



Inspectie Justitie en Veiligheid  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

# Risicobeheersing op de BES-eilanden

*Een onderzoek naar de uitvoering van preventieve taken  
door de brandweer op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>25</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>28</b>
<b>1</b>	<b>Brief over de opvolging van de aanbevelingen uit het Inspectieonderzoek Inrichting repressieve brandweezorg BES 2017</b>	
<b>2</b>	<b>Wetsartikelen, begrippen en context</b>	
<b>3</b>	<b>Beoordelingskader</b>	
<b>4</b>	<b>Wederhoortabel</b>	
<b>5</b>	<b>Geraadpleegde documenten</b>	
<b>6</b>	<b>Afkortingen</b>	



# Voorwoord

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) houdt onder andere toezicht op de brandweezorg in Nederland. De Inspectie doet dit ook voor de brandweezorg op de drie openbare lichamen in Caribisch Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden).

Tot 10 oktober 2010 waren Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel van de Nederlandse Antillen en beschikte elk eiland over een eigen brandweerkorps. Sinds 10 oktober 2010 zijn de drie afzonderlijke brandweerkorpsen samengevoegd tot één brandweerkorps, het Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCEN).

De Inspectie heeft in 2020 voor een tweede keer een onderzoek gedaan naar de brandweezorg op de eilanden. In het eerste onderzoek (in 2017) is gekeken naar de uitvoering van de repressieve taken van de brandweer; nu is de focus gelegd op de voorkant van de veiligheidsketen, op de preventieve taken. Wat doet het BKCEN om te voorkomen dat er een brand, een explosie of een ander incident plaatsvindt of om de effecten daarvan vooraf te beperken?

De Inspectie heeft geconstateerd dat doelen en beleid ten behoeve van de preventieve taken op de BES-eilanden zijn vastgesteld en vastgelegd. Er worden op alle eilanden de nodige preventieve werkzaamheden door het BKCEN verricht, vaak in samenwerking met en met instemming van de openbare lichamen. De uitvoering is echter niet gebaseerd op onderliggende lokale plannen en afspraken: die ontbreken nog grotendeels. Daardoor is onduidelijk en weinig transparant of de uitvoering goed verloopt en of de goede dingen gebeuren.

De Inspectie doet aan de drie openbare lichamen, het BKCEN en de korpsbeheerder BKCEN een aantal aanbevelingen zodat het BKCEN zijn taakuitvoering kan verbeteren. De Inspectie gaat er vanuit dat partijen hun verantwoordelijkheid jegens de brandweezorg oppakken en aan de slag gaan met de aanbevelingen.

De Inspectie dankt tot slot alle geïnterviewden dat, ondanks dat de beheersing van de Covid-19 -crisis veel tijd en inspanning van de meesten van hen vergden, vanwege de flexibele opstelling van de betrokkenen dit onderzoek uitgevoerd kon worden.

H.C.D. Korvinus

*Inspecteur Generaal van de Inspectie Justitie en Veiligheid*





# Samenvatting

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt zowel in Europees als in Caribisch Nederland toezicht op de taakuitvoering van de brandweer.

In de Veiligheidswet BES is vastgelegd hoe de brandweezorg in Caribisch Nederland eruit dient te zien. Deze bepaalt voor de brandweezorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder andere het volgende:

- Er is één brandweerkorps voor de drie eilanden, het Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCEN).
- Deze voert taken uit op het gebied van voorkomen van, voorbereiden op en bestrijden van (brand)gevaar en ongevallen op zowel eilandelijk gebied als op de luchthaventerreinen. Het korps voert daarnaast taken uit op het gebied van de rampenbestrijding.
- Het BKCEN staat onder leiding van een algemeen commandant brandweer en kent op elk van de eilanden een lokale uitvoeringsorganisatie met een lokaal commandant.
- De bestuurscolleges van de drie eilanden zijn belast met de brandweezorg op hun respectievelijke eilanden en zij bedienen zich daarbij van het BKCEN.
- Het beheer van het BKCEN is ondergebracht bij de minister van Justitie en Veiligheid.

In 2017 heeft de Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de inrichting van de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland, naar dat deel van de brandweezorg dus, waarin het gaat over het daadwerkelijk optreden van de brandweer bij incidenten. In 2020 heeft de Inspectie opnieuw onderzoek gedaan naar de brandweezorg daar. Dit keer richtte de Inspectie zich niet op de repressieve brandweezorg, maar op de voorkant van de veiligheidsketen, in casu de risicobeheersing door de brandweer of te wel het voorkómen en beperken van gevaar en ongevallen. Daarmee sluit de Inspectie aan op de beweging die op het gebied van brandweezorg gaande is, namelijk van bestrijden naar voorkomen. Bovendien werd bij het Inspectie-onderzoek naar de repressieve brandweezorg in 2017 door het BKCEN het voornemen geuit meer op het gebied van risicobeheersing te gaan ondernemen.

Met dit onderzoek wil de Inspectie vaststellen hoe het staat met het voornemen van het BKCEN om meer op het gebied van risicobeheersing te ondernemen. De hoofdvraag van dit onderzoek is:



Welke taken op het gebied van risicobeheersing voert het BKCEN uit, welke doelen stelt het BKCEN zich daarbij en worden deze doelen bereikt?

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag heeft de Inspectie onderzocht welke doelen het BKCEN zich heeft gesteld, welke plannen er op het gebied van risicobeheersing zijn, welke afspraken het BKCEN met de openbare lichamen heeft gemaakt, welke risicobeheersingstaken het BKCEN daadwerkelijk uitvoert en of beoogde resultaten behaald worden.

Omdat het taakgebied risicobeheersing breed is heeft de Inspectie voorafgaande aan het onderzoek een oriëntatie uitgevoerd. Naar aanleiding van deze oriëntatie is besloten zich met name te richten op de taken 'advies van het bevoegd gezag bij het verlenen van bouw- en evenementen-vergunningen' en 'vergroten van risicobewustzijn van burgers'. Reden voor deze focus is onder andere dat volgens de Inspectie een goede uitvoering van deze taken met name profijt voor de burgers oplevert.

De Inspectie heeft voor haar onderzoek gebruik gemaakt van deskresearch van relevante documenten als jaarplannen BKCEN en van interviews. Het onderzoek is in september/oktober 2020 - tijdens de Covid-19 crisis - uitgevoerd waardoor een bezoek aan de eilanden en daarmee fysieke interviews niet mogelijk waren. Daarom zijn digitale interviews gehouden met functionarissen van het BKCEN en de openbare lichamen (i.e. de eilandbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en met de korpsbeheerder BKCEN over hun activiteiten op het gebied van preventieve brandweezorg en over de samenwerking daarbij.

### **De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek**

Naar aanleiding van het onderzoek naar de uitvoering van risicobeheersingstaken concludeert de Inspectie dat het BKCEN zijn voornemen om meer aan risicobeheersing te gaan doen tot nu toe slechts ten dele heeft kunnen waarmaken.

- Het strategisch beleid en de na te streven doelen daarbij ten aanzien van risicobeheersing zijn door het BKCEN vastgelegd in het beheersplan BKCEN 2020-2023. Met de openbare lichamen is hierover overleg geweest en zij hebben ingestemd met dit beleid en deze doelen. Door de korpsbeheerder zijn middelen beschikbaar gesteld om de ambities van het BKCEN op het gebied van risicobeheersing te kunnen realiseren.
- De vertaling van het beheersplan en de jaarplannen van het BKCEN in drie concrete lokale eilandelijke plannen - nodig voor de brandweer om een aantoonbaar goede invulling aan de taakuitvoering te geven - ontbreekt grotendeels.
- Ondanks het ontbreken van lokale plannen voert het BKCEN een groot deel van de door de Inspectie onderzochte risicobeheersingstaken al wel uit. De manier waarop en de mate waarin verschilt per eiland. Over de uitvoering van deze taken en de samenwerking hierbij bestaat, zo geven partijen aan, over en weer wel tevredenheid.
- Of hetgeen lokaal uitgevoerd wordt, het goede of goed genoeg is, wordt niet door brandweer of openbaar lichaam gemeten of bijgehouden. Dat kan ook niet, omdat lokale plannen en daarmee lokale doelen en eisen niet voorhanden zijn. Een gerichte bijsturing is daardoor ook niet mogelijk.



Om het BKCEN de ruimte te geven zijn ambities op het gebied van risicobeheersing waar te maken en zijn taakuitvoering te verbeteren, vraagt de Inspectie, net als in 2017, om meer aandacht en inzet van de openbare lichamen voor de brandweer(zorg) op hun eiland.

De Inspectie doet de volgende aanbevelingen:

*Aan de openbare lichamen:*

- Om de uitvoering van de taken op het gebied van risicobeheersing te versterken/verbeteren dienen de plannen zoals vastgelegd in het beheersplan van BKCEN zo snel mogelijk 'vertaald' te worden in lokale plannen waarin het openbaar lichaam zijn wensen en eisen voor de uitvoering van preventieve taken door de brandweer op zijn eiland vastlegt.

- Vraag, als nodig, aan het BKCEN of aan/via de korpsbeheerder BKCEN voor ondersteuning bij het (op korte termijn) opstellen van de benodigde plannen.

*Aan BKCEN en korpsbeheerder BKCEN:*

- Bied als nodig (meer) actief ondersteuning aan de openbare lichamen bij het opstellen van de benodigde plannen.

- Als concrete wensen en eisen van de openbare lichamen op het gebied van risicobeheersing vastgesteld zijn, dient de uitvoering gemonitord worden door het BKCEN en tezamen met elk openbaar lichaam afzonderlijk gekeken worden of de ondernomen acties op het eiland het beoogde doel/resultaat hebben of waar nodig bijgesteld moeten worden.







# 1

## Inleiding

### 1.1. Aanleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt zowel in Europees als in Caribisch Nederland toezicht op de taakuitvoering van de brandweer.<sup>1</sup> In 2017 heeft de Inspectie in Caribisch Nederland een onderzoek uitgevoerd naar de inrichting van de repressieve brandweezorg.<sup>2</sup> Conclusie was dat de uitvoering van repressieve taken door het Brandweerkorps Caribisch Nederland (hierna: BKCEN) op orde was. De governance<sup>3</sup> van de brandweer(zorg) was echter nog niet op orde.

In 2020 heeft de Inspectie opnieuw onderzoek gedaan naar de brandweezorg in Caribisch Nederland. Dit keer richtte de Inspectie zich niet op de repressieve brandweezorg, maar op de voorkant van de veiligheidsketen,<sup>4</sup> in casu de risicobeheersing<sup>5</sup> door de brandweer. Daarmee sluit de Inspectie aan op de beweging die op het gebied van brandweezorg gaande is, namelijk van bestrijden naar voorkomen. Bovendien werd bij het Inspectie-onderzoek naar de repressieve brandweezorg in 2017 door het BKCEN het voornemen geuit meer op het gebied van risicobeheersing te gaan ondernemen.<sup>6</sup>

Aanvankelijk was het de bedoeling ook een onderzoek naar de vakbekwaamheid van het brandweerpersoneel (preparatie) te doen. De uitbraak van Covid-19 maakte een bezoek aan de eilanden door de Inspectie en daarmee eigen observatie van onder andere oefeningen en registratiesystemen niet mogelijk. De Inspectie is van mening dat observatie een belangrijke onderzoeksmethode is -zeker bij een onderzoek naar vakbekwaamheid- en heeft daarom besloten dit onderzoek uit te stellen tot een bezoek aan de eilanden weer mogelijk is.

<sup>1</sup> Wet veiligheidsregio's art. 57 (voor Europees Nederland) en Veiligheidswet BES art. 71 (voor Caribisch Nederland).

<sup>2</sup> Repressieve brandweezorg is het deel van de brandweezorg waarin het gaat over het daadwerkelijk optreden van de brandweer bij incidenten. Link naar rapport: [Inrichting van de repressieve brandweezorg Bonaire, Sint Eustatius en Saba | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

<sup>3</sup> Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, en toezicht houden van organisaties, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

<sup>4</sup> De veiligheidsketen omvat 5 fasen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Zie bijlage 1 voor een verdere inhoudelijke uitleg van de fasen.

<sup>5</sup> Steeds vaker komt men in het kader van de veiligheidsketen de termen risicobeheersing en crisisbeheersing tegen. De risicobeheersing is de fase waarin men zich richt op de eerste twee processen van de veiligheidsketen: pro-actie en preventie. Crisisbeheersing richt zich op de volgende drie fasen binnen de veiligheidsketen: preparatie, repressie of incidentbestrijding en nazorg.

