



Nulmeting organisatie rampenbestrijding Bonaire

Datum 14 oktober 2014
Status definitief

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Voorwoord		4
Samenvatting		5
1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding en doel	9
1.2	Onderzoeksvraag	10
1.3	Reikwijdte van het onderzoek	10
1.4	Onderzoekskader	11
1.5	Methode van onderzoek	11
1.6	Leeswijzer	11
2	Karakteristiek Bonaire	13
3	Bevindingen en analyse	15
3.1	Maatgevend scenario en de daarbij behorende prestaties	15
3.2	Melding, alarmering en opschaling	18
3.3	Informatiemanagement	20
3.4	Crisiscommunicatie/voorlichting	20
3.5	Leiding en coördinatie	21
3.6	Opvang en verzorging en CRIB	22
3.7	GHOR	22
3.8	Opleiden, trainen en oefenen	23
4	Algehele conclusie en aanbevelingen	25
Bijlage 1	Afkortingen	27
Bijlage 2	Onderzoekskader	29
Bijlage 3	Bronnen	31
Bijlage 4	Scenario praktijktoets	32
Colofon		33

Voorwoord

Op 10 oktober 2010 zijn de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius ieder een Openbaar Lichaam geworden. Gelijktijdig is toen de Veiligheidswet BES en de onderliggende regelgeving in werking getreden. Naast alle veranderingen die de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius sindsdien organisatorisch en bestuursrechtelijk doormaken dient ook de rampenbestrijdingsorganisatie opnieuw ingericht te worden.

Nu, drie jaar later heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie op de BES-eilanden een eerste onderzoek uitgevoerd binnen het domein rampenbestrijding en crisisbeheersing. Er is een nulmeting uitgevoerd om vast te stellen waar de rampenbestrijdingsorganisatie op Bonaire staat in haar voorbereiding op het bestrijden van rampen en crises.

De afgelopen jaren is door de Inspectie geïnvesteerd in een werkwijze waarbij vanuit de rol van toezichthouder ook ondersteuning wordt geboden. De ondersteuning richt zich vooral op het delen van kennis en het stimuleren van het lerend vermogen van de onder toezicht gestelde.

In deze rapportage wordt weergegeven in welke mate het eiland Bonaire is voorbereid op het bestrijden van rampen en crises. Hierbij heeft de Inspectie nadrukkelijk de lokale situatie en mogelijkheden in het oog gehouden.

J.G. Bos

Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting

Aanleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (verder de Inspectie) houdt toezicht op de brandweer en de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de veiligheidsregio's in Europees-Nederland en de BES.

De Rijksvertegenwoordiger heeft in een brief aan de gezaghebbers van de eilanden aangekondigd dat de Inspectie gaat toetsen of de plannen die de eilanden hebben opgesteld ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de praktijk leiden tot het kunnen bestrijden van een mogelijke ramp. Gelijktijdig bestaat op de eilanden de wens om onafhankelijk te laten vaststellen wat de huidige stand van zaken is in de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Dit alles heeft er toe geleid dat de Inspectie dit onderzoek gestart is naar de voorbereiding op de rampenbestrijding BES. Het rapport is een eerste weergave van het toezicht op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Het onderzoek

Over de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing is nog niet eerder door de Inspectie gerapporteerd. Dit onderzoek is bedoeld om vast te leggen wat de actuele stand van zaken is van deze voorbereiding, een zogeheten nulmeting.

Door gebruik te maken van documentstudie, interviews en een praktijktoets geeft de Inspectie antwoord op de centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek:

'In welke mate is de rampbestrijdingsorganisatie van het eiland Bonaire op het moment van meten voorbereid op het bestrijden van rampen of crises?'

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden maakt de Inspectie gebruik van de volgende deelvragen:

- A. Op welke maatgevende ramp wil het Openbaar Lichaam Bonaire voorbereid zijn?
- B. Wat moeten de hulpverleningsdiensten en de rampbestrijdingsorganisatie presteren om het maatgevende scenario te kunnen bestrijden?
- C. Zijn de hulpverleningsdiensten en de rampenbestrijdingsorganisatie in staat om daadwerkelijk invulling te geven aan deze ambities?

Bevindingen en analyse op hoofdlijnen

Door het van kracht worden van de Veiligheidswet BES op 10 oktober 2010 moet de rampenbestrijdingsorganisatie opnieuw worden opgericht/ingericht. Een proces waaraan door het Openbaar Lichaam Bonaire nog volop wordt gewerkt.

Bonaire heeft in de basis de plannen¹ op orde. Deelplannen en procedures zijn nog in ontwikkeling of bewerking. In het risicoprofiel en het beleidsplan zijn vijf scenario's aangemerkt als prioriteit, te weten neerstorten vliegtuig, ordeverstoring, brand op olietanker/incident cruiseschip, tropische storm/extreem weer en bedreiging volksgezondheid. Hierbij is geen scenario aangemerkt als maatgevend scenario² voor het eiland. Bij de hiervoor genoemde scenario's is niet aangegeven van welke hulpvraag moet worden uitgegaan, derhalve is ook niet beschreven welke prestaties door de rampenbestrijdingsorganisatie geleverd moeten worden.

