaken in de Veiligheidswet BES maakt de Raad gebruik van de Nederlandse inspectiediensten,¹⁴⁴ waaronder de Inspectie JenV.

¹³⁶ Artikel 4 Kostenbesluit BES.

¹³⁷ Dit als gevolg van het overhevelen van het directoraat-generaal Veiligheid van het ministerie van BZK naar het toenmalige ministerie van VenJ onder Rutte-I (zie ook voetnoot 46 in paragraaf 2.5.2).

¹³⁸ Op basis van de Wet openbare lichamen BES.

¹³⁹ Zie hoofdstuk V van de Wet financiën openbare lichamen BES.

¹⁴⁰ Algemene Rekenkamer 2021, p. 18-19.

¹⁴¹ Met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

¹⁴² In 2012 is de Raad gestart met het verrichten van inspectie-onderzoeken. Het duurde een aantal jaren voordat de Raad een goed beeld kreeg van het functioneren van de organisaties binnen de justitiële keten. Vanaf 2015 schetst de Raad jaarlijks een overkoepelend beeld van de rechtshandhaving.

¹⁴³ *Stb.* 2010/388.

¹⁴⁴ Artikel 18, lid 2 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

De Inspectie JenV heeft meerdere rapporten geschreven over de brandweezorg op de drie eilanden. Volgens meerdere gesprekspartners bij de brandweer worden daarbij steeds vergelijkbare aanbevelingen gedaan; zij geven aan dat sommige van de aanbevelingen mogelijk vijf jaar de tijd kosten om uit te voeren, zoals het verder uitwerken van de planvorming. De inspectie JenV geeft desgevraagd echter aan dat het wenselijk is om een nieuw onderzoek te doen om de opvolging van de aanbevelingen te monitoren.

Naast de Inspectie JenV heeft de Rijksvertegenwoordiger toezichthoudende taken. Hij toetst of de openbare lichamen voldoen aan de planverplichtingen en kan aanwijzingen geven als de openbare lichamen in verzuim blijven. Ter afstemming van hun toezichttaken hebben de Inspectie JenV en de Rijksvertegenwoordiger afspraken gemaakt in een protocol. Zij evalueren eens per drie/vier jaar dat protocol en updaten het indien dat nodig is. Een van de aandachtspunten bij die afspraken kan bijvoorbeeld zijn dat prioritaire thema's in de JenV-beleidsagenda worden aangepast; dat kan ook leiden tot aanpassingen in het protocol.

De Inspectie JenV werkt nauw samen met andere inspecties. Alle betrokken inspecties komen samen in de Inspectietafel BES. Deze tafel geldt voor alle onderwerpen. Wanneer de Inspectie JenV onderzoek doet naar onderwerpen die ook onder verantwoordelijkheid van andere inspecties vallen, stemmen zij de vragen die worden gesteld en de conclusies met elkaar af, zodat het in één onderzoek kan worden meegenomen. In het rapport over rampenbestrijding zit daarom ook een paragraaf over omgang van de brandweer met vliegvelden. Die conclusies zijn mede namens de Inspectie Leefomgeving en Transport gesteld. Hetzelfde geldt wanneer inspectieonderzoek plaatsvindt waarbij de ziekenhuizen en GGD worden bevraagd; dat onderzoek vindt plaats in samenhang met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Het bundelen van deze toezichtstaken wordt door de gesprekspartners op de eilanden gewaardeerd; zij hebben tijdens de dagelijkse werkzaamheden vaak te maken met veel verschillende functionarissen zoals van de ministeries en de inspectie en het helpt als vragen gebundeld worden, zoals door de inspectie wordt gedaan.

Tijdens de gesprekken over het toezicht zijn geen knelpunten genoemd door gesprekspartners. Gesprekspartners bij de inspectie geven eveneens aan dat het toezicht vergelijkbaar is met het toezicht in Europees Nederland.

3.7 Analyse

In dit hoofdstuk is ingegaan op het beleid en de uitvoering van de verschillende onderdelen van de Veiligheidswet BES: politie, brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige zorg. Daarnaast is ingegaan op de financiering van deze taken en het toezicht. De opvattingen van vertegenwoordigers van deze organisaties over de inrichting van het systeem en mogelijke knelpunten die daarbij ontstaan, stonden in dit hoofdstuk centraal.

3.7.1 Algemeen beeld

Sinds de inwerkingtreding van de Veiligheidswet BES hebben de drie eilanden verschillende stappen gezet als het gaat om het instellen van structuren, het vaststellen van beleid en het vergroten van materieel en capaciteit. Op alle onderwerpen die de Veiligheidswet BES noemt – de politie, brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige zorg – hebben verbeteringen plaatsgevonden. De brandweer- en politiediensten hebben de interne capaciteit en kwaliteit verder uitgebouwd en de openbare lichamen hebben taken op het ge-

bied van rampenbestrijding en crisisbeheersing op zich genomen. Ondanks deze positieve ontwikkelingen zijn ook punten te noemen waarop nog niet voldoende stappen zijn ondernomen. Gesprekspartners op de eilanden benoemen met name het gebrek aan middelen en de daarmee gepaard gaande beperkte capaciteit om beleid en regels op te stellen en uit te voeren, en daarbij ook het gebrek aan capaciteit om te bepalen wat nodig is. Wat betreft de wetgeving geldt dat sommige onderdelen op sommige eilanden nauwelijks uitgewerkt zijn, zoals de organisatie van de geneeskundige hulpverlening op Bonaire, en dat mede daardoor weinig stappen zijn gezet op dat terrein aldaar.

Wat betreft het beleid geldt dat de algemene planverplichtingen over het algemeen zijn nagekomen op elk eiland, maar dat belangrijke visievorming door het bestuurscollege en de eilandsraad op bijvoorbeeld brandweezorg nog niet heeft plaatsgevonden.

3.7.2 Planverplichtingen

Wat betreft de planverplichtingen werd tijdens de voorbereiding van de Veiligheidswet BES door zowel de Raad van State als door de Tweede Kamer gevraagd of het opstellen van een groot aantal plannen niet een te grote bestuurlijke last zou zijn voor de eilanden. Dat leek in de eerste jaren na inwerkingtreding inderdaad het geval te zijn, omdat het langere tijd duurde voordat plannen werden vastgesteld, terwijl in artikel 80 van de wet slechts zes tot twaalf maanden de tijd werd gegeven om aan deze planverplichtingen te voldoen. Van de algemene planverplichtingen is alleen het beheersplan van de politie nog niet tot stand gekomen. De meeste gesprekspartners geven ook aan dat de plannen toegevoegde waarde hebben voor de praktijk. Gesprekspartners benoemen dat het heeft geleid tot kwaliteitsverbetering en professionalisering, onder meer door trainingen, eigenaarschap en het oppakken van lokale verantwoordelijkheden.

Behalve de algemene planfiguren vraagt de wet ook om het vaststellen van een brandbeveiligingsverordening, hetgeen nog niet is gebeurd. Volgens gesprekspartners bij de brandweer is de geringe aandacht van het openbaar lichaam voor preventieve brandweezorg daarvan de oorzaak. Gesprekspartners van de openbare lichamen geven in algemene zin aan dat de laatste jaren verschillende rampen en crises – eerst de orkanen in 2017 en daarna de Covid-19 pandemie vanaf 2020 – ervoor hebben gezorgd dat er minder aandacht was voor verdere ontwikkeling.

Specifieke veiligheidsrisico's zijn wel uitgewerkt, maar nog weinig integraal. Dat is niet alleen een aandachtspunt voor Caribisch Nederland, maar voor heel Nederland. De veiligheidsanalyse in Nederland gaat nog niet integraal in op de veiligheidsrisico's in Caribisch Nederland, hoewel in 2020 wel een aparte risicoanalyse Caribisch Nederland is vastgesteld. Een volgende stap is het integreren van de veiligheidsanalyses tot één Rijksbreed veiligheidsbeeld voor Nederland.

3.7.3 Politie en brandweer

Gesprekspartners bij de politie en de brandweer geven aan dat het vormgeven van één gezamenlijk korps voor zowel de brandweer als voor de politie voor drie eilanden geslaagd is. Zowel het KPCN als het BKCN organiseren de opleidingen voor de drie eilanden gezamenlijk, wisselen onderling mensen uit tussen de eilanden en er zijn afspraken over hulp bieden over en weer. Voor het BKCN duurde het volgens gesprekspartners bij de brandweer langer na inwerkingtreding van de Veiligheidswet BES om het gezamenlijk korps vorm te geven dan bij de politie. Achtergrond daarvan is dat voorafgaand aan 10-10-'10 al een gezamenlijk politiekorps voor de Nederlandse Antillen bestond, terwijl de brandweezorg per eiland was georganiseerd.

Daardoor was er meer werk te doen voor het BKCEN dan voor het KPCN, hetgeen volgens de gesprekspartners kan verklaren waarom de samenwerking van de politie al verder gevorderd is dan voor de brandweer. Een andere verklaring is volgens dezelfde gesprekspartner dat de taken van de politie nauwkeuriger zijn omschreven in de wet dan die van de brandweer.

Voor de politie zijn enkel de taken en samenstelling van de politie geregeld in de Veiligheidswet BES. Het beheer, de organisatie en de inrichting van het korps zijn geregeld in de Rijkswet politie. De wijze waarop in de wet de taken en samenstelling zijn geregeld, levert voor gesprekspartners geen knelpunten op. De samenwerking met de KMar zorgt vanwege cultuurverschillen wel voor uitdagingen, maar deze blijken niet onoverkomelijk.

Voor de brandweer zijn de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer in de Veiligheidswet BES geregeld. Het korps functioneert volgens gesprekspartners (van zowel binnen de brandweer als daarbuiten) in de basis goed. Tegelijkertijd is er nog geen brandbeveiligingsverordening opgesteld door de openbare lichamen, waardoor de ontwikkeling richting preventieve brandweezorg trager verloopt dan verwacht. In de planvorming is aangegeven dat de nadruk gelegd zal worden op meer preventief, preparatief en proactief en zijn voorbeelden gegeven als het bewerkstelligen dat bij bouwvergunningen, evenementen en andere aanvragen standaard in de voorbereiding van vergunningen ook brandweeradviezen worden meegenomen. Dit is allemaal nog niet tot ontwikkeling gekomen, waardoor geen normen zijn vastgesteld waaraan de brandweer kan toetsen. Uit de gesprekken die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd, komt aan de orde dat een combinatie van factoren hieraan bijdraagt: de relatief nieuwe bevoegdheid van het openbaar lichaam om een visie op brandweezorg te moeten formuleren, het feit dat het Rijk de uitvoering van de prioriteiten bekostigt en niet het openbaar lichaam, waardoor het openbaar lichaam minder geneigd is prioriteiten te stellen en dat aan de korpsbeheerder laat en ten slotte de geringe capaciteit op dit onderwerp en het gebrek aan expertise. Ondanks deze knelpunten blijkt dat de brandweer wel doorgroeimogelijkheden benut, onder meer door de bereidheid om het openbaar lichaam te adviseren en te ondersteunen bij dit onderwerp.

3.7.4 Rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening

De systemen van rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn op de drie eilanden grotendeels ingericht zoals beoogd in de Veiligheidswet BES: er is een eilandelijk beleidsteam ingesteld, de functie van eilandelijk rampencoördinator is belegd, een structuur voor de organisatie van bevolkingszorg is opgezet en ook geneeskundige hulpverlening is aangesloten bij de crisisstructuur. Hoewel de inrichting en structuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de basis overeenkomstig de wet is ingericht (hoewel de eilandsecretaris de coördinatie van rampen heeft gedelegeerd), zijn er wel ook knelpunten aan te wijzen waaruit blijkt dat het nog niet gaat zoals beoogd. De organisatie van bevolkingszorg en de organisatie van geneeskundige hulpverlening staat in de basis, maar met name de aansluiting van de witte kolom op de crisisbeheersing op Bonaire kan nog worden verbeterd, evenals de coördinatie en sturing vanuit het openbaar lichaam op dit thema. Daarnaast is de uitvoering van de taken uit de wet en het beleid ook sterk persoonsafhankelijk; als een persoon op een cruciale functie wegvalt, is daar meestal geen vervanging voor en moet de kennis en het netwerk opnieuw worden opgebouwd.

Door vrijwel alle gesprekspartners wordt aandacht gevraagd voor het feit dat de bevoegdheden en structuren in de Veiligheidswet BES vergelijkbaar zijn met hoe de crisisstructuur in Nederland is geregeld, met als belangrijk verschil dat in Nederland de taken bij een, relatief grote,

veiligheidsregio liggen en op de eilanden bij de gezaghebber/het bestuurscollege van een klein openbaar lichaam.

3.7.5 Financiering

De financiële regeling in de Veiligheidswet BES en het Kostenbesluit Veiligheidswet BES dragen bij aan de taakuitvoering van de openbare lichamen ten aanzien van de crisisbeheersing, de rampenbestrijding en de brandweezorg. De jaarlijkse bijdrage van € 100.000 per eiland wordt door de eilanden op verschillende wijze besteed, variërend van externe inhuur en advisering, opleidingen en trainingen tot bekostiging van (technische) middelen en materieel en salariskosten voor de crisiscoördinator. Door de openbare lichamen is aangegeven dat de jaarlijkse uitkering (te) beperkt is. Desondanks is tot op heden door geen van de openbare lichamen verzocht om een verhoging van de jaarlijkse bijdrage. De reden hiervoor is mede dat daarvoor nodig is dat de openbare lichamen moeten kunnen inschatten wat zij organisatorisch en financieel nodig hebben in het kader van een goede taakuitvoering op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Tot op heden hebben de openbare lichamen hier nog beperkt zicht op. Daarnaast is voldoende capaciteit nodig om het geld op verantwoorde wijze te kunnen besteden en daarover te verantwoorden.

De overige kosten in het kader van de (organisatie van de) crisisbeheersing en rampenbestrijding worden door de openbare lichamen uit de eigen begroting bekostigd. Verder kunnen incidentele uitkeringen worden verstrekt voor de kosten van de daadwerkelijke bestrijding van een crisis of ramp. Ten aanzien van deze incidentele uitkeringen is door zowel betrokkenen op de eilanden als van de departementen als knelpunt gewezen op een suboptimale interdepartementale afstemming (tussen met name het ministerie van JenV en BZK) en onduidelijkheid over wie financieel verantwoordelijk is. Dit zou ten koste kunnen gaan van een tijdige verstrekking van de benodigde financiële uitkering.

3.7.6 Toezicht

Het toezicht op de uitvoering van de Veiligheidswet BES functioneert goed; het brengt knelpunten in zowel het vaststellen van beleid als de uitvoering naar voren. De Inspectie JenV heeft afspraken gemaakt met zowel de Rijksvertegenwoordiger als de Raad voor de rechtshandhaving over de samenloop van het toezicht; daar zijn geen knelpunten geconstateerd. Ook werkt de Inspectie JenV met andere inspecties samen als het gaat om brandweezorg en geneeskundige hulpverlening.

4 Samenwerking onderling en in de regio

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de samenwerking op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening tussen de openbare lichamen onderling en met private en publieke crisispartners, met de Rijksvertegenwoordiger, met de CAS-landen, met ministeries en met andere landen in de regio. Ook wordt ingegaan op de opvatting van vertegenwoordigers van organisaties over deze samenwerking en welke knelpunten daarbij ontstaan. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de samenwerking met crisispartners per eiland en in paragraaf 4.3 gaan we in op de samenwerking tussen de BES eilanden en in de regio. In verschillende subparagrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de gemeenschappelijke meldkamer, samenwerking in het BKCEN en het KPCN, bovineilandelijke samenwerking en de rol van de Rijksvertegenwoordiger en regionale samenwerking. In paragraaf 4.4 gaan we daarna in op de samenwerking met ministeries bij een ramp of crisis, waarna we in paragraaf 4.5 afsluiten met een analyse.

Tijdens deze evaluatie heeft een bezoek plaatsgevonden aan Bonaire, Sint Eustatius en Saba en tijdens dat bezoek is op elk eiland een interactieve oefening uitgevoerd; een zogenoemde simulatie in een table top-opzet. Doel van deze simulaties was om informatie te verzamelen over de samenwerking en communicatie tussen de crisispartners op elk eiland, met de andere BES-eilanden, met andere landen in de regio waaronder Curaçao, Aruba en Sint Maarten, met de Rijksvertegenwoordiger en met de departementen in Den Haag. Het gaat niet om een realistisch beeld van hoe wordt samengewerkt tijdens een crisis en daarom kunnen geen harde conclusies worden getrokken over de samenwerking in de warme fase. Toch geeft het wel een beeld van hoe de samenwerking kan verlopen en welke afspraken er onderling worden en zijn gemaakt. De keuze voor het type ramp of crisis heeft plaatsgevonden in overleg met het kabinet van de gezaghebber van Bonaire en de crisiscoördinatoren van Sint Eustatius en Saba. Gekezen is om op Bonaire een simulatie met een infectie A-ziekte te doen en op Sint Eustatius en Saba een orkaansimulatie. In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen van de documentstudie, interviews en observaties tijdens de simulaties.

4.2 Samenwerking met crisispartners en private partijen

Zoals in paragraaf 3.4.1 is uiteengezet, hebben de crisispartners door middel van planvorming in het beleidsplan, het rampen- en crisisplan en diverse rampenbestrijdingsplannen per organisatie afspraken gemaakt over de samenwerking. In de EBT's worden geregeld oefeningen gedaan met rampen of crises. Er vinden zowel geplande als ongeplande oefeningen plaats.

In de Veiligheidswet BES zijn de taken en rollen behorende bij rampenbestrijding en crisisbeheersing belegd bij de eilandsecretaris. In de praktijk blijkt dat het niet realistisch is om deze functie volledig bij de eilandsecretaris neer te leggen, vanwege de omvang van de taken. De openbare lichamen hebben de taken en rollen dan ook belegd bij een andere functionaris. Op Bonaire is dat gebeurd door een adjunct eilandsecretaris aan te stellen die verantwoordelijk is voor deze taken. Op Sint Eustatius en Saba is een crisiscoördinator aangesteld aan wie door de eilandsecretaris verschillende taken zijn overgedragen. Uit de gesprekken komt naar voren dat het ondanks deze verschuiving van taken nog steeds een uitdaging is om de taken en rollen allemaal uit te voeren, omdat het bij één functionaris ligt die tevens ook andere functies en taken uitvoert, zoals op het gebied van openbare orde en veiligheid. De vele personeelswisselingen op de functie van crisiscoördinator vergroten deze uitdaging; op Saba hebben bijvoorbeeld in zes jaar tijd zes personen deze functie uitgevoerd.

Het EBT op Bonaire is ingericht op strategisch niveau. Aan tafel zitten, naast de gezaghebber en de adjunct eilandsecretaris, de korpschef, de algemeen commandant en verschillende afdelingshoofden van het openbaar lichaam zoals het hoofd publieke zaken. Op Bonaire bleek tijdens de Covid-19 pandemie dat de witte kolom (ziekenhuis, ambulancezorg, huisartsen) nog niet goed is aangesloten op de samenwerking met andere hulpdiensten. In de jaren voor de Covid-19 pandemie werd vooral geoefend met de brandweer, politie en bevolkingszorg en niet met de witte kolom. Het openbaar lichaam en het ziekenhuis hebben andere verwachtingen van de samenwerking; gesprekspartners geven aan dat de andere organisatie onvoldoende kennis en capaciteit heeft om concrete adviezen dan wel sturing te geven. Gedurende de pandemie moest Bonaire verschillende maatregelen nemen. Tijdens de simulatie die in het kader van deze evaluatie is uitgevoerd – waarbij gekeken werd naar een crisis met een type-A infectieziekte – zijn verschillende onderwerpen naar voren gekomen waarbij samenwerking aan de orde kwam, bijvoorbeeld in de vorm van bijstandsaanvragen en samenwerking met de CAS-landen. Deze zijn in het onderstaande blok opgenomen.

Operationele knelpunten zoals tijdens de simulatie met een type-A infectieziekte in EBT Bonaire naar voren gekomen

Een belangrijk knelpunt dat is genoemd als het gaat om een infectieziekte die vooral kinderen raakt, is dat op Bonaire geen neonatale intensive care capaciteit beschikbaar is en dat deze capaciteit überhaupt beperkt is binnen het Caribisch gebied. Als oplossing dacht de witte kolom aan het aanwijzen van één ziekenhuis binnen het Koninkrijk dat zorg zou gaan dragen voor alle IC-patiënten. Het ministerie van VWS zou daar volgens hen een belangrijke rol bij moeten spelen.

Een ander punt dat werd genoemd, is de mogelijke onkostenvergoeding die moet worden betaald aan gestrande Bonairianen in het buitenland. Tijdens de Covid-19 pandemie kon repatriëring niet plaatsvinden, waardoor deze onkostenvergoeding tot een aantal rechtszaken heeft geleid. Daarnaast werd ook als knelpunt genoemd dat niet-Europese toeristen niet konden repatriëren, wat tijdens de Covid-19 pandemie betekende dat deze personen op Bonaire moesten blijven. Ook hier is volgens de deelnemers afstemming met het ministerie nodig.

Transport was ook een aandachtspunt; met name voor het vervoer van zieke personen naar andere ziekenhuizen in de regio zou niet voldoende capaciteit zijn. Over testcapaciteit maakt het EBT zich niet veel zorgen. De verwachting is dat deze vanuit Nederland aangevoerd kan worden.

Ten slotte is de capaciteit bij de politie als een knelpunt genoemd, met name in de fase waar het gaat om maatregelen die worden getroffen om de epidemiologische situatie onder controle te houden en die niet op steun van de bevolking kunnen rekenen. Bij capaciteitstekorten van de politie wordt in dit geval militaire bijstand aangevraagd.

Sint Eustatius en Saba hebben in 2020 en 2021 door hun ligging en beperkte medische voorzieningen een andere strategie gehad voor bestrijding van Covid-19 dan Bonaire en Europees Nederland. De strategie was gericht op het virus buiten het eiland houden. Daardoor zijn gedurende de pandemie de maatregelen vooral gericht geweest op de grenzen (haven en vliegveld) en de toegang tot het eiland.

Op Sint Eustatius speelt volgens gesprekspartners buiten en binnen het openbaar lichaam een belangrijke rol dat het openbaar lichaam veel tijd, capaciteit en prioriteit nodig heeft voor het opzetten van andere reguliere taken, vanwege het intrekken van de bevoegdheden van onder meer de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber op grond van de Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius.¹⁴⁵ Dat betekent dat minder tijd beschikbaar was om een goede crisisstructuur op te zetten. De Covid-19 pandemie leidde ertoe dat een crisiscoördinator hard nodig was, vandaar dat destijds in de vorm van bijstand – met volledige financiering – een externe crisiscoördinator in dienst werd genomen. Deze externe coördinator is van april 2020 t/m december 2021 werkzaam geweest op het eiland; na een paar maanden werd de functie gedeeltelijk medegefinancierd door het ministerie van JenV. In de afgelopen twee jaar heeft het openbaar lichaam geïnvesteerd in een Emergency Operations Center (EOC) waar alle ESF-partners¹⁴⁶ een plek hebben gekregen. In dat EOC-pand vinden ook de EBT vergaderingen plaats en het plan is om ook vanuit daar te gaan oefenen. Er zijn ook voorzieningen voor de overnachting van functionarissen belast met noodhulp.