<sup>6</sup> 'Inrichting van de repressieve brandweezorg Bonaire, Sint Eustatius en Saba', Rapport 2017 Inspectie Justitie en Veiligheid



De Inspectie heeft tegelijkertijd met het onderzoek naar de risicobeheersing geïnventariseerd wat met de aanbevelingen uit haar onderzoek naar de repressieve brandweezorg in 2017 is gedaan. De bevindingen daarvan zijn in een brief aan betrokken partijen neergelegd. Deze brief is op de website van de Inspectie geplaatst en als bijlage in dit rapport opgenomen.<sup>7</sup>

## 1.2. Context

Caribisch Nederland bestaat uit de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, tezamen ook wel de BES-eilanden genoemd. Het bestuur voor de eilanden is geregeld in de Wet openbare lichamen BES (hierna: WolBES).<sup>8</sup> De brandweezorg in dit gebied is geregeld in de Veiligheidswet BES (hierna: VwBES)<sup>9</sup> met een aantal daaronder vallende besluiten en regelingen zoals Besluit brandweer BES<sup>10</sup>. De VwBES is afgeleid van de Nederlandse Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr).

Voor 2010 was er op elk van de eilanden van de toenmalige Nederlandse Antillen een zelfstandig brandweerkorps aanwezig. Na 10 oktober 2010 kwam er een gezamenlijk brandweerkorps voor de drie BES-eilanden met een korpsbeheerder<sup>11</sup> in Den Haag en drie bestuurscolleges<sup>12</sup> die verantwoordelijk zijn voor de brandweezorg op hun eiland. Het BKCEN voert ook de brandweertaken op de luchtvaartterreinen van de eilanden uit.

De VwBES bepaalt voor de brandweezorg op de eilanden onder andere het volgende:

- Er is één brandweerkorps voor de BES-eilanden, het Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCEN), met vestigingen op elk van de eilanden.<sup>13</sup>
- Het BKCEN staat onder leiding van een algemeen commandant brandweer en kent op elk van de eilanden een lokale uitvoeringsorganisatie met een lokaal commandant.
- De bestuurscolleges van de drie eilanden zijn belast met de brandweezorg op hun respectievelijke eilanden en zij bedienen zich daarbij van het BKCEN.<sup>14</sup>
- Het beheer van het BKCEN is ondergebracht bij de minister van Justitie en Veiligheid.<sup>15</sup>

Zie voor meer context en relevante wetsartikelen bijlage 1.

<sup>7</sup> Zie bijlage 1 in dit rapport en de website van de Inspectie.

<sup>8</sup> Elk eiland heeft zijn eigen bestuur: een gezaghebber, gedeputeerden en een eilandsraad. Dit bestuur is te vergelijken met het bestuur van een gemeente in Europees Nederland: burgemeester, wethouders en gemeenteraad. De drie eilanden hebben geen overkoepelend of gemeenschappelijk bestuur zoals de provincie of de veiligheidsregio in Europees Nederland. De *linking pin* tussen het eilandbestuur en 'Den Haag' is de Rijksvertegenwoordiger.

<sup>9</sup> De in Europees Nederland op dit gebied van toepassing zijnde Wet veiligheidsregio's en daarvan afgeleide besluiten en regelingen zijn op de BES-eilanden niet van toepassing.

<sup>10</sup> Het Besluit brandweer BES bevat regels over functies, rangen, eisen voor aanstelling en bevordering, kleding en keuring et cetera en bevat bepalingen ten aanzien van de samenstelling van de brandweereenheden qua personeel en materieel.

<sup>11</sup> Het korpsbeheer voor brandweer Caribisch Nederland ligt bij de minister van Justitie en Veiligheid. De functie van korpsbeheerder wordt uitgeoefend door de directeur Politieel Beleid en Taakuitvoering van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De korpsbeheerder van de BKCEN is tegelijkertijd de korpsbeheerder van het politiekorps op de drie eilanden, Politiekorps Caribisch Nederland.

<sup>12</sup> Het bestuurscollege zijn de gezaghebber en de gedeputeerden, te vergelijken met het college van burgemeester en wethouders in Europees Nederland. Zie voor een organigram van het bestuur van de eilanden bijlage 1

<sup>13</sup> Veiligheidswet BES, artikel 27, lid 1.

<sup>14</sup> Veiligheidswet BES, artikel 37, lid 2.

<sup>15</sup> Veiligheidswet BES, artikel 27, lid 4. Dit wijkt af van de situatie in Europees Nederland waarbij het gezag en het beheer van brandweer in een hand liggen. Dit is op de BES-eilanden dus niet het geval.



### **1.3. Leeswijzer rapport**

In hoofdstuk 2 wordt allereerst de aanpak van het onderzoek beschreven.

Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van het onderzoek naar de risicobeheersingstaken van het BKC. In hoofdstuk 4 volgen de conclusies en



# 2

## Onderzoeksaanpak

### 2.1. Doel en hoofdvraag

De taken die het BKCEN moet uitvoeren, staan beschreven in artikel 27 van de VwBES. Naast de bestrijding van incidenten (repressie) zijn dat ook het voorkomen en beperken van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en het beperken van gevaar voor mensen en dieren anders dan bij brand.<sup>16</sup> Samen met de advisering van het bevoegd gezag op het gebied van brandpreventie<sup>17</sup> vormen deze het taakgebied 'risicobeheersing' van het BKCEN. Met dit onderzoek wil de Inspectie vaststellen hoe het staat met de ambities van het BKCEN om meer op het gebied van risicobeheersing te ondernemen.<sup>18</sup>

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

**Welke taken op het gebied van risicobeheersing voert het BKCEN uit, welke doelen stelt het BKCEN zich daarbij en worden deze bereikt?**

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag heeft de Inspectie onderzocht welke doelen het BKCEN zich heeft gesteld, welke plannen er op het gebied van risicobeheersing zijn, welke afspraken BKCEN met de openbare lichamen heeft gemaakt, welke preventietaken het BKCEN daadwerkelijk uitvoert en of beoogde resultaten behaald worden.

### 2.2. Afbakening

Het taakgebied risicobeheersing is een omvangrijk gebied en strekt zich uit van een 'risico-inventarisatie en -analyse' (vastgelegd in een zogeheten risicoprofiel)<sup>19</sup> tot en met de maatregelen die genomen (moeten) worden om risico's te voorkomen of te reduceren.

Omdat het hele taakgebied risicobeheersing te groot is om in een keer te onderzoeken heeft de Inspectie voorafgaande aan het onderzoek een oriëntatie uitgevoerd. Naar aanleiding van deze oriëntatie heeft de Inspectie besloten om zich

<sup>16</sup> Veiligheidswet BES, artikel 27, lid 2 onder a. en b.

<sup>17</sup> Veiligheidswet BES, artikel 27, lid 2 onder d.

<sup>18</sup> In het Inspectie-onderzoek in 2017 werd door het BKCEN het voornemen geuit meer op het gebied van risicobeheersing te gaan ondernemen, nu de repressieve brandweezorg op orde was.

<sup>19</sup> In het kader van het onderzoek naar de organisatie van de rampenbestrijding n.a.v. de orkanen uit 2018 heeft de Inspectie geconstateerd dat de eilanden alle drie in 2013 een risicoprofiel hebben opgesteld. Die profielen zijn in 2017/2018 ten behoeve van hun nieuwe beleidsplannen (zeer beperkt) geüpdatet.



met name te richten op de taken 'advisering van het bevoegd gezag bij het verlenen van bouw- en evenementen-vergunningen' en 'vergroten van risicobewustzijn van burgers'. Reden voor deze focus is onder andere dat volgens de Inspectie een goede uitvoering van deze taken met name profijt voor de burgers oplevert. Het ontbreken van advisering op het gebied van (brand)veiligheid bij vergunningverlening bij bouw en evenementen kan leiden tot gevaarvolle gebouwen resp. risicovolle situaties voor burgers en bedrijven. Het vergroten van risicobewustzijn is belangrijk om te komen tot een grotere zelfredzaamheid<sup>20</sup> van de lokale bevolking; omdat in een eerste fase van een brand of incident mensen vooral op zichzelf en op naasten in de directe omgeving zijn aangewezen is het belangrijk dat ze zelfredzaam zijn om de kans op overleving zo groot mogelijk te maken.<sup>21</sup>

### 2.3. Uitvoering

Om een antwoord op de onderzoeksvragen te krijgen heeft de Inspectie bij het onderzoek gebruik gemaakt van deskresearch en interviews.

De Inspectie bestudeerde relevante documenten, zoals het beheersplan BKCEN, de jaarplannen van het BKCEN en de lokale beleidsplannen van de openbare lichamen, om zicht te krijgen op bestaand beleid, op doelen en planvorming op het gebied van risicobeheersing. Daarnaast heeft ze gebruik gemaakt van de informatie die ze uit de inventarisatie naar de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek naar de brandweezorg in 2017 heeft verkregen.<sup>22</sup>

Vanwege de Covid-19 uitbraak was een bezoek door de Inspectie aan de eilanden niet mogelijk en zijn de interviews digitaal gehouden. De Inspectie heeft de algemeen commandant BKCEN, de lokale commandanten van het BKCEN op de drie eilanden, het afdelingshoofd en de vakspecialist risicobeheersing BKCEN, de beleidsadviseur BKCEN en de drie gezaghebbers bevraagd over hun plannen, activiteiten en samenwerking op het gebied van risicobeheersing. Aangezien de verantwoordelijkheid voor preventie primair bij de openbare lichamen ligt, heeft de Inspectie naast de gezaghebbers de eilandsecretaris of een beleidsmedewerker van de openbare lichamen over hun activiteiten op het gebied van preventie en over de samenwerking en inzet van het BKCEN bevraagd.

Gespreksverslagen zijn voor wederhoor bij geïnterviewden teruggelegd. De gezaghebber van Bonaire heeft vanwege andere (Covid-19-) verplichtingen ten tijde van de digitale interviews schriftelijk op de vragen gereageerd.

### 2.4. Beoordelingskader

Dit is het eerste onderzoek dat de Inspectie naar de risicobeheersingstaken van het BKCEN doet. Ze wil vaststellen waar het BKCEN staat bij de uitvoering van deze taken. Voor deze vaststelling maakt de Inspectie gebruik van de 'Deming-cirkel' oftewel de 'Plan, Do, Check en Act - (PDCA-) cyclus'. Deze methodiek gaat uit van een cyclisch proces van fasen die continu in elkaar overlopen. De output van de ene schakel vormt de input voor de andere schakel. Hiermee wordt gewerkt aan een

<sup>20</sup> Zelfredzaamheid bij brand is het menselijk vermogen om signalen van gevaar waar te nemen en te interpreteren, en om beslissingen te nemen en uit te voeren die gericht zijn op het overleven van een brandsituatie.

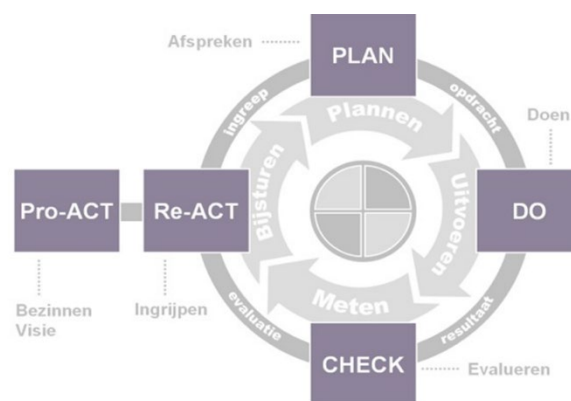
<sup>21</sup> Op de eilanden is de afstand van kazerne tot woonhuis in veel gevallen (veel) meer dan de in Europees Nederland gestelde norm van 8 minuten. Daardoor is met zelfredzaamheid waarschijnlijk veel te winnen.

<sup>22</sup> De Inspectie heeft tegelijkertijd met het onderzoek naar de risicobeheersing geïnventariseerd wat met de aanbevelingen uit haar onderzoek naar de repressieve brandweezorg in 2017 is gedaan. De brief met de uitkomsten van deze inventarisatie is aan betrokken partijen gestuurd en op de website van de Inspectie geplaatst.



voortdurende terugkoppeling en kwaliteitsverbetering hetgeen uiteraard de uitvoering ten goede komt.

In de pro-actfase worden het strategisch beleid en de na te streven doelen ontwikkeld en vastgelegd. In de planfase worden beleid en doelen geconcretiseerd in plannen, richtlijnen, protocollen en afspraken over de uitvoering en resultaten. In de dofase wordt vervolgens daadwerkelijk uitvoering gegeven aan de gemaakte plannen en afspraken. In de checkfase worden de resultaten van de uitvoering gemonitord en in de re-actfase tot slot volgt wanneer nodig bijstelling van plannen en/of uitvoering.



Schema Deming cirkel met de actfase gesplitst in pro-act en re-act.<sup>23</sup>

In dit onderzoek beschrijft de Inspectie dus of er op het gebied van risicobeheersing doelen, beleid en plannen zijn, welke risicobeheersingstaken er daadwerkelijk verricht worden en of dat op basis van plannen of afspraken gebeurt. Tot slot onderzoekt ze of er sprake is van monitoring van de resultaten/effekten van het handelen van de brandweer zodat waar nodig bijstelling van plannen en/of uitvoering kan volgen).