Bonaire constateert in haar plannen dat de hulpverleningscapaciteit op het eiland beperkt is en dat bij grote incidenten een beroep moet worden gedaan op bijstand. Overigens is geen invulling gegeven aan artikel 65 van de Veiligheidswet BES, een convenant waarin de operationele

¹ Het gaat hier om het risicoprofiel, het beleidsplan en het rampen- en crisisplan.

² Dit is een scenario waarmee inzicht wordt verkregen in de situaties die bepalend zijn voor de omvang, het materieel en het materiaal van de hulpverleningsdiensten en de rampenbestrijdingsorganisatie.

prestaties van het brandweerkorps Caribisch Nederland en het korps politie Caribisch Nederland is opgenomen.

In de interviews geven de leidinggevenden van de hulpdiensten aan te verwachten bij een groot incident (met uitzondering van een ongeval met een groot vliegtuig) de eerste acht uur over voldoende personele capaciteit te kunnen beschikken om het incident te bestrijden. Een grote beperking hierbij ligt bij de behandelcapaciteit van de geneeskundige kolom, die maar een beperkt aantal zwaar gewonde slachtoffers kan stabiliseren en gestabiliseerd houden.

Het eiland beschikt over een gezamenlijke meldkamer die nog niet volledig operationeel is en centralisten zijn nog niet volledig opgeleid. Deze meldkamer maakt geen onderdeel uit van de hoofdstructuur. Er is geen convenant opgesteld voor de samenwerking in de meldkamer. Voor de alarmering wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van mobiele telefoons. De meldkamer fungeert nog niet als centraal informatieknoppunt. Op het eiland wordt voor wat betreft de informatievoorziening tijdens incidenten nog niet netcentrisch gewerkt.

In het hoofdstuk communicatie in het rampen- en crisisplan is opgenomen dat crisiscommunicatie een cruciaal onderdeel is van de crisisbeheersing. Op het moment van onderzoek is het deelplan publieke informatie nog in ontwikkeling en nog niet bestuurlijk vastgesteld. De informatievoorziening naar de bevolking wordt tijdens de praktijktoets niet uitgevoerd.

De hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing bestaat uit drie onderdelen: het Commando Plaats Incident (CoPI), het Eilandelijk BeleidsTeam (EBT) en de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger. Deze laatste komt, omdat deze alleen een rol heeft in het geval van een incident dat over de grenzen van het eiland heen gaat, in dit rapport verder niet aan de orde. Voor de uitvoering van één of meer rampbestrijdingsprocessen zijn er Emergency Support Function-groepen (ESF-groepen). Tijdens de praktijktoets komen het CoPI, het EBT en de ESF-groepen op en wordt gewerkt conform de beschrijving van de leiding en coördinatie in het rampen- en crisisplan. De taken op het gebied van opvang en verzorging en de registratie van slachtoffers worden door de ESF-groep Evacuatie en opvang uitgevoerd. Deze ESF-groep heeft daarnaast nog andere taken. Tijdens de praktijktoets zijn voor de ESF-groep Evacuatie en Opvang vijftien medewerkers opgekomen.

Op het moment van onderzoek is geen sprake van een formele GHOR-organisatie op het eiland. Er zijn inmiddels met ondersteuning van de GHOR-Haaglanden twee documenten opgesteld die moeten leiden tot het inrichten van een GHOR-structuur. Op het eiland worden belang en noodzaak van een GHOR-structuur onderkend. Wel is daarbij van belang dat, omdat het een klein eiland is, wordt gekozen voor een structuur die past bij de kenmerken en mogelijkheden van het eiland.

Als onderdeel van het beleidsplan heeft het Openbaar Lichaam Bonaire een 'Oefenbeleidsplan 2013-2017' vastgesteld. De doelstelling van dit oefenbeleidsplan is dat door structurele aandacht voor opleiden en oefenen de medewerkers die een rol spelen tijdens rampen goed zijn voorbereid op hun taak tijdens een ramp of crisis. Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat niet alle medewerkers zijn opgeleid en geoefend. Wel zijn inmiddels initiatieven genomen om dit jaar met opleidingen te starten.

Op Bonaire vinden meerdere multidisciplinaire oefeningen per jaar plaats. Voor deze oefeningen zijn meerdere initiatiefnemers en organisatoren. Het is onduidelijk of en hoe op deze oefeningen coördinatie plaats vindt, omdat geen samenhang tussen de oefeningen lijkt te bestaan.

Algehele conclusie en aanbevelingen

De Inspectie constateert dat het hulpverleningspotentieel op Bonaire beperkt van omvang is en dat bij grote incidenten een beroep moet worden gedaan op bijstand. Dit mede in overweging nemende komt de Inspectie op basis van de bevindingen en analyse tot de volgende conclusies:

Algehele conclusie

De rampbestrijdingsorganisatie van het eiland Bonaire is op het moment van meten mede door de beperkte hulpverleningscapaciteit in beperkte mate voorbereid op het bestrijden van rampen of crises gedurende de eerste acht uur (met uitzondering van een ongeval met een groot vliegtuig).