Alle gesprekspartners zijn unaniem dat de crisisstructuur op Saba goed functioneert. De verklaring ligt volgens gesprekspartners bij het zijn van een kleine gemeenschap waardoor partners elkaar daardoor goed weten te vinden. Het EBT is ingericht met zowel deelnemers op operationeel, strategisch als besluitvormend niveau. Iedereen zit aan dezelfde tafel en de lijnen zijn kort. Genoemd wordt dat met name de operationele aanpak heel sterk is, maar daarnaast geeft men aan ook gezamenlijk bijvoorbeeld de planvorming en voorbereiding voor grotere incidenten op te pakken. Een voorbeeld van een operationeel sterk punt is dat wanneer de weg is geblokkeerd na een storm, ieder zijn rol kent bij het opruimen en weer begaanbaar maken van de wegen. Waar het gaat om de nafase van een ramp is volgens gesprekspartners behoefte aan logistieke ondersteuning maar ook aan ondersteuning op een aantal cruciale functies, zoals crisisadviesing. In het rapport van de Inspectie JenV werd bijvoorbeeld geconstateerd dat zowel op Saba als op Sint Eustatius mensen overbelast waren, vanwege een gebrek aan capaciteit. De continuïteit van de crisisorganisatie bleef overeind, maar dit kwam vooral door het doorzettingsvermogen van de betrokkenen.¹⁴⁷

Sinds het inspectierapport is bijna vier jaar verstreken en de gesprekspartners van de openbare lichamen geven aan dat verschillende stappen zijn gezet om aan de aanbevelingen van

¹⁴⁵ Stb. 2018, 26.

¹⁴⁶ Waaronder brandweer, politie, medische zaken, communicatie, logistiek, havens/vliegveld en media.

¹⁴⁷ Inspectie JenV 2018, p. 32.

het inspectierapport tegemoet te komen. De gesignaleerde problemen met logistiek en informatiemanagement lijken structureel. Gesprekspartners geven aan dat het gaat om problemen met bijvoorbeeld medisch transport door het wegvallen van logistieke verbindingen. Tijdens de simulatie die we voor deze evaluatie hebben uitgevoerd op Sint Eustatius en Saba – waarbij een orkaanscenario werd doorgesproken – zijn verschillende onderwerpen naar voren gekomen waar knelpunten bestaan. Deze zijn onder te verdelen in de onderwerpen geneeskundige hulpverlening, bevolkingszorg, samenwerking en het aanvragen van bijstand. Deze knelpunten zijn in het onderstaande blok opgenomen.

Operationele knelpunten zoals tijdens de orkaansimulatie in EBT Sint Eustatius en Saba naar voren gekomen.

Wat betreft geneeskundige hulpverlening zijn dialyse-patiënten als aandachtspunt genoemd. Al in een vroeg stadium dienen deze overgebracht te worden naar een ander (ei)land om zo ernstige gezondheidsproblemen te voorkomen, omdat men niet van het eiland af kan na het passeren van de orkaan. Daarnaast is het niet te voorzien of de dialysemogelijkheden onaangetaast blijven.

Wat betreft bevolkingszorg is aangegeven dat het bijstaan van kwetsbare personen een uitdaging is. Op Saba wordt een deel van deze taken door het Rode Kruis opgepakt, maar deze heeft niet voldoende capaciteit. Hetzelfde geldt op Sint Eustatius. Op Sint Eustatius werd aangegeven dat er te weinig opvanglocaties zijn, maar dat daarover nu gesprekken gaande zijn om dit aan te vullen. Op Saba is gesproken over het informeren van de bevolking via social media en via reguliere sociale contacten. Dat verloopt meestal goed, maar het is wel een aandachtspunt om dit op tijd voor elkaar te krijgen.

Wat betreft de samenwerking met Sint Maarten is tijdens de simulatie aangegeven dat een orkaan ook dat (ei)land raakt, waardoor geen hulp vanuit Sint Maarten kan worden geboden. Tijdens de orkanen in 2017 is het vliegveld van Sint Eustatius juist als hulp geboden aan Sint Maarten, maar hier ontstaan belangrijke knelpunten als het gaat om het vervoeren van personeel, materieel en patiënten. Op Saba is aangegeven dat het evacueren van toeristen een uitdaging is en dat soms wordt gevraagd om goederen en personeel naar andere eilanden te zenden, terwijl deze op Saba hard nodig zijn.

Ten slotte zijn op Sint Eustatius knelpunten genoemd over de elektravoorziening, het realiseren van een vuilstortlocatie voor puin en het opnemen van schade in de herstelfase. Op al deze onderwerpen moet bijstand worden aangevraagd.

Bij alle EBT's wordt gewerkt met het BOB-model. Het BOB-model staat voor Beeld, Oordeel en Besluitvorming en wordt gebruikt als instrument om de communicatie in het besluitvormingsproces te ordenen.

Tijdens de simulaties bleek dat de dynamiek tijdens het EBT op Bonaire anders is dan de dynamiek op Sint Eustatius en Saba. Dat kan er onder andere mee te maken hebben dat op Bonaire hiërarchisch hogere functionarissen vanuit politie en brandweer aan tafel zitten dan op Sint Eustatius en Saba, omdat deze functionarissen op Bonaire wonen en werken. In het EBT van Bonaire heeft de korpschef bijvoorbeeld zitting, terwijl het op Sint Eustatius en Saba gaat om de chef basispolitiezorg. Hetzelfde geldt voor de brandweer; op Sint Eustatius en Saba zit de lokaal commandant aan tafel en op Bonaire de algemeen commandant. Overigens hebben we niet waargenomen dat de chef basispolitiezorg of de lokaal commandant terughoudend waren in hun reacties, omdat zij nog moesten overleggen met de korpschef; de observatie is dat op lokaal niveau de functionarissen zelf autonoom hun rol pakken. Dat niet de korpschef zelf aan tafel zit, is dus praktisch geen knelpunt. Ook juridisch is het geen probleem, want de wet spreekt van 'leidinggevenden'.

De andere dynamiek op Bonaire was ook te zien in het overleg tijdens het vaststellen van het beeld, het oordeel en de besluiten (aan de hand van het BOB-model). Op Bonaire hadden het ziekenhuis en de GGD een grote rol, hetgeen ook passend is bij het type crisis dat daar werd besproken. Daarnaast was de rolverdeling daar duidelijk; er werd snel ingezoomd op het standpunt van het ziekenhuis, het standpunt van de GGD en wat er bij bevolkingszorg moest worden gedaan. Feitelijk was het meer een 'ronde-tafel-gesprek' waarin per organisatie werd verteld wat voor acties uitgezet zouden worden. De rolverdeling was minder helder als het ging om het nemen van besluiten; er werden veel vragen over en weer gesteld over wat de juiste besluiten zouden zijn. Met name de witte kolom vond het moeilijk om beslissingen te nemen, er werd met name advies gegeven en ingegaan op de onzekerheden bij het verloop van de infectieziekte. Tijdens het overleg waren overigens meerdere deelnemers voor het eerst bij het EBT, hetgeen wellicht heeft bijgedragen aan de minder duidelijke besluitvorming.

Op Saba was sprake van sterke begeleiding door de eilandsecretaris bij het EBT. De eilandsecretaris heeft ervaring met het voorzitten van multidisciplinair overleg en de leden van het EBT kennen elkaar goed. De discussie verliep daardoor voorspoedig en te zien was dat deelnemers van het EBT onderling vertrouwen hebben in elkaars oordeel. De beslissingen die worden genomen in het EBT zijn evenwel uitvoerend van aard om de onveilige situatie die op dat moment bestaat te verhelpen. Door gesprekspartners is aangegeven dat strategisch overleg met onder meer ministeries en de Rijksvertegenwoordiger plaatsvindt buiten dit EBT. Daarvan wordt wel een terugkoppeling gegeven in het EBT. Dat de oefening over een onderwerp gaat waarmee de meeste EBT-leden al ervaring hebben opgedaan (vrijwel iedereen was aanwezig tijdens de orkanen in 2017), draagt daar uiteraard ook aan bij; de deelnemers konden bij hun adviezen terugvallen op eerdere ervaringen.

In vergelijking met de andere twee eilanden waren tijdens het EBT op Sint Eustatius de verschillende crisispartners minder op de hoogte van de crisisstructuur en taken en bevoegdheden. Dat geldt overigens niet voor de typische crisispartners zoals brandweer en politie, maar vooral voor de naar Amerikaans model toegevoegde ESF-functies. Daar staat tegenover dat de deelnemers van het EBT het oefenen op zichzelf en het gebruiken van het hiervoor genoemde BOB-model met veel enthousiasme omarmen, elkaar al jaren kennen en daardoor vrij vlot op basis van het beeld tot oordeelsvorming en besluitvorming komen. De aanpak is wat meer operationeel dan strategisch. Tijdens dit EBT werd al in een vroeg stadium gerefereerd aan de rol en taken van de Rijksvertegenwoordiger en het indienen van verzoeken om bijstand, terwijl op Bonaire de Rijksvertegenwoordiger pas later en op Saba in het geheel niet werd ingeschakeld (zie over de Rijksvertegenwoordiger verder paragraaf 4.3.4).¹⁴⁸

4.3 Samenwerking tussen de eilanden en in de regio

4.3.1 Inleiding

Volgens de wet vindt samenwerking tussen de eilanden vooral plaats in een gemeenschappelijke meldkamer (paragraaf 4.3.2) en door een gezamenlijk korps voor de politie en voor de brandweer (paragraaf 4.3.3). Wanneer sprake is van een ramp of crisis die alle drie de eilanden raakt, vindt bovineilandelijke samenwerking plaats. De Rijksvertegenwoordiger heeft daarbij in de wet een belangrijke rol gekregen. Hier gaan we in paragraaf 4.3.4 op in.

¹⁴⁸ We hebben de Rijksvertegenwoordiger uitgenodigd om aan te sluiten tijdens (een deel van de) simulaties, maar hij was helaas verhinderd.

4.3.2 Convenant

Als het gaat om samenwerking zet de Veiligheidswet BES het convenant dat de bestuurscolleges, de korpsbeheerder van de politie en de korpsbeheerder van de brandweer moeten sluiten met het oog op de samenwerking bij de handhaving van de openbare orde bij branden, rampen en crises centraal. Dit convenant zou in moeten gaan op onder meer gezamenlijke huisvesting, afstemming van de werkprocessen in de gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer en informatievoorziening en informatie-uitwisseling. In 2013 is afgesproken dat dit convenant niet hoefde te worden opgesteld; de achterliggende reden daarvoor kon tijdens deze evaluatie niet worden achterhaald.

4.3.3 Gemeenschappelijke meldkamer

De Veiligheidswet BES bepaalt dat er een gemeenschappelijke en multidisciplinaire meldkamer wordt ingericht op de drie eilanden ten behoeve van de politietaak, de brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening en het ambulancevervoer. Sinds 2012 is een gemeenschappelijke meldkamer ingericht op Bonaire. Deze meldkamer is organisatorisch ondergebracht bij het KPCN en functioneert tevens als gemeenschappelijke meldkamer voor Sint Eustatius en Saba.

In eerder onderzoek van de Inspectie JenV (in 2018) is geconstateerd dat de meldkamer niet goed functioneert als gemeenschappelijke meldkamer voor de drie eilanden en dat het multidisciplinaire karakter van de meldkamer ontbreekt, waardoor niet wordt voldaan aan de Veiligheidswet BES.¹⁴⁹ Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de gemeenschappelijke meldkamer nog steeds niet functioneert conform de Veiligheidswet BES. In gesprekken wordt aangegeven dat de doelstelling destijds bij de invoering van de Veiligheidswet BES ten aanzien van de gemeenschappelijke meldkamer – gelet op de kleinschaligheid van de eilanden – veel te ambitieus was (en nog steeds is). De ambitie was namelijk om één gemeenschappelijke meldkamer in te richten voor de drie eilanden waarop de verschillende disciplines (politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening) zijn aangesloten en die een regiefunctie kan vervullen bij incidenten en crises. Deze ambitie is inmiddels enigszins losgelaten, zo volgt uit gesprekken. Met name op Sint Eustatius en Saba wordt nog beperkt gebruik gemaakt van de huidige gemeenschappelijke meldkamer en zijn de brandweer en de geneeskundige hulpverlening nog niet goed aangesloten. In de beleidsplannen van Sint Eustatius en Saba wordt dit onderkend en worden enkele knelpunten genoemd over het functioneren van de meldkamer:¹⁵⁰

- de meldkamer heeft onvoldoende lokale kennis van het eiland;
- de meldkamer is niet altijd goed bereikbaar;
- de meldkamer ondersteunt alleen de politie, en niet de brandweer en de geneeskundige hulpverlening.

In de interviews worden deze knelpunten ook benoemd. Een belangrijk aandachtspunt is dat de meldkamer – ondanks aanbevelingen uit eerdere onderzoeksrapporten – geen multidisciplinair karakter heeft. In de praktijk wordt de meldkamer vooral voor politiedoeleinden ingezet. De brandweer en de geneeskundige hulpverlening zijn (technisch) niet goed aangesloten op de gemeenschappelijke meldkamer. De ziekenhuizen op Sint Eustatius en Saba zijn bijvoorbeeld (nog) niet aangesloten. De meeste meldingen die bij de meldkamer binnenkomen, zijn gericht aan de politie; meldingen voor de brandweer komen minder vaak voor. Meldingen

¹⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Inspectie JenV 2018-2, p. 7-8.

¹⁵⁰ Disaster Management Office St Eustatius 2018, p. 12 en Public Entity Saba 2017, p. 13.

voor de brandweer of de ambulancezorg worden door de meldkamer (zo nodig) doorgestuurd naar de diensten zelf.

De medewerkers (centralisten) van de gemeenschappelijke meldkamer op Bonaire hebben geen multidisciplinaire achtergrond; de meeste medewerkers zijn opgeleid als politiecentralist en enkele als brandweercentralist. De medewerkers zijn daarmee niet expliciet opgeleid om zowel door te vragen bij medische hulp als bij meldingen van delicten of van brand. Dit was een bewuste keuze, omdat anders meer specialisten nodig zouden zijn wat gelet op het relatief beperkte aantal meldingen niet doelmatig zou zijn. Wel wordt in enkele gesprekken aangegeven dat de laatste jaren meer aandacht wordt besteed aan het opleiden van medewerkers van de meldkamer, waarbij ook uitwisseling tussen de eilanden plaatsvindt.

In de gesprekken wordt ook gewezen op de grote geografische afstand tussen Bonaire aan de ene kant en Sint Eustatius en Saba aan de andere kant. Dit bemoeilijkt het functioneren als *gemeenschappelijke* meldkamer voor de drie eilanden. De medewerkers van de meldkamer zijn afkomstig van Bonaire, spreken een andere moedertaal (Papiaments in plaats van Engels) en hebben een beperkte(re) lokale kennis van Sint Eustatius en Saba. Voor mensen die niet bekend zijn met het eiland is het daardoor moeilijker om de precieze locatie te bepalen van een persoon die een melding doet. Op Saba worden bijvoorbeeld geen straatnamen en adressen gebruikt. Illustratief is het volgende citaat uit een interview: *“Stel je voor, jij zit in Nederland, ik in Italië. Dat is meer dan 800 km van elkaar vandaan. Jij kent de straatnamen niet waar ik zit en we spreken een andere taal. Mensen op Bonaire komen nooit op Saba en Statia en andersom.”* Als onderdeel van het opleidingstraject van medewerkers van de meldkamer is het wel de bedoeling dat de medewerkers op bezoek komen op Sint Eustatius en Saba om meer bekend te raken met de omgeving van de eilanden. Wanneer bij een melding alsnog onduidelijkheden bestaan als gevolg van de taal of beperkte kennis van de lokale situatie schakelt de meldkamer door naar de betreffende hulpdiensten op Sint Eustatius en Saba.

Uit de gesprekken volgt dat in de praktijk – vooral op Sint Eustatius en Saba – verschillende alarmnummers worden gebruikt in noodgevallen. De gemeenschappelijke meldkamer op Bonaire heeft een centraal alarmnummer (911). Op Sint Eustatius en Saba wordt echter beperkt gebruik gemaakt van het 911-nummer van de meldkamer. De hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en de medische dienst) op deze eilanden hebben ook eigen alarmnummers. De Inspectie JenV constateerde in 2018 al dat het gebruik van meerdere alarmnummers per eiland leidt tot onnodige en onwenselijke vertragingen in de opkomst van de brandweer, omdat soms individueel personeel wordt gealarmeerd die de melding binnen de hulpdienst weer moeten doorzetten wat omslachtig en tijdrovend zou zijn.¹⁵¹ In interviews wordt aangegeven dat de bereidheid van bewoners om in noodgevallen van de meldkamer gebruik te maken laag is. Bewoners geven de voorkeur aan het bellen van het (privé)nummer van bijvoorbeeld de lokale politiecommandant of de hoofdzuster van het ziekenhuis in noodgevallen. Vanwege de kleinschaligheid van de eilanden kennen bewoners elkaar goed en hebben ze elkaars telefoonnummer. De openbare lichamen en politie proberen bewoners voor te lichten over en te stimuleren tot het gebruik van het centraal alarmnummer, maar dit heeft volgens gesprekspartners tot op heden weinig effect. *“Het is moeilijk om bewoners gewend te krijgen aan het idee dat het efficiënter en effectiever is om de ‘meldkamer van Bonaire’ te bellen in plaats van de lokale politie, zeker als hun ervaring is dat het juist langer duurt als ze de meldkamer bellen”*, aldus een gesprekspartner. Deze knelpunten zijn in eerdere onderzoeken eveneens aan de orde gekomen.¹⁵²

¹⁵¹ Inspectie JenV 2018-2, p. 8.

¹⁵² Zie hiervoor onder meer Pommer en Bijl 2015, p. 283.

Een ander aandachtspunt is de bereikbaarheid van de meldkamer en de hulpdiensten. Hoewel de gemeenschappelijke meldkamer op Bonaire 24/7 bereikbaar is, is volgens gesprekspartners op Sint Eustatius en Saba alleen de medische dienst 24/7 bereikbaar; de ziekenhuizen beschikken over een eigen bezette melddienst. Dit geldt niet voor de politie en de brandweer. Er is geen 24/7 bezette melddienst; wel zijn zij oproepbaar en wordt 's nachts piketdienst gedraaid. In enkele interviews wordt aangegeven dat er bij de politie en de brandweer onvoldoende personeel is om 24/7 diensten te kunnen draaien. In de praktijk wordt de telefoon daardoor niet altijd meteen beantwoord. In geval van calamiteiten (of bij een voorzienbare verhoging van het aantal meldingen) wordt op de eilanden een tijdelijke meldtafel ingericht. Een dergelijke meldtafel is bijvoorbeeld ingericht tijdens de passage van de orkanen Irma, Jose en Maria.

Verder is het functioneren van de meldkamer afhankelijk van (per eiland) verschillende telecommunicatienetwerken van commerciële telecombedrijven. De verbidingsnetwerken (tussen hulpdiensten) zijn gevoelig voor storingen en kunnen snel overbelast raken (bij incidenten), wat ten koste gaat van de bereikbaarheid van de meldkamer en het contact tussen de hulpdiensten. Dit vormt een kwetsbaarheid voor het functioneren van de gemeenschappelijke meldkamer. Daarnaast is het bereik van de mobiele netwerken op Sint Eustatius en Saba niet op elke plek even goed en stabiel, waardoor in sommige gevallen bewoners de meldkamer niet kunnen bereiken en de meldkamer de hulpdiensten niet kan bereiken. Een gesprekspartner zegt hierover: *"Het heeft namelijk ook te maken met technische bereikbaarheid van de noodnummers. De meldkamer zit in Bonaire, maar het komt voor dat het telefoontje niet doorkomt als je vanuit Saba of Sint Eustatius belt. Er is dan geen signaal."*¹⁵³

In 2018 is een stuurgroep ingesteld, bestaande uit onder andere de korpsbeheerder, de gezaghebbers, regeringscommissaris en de hulpverleningsdiensten, die gaat 'bezien op welke wijze de inrichting van de meldkamerfunctie voor de communicatie met en tussen de aangesloten diensten waaronder in elk geval de politie en de brandweer per eiland kan worden uitgevoerd.'¹⁵⁴ De stuurgroep heeft afspraken gemaakt over de doorontwikkeling van de meldkamer als gemeenschappelijke meldkamer voor Caribisch Nederland. Voor de doorontwikkeling is een projectleider aangesteld. Het project is opgedeeld in twee fasen. De eerste fase betreft de fysieke verbouwing van de meldkamer op Bonaire en het verbeteren van de technische voorzieningen en ICT. De tweede fase betreft de doorontwikkeling van de samenwerking tussen de op de meldkamer aangesloten diensten, onder meer door meer training/oefeningen van de centralisten en het vastleggen van processen en protocollen.

In de beleidsplannen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de ambitie verwoord om de positie van de meldkamer te versterken bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Vanwege de eerdergenoemde knelpunten komt de gewenste regiefunctie van de gemeenschappelijke meldkamer echter moeilijk van de grond. Bij incidenten en crises vervult de meldkamer geen (of een te beperkte) rol in de alarmering en opschaling, zo volgt uit interviews. Dit werd ook geconstateerd in het onderzoek naar het systeem van rampenbestrijding naar aanleiding van de orkanen Irma, Jose en Maria.¹⁵⁵

Met name bij de politie bestaat er draagvlak voor de gemeenschappelijke meldkamer en is men relatief positief over het functioneren van de huidige meldkamer. Een deel van de gesprekspartners vindt de huidige praktijk waarbij rechtstreeks contact wordt opgenomen met

¹⁵³ Zie hiervoor ook van der Molen e.a. 2017.

¹⁵⁴ Inspectie JenV 2021, p. 31.

¹⁵⁵ Inspectie JenV 2018, p. 33.

de hulpdiensten – dus buiten de gemeenschappelijke meldkamer om – ook functioneren. Dit wordt niet per se als problematisch bestempeld. Vooral op Sint Eustatius en Saba zijn de lijntjes tussen de hulpdiensten kort. Daarom vragen deze gesprekspartners zich af wat de meerwaarde is van de huidige gemeenschappelijke meldkamer, mede omdat het lastig is om de bevolking mee te krijgen om van de meldkamer gebruik te maken.

Het belang van een multidisciplinaire meldkamer met één centraal meldnummer wordt wel onderschreven door gesprekspartners. De meldkamer kan beter coördineren dat de juiste capaciteit op de juiste plek terecht komt en kan onwenselijke vertragingen voorkomen in de opkomst van de hulpverleningsdiensten. Het standaard gebruik van een centraal alarmnummer is daarnaast volgens gesprekspartners van meerwaarde met het oog op toeristen en migranten die op de eilanden verblijven. Zij zullen niet of minder bekend zijn met de afzonderlijke alarmnummers van de hulpdiensten. Ook kunnen meldingen via de meldkamer beter worden geregistreerd/gerapporteerd dan wanneer bijvoorbeeld een politiemedewerker via een privénummer een melding binnen krijgt.