De Inspectie wil niet alleen vaststellen/beschrijven waar het BKC staat maar ook beoordelen waar (in welke fase en/of hoe) verbetering nodig of mogelijk is om de risicobeheersingstaken van het BKC te versterken. Daarom onderzoekt ze tevens of de afzonderlijke fasen op orde zijn en zo niet wat er ontbreekt om een fase op orde te krijgen.

Voor de visuele weergave van de beoordeling gebruikt de Inspectie de stoplichtkleuren.

Groen betekent op orde, oranje dat verbetering gewenst is en rood dat deze fase nog onvoldoende/ geheel niet op orde is en verbetering noodzakelijk is.

Voor een verdere uitwerking van het beoordelingskader wordt naar bijlage 3 verwezen.

<sup>23</sup> Er wordt bij 'act' onderscheid gemaakt tussen de pro-act en de re-act fase. De pro-act-fase is de voorbereidende fase en betreft het ontwerpen van het proces inclusief het formuleren van missie, beleid en doelen. Re-act staat voor het bijsturen van het proces in de zin van evalueren en ingrijpen. Bron: 123.management.nl

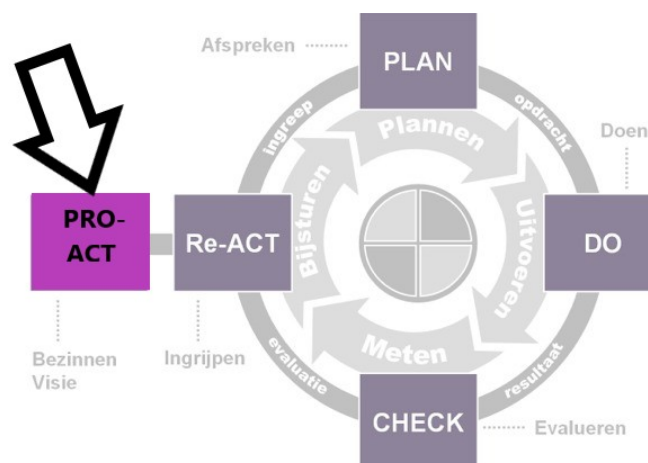


# 3

## Bevindingen

De bevindingen worden aan de hand van de fasen van de 'Deming-cirkel' beschreven. Gelet op afbakening ligt de focus van de bevindingen op de advisering bij vergunningverlening en het bevorderen van het risicobewustzijn van de bevolking. De eerste paragraaf beschrijft de doelen en het beleid (pro-act-fase) die er ten aanzien van risicobeheersing zijn. De tweede paragraaf gaat in op de plannen die op basis van die doelen en beleid gemaakt zijn (plan-fase). In paragraaf 3 stelt vervolgens de uitvoering van gemaakte plannen (do-fase) aan de orde waarna ten slotte paragraaf 4 de monitoring van de uitvoering en de bijstelling daarvan (check- en re-act-fase) uiteenzet.

### 3.1. Doelen en beleid



Het BKCNC heeft zijn missie, visie en doelstellingen voor brandweezorg voor de komende vier jaren vastgelegd in het Beheersplan BKCNC 2020-2023. Het beheersplan is tot stand gekomen met inbreng van en in overleg met de drie gezaghebbers en in maart 2020 door de korpsbeheerder vastgesteld. In zowel missie als visie is de verschuiving van uitvoering van uitsluitend repressieve taken naar (daarnaast) uitvoering van preventieve taken opgenomen.



### *Missie*

'BKCEN levert een bijdrage aan een fysiek veilige samenleving door het voorkomen, beperken en bestrijden van risico's. De missie zorgt voor kaders waarin BKCEN haar taken zal uitvoeren en geeft richting aan de strategische keuzes die nu en in de toekomst gemaakt moeten worden. Het korps is voorbereid op haar taken en vergroot daarmee de fysieke veiligheid van de burgers, bedrijven en bezoekers op Bonaire, Sint Eustatius en Saba'.

### *Visie*

'BKCEN is als modern brandweerkorps in gezamenlijkheid voorbereid op de specifieke risico's op de drie eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en acteert als voorbeeldkorps in de regio. De uitrukdienst is en blijft de ruggengraat van de organisatie. Het voorbereid zijn op risico's betekent voor een modern brandweerkorps meer dan alleen repressief optreden. De brandweer vervult verschillende taken op het gebied van de fysieke veiligheid gericht op alle facetten van de veiligheidsketen'.

*Uit: beheersplan BKCEN 2020-2023*

Op het gebied van risicobeheersing<sup>24</sup> stelt het BKCEN zichzelf in het beheersplan ten doel de komende vier jaren risicobeheersing 'meer op de kaart te zetten'. Dit wil het BKCEN realiseren door:

- Aandringen bij de openbare lichamen op vaststelling van het beleidsdocument brandveiligheid.<sup>25</sup> Hierna kunnen afspraken vastgelegd worden tussen het BKCEN en de openbare lichamen over de rolverdeling en verwachtingen over en weer ten aanzien van aanvragen en advisering van de brandweer bij bouwvergunningen.
- Uitbreiding van de inzet van de preventiecontroleurs. Binnen de repressieve dienst zijn deze nu aangesteld voor controles tijdens evenementen. Het BKCEN wil dit graag uitbreiden naar andere gebruikscontroles zoals gedurende carnaval, op restaurant-, hotel- en snackvergunningen en op het vuurwerkbesluit. Hiervoor is de komende beleidsperiode behoefte aan training en bijscholing van deze controleurs.
- Betrokkenheid bij de risicocommunicatie op Bonaire en Saba. Risicocommunicatie is weliswaar een taak van de openbare lichamen, maar bij voorlichting op het gebied van brandveiligheid richting inwoners dient de brandweer betrokken te zijn. Op Sint Eustatius gebeurt dat al. Daar wordt een jaarlijkse brandweerweek georganiseerd waarbij de brandweer voorlichting geeft over preventie, onder andere op scholen. Voor Bonaire en Saba wordt gedacht aan het organiseren van een brandpreventiedag waar men voorlichting geeft op het gebied van rookmelders, brandblussers en het omgaan met vuurwerk. In de loop van de komende beleidsperiode kan dit uitgroeien tot een brandweerweek.

Gezaghebbers en de lokaal commandanten BKCEN onderschrijven de ambities van BKCEN, zo bleek uit de interviews. De korpsbeheerder heeft in zijn kaderbrief 2018 groen licht gegeven voor de uitbreiding van financiële middelen en formatie om de ambities op dit gebied te kunnen realiseren.

<sup>24</sup> Gelet op afbakening worden hier alleen die doelen genoemd die over de advisering bij vergunningverlening en het bevorderen van het risicobewustzijn van de bevolking gaan.

<sup>25</sup> In 2016 is door Falck Consultancy een beleidsdocument opgesteld met een voor CN nadere invulling van het Bouwbesluit BES uit 2014

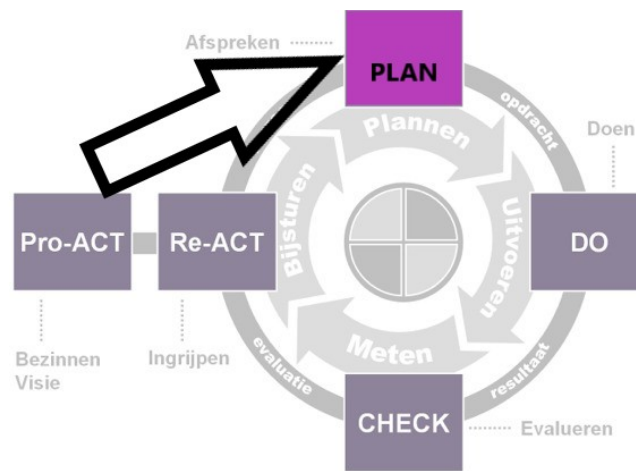




### Subconclusie

Er is een gemeenschappelijke visie en er zijn doelen vastgelegd voor risicobeheersing en er zijn middelen beschikbaar gesteld om deze te realiseren. Hiermee is volgens de Inspectie de basis gelegd om een volgende stap te nemen.

### 3.2. Planvorming



Nu het strategisch beleid en de doelen vastgelegd zijn is de volgende stap het maken van 'SMART'<sup>26</sup> plannen door de openbare lichamen die sturing en inhoud geven aan de uitvoering van de risicobeheersingstaken door het BKCEN op de eilanden.

Elk jaar maakt het BKCEN een eigen jaarplan waarin ze voor het gehele korps uiteenzet welke activiteiten ze voor het jaar x op wil pakken en wat ze daarvoor inzet. Deze jaarplannen worden altijd in overleg met de openbare lichamen opgesteld en na overleg met de gezaghebbers vastgesteld. De reacties vanuit de openbare lichamen op de plannen zijn tot nu toe gering en leiden zelden tot aanpassing. Uit de interviews komt naar voren dat het BKCEN het uitblijven van directe respons op de plannen van de openbare lichamen eerder ervaart als een geringe vorm van belangstelling voor de brandweezorg dan als commitment met de inhoud.

Ook heeft de implementatie van het jaarplan 2020 vertraging opgelopen omdat de vakbonden het aan het beheersplan onderliggend O&F-rapport niet hebben goedgekeurd, waardoor (onder andere) het aantal formatieplaatsen voor taken op het gebied van risicobeheersing niet uitgebreid kan worden.<sup>27</sup>

#### Lokale plannen

Het beheersplan en de jaarplannen van het BKCEN, die gelden voor het gehele korps en de drie eilanden, zijn vrij algemeen van aard. Elk eiland is echter anders, bijvoorbeeld qua infrastructuur, ligging en beschikbare capaciteit en elk eiland heeft

<sup>26</sup> SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

<sup>27</sup> Uit interviews met korpsbeheerder en algemeen commandant BKCEN



(deels) andere behoeften. Hoe en wat concreet opgepakt moet worden, moet derhalve (ook) lokaal bepaald en ingevuld worden. Deze vertaalslag in lokale plannen ontbreekt echter grotendeels.

De korpsbeheerder en het BKCEN geven aan dat de geringe bemoeienis van de openbare lichamen met de brandweezorg zorgt voor vertraging bij de planvorming. Het blijkt/blijft lastig het bestuur te interesseren voor brandweezorg of brandpreventie en hen initiatieven te laten nemen op dat gebied.

De gezaghebbers onderschrijven in de interviews de ambities van het BKCEN om meer in te zetten op preventie. Ze erkennen ook hun verantwoordelijkheid voor preventie in het algemeen en brandpreventie in het bijzonder. In de lokale beleidsplannen zijn vrij algemene wensen/behoeften voor de brandweer opgenomen, ook op het gebied van risicobeheersing. Deze zijn echter te weinig concreet voor de brandweer om een bij het eiland gepaste of gewenste invulling te kunnen geven aan preventietaken. Een voorbeeld hiervan: 'werk samen met het openbaar lichaam om het risico- bewustzijn van burgers te vergroten'.<sup>28</sup> Daarvoor zou een apart lokaal (brand)preventieplan moeten komen. Volgens een aantal geïnterviewden zou er idealiter een lokaal integraal veiligheidsplan moeten zijn. Daarin zou het openbaar lichaam moeten aangeven welke wensen het heeft op het gebied van veiligheid en welke maatregelen het wil/gaat nemen in het algemeen en voor preventie in het bijzonder. Ook zou het daarin moeten aangeven welke diensten of organisaties het daarvoor nodig heeft. Dan wordt duidelijk waarvoor en waarbij het openbaar lichaam de brandweer wil inzetten.

De brandweercommandant en de crisismanager van Saba hebben in het vroege voorjaar van 2020 een vertaling van het beheersplan gemaakt en ingediend bij het openbaar lichaam. Het bestuurscollege heeft dit plan echter nog niet beoordeeld en vastgesteld. Op Bonaire en Sint Eustatius heeft de vertaling van het beleidsplan in lokale plannen echter nog niet plaatsgevonden. Bonaire heeft weliswaar een integraal veiligheidsplan (uit 2018) maar daarin is brandpreventie niet als prioriteit benoemd; er wordt slechts aangegeven dat dat thema voor de toekomst aandacht vraagt.

Diverse geïnterviewden van de drie eilanden gaven aan dat ze bevordering van de zelfredzaamheid van burgers een erg belangrijk onderliggend thema vinden als het gaat om brandpreventie en voorlichting. Maatregelen om dit te kunnen bereiken, ondersteunen en te borgen zijn echter nergens benoemd of genomen.<sup>29</sup>

### **Samenwerking bij planvorming**

De benodigde lokale planvorming is mede afhankelijk van de inzet van en samenwerking met de drie openbare lichamen. Het opstellen van een preventieplan maar ook de vaststelling van concrete plannen of richtlijnen voor bijvoorbeeld de uitvoer van controles op brandveiligheid bij gebouwen verloopt moeizaam op de eilanden. Een positieve uitzondering is dat op Saba in ieder geval een conceptplan gemaakt is (maar nog niet vastgesteld) en dat er afspraken over controles op hotels, restaurants tussen BKCEN en openbaar lichaam zijn gemaakt.