Nog niet alle convenanten en regelingen genoemd in de Veiligheidswet BES zijn opgesteld of bestuurlijk bekrachtigd.

Aanbevelingen

De Inspectie realiseert zich dat de rampenbestrijdingsorganisatie op Bonaire in opbouw is en dat de verdere ontwikkeling van deze organisatie in stappen plaats moet vinden. Dit in overweging nemende komt de Inspectie tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan het Bestuurscollege:

1. Maak een heldere keuze voor het maatgevend scenario waarop de hulpverleningsdiensten zich moeten voorbereiden en stel de bestuurlijke ambitie hiervoor vast.
2. Leg prioriteit bij het uitwerken van de deelplannen van alle bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken partijen, zodat taken en de daarbij benodigde capaciteit duidelijk worden.
3. Breng in beeld aan welke bijstand behoefte is, maak een overzicht van wie welke bijstand op welke wijze zou kunnen verlenen en maak afspraken met betrekking tot deze bijstand.
4. Zorg voor een robuuste gemeenschappelijke meldkamer en een betrouwbaar verbindingsnetwerk.
5. Maak de gemeenschappelijke meldkamer onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.
6. Zorg dat alle medewerkers in de rampenbestrijding tenminste over goede basisvaardigheden beschikken door te voorzien in voldoende opleidingen, trainingen en oefeningen.
7. Zorg dat de structuur van de geneeskundige kolom goed aansluit bij de andere structuren binnen de rampenbestrijdingsorganisatie.

Aanbevelingen aan de korpsbeheerder en de NCTV:

1. Zorg dat convenanten en regelingen die voortvloeien uit de Veiligheidswet BES worden opgesteld en bestuurlijk vastgesteld.
Indien in gezamenlijkheid wordt besloten dat geen invulling wordt gegeven aan het opstellen van regelingen leg dit dan vast.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (verder de Inspectie) houdt toezicht op de brandweer en de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de veiligheidsregio's en de BES. Onder voorbereiding verstaat de Inspectie het maken van plannen en procedures voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het opleiden, trainen en oefenen van functionarissen met een taak in de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Tot dit jaar is het toezicht op deze gebieden op Bonaire niet ingevuld. Wel is op verzoek van de Rijksvertegenwoordiger een toetsingskader BES³ opgesteld voor de planvormen die in de Veiligheidswet BES⁴ worden voorgeschreven. Het gaat hierbij om de risicoprofielen, de beleidsplannen en de rampen- en crisisplannen van de eilanden. De Inspectie heeft de Rijksvertegenwoordiger met betrekking tot de toetsing geadviseerd.

Hoewel al langere tijd een rampenbestrijdingsorganisatie op de BES-eilanden bestond, moet deze door het van kracht worden van de Veiligheidswet BES op 10 oktober 2010 opnieuw worden opgericht/ingericht.

In de eerste fase van deze opbouw heeft het Openbaar Lichaam Bonaire vorig jaar de plannen die vereist zijn op basis van de Veiligheidswet BES aangeboden aan de Rijksvertegenwoordiger. Deze plannen, die de basis zijn van de voorbereiding op de rampenbestrijding, zijn door de Rijksvertegenwoordiger getoetst aan de hand van het door de Inspectie opgestelde toetsingskader en vervolgens goedgekeurd. Bonaire voldoet hiermee aan de wettelijke vereisten ten aanzien van de planvorming.

Daarnaast is het Openbaar Lichaam gestart met het oprichten van een rampenbureau. Hiertoe is de functie van assistent rampencoördinator tijdelijk ingevuld. Deze functie moet permanent worden ingevuld.

De Inspectie heeft een eigenstandige rol als toezichthouder op onder andere de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Na de plantoetsing door de Rijksvertegenwoordiger onderzoekt de Inspectie of de plannen in de praktijk leiden tot het kunnen bestrijden van een mogelijke ramp. De Rijksvertegenwoordiger heeft dit in een brief aan de gezaghebbers van de eilanden aangekondigd. Gelijkzeitig bestaat op Bonaire de wens om onafhankelijk te laten vaststellen wat de huidige stand van zaken is in de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Onderzoeksdoel

Dit onderzoek is bedoeld om voor de betrokken partijen in beeld te brengen wat de actuele situatie is ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing op Bonaire. Hierdoor kunnen de voorbereiding en het optreden van de bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken actoren verder worden ontwikkeld. Hierbij is als uitgangspunt genomen dat het risicoprofiel van Bonaire beschrijft waar de rampenbestrijdingsorganisatie op voorbereid moet zijn. Vervolgens beschrijven het beleidsplan en het rampen- en crisisplan wat

³ Het toetsingskader BES is een voor de Rijksvertegenwoordiger opgesteld instrument om de risicoprofielen, beleidsplannen en rampen- en crisisplannen van de drie BES-eilanden te kunnen toetsen aan de wettelijke eisen genoemd in de Veiligheidswet BES.