Veel gesprekspartners op de eilanden – met uitzondering van de politie – zijn er voorstander van om op ieder eiland een afzonderlijke multidisciplinaire meldkamer in te richten, passend bij de lokale en kleinschalige context van de drie verschillende eilanden. Dit standpunt wijkt af van de afspraken die binnen de stuurgroep zijn gemaakt over de doorontwikkeling van de gemeenschappelijke meldkamer. Verschillende gesprekspartners benadrukken om het vooral simpeler en praktischer te organiseren met meer aandacht voor de uitvoerbaarheid. Voor de relatief kleine eilanden Sint Eustatius en Saba zou het bijvoorbeeld voldoende kunnen zijn om er een bezette telefooncentrale in te richten voor noedmeldingen. De essentie van de meldkamer wordt dan om te zorgen dat de juiste capaciteit op de juiste plek terecht komt. Een gesprekspartner zegt hierover: *“De meldkamer gaat op de [huidige] manier nooit werken, omdat het niet binnen de context past. [...] Gedacht werd dat een meldkamer per eiland te duur is. Maar iemand met een telefoon is voldoende.”*

4.3.4 Politie en brandweer

Naast de samenwerking in de gemeenschappelijke meldkamer benoemt de Veiligheidswet BES bij de samenwerking tussen de drie eilanden ook het gezamenlijke korps van de politie (KPCN) en het gezamenlijke korps van de brandweer (BKCN). De Veiligheidswet BES schrijft voor dat een convenant wordt vastgesteld tussen de bestuurscolleges, de korpsbeheerder van de politie en de korpsbeheerder van de brandweer met het oog op de samenwerking bij de handhaving van de openbare orde bij branden, rampen en crises, maar dat convenant is nog niet tot stand gekomen. Uit de interviews blijkt niet dat dit specifiek problemen oplevert voor de samenwerking tussen de bestuurscolleges, politie en brandweer. In het jaarplan van de politie en het beheersplan van de brandweer wordt ingegaan op samenwerking, maar niet op de samenwerking onderling en met bestuurscolleges. In het jaarplan van de politie gaat het vooral over de samenwerking met andere partners in de keten, in het beheersplan van de brandweer gaat het over samenwerking met andere hulpverleningsdiensten.

De Raad voor de rechtshandhaving meldt in de jaarlijkse rapportage dat de korpsbeheerder en het KPCN de regionale samenwerking met de verschillende organisaties, die verantwoordelijk zijn voor de rechtshandhaving in het Caribisch deel van het Koninkrijk, hebben versterkt. Dat betekent onder meer het uitwisselen van schaarse specialismen met de korpsen van Curaçao, Aruba en Sint Maarten.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Raad voor de rechtshandhaving 2021, p. 21-22.

Volgens gesprekspartners bij de politie en de brandweer verloopt het contact met het openbaar lichaam goed. Dat geldt voor alle drie de eilanden. Opvallend is dat wanneer gesprekspartners spreken over contact met het openbaar lichaam, zij het gesprek met de gezaghebber bedoelen, terwijl de wet de bestuurscolleges aanwijst voor brandweezorg. Dat ook overleg plaats zou vinden met de bestuurscolleges hebben wij nergens gehoord; wel vindt regulier overleg plaats tussen medewerkers van het openbaar lichaam en BKC. Daarnaast vindt twee keer per jaar overleg plaats tussen de gezaghebber, de korpsbeheerder en de algemeen commandant. Lokaal vindt overleg plaats tussen de gezaghebber en de chef basispolitiezorg en tussen de gezaghebber en de lokaal commandant. In die gesprekken gaat het met name over beheersmatige aspecten. Deze worden door de chef basispolitiezorg en de lokaal commandant teruggekoppeld naar de korpschef respectievelijk de algemeen commandant, zodat deze kunnen worden meegenomen in het jaarplan respectievelijk beheersplan. Volgens de brandweer komt uit de gesprekken met het openbaar lichaam weinig input over de brandweezorg naar voren.

Gesprekspartners vanuit de brandweer geven aan dat de lokaal commandanten in de uitvoering van hun werk meer gericht zijn op operationele taken dan op strategie en dat zij hun rol richting het bestuur nog verder kunnen invullen, zodat de brandweer een integrale rol kan pakken om de brandweezorg te verbeteren. Als het gaat om opleiden en oefenen is er voor de brandweer intensieve samenwerking met Curaçao, Aruba en Sint Maarten.¹⁵⁷ In 2018 is een convenant opgesteld tussen Curaçao, Aruba, Sint Maarten en Nederland over de samenwerking op het terrein van de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de samenwerking zijn afspraken gemaakt over roulatie van onderwerpen, zodat elk land een bepaald onderwerp oppakt.¹⁵⁸

Bij de politie wordt samengewerkt via het College van Korpschefs van Curaçao, Aruba, Sint Maarten en de BES-eilanden. Deze intentie is in samenwerkingverklaringen opgenomen die zijn ondertekend door de korpschefs.¹⁵⁹ Hier zijn diverse afspraken gemaakt en is geld beschikbaar gesteld voor onder meer opleidingen, maar ook voor informatie-uitwisseling. Tevens zijn afspraken gemaakt over specialisaties per korps in het kader van het gebruik van schaarse middelen. Uit de gesprekken blijkt dat de politie op het moment dat zij ondersteuning nodig heeft, de hulp inroept van andere (ei)landen. Een voorbeeld is dat bij de Carnavalsviering op Saba vier collega's van Sint Eustatius naar het andere eiland komen om te ondersteunen, datzelfde gebeurt ook omgekeerd bij de Carnavalsviering op Sint Eustatius. Ook is er regelmatig uitwisseling van de politiemedewerkers tussen de eilanden. De eerste opschaling van de politie vindt plaats tussen de drie eilanden, tweede opschaling is met Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Voor meer complexe of langdurige zaken wordt bijstand van de Nationale Politie gevraagd.

Ten slotte blijkt uit de gesprekken dat de samenwerking tussen de hulpdiensten zich met name uit in multidisciplinaire oefeningen op alle drie de eilanden. Vanuit het brandweerkorps zijn er ook intereilandelijke oefeningen.

¹⁵⁷ Inspectie JenV 2018-2, p.31.

¹⁵⁸ Samenwerkingsovereenkomst Curaçao, Sint Maarten, Aruba en Nederland voor de BES-eilanden, getekend 17 juli 2018. Een gesprekspartner van de brandweer heeft laten weten dat het uitgangspunt is om het convenant in 2022 weer voor de duur van drie jaar te verlengen. In februari 2022 zijn de vier verantwoordelijke ministers hierin het JVO mee akkoord gegaan.

¹⁵⁹ 'Verklaring regionale samenwerking', ondertekend 9 november 2016. De voortzetting van deze samenwerking is vastgelegd in een 'Verklaring inzake de voortzetting, borging en ontwikkeling van de politiesamenwerking binnen het Koninkrijk der Nederlanden', ondertekend 20 januari 2022.

4.3.5 Samenwerking bij bovineilandelijke ramp of crisis

Volgens de wet is sprake van een bovineilandelijke ramp of crisis wanneer zich een situatie of een gebeurtenis voordoet die meer dan één openbaar lichaam treft of waarbij er gevolgen zijn voor meer dan één openbaar lichaam en die daarom maatregelen vraagt die zich niet tot het grondgebied van één openbaar lichaam beperken. Bij bovineilandelijke samenwerking is een belangrijke coördinerende rol voor de Rijksvertegenwoordiger in de wet weggelegd. De Rijksvertegenwoordiger heeft een coördinatieplan opgesteld, waarin ook de aansluiting wordt beschreven met de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten.

Coördinatieplan¹⁶⁰

In 2013 is een eerste versie van het coördinatieplan opgesteld. In 2017 en 2020 is dat plan geüpdatet. De update in 2020 heeft eerder dan na een periode van vier jaar plaatsgevonden, vanwege aanbevelingen van de Inspectie JenV. Ook is de bijstandsrouten nader omschreven. Het coördinatieplan voldoet aan de vereisten die de wet daaraan stelt, namelijk dat een schema met betrekking tot de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties bij de bestrijding van een ramp of crisis van bovineilandelijke betekenis is opgenomen, de afstemming met andere landen en gegevens over het verzoeken en verlenen van bijstand. In de nieuwste versie zijn de taken en bevoegdheden van Defensie in het Caribisch Gebied¹⁶¹ en de beschrijving van het bijstandsproces aangepast.

Uit het inspectierapport van 2018¹⁶² blijkt dat veel minder sprake is van bovineilandelijke samenwerking dan op basis van de wet wordt verondersteld. De meeste samenwerking bestaat logischerwijs tussen Sint Eustatius en Saba, die vlakbij elkaar liggen. Deze bevinding herkennen wij ook uit de simulaties die in het kader van deze evaluatie hebben plaatsgevonden. Tijdens de simulaties werd contact met andere eilanden niet genoemd, terwijl ook daar sprake was van dezelfde crisis en/of hulp en bijstand kon worden geleverd. Bij een infectieziekte type A, wat tijdens de simulatie op Bonaire het onderwerp was, speelt eenzelfde crisis op Sint Eustatius en Saba, maar wanneer het gaat om contact met andere eilanden (of leren van andere eilanden, zoals: wanneer sluiten zij de grenzen?) wordt eerder naar Curaçao en Aruba gekeken dan naar de andere openbare lichamen. Bij de simulatie van een ramp door een orkaan op Saba werd een keer Sint Eustatius genoemd, namelijk in verband met de beschikbaarheid van de medische evacuatie. Tijdens de simulatie op Sint Eustatius werd Saba niet genoemd. Bonaire werd in beide simulaties wel genoemd. Op Sint Eustatius werd tijdens de voorbereiding ingegaan op het verplaatsen van dialyse-patiënten naar Bonaire en tijdens de nazorgfase werd ingegaan op Bonaire, Curaçao en Aruba als plekken waar patiëntenspreiding kon plaatsvinden. Op Saba werd al in vroeg stadium genoemd dat personeel van de politie en brandweer klaar stond om te komen helpen.

Het inspectierapport ging ook in op de coördinerende rol en positie van de Rijksvertegenwoordiger. Conclusie was dat de Rijksvertegenwoordiger maar beperkt in positie is geweest tijdens de ramp met de drie orkanen in 2017. De benodigde opschaling naar coördinatie-niveau 3 heeft niet plaatsgevonden, hoewel de Rijksvertegenwoordiger en zijn team wel overeenkomstig die opschaling hebben gefunctioneerd. De Inspectie constateert dat de Rijksvertegenwoordiger wel zijn rol in het doorsluizen van bijstandsverzoeken heeft gespeeld.¹⁶³

Uit de interviews komt naar voren dat spanning bestaat tussen de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebbers en regeringscommissaris, met name vanwege onduidelijkheid over de rol-

¹⁶⁰ Rijksvertegenwoordiger 2020.

¹⁶¹ Het Commandement der Zeemacht in het Caribisch Gebied (CZMCarib).

¹⁶² Inspectie JenV 2018, p. 46 e.v.

¹⁶³ De Inspectie constateert verder dat sprake was van beperkte samenwerking en afstemming tussen Europees Nederland en de eilanden. Op de samenwerking tussen Europees Nederland en de drie eilanden wordt ingegaan in paragraaf 4.4.

en taakverdeling. De huidige waarnemend Rijksvertegenwoordiger heeft getracht de relaties met de gezaghebbers te verbeteren, maar dit heeft volgens gesprekspartners onvoldoende resultaat gehad. Door meerdere gesprekspartners vanuit de openbare lichamen is daarnaast aangegeven dat het feit dat de Rijksvertegenwoordiger ook directeur van RCN is eveneens spanning oplevert in het EBT, omdat sommige partners minder vrijuit durven te spreken als hun directeur aan tafel zit. Een gesprekspartner vanuit de crisisorganisaties geeft aan dat de Rijksvertegenwoordiger weliswaar vergelijkbare taken heeft als een voorzitter van een veiligheidsregio, maar dat het systeem niet hetzelfde is als in Europees Nederland; in Caribisch Nederland is er geen opschaling naar een hoger niveau, maar zal altijd met verschillende gezaghebbers overlegd moeten worden, wat voor spanningen kan zorgen.

Tijdens de simulaties op Bonaire en Saba is de Rijksvertegenwoordiger nauwelijks genoemd. Op Sint Eustatius werd de Rijksvertegenwoordiger wel genoemd tijdens de simulatie; zij geven als enige van de drie eilanden aan behoefte te hebben aan ondersteuning bij het aanvragen van bijstand. Uit de gesprekken komt naar voren dat bij een ramp of crisis voor de openbare lichamen niet bij elk onderwerp duidelijk is wat de gezaghebbers oppakken en wat de verantwoordelijkheid is van de Rijksvertegenwoordiger. De algemene indruk bij de openbare lichamen is dat er weinig toegevoegde waarde is van de inmenging van de Rijksvertegenwoordiger. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat in het geval van een ramp of crisis snel moet worden gehandeld en dat zij daarom liever direct contact opnemen met een ministerie of een ander land binnen het Caribisch gebied dan via de Rijksvertegenwoordiger. Op Saba is de breed gedragen opvatting binnen het openbaar lichaam dat zij zelf met ministeries en Koninkrijkshulpdiensten kunnen communiceren en afstemmen (net als tijdens de ‘koude fase’) en dat de Rijksvertegenwoordiger daar niet van toegevoegde waarde is. Op alle eilanden bestaat het idee dat de Rijksvertegenwoordiger niet voldoende mankracht en kennis van rampenbestrijding heeft om een goede rol te kunnen vervullen; de zin ‘iets wat je zelden doet, doe je zelden goed’ komt in een groot deel van de interviews op de eilanden terug.¹⁶⁴

Een gesprekspartner van een van de ministeries herkent de bezwaren die door de openbare lichamen worden genoemd. Die gesprekspartner benoemt dat de ‘formele route’ tijdens een crisis via de Rijksvertegenwoordiger verloopt, maar dat daarnaast tijdens crisis vooral ook met de gezaghebbers en medewerkers van het openbaar lichaam wordt gesproken: “Tijdens een crisis moet namelijk snel worden gehandeld.” Vanuit de openbare lichamen is aangegeven dat zij behoefte hebben aan een sparringpartner op inhoudelijk vlak – zoals de veiligheidsregio’s onderling hebben en met crisisorganisaties NCC en LOCC – en dat de Rijksvertegenwoordiger daar niet aan voldoet.

Vanuit de ministeries wordt wél toegevoegde waarde gezien van de betrokkenheid van de Rijksvertegenwoordiger. De ene gesprekspartner noemt dat door hem het benodigde papierwerk rond de bijstandsaanvraag wordt afgehandeld en een andere gesprekspartner noemt dat de Rijksvertegenwoordiger de aanvragen tegen het licht houdt wat betreft proportionaliteit en kansrijkheid. Zou de Rijksvertegenwoordiger er niet zijn, zo wordt gezegd, dan zou het ministerie meer contact moeten zoeken met alle drie de eilanden om van de situatie op de hoogte te blijven. Gesprekspartners geven aan dat het openbaar lichaam Saba over het algemeen zelf contacten met de ministeries onderhoudt, maar dat dit in het contact met de andere twee openbare lichamen een aandachtspunt is. Over bijstandsaanvragen bij het ministerie van

¹⁶⁴ Op de toezichthoudende rol van de Rijksvertegenwoordiger is ingegaan in paragraaf 3.6.

Defensie is door meerdere gesprekspartners gezegd dat als de Rijksvertegenwoordiger als bestuurlijke tussenlaag zou verdwijnen, dat negatieve gevolgen heeft voor de bijstandsaanvragen; deze zouden dan niet formeel kunnen plaatsvinden.

Bij de Covid-19 pandemie zien gesprekspartners van de ministeries dat de Rijksvertegenwoordiger een duidelijk afgebakende rol heeft. Het wordt gezien als een overkoepelend gremium met overzicht over de drie eilanden. Het ministerie van VWS heeft regelmatig een gezaghebbersoverleg waar naast de gezaghebbers, de regeringscommissaris en het ministerie ook de Rijksvertegenwoordiger aanwezig is. Besluitvorming vindt zoveel mogelijk tijdens dat overleg plaats, waarbij de Rijksvertegenwoordiger ook zijn visie kan geven op de besluiten, maar de afstemming blijft plaatsvinden met de gezaghebber van elk openbaar lichaam. Uit een van de gesprekken met de ministeries komt naar voren dat de Rijksvertegenwoordiger daarnaast als meerwaarde heeft dat hem gevraagd wordt om de visie van andere departementen toe te lichten. Hij heeft daarover het beste overzicht.

In de Veiligheidswet BES wordt nauwelijks ingegaan op de samenwerking met andere landen binnen het Koninkrijk: Curaçao, Aruba en Sint Maarten. In artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk is geregeld dat de vier landen elkaar hulp en bijstand kunnen verlenen, maar daaraan is geen verdere uitwerking gegeven. In de praktijk blijkt dat de natuurlijke samenwerking veel meer tussen de bovenwindse of de benedenwindse eilanden plaatsvindt, in plaats van tussen de BES-eilanden onderling. Soms vindt ook samenwerking tussen alle zes de eilanden plaats, bijvoorbeeld in de Dutch Caribbean Hospital Alliance: een coöperatie tussen ziekenhuisinstellingen. De samenwerking tussen de politiekorpsen wordt in de Rijkswet politie geregeld, maar volgens gesprekspartners staat daarin wel vermeld dat als de brandweer of politie moet assisteren op een ander eiland ze tijdelijk vallen onder dat lokaal gezag, maar niet *wanneer* bijstand verleend moet worden.¹⁶⁵

Voor Sint Eustatius en Saba geldt daarnaast dat behoefte bestaat aan samenwerking met andere eilanden in de buurt. Als er bijvoorbeeld een vulkaanuitbarsting is op Sint Kitts heeft dat gevolgen voor andere eilanden in de buurt. Communicatie onderling hierover vindt wel plaats, maar gesprekspartners ervaren obstakels bij het vastleggen van afspraken. Omdat de minister verantwoordelijk is, kunnen dergelijke afspraken alleen door hem worden gemaakt; de eilanden hebben daardoor het gevoel dat zij niet zelf afspraken kunnen maken, terwijl zij wel al goede contacten in de regio hebben. Tijdens gesprekken op Sint Eustatius en Saba is aan de orde gekomen dat zij de samenwerking in de regio zouden willen vergroten. Een voorbeeld is het regionaal intergouvernementeel agentschap voor rampenbeheersing in de Caribische Gemeenschap Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA), waarbij momenteel twintig staten uit de omgeving zijn aangesloten maar Sint Eustatius en Saba niet.¹⁶⁶ Wel zijn beide eilanden aangesloten bij het Dutch Caribbean Command Center (DCCC). Dat is een initiatief van de zes Caribische eilanden om samen te werken, maar het is tot op heden nog niet in gebruik genomen.

¹⁶⁵ Artikel 20 Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Overigens gaat het in de Rijkswet om de reguliere politietaken en niet om de bijstand bij rampen en crises; daarover gaat de Veiligheidswet BES en daarin is de samenwerking met deze drie eilanden niet geregeld, maar wel in algemene zin het aanvragen van bijstand en bijstand over en weer met de KMar.

¹⁶⁶ Twintig staten participeren in dit netwerk: Anguila, Antigua, Barbuda, de Kaaimaneilanden, de Bahama's, Barbados, Belize, Gemeenbest Dominica, Grenada, Republiek van Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent en de Grenadines, Sint Maarten, Suriname, Republiek van Trinidad en Tobago, de Turks & Caicos Islands en de Amerikaanse Maagdeneilanden.

Ook worden in de praktijk knelpunten ervaren in de samenwerking met de Kustwacht. De samenwerking met de Kustwacht is niet in de Veiligheidswet BES genoemd. Dat zou bijvoorbeeld onduidelijkheden opleveren als het gaat om *search and rescue*, mede doordat het gebied waarbinnen Sint Eustatius en Saba liggen onder verantwoordelijkheid valt van de Franse regionale commandant te Martinique. Andere onduidelijkheden bestaan in relatie tot de KMar die bij grensbewaking op het water verantwoordelijk is, omdat zij alle in het maritieme domein optreden. Momenteel worden dit soort zaken onderling afgestemd, maar gesprekspartners geven aan dat een convenant hier verheldering in zou kunnen brengen. Daarnaast ervaart de Kustwacht momenteel problemen in het uitwisselen van gegevens, vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag daarvoor. In het Justitieel Vierpartijen overleg (JVO)¹⁶⁷ is dit probleem geconstateerd en wordt gewerkt aan oplossingen om dit juridisch goed te kunnen verankeren.

4.4 Samenwerking met ministeries

De drie openbare lichamen hebben bij een ramp of crisis naast de Rijksvertegenwoordiger ook te maken met functionarissen van de ministeries. Volgens de Veiligheidswet BES gaat het ten eerste om een adviserende rol vanuit de departementen. Daarnaast kan op grond van het staatsnoodrecht de minister de Rijksvertegenwoordiger opdragen de gezaghebber aanwijzingen te geven of bevoegdheden van de gezaghebber of Rijksvertegenwoordiger aan zich trekken of een andere autoriteit daarmee belasten. Dit laatste heeft in de praktijk nog niet plaatsgevonden.

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven hebben de openbare lichamen rechtstreeks contact met de departementen, zowel tijdens de ‘koude fase’ als tijdens crises. Ook voor bijstandsverzoeken wordt soms rechtstreeks contact opgenomen met de departementen door de openbare lichamen. Uit de interviews blijkt dat andere verwachtingen over en weer bestaan, onder meer waar het gaat over de inhoud en vorm van de bijstandsverzoeken. Vanuit de departementen is aangegeven dat bijstandsverzoeken (ook als ze via de Rijksvertegenwoordiger binnenkomen) niet specifiek genoeg geformuleerd zijn, waardoor ze niet goed weten welke hulp ze moeten bieden. Er is bijvoorbeeld wel uitgebreid ingegaan op de situatie, de ernst en gevolgen, maar niet welke specifieke middelen nodig zijn. Vanuit gesprekspartners bij het openbaar lichaam is aangegeven dat zij wel om hulp vragen, maar vooral vragen terug krijgen ter specificering die volgens hen niet nodig zijn. Ook is een voorbeeld genoemd waarbij een bijstandsverzoek eerst werd afgewezen, maar een dag later wel bijstand op een andere manier werd gegeven. Dit voorbeeld geeft aan dat vanuit de ministeries wel proactief wordt meegedacht over te leveren bijstand, maar de perceptie bij gesprekspartners bij de openbare lichamen is dat juist te weinig proactief hulp wordt geboden vanuit de departementen; er wordt vanuit de ministeries vooral gevraagd wat Caribisch Nederland nodig heeft. Volgens een gesprekspartner vanuit de landelijke crisisstructuren kan dat tot problemen leiden, omdat er nu vanuit wordt gegaan dat Caribisch Nederland om hulp en bijstand vraagt wanneer dat nodig is, maar het is maar de vraag of zij dit altijd goed kunnen beoordelen. Ondanks deze andere verwachtingen wordt het contact tussen de openbare lichamen en departementen en de wederzijdse relatie door alle gesprekspartners als positief gezien.