Een paar voorbeelden van het moeizaam tot stand komen van plannen:

<sup>28</sup> Policyplan Saba 2017

<sup>29</sup> Om de zelfredzaamheid van burgers tijdens rampen te bevorderen hebben de drie eilanden wel diverse maatregelen genomen, zo heeft de Inspectie tijdens haar onderzoek naar de rampenbestrijding tijdens de passage van orkanen in 2017 geconstateerd. De eilanden gebruiken een app waarin bijvoorbeeld staat wat je als burger moet of kan doen bij de passage van een orkaan.



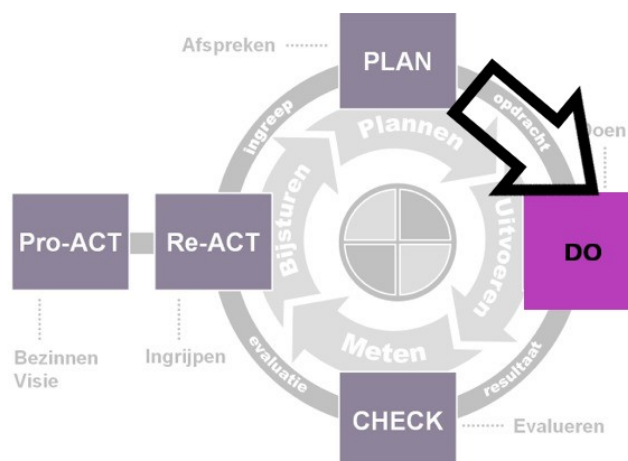
- Een uitwerking van het Bouwbesluit BES voor veilig bouwen ligt al maanden bij het bestuurscollege van Bonaire ter vaststelling. Aan dit besluit is volgens het BKCEN hard gewerkt door hen. Om er mee te kunnen gaan werken moet het alleen nog bestuurlijk vastgesteld worden.
- Er zijn nog steeds geen brandbeveiligingsverordeningen met vastgestelde eisen en normen voor de verschillende gebruiksfuncties.<sup>30</sup> Deze moeten door de openbare lichamen opgesteld worden en vastgesteld door hun eilandraden.<sup>31</sup>

Met plannen en richtlijnen van het openbaar lichaam, bijvoorbeeld voor de controles van hotels, weet de brandweer (beter) waar ze op moeten toetsen en alle gebruikers weten waar ze op beoordeeld worden. De Inspectie is van oordeel dat het hebben van dergelijke plannen of richtlijnen niet alleen in het belang is van de brandweer. Duidelijke regels en eisen die bij eenieder bekend zijn dragen bij aan een voorspelbare overheid. Dit draagt bij aan transparantie en een uniforme werkwijze en gaat dus willekeur tegen en dat komt de legitimiteit van de brandweer maar ook van het openbaar lichaam ten goede. Dit leidt er vervolgens toe dat adviezen en besluiten van de brandweer en van openbaar lichaam (bij bijvoorbeeld een afwijzing van een bouwvergunning op advies van de brandweer) eerder of gemakkelijker zullen worden opgevolgd of geaccepteerd.

### Subconclusie

De Inspectie constateert dat lokale plannen op het gebied van risicobeheersing ontbreken. Hierdoor blijft onduidelijk wat de openbare lichamen voor hun eiland op het gebied van risicobeheersing willen en hoe ze dat willen bereiken. Dat heeft gevolgen voor de uitvoering. Het BKCEN is daardoor voor zijn uitvoering aangewezen op de eigen professie, op een algemene invulling van zijn wettelijke taak.

### 3.3. Uitvoering



Het BKCEN heeft een afdeling risicobeheersing met een hoofd- en een vakspecialist. Deze maken niet alleen de jaarplannen en beleidsdocumenten die voor de drie

<sup>30</sup> In haar onderzoek van 2017 constateerde de Inspectie al het ontbreken van door het BKCEN zeer gewenste en noodzakelijke brandbeveiligingsverordeningen. Een van de aanbevelingen van de Inspectie was om deze op te stellen.

<sup>31</sup> art. 39 VwBES. Sint Eustatius had sinds het ingrijpen van Nederland op het bestuur (2018) geen eilandsraad. Na verkiezingen in oktober 2020 is weer een eilandsraad geïnstalleerd.



eilanden gelden. Projecten die op alle drie eilanden plaatsvinden worden hier uitgewerkt en gecoördineerd. Een voorbeeld hiervan is het project BES(t)4kids: alle kinderopvanglocaties op de BES zijn het afgelopen jaar met betrokken partners als gezondheidszorg, brandweer en openbare lichamen gezamenlijk en integraal bekeken, gecontroleerd en er is aan de medewerkers voorlichting gegeven over veiligheid waaronder ook brandveiligheid. De vakspecialist adviseert verder alle drie de openbare lichamen bij de vergunningverlening voor bouw. Tevens levert deze functionaris waar nodig specialistische kennis, zoals voorlichting over gasflessen in woningen, aan de lokale medewerkers van het BKCEN, zodat zij daarmee voorlichting aan de inwoners en instellingen op hun eiland kunnen verzorgen.

Hoewel lokale plannen ontbreken en de openbare lichamen (dus) weinig concrete taken opleggen of eisen stellen aan het preventiewerk van de brandweer, onderneemt het BKCEN op eigen initiatief, maar wel met instemming en vaak in samenwerking met het desbetreffende openbaar lichaam, al diverse activiteiten op het gebied van risicobeheersing, zo blijkt uit de interviews met BKCEN en openbare lichamen. Waarom en hoe iets gebeurt lijkt historisch gegroeid te zijn, of is gebaseerd op ervaringen van de brandweer (elders) of is ingezet naar aanleiding van een voorgevallen incident.

Zo geeft het BKCEN op alle eilanden al jarenlang adviezen bij evenementen en vuurwerkgebruik, zijn er open dagen voor scholen en weten de openbare lichamen de brandweer steeds meer te vinden voor risicocommunicatie richting burgers (zoals op Saba na een brand en explosie in een studentenappartement).

Maar het BKCEN wil meer. De lokale brandweercommandanten geven aan dat de inzet van de brandweer nu nog traditioneel is; incident gedreven repressief optreden. De brandweer komt pas in actie na een alarmering, bijvoorbeeld bij een brand. Het BKCEN wil veel meer dan nu voorkomen dat ze moet optreden of de gevolgen van een brand beperken.

Zo zouden de openbare lichamen bijvoorbeeld standaard –zo geeft het BKCEN aan-, voordat een bouw- of gebruiksvergunning afgegeven wordt, een advies bij de brandweer moeten vragen. Nu worden deze vergunningen nog regelmatig afgegeven zonder dat de brandweer om advies is verzocht. Bij controles op bijvoorbeeld gebruiksvergunningen die de brandweer doet lopen ze dan soms tegen vreemde zaken aan: *'En dan komt het voor dat je denkt een bakkerij te controleren en dan blijkt het ineens te zijn verbouwd tot een slagerij'*.<sup>32</sup>

Om meer preventief te kunnen werken is er, zo geven geïnterviewden van het BKCEN aan, behoefte aan structuur, aan afspraken en protocollen over de gewenste uitvoering en over de te behalen resultaten, maar ook aan meer capaciteit bij brandweer én bij het openbaar lichaam om het uit te voeren. Daarnaast is voor een goede uitvoering van bijvoorbeeld controles bij evenementen een nauwere samenwerking met het betreffende openbaar lichaam nodig, waarbij volgens het BKCEN het openbaar lichaam (meer) de regie zou moeten nemen en die niet (zoals nu vaak het geval is) bij de brandweer leggen. Tenslotte is het openbaar lichaam de eerstverantwoordelijke voor preventie.

### **Lokale uitvoering**

Voor de controles (met name op verbruiksvergunningen)<sup>33</sup> is op alle eilanden een

<sup>32</sup> Citaat geïnterviewde BKCEN <september 2020>

<sup>33</sup> Sommige bedrijven zoals hotels en winkels hebben om hun werkzaamheden te mogen uitoefenen een verbruiksvergunning nodig. In een verbruiksvergunning staan voorschriften over het beperken van de kans brand, het beperken van de gevolgen van brand en het vluchten uit een gebouw bij brand.



aantal brandweermensen opgeleid om als preventiecontroleur op te kunnen treden. Bij uitbreiding van preventieve taken en na goedkeuring van het O&F-rapport door de vakbonden<sup>34</sup> zullen er meer manschappen opgeleid en ingezet gaan worden als preventiecontroleurs.

### *Sint Eustatius*

Op Sint Eustatius levert de brandweer een advies voordat een bouwvergunning wordt verstrekt. Zo zijn ze bijvoorbeeld gevraagd om advies te geven over de nieuw te bouwen terminal op de luchthaven en bij het bouwen van een groot nieuw resort. Beoordeling van bouwtekeningen, zoals die van de luchthaventerminal, wordt door de afdeling Risicobeheersing op Bonaire gedaan. Dat is gespecialiseerd werk waarvoor de mensen in Sint Eustatius niet zijn opgeleid. Volgens de brandweercommandant loopt de beoordeling op afstand goed en geeft het openbaar lichaam opvolging aan de adviezen. Het openbaar lichaam zou ook graag willen dat de brandweer ook toezicht houdt tijdens de bouw en bij oplevering, maar dat kan de brandweer, gezien zijn nu nog geringe beschikbare capaciteit voor preventiewerkzaamheden, niet realiseren.

De controles ter plaatse van bijvoorbeeld de horeca en hotels voert de brandweer van Sint Eustatius wel zelf uit. Op verzoek van het openbaar lichaam worden ook controles uitgevoerd in de gebouwen van het openbaar lichaam en adviezen over brandveiligheid gegeven. Drie branden in Oranjestad, waaronder een in een oud gebouw midden in het oude centrum hebben het openbaar lichaam laten zien hoe kwetsbaar (voor brandgevaar) oude gebouwen zijn en welke risico's de bevolking daarbij loopt. Reden voor het openbaar lichaam om de brandweer nu in te zetten voor het controleren van en adviseren over de brandveiligheid van gebouwen, te beginnen met de (eigen) overheidsgebouwen.

Bij evenementen als Statia Day<sup>35</sup> heeft de brandweer bijvoorbeeld vooraf een inbreng op het gebied van brandveiligheid. Er worden controles uitgevoerd (bijvoorbeeld bij standhouders) en toezicht gehouden bij evenementen. Hierbij werkt de brandweer samen met het openbaar lichaam, de politie en de GGD. In juli 2020 heeft vanwege Covid-19 het openbaar lichaam tezamen met de brandweer alle organisatoren van evenementen bij zich geroepen om voorlichting te geven over onder andere brandveiligheid en daar formele afspraken met hen over gemaakt. Ook geeft de brandweer voorlichting op bijvoorbeeld scholen, zijn er open dagen op de kazerne voor het publiek en organiseert ze een brandpreventieweek.

Het huidig eilandbestuur<sup>36</sup> geeft aan dat het voornemens is de brandweer veel meer in te zetten op brandpreventie maar dat ze, mede gezien de uitbraak van Covid-19, nog weinig tijd en capaciteit gehad heeft om veel aandacht te besteden aan brandpreventie.

### *Saba*

De afgelopen jaren is door het openbaar lichaam en de brandweer veel tijd en energie gestoken in de opzet en uitvoering van controles van de voor Saba zo belangrijke hospitalitybranche<sup>37</sup>. Er is een protocol voor de controle vastgesteld en

<sup>34</sup> De verwachting van de algemeen commandant BKN is dat dat uiterlijk eind 2020 is.

<sup>35</sup> Statia Day oftewel 'Dag van de Vlag' is een officiële feestdag op Sint Eustatius. Elk jaar op 16 november wordt de aanname van de vlag van Sint Eustatius in 2004 herdacht.

<sup>36</sup> Het eilandbestuur van Sint Eustatius, bestaande uit de regeringscommissaris en zijn plaatsvervanger, dat in september 2020 door de Inspectie bevestigd werd, zit er pas sinds februari 2020 en werd vrijwel direct na aantreden geconfronteerd met de uitbraak van Covid-19.

<sup>37</sup> Toeristensector, met name hotels, restaurants en cafés



volgens geïnterviewden verloopt de controle van hotels en restaurants inmiddels gestructureerd en naar tevredenheid van betrokken partijen. Zo zijn in 2019 alle hotels en restaurants/café's (34 in totaal) gecontroleerd.

Op Saba gebeuren de controles waar mogelijk met een aantal diensten tezamen, dus brandweer met openbaar lichaam of met een andere dienst, zoals de dienst gezondheidszorg (GGD/health department) of de politie. Dit komt volgens betrokkenen de transparantie ten goede.