⁴ Wet van 30 september 2010, houdende bepalingen over de politie en over de brandweerbepalingen, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Veiligheidswet BES)

het ambitieniveau is van het eilandelijk bestuur, kortom wat men wil. Uit onderzoek ter plaatse komt tenslotte naar voren waartoe de rampenbestrijdingsorganisatie in staat is, wat men kan.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt:

'In welke mate is de rampbestrijdingsorganisatie van het eiland Bonaire op het moment van meten voorbereid op het bestrijden van rampen of crises?'

De centrale vraag valt uit een in de volgende drie onderzoeksvragen:

- A. Op welke maatgevende ramp wil het Openbaar Lichaam Bonaire voorbereid zijn?
- B. Wat moeten de hulpverleningsdiensten en de rampbestrijdingsorganisatie presteren om het maatgevende scenario te kunnen bestrijden?
- C. Zijn de hulpverleningsdiensten en de rampenbestrijdingsorganisatie in staat om daadwerkelijk invulling te geven aan deze ambities?

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

De voorbereiding van de rampenbestrijdingsorganisatie zal worden getoetst aan de bepalingen uit de Veiligheidswet BES. De Inspectie maakt hiervoor gebruik van de methodiek van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding⁵, bestaande uit een administratieve toets van de relevante plannen en procedures en een eenvoudige praktijktoets aangevuld met interviews.

Het onderzoek richt zich op de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, zoals deze is beschreven in de rampen- en crisisplannen van de eilanden. De Inspectie brengt in beeld in hoeverre de partijen in de genoemde plannen en in de praktijk zijn voorbereid op het bestrijden van een ramp.

De plannen die zijn voorgeschreven in de Veiligheidswet BES vormen onderdeel van de voorbereidingen voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In het risicoprofiel wordt een beeld geschetst van de op het eiland aanwezige risico's. Vervolgens wijst het eilandelijk bestuur in het beleidsplan aan welk risico zij als maatgevend voor het eiland beschouwt. In het rampen- en crisisplan wordt vervolgens beschreven hoe de rampenbestrijdingsorganisatie is of wordt ingericht om dit maatgevend risico te kunnen bestrijden.

In het onderzoek staat de multidisciplinaire aanpak van een ramp centraal. De Inspectie besteedt hierbij specifiek aandacht aan de volgende onderwerpen die de basis vormen van een adequate bestrijding van rampen en crises:

- melding, alarmering en opschaling;
- informatiemanagement;
- crisiscommunicatie/voorlichting;
- leiding en coördinatie;
- de gemeentelijke processen opvang en verzorging en CRIB.

⁵ In de periode 2002-2005 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, thans Inspectie Veiligheid en Justitie, alle regio's getoetst op de voorbereiding op de rampen bestrijding. Deze toets werd uitgevoerd in drie delen: inventarisatie (deel 1), oefening (deel 2) en doorlichting van kritische processen bij gemeenten (deel 3).

1.4 Onderzoekskader

De Inspectie toetst in dit onderzoek de voorbereiding van de rampenbestrijdingsorganisatie op het bestrijden van rampen en crises. De Inspectie baseert zich hierbij op bestaande wet- en regelgeving (Veiligheidswet BES, Besluit brandweer BES en mandaatregeling korpsbeheer politie en brandweer BES 2012) en, voor zover beschikbaar, hieraan gerelateerde deelplannen en procedures. Tevens is tijdens de praktijktoets het optreden mede afgezet tegen de plannen en procedures, zoals die zijn vastgesteld door de korpsbeheerder, de Minister van Veiligheid en Justitie.

Het onderzoekskader is opgenomen in bijlage 2 en geeft een korte beschrijving van de hiervoor gebruikte bronnen. Een korte beschrijving van het scenario voor de praktijktoets is opgenomen in bijlage 4.

1.5 Methode van onderzoek

De Inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode februari - april 2014.

Voor het onderzoek zijn de (deel)plannen die betrekking hebben op de voorbereiding van de rampenbestrijding bestudeerd. Naast het risicoprofiel, het beleidsplan en het rampen- en crisisplan gaat het hierbij om de (deel)plannen van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), het Brandweerkorps Caribisch Nederland (BKCN), het eindverslag GHOR structuur Bonaire en het Projectplan SIGMA op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Voor Bonaire zijn interviews gehouden met de waarnemend gezaghebber in aanwezigheid van de eilandsecretaris/rampencoördinator en de ondersteuner rampencoördinatie, de korpschef van het KPCN in aanwezigheid van het hoofd basispolitiezorg en het hoofd informatie, intake en ondersteuning, de algemeen commandant van het BKCN, de lokaal commandant brandweer, een lid van de raad van bestuur van het ziekenhuis, de voorzitter van het Rode Kruis, het hoofd Operatie van de Koninklijke Marechaussee (KMar), de coördinator Caribisch gebied van het Rode Kruis en de kwartiermaker GHOR Caribisch gebied. De verslagen van de interviews zijn aan de geïnterviewden voor wederhoor voorgelegd.