¹⁶⁷ Een bestuurlijk overleg tussen de vier landen van het Koninkrijk: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Aanwezig zijn de ministers van de vier landen, de korpschefs en procureurs-generaal.

Een ander knelpunt dat is genoemd in de gesprekken is dat een reactie op verzoeken om advies en bijstand langzamer tot stand komt dan noodzakelijk is, omdat afstemming tussen verschillende ministeries moet plaatsvinden. In gesprekken met de departementen komt aan de orde dat in de Veiligheidswet BES niet wordt ingegaan op deze afstemming, maar dat het in de praktijk wel wordt gedaan om ervoor te zorgen dat de departementen later niet voor verrassingen komen te staan.

Door gesprekspartners op de eilanden is genoemd dat de bereidheid van ministeries om mee te denken met de eilanden persoonsafhankelijk is. Sommige personen bewegen mee met de eilanden, andere personen nemen een meer formeel standpunt in. Wat zowel bij gesprekspartners op de eilanden als bij gesprekspartners van de ministeries is geconstateerd, is dat een coördinerende rol ontbreekt. Ook is het soms niet duidelijk welk ministerie moet betalen voor de bijstand. Verschillende gesprekspartners wijzen naar het ministerie van BZK als coördinator, maar geven aan dat het ministerie deze rol niet op zich neemt. Anderen verwijzen naar het ministerie van JenV, vanwege de stelselverantwoordelijkheid.

Gesprekspartners op de eilanden geven aan een gespecialiseerde expertpartner te missen. Tegelijkertijd constateren gesprekspartners van de ministeries dat vanuit de eilanden direct contact wordt opgenomen met de ministeries en dat geen gebruik wordt gemaakt van de landelijke crisisstructuur, waaronder contact met NCC en LOCC. De Inspectie JenV constateerde in 2021 dat onmiddellijke aandacht dient uit te gaan naar het regelen van de operationele coördinatie bij (boven)eilandelijke rampen. Zij geeft aan dat meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van het LOCC, dat een dergelijke taak uitvoert op verzoek van gemeenten en veiligheidsregio's.¹⁶⁸

4.5 Analyse

In dit hoofdstuk is ingegaan op de samenwerking op het gebied van brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening tussen de openbare lichamen onderling en met publieke crisispartners, met de Rijksvertegenwoordiger, met de CAS-landen, met andere landen in de regio en met ministeries. De opvattingen van vertegenwoordigers van organisaties over deze samenwerking en mogelijke knelpunten die in deze samenwerking ontstaan, stonden in dit hoofdstuk centraal. In deze analyse wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de Veiligheidswet BES zijn doelen op het gebied van samenwerking bereikt, hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende partijen zich tot elkaar verhouden en welke knelpunten er zijn.

4.5.1 Samenwerking met crisispartners

In de Veiligheidswet BES zijn de taken en rollen behorende bij rampenbestrijding en crisisbeheersing belegd bij de eilandsecretaris. In de praktijk blijkt dat het niet realistisch is om deze functie volledig bij de eilandsecretaris neer te leggen, vanwege de omvang van de taken. Daar zijn wel lokaal oplossingen voor gevonden, maar het heeft tijd gekost en er hebben regelmatig wisselingen in functie plaatsgevonden. Daarnaast zijn er lokale verschillen, met name tussen Bonaire en de twee andere eilanden Sint Eustatius en Saba. Op deze twee laatste eilanden lopen operationeel, beleidsmatig en strategisch overleg meer door elkaar dan op Bonaire. Op Bonaire bleek tijdens de Covid-19 pandemie dat de aansluiting van de witte kolom op de andere hulpdiensten nog niet goed is geregeld.

¹⁶⁸ Inspectie JenV 2018, p. 59.

4.5.2 Samenwerking tussen de drie eilanden

In de Veiligheidswet BES staat de samenwerking tussen de drie eilanden centraal, met het oog op borging van veiligheid bij rampen en crises. Dit zou met name moeten plaatsvinden door het KPCN, het BKCN en de gemeenschappelijke meldkamer. Het doel van de samenwerking is dat partijen gezamenlijk voorbereidingen treffen en dat coördinatie bij de aanpak van de ramp of de crisis tot stand komt. Dit blijkt een ambitieus doel van de wetgever te zijn geweest. In de praktijk vinden de voorbereiding en coördinatie van rampen en crises voornamelijk per eiland plaats. Oefeningen ter voorbereiding op een ramp of crisis vinden per eiland plaats en niet gezamenlijk met de drie eilanden. Afspraken over operationele prestaties vinden niet integraal plaats, maar alleen bij de politie en brandweer en dan ook nog alleen op hoofdlijnen.

De Veiligheidswet BES schrijft voor dat een convenant wordt vastgesteld tussen de bestuurscolleges, de korpsbeheerder van de politie en de korpsbeheerder van de brandweer met het oog op de samenwerking bij de handhaving van de openbare orde bij branden, rampen en crises, maar dat convenant is nog niet tot stand gekomen. Uit de interviews blijkt niet dat dit specifiek problemen oplevert voor de samenwerking tussen de bestuurscolleges, politie en brandweer. Wel blijkt dat problemen worden ervaren in de samenwerking met de KMar en met de Kustwacht. Tussen de politie en KMar bestaan vragen over de samenwerking bij politietaken, maritieme grensbewaking en doorlaatposten, hoewel deze vraagpunten in nauwe samenwerking vaak wel worden opgelost. In tegenstelling tot de KMar is de Kustwacht in het geheel niet genoemd in de Veiligheidswet BES. Door de Kustwacht wordt ervaren dat daardoor informatie- en gegevensuitwisseling niet goed tot stand kan komen. De Rijkswet Kustwacht biedt daarvoor op dit moment onvoldoende waarborgen.

De drie eilanden zijn historisch en geografisch onnatuurlijk samengevoegd. Bonaire ligt op ruim twee uur vliegen van Sint Eustatius en Saba, hetgeen opschalen ingewikkeld maakt. Maar ook de samenwerking tussen buureilanden Sint Eustatius en Saba is beperkt – in de koude fase bereiden beide eilanden zich apart van elkaar voor op rampen en crises – terwijl zij bijvoorbeeld een vergelijkbaar risicoprofiel hebben. De Veiligheidswet BES gaat uit van meer samenhang tussen de eilanden dan er in werkelijkheid bestaat. Dat er verschillen zijn in de uitvoering op de drie eilanden is op zichzelf geen knelpunt. Binnen de wet is voldoende ruimte gegeven om eigen kleur te geven aan de taken en verantwoordelijkheden, maar de geringe samenwerking heeft wel zijn weerslag op het laten slagen van bijvoorbeeld een gemeenschappelijke meldkamer en de samenwerking tussen de politie en brandweer.

4.5.3 Boveneilandelijke samenwerking

Bij bovineilandelijke samenwerking benoemt de Veiligheidswet BES een belangrijke rol voor de Rijksvertegenwoordiger. Hij stelt onder andere een coördinatieplan op, kan aanwijzingen geven over het te voeren beleid en beslist over het aanvragen van hulp en bijstand. De Inspectie JenV constateerde dat de Rijksvertegenwoordiger tijdens de orkanen in 2017 maar beperkt in positie is geweest. Gesprekspartners van de openbare lichamen hebben vragen over de rol, capaciteit, kennis en expertise van de Rijksvertegenwoordiger als het gaat om rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze gesprekspartners zien weinig toegevoegde waarde in de rol van de Rijksvertegenwoordiger en ervaren het vooral als vertragend tussenstation in het contact met de ministeries en landen in de omgeving. Er is onder meer onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling tussen de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebbers. Onder gesprekspartners van de ministeries wordt de meerwaarde van de Rijksvertegenwoordiger wel gezien. Hij handelt het papierwerk rond de bijstandsaanvragen af, coördineert de aanvragen en brengt daarin een eerste schifting aan en heeft overzicht over de visie van de verschillende betrokken minis-

teries. Tijdens de Covid-19 pandemie is een overleg geïntroduceerd waar naast de gezaghebbers, de regeringscommissaris en vertegenwoordiging van het ministerie van VWS ook de Rijksvertegenwoordiger aanschuift.

De samenwerking met Curaçao, Aruba en Sint Maarten komt in de wet nagenoeg niet aan de orde vanwege de staatkundig verschillende positionering in het Koninkrijk, terwijl dit praktisch wel natuurlijke samenwerkingspartners zijn voor de BES-eilanden; meer dan de samenwerking onderling. In artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk is geregeld dat de vier landen elkaar hulp en bijstand kunnen verlenen. Vertegenwoordigers van het openbaar lichaam geven aan wel informeel contact te hebben met vergelijkbare functies bij de CAS-landen, maar bij formele verzoeken behoort het via de Rijksvertegenwoordiger te gaan. Ook samenwerking in de regio, bijvoorbeeld met buureilanden op de bovenwinden, wordt in de wet niet genoemd vanwege de staatkundig verschillende positionering in het Koninkrijk. Daaraan bestaat wel behoefte; met name op Sint Eustatius en Saba.

4.5.4 Samenwerking met ministeries

Ten slotte hebben de eilanden bij een ramp of crisis ook te maken met contacten bij de ministeries. Vanuit de openbare lichamen wordt ook rechtstreeks contact opgenomen met de departementen als het gaat om bijstandsverzoeken. De afgesproken route via de Rijksvertegenwoordiger wordt geregeld niet bewandeld. Ook de landelijke crisisstructuren worden niet gebruikt. Knelpunten die zijn genoemd, zijn onder meer de andere verwachtingen over het indienen van verzoeken voor hulp en bijstand en de lange duur voordat een bijstandsverzoek wordt gehonoreerd. Volgens gesprekspartners is daarbij ook de afstemming tussen de ministeries een aandachtspunt. Zoals ook in paragraaf 3.5 werd genoemd, is het ministerie van JenV op grond van de Veiligheidswet BES stelselverantwoordelijk en heeft het ministerie van BZK een coördinerende rol. Dit leidt soms tot onduidelijkheden als het gaat om bijstandsverzoeken, hetgeen vertragend kan werken.

5 Toekomstbestendigheid en verhouding tot de Wet veiligheidsregio's

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de toekomstbestendigheid van de Veiligheidswet BES. De toekomstbestendigheid van deze wet is mede afhankelijk van de doorontwikkeling van de Wet veiligheidsregio's, vanwege het uitgangspunt dat crisisbeheersing en brandweertzorg binnen Nederland zoveel mogelijk aan dezelfde standaarden moeten voldoen (gelijkheidsbeginsel). In paragraaf 5.2 gaan we daarom in op de relatie tussen de Veiligheidswet BES en de Wet veiligheidsregio's. In 2019/2020 heeft de tweede evaluatie van de Wet veiligheidsregio's plaatsgevonden. Mogelijk zijn conclusies en aanbevelingen uit die evaluatie ook van toepassing op de Veiligheidswet BES. In paragraaf 5.3 gaan we in op de betekenis van de bevindingen van de evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's voor de Veiligheidswet BES.

Voor de toekomstbestendigheid van de Veiligheidswet BES is daarnaast van belang om te kijken naar de huidige en toekomstige ontwikkelingen in het veiligheidsdomein. Gedacht kan worden aan de meer preventieve rol die brandweerkorpsen zullen moeten gaan vervullen vanwege klimaatverandering en grenzeloze crises zoals Covid-19. Daarop gaan we in paragraaf 5.4 verder in.

5.2 Relatie Veiligheidswet BES en Wet veiligheidsregio's

5.2.1 Vergelijking Veiligheidswet BES en Wet veiligheidsregio's

In paragraaf 2.3 is beschreven dat de structuur van de Wvr als uitgangspunt voor de Veiligheidswet BES is genomen. De Wvr regelt voor Europees Nederland de organisatie van de brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionaal bestuur. In deze paragraaf worden beknopt enkele overeenkomsten en verschillen tussen de Veiligheidswet BES en de Wvr besproken.

Het belangrijkste verschil tussen beide wetten is dat – anders dan in Europees Nederland – Bonaire, Sint Eustatius en Saba op grond van de Veiligheidswet BES niet een veiligheidsregio hoeven in te stellen bij gemeenschappelijke regeling. De wetgever gaf destijds, in antwoord op Kamervragen, aan dat in de Veiligheidswet BES bewust niet is aangesloten op de organisatie en de inrichting van de veiligheidsregio's vanwege de onderlinge afstand tussen de openbare lichamen.¹⁶⁹ Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn omgeven door water en zijn daardoor

¹⁶⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 7, p. 5.*

niet aanpalend. De meeste veiligheidsregio's in Europees Nederland bestaan daarentegen uit direct aan elkaar grenzende en daarmee aanpalende gemeenten.¹⁷⁰

Veiligheidsregio

Europees Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's. De veiligheidsregio is een vorm van verlengd lokaal bestuur, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Elke veiligheidsregio vormt een openbaar lichaam, ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling van een aantal aangesloten gemeenten.

Het bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten binnen de veiligheidsregio. Eén van deze burgemeesters wordt benoemd tot voorzitter van de Veiligheidsregio. Het bestuur van de veiligheidsregio heeft verschillende taken, waaronder:¹⁷¹

- het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- het adviseren van het bevoegd gezag over dergelijke risico's;
- het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing;
- het instellen en in stand houden van de regionale brandweer;
- het voorzien in een gemeenschappelijke meldkamerfunctie.

Bij rampen en/of crises van 'meer dan plaatselijke betekenis', kan worden opgeschaald tot regionaal niveau. In dat geval roept de voorzitter van de veiligheidsregio een regionaal beleidsteam bijeen, dat bestaat uit de burgemeesters van de betrokken gemeenten, de hoofdofficier van justitie en de voorzitter(s) van de betrokken waterschappen. De voorzitter van de veiligheidsregio kan dan een aantal bevoegdheden overnemen van één of meerdere burgemeesters die bij een lokale crisis de burgemeester toekomen.¹⁷²

Verder heeft de Rijksvertegenwoordiger uitsluitend in Caribisch Nederland verschillende bevoegdheden als het gaat om de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De rol van de Rijksvertegenwoordiger is op bepaalde punten vergelijkbaar met de rol van de commissaris van de Koning, die op grond van de Wvr bepaalde taken heeft.¹⁷³ Zowel de Rijksvertegenwoordiger als de commissaris van de Koning kunnen een aanwijzing geven over het te voeren beleid bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing en wanneer de taakuitvoering tekortschiet. De Rijksvertegenwoordiger kan deze aanwijzingen als Rijksorgaan richten aan (onder meer) bestuursorganen van het openbaar lichaam; de commissaris van de Koning kan als provinciaal orgaan aanwijzingen geven aan (de voorzitter, het bestuur of het regionaal beleidsteam van) een veiligheidsregio. Een verschil is dat de Rijksvertegenwoordiger toezicht houdt op de planverplichtingen, terwijl in de Wvr het formele toezicht op de planvorming is vervallen om onnodige bestuurlijke drukte te voorkomen. Daarnaast heeft de Rijksvertegenwoordiger een coördinerende rol bij de behandeling van bijstandsverzoeken aan een ander openbaar lichaam, een departement of een ander land. In Europees Nederland richt de voorzitter van een veiligheidsregio, bij behoefte aan bijstand, een verzoek daartoe aan de minister van Justitie en Veiligheid (en in bepaalde gevallen rechtstreeks aan een andere veiligheidsregio). Verder kan de minister van JenV bij behoefte aan militaire bijstand een verzoek daartoe richten aan de minister van Defensie.¹⁷⁴ De commissaris van de Koning wordt alleen geïnformeerd over bijstandsverzoeken.

¹⁷⁰ Zie bijlage bij artikel 8 Wvr.

¹⁷¹ Artikel 10 Wvr.

¹⁷² Artikel 39 Wvr.

¹⁷³ Zie onder meer artikelen 13, 41, 42 en 59 van de Wvr.

¹⁷⁴ Artikel 51 Wvr.

Op grond van de Veiligheidswet BES is de functie van rampencoördinator neergelegd bij de eilandsecretaris, die belast is met de operationele coördinatie van te treffen maatregelen en voorzieningen met het oog op rampen of crises en de advisering van het bevoegd gezag over risico's van rampen en crises. In de Wvr is de rol van veiligheidsadviseur echter toebedeeld aan het bestuur van de veiligheidsregio (met daarbij behorende ondersteunende capaciteit).¹⁷⁵ Daarnaast is een coördinerend functionaris (aangewezen door het bestuur van de veiligheidsregio) belast met de coördinatie van maatregelen en voorzieningen die gemeenten treffen met het oog op rampen en crises.¹⁷⁶

De Veiligheidswet BES toont op verschillende onderdelen overeenkomsten met de Wvr en kent veel vergelijkbare wettelijke bepalingen. Dit geldt onder meer voor de planverplichtingen, het instellen van een gemeenschappelijke meldkamer en de bepalingen omtrent toezicht. In de onderstaande tabel is een (niet uitputtend) overzicht opgenomen met een vergelijking van een aantal elementen van de (organisatie van) de rampenbestrijding, crisisbeheersing en brandweezorg tussen Caribisch en Europees Nederland.

Europees Nederland	Caribisch Nederland
Burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.	Gezaghebber heeft het opperbevel in geval van een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.
Voorzitter van de veiligheidsregio roept bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis een regionaal beleidsteam bijeen.	Gezaghebber roept bij een ramp of crisis een eilandelijk beleidsteam bijeen.
Het college van B&W is belast met de organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.	Het bestuurscollege is belast met de organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.
Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het instellen en instandhouden van de regionale brandweer. Daarnaast kan het bestuur een inrichting aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig.	Het bestuurscollege is belast met de brandweezorg en kan een inrichting aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig.
De regionale brandweer heeft tot taak: <ul style="list-style-type: none"> a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand; b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand; c. het waarschuwen van de bevolking; d. het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting; e. het adviseren van andere overheden op het gebied van brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen 	Het brandweerkorps heeft in elk van de openbare lichamen tot taak: <ul style="list-style-type: none"> a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt; b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand; c. het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting; d. het adviseren van het bevoegd gezag op het gebied van brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en

¹⁷⁵ Artikel 10 Wvr.

¹⁷⁶ Artikel 36 Wvr.

f. taken uit te voeren bij rampen en crises in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.	bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen e. taken uit te voeren bij rampen en crises in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.
Het bestuur van de veiligheidsregio stelt een beleidsplan, crisisplan en rampbestrijdingsplan (voor bepaalde categorieën inrichtingen) vast.	Het bestuurscollege stelt een beleidsplan en rampen- en crisisplan vast. De gezaghebber stelt een rampenbestrijdingsplan (voor bepaalde categorieën inrichtingen) vast.
Een veiligheidsregio beschikt over een gemeenschappelijke meldkamer. ¹⁷⁷	De drie openbare lichamen beschikken over een gemeenschappelijke meldkamer.
De commissaris van de Koning ziet toe op de samenwerking in het regionaal beleidsteam en kan daartoe aanwijzingen geven. Daarnaast kan hij aanwijzingen geven over het te voeren beleid bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing en wanneer de taakuitvoering tekortschiet.	De Rijksvertegenwoordiger heeft een coördinerende rol bij bijstandsverzoeken en houdt toezicht op de planverplichtingen. Daarnaast kan hij aanwijzingen geven over het te voeren beleid bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing, bij ordeverstoringen van boveneilandelijke betekenis en wanneer de taakuitvoering tekortschiet.
De minister van JenV is verantwoordelijk voor het toezicht op de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Inspectie JenV voert het toezicht uit.	De minister van JenV is verantwoordelijk voor het toezicht op de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Inspectie JenV voert het toezicht uit.

5.2.2 Evaluatie Wet veiligheidsregio's

In 2019/2020 heeft de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's in opdracht van de minister van JenV de Wvr geëvalueerd.¹⁷⁸ Uit de evaluatie volgt dat de Wvr heeft gezorgd voor het professionaliseren van de crisisbeheersing en brandweezorg en deze onder één regionale bestuurlijke regie heeft gebracht. Tegelijkertijd is de commissie kritisch over de wet.

De commissie concludeert dat de Wvr een complexe en onevenwichtige wet is, omdat de wet zowel de inhoudelijke aspecten van crisisbeheersing en rampenbestrijding regelt als de organisatiestructuur ervan. Doordat in één wet verschillende uitvoerende en coördinerende overheidstaken zijn geregeld, ontstaat in de praktijk onduidelijkheid over de crisisbeheerstaak van de veiligheidsregio en dat leidt tot een onheldere positie van de brandweer. De Wvr benoemt niet eenduidig en consequent welke taken en organisaties een rol spelen in crisisbeheersing. De commissie wijst er bijvoorbeeld op dat de wet niet duidelijk is over de taken die nodig zijn voor de geneeskundige hulpverlening bij crisisbeheersing, dat de relatie tussen gemeentelijke crisisbeheersing en bevolkingszorg onduidelijk is en dat de Wvr geen taken voor de politie beschrijft terwijl de politie wel een vaste crisispartner is. De commissie constateert verder dat de Wvr zich nu vooral richt op preparatie en respons en niet op de integrale cyclus van crisis-

¹⁷⁷ Per 1 juli 2020 is het beheer van de meldkamers formeel ondergebracht bij de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS) van de Nationale politie. Daarmee zijn de meldkamers niet meer gekoppeld aan de veiligheidsregio's. Er wordt toegewerkt naar een virtueel genetwerkte organisatie van alle meldkamers met maximaal tien meldkamerlocaties die werken volgens een gestandaardiseerde werkwijze. Daarin werken de politie, brandweer, ambulancezorg en KMar samen. De Wvr moet op dit punt nog worden aangepast.