Bij bouwvergunningen is het zover nog niet. Er is al wel een juridische grondslag voor deze taak. Er is een Bouwbesluit BES en een bouwcode voor verantwoord bouwen, dus een protocol voor advisering en controle zou volgens het openbaar lichaam snel gerealiseerd kunnen worden. Echter, is het voor het openbaar lichaam geen automatisme om de brandweer te vragen een advies uit te laten brengen voorafgaande aan de vergunningverlening. Zo was de brandweer aanvankelijk niet betrokken bij een bouw van een groot hotel dat momenteel op Saba gebouwd wordt. Omdat de brandweer de bouw zelf signaleerde is dat uiteindelijk rechtgetrokken en heeft de brandweer alsnog haar advies kunnen geven. Ook controles tijdens bouw en bij oplevering vinden op Saba niet structureel plaats.

Wel is de brandweer betrokken bij de beoordeling van aanvragen voor evenementen zoals Saba Day<sup>38</sup> en carnaval. Tot slot geeft de brandweer voorlichting op scholen en (op verzoek) bij diverse organisaties over het gebruik van kleine blusmiddelen en rookmelders.

#### *Bonaire*

Op Bonaire wordt de brandweer standaard betrokken bij de advisering bij de afgifte van vergunningen voor evenementen als Bonaire Dag<sup>39</sup> en voor bouwen. Zo is er wekelijks een gemeentelijk overleg over af te geven bouwvergunningen waar de vakspecialist risicobeheersing van het BKCEN altijd aan deelneemt. In het verlengde hiervan vinden ook controles plaats. Deze gebeuren door de brandweer tezamen met het openbaar lichaam vooral met de afdeling toezicht en handhaving. Partijen geven aan dat ze goed samenwerken en elkaar goed aanvullen. Afhankelijk van welk object of locatie gecontroleerd gaat worden wordt er soms ook samengewerkt met andere diensten zoals gezondheidszorg, de politie of de Koninklijke Marechaussee.

Verder geeft de brandweer op Bonaire voorlichting aan burgers op bijvoorbeeld scholen en zijn er open dagen op de kazerne voor het publiek.

#### ***Samenwerking bij de uitvoering***

BKCEN en openbare lichamen geven aan elkaar goed te kunnen vinden in de uitvoering. Controles bij bijvoorbeeld horeca of bij evenementen worden door de brandweer met (instemming van) het openbaar lichaam uitgevoerd en wanneer nodig met andere diensten als gezondheidszorg en politie. De openbare lichamen zeggen tevreden te zijn over de inzet van de brandweer hierbij en de BKCEN op haar beurt is tevreden over de samenwerking met de openbare lichamen, politie en gezondheidszorgdiensten.

<sup>38</sup> Saba Day of Flag Day (Nederlands: Sabadag) is een officiële feestdag, die op de eerste vrijdag van december wordt gevierd. Saba Day herdenkt de officiële lancering van de Sabaanse vlag, wapen en volkslied, welke plaatsvond op 6 december 1985.

<sup>39</sup> 6 september is een officiële feestdag op Bonaire. Op deze dag werd in 1499 het eiland ontdekt. Deze dag wordt ook wel 'Bonairedag' (Dia di Boneiru) genoemd. Ook in Nederland wordt de dag gevierd in plaatselijke bijeenkomsten van Antillianen.



### Subconclusie

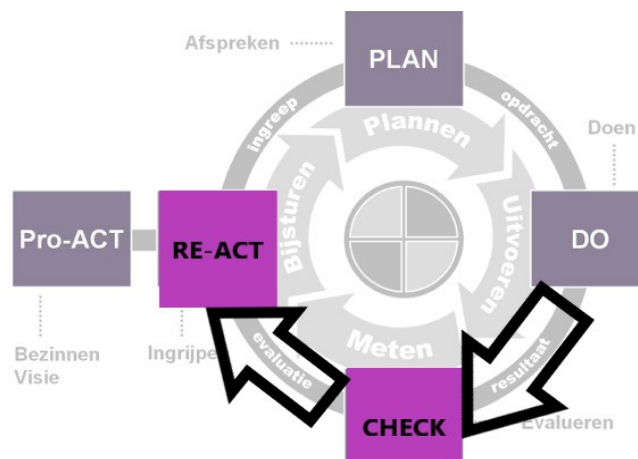
Alle door de Inspectie onderzochte taken, te weten advisering bij de verlening van bouwvergunningen, advisering bij evenementen en voorlichting, worden door de brandweer op de drie eilanden uitgevoerd. In welke mate (hoe vaak en hoe intensief) verschilt per eiland. De door het BKCEN gewenste standaardinbreng bij deze activiteiten is echter nog niet op alle eilanden gerealiseerd.

Daarnaast is de lokale uitvoering niet gebaseerd op een onderliggend lokaal plan; structuur, afspraken en protocollen die de uitvoering vergemakkelijken, ontbreken. Daardoor is weinig transparant of de uitvoering goed verloopt en of de goede en wenselijke dingen gebeuren.

De Inspectie is van mening dat die duidelijkheid en transparantie er moet komen. Niet alleen de brandweer is daarbij gebaat omdat ze dan weet wat van haar verwacht wordt, maar ook de burgers van de eilanden zijn gebaat bij duidelijkheid en transparantie: het vergroot de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de openbare lichamen.

De samenwerking van de brandweer met andere partijen, in het bijzonder de openbare lichamen, bij de uitvoering van preventieve taken wordt door zowel het BKCEN als de openbare lichamen als goed omschreven.

### 3.4. Monitoring van resultaten en bijstelling



In de jaarverslagen van het BKCEN wordt de voortgang van de voor de drie eilanden gezamenlijk lopende projecten en werkzaamheden (beperkt) vastgelegd. Of de uitvoering van lokale acties tot de beoogde resultaten leidt is, vanwege het ontbreken van lokale plannen en de daarin vastgelegde lokale doelen, niet vast te stellen. Van bijstellen van acties of werkzaamheden op basis van monitoring van resultaten kan dan ook geen sprake zijn.

Alle partijen stellen overigens 'tevreden' te zijn over de uitvoering van de preventieve taken. Die tevredenheid is echter niet gebaseerd op aantoonbare resultaten of op een klanttevredenheidsonderzoek bijvoorbeeld. Hoewel tevredenheid volgens de Inspectie niet onbelangrijk is, geeft het 'slechts' aan dat de relatie op dit moment als goed ervaren wordt en men elkaars inzet respecteert. Klanttevredenheid zou echter moeten aangeven in hoeverre de producten en de



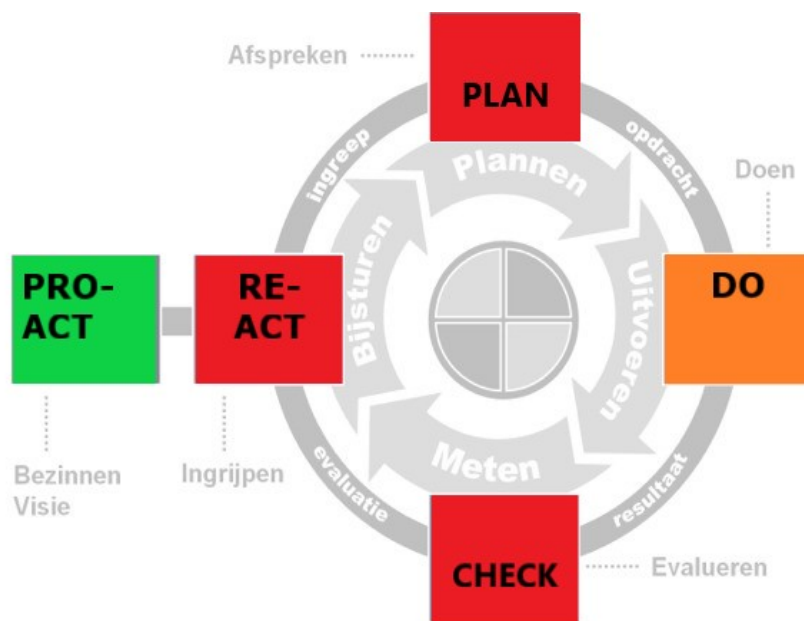
diensten van een bedrijf, in casu de brandweer, aan de verwachtingen van de klant, hier het openbaar lichaam en zijn burgers, voldoen. Daarvoor dienen die verwachtingen over en weer helder en vastgelegd te zijn.

Daarom zal -volgens het BKC- nog meer geïnvesteerd worden in overleg en samenwerking met de openbare lichamen om zo tot heldere afspraken te komen welke resultaten behaald moeten worden en welke dus gemonitord moeten worden.

### Subconclusie

Om te weten en aan te tonen dat hetgeen het BKC doet het goede is en dat ook goed doet, moet in overleg tussen BKC en de openbare lichamen niet alleen vastgesteld worden wat de brandweer op elk eiland zou moeten doen aan risicobeheersing, maar ook wanneer dat goed (genoeg) is. Dat zicht ontbreekt nu.

**De subconclusies per fase in kleur:**







# 4

## Conclusies en aanbevelingen

### 4.1. Conclusies

Naar aanleiding van het onderzoek naar de uitvoering van risicobeheersingstaken concludeert de Inspectie dat het BKCN zijn ambities om meer aan risicobeheersing te gaan doen tot nu toe slechts ten dele heeft kunnen waarmaken.

- Het strategisch beleid en de na te streven doelen daarbij zijn vastgelegd in het beheersplan. Middelen zijn beschikbaar gesteld om deze ambities te realiseren. Er is overleg met en instemming van de openbare lichamen over dit beleid en deze doelen.
- De vertaling van beheersplan en jaarplannen van het BKCN in concrete lokale plannen - nodig voor de brandweer om een aantoonbaar een goede invulling aan de taakuitvoering te geven - ontbreekt grotendeels.
- Ondanks het ontbreken van lokale plannen voert het BKCN een groot deel van de door de Inspectie onderzochte risicobeheersingstaken al wel uit. De manier waarop en de mate waarin verschilt per eiland. Over de uitvoering van deze taken en de samenwerking hierbij bestaat, zo geven partijen aan, over en weer wel tevredenheid.
- Of hetgeen lokaal uitgevoerd wordt, het goede of goed genoeg is, wordt niet door brandweer of openbaar lichaam gemeten of bijgehouden. Dat kan ook niet, omdat lokale doelen en eisen niet voorhanden zijn. Een gerichte bijsturing is daardoor ook niet mogelijk.

### 4.2. Aanbevelingen

Het BKCN heeft zijn ambities om meer aan risicobeheersing te gaan doen tot nu toe slechts ten dele kunnen waarmaken. Om stappen voorwaarts te maken is het allereerst nodig de planvorming op orde te krijgen. Openbare lichamen dienen in hun lokale plannen op te nemen wie wat doet, wie waar verantwoordelijk voor is, welke taken door het BKCN uitgevoerd moeten worden, welke eisen de openbare lichamen aan de uitvoering stellen en hoe resultaten gemonitord worden.

De Inspectie vraagt dus, net als in 2017, om meer aandacht en inzet van de openbare lichamen voor de brandweer. Dit is nodig om het BKCN de ruimte te geven zijn taakuitvoering te verbeteren en zijn ambities zoals neergelegd in het Beheersplan BKCN 2020-2023 waar kan maken. Duidelijkheid over taken en eisen aan de brandweer komt niet alleen de brandweer ten goede maar ook het openbaar lichaam zelf. Met heldere, vastgelegde eisen aan de brandweer weet de brandweer wat zij moet doen en hoe zij moet handelen, maar ook de burgers van de eilanden



weten dan wat ze van brandweer en openbare lichamen mogen verwachten. Dat komt dus de voorspelbaarheid, transparantie en legitimiteit van zowel het handelen van de brandweer als van het openbaar lichaam ten goede.

Meer inzet van de openbare lichamen is een belangrijke voorwaarde voor een goede uitvoering van brandweezorg maar de Inspectie realiseert zich dat dat voor de openbare lichamen geen makkelijke opgave is. In tegenstelling tot Europees Nederland ligt bijvoorbeeld het *opstellen* van de wettelijk voorgeschreven plannen voor brandweezorg en rampenbestrijding zoals het beleidsplan bij het openbaar lichaam.<sup>40</sup> Het heeft hiervoor geen veiligheidsregio/ uitvoeringsorganisatie met de nodige ervaren mensen tot haar beschikking. Het BKCN is hard bezig zijn expertise en formatie op te bouwen en uit te breiden en kan voor de (nabije) toekomst de aangewezen partij zijn om de openbare lichamen bij hun planvorming te ondersteunen. Voor de korte termijn lijkt dit nog geen reële optie en is wellicht inhuur van derden nodig.

De Inspectie doet de volgende aanbevelingen:

*Aan de openbare lichamen :*

- Om de uitvoering van de taken op het gebied van risicobeheersing te versterken/verbeteren dienen de plannen zoals vastgelegd in het beheersplan van BKCN zo snel mogelijk 'vertaald' te worden in lokale plannen waarin het openbaar lichaam haar wensen en eisen voor de uitvoering van preventieve taken door de brandweer op haar eiland vastlegt.
- Vraag, als nodig, aan het BKCN of aan/via de korpsbeheerder voor ondersteuning bij het (op korte termijn) opstellen van de benodigde plannen. Ook ondersteuning van het opstellen van brandbeveiligingsverordeningen is (nog steeds) dringend gewenst.