Op het eiland is een praktijktoets uitgevoerd. De praktijktoets is uitgevoerd in de vorm van een alarmerings- en opkomstoefening op basis van het scenario van een brand aan boord van een cruiseschip met aanvullend de opdracht voor het Commando Plaats Incident (CoPI) en het Eilandelijk Beleidsteam (EBT) om één eerste overleg te houden om door de Inspectie voorgelegde vragen te beantwoorden. Tijdens de praktijktoets zijn daarnaast aan de deelnemers vragenformulieren met vragen over opleiden en oefenen uitgedeeld met het verzoek deze in te vullen.

De rapportage is zodanig opgesteld, dat de anonimiteit van de betrokken functionarissen zoveel mogelijk is gewaarborgd en dat uitspraken of beweringen niet zijn terug te voeren op individuele personen. Het concept van het rapport is ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de waarnemend gezaghebber en de eilandsecretaris.

1.6 Leeswijzer

De voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing op Bonaire moet in de juiste context worden geplaatst, omdat deze bepalend is voor omvang en wijze van uitvoering. Deze context wordt in hoofdstuk twee kort geschetst.

In hoofdstuk drie worden in aparte paragrafen de bevindingen en analyse weergegeven van achtereenvolgens het maatgevende scenario en de daarbij horende prestaties, melding,

alarmering en opschaling, informatiemanagement, crisiscommunicatie/voorlichting, leiding en coördinatie, opvang en verzorging en CRIB, GHOR en opleiden, trainen en oefenen. Elke paragraaf wordt afgesloten met één of meer deelconclusies.

In hoofdstuk vier wordt een 'over all' beschouwing gegeven over de probleemstelling en de deelconclusies en wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen gevolgd door een aantal aanbevelingen.

2 Karakteristiek Bonaire

Bonaire is een eiland in de Caribische Zee en is het meest oostelijke van de Benedenwindse Eilanden. Sinds 10 oktober 2010 vormt het bestuurlijk als Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) een bijzondere gemeente binnen Nederland. Voor die tijd maakte Bonaire deel uit van de Nederlandse Antillen. Het eiland is 40 kilometer lang en 5 tot 10 kilometer breed.

Bonaire bestaat uit een kern van oud stollings- en afzettingsgesteente dat zich meer dan honderd miljoen jaar geleden door onder andere onderzeese uitbarstingen heeft gevormd. Door deze geologische processen is een eiland ontstaan met in het noordwesten een heuvellandschap, in het midden een terrassenlandschap en in het zuiden een vrij laag en vlak landschap.

Bonaire wordt omgeven door koraalriffen met een grote biodiversiteit. De koraalriffen zijn ondergebracht in het Bonaire Nationale Marine Park. Het onderwaterpark is 2.700 hectare groot. Allerlei maatregelen worden genomen om het park te beschermen, zoals duikregels en voorlichtingsmaterialen.

Economisch is het toerisme het meest belangrijk. Vooral voor duiktoeristen is Bonaire een aantrekkelijke bestemming. Naast het toerisme is ook sprake van bescheiden industrie, zoals de zoutindustrie en er is een tankopslag voor de op- en overslag van aardolie en aardolieproducten. Daarnaast werken veel mensen in de dienstverlenende sector.

Bonaire telt circa 17.400 inwoners. Ongeveer 90% van de inwoners is geboren op het eiland. Verder komen de inwoners met name uit Venezuela, de Verenigde Staten en Nederland.



Ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft Bonaire een rampenbestrijdingsorganisatie met een hoofdstructuur die bestaat uit een Commando Plaats Incident (CoPI) en een Eilandelijk Beleidsteam (EBT). Ter uitvoering van de taken die, naast de taken die een eventueel CoPI uitvoert, uitgevoerd moeten worden tijdens een ramp of crisis zijn kleine gespecialiseerde teams, Emergency Support Functions groepen (ESF-groepen) benoemd.

Anders dan in Europees Nederland maakt de gemeenschappelijke meldkamer geen onderdeel uit van de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie.

In artikel 59 van Veiligheidswet BES is opgenomen dat in het geval van een ramp of crisis met een boven eilandelijk karakter (effecten buiten de grenzen van het eiland) de Rijksvertegenwoordiger aan de gezaghebber in geval van een ramp of crisis aanwijzingen kan geven over het te voeren beleid. In artikel 58 van dezelfde wet is opgenomen dat de Rijksvertegenwoordiger bijstand aan vraagt bij de gezaghebbers van de andere openbare lichamen of bij de ministers van Veiligheid en Justitie of Defensie. Bij een boven eilandelijke ramp of crisis gaan echter de wettelijke bevoegdheden van de gezaghebber niet over naar de Rijksvertegenwoordiger.