¹⁷⁸ Muller e.a. 2020.

beheersing, waar ook risicoanalyse en herstel deel van uit (zouden) moeten maken. Ook zouden kwaliteitseisen in wisselende mate zijn uitgewerkt en zijn deze op onderdelen te gedetailleerd.¹⁷⁹

Een andere belangrijke bevinding van de commissie is dat de wet vooral gericht is op individuele veiligheidsregio's en regionale grenzen en dat de wet geen prikkels of dwingende bepalingen biedt voor interregionale, nationale en internationale samenwerking ten aanzien van crisisbeheersing. Dit zou zorgen voor vrijblijvendheid en diversiteit in samenwerking, waardoor de algemeen besturen van de veiligheidsregio's minder goed tot gemeenschappelijke kaders komen. Er zou nog te vaak sprake zijn van een bundeling van afzonderlijke regionale verbanden in plaats van gezamenlijke crisisbeheersing. Naar het oordeel van de commissie functioneren de veiligheidsregio's individueel goed, maar schiet het functioneren tekort bij (regio)grensoverschrijdende incidenten. De commissie signaleert dat risico's en crises onvoorspelbaarder worden en zich niet houden aan regio- of landsgrenzen. Het wordt moeilijker om crises bijvoorbeeld geografisch, beleidsmatig of qua tijdsduur af te bakenen. Daarom is volgens de commissie voor de aanpak van crises een flexibele crisisorganisatie nodig, die wordt vormgegeven op basis van netwerken van crisispartners.¹⁸⁰

De commissie komt in het evaluatierapport tot verschillende aanbevelingen en adviseert onder meer om:¹⁸¹

- De WvR te wijzigen in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg en de brandweezorg en crisisbeheersing in de wet en de praktijk duidelijk te onderscheiden. De nieuwe wetgeving moet minder gedetailleerd zijn dan de huidige WvR en de onderliggende besluiten. Verder dient de nieuwe wetgeving de organisatie- en inrichtingsbepalingen tot een minimum te beperken en dient die wetgeving zich zoveel mogelijk te richten op de functies van crisisbeheersing en brandweezorg. De evaluatiecommissie adviseert daarbij om de crisisbeheersing en brandweezorg in één nieuwe wet te regelen. Dit met het oog op een eenduidig begrippenkader en de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van de wet. Tegelijkertijd benoemt de commissie ook voordelen voor de optie om twee afzonderlijke wetten vast te stellen. De functies, taken en bevoegdheden die samenhangen met crisisbeheersing en met brandweezorg zijn daardoor onderscheiden en daarnaast krijgt de brandweer een meer heldere, zichtbare positie.¹⁸²
- In de nieuwe Wet crisisbeheersing en brandweezorg:
 - crisisbeheersing flexibel in te richten en vorm te geven via netwerksamenwerking;
 - crisisbeheersing in te richten als een cyclisch proces dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat;
 - vast te leggen dat het stelsel van crisisbeheersing voorziet in kennisontwikkeling en het gezamenlijk opstellen van kwaliteitsnormen;
 - de gezamenlijke algemeen besturen van de veiligheidsregio's verantwoordelijk te maken voor het vaststellen en handhaven van de normen en standaarden voor de brandweezorg;
 - vast te leggen dat algemeen besturen van veiligheidsregio's, zowel individueel als gezamenlijk, investeren in het lerend vermogen van de brandweer.
- De regie over crisisbeheersing decentraal te beleggen bij de burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio en centraal bij de minister van JenV. Ook wordt geadviseerd

¹⁷⁹ Muller e.a. 2020, p. 8-12.

¹⁸⁰ Muller e.a. 2020, p. 8-9 en 12-13.

¹⁸¹ Muller e.a. 2020, p. 14-15.

¹⁸² Muller e.a. 2020, p. 82.

de burgemeester, de voorzitter van de veiligheidsregio en de minister van JenV wettelijke bevoegdheden te geven om te interveniëren wanneer samenwerking ontbreekt of niet het gewenste resultaat geeft.

Het kabinet Rutte-III heeft in zijn beleidsreactie aangegeven de hoofdlijn van het evaluatierapport te onderschrijven. Het kabinet zegt de evaluatie te willen gebruiken voor de totstandkoming van een integraal wettelijk kader dat betrekking heeft op de crisisbeheersing en brandweezorg. In de beleidsreactie wordt aangegeven dat het wettelijk kader vermoedelijk zal bestaan uit een samenstel van wetgeving in formele zin en lagere regelgeving, aangevuld met ‘heldere duidingen en afspraken’. Daarbij moet de crisisbeheersing en brandweezorg worden ingericht als een cyclisch proces dat risico-inventarisatie en -analyse, preparatie, respons en herstel omvat. Verder ziet het kabinet netwerksamenwerking met alle crisispartners en flexibiliteit op basis van impact, aard en omvang van incident of de crisis als leidende principes bij de inrichting en werkwijze van de risico- en crisisaanpak. In de beleidsreactie wordt daarnaast vermeld dat het kabinet conform het advies van de evaluatiecommissie, in het wettelijk kader bepalingen zal opnemen over kennisontwikkeling, het gezamenlijk opstellen van kwaliteitsnormen en het lerend vermogen.¹⁸³

De precieze vormgeving van het wettelijk kader moet volgens het kabinet Rutte-III nog nader worden bepaald. Zo wil het kabinet bij de vormgeving van het stelsel ook de bevindingen betrekken uit onder meer de evaluatie van de crisisaanpak Covid-19 door de Onderzoeksraad voor Veiligheid.¹⁸⁴ Het eerste deelrapport over de eerste periode van de coronacrisis (tot september 2020) is in februari 2022 verschenen.¹⁸⁵

5.3 Betekenis evaluatie Wvr voor de Veiligheidswet BES

Aangezien de Veiligheidswet BES ten dele is gebaseerd op de Wvr kunnen de bevindingen uit de evaluatie ook van betekenis zijn voor de toekomstbestendigheid van de Veiligheidswet BES. Het beginsel van geleidelijke uniformering brengt met zich mee dat het onwenselijk is om binnen Nederland al te grote juridische verschillen te laten voortbestaan zonder dat dit gerechtvaardigd wordt door de bijzondere omstandigheden van Caribisch Nederland. Dit beginsel heeft bijgedragen aan het vaststellen van een wet waarin de structuur van de Politiewet en de Wvr als uitgangspunt werd genomen. Dat betekent dat bij wijzigingen van de Wvr ook moet worden overwogen of de Veiligheidswet BES aanpassing behoeft.

Verschillende bevindingen van de evaluatiecommissie zijn relevant voor (de toekomstbestendigheid van) de Veiligheidswet BES. Ten eerste is de bevinding van de evaluatiecommissie van belang dat de Wvr een onevenwichtige en complexe wet is en ten tweede de aanbeveling om duidelijker onderscheid te maken tussen de crisisbeheersing en brandweezorg. De Veiligheidswet BES is – evenals de Wvr – zowel een organieke als een inhoudelijke wet. De Veiligheidswet BES regelt enerzijds de taak en samenstelling van de politie en de inrichting van de brandweezorg en anderzijds de inhoudelijke aspecten van crisisbeheersing en rampenbestrijding.

Ten tweede is de constatering van de evaluatiecommissie dat de Wvr te weinig houvast biedt voor interregionale en grensoverschrijdende samenwerking in het kader van crisisbeheersing

¹⁸³ *Kamerstukken II 2020/21*, 29517, nr. 198, p. 3-5.

¹⁸⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 29517, nr. 198, p. 3.

¹⁸⁵ Onderzoeksraad voor Veiligheid 2022.

relevant. Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, is het doel van de Veiligheidswet BES om de samenwerking tussen de hulpdiensten op de eilanden te optimaliseren en – voor zover nodig – de samenwerking tussen de eilanden onderling (oftewel bovenregionale samenwerking) ten behoeve van het borgen van veiligheid bij rampen en crises. De Veiligheidswet BES verschilt op dit punt van de Wvr; de Veiligheidswet BES heeft geen veiligheidsregio's, maar interregionale samenwerking tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is wel één van de belangrijkste doelen. Daar staat tegenover dat de samenwerking buiten de BES-eilanden niet wordt gestimuleerd door de Veiligheidswet BES. Gesprekspartners voor vrijwel alle onderdelen van deze wet (openbare lichamen, brandweer, politie, ziekenhuizen) geven allen aan dat de regionale samenwerking zeer sterk is in het gebied en dat men elkaar weet te vinden. Vanuit gesprekspartners van de openbare lichamen en vanuit de ziekenhuizen wordt benoemd dat zij regelmatig overleg hebben met vergelijkbare functies op andere eilanden, met name de CAS-landen, en dat zij een beroep op elkaar kunnen doen wanneer sprake is van een crisis. Gesprekspartners van de politie en de brandweer geven aan dat ook gezamenlijk wordt geoefend. Door gesprekspartners wordt echter aangegeven dat het niet zozeer de Veiligheidswet BES is die deze samenwerking mogelijk maakt, maar de lange historie die de eilanden met elkaar hebben. De Veiligheidswet BES wordt soms zelfs als beperkend gezien door gesprekspartners, bijvoorbeeld als het gaat om gegevensuitwisseling met rijksdiensten (zoals de Kustwacht) of samenwerking met eilanden buiten het Koninkrijk in de regio. Bij dit laatste is als knelpunt aangegeven dat deze samenwerking via het Rijk moet worden geformaliseerd.

Ten derde maakt volgens de evaluatiecommissie de Wvr niet duidelijk wat bevolkingszorg is, wat de relatie is tussen gemeentelijke crisisbeheersing en bevolkingszorg. Ook constateert de evaluatiecommissie dat de wet geen doelen en prestatie-eisen beschrijft voor de bevolkingszorg, terwijl het kwaliteitsniveau van de bevolkingszorg in de praktijk verschilt per veiligheidsregio. Deze bevinding is eveneens relevant, omdat in de Veiligheidswet BES en het Besluit informatieverschaffing rampenbestrijding en crisisbeheersing niet is uitgewerkt wat onder bevolkingszorg moet worden verstaan. Er wordt alleen summier aandacht besteed aan enkele aspecten van de bevolkingszorg, zoals risico- en crisiscommunicatie en de verplichting om in het rampen- en crisisplan en het rampenbestrijdingsplan aandacht te besteden aan opvang en verzorging van slachtoffers.

Ten vierde is de evaluatiecommissie van mening dat de Wvr niet duidelijk is over de taken die nodig zijn voor de geneeskundige hulpverlening bij de crisisbeheersing. Daarbij wordt geconstateerd dat door overlap van taken tussen de veiligheidsregio, GGD, Regionaal Overleg Acute Zorgketen (ROAZ) en het overleg niet-acute zorg de meerwaarde van de GHOR-taken en -organisatie ter discussie staat. Ook voor de Veiligheidswet BES geldt dat in deze wet (te) beperkt wordt ingegaan op de (organisatie) van de geneeskundige hulpverlening. Tegelijkertijd is een belangrijk verschil dat de geneeskundige hulpverlening op basis van de Wvr in Europees Nederland anders is georganiseerd. In Europees Nederland is bij rampen en crises de geneeskundige hulpverleningsketen (Regionale Ambulance Voorziening, ziekenhuizen, huisartsen, GGD, ggz) georganiseerd in de GHOR; in Caribisch Nederland is de geneeskundige hulpverlening niet in GHOR-verband georganiseerd.

5.4 Huidige en toekomstige ontwikkelingen in het veiligheidsdomein

In de vorige paragraaf is beschreven dat de evaluatie van de Wvr van betekenis is voor de Veiligheidswet BES en daarmee een belangrijke ontwikkeling is voor het veiligheidsdomein in Caribisch Nederland. In de beleidsreactie op de evaluatie van de Wvr is door het kabinet Rutte-

III aangegeven dat de bevindingen uit de evaluatie zullen worden gebruikt voor de totstandkoming van een integraal wettelijk kader dat betrekking heeft op de crisisbeheersing en brandweezorg. In dat kader zijn ook de deelonderzoeken over de aanpak van de Covid-19 crisis van de Onderzoeksraad voor Veiligheid van belang, omdat de bevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid ook zullen worden betrokken bij de totstandkoming van het nieuwe wettelijk kader en daarmee (mogelijk) invloed hebben op het wettelijk stelsel omtrent de crisisbeheersing en brandweezorg. Het eerste deelonderzoek is in februari 2022 verschenen; het tweede deelonderzoek (over de periode van september 2020 tot juli 2021) en het derde deelonderzoek (de periode na juli 2021) moeten nog verschijnen.

In 2019 is de Nationale Veiligheid Strategie (NVS), onder coördinatie van de NCTV, vastgesteld. De NVS vormt een geïntegreerde veiligheidsstrategie waarin staat wat de belangen zijn die beschermd moeten worden, hoe die belangen worden bedreigd en op welke wijze deze dreigingen en risico's het hoofd moeten worden geboden. Daarnaast bestaat de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022 (GBVS), waarin de internationale aanpak op het gebied van veiligheid staat beschreven. De bedoeling is om de NVS en GBVS om te zetten in een Rijksbrede veiligheidsstrategie voor het hele Koninkrijk.¹⁸⁶ Daarmee lijkt 'Rijksbrede veiligheid' een belangrijk paradigma te worden.

In het evaluatierapport van de WvR wordt ingegaan op enkele huidige en toekomstige ontwikkelingen binnen het veiligheidsdomein. Er wordt daarbij met name gesignaleerd dat risico's en crises in toenemende mate onvoorspelbaarder worden. Dit komt omdat rampen en crises steeds complexer worden, minder goed zijn af te bakenen (geografisch, beleidsmatig of qua tijdsduur) en ook een veelzijdiger karakter krijgen. Vanwege deze dynamiek wordt het belang groter van een flexibeler crisisorganisatie die is gebaseerd op netwerksamenwerking. Volgens de evaluatiecommissie moet crisisbeheersing meer worden benaderd vanuit het idee van netwerksamenwerking, waarbij de betrokken organisaties vooral vanuit de eigen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en expertise een rol spelen. De aard en de schaal van de betreffende crisis (in alle fases) moet bepalend zijn voor de vraag welke rol de crisispartners in de concrete situaties vervullen, en niet de formele grenzen van regio's en de formele bevoegdheidsverdeling tussen organisaties.¹⁸⁷ Voor een flexibele en effectieve samenwerking tussen crisisorganisaties moeten volgens de evaluatiecommissie de volgende processen voldoende zijn geborgd: een goede informatievoorziening, het ontwikkelen en delen van kennis, het vaststellen van normen, het bewaken van de kwaliteit en de financiering.¹⁸⁸

Het belang van een flexibele(re) crisisorganisatie geldt eveneens voor Caribisch Nederland. De drie eilanden hebben ook te maken met veelzijdigere crises; de huidige Covid-19 pandemie is daarvan een illustratie. Ook hebben de eilanden te maken met klimaatverandering. Daarnaast is Caribisch Nederland in het kader van crisisbeheersing en rampenbestrijding niet alleen aangewezen op onderlinge samenwerking tussen de eilanden, maar ook (in wisselende mate) op grensoverschrijdende samenwerking met de CAS-landen en (ei)landen in de regio.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 30821, nr. 127.

¹⁸⁷ Muller e.a. 2020, p. 8-9.

¹⁸⁸ Muller e.a. 2020, p. 10.

6 Conclusie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies geformuleerd over het functioneren van de Veiligheidswet BES. We staan stil bij de knelpunten die in de praktijk worden ondervonden en bespreken de oplossingsrichtingen die daarvoor in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. In de voorgaande hoofdstukken zijn we ingegaan op de doelen en uitgangspunten van de wet (hoofdstuk 2) en op het beleid, de uitvoering, de financiering en het toezicht op de uitvoering van de wet (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 bespraken we de samenwerking tussen de openbare lichamen onderling en met crisispartners, met de Rijksvertegenwoordiger, met de CAS-landen, met ministeries en met andere landen in de regio. In hoofdstuk 5 keken we naar de toekomstbestendigheid van de Veiligheidswet BES door onder andere een vergelijking met de Wet veiligheidsregio's (Wvvr), de evaluatie van die wet en de beleidsreactie daarop.

In paragraaf 6.2 geven we per onderzoeksthema antwoord op de onderzoeksvragen. In paragraaf 6.3 volgt een slotbeschouwing en geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

6.2 Conclusies per onderzoeksthema

6.2.1 Inleiding

De conclusies van het onderzoek ordenen we aan de hand van de onderzoeksvragen die leidend waren in het onderzoek. Achtereenvolgens betreffen de onderzoeksvragen vier thema's:

- doelen en uitgangspunten van de wet;
- beleid, uitvoering, financiering en toezicht;
- samenwerking;
- toekomstbestendigheid.

6.2.2 Doelen en uitgangspunten

1. Wat waren de uitgangspunten en doelstellingen van de Veiligheidswet BES en onderliggende regelgeving?
2. In hoeverre hebben de uitgangspunten en doelstellingen van de Veiligheidswet BES in de praktijk gestalte gekregen?

Het veiligheidsbeleid was voorafgaand aan 10-10-'10 een eigen aangelegenheid van de eilanden. Door de staatkundige hervorming zijn de openbare lichamen opgenomen in het Nederlandse staatsbestel, waardoor Nederland de stelselverantwoordelijkheid is gaan dragen voor de effectiviteit en doelmatigheid van de politie, de brandweer en de rampenbestrijding op de

drie eilanden. De wetgever heeft er met een beroep op de differentiatiegronden voor gekozen met de Veiligheidswet BES een aparte wet in te voeren voor de drie eilanden. Deze wet is ten dele gebaseerd op de structuur van de WvR, met het belangrijkste verschil dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen veiligheidsregio vormen die is ingesteld bij gemeenschappelijke regeling.

De memorie van toelichting noemt als belangrijkste doelstelling van de Veiligheidswet BES het stimuleren van een optimale samenwerking tussen de hulpdiensten op de afzonderlijke eilanden en tussen de eilanden onderling op het gebied van veiligheid en incidentenbestrijding. De impliciete onderliggende doelstelling vormt daarbij het zoveel mogelijk voorkomen van rampen en crises dan wel het beperken van de gevolgen hiervan. Daarnaast wordt met de wet een doelmatig en efficiënt beheer van de organisatie van de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing beoogd.

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

Wat betreft politie en brandweezorg heeft de wet met name bijgedragen aan het tot stand komen van een voor de drie eilanden gezamenlijk politiekorps (KPCN) en brandweerkorps (BKCEN).

6.2.3 **Beleid, uitvoering, financiering en toezicht**

3. Hoe wordt aan de verschillende onderdelen van de wet (politie, brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening) uitvoering gegeven, zowel als het gaat om beleid, uitvoering als toezicht? Levert dit knelpunten op en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?
4. Is het systeem van de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening ingericht zoals beoogd in de wet en onderliggende regelgeving? Levert dit knelpunten op en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?

Sinds de inwerkingtreding van de Veiligheidswet BES hebben ontwikkelingen plaatsgevonden op alle onderwerpen die de Veiligheidswet BES noemt. De brandweer- en politiekorpsen hebben de interne capaciteit en kwaliteit verder uitgebouwd en de openbare lichamen hebben taken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing op zich genomen. De planvorming is tot stand gekomen, met uitzondering van het beheersplan van de politie. Gesprekspartners geven aan dat de planverplichtingen toegevoegde waarde hebben voor de praktijk, met name omdat het opstellen van plannen leidt tot kwaliteitsverbetering en professionalisering. Het KPCN en het BKCEN werken ieder als één korps voor de drie eilanden, met name als het gaat om het uitwisselen van capaciteit en expertise, gezamenlijk trainen en opleiden.

Voor de brandweer was de stap naar één korps voor de eilanden een grotere stap dan voor de politie, omdat voorafgaand aan 10-10-'10 bij de politie al sprake was van samenwerking

tussen de eilanden, terwijl de brandweezorg per eiland was georganiseerd. Wat betreft de taken en samenstelling worden voor de politie enkele aandachtspunten genoemd ten aanzien van de samenwerking met de KMar, met name waar het gaat om het afstemmen van de werkzaamheden op elkaar vanwege een andere cultuur en werkwijze. Dat levert overigens geen knelpunten op die gerelateerd zijn aan de wetgeving en deze aandachtspunten worden door gesprekspartners bovendien niet als onoplosbaar gezien. Voor de brandweer zijn de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer in de Veiligheidswet BES geregeld. Gesprekspartners stellen dat de basis van de brandweezorg goed is, maar dat de ontwikkeling richting preventieve brandweezorg trager verloopt dan verwacht. Dat komt onder andere doordat de bestuurscolleges de brandweer onvoldoende aansturen en doordat de eilandsraad nog geen brandbeveiligingsverordening heeft opgesteld. In de gesprekken die in het kader van deze evaluatie zijn gevoerd, worden voor het ontbreken van sturing door het openbaar lichaam de volgende drie oorzaken genoemd: 1) de relatief nieuwe bevoegdheid van het openbaar lichaam om een visie op brandweezorg te moeten formuleren, 2) het feit dat het Rijk de uitvoering van de prioriteiten bekostigt en niet het openbaar lichaam, waardoor het openbaar lichaam minder geneigd is prioriteiten te stellen en dat aan de korpsbeheerder laat, en 3) de geringe capaciteit en het gebrek aan expertise over preventieve brandweezorg bij het openbaar lichaam. Ook de Inspectie JenV heeft in 2018 geconstateerd dat de bestuurscolleges weinig actief zijn richting de brandweer en de korpsbeheerder en dat dit onder andere komt doordat het gevoel bestaat dat de korpsbeheerder erover gaat.

Het systeem van rampenbestrijding en crisisbeheersing is overeenkomstig de Veiligheidswet BES ingericht; er is een eilandelijk beleidsteam ingesteld, de functie van eilandelijk rampencoördinator is belegd, een structuur voor de organisatie van bevolkingszorg is opgezet en de geneeskundige hulpverlening is aangesloten op de crisisstructuur. De taak van de eilandsecretaris als rampencoördinator is in de praktijk omvangrijker dan oorspronkelijk door de wetgever lijkt ingeschat, maar alle eilanden hebben daarvoor een modus gevonden waarin dit wordt opgelost, bijvoorbeeld door de taken te delegeren naar een crisiscoördinator. Een kwetsbaarheid op de eilanden is dat de uitvoering van de wettelijke taken ook sterk persoonsafhankelijk is; als een cruciale functionaris wegvalt, is daar meestal niet direct vervanging voor en staat de ontwikkeling van dat taakgebied stil.

De wet heeft geen uitwerking gegeven aan de organisatie van bevolkingszorg, maar in de praktijk geven crisiscoördinatoren van de eilanden aan dat voor hen voldoende duidelijk is wat onder bevolkingszorg zou moeten vallen. Wel melden gesprekspartners op de eilanden dat er te weinig capaciteit en middelen zijn om de taken uit te voeren. Nog niet op alle eilanden is uitwerking gegeven aan de organisatie van bevolkingszorg, alleen op Bonaire is een hoofd bevolkingszorg aangesteld. Op Saba wordt een deel van de taken uitgevoerd door het Rode Kruis en op Sint Eustatius worden taken wanneer noodzakelijk uitgevoerd door de politie of brandweer. Het gebrek aan capaciteit en middelen lijkt wel een relatie te hebben met de geringe uitwerking van de taken in de wet. Wanneer die uitwerking meer concreet wordt gemaakt kunnen daar ook budgetten en capaciteit aan worden verbonden (zie verder de beantwoording van onderzoeksvraag 6).

De organisatie van de geneeskundige hulpverlening is op Sint Eustatius en Saba anders ingericht dan op Bonaire. Op Sint Eustatius en Saba is een hoofd publieke gezondheid aangesteld en is er samenwerking tussen verschillende hulpdiensten zoals de ambulancedienst, het ziekenhuis en de GHOR tot stand gekomen. Gesprekspartners van het openbaar lichaam van Bonaire geven aan dat de organisatie van geneeskundige hulpverlening bij hen nog in ontwikkeling is. Daarnaast bestaan knelpunten in de afstemming tussen dit openbaar lichaam en de

witte kolom. De Veiligheidswet BES is (net als over de organisatie van bevolkingszorg) erg summiër, mogelijk dat nadere uitwerking in de wet verduidelijking kan bieden aan de praktijk.