*Aan BKCN en korpsbeheerder:*

- Bied als nodig (meer) actief ondersteuning aan de openbare lichamen bij het opstellen van de benodigde plannen en regelgeving.
- Als concrete wensen en eisen van de openbare lichamen op het gebied van risicobeheersing vastgesteld zijn, dient de uitvoering gemonitord worden door het BKCN en tezamen met elk openbaar lichaam afzonderlijk gekeken worden of de ondernomen acties op het eiland het beoogde doel/resultaat hebben of waar nodig bijgesteld moeten worden.

De Inspectie realiseert zich dat brandweezorg in 2020 vanwege de uitbraak van Covid-19 niet de prioriteit van de openbare lichamen is geweest en dat daardoor minder voortuitgang geboekt is dan gewenst. Ze vertrouwt erop dat de openbare lichamen nu hun verantwoordelijkheid jegens de brandweezorg weer oppakken en voortvarend aan de slag gaat met de aanbevelingen.

### **Tot slot**

Het bestuur van de eilanden geeft al jaren aan dat meer duidelijk moet zijn wat de specifieke rollen en taken van partijen zijn en wat men van elkaar mag verwachten, voordat het bestuur zijn eigenaarschap binnen de brandweezorg goed kan invullen. Het geeft aan dat het lokaal moeten aansturen van één brandweerkorps dat voor

<sup>40</sup> VwBES, art. 42



drie eilanden werkt lastig is. Dat het bestuur daarbij de brandweer alleen beleidsmatig kan aansturen en niet beheersmatig (lees: het gaat niet over het geld en middelen) maakt de sturing niet makkelijker. De Inspectie gaat ervan uit dat de komende evaluatie van de VwBES een bijdrage leveren aan de gewenste duidelijkheid hierover.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Zie de brief in bijlage 1: de minister is voornemens voorjaar 2021 een start te maken met de evaluatie van de VwBES.



# Bijlagen

**BIJLAGE 1****Brief over de Opvolging van de aanbevelingen uit het Inspectieonderzoek Inrichting repressieve brandweezorg BES van 2017.**

Datum februari 2021

Geachte heer Grapperhaus,

De Inspectie Justitie en Veiligheid informeert u hierbij over de opvolging van de aanbevelingen die de Inspectie deed aan u alsmede aan de openbare lichamen, het Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCNC) en de korpsbeheerder in het onderzoek in 2017 naar de inrichting van de repressieve brandweezorg op de drie BES-eilanden, Bonaire, Sint Eustatius en Saba.<sup>42</sup>

Deze aanbevelingen hadden met name betrekking op het versterken van de governance op de brandweer(zorg) op de eilanden, op de aanpassing van de Veiligheidswet BES (VwBES), op de ondersteuning van de eilanden bij vereiste regelgeving en op de inrichting van een multidisciplinaire meldkamer.

De Inspectie concludeert nu, op basis van een inventarisatie bij de betrokken partijen<sup>43</sup>, dat

1. er stappen gezet zijn om de governance op de brandweezorg te verbeteren, maar dat deze nog niet volledig op orde is;
2. er tot op heden geen evaluatie of aanpassing van de Veiligheidswet BES (VwBES) heeft plaatsgevonden;
3. er geen ondersteuning bij het opstellen van vereiste regelgeving is geweest en dat deze regelgeving tot op heden ontbreekt;
4. er nog steeds geen multidisciplinaire meldkamer ingericht is.

Hieronder geeft de Inspectie een toelichting op haar bevindingen.

*Ad 1. Toelichting op de conclusie dat stappen gezet zijn om de governance op de brandweer(zorg) te versterken, maar dat deze nog niet volledig op orde is*

Om de governance te verbeteren, deed de Inspectie de aanbeveling om zo snel mogelijk een beheersplan voor het BKCNC op te (laten) stellen. Dit plan diende tezamen met de brandweerparagrafen uit de lokale beleidsplannen als het kader voor overleg en afspraken tussen openbare lichamen en korpsbeheerder over de uitvoering van taken en werkzaamheden door het BKCNC.

Er is inmiddels een beheersplan BKCNC 2020-2023, waarin de ambities van het BKCNC zijn vastgelegd. De gezaghebbers hebben input kunnen leveren en zijn akkoord met de inhoud ervan. De korpsbeheerder heeft middelen en formatie voor de realisatie ervan toegezegd.

In de meest recente lokale beleidsplannen van de drie eilanden is een brandweerparagraaf opgenomen. Met uitzondering van die van Bonaire bevatten de paragrafen een generieke opkomsttijd voor de brandweer en algemeen gestelde

<sup>42</sup> Tegelijkertijd met dit onderzoek heeft de Inspectie een onderzoek gedaan naar de uitvoering van preventieve taken door het BKCNC op de BES-eilanden. In het plan van aanpak van deze onderzoeken ('onderzoek brandweezorg BES, plan van aanpak', februari 2020, zie website Inspectie) is vermeld dat de bevindingen van beide onderzoeken in een rapport opgenomen worden. De Inspectie heeft echter besloten gescheiden te rapporteren over de twee onderzoeken. Dit komt haars inziens een heldere communicatie over de twee onderwerpen ten goede. Het rapport over het onderzoek naar de uitvoering van preventieve taken van het BKCNC zal naar verwachting eind 1<sup>e</sup> kwartaal 2021 aan de minister worden aangeboden.

<sup>43</sup> Dit zijn de gemandateerde korpsbeheerder, de algemeen commandant en lokale commandanten van het Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCNC), de beleidsafdeling ICA van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de drie gezaghebbers van de BES-eilanden.



wensen/behoefte van het openbaar lichaam voor de brandweer(zorg). Deze paragrafen zijn echter (nog) niet verder uitgewerkt in concrete plannen en afspraken tussen openbaar lichaam en brandweer en (nog) niet gekoppeld aan de ambities van het BKCEN voor de brandweezorg op de eilanden zoals neergelegd in zijn beheersplan.

Of de lokale brandweer de goede dingen doet en of ze de dingen die ze doet, goed doet, kunnen brandweer en openbaar lichaam daardoor niet aangeven.

Het beheersoverleg tussen korpsbeheerder en gezaghebbers, dat in 2019 tot stand is gekomen, wordt door partijen nog als onvoldoende gestructureerd ervaren. Over en weer constateren de betrokken partijen dat er weinig enthousiasme en inzet is voor het overleg in het bijzonder en voor de brandweezorg in het algemeen. De Inspectie constateert een gelatenheid bij die constatering, ze ziet weinig animo en initiatief van partijen om deze te doorbreken.

Het inhoudelijk overleg tussen de gezaghebber en de lokale commandant BKCEN over de taakuitvoering van het brandweerkorps op het eigen eiland vindt inmiddels (wel) regelmatig en gestructureerd plaats. Dit overleg wordt door betrokkenen als zinvol ervaren. Bovendien -zo geven zij aan- leidt het overleg tot gedeelde kennis van en wederzijds begrip over taken en verantwoordelijkheden. Dit vormt volgens de Inspectie een belangrijke basis voor een door haar noodzakelijk geachte inhoudelijke versterking en inzet van partijen bij de brandweezorg en het beheersoverleg.

Zoals hierboven aangegeven ontbreken lokale uitwerkingen van het beheersplan BKCEN. Op welke wijze en met welk doel het openbaar lichaam de brandweer op zijn eiland in wil zetten en welke eisen het daaraan stelt, is niet vastgelegd. Desondanks voert de brandweer de wettelijke vereiste repressieve en preventieve taken grotendeels uit. Op met name preventief gebied kan er volgens BKCEN meer gedaan worden. De drie gezaghebbers geven aan tevreden te zijn over de inzet van de brandweer op hun eiland. De brandweer op haar beurt is tevreden met het overleg en de samenwerking met het openbaar lichaam bij de uitvoering van bijvoorbeeld controles brandveilig gebruik, maar mist regie en initiatief bij planvorming en kaderstelling vanuit de openbare lichamen.

*Ad 2. Toelichting op de conclusie dat tot op heden geen evaluatie of aanpassing van de Veiligheidswet BES (VwBES) heeft plaatsgevonden*

De Inspectie heeft in haar onderzoeken meermaals geconstateerd dat bepalingen uit de VwBES niet uitgevoerd of gerealiseerd (kunnen) worden omdat de wet te zeer afgeleid is van de Wet veiligheidsregio's terwijl de situatie op de Caribische eilanden op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en bestuur afwijkt van de Europees-Nederlandse situatie. Een aangepaste wet zou meer moeten aansluiten bij de situatie op en behoeftes van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Inspectie stelt vast dat de openbare lichamen de afgelopen drie jaren niet sterk hebben aangedrongen op een snellere evaluatie van de VwBES. Ze geven aan dat ze in ieder geval voor rampenbestrijding - na de opschalingen vanwege de orkanen in 2017 en momenteel vanwege de Covid-19 uitbraak- ruimte voor maatwerk gevonden te hebben. Tegelijkertijd geven de gezaghebbers nog steeds aan dat meer duidelijk zou moeten zijn wat de specifieke rollen en taken van de vele betrokken partners zijn (bij rampenbestrijding en brandweezorg) en wat men van elkaar mag verwachten, voordat zij hun rol en eigenaarschap goed kunnen invullen. Een meer bij de situatie op de eilanden passende wet zou de openbare lichamen, in



casu de gezaghebbers, die ruimte en handvatten kunnen geven om dat eigenaarschap van de brandweer op te pakken. Ook komt dat de governance op de brandweezorg ten goede. Dit vond de Inspectie in 2017 al en benadrukt ze nu nogmaals.

In 2019 heeft de minister van Justitie en Veiligheid aangegeven de VwBES pas te willen evalueren na afronding van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Er is de afgelopen jaren dan ook niets veranderd aan de wet. Evenmin zijn tussentijds beleidsregels, richtlijnen, of aanwijzingen vastgesteld. Begin december is de evaluatie van de Wvr afgerond en het voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. De minister heeft inmiddels aangekondigd begin 2021 een start te willen maken met de voorbereidingen voor een evaluatie van de VwBES.

*Ad 3. Toelichting op de conclusie dat er geen ondersteuning bij het opstellen van vereiste regelgeving is geweest en dat deze regelgeving nog steeds ontbreekt*

De Inspectie heeft geconstateerd dat door de openbare lichamen de afgelopen drie jaren geen enkele brandbeveiligingsverordening is opgesteld en vastgesteld. Ook heeft zij geconstateerd dat er geen ondersteuning vanuit Nederland is geweest bij het opstellen van brandbeveiligingsverordeningen. In 2017 werd door het BKCEN aangegeven dat de behoefte aan brandbeveiligingsverordeningen groot was; in brandbeveiligingsverordeningen worden namelijk de kaders voor de taakuitvoering door de brandweer helder gemaakt. Ook werd aangegeven dat hulp bij het opstellen van dergelijke verordeningen dringend gewenst was aangezien expertise op de eilanden op dit gebied onvoldoende aanwezig was. Volgens de korpsbeheerder is hulp aangeboden en is onder andere gewezen op modelverordeningen van de VNG. De openbare lichamen hebben hiervan geen gebruik gemaakt.

Maar ook een regeling voor burgers met klachten over brandweerpersoneel en een kostendoorrekening van de inzet van de brandweer op de luchthaventerreinen van de eilanden (een wettelijke eis), die korpsbeheerder en BKCEN moesten opstellen, zijn nog niet gerealiseerd.

*Ad 4. Toelichting op de conclusie dat er nog steeds geen multidisciplinaire meldkamer ingericht is*

In de VwBES van 2010 is opgenomen dat er een 'gemeenschappelijke meldkamer ten behoeve van de politietaken, de brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening en het ambulancevervoer' op de drie eilanden is ingericht. De Inspectie heeft in diverse onderzoeken vastgesteld dat er geen sprake is van een dergelijke meldkamer. Zij heeft in haar onderzoek in 2017 aan alle betrokken partijen aanbevolen de inrichting van de multidisciplinaire meldkamer voortvarend ter hand te nemen.

De korpsbeheerder meldt in kaderbrief 2018 aan het BKCEN dat het streven naar één geïntegreerde meldkamer voor de drie eilanden tezamen, organisatorisch en technologisch, wordt losgelaten. Een in 2018 ingestelde stuurgroep, bestaande uit onder andere de korpsbeheerder, de NCTV, de eilanden en de hulpverleningsdiensten, 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". Dit bezien heeft tot op heden geen resultaat opgeleverd. De korpsbeheerder heeft najaar 2020 (nogmaals) een projectleider en twee politiefunctionarissen met kennis van meldkamers naar Bonaire gestuurd om het proces van het inrichten van een multidisciplinaire meldkamer na 10 jaar te kunnen afronden.