De BES-eilanden zijn in bestuurlijk opzicht vergelijkbaar met Europees Nederlandse gemeenten en moeten vanuit dat oogpunt voldoen aan de zelfde eisen als deze gemeenten. Toch zijn de BES-eilanden ook weer anders, wat wordt onderkend door aangepaste wet- en regelgeving zoals de, het Besluit brandweer BES en de mandaatregeling korpsbeheer politie en brandweer BES 2012 . De Veiligheidswet BES bevat op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing alle wettelijke componenten die de Wet veiligheidsregio's ook bevat, maar is op onderdelen aangepast aan de lokale situatie. Ook het beheer van het brandweerkorps is anders geregeld dan in Europees Nederland. De minister van Veiligheid en Justitie is korpsbeheerder voor het brandweerkorps Caribisch Nederland. Feitelijke uitvoering van het beheer ligt bij de gemandateerd korpsbeheerder de directeur generaal Politie en voor wat betreft het beleid ten aanzien van brandweer en rampenbestrijding is de NCTV namens de minister de normsteller.

Op Bonaire kunnen de hulpdiensten, mede door de ligging van het eiland, niet putten uit grote aantallen medewerkers, is het aantal ambulances beperkt en beschikt het eiland over één ziekenhuis.

Bij een grote calamiteit moet bijstand komen van de andere eilanden of van de in het gebied aanwezige defensie-eenheden en moet deze bijstand per vliegtuig, schip of eventueel helikopter worden aangevoerd. Bijstand kan dan wel enige tijd op zich laten wachten. De hulpverleners op het eiland zijn derhalve grotendeels op zichzelf aangewezen. Coördinatie van de bijstand ligt zoals eerder vermeld bij de Rijksvertegenwoordiger.

3 Bevindingen en analyse

3.1 Maatgevend scenario en de daarbij behorende prestaties

Het bestuur van Bonaire heeft met ondersteuning van deskundige hulp vanuit Nederland in 2012 het risicoprofiel voor het eiland op laten stellen. In dit risicoprofiel zijn twaalf ramptypes aangemerkt als mogelijk. Deze ramptypes zijn uitgewerkt en vervolgens beoordeeld op impact en waarschijnlijkheid. Na deze beoordeling blijkt dat vijf ramptypen hoog scoren wat betreft impact en waarschijnlijkheid. Deze vijf ramptypen zijn vervolgens gebruikt als input voor het maken van keuzes in het beleidsplan. Het gaat hierbij om de ramptypen:

- neerstorten vliegtuig;
- ordeverstoring;
- brand op olietanker/incident cruiseschip;
- tropische storm/extreem weer;
- bedreiging volksgezondheid.

Uit het risicoprofiel blijkt niet op welke wijze de weging van de gekozen scenario's op waarschijnlijkheid en de impactcriteria tot stand is gekomen. De Inspectie kan dus niet beoordelen of de juiste keuzes gemaakt zijn. Wel staat aangegeven in het risicoprofiel dat in een tweedaagse conferentie 26 ramptypen door diverse experts en betrokkenen bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn beoordeeld.

In het beleidsplan 'de basis op orde' heeft het bestuur de ambitie uitgesproken dat de vijf ramptypen die in het risicoprofiel worden genoemd in de periode 2013 – 2017 verder moeten worden uitgewerkt in plannen⁶. Ook is in het beleidsplan opgenomen dat in de deelplannen van de ESF-groepen aan de vijf scenario's aandacht moet worden gegeven. Het bestuur spreekt tevens uit zich speciaal verder voor te bereiden op extreme weersomstandigheden, onder gebruikmaking van de kennis van de overige BES-eilanden. In het beleidsplan is nog geen uitspraak gedaan welke van de vijf scenario's moet worden aangemerkt als maatgevend voor het eiland. Met maatgevend wordt bedoeld representatief voor het eiland en bepalend voor de omvang van de hulpverleningscapaciteit.

Uit de interviews die de Inspectie in maart 2014 heeft gehouden komt naar voren dat door de respondenten vooral het neerstorten van een vliegtuig als groot risico wordt ervaren. Als tweede groot risico worden de opslagen van olieproducten bij 'Bopec' en 'Curoil' genoemd, waarbij vooral 'Curoil' (opslag brandstoffen en gas) voor gevoelens van onveiligheid zorgt, omdat daar de brandpreventieve voorzieningen volgens het bevoegd gezag niet op orde zijn. In het risicoprofiel is het risico met betrekking tot deze opslag niet opgenomen, dit terwijl een incident bij dit bedrijf niet alleen tot een grote, moeilijk beheersbare, brand kan leiden, maar in dat geval ook naar verwachting vergaande economische en maatschappelijke gevolgen kan hebben. In november 2013 zijn als noodvoorziening twee dompelpompunits tijdelijk bij dit bedrijf gestationeerd om snel in de bluswatervoorziening te kunnen voorzien.