Het systeem van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing is over het algemeen ingericht zoals beoogt in de Veiligheidswet BES. Tijdens interviews met zowel vertegenwoordigers van de openbare lichamen als enkele gesprekspartners bij ministeries is aandacht gevraagd voor het feit dat de bevoegdheden en structuren in de Veiligheidswet BES vergelijkbaar zijn met de regeling van de crisisstructuur in Nederland, met als belangrijk verschil dat in Nederland de taken bij een relatief grote veiligheidsregio liggen met een relatief grote ondersteuningscapaciteit en op de eilanden bij de gezaghebber/het bestuurscollege van een klein openbaar lichaam. Tijdens interviews geven de openbare lichamen aan met name te maken te hebben met gebrekkige capaciteit, kennis en ondersteuning, waardoor zaken op operationeel niveau voorgaan op strategische en beleidsmatige ontwikkeling. Oplossingsrichting die daarbij wordt genoemd, is aansluiting op Nederlandse crisisstructuren zoals NCC, LOCC en contact met veiligheidsregio's (zie hiervoor ook de beantwoording van deelvragen 10 en 11).

Het toezicht op de Veiligheidswet BES wordt uitgevoerd door de Inspectie JenV, in nauwe samenhang met de Raad voor de Rechtshandhaving (waar het gaat om politie), de Inspectie Leefomgeving en Transport (waar het gaat om luchthavens) en de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (waar het gaat om zorg). Alle betrokken inspecties komen daarnaast samen in de Inspectietafel BES. De inspecties voldoen daarmee aan het verzoek van de wetgever om de inspecties zoveel mogelijk te bundelen.

Het toezicht op de planvorming van de openbare lichamen, politie en brandweer wordt uitgevoerd door de Rijksvertegenwoordiger. De Inspectie JenV heeft afspraken gemaakt met de Rijksvertegenwoordiger over de samenloop van het toezicht; door beide partijen zijn geen knelpunten geconstateerd.

Tijdens de interviews zijn geen knelpunten op het terrein van het toezicht naar voren gekomen. Wel geven verschillende gesprekspartners op de eilanden aan dat het inspectieonderzoek soms als intensief wordt ervaren; voor de brandweer zijn inmiddels meerdere rapporten verschenen, waarbij telkens dezelfde aanbevelingen worden gedaan.

5. Brengen de wet en onderliggende regelgeving (onvoorziene) problemen met zich mee, mede in het licht van het (inter-)insulaire karakter, de kleinschaligheid, de specifieke veiligheidsrisico's van de drie eilanden en de geografische ligging en afstand ten opzichte van Nederland? Zijn er knelpunten en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?

De Veiligheidswet BES gaat uit van drie eilanden die op grote afstand van Europees Nederland liggen. De specifieke veiligheidsrisico's voor Caribisch Nederland zijn anders dan voor de veiligheidsregio's; zowel de kans dat een ramp zich voordoet als de schade bij verwezenlijking is groter dan bij een gemiddelde gemeente. Daar komt bij dat de capaciteit, kennis en expertise op de eilanden beperkt is en samenwerking met andere openbare lichamen, (ei)landen in de regio en met de ministeries een grotere rol speelt dan wanneer een ramp zich in een gemeente voordoet.

Ook onderling tussen de eilanden is er afstand; Bonaire en Sint Eustatius en Saba liggen 800 kilometer uit elkaar, ruim twee uur met het vliegtuig. Daardoor zijn ook de specifieke veiligheidsrisico's voor Bonaire aan de ene kant en Sint Eustatius en Saba aan de andere kant verschillend; Sint Eustatius en Saba hebben bijvoorbeeld vaker te maken met orkanen. Het insulaire karakter van elk eiland brengt met zich mee dat geen sprake is van 'aanpalende grondgebieden' zoals bij een veiligheidsregio waardoor het samenbrengen van deze drie eilanden volgens gesprekspartners op de eilanden niet altijd logisch is. Daarbij gaat het met name om het samen optrekken bij rampenbestrijding en crisisbeheersing en de vraag naar coördinatie en regie bij bovineilandelijke samenwerking (zie verder ook de beantwoording van deelvragen 7 en 8). Het KPCN en het BKCEN ondervinden wel voordelen van het uitwisselen van capaciteit en expertise, en van het gezamenlijk trainen en opleiden.

De kleinschaligheid en de specifieke veiligheidsrisico's zorgen ervoor dat in de praktijk de voorbereiding op verschillende typen crises per eiland plaatsvindt. Sint Eustatius en Saba werken wel samen bij de planvorming. De eilanden zijn in de voorbereiding nog te weinig op verschillende typen crises gericht. Gesprekspartners vanuit de openbare lichamen en vanuit de ministeries geven aan dat het noodzakelijk is dit verder uit te werken. Dat heeft onder meer relatie met het uitwerken van de risicoprofielen, die volgens de Veiligheidswet BES aan de basis staan van het op te stellen beleidsplan. Het aanpassen van de risicoprofielen én het omvormen van deze risicoprofielen tot een risicoprofiel voor heel Nederland, is een aandachtspunt. Er zijn momenteel al plannen om een Rijksbrede veiligheidsstrategie op te stellen voor het hele Koninkrijk.

6. Draagt de wijze van financiering zoals voorzien in de Veiligheidswet BES en het Kostenbesluit Veiligheidswet BES bij aan het kunnen uitvoeren van de taken uit de Veiligheidswet BES? Zijn er knelpunten en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?

De financiering zoals voorzien in de Veiligheidswet BES en het Kostenbesluit Veiligheidswet BES draagt bij aan de taakuitvoering van de openbare lichamen op het vlak van de crisisbeheersing, de rampenbestrijding en de brandweerbijstand. De jaarlijkse bijdrage van € 100.000 per eiland wordt door de eilanden op verschillende wijze besteed, variërend van externe inhuur en advisering, opleidingen en trainingen, tot bekostiging van (technische) middelen en materieel en salariskosten voor de crisiscoördinator.

Door de openbare lichamen is aangegeven dat de jaarlijkse uitkering (te) beperkt is, maar tot op heden is door geen van de openbare lichamen verzocht om een verhoging van de jaarlijkse bijdrage. Dit is ook opgemerkt door gesprekspartners van het ministerie van JenV. Aangegeven wordt dat het vanuit het departement lastig is te beoordelen wat de precieze behoefte is op de eilanden en waar het geld het beste aan kan worden uitgegeven (zoals aan extra capaciteit, opleiding of de inkoop van middelen). Voor een verzoek om verhoging van de jaarlijkse uitkering is het noodzakelijk dat de openbare lichamen eerst goed zicht hebben op wat zij organisatorisch en financieel nodig hebben in het kader van een goede taakuitvoering op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Gesprekspartners bij de openbare lichamen geven aan dat zij hier nog beperkt zicht op hebben, onder meer door onvoldoende middelen in de eigen begroting en capaciteit. Voldoende capaciteit is volgens hen nodig om het geld op verantwoorde wijze te kunnen besteden en daarover te kunnen verantwoorden. De vraag of de wijze van financiering zoals voorzien in de Veiligheidswet BES *voldoende* is voor de bekostiging van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, kan dus pas worden beant-

woord wanneer de openbare lichamen voldoende zicht hebben op wat concreet organisatorisch (en daarmee financieel) nodig is voor een goede taakuitvoering. Dit hangt ook af van de vraag wat het ambitie- en kwaliteitsniveau zou moeten zijn van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zoals in paragraaf 6.2.2 is aangegeven, heeft de wetgever zich niet uitgelaten over deze vraag en welke randvoorwaarden en uitgangspunten daarbij horen.

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

6.2.4

Samenwerking

7. Verloopt de samenwerking op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening tussen de openbare lichamen onderling en met private en publieke crisispartners, met de Rijksvertegenwoordiger, met de CAS-landen, met Europees Nederland en met relevante regio's zoals beschreven in de wet? Zijn er knelpunten en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?
8. Hoe verhouden de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende partijen zoals genoemd in de Veiligheidswet BES zich tot elkaar en wat is de rol van de Rijksvertegenwoordiger hierbij? Zijn er knelpunten en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?

In de Veiligheidswet BES wordt met samenwerking vooral de samenwerking tussen de BES-eilanden bedoeld. Concreet gaat het om samenwerking in een politiekorps (KPCN) en een brandweerkorps (BKCEN) en door een gemeenschappelijke interdisciplinaire meldkamer. De wet schrijft voor dat een convenant wordt opgesteld tussen de bestuurscolleges en de korpsbeheerder van de politie en de korpsbeheerder van de brandweer waarin onder meer wordt ingegaan op de gezamenlijke huisvesting, ondersteunende systemen en afstemming van werkprocessen, maar dat convenant is niet tot stand gekomen. In de praktijk vinden de voorbereiding en coördinatie van rampen en crises voornamelijk per eiland plaats. Ook oefeningen ter voorbereiding op een ramp of crisis vinden per eiland plaats en niet gezamenlijk met de drie eilanden. Afspraken over operationele prestaties vinden niet integraal plaats, maar alleen bij de politie en brandweer en dan ook nog alleen op hoofdlijnen.

De Veiligheidswet BES gaat uit van meer samenhang tussen de eilanden dan er in werkelijkheid is; historisch en geografisch zijn deze eilanden onnatuurlijk samengevoegd tijdens de staatkundige hervorming per 10-10-'10. Dat heeft ook gevolgen voor de bovineilandelijke samenwerking, die maar mondjesmaat tot stand is gekomen; deze bovineilandelijke samenwerking is er met name binnen het KPCN en het BKCEN, op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing vrijwel niet. Hetzelfde geldt voor de gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer. De meldkamer is ondergebracht bij het KPCN, maar moet ook werken voor de brandweer en geneeskundige hulpverlening. De brandweer en geneeskundige hulpverlening zijn – vooral op Sint Eustatius en Saba – echter nog niet goed (technisch) aangesloten op de meldkamer, waardoor een multidisciplinair karakter ontbreekt. Andere gesignaleerde knelpunten hebben betrekking op de grote afstand tussen Bonaire enerzijds en Sint Eustatius en Saba anderzijds (waardoor de meldkamer beperkte lokale kennis heeft van de eilanden en er sprake kan zijn van taalbarrières), het gebruik van meerdere alarmnummers van de afzonderlijke

hulpdiensten en de stabiliteit van telecommunicatienetwerken. Ondanks de bestuurlijke ambitie om de meldkamer verder door te ontwikkelen, is het draagvlak bij de (bevolking van de) openbare lichamen Sint Eustatius en Saba voor deze gezamenlijke meldkamer beperkt.

De Rijksvertegenwoordiger als bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de eilanden kan eveneens op weinig draagvlak rekenen bij de openbare lichamen. Ondanks dat de Rijksvertegenwoordiger een rol heeft gespeeld bij het aanvragen van hulp en bijstand tijdens de orkanen op Sint Eustatius en Saba en tijdens de Covid-19 pandemie, geven de openbare lichamen aan weinig toegevoegde waarde te ervaren van de coördinatierol van de Rijksvertegenwoordiger. Uit de interviews komt naar voren dat spanning bestaat tussen de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebbers en regeringscommissaris, met name vanwege onduidelijkheid over de rollen en taakverdeling. De bevoegdheid voor beslissingen bij bovineilandelijke crises ligt niet altijd bij de gezaghebber, een voorbeeld is het sluiten van het luchtruim tijdens de Covid19-pandemie waarover de minister gaat, en inmenging of advies door de Rijksvertegenwoordiger kan daardoor wel eens worden opgevat als het wegnemen van de bevoegdheden bij het gezag. Vanuit de ministeries wordt wel meerwaarde gezien van de betrokkenheid van de Rijksvertegenwoordiger, met name bij het coördineren van bijstandsverzoeken, het in orde maken van dat papierwerk en het behouden van overzicht over de visies van de verschillende betrokken departementen.

De Rijksvertegenwoordiger heeft daarnaast op grond van de Veiligheidswet BES een aanwijzingsbevoegdheid die hij kan inzetten bij een ordeverstoring, ramp of een crisis van bovineilandelijke betekenis. Deze aanwijzingsbevoegdheid moet volgens de memorie van toelichting terughoudend worden ingezet en in de praktijk is dat nog niet voorgekomen. Daarnaast kan de minister op grond van het staatsnoodrecht de Rijksvertegenwoordiger opdragen aanwijzingen te geven of bevoegdheden van de gezaghebber of Rijksvertegenwoordiger aan zich trekken. Tot op heden is van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt.

De openbare lichamen zijn bij rampen of crises geneigd om – net als in de koude fase – vooral met het eigen eiland de aanpak in te zetten en zijn bij opschaling of hulp of bijstand niet geneigd om met elkaar of met de Rijksvertegenwoordiger te overleggen. Het contact verloopt rechtstreeks met de ministeries. Dat wil niet zeggen dat er bij de openbare lichamen geen behoefte bestaat aan een sparringpartner op inhoudelijk vlak; die behoefte is er wel degelijk, alleen daarin wordt volgens hen niet voorzien door de Rijksvertegenwoordiger vanwege beperkte capaciteit, kennis en expertise. Vanuit de openbare lichamen is aangegeven dat zij behoefte hebben aan een sparringpartner op inhoudelijk vlak, zoals de veiligheidsregio's onderling hebben en met crisisorganisaties NCC en LOCC.

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

Waar het gaat om samenwerking met andere landen in de omgeving geldt eveneens dat de Veiligheidswet BES daar niet op in gaat. Voor Sint Eustatius en Saba geldt echter dat samenwerking met nabijgelegen eilanden bij een ramp of crisis wel gewenst is. Informeel worden

contacten momenteel wel gelegd, maar het vastleggen van afspraken wordt door de openbare lichamen als lastig ervaren, omdat dit via de minister moet worden geregeld. Zij ervaren daarvoor op dit punt geen eigen mogelijkheden om samenwerking tot stand te laten komen.

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

6.2.5 Toekomstbestendigheid

9. In hoeverre gelden de bevindingen uit de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's ook voor de Veiligheidswet BES? Wat is de betekenis voor de Veiligheidswet BES van de aanbevelingen uit deze evaluatie en de beleidsreactie hierop? Worden ontwikkelingen en knelpunten die in de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's zijn geconstateerd, ook onderkend ten aanzien van de Veiligheidswet BES?

In 2019/2020 is de Wet veiligheidsregio's in opdracht van de minister van JenV geëvalueerd. In hoofdstuk 5 hebben we verschillende kritische kanttekeningen uit deze evaluatie naast de bevindingen van deze evaluatie over de Veiligheidswet BES gelegd. Ten eerste blijkt uit deze vergelijking dat voor de Veiligheidswet BES net als voor de Wvr geldt dat er zowel sprake is van een organieke als een inhoudelijke wet, nu deze wetten enerzijds de taak en samenstelling van de politie en de inrichting van de brandweezorg regelen en anderzijds de inhoudelijke aspecten van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Ook bij de Veiligheidswet BES bestaan in de praktijk onduidelijkheden over taken en rollen, onder meer in de relatie tussen de Rijksvertegenwoordiger en de gezaghebber, maar ook tussen het openbaar lichaam en het BKCN, en tussen de KMar, het KPCN en de Kustwacht (zie paragraaf 6.2.3). De conclusie van de evaluatiecommissie Wvr is dat een nieuwe Wet crisisbeheersing en brandweezorg moet worden vastgesteld, waarin de crisisbeheersing en de brandweezorg nadrukkelijker worden onderscheiden als eigenstandige vakgebieden. De evaluatiecommissie adviseert om dit in één nieuwe wet te regelen. Vanwege het beginsel van geleidelijke uniformering is het logisch om bij de totstandkoming van het nieuwe wettelijk kader (zoals aangekondigd in de beleidsreactie op de evaluatie van de Wvr) ook na te denken of het mogelijk is om de nieuwe wet voor heel Nederland, dus inclusief Caribisch Nederland, vast te stellen. Daarbij geldt als aandachtspunt dat de Veiligheidswet BES méér onderwerpen regelt dan de Wvr, namelijk ook de taak en samenstelling van de politie en de taken van de KMar.

Los van het advies van de evaluatiecommissie om in de wetgeving nadrukkelijker onderscheid te maken tussen de crisisbeheersing en brandweezorg, is het wel raadzaam om te overwegen om de volgende aspecten, die de evaluatiecommissie van de Wvr noemt en volgens de kabinetsreactie zullen worden meegenomen bij de totstandkoming van het nieuwe wettelijk kader, ook te betrekken in de Veiligheidswet BES:

- een flexibele inrichting en vormgeving van de wetgeving via netwerksamenwerking;
- het inrichten van crisisbeheersing als een cyclisch proces dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat;

- het vastleggen dat het stelsel van crisisbeheersing voorziet in kennisontwikkeling en het gezamenlijk opstellen van kwaliteitsnormen.

De bovengenoemde aspecten komen op dit moment niet dan wel onvoldoende aan bod in de Veiligheidswet BES (evenals in de huidige Wvr). Van enkele andere concrete adviezen van de evaluatiecommissie Wvr is het de vraag of deze zouden moeten worden opgenomen in de Veiligheidswet BES. Dit geldt bijvoorbeeld voor het advies om de gezamenlijke algemeen besturen van de veiligheidsregio's verantwoordelijk te maken voor het vaststellen en handhaven van de normen en standaarden voor de brandweezorg en het advies om vast te leggen dat algemeen besturen van veiligheidsregio's (zowel individueel als gezamenlijk) investeren in het lerend vermogen van de brandweer. Deze aspecten zien op de specifieke bevoegdheidsverdeling binnen een veiligheidsregio (die afwijkt van de situatie in Caribisch Nederland) en daarnaast is sprake van een verschillend financieringsmodel voor de brandweezorg. Gemeenten bekostigen zelf de brandweer, terwijl in Caribisch Nederland het BKCEN wordt bekostigd door het Rijk.

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

Ten derde is de constatering van de evaluatiecommissie Wvr dat de wet te weinig bepalingen bevat over bevolkingszorg en de relatie hiervan met de gemeentelijke crisisbeheersing. Voor de Veiligheidswet BES geldt ook dat de wet en de onderliggende besluiten weinig aandacht besteden aan informatievoorziening en crisiscommunicatie. Dit levert volgens onze gesprekspartners echter in de praktijk weinig knelpunten op. De openbare lichamen hebben aangegeven dat voor hen de rollen en taken duidelijk zijn, maar dat vooral de middelen ontbreken. Desalniettemin is het raadzaam om – als deze aspecten worden verduidelijkt in de Wvr – deze ook mee te nemen in de Veiligheidswet BES.

Verder is een bevinding van de evaluatiecommissie Wvr dat de wet niet duidelijk is over de taken die nodig zijn voor de geneeskundige hulpverlening bij de crisisbeheersing. Hoewel de geneeskundige hulpverlening in Europees Nederland anders is georganiseerd dan in Caribisch Nederland (in GHOR-verband), is wel geconstateerd dat de Veiligheidswet BES een erg summiere regeling kent ten aanzien van de organisatie van de geneeskundige hulpverlening. Zoals in paragraaf 6.2.3 is aangegeven, kan een nadere uitwerking in de wet zorgen voor verduidelijking over de taken en organisatie omtrent de geneeskundige hulpverlening.

10. In hoeverre is de Veiligheidswet BES toekomstbestendig, gelet op de huidige en toekomstige ontwikkelingen in het veiligheidsdomein?
11. Wat zijn oplossingsrichtingen om de Veiligheidswet BES toekomstbestendig te maken?

Een belangrijke ontwikkeling in het veiligheidsdomein is onder andere de aanpassing van de Wvr in Europees Nederland. De precieze richting van deze ontwikkeling is ook afhankelijk van onderzoek dat plaatsvindt over de aanpak van de Covid-19 pandemie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Eén van de deelonderzoeken is reeds verschenen, aan andere wordt nog gewerkt.

In het evaluatierapport van de Wvr is verder gesignaleerd dat risico's en crises onvoorspelbaarder worden, onder meer doordat deze steeds complexer worden, minder goed zijn af te bakenen (geografisch, beleidsmatig of qua tijdsduur) en ook een veelzijdiger karakter krijgen. Het belang van een flexibele(re) crisisorganisatie geldt eveneens voor Caribisch Nederland. Voor een flexibele en effectieve samenwerking tussen crisisorganisaties moeten volgens de evaluatiecommissie Wvr de volgende processen voldoende zijn geborgd: een goede informatievoorziening, het ontwikkelen en delen van kennis, het vaststellen van normen, het bewaken van de kwaliteit en de financiering. In Caribisch Nederland is het belangrijk dat de onderlinge samenwerking tussen de eilanden, maar ook de (in wisselende mate) grensoverschrijdende samenwerking met de CAS-landen en landen in de regio worden meegenomen.

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

Ten slotte is in de interviews met de openbare lichamen het gemis van een veiligheidsregio aan de orde gekomen. De Veiligheidswet BES bevat geen regeling voor een veiligheidsregio, maar gaat bij de samenwerking tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wel uit van nauwe samenwerking binnen deze 'regio'. De kern van een veiligheidsregio als bedoeld in de Wvr is dat het een groep 'aanpalende gemeenten' betreft. Geen van de drie openbare lichamen is echter aanpalend aan elkaar of is direct gelegen naast andere grondgebieden. Het samenbrengen van de drie eilanden tot een veiligheidsregio zou volgens gesprekspartners niet logisch zijn. Bij een veiligheidsregio liggen de inhoudelijke rol, taken en verantwoordelijkheden bij escalatie tijdens een crisis bij de voorzitter van een veiligheidsregio; bij de drie openbare lichamen heeft de gezaghebber de regie. De vraag welke gezaghebber van welk van de drie eilanden de voorzitter zou moeten worden en de regie heeft in bovineilandelijke crisis, is niet te beantwoorden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba vormen immers drie afzonderlijke (en niet aanpalende) gebieden binnen Nederland.

Het gemis van de veiligheidsregio wordt door de openbare lichamen met name omschreven vanuit een gemis aan ondersteuningscapaciteiten, trainingscapaciteiten en andere voorzieningen waarvoor de veiligheidsregio in de koude fase en warme fase verantwoordelijk is. Ook kennis(deling) en expertise, technische en logistieke bijstand worden genoemd. Een oplossingsrichting hiervoor is bijvoorbeeld een intensievere samenwerking en betere koppeling tussen de afzonderlijke openbare lichamen en bestaande veiligheidsregio's in Nederland. Ook kan worden gedacht aan het meer in positie brengen van de landelijke crisisorganisatiestructuur,

te weten het LOCC en het NCC. Een betere aansluiting van deze organisaties op Caribisch Nederland zou van meerwaarde kunnen zijn, bijvoorbeeld op het gebied van coördinatie, logistiek, kennisuitwisseling en het leveren van extra capaciteit in geval van boveneilandelijke crises en rampen.