Samengevat komt de Inspectie tot de conclusie dat de meeste van haar aanbevelingen (nog) niet of slechts gedeeltelijk zijn opgevolgd. Aangezien alle aanbevelingen haars inziens nog steeds van belang zijn, doet ze de volgende aanbevelingen:

- a. **De Inspectie beveelt de openbare lichamen aan om voortvarend de 'vertaling' van het beheersplan BCKN naar lokale actieplannen te realiseren.**  
Duidelijkheid over taken en eisen aan de brandweer komt niet alleen de brandweer ten goede maar ook het openbaar lichaam zelf. Met heldere, vastgelegde eisen aan de brandweer weet de brandweer wat zij moet doen en hoe zij moet handelen, maar ook de burgers van de eilanden weten wat ze van brandweer en openbare lichamen mogen verwachten. Dat vergroot dus ook de transparantie en betrouwbaarheid van het openbaar lichaam zelf.
- b. **De Inspectie beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan, waar nodig in samenwerking met zijn ambtsgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, om de openbare lichamen met mensen en middelen te ondersteunen bij hun inzet voor de brandweezorg. Inzet van de openbare lichamen vormt een belangrijk vereiste voor een goede inrichting en uitvoering van brandweezorg.** De Inspectie realiseert zich dat dit niet eenvoudig is, omdat de openbare lichamen hiermee weinig ervaring hebben. De Inspectie dringt er daarom bij de betrokken ministeries op aan om de eilanden hierbij effectief te ondersteunen zodat zij voorgeschreven planvorming en de vereiste uitvoering van de brandweezorg kunnen realiseren.
- c. **De Inspectie beveelt het ministerie van Justitie en Veiligheid aan met voortvarendheid de wet- en regelgeving met betrekking tot de brandweezorg op de BES-eilanden te evalueren en waar nodig aan te passen op de specifieke situatie op de eilanden.**  
Bijzondere aandacht hierin behoeft de verhouding tussen het gezag en het beheer van de brandweezorg. De gezaghebbers geven aan dat het lastig is een korps dat voor drie eilanden werkt, lokaal aan te sturen. Dit en het gegeven dat het beheer (geld/middelen) in Den Haag bij de korpsbeheerder ligt, maakt dat ze het moeilijk vinden hun rol goed in te vullen.  
De rollen en taken van de vele betrokken partners bij de brandweezorg op de BES-eilanden dienen, voordat de openbare lichamen hun rol goed kunnen invullen, duidelijk te zijn. En dat geldt niet alleen voor partners op de eilanden zelf, maar ook voor de rol en taken van de korpsbeheerder, de Rijksvertegenwoordiger, de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en van andere ministeries richting brandweer en openbaar lichaam zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- d. **De Inspectie beveelt het ministerie van Justitie en Veiligheid aan het nu al 10 jaar voortslepende dossier over de vestiging en inrichting van een multidisciplinaire meldkamer op de BES-eilanden op zeer korte termijn af te sluiten.** Stel vast wat de behoefte is op de verschillende eilanden, wat mogelijk is en handel daarnaar. Pas indien nodig de wet aan of stel hiervoor een (tijdelijke) beleidsregel op.

De Inspectie verzoekt de geadresseerden van deze aanbevelingen om de Inspectie een half jaar na publicatie van deze brief te informeren over de voortgang daarvan.

Hoogachtend,  
H.C.D. Korvinus  
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid





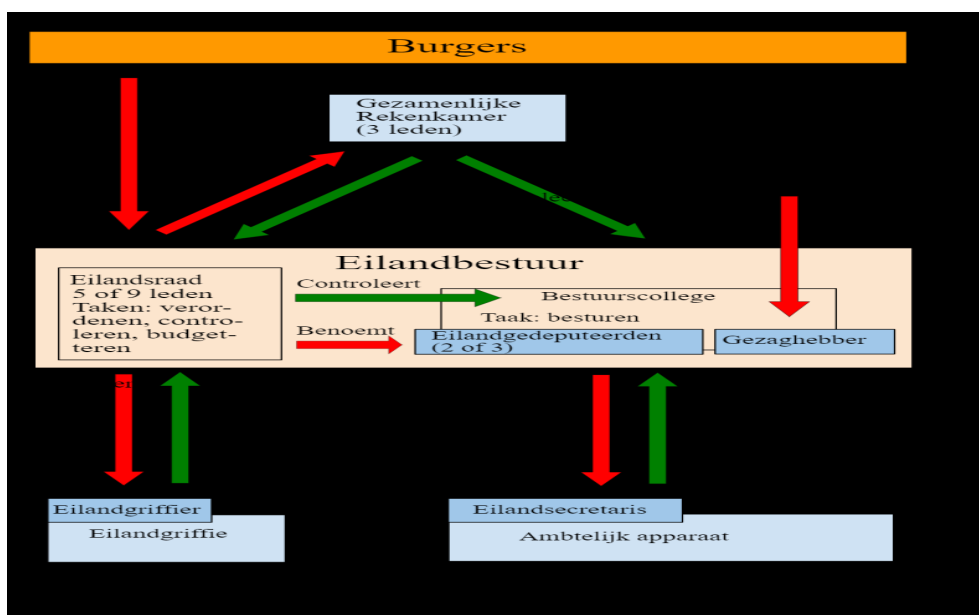
## BIJLAGE 2

### Wetsartikelen, begrippen en context

In diverse artikelen in de WolBES en de VwBES zijn de verantwoordelijkheden van de gezaghebber, het bestuurscollege en de eilandsraad voor de brandweer(zorg) vastgelegd.

#### *Openbare lichamen, bestuurscolleges, eilandsraad*

De drie BES-eilanden worden elk bestuurd door een eilandsbestuur. De bestuursorganen daarin zijn een eilandsraad (vergelijkbaar met een gemeenteraad), een bestuurscollege (vergelijkbaar met een college van burgemeester en wethouders) en een gezaghebber (vergelijkbaar met een burgemeester). Het ambtelijk apparaat staat onder leiding van een eilandsecretaris (vergelijkbaar met een gemeentesecretaris).



*Nb: groene lijn is ondersteunen, rode lijn is controleren*

*Bron: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Bestuur\\_a.svg](https://nl.wikipedia.org/wiki/Bestand:Bestuur_a.svg)*

Het bestuurscollege is verantwoordelijk voor ('belast met') de brandweezorg op hun eiland en het bedient zich daarbij van het BKC (art. 37, tweede lid, VwBES). Onder brandweezorg wordt begrepen 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, alsmede het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. In artikel 42 van de VwBES is gesteld dat het ook het bestuurscollege is dat eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vaststelt ten aanzien van de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. In artikel 43 van dezelfde wet staat dat dit beleidsplan mede op basis van een risicoprofiel is gebaseerd.

Het bestuurscollege kan als verantwoordelijke voor de brandweezorg, naast bovengenoemde wettelijke taken, in overeenstemming met de korpsbeheerder, een vestiging van het brandweerkorps belasten met andere taken dan genoemd in



artikel 27 (art. 37, vierde lid, VwBES). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het onderhoud van voertuigen die niet tot het brandweerkorps behoren.

Artikel 175, eerste lid, van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalt dat de gezaghebber het opperbevel heeft bij brand, alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft. De gezaghebber is daarbij ingevolge het tweede lid van die bepaling bevoegd bij brand en ongevallen de bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn.

VwBES voegt daaraan ook toe dat de gezaghebber het opperbevel heeft in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (artikel 53, eerste lid).

De eilandsraad kan tot slot een brandbeveiligingsverordening vaststellen met daarin regels over 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 (art. 39 VwBES).

#### *BKCN, korpsbeheerder, commandanten, participatieraad*

De VwBES (art. 27 VwBES) regelt onder andere de organisatie van het BKC. Daarin is vastgelegd dat er één brandweerkorps is voor de drie eilanden tezamen. Het brandweerkorps heeft een vestiging op elk van deze eilanden. Aan het hoofd van een vestiging staat een lokaal commandant, en de drie lokale commandanten staan onder gezag van een algemeen commandant. Deze heeft de dagelijkse leiding over het korps. Er is een vertegenwoordiging van het personeel in de vorm van een participatieraad (vergelijkbaar met een ondernemingsraad in Europees NL).

Het beheer van het BKC is, in tegenstelling tot de situatie in Europees Nederland niet bij de eilandbesturen, ondergebracht (art. 27, vierde lid, VwBES) maar bij de korpsbeheerder. Formeel oefent de minister van Justitie en Veiligheid het bevoegde gezag uit over het BKC. In de Mandaatregeling korpsbeheer politie en brandweer BES 2012 is mandaat en onder mandaat verleend aan respectievelijk de secretaris-generaal en de directeur-generaal Politie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De directeur Middelen, tevens plaatsvervangend directeur-generaal Politie, is als gemandateerd korpsbeheerder aangesteld. De directeur Politieel beleid en Taakuitvoering voert het dagelijkse beheer uit. Deze korpsbeheerder van het BKC is tegelijkertijd de korpsbeheerder voor het politiekorps op de BES-eilanden, het KPCN.

#### *Taken van het BKC*

Artikel 27, tweede lid, VwBES vermeldt dat het BKC op elk eiland ten minste de volgende taken uitvoert:

- 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 bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

Verder is in artikel 27, derde lid van de VwBES opgenomen dat het brandweerkorps tevens taken uitvoert bij rampen en crises in het kader van rampenbestrijding en



crisisbeheersing.

In artikel 28 van de VwBES is opgenomen dat het BKCEN bovengenoemde taken niet alleen op elk van de eilanden, maar tevens op de drie luchthavens van de eilanden verricht.

#### *Relevante wetsartikelen en begrippen bij risicobeheersing*

Met «voorkomen» en «beperken» wordt bedoeld op de zorg van het bestuurscollege (artikel 37, tweede lid) om bij de in specifieke wetgeving, zoals op het terrein van milieubeheer en woningbouw, geregelde verlening van vergunningen en de handhaving van de naleving ervan, aspecten van brandveiligheid en brandpreventie mee te wegen.

Het brandweerkorps heeft een belangrijke rol op het terrein van de brandveiligheid en brandpreventie vanwege zijn deskundigheid en specialistische kennis op het terrein van brandveiligheid, hulpverlening en rampenbestrijding. Het korps is daarom de aangewezen instantie om advies te verlenen op deze terreinen. De advisering is zowel gericht tot de bestuurscolleges als tot een minister of een organisatie. *Een goede samenwerking tussen het bevoegd gezag en het korps is hierbij van groot belang.* Tussen het korps en de bestuurscolleges dienen afspraken te worden gemaakt over de wijze waarop deze adviesfunctie wordt gerealiseerd. Met het voorgestelde artikel 29 wordt de wederzijdse afstemming tot uitdrukking gebracht. Het ligt in de rede dat in beginsel de in openbaar lichaam gevestigde vestiging van het brandweerkorps de adviestaak op zich neemt. Voor meer gespecialiseerde kennis kan het mogelijk zijn dat die kennis wordt gecentraliseerd. Hoewel niet expliciet opgenomen in deze bepaling, kan de adviesrol een wettelijke adviesrol omvatten. De bij wettelijk voorschrift (zowel wet in formele zin als eilandsverordening) opgedragen adviestaak betreft in de regeltechnische advisering in het kader van vergunningverlening op basis van een specifieke wet of eilandsverordening die betrekking heeft op de onderwerpen waar preventieve maatregelen moeten worden toegepast. Daarnaast kan de brandweer gevraagd en ongevraagd adviseren over risico's op het terrein van brandpreventie, brandbestrijding en het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

Van belang is erop te wijzen dat de eilandsbesturen verantwoordelijk zijn op het gebied van de brandveiligheid en brandpreventie (artikel 37). Deze verantwoordelijkheid heeft een directe relatie met de bevoegdheid om een in sectorale wetgeving geregelde vergunning te verlenen en raakt meer terreinen dan alleen die van de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Het is daarom aan het openbaar lichaam zelf om te bepalen hoe zij dit inricht en welke taak zij bij welke dienst belegt. Het is evenwel raadzaam dat het brandweerkorps hierbij wordt betrokken vanwege de kennis en ervaring die het heeft.

#### *Memorie van toelichting wet veiligheidsregio's*

De brandveiligheid is in de huidige wetgeving geregeld in een aantal wetten waaronder de Brandweerwet 1985, de Woningwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij bouwvergunningen wordt de brandveiligheid getoetst aan het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Bij milieuvergunningen is de Wet milieubeheer het referentiekader. De toets vindt meestal plaats door de lokale brandweer, zodat een directe relatie gelegd kan worden tussen brandpreventie en repressie. Verder worden brandveiligheidstoetsen uitgevoerd bij vergunningen die voortkomen uit de APV, de Brandbeveiligingsverordening en soms de Drank- en



Horecawet. De adviestaak in het kader van brandpreventie is in de Brandweerwet 1985 al geruime tijd toebedeeld aan de regionale brandweer, maar in de praktijk is deze adviestaak toch veelal lokaal gebleven. De veiligheidsregio kan in het beleidsplan verder gaan en ook anticiperen op toekomstige ontwikkelingen op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer of anderszins voor zover de burgemeester of de gemeente daarbij een taak heeft.