Het bestuur identificeert in het beleidsplan dat op het eiland een beperkte capaciteit aan hulpverleners is, daarom is in het plan een hoofdstuk opgenomen met als titel zelfredzaamheid en burgerparticipatie. Hierin spreekt het bestuur de ambitie uit om zowel de zelfredzaamheid als de burgerparticipatie te vergroten. Daarnaast heeft het bestuur, vanuit het oogpunt van de

⁶ Inmiddels is in juni 2014 met hulp vanuit Nederland een eerste rampbestrijdingsplan opgesteld.

beperkte capaciteit aan hulpverleners, de ambitie uitgesproken om afspraken te maken met de omliggende eilanden en landen over samenwerking en ondersteuning tijdens een ramp of crisis. Of aan deze ambities al invulling is gegeven is bij de Inspectie niet bekend.

In het Rampen- en Crisisplan Bonaire is opgenomen hoe de rampenbestrijdingsorganisatie is ingericht en zijn de taken en bevoegdheden van de teams opgenomen. Daarnaast is een lijst met crisispartners opgenomen. In het plan ontbreken de afspraken over de personele en materiële inzet van deze crisispartners. Ook een plan met betrekking tot de opvang en verzorging en nazorg van slachtoffers is niet opgenomen. Deze onderwerpen zouden op basis van de Veiligheidswet BES artikel 44 in het rampen- en crisisplan moeten zijn opgenomen. Het rampen- en crisisplan is niet volledig uitgewerkt zoals in de wet beschreven. In het rampen- en crisisplan is met betrekking tot de ESF-groepen opgenomen dat elke ESF-groep de taak heeft zijn deelplan met regelingen voor zijn organisatie op te stellen en actueel te houden. Momenteel wordt nog gewerkt aan het opstellen van de deelplannen van de ESF-groepen.

In geen van de bestudeerde plannen (risicoprofiel, beleidsplan en rampen- en crisisplan) is voor de vijf gekozen scenario's beschreven van welke hulpbehoefte wordt uitgegaan. Logischer wijze is vervolgens ook niet beschreven welke prestaties geleverd moeten worden. Wel wordt in alle plannen benoemd dat op het eiland sprake is van een beperkt aantal hulpverleners en dat bij een groot incident bijstand noodzakelijk zal zijn. De Inspectie heeft geen documenten aangetroffen waarin afspraken of regelingen ten aanzien van deze bijstand zijn opgenomen.

Deelconclusies

De Inspectie constateert dat het Openbaar Lichaam Bonaire vijf scenario's heeft benoemd waarop zij zich zou moeten voorbereiden.

De Inspectie constateert dat nog geen scenario is aangemerkt als maatgevend.

De Inspectie constateert dat het risicoprofiel en het Rampen- en Crisisplan nog niet volledig zijn. Onder andere deelplannen en afspraken over bijstand ontbreken.

De Inspectie constateert dat in het risicoprofiel het scenario brand bij tankopslag niet is opgenomen.

Hulpverleningspotentieel hulpdiensten

Op basis van de genoemde risico's in het risicoprofiel, het geformuleerde beleid in het beleidsplan en de beschrijving van de organisatie in het rampen- en crisisplan heeft Bonaire een hulpverleningspotentieel nodig om de in het risicoprofiel genoemde incidenten te kunnen bestrijden. In deze subparagraaf is weergegeven wat de omvang van het hulpverleningspotentieel op Bonaire is.

Aan artikel 65 van de Veiligheidswet BES is nog geen invulling gegeven. Dit artikel stelt dat door de bestuurscolleges, de korpsbeheerder politie en de korpsbeheerder brandweer een convenant moet worden opgesteld met het oog op samenwerking bij onder andere rampen en crises. Volgens lid 2 van dit artikel moeten in het convenant in ieder geval de operationele prestaties van het brandweerkorps en de politie worden opgenomen.

De uitruksterkte van de brandweer op Bonaire bestaat uit drie ploegen van twaalf personen die in 24-uurs diensten werken. Hiermee zit het korps zes personen onder de sterkte zoals beschreven in het O&F rapport Brandweerkorps CN 2012⁷.

In het geval van een incidentmelding kan de ploeg van twaalf personen worden aangevuld met zeven personen die gepiketteerd zijn. Naast deze uitruksterkte kent het korps nog acht personen leidinggevend- en ondersteunend personeel.

Het korps heeft de beschikking over twee tankautospuiten, twee autospuiten en twee haakarmvoertuigen (naast de specifieke voertuigen voor vliegtuigbrandbestrijding). Uit het vorenstaande kan worden vastgesteld dat in het geval van een groot incident de brandweer snel alle beschikbare voertuigen volledig kan bemensen, uitgaande van de bemensing zoals genoemd in de 'Uitrukprocedure BKCN Bonaire'.

Formatief bestaat de basis politiezorg (BPZ) uit zes ploegen met zes medewerkers en is een barieregisseur (buurtregisseur) gekoppeld aan elke ploeg. Deze ploegen worden aangestuurd door drie operationele chefs (inspecteurs). Elke chef heeft twee ploegen onder zich. Momenteel wordt door de Koninklijke Marechaussee (KMar) ondersteuning verleend om op voldoende sterkte te blijven.

De KMar op de BES bestaat in totaal uit 41 personen op de drie eilanden. Het grootste deel daarvan is gestationeerd op Bonaire.