6.3 Slotbeschouwing

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

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

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

Een belangrijke constatering is dat de uitgangspunten en doelstellingen die de wetgever heeft geformuleerd aan de in de wet genoemde actoren niet altijd voldoende duidelijkheid bieden over taken en rollen. Daarnaast is een aantal onderwerpen onvoldoende uitgewerkt in de wet en onderliggende regelgeving. In de wet is onvoldoende richting gegeven aan de organisatie van de bevolkingszorg en de inrichting van de geneeskundige hulpverlening. Doordat de taken niet duidelijk zijn omschreven, is het lastig om de bijbehorende capaciteit en middelen voldoende in te schatten. Daarnaast heeft op een aantal onderdelen waar de wet spreekt over het uitwerken in AMvB's deze uitwerking niet plaatsgevonden, zoals regelgeving over brandweezorg en een ministeriële regeling kostenberekening. Ook is het convenant tussen de bestuurscolleges, de korpsbeheerder van de politie en de korpsbeheerder van de brandweer zoals bedoeld in artikel 65 van de wet niet vastgesteld. Het convenant zou in moeten gaan op onder meer gezamenlijke huisvesting, afstemming van de werkprocessen in de gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer en informatievoorziening en informatie-uitwisseling. In 2013 is afgesproken dat dit convenant niet hoefde te worden opgesteld; de achterliggende reden daarvoor kon tijdens deze evaluatie niet worden achterhaald. Het valt te overwegen om dit convenant alsnog op te stellen en daarbij verbreding te zoeken in aan te sluiten organisaties.

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

gemaakt met de openbare lichamen dat het draagvlak (onder de bevolking) voor de meldkamer op Sint Eustatius en Saba zeer gering is.

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

Samenvattend kunnen we zeggen dat een aantal punten in de wet aangepast zou moeten worden om goed voorbereid te zijn op toekomstige rampen en crises. Ten eerste zou gekeken moeten worden naar het expliciteren van de uitgangspunten en doelstellingen van de wet, zodat daaraan taken, capaciteit en middelen gekoppeld kunnen worden. Ten tweede functioneren de gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer en de rol van de Rijksvertegenwoordiger niet als beoogd en zou gekeken moeten worden hoe deze kunnen worden aangepast of geoptimaliseerd. Ten slotte zou in het licht van geleidelijke uniformering bij elke aanpassing die in de Wvr wordt gedaan, ook moeten worden gekeken in hoeverre dit in de Veiligheidswet BES kan worden meegenomen. Dat geldt ook voor eventuele nieuwe wetgeving.

Bijlage 1: Afkortingenlijst

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BKCN	Brandweerkorps Caribisch Nederland
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAS	Curaçao, Aruba en Sint Maarten
CDEMA	Caribbean Disaster Emergency Management Agency
CoPI	Commando Plaats Incident
DCCC	Dutch Caribbean Command Center
EBT	Eilandelijk beleidsteam
EOC	Emergency Operations Center
ERNA	Eilandenregeling Nederlandse Antillen
ESF	Emergency Support Functions (= functies bij noodsituaties)
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
Ggz	Geestelijke gezondheidszorg
JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NHC	Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming
OvDP	Officier van Dienst-Politie
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
ROAZ	Regionaal Overleg Acute Zorgketen
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wghor	Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WolBES	Wet openbare lichamen BES
Wrzo	Wet rampen en zware ongevallen
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Bijlage 2: Gebruikte bronnen

Rapporten

Algemene Rekenkamer 2021

Algemene Rekenkamer, *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland*, Den Haag: 2021.

Van Apeldoorn e.a. 2021

L.C.J. van Apeldoorn e.a., *Modernisering van het staatsnoodrecht. Quick scan in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*, Heerlen: Open Universiteit 2021.

Inspectie JenV 2018

Inspectie JenV (2018), *Onderzoek naar het systeem van rampenbestrijding op de BES-eilanden. Incidentenonderzoek naar aanleiding van de passage van de orkanen Irma, Jose en Maria*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid juni 2018.

Inspectie JenV 2018-2

Inspectie JenV (2018), *Inrichting van de repressieve brandweezorg Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid april 2018.

Inspectie JenV 2021

Inspectie JenV, *Risicobeheersing op de BES-eilanden. Een onderzoek naar de uitvoering van preventieve taken door de brandweer op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid april 2021.

Onderzoeksraad voor Veiligheid 2022

Onderzoeksraad voor Veiligheid 2022, *Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020*, Den Haag: februari 2022.

Van der Molen e.a. 2017

I. van der Molen e.a., *Verkenning doelrealisatie communicatiemiddelen Caribisch Nederland*, Den Haag: WODC 2017.

Muller e.a. 2020

E. Muller e.a., *Evaluatie Wet veiligheidsregio's, naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid december 2020.

Pommer en Bijl 2015

E. Pommer en R. Bijl, *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking*, Den Haag: SCP 2015.

Raad voor de Rechtshandhaving 2021

Raad voor de Rechtshandhaving, *Staat van de Rechtshandhaving Caribisch Nederland 2020*, mei 2021.

Winter e.a. 2015

H.B. Winter e.a., *Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving*, Den Haag: WODC 2015.

Overige documenten

Brandweer Caribisch Nederland 2019

Brandweer Caribisch Nederland, *Beheersplan 2020-2023 Met vertrouwen en daadkracht gericht op de toekomst*, Bonaire 2019.

Disaster Management Office St. Eustatius 2018

Disaster Management Office St. Eustatius, *Crisis plan St Eustatius 2018-2021*, St. Eustatius: 23 oktober 2018

Handboek crisisbeheersing 2020

Handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties juni 2020.

Korpsbeheerder politie Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2020

Korpsbeheerder politie Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2020, *Kaderbrief Korps Politie Caribisch Nederland 2020-2023 (kenmerk 2899431)*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 14 mei 2020.

Korps Politie Caribisch Nederland 2021

Korps Politie Caribisch Nederland, *Jaarplan A3 2021*, Bonaire: 2021.

Openbaar Lichaam Bonaire 2017

Openbaar Lichaam Bonaire 2017, *Rampen- en crisisplan 2017-2020*, Bonaire: 2017.

Openbaar Lichaam Bonaire 2018

Openbaar Lichaam Bonaire, *Beleidsplan Rampenbestrijding en crisisbeheersing 2018-2022*, Bonaire: 2018.

Openbaar Lichaam St. Eustatius 2012

Openbaar Lichaam St. Eustatius, *Risicoprofiel Sint Eustatius*, St. Eustatius: december 2012.

Disaster Management Office St Eustatius 2018

Disaster Management Office St Eustatius, *Policy plan disaster management St. Eustatius 2018-2021*, St. Eustatius oktober 2018.

Public Entity Saba 2017

Public Entity Saba, *Policy plan disaster management Saba 2017*, Saba: maart 2017.

Public Entity Saba 2017

Public Entity Saba, *Policy plan Disaster management*, Saba: 28 februari 2017.

Public Entity St. Eustatius 2017

Public Entity St. Eustatius, *Policy plan Disaster management St Eustatius 2018-2021*, St. Eustatius: 23 oktober 2017.

Public Entity Saba 2018

Public Entity Saba, *Crisisplan 2017-2020*, Saba: 27 maart 2018.

Openbaar Lichaam Bonaire 2020

Openbaar Lichaam Bonaire, *Rampbestrijdingsplan Bonaire*, 16 oktober 2020.

Rijksvertegenwoordiger 2020

Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, *Coördinatieplan bovineilandelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing Bonaire, St. Eustatius en Saba*, Bonaire januari 2020.

Slotverklaring Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 en 11 oktober, Den Haag: 2006.

Werkgroep geneeskundige hulpverlening 2021

Werkgroep geneeskundige hulpverlening, *Crisisdraaiboek orkaanseizoen. Medische (pre)evacuatie patiënten Caribisch deel van het Koninkrijk*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport augustus 2021.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2008/09, 31954, nr. 3.
Kamerstukken II 2008/09, 32019, nr. 3.
Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 3.
Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 4.
Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. 7.
Kamerstukken II 2009/10, 32207, nr. C.
Kamerstukken II 2018/19, 31568, nr. 208.
Kamerstukken II 2018/19, 34775 IV, nr. 19.
Kamerstukken II 2018 /19, 35000 IV, nr. 20.
Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 11.
Kamerstukken II 2020/21, 29517, nr. 198.
Kamerstukken II 2020/21, 30821, nr. 127.

Handelingen II 2009/10, nr. 83.

Handelingen II 2018/19, nr. 11.

Wet- en regelgeving

Stb. 2018, 26.
Stb. 2017/426.
Stb. 2010/252.
Stb. 2010/337.
Stb. 2010/350.
Stb. 2010/362.
Stb. 2010/388.
Stb. 2010/389.

Stcrt. 2010/16528.

Stcrt. 2015/19241

Bijlage 3: Onderzoeksvragen

Doelen en uitgangspunten

1. Wat waren de uitgangspunten en doelstellingen van de Veiligheidswet BES en onderliggende regelgeving?
2. In hoeverre hebben de uitgangspunten en doelstellingen van de Veiligheidswet BES in de praktijk gestalte gekregen?

Uitvoering in de praktijk

3. Hoe wordt aan de verschillende onderdelen van de wet (politie, brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening) uitvoering gegeven, zowel als het gaat om beleid, uitvoering als toezicht? Levert dit knelpunten op en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?
4. Is het systeem van de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening ingericht zoals beoogd in de wet en onderliggende regelgeving? Levert dit knelpunten op en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?
5. Brengen de wet en onderliggende regelgeving (onvoorziene) problemen met zich mee, mede in het licht van het (inter-)insulaire karakter, de kleinschaligheid, de specifieke veiligheidsrisico's van de drie eilanden en de geografische ligging en afstand ten opzichte van Nederland? Zijn er knelpunten en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?

Financiering

6. Draagt de wijze van financiering zoals voorzien in de Veiligheidswet BES en het Kostenbesluit Veiligheidswet BES bij aan het kunnen uitvoeren van de taken uit de Veiligheidswet BES? Zijn er knelpunten en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?

Samenwerking tussen eilanden en in de regio

7. Verloopt de samenwerking op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening tussen de openbare lichamen onderling en met private en publieke crisispartners, met de Rijksvertegenwoordiger, met de CAS-landen, met Europees Nederland en met relevante regio's zoals beschreven in de wet? Zijn er knelpunten en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?
8. Hoe verhouden de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende partijen zoals genoemd in de Veiligheidswet BES zich tot elkaar en wat is de rol van de Rijksvertegenwoordiger hierbij? Zijn er knelpunten en zo ja, wat zijn mogelijke oplossingen?

Toekomstbestendigheid

9. In hoeverre gelden de bevindingen uit de evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's ook voor de Veiligheidswet BES? Wat is de betekenis voor de Veiligheidswet BES van de aanbevelingen uit deze evaluatie en de beleidsreactie hierop? Worden ontwikkelingen en knelpunten die in de evaluatie van de Wet Veiligheidsregio's zijn geconstateerd, ook onderkend ten aanzien van de Veiligheidswet BES?
10. In hoeverre is de Veiligheidswet BES toekomstbestendig, gelet op de huidige en toekomstige ontwikkelingen in het veiligheidsdomein?
11. Wat zijn oplossingsrichtingen om de Veiligheidswet BES toekomstbestendig te maken?

Bijlage 4: Gesprekspartners interviews

Bonaire

Gezaghebber
Hoofd bevolkingszorg en plaatsvervangend eilandsecretaris
Adviseur kabinet
Korpschef KPCN
Plaatsvervangend korpschef KPCN
Algemeen commandant BKC
Twee adviseurs BKC
Bestuurder ziekenhuis

Sint Eustatius

Regeringscommissaris
Crisiscoördinator
Veiligheidsadviseur
Chef basispolitiezorg KPCN
Lokaal commandant BKC

Saba

Gezaghebber
Eilandsecretaris
Crisiscoördinator
Voormalig crisiscoördinator
Chef basispolitiezorg KPCN
Lokaal commandant BKC
Oud-bestuurder ziekenhuis

Algemeen

Waarnemend rijksvertegenwoordiger
Beleidsjurist rijksvertegenwoordiger en crisisadviseur RCN
Vertegenwoordiger van Nederland op Aruba, Curaçao en Sint Maarten (vestiging Curaçao)
Adviseur vertegenwoordiger van Nederland
Crisismanager Curaçao
Operationele functie, KMar BES
Ondersteunende functie, KMar BES
Directeur, Instituut Fysieke Veiligheid
Hoofd operations, Kustwacht
Woordvoerder Dutch Caribbean Coast Guard, Kustwacht
Coördinerend specialistisch inspecteur, Inspectie JenV
Inspecteur, Inspectie JenV en Raad voor de Rechtshandhaving

Hoofd en senior adviseur LOCC

Hoofd en medewerker NCC

Ministeries

Beleidscoördinator ministerie JenV

Adviseur ministerie JenV

Hoofd DCC, ministerie van IenW

Crisismanager, ministerie van IenW

Senior wetgevingsjurist, ministerie van BZK

Coördinator van het cluster nationale taken en rechtshandhaving, ministerie van Defensie

Coördinator Koninkrijkaangelegenheden, ministerie van Defensie

Beleidsmedewerker BKC, ministerie van JenV

Beleidsmedewerker KPCN, ministerie van JenV

Beleid migratie en grensbewaking, ministerie van JenV

Beleidsmedewerker KMar, ministerie van Defensie

Directeur Veiligheidsregio's Crisisbeheersing en Meldkamer, ministerie JenV

Plaatsvervangend directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's, ministerie JenV

Beleidsmedewerker, ministerie van VWS

Bijlage 5: Deelnemers casestudie

Bonaire

Gezaghebber
Korpschef KPCN
Algemeen commandant BKC
Hoofd bevolkingszorg
Adviseur kabinet
Hoofd publieke gezondheid
Directeur ziekenhuis
Communicatieadviseur openbaar lichaam

Sint Eustatius

Crisiscoördinator
Lokaal commandant BKC
Chef BPZ KPCN
Vertegenwoordiger publieke gezondheid
Communicatieadviseur
Vertegenwoordiger elektriciteit, water en telecommunicatie
Vertegenwoordiger haven

Saba

Gezaghebber
Eilandsecretaris
Lokaal commandant BKC
Chef BPZ KPCN
Havenmeester
Vertegenwoordiger openbare werken
Communicatieadviseur
Vertegenwoordiger Rode Kruis
Vertegenwoordiger bevolkingszorg
Vertegenwoordiger vliegveld

Bijlage 6: Gesprekspartners focusgroep

Adjunct eilandsecretaris Bonaire
Crisiscoördinator Sint Eustatius
Crisiscoördinator Saba
Beleidsmedewerker ministerie van VWS
Crisismanager ministerie van IenM
Beleidsjurist Rijksdienst Caribisch Nederland

Bijlage 7: Onderwerpenlijst interviews

- I Doelstellingen
 - Algemene indruk veiligheidssituatie en incidentenbestrijding in relatie tot de doelstelling van de wet
 - Betekenis Veiligheidswet BES in praktijk
- II Politie
 - Taken en samenstelling
 - Samenwerking KMar
- III Brandweezorg
 - Inrichting, organisatie, gezag en beheer
 - Betrokkenheid en rol van de bestuurscolleges
 - Uitvoering
- IV Rampenbestrijding en crisisbeheersing
 - Inrichting crisisstructuur
 - Planvorming
 - Rol gezaghebber en bestuurscollege
 - Uitvoering
 - Rol Rijksvertegenwoordiger
 - Samenwerking met ministeries in Europees Nederland tijdens crises
- V Samenwerking tussen de eilanden en in de regio
 - Convenant
 - Meldkamer
 - Oefenen
 - Informatie-uitwisseling
- VI Toezicht
 - Aandachtspunten
- VII Financiering
- VIII Toekomstbestendigheid van de wet

Bijlage 8: Simulatie Bonaire

SIMULATIE – VIRUS X21¹⁸⁹

Tijd en datum:

1 december 2021, 09:00 uur

Locatie:

Bonaire, Kralendijk

Huidige epidemiologische situatie:

In La Paz, Bolivia is een uitbraak van een infectieziekte die de regionale media in zijn grip houdt. De ziekte lijkt zich zo snel te verspreiden als een griepvirus. Ziekteverschijnselen zijn: koorts, buikpijn, diarree, verlies spierkracht, misselijkheid, vlekken op huid, bloeden (bloedneus en andere bloedingen) en ademhalingsproblemen. Voor de rest is nog geen andere data bekend. Ondanks dat onbekend is waar de ziekte vandaan komt, is er wel enige speculatie dat het virus is ontstaan vanuit minder hygiënische lokale marktpraktijken. La Paz staat bekend om haar markt voor bijzondere alternatieve geneesmiddelen, bestaande uit dode lama foetussen en gedroogde kikkers. De ziekte lijkt lokaal beperkt te zijn tot La Paz, Bolivia. Bolivia heeft nog geen maatregelen genomen om reisverkeer te beperken en andere landen hebben ook nog geen maatregelen getroffen om reisverkeer van en naar Bolivia te beperken.

Beeld:

- Een aantal medewerkers van de dienst openbare gezondheid heeft de regionale berichten gevolgd en maakt zich zorgen. Zij informeren de lokale overheid op Bonaire.
- Iemand post op facebook een video van een stervend kind in La Paz.
- Een zuster post op Instagram een huilende smeekbede over het feit dat de kinderafdeling in La Paz overloopt en dat ze al drie weken lang meer dan 80 uur per week werkt.
- Het ziekenhuis van Bonaire zit in een grootschalige renovatie en heeft daardoor tijdelijk alleen maar de helft aan capaciteit. Er wordt veel gebruik gemaakt van de ziekenhuizen op Aruba en Curaçao en van ziekenhuizen in Colombia.

¹⁸⁹ Deze casestudie is voorgelezen door één van de onderzoekers, vanwege afwezigheid van de informatiemanager. Bedoeling was dat de informatiemanager situaties uit het beeld zou selecteren om te bespreken. Nu heeft de onderzoeker dat gedaan. Met name dikgedrukte passages zijn voorgelezen. De rest van de casus is gebruikt als achtergrond; de onderzoeker heeft aan de hand van die informatie vragen uit het EBT over de situatie/het beeld beantwoord.

UPDATE 1

Tijd en datum: 1 januari 2022, 09:00 uur
Locatie: Bonaire, Kralendijk

Huidige epidemiologische situatie: Inmiddels heeft het wereldnieuws bereikt dat er opvallend veel kinderen op de IC belanden in Bolivia, Peru, Colombia en Venezuela. Vanuit zowel Medellin en Bogota, Colombia, komen de eerste signalen dat de ziekte ook deze steden heeft bereikt. Vooral voor kinderen van 0 tot 3 lijkt het virus erg gevaarlijk te zijn. 50 procent van de kinderen met symptomen in deze leeftijdscategorie komt op de IC en daarvan overlijdt 30 procent. De leeftijdsgroep van 3 tot 12 wordt ook relatief hard geraakt.

- De berichten in social media vanuit de getroffen landen zijn heftig. Ziekenhuispersoneel is zwaar overwerkt. Een video van een lokale arts die van een hoog gebouw springt uit Venezuela gaat viral.
- De IC capaciteit in Bolivia, Peru, Colombia en Venezuela is overbelast.
- ZVK heeft alle uitzendingen van de BES naar Colombia opgeschort en zoekt alternatief.
- **30 Bonairianen gestrand in Colombia die daar zorg kregen en nog aan het revalideren waren.**
- Venezuela, Colombia, Bogota en Peru sluiten landsgrenzen gesloten voor (lucht) verkeer.
- **200 Bonairiaanse inwoners gestrand in Venezuela n.a.v. vakantie en familiebezoek.**
- **100 Bonairiaanse inwoners gestrand in Colombia n.a.v. vakantie en familiebezoek.**
- Meldkamer overbelast door bezorgde telefoontjes van familie en vrienden. Er komen nu ook telefoontjes binnen van bezorgde burgers over recent ingereisde personen uit deze gebieden. Deze personen worden aangevallen etc.

UPDATE 2

Tijd en datum: 1 februari 2022, 17:00 uur
Locatie: Bonaire, Kralendijk

Huidige epidemiologische situatie: De ziekte krijgt wereldwijd inmiddels de naam virus X21. De WHO heeft de wereldgemeenschap opgeroepen om maatregelen te nemen. Tijdens een persconferentie van de WHO directeur-generaal wordt meer informatie gegeven over de effecten en mogelijke oorsprong van de ziekte. Inmiddels zijn er gevallen van het virus in de Verenigde Staten, in alle landen van Zuid-Amerika, in Europa, in Afrika en in Azië. Op Curaçao wordt een echtpaar reizend vanuit Nederland positief getest op het virus en in quarantaine geplaatst. Over het virus zelf is inmiddels bekend dat de kinderen in de leeftijdscategorie 0 tot 3 nog steeds het meest kwetsbaar zijn voor de ziekte. Maar ook de sterftegraad in de leeftijdsgroep 3 tot 12 lijkt te stijgen. Jongvolwassenen worden wisselend geraakt door het virus. Alle 30-plussers lijken er snel bovenop te komen. De incubatietijd is geschat op 14 dagen en de reproductiefactor wordt geschat op 4. Inmiddels is over X21 ook bekend dat het zich verspreid via virusdeeltjes in de lucht en direct fysiek contact.

- Sinds het positief geteste koppel op Curaçao is de algehele paniek op Bonaire groot. Burgers bellen het bestuurscollege, raadsleden en ambtenaren continu en vragen de gezaghebber om maatregelen te nemen.
- **De verbouwing van het ziekenhuis op Bonaire wordt opgeschort. Bijstandsverzoek om uitbreiding IC-capaciteit gaat uit naar Den Haag. Bonaire heeft nu maar 5 IC-bedden.**
- Het ziekenhuis op Curaçao heeft vijf IC-bedden beschikbaar, het ziekenhuis op Aruba heeft vijf IC-bedden beschikbaar en het ziekenhuis op Sint Maarten heeft vijf IC-bedden beschikbaar.
- De Minister van IenW reageert niet op de gezaghebber om zijn luchtruim te sluiten.
- Nederland kent diverse clusters van het virus X21 die verspreid zijn over het land en probeert bron- en contactonderzoek bij te houden, maar dit is moeilijk. Het Nederlandse kabinet overweegt het sluiten van scholen, overheidsgebouwen en openbare plekken.

UPDATE 3

Tijd en datum: 3 februari 2022, 14:00 uur
Locatie: Bonaire, Kralendijk

Huidige epidemiologische situatie: Op Aruba worden twee kinderen opgenomen op de IC met symptomen van X21. Het echtpaar op Curaçao dat positief getest is, bevindt zich nog steeds in isolatie. De gouverneur van Aruba kondigt een algehele eiland lockdown aan en sluit de grenzen. De gouverneur van Curaçao doet hetzelfde. Er zijn signalen dat op Sint Maarten ook inmiddels twee gevallen zijn, maar die zijn niet bevestigd. Hierop besluiten Sint Eustatius en Saba, zonder overleg met Den Haag, hun eilandgrenzen ook te sluiten.