#### *Brandbeveiligingsverordening*

Een brandbeveiligingsverordening bevat regels over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke plaatsen, voor zover daarin niet bij of krachtens enige andere wet (bijvoorbeeld het Bouwbesluit) is voorzien, en worden regels gesteld over de basishulpverlening op die plaatsen’.

#### *Veiligheidsketen*

De veiligheidsketen is een methodiek die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd opgenomen in haar visie op Integrale Veiligheid, om de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de brandweezorg vorm te geven. De veiligheidsketen bestaat uit vijf fasen of schakels, namelijk pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Elk van deze schakels vraagt om een eigen aanpak. De schakels zijn:

- Pro-actie: wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om beslissingen over de inrichting van de openbare ruimte. (bv. voorkomen dat een kinderopvang zich vestigt op een industrieterrein).
- Preventie: nemen van maatregelen om onveiligheid die zich kan voordoen vroegtijdig te stoppen of te voorkomen (bv. het plaatsen van rookmelders in huis of voorlichtingscampagnes).
- Preparatie: nemen van maatregelen om als er ondanks de pro-actie en preventie toch iets misgaat, goed voorbereid te zijn. Hulpdiensten als politie, brandweer en GHOR komen hierbij in beeld. Preparatie betekent dat hulpdiensten als brandweer goed zijn uitgerust, opgeleid en geoefend. Ook burgers en bedrijven kunnen zich prepareren door bijvoorbeeld ontruimingsplannen op te stellen en daarmee te oefenen.
- Repressie: de daadwerkelijk bestrijding of afweer van acuut gevaar (bijvoorbeeld het blussen van een brand). Repressieve maatregelen hebben tot doel de onveilige situatie te beëindigen en de schade zoveel mogelijk te beperken.
- Nazorg: ondernemen van activiteiten die dienen om terug te keren naar de ‘normale situatie’. Dat hoeft niet /kan niet altijd de oude situatie te zijn. De term ‘nazorg’ omvat aandacht voor de slachtoffers (het menselijke element). Maar ook schadereductie (het economische element), het verantwoordingstraject (het juridische element) en het evalueren van de gebeurtenissen (het leerelement).

De veiligheidsketen vertoont veel overeenkomsten met de kwaliteitscirkel van Deming, of PDCA-cyclus. Beide methodieken vormen een cyclisch proces van fasen die continu in elkaar overlopen. Hiermee wordt gewerkt aan een voortdurende terugkoppeling en kwaliteitsverbetering. De output van de ene schakel vormt de input voor de andere schakel.



### *Term risicobeheersing*

Steeds vaker komt men in het kader van de veiligheidsketen (ook) de termen risicobeheersing en crisisbeheersing tegen.

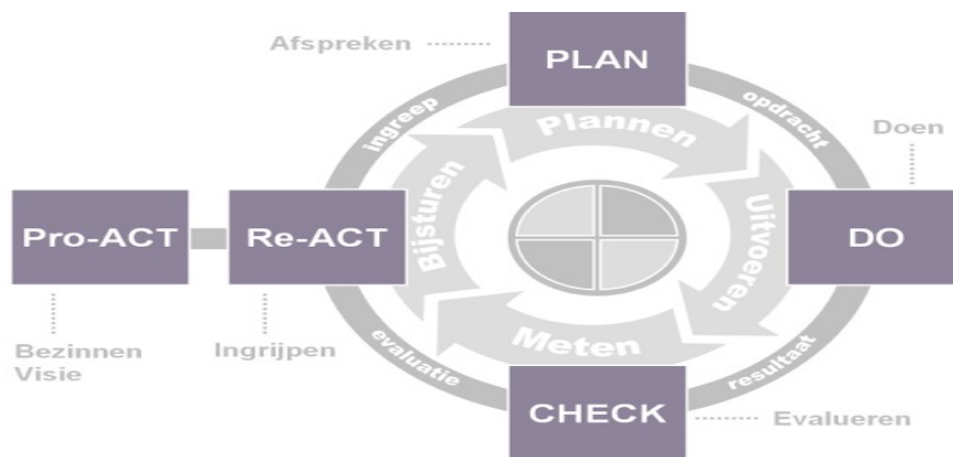
De risicobeheersing is de fase waarin men zich richt op de eerste twee processen van de veiligheidsketen: pro-actie en preventie.

Crisisbeheersing richt zich op de volgende drie fasen binnen de veiligheidsketen: preparatie, repressie of incidentbestrijding en nazorg.



### BIJLAGE 3 Beoordelingskader

In dit onderzoek wil de Inspectie vaststellen waar het BKCEN staat bij de uitvoering van risicobeheersingstaken. Bij de vaststelling maakt de Inspectie gebruik van de Deming-cirkel oftewel de Plan, Do, Check en Act- (PDCA-) cyclus. Deze methodiek gaat uit van een cyclisch proces van fasen die continu in elkaar overlopen. De output van de ene schakel vormt de input voor de andere schakel. Hiermee wordt gewerkt aan een voortdurende terugkoppeling en kwaliteitsverbetering hetgeen uiteraard de uitvoering ten goede komt.



Schema van Deming cirkel met de actfase gesplitst in pro-act en re-act.  
Bron: 123.management.nl

In dit onderzoek beschrijft de Inspectie (dus) zo concreet of er op het gebied van risicobeheersing doelen, beleid en plannen zijn, of er daadwerkelijk risicobeheersingstaken op basis van deze plannen verricht worden en of er sprake is van monitoring van de resultaten/effekten van het handelen zodat waar nodig bijstelling kan volgen).

Nb. Vanwege het gebruik van de Deming-cirkel zijn de in het plan van aanpak genoemde acht deelvragen (zie hieronder in de tabel) waar nodig samengevoegd en anders geordend. De deelvragen tezamen dekken alle fasen van de PDCA-cyclus. Omdat samenwerking zowel bij planvorming als bij uitvoering van belang is, zijn de vragen daarover in beide fasen meegenomen. In de eerste paragraaf doelen en beleid is deelvraag 3 aan bod gekomen. De deelvragen 1, 5, 6 en 7 zijn met name in de paragraaf planvorming aan bod komen, in de paragraaf uitvoering is ingegaan op de deelvragen 2, en (wederom) 5, 6 en 7. In de laatste paragraaf monitoring van resultaten en bijstelling op de deelvragen 8 en 4.

Deelvragen uit plan van aanpak	Pro-act, plan, do, check of re-act-vraag?
1. Welke kaders hebben de bestuurscolleges en de korpsbeheerder gesteld aan risicobeheersing door het BKCEN?	plan
2. Welke taken voert het BKCEN uit op het taakgebied risicobeheersing?	do
3. Welke doelen stelt het BKCEN zich daarbij?	pro-act



4. Hoe krijgen deze doelen vorm en is dit effectief?	check
5. Met welke organisaties werkt het BKCEN op dit gebied samen?	plan en do
6. Hoe zijn de verantwoordelijkheden in deze samenwerking verdeeld?	plan en do
7. Hoe verloopt die samenwerking?	plan en do
8. Waaruit bestaan de maatregelen die het BKCEN neemt ter bevordering van de risicobeheersing?	check

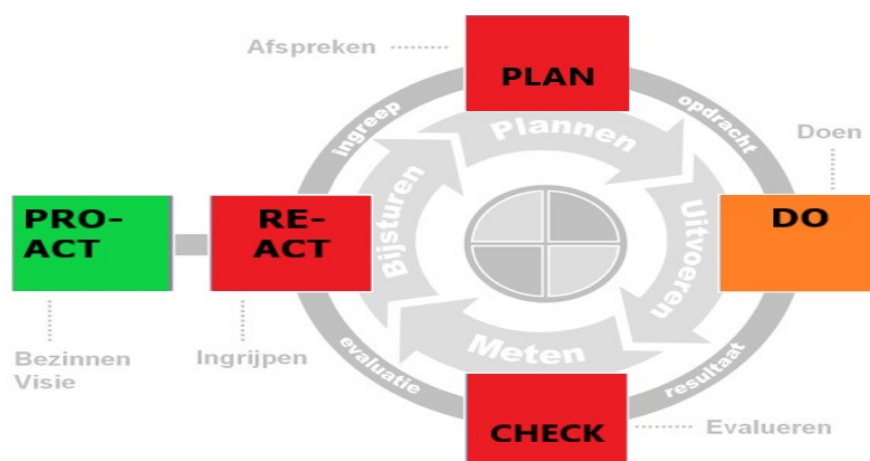
De Inspectie wil naast het vaststellen waar het BKCEN staat bij de uitvoering van zijn risicobeheersingstaken tegelijkertijd ook beoordelen waar, in welke fase, of hoe verbeteringen in de uitvoering van deze taken nodig of wenselijk zijn. Ze beoordeelt daarom ook de fases afzonderlijk.

Als vraag 3 met op orde beoordeeld kan worden, dan is de pro-act fase op orde ;  
 Als vraag 1 en 5, 6 en 7 (samenwerking bij planvorming) volgens het oordeel van de Inspectie goed is, dan is de plan-fase op orde;  
 Als vraag 2 en vraag 5, 6 en 7 (samenwerking bij uitvoering) positief beantwoord kunnen worden, dan is de do-fase op orde;  
 Als dat voor vraag 4 en 8 zo is, dan is de check- en re-act-fase op orde.

Voor de visuele weergave van de beoordeling gebruikt de Inspectie de stoplichtkleuren; groen: op orde, oranje: verbetering gewenst en rood onvoldoende/ geheel niet op orde en verbetering noodzakelijk.

### Beoordeling van de fasen:

#### *In de Deming cirkel:*



**In tekst:****Pro-act:**

Beleid en doelen zijn vastgelegd in het beheersplan. Middelen zijn beschikbaar gesteld om deze ambities te realiseren. Er is overleg met en instemming van de openbare lichamen over beleid en doelen.

**Plan:**

De vertaling van beheersplan en jaarplannen van het BKCEN in concrete lokale plannen - nodig voor de brandweer om een aantoonbaar een goede invulling aan de taakuitvoering te geven - ontbreekt grotendeels.

**Do:**

Ondanks het ontbreken van lokale plannen voert het BKCEN een groot deel van de door de Inspectie onderzochte risicobeheersingstaken al wel uit. De manier waarop en de mate waarin verschilt per eiland. Over de uitvoering van deze taken en de samenwerking hierbij bestaat, zo geven partijen aan, over en weer wel tevredenheid.

**Check en react:**

Of hetgeen lokaal uitgevoerd wordt, goed of goed genoeg is, wordt niet gemeten of bijgehouden. Dat kan ook niet, omdat lokale doelen en eisen niet voorhanden zijn. Een gerichte bijsturing is daardoor ook niet mogelijk.





#### BIJLAGE 4

##### Wederhoortabel

Het verzoek om wederhoor is voorgelegd aan het BKCEN, de korpsbeheerder BKCEN, het openbaar lichaam Bonaire, het openbaar lichaam Sint Eustatius en het openbaar lichaam Saba.

Bovengenoemde partijen hebben via een mail laten weten geen onjuistheden in het rapport te hebben geconstateerd. BKCEN maakte wel een opmerking over een zin die mogelijk verkeerd opgevat kan worden.

Nr .	Inzage partij	Hoofdstuk / paragraaf	Te corrigeren tekst (eerste...laats te woord)	Argumentatie/on derbouwing van uw reactie	Reactie Inspectie
	BKCEN	Pagina 15, derde alinea	"Standaard zou er bijvoorbeeld .....zonder advies van de brandweer".	Hiermee zou de indruk kunnen worden gewekt dat de brandweer niet op alle adviesverzoeken van de openbare lichamen zou reageren. Dit is geenszins het geval. Ieder, door de openbare lichamen aangereikt, verzoek verkrijgt een advies van BKCEN. De portee van gemaakte opmerking had te maken met de controle of men (nog) aan de vergunning voldoet.	Zin in het rapport omgegooid zodat duidelijk wordt dat openbaar lichaam niet standaard vraagt ipv dat het BKCEN niet levert.



## **BIJLAGE 5**

### **Geraadpleegde documenten**

Beheersplan BKCEN 2020-2023

Jaarplannen BKCEN vanaf 2017 tot en met 2020

Diverse brieven van korpsbeheerder aan BKCEN

Kaderbrief korpsbeheerder 2018

O&F-rapport BKCEN

Preventieplan BKCEN 2013

Beleidsplan Bonaire 2018

Policyplan Sint Eustatius 2018

Policyplan Saba 2017

Integraal veiligheidsplan Bonaire 2018-2022

Inspectierapport inrichting van de repressieve brandweerbzorg BES, 2017

VwBES en memorie van toelichting

**BIJLAGE 6**  
**Afkortingen**

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BKCN	Brandweerkorps Caribisch Nederland
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CN	Caribisch Nederland
JenV	Justitie en Veiligheid
PKCN	Politiekorps Caribisch Nederland
VwBES	Veiligheidswet BES
WoIBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Wvr	Wet veiligheidsregio's





### **Missie Inspectie Justitie en Veiligheid**

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

### **Dit is een uitgave van:**

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

April 2021

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