- **De Gezaghebber van Bonaire schrijft een officiële brief naar de Minister om net zoals de andere eilanden Aruba, Curaçao, Sint Eustatius en Saba, het luchtruim op Bonaire te sluiten.**
- Vliegtuigen komen nog steeds binnen op Bonaire uit Amerika, Nederland en Zuid-Amerika.
- Een groep van 300 ouders op Bonaire is een protestactie gestart met spandoeken bij het lokale bestuurskantoor, omdat ze vindt dat de grenzen dicht moeten en dat de scholen dicht moeten.

UPDATE 4

Tijd en datum: 4 februari 2022, 19:00 uur
Locatie: Bonaire, Kralendijk

Huidige epidemiologische situatie: Een jonge Bonairiaan van 20 jaar, man, meldt zich bij de huisartsenpost met X21-symptomen. De openbare gezondheidsdienst plaatst hem in isolatie en voert een test uit. Hij blijkt inderdaad besmet te zijn met X21. Bron- en contactonderzoek wordt gestart, maar het is onbekend waar de jongeman de ziekte heeft opgelopen. In Curaçao zijn er diverse uitbraken en tientallen patiënten. De ziekenhuizen op Curaçao, Aruba en St. Maarten kunnen de hoeveelheid patiënten nog maar net aan. In het ziekenhuis van Bonaire ziekenhuis gaat het nog goed. In Nederland lopen de ziekenhuizen ook over.

- De Nederlandse Minister van VWS kondigt in Nederland de lockdown aan doordat de ziekenhuizen de zorg niet meer bij kunnen benen. Er is onvoldoende IC capaciteit in Nederland.
- De Minister van IenW heeft inmiddels geantwoord op de brief van de gezaghebber en sluit het luchtruim van de BES eilanden voor al het luchtverkeer, internationaal en regionaal.
- **De ramp wordt opgeschaald naar niveau 3 en de Rijksvertegenwoordiger komt bij het EBT.**
- **De Gezaghebber van Bonaire kondigt een lockdown aan op Bonaire, ingaande morgen op 5 februari 2022 voor de duur van twee weken. De scholen worden gesloten en alle openbare gelegenheden worden gesloten. Men wordt geacht thuis te blijven.**
- Mensen haasten zich naar de supermarkten en diverse gevechten breken uit omdat alle schappen leeggekocht worden.
- **Alle mondmaskers en hygiëneproducten op het eiland worden massaal opgekocht door diverse burgers en bedrijven. Het algemene publiek kan daardoor niet meer aan deze producten komen.**
- In de nacht van 4 op 5 februari wordt de Albert Heijn op Bonaire in de brand gestoken. Twee brandweermannen verliezen hun leven in de bestrijding van de rellen en de brand.
- De meeste kerken besluiten zelf over te gaan op digitale kerkdiensten. Alleen twee kerken weigeren en zien het virus als een straf van god. De lokale hoofden van deze twee kerken hebben een extreme opstelling en roepen hun leden op om ondanks de lockdownmaatregelen elke dag in persoon naar de speciale kerkdienst te komen. Geschat wordt dat in totaal beide kerken 400 leden kennen.

UPDATE 5

Tijd en datum: 10 februari 2022, 19:00 uur
Locatie: Bonaire, Kralendijk

Huidige epidemiologische situatie: Twee kinderen overlijden op Bonaire en men vermoedt dat zij overleden zijn aan het virus. Tien gezinnen melden zich bij het ziekenhuis op Bonaire met klachten. In totaal zitten hier vijftien kinderen onder de 12 jaar bij en 20 volwassenen. Het vermoeden is dat zij allemaal besmet zijn met het virus en dat de kinderen op de IC geplaatst zullen moeten worden. Da maximaal beschikbare IC capaciteit op Bonaire is bereikt. Op Saba is ook

een uitbraak en daar zijn er zeven kinderen die op de IC geplaatst moeten worden. De IC op St. Maarten, Aruba, Curaçao is vol en Saba kijkt naar Bonaire voor plaatsing.

- Een groep jongvolwassenen op Bonaire verzet zich tegen de lockdown en het nieuws bereikt de diverse diensten dat er een geheime party georganiseerd wordt. Er wordt verwacht dat meer dan 200 jongvolwassenen daarnaartoe gaan op een geheime locatie en in strijd met de blijf-thuis-maatregel.
- De brandweercapaciteit is gehalveerd door de brand van vijf dagen geleden en het personeel heeft het zwaar door het verlies van de twee dierbare collega's.
- Er zijn nog steeds geen mondkmaskers en hygiënegel aanwezig op het eiland.
- De politie heeft veel werk aan het bestrijden van ongeregelde heden en handhaven van de lockdown en begint oververmoeid te raken.
- **De Minister heeft gereageerd op het bijstandsverzoek en heeft versterking van de IC capaciteit beloofd aan Bonaire.**
- Familieleden van de twee overleden kinderen willen graag naar Bonaire komen vliegen, maar de grenzen zijn dicht. De familieleden die op Curaçao komen hebben een manier gevonden om toch naar Bonaire te komen per boot. Zij vragen de gezaghebber bijzondere goedkeuring om de begrafenis bij te wonen op Bonaire.
- De lokale Bonairiaanse gezinnen willen ondanks de lockdown toch de twee kinderen begraven en hiervoor een begrafenis houden. Verwacht wordt dat dit twee grote begrafeniszen zullen zijn met minimaal 500 bezoekers. De gezaghebber wordt gevraagd om een besluit te nemen hierop.

UPDATE 6

Tijd en datum: 10 april 2022, 09:00 uur
Locatie: Bonaire, Kralendijk

Huidige epidemiologische situatie: Alle kinderen die besmet zijn geraakt zijn inmiddels overleden. In totaal zijn dat er 35. Na een periode van twee maanden lockdown op het eiland en gesloten grenzen zijn er inmiddels geen positieve patiënten meer op Bonaire. Het ziekenhuis op Bonaire wordt nu gebruikt voor zieke patiënten vanuit Curaçao en Aruba. Op Sint Eustatius en Saba zijn er ook geen positieve patiënten meer. De situatie op Aruba, Curaçao en Sint Maarten is nog steeds zorgelijk en de situatie in Neder-

land ook. De wereldgemeenschap is bezig met het ontwikkelen van een vaccin, maar dit wordt pas over zes maanden verwacht.

- **De vraag aan het EBT op dit moment is of de lockdown op Bonaire opgeheven kan worden na twee maanden en wat de maatregelen op het eiland nu zouden moeten zijn. Het virus lijkt volledig onder controle te zijn op het eiland zelf, maar is nog wel prevalent aanwezig op de grotere eilanden en het vasteland in zowel Europa als Noord- en Zuid-Amerika.**
- Hotels en restaurants willen graag weer open voor de lokale Bonairiaanse bevolking. Ze hebben problemen met het betalen van salaris en andere kosten.
- De Minister van IenW wil weten of het luchtruim van Bonaire ook weer open kan.
- Het ziekenhuis van Bonaire start een uitbreidingsproject van de IC capaciteit naar 30. Het idee is dat dit de IC capaciteit is voor ook de toekomstige patiënten vanuit Sint Eustatius en Saba. Hiervoor worden IC containers aangeschaft die naar verwachting over twee weken aan zullen komen op Bonaire.
- Een Nederlands koppel start een protestactie tegen de maatregelen en vraagt een vergunning aan van de Gezaghebber om een demonstratie te mogen voeren in de vorm van een stille tocht door Kralendijk met 1.000 participanten.
- Op facebook zijn er veel berichten en lokale geluiden dat de lokale Bonairiaanse bevolking zich heftig verzet tegen de protestactie en het overgrote deel van de lokale bevolking vraagt de gezaghebber om niet de vergunning te geven hiervoor en deze protest actie te verbieden.

Bijlage 9: Simulatie Saba

SIMULATIE – HURRICANE SAM

Time and date: Wednesday, June 1st, 2022, 3:00PM
 Location: Saba, The Bottom
 Weather report: Sunny, 27 degrees Celsius
 Hurricane phase level: No (green)
 KNMI remarks: None

Further remarks

- Yearly ‘how’s everyone doing meeting’. Possibility to give updates. During the Information phase (Yellow Phase) KNMI will provide two times per day a Tropical Cyclone Bulletin (TCB). During the phases from “Watch” to “Strike” (Orange to Purple) this number increases to four times per day to provide the latest available information. These phases and the TCB will be initiated by KNMI in coordination with the National Hurricane Center (NHC). A TCB describes the warning, expected Wind, Rainfall and Maritime conditions. The TCB will be in English.

Phase	Definition:
	No threat
Information --- <i>Be Alert!</i> ---	A Storm or Tropical Cyclone might threaten the community within 48 tot 72 hours
Watch --- <i>Prepare Yourself!</i> ---	Storm or Tropical Cyclone conditions might threaten the community within 48 hours
Advisory --- <i>Carefull!</i> ---	Heavy rainfall and or rough sea conditions are expected. No Tropical Storm or hurricane is expected
Warning --- <i>Protect Yourself!</i> ---	Storm or Tropical Cyclone conditions expected within the next 36 hours
Strike --- <i>Seek Cover!</i> ---	Storm or Tropical Cyclone conditions expected within 6 to 9 hours

UPDATE 1

Time and date	Monday, September 5 th 2022, 10:00AM
Location	Saba, The Bottom
Weather report	Cloudy, 27 degrees Celsius
Hurricane phase level	No (green)
KNMI remarks	Tropical Storm Sam, center location 15.2N 38.8W is closely being monitored by KNMI in cooperation with the National Hurricane Center. It could well develop to a hurricane and might affect Saba and Statia within four or five days, on Friday 9 or Saturday 10 September. However uncertainties are still large as Saba and Statia are situated near the edge of the forecast cone.

See for more information Hurex message 1.

UPDATE 2

Time and date	Thursday September 8, 2022, 8:00AM
Location	Saba, The Bottom
Weather report	Cloudy with a breeze, 24 degrees Celsius
Hurricane phase level	WARNING (RED)
KNMI remarks	Hurricane is forecast to pass just North or hit the north side of the island (hitting Hells Gate dead center) at Saturday night. It's expected to grow into a category 4 hurricane. Prognosis that hurricane force winds will start hitting Saba in approximately 36 hours.

Further remarks: see Hurex message 2

- The Weather Impact Team Caribisch Nederland (WIT-CN) is activated. Participants of WIT-CN are KNMI, LOCC, NCC, Defensie and the public entity's that are involved. DCC is chair of this team. If necessary: DCC can be contacted via +31 30 600 6366.

UPDATE 3

Time and date	Friday September 9, 2022, 2:00PM
Location	Saba, The Bottom
Weather report	Cloudy with a breeze, 27 degrees Celsius
Hurricane phase level	STRIKE (PURPLE)
KNMI remarks	Hurricane did not change its course. Its inbound in approximately six hours from now. The current strength is still a level 4 hurricane. Prognosis that hurricane force winds will start hitting Saba in a few hours with . Highest windspeeds are expected from 21:00 until Saturday 03:00: CAT-4 winds (130-156 mph, 209-251 km/h) with gusts above 156 mph See Hurex message 3

Further remarks:

- Emergency call from the Red Cross, too much Medical students in the shelter
- Someone tweets a rumor that COVID infected tourist are possibly in the shelters in Windwardside, making some residents unsure to enter the shelters due to fear for COVID.
- Concerns about unhygienic older residents that want to enter the shelter and possibly not fit enough to be in the shelter (stinks of piss, etc).
- Group of medical students caught using drugs in the shelter, pills and some meth.

EXERCISE MESSAGE 1

EMERGENCY CALL DURING HURRICANE PASSAGE: the two workers that were in the power plant report that a big boulder hit the power plant. The workers shut down the power plant and are not sure what the exact damage is. they can't come up the road anymore, and are stuck there. One of them is panicking/hyperventilating.

EXERCISE MESSAGE 2

EMERGENCY CALL DURING HURRICANE PASSAGE: A five year old girl calls in that her dad is acting strange. They are home alone together hiding from the storm. She says he walks and talks funny, she can't understand him anymore and that he has sudden numbness or weakness in his face and arms, especially on the right side of his body. All the signs are there that the man is having a stroke. He needs to be airlifted out by helicopter as soon as possible

UPDATE 4

Time and date	Monday September 12, 2022, 6:00AM
Location	Saba, The Bottom
Weather report	Heavy rains, limited visibility, 20 degrees Celsius
Hurricane phase level	No (GREEN)
KNMI remarks	Hurricane hit the north of the island at force four before going westwards. Contrary to any expectations, the hurricane slowed down over land and instead of 12 hours, it stayed for nearly 48 hours. Now that the worst is over, people can safely exit their houses. It is, however, raining hard and the visibility is limited.

Further remarks:

- The power is down everywhere for 36 hours now, due to a large stone that came rolling down and crashed into the power plant at Fort Bay
- Many people that weren't in the shelters can't be reached due to phone batteries dying in 36-hour power outage.
- A 45-year-old man had a stroke. He is the single dad to his five-year-old daughter. Both are stuck at their home in St. John's. The hospital requests a medivac. A way needs to be found for them to get to the airport and the daughter needs shelter and care
- One of the roofs of Queens garden has come loose, and could possibly fall onto a lower situated part of the complex.
- One of SATEL's head technicians got a concussion during the hurricane due to a fall. He says he's fine, but colleagues are not sure.
- Other than that, the Bottom has sustained relatively few damages. However, people are trying to check the minor damages on their houses.
- The road between Sint Johns and Windwardside is blocked due to fallen trees
- The harbor is flooded. The road towards Fort Bay is blocked due to falling stones and heavy rains. The harbor itself is not accessible for cargo ships anymore because we think it needs to be dredged. It is unsure how long this will take.
- The telecom tower on Mount Scenery is damaged due to the storm, communication is not possible.

UPDATE 5

Time and date	Monday September 12, 2022, 5:00PM
Location	Saba, The Bottom
Weather report	Heavy rains, limited visibility, 20 degrees Celsius
Hurricane phase level	No (GREEN)
KNMI remarks	Hurricane hit the north of the island at force 4 before going westwards. Contrary to any expectations, the hurricane slowed down over land and instead of 12 hours, it stayed for nearly 48 hours. Now that the worst is over, people can safely exit their houses. It is, however, raining hard and the visibility is limited.

Further remarks:

- At least four houses in the English quarter have sustained heavy damage due to the hurricane. The tenants are desperately trying to find shelter elsewhere. Unclear if they are successful.
- There are multiple cars on the big parking lot that are seriously damaged. Among them are school busses.
- There are heavy rocks on the road between the English quarter and Upper Hells gate. Only people on foot or by motorcycle can pass.
- Hell's gate sustained heavy damage. Multiple houses are heavily damaged, rain is pouring in and damaging furniture. People are trying to limit the water damage and trying to find materials to cover this, they're asking for help.
- There are multiple angry dogs reportedly roaming around on the road towards the Level, attacking each other but possibly aggressive towards people.
- A number of solar panels in the field is heavily damaged and twelve solar panels flew into people's homes causing private damage to seven houses in Zion's Hill.
- The runway of the airport in SXM is damaged by the heavy rains, there is a massive crack in the runway and the airport is not accessible. The roof of the terminal building flew off and the radio in the tower of the SXM airport is damaged beyond repair. They do not have a back-up system and have requested assistance from the Netherlands and Saba.

Bijlage 10: Simulatie Sint Eustatius

SIMULATIE – HURRICANE SAM

Time and date	Wednesday, June 1 st , 2022, 3:00PM
Location	St. Eustatius, Oranjestad
Weather report	Sunny, 27 degrees Celsius
Hurricane phase level	No (green)
KNMI remarks	None

Further remarks

- Yearly ‘how’s everyone doing meeting’. Possibility to give updates. During the Information phase (Yellow Phase) KNMI will provide two times per day a Tropical Cyclone Bulletin (TCB). During the phases from “Watch” to “Strike” (Orange to Purple) this number increases to four times per day to provide the latest available information. These phases and the TCB will be initiated by KNMI in coordination with the National Hurricane Center (NHC). A TCB describes the warning, expected Wind, Rainfall and Maritime conditions. The TCB will be in English.

Phase	Definition:
	No threat
Information --- <i>Be Alert!</i> ---	A Storm or Tropical Cyclone might threaten the community within 48 tot 72 hours
Watch --- <i>Prepare Yourself!</i> ---	Storm or Tropical Cyclone conditions might threaten the community within 48 hours
Advisory --- <i>Carefull!</i> ---	Heavy rainfall and or rough sea conditions are expected. No Tropical Storm or hurricane is expected
Warning --- <i>Protect Yourself!</i> ---	Storm or Tropical Cyclone conditions expected within the next 36 hours
Strike --- <i>Seek Cover!</i> ---	Storm or Tropical Cyclone conditions expected within 6 to 9 hours

UPDATE 1

Time and date	Monday, September 5 th 2022, 10:00AM
Location	St. Eustatius, Oranjestad
Weather report	Cloudy, 27 degrees Celsius
Hurricane phase level	No (green)
KNMI remarks	Tropical Storm Sam, center location 15.2N 38.8W is closely being monitored by KNMI in cooperation with the National Hurricane Center. It could well develop to a hurricane and might affect Saba and Statia within four or five days, on Friday 9 or Saturday 10 September. However uncertainties are still large as Saba and Statia are situated near the edge of the forecast cone.

See for more information Hurex message 1

- Supermarkets say that next week produce supply might not come in due to the storm (GOV)
- An individual asks for support to help make their porch hurricane-proof
- Red Cross is worried they might not have enough volunteers for the shelters (RED CROSS)
- Someone puts up a message on Facebook saying this will be the biggest storm to ever hit the Caribbean, gets a lot of comments (COM)

UPDATE 2

Time and date	Thursday September 8, 2022, 8:00AM
Location	St. Eustatius, Oranjestad
Weather report	Cloudy with a breeze, 24 degrees Celsius
Hurricane phase level	WARNING (RED)
KNMI remarks	Hurricane is forecast to pass just North or hit the north side of the island at Saturday night. It's expected to grow into a category 4 hurricane. Prognosis that hurricane force winds will start hitting Statia in approximately 36 hours.
Further remarks:	see Hurex message 2

- The Weather Impact Team Caribisch Nederland (WIT-CN) is activated. Participants of WIT-CN are KNMI, LOCC, NCC, Defensie and the public entity's that are involved. DCC is chair of this team. If necessary: DCC can be contacted via +31 30 600 6366.

UPDATE 3

Time and date	Friday September 9, 2022, 2:00PM
Location	St. Eustatius, Oranjestad
Weather report	Cloudy with a breeze, 27 degrees Celsius
Hurricane phase level	STRIKE (PURPLE)
KNMI remarks	Hurricane did not change its course. Its inbound in an approximately six hours from now. The current strength is still a level 4 hurricane. Prognosis that hurricane force winds will start hitting Statia in a few hours. Highest windspeeds are expected from 21:00 until Saturday 03:00: CAT-4 winds (130-156 mph, 209-251 km/h) with gusts above 156 mph.

See Hurex message 3

Further remarks:

- Emergency call from the Red Cross, too much persons are in the shelter (GOV/AMB)
- Someone tweets a rumor that COVID infected tourist are possibly in the shelter in the basement of the Seventh Day Adventist Church, making some residents unsure to enter the shelters due to fear for COVID. (COM)
- Concerns about unhygienic older residents that want to enter the shelter and possibly not fit enough to be in the shelter (stinks of piss, etc) (POLICE)

EXERCISE MESSAGE 1

EMERGENCY CALL DURING HURRICANE PASSAGE: the two workers that were in the power plant report that a big boulder hit the power plant. The workers shut down the power plant and are not sure what the exact damage is. they can't come up the road anymore, and are stuck there. One of them is panicking/hyperventilating

EXERCISE MESSAGE 2

EMERGENCY CALL DURING HURRICANE PASSAGE: A five year old girl calls in that her dad is acting strange. They are home alone together hiding from the storm. She says he walks and talks funny, she can't understand him anymore and that he has sudden numbness or weakness in his face and arms, especially on the right side of his body. All the signs are there that the man is having a stroke. He needs to be airlifted out by helicopter as soon as possible

UPDATE 4

Time and date	Monday September 12, 2022, 6:00AM
Location	St. Eustatius, Oranjestad
Weather report	Heavy rains, limited visibility, 20 degrees Celsius
Hurricane phase level	No (GREEN)
KNMI remarks	Hurricane hit the north of the island at force four before going westwards. Contrary to any expectations, the hurricane slowed down over land and instead of 12 hours, it stayed for nearly 48 hours. Now that the worst is over, people can safely exit their houses. It is, however, raining hard and the visibility is limited.

Further remarks:

- One of the barges has sunk and is blocking the entrance of the pier (FIRE DEP)
- The power is down everywhere for the last 36 hours.
- Many people that weren't in the shelters can't be reached due to phone batteries dying in 36-hour power outage.
- A 45-year-old man had a stroke. He is the single dad to his five-year-old daughter. Both are stuck at their home in Lodi. The hospital requests a medivac. A way needs to be found for them to get to the airport and the daughter needs shelter and care (AMBULANCE, AIRPORT, FIRE DEP)
- The Breeze Restaurant of the Golden Rock Resort has collapsed and the roof is gone over other buildings. Several other hotels also have problems; guests cannot stay. (FIRE DEP)
- One of GTI head technicians got a concussion during the hurricane due to a fall. He says he's fine, but colleagues are not sure. (GTI-Statia)
- The Mansionweg between the Queen Beatrix Medical Centre and other parts of the city is blocked due to fallen trees (FIRE DEP)

- The harbor of Oranjestad bay is flooded. (HARBOR)

UPDATE 5

Time and date	Monday September 12, 2022, 5:00PM
Location	St. Eustatius, Oranjestad
Weather report	Heavy rains, limited visibility, 20 degrees Celsius
Hurricane phase level	No (GREEN)
KNMI remarks	Hurricane hit the north of the island at force 4 before going westwards. Contrary to any expectations, the hurricane slowed down over land and instead of 12 hours, it stayed for nearly 48 hours. Now that the worst is over, people can safely exit their houses. It is, however, raining hard and the visibility is limited.

Further remarks:

- At least 4 houses in the Cherry tree quarter have sustained heavy damage due to the hurricane. The tenants are desperately trying to find shelter elsewhere. Unclear if they are successful. (POLICE)
- There are multiple cars on the big parking lot that are seriously damaged. Among them are school busses. (FIRE DEP)
- The Golden Rock school sustained heavy damage. Rain is pouring in and damaging furniture and materials. People are trying to limit the water damage and trying to find materials to cover this, they're asking for help (POLICE/ GOV)
- A number of solar panels in the field is heavily damaged and 12 solar panels flew into people's homes causing private damage to seven houses. (STUCO)
- The runway of the airport in SXM is damaged by the heavy rains, there is a massive crack in the runway and the airport is not accessible. The roof of the terminal building flew off and the radio in the tower of the SXM airport is damaged beyond repair. They do not have a back-up system and have requested assistance from the Netherlands and St. Eustatius (AIRPORT)

pro facto