Daarnaast zijn KMar-mensen voor BPZ-taken ingehuurd voor de politie op Bonaire (10), Saba (3 + een chef BPZ) en Sint Eustatius (3 + een chef BPZ). Zij vallen qua aansturing onder de korpschef van het korps Politie Caribisch Nederland.

Op Bonaire voert de KMar de taken op de luchthaven uit (o.a. politietaak en grensbewaking) zoals ze die ook in Nederland hebben.

Op het eiland zijn drie ambulances en is een ziekenhuis met 38 bedden. In het ziekenhuis is één operatiekamer, een tweede wordt binnenkort opgeleverd. Het ziekenhuis geeft aan een opvangcapaciteit te hebben van acht tot tien zwaargewonden, die zij gedurende acht uur stabiel kunnen houden.

Op basis van de scenariobeschrijvingen in het risicoprofiel blijkt dat een aantal van acht tot tien zwaargewonde slachtoffers een aantal is dat snel bereikt kan worden en in het geval van een ongeluk met een groot vliegtuig of cruiseschip waarschijnlijk ruim overschreden zal worden.

De Rode Kruis organisatie is in opbouw en beschikt op het moment van onderzoek over 48 actieve leden, waarvan tien al een functie hebben binnen één van de hulpverleningsdiensten. Er is geen sigmateam.

Alle hulpverleningsdiensten brengen naar voren dat zij de overtuiging hebben bij een groot incident (met uitzondering van een neerstortend groot vliegtuig) de eerste acht uur over voldoende personele capaciteit te kunnen beschikken voor de bestrijding van dit incident. Een beperking hierbij ligt in de beperkte kwantitatieve medische capaciteit voor zwaar gewonden.

Daarnaast is naar voren gekomen dat alle hulpverleningsdiensten de behoefte voelen aan een afsluitbaar terrein met daarop een loods, waar onder andere goederen ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing kunnen worden opgeslagen. Bij een strategische keuze van de locatie zou de loods in geval van nood ook gebruikt kunnen worden als opvanglocatie of zelfs gewondennest.

⁷ Het O&F rapport Brandweerkorps CN 2012 is een voorstel van het korps uit 2012 aan de korpsbeheerder voor een nieuw O&F-rapport, waarin een beschouwing is opgenomen over de formatie ten opzichte van de formatie zoals beschreven in het formatieplan van 23 juni 2010.

Met betrekking tot de hulpverleningscapaciteit merken alle geïnterviewden op dat bij incidenten op het eiland blijkt dat de zelfredzaamheid en de bereidheid om hulp te verlenen bij de bewoners zeer groot zijn. Het wordt door hen zelfs als sterkste punt in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing genoemd.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat met name de kwantitatieve medische capaciteit op het eiland niet voldoende aansluit op het te verwachten aantal slachtoffers in de geschetste risico's.

3.2 Melding, alarmering en opschaling

In artikel 65 van de Veiligheidswet BES is opgenomen dat een convenant gesloten moet worden tussen de bestuurscolleges, de korpsbeheerder politie en de korpsbeheerder brandweer met het oog op de samenwerking bij de handhaving van de openbare orde en bij branden, rampen en crises. Dit convenant heeft in ieder geval betrekking op de meldkamerfunctie (lid 2). De Inspectie heeft hiervoor al geconstateerd dat aan dit artikel nog geen invulling is gegeven. Dientengevolge wordt ook geen invulling gegeven aan artikel 66 waarin is opgenomen dat het convenant betrekking heeft op een gemeenschappelijke meldkamer en op afspraken over de samenwerking in de meldkamer.

De gemeenschappelijke meldkamer zou een regiefunctie bij een (groot) incident moeten hebben, zij moeten er immers voor zorgen dat eenheden en functionarissen gealarmeerd worden en ter plaatse komen. Omdat de gemeenschappelijke meldkamer geen onderdeel uit maakt van de hoofdstructuur (zie pagina 11) en geen invulling is gegeven aan het convenant conform artikel 65 kan onvoldoende invulling gegeven worden aan deze regiefunctie.

Voor het melden van incidenten kunnen bewoners van Bonaire gebruik maken van verkorte kiesnummers. Als algemeen alarmnummer wordt het nummer '911' gehanteerd. Voor meldingen bij de brandweer kan op Bonaire ook het nummer '919' gebruikt worden en het nummer '912' voor meldingen bij de ambulancedienst.

Aanname en aansturing van alle meldingen verloopt via de meldkamer die wordt bemenst door personeel in dienst bij het KPCN.

In het rampen- en crisisplan is opgenomen dat de alarmering van de eenheden en functionarissen van de bij een ramp of crisis betrokken diensten plaats vindt conform de procedures die in hun deelplannen zijn uitgewerkt. Deze deelplannen en daarmee de procedures zijn nog in bewerking.

De gemeenschappelijke meldkamer (GMK) is nog in opbouw. Onder gemeenschappelijk moet worden verstaan dat de meldkamer werkt voor de drie disciplines politie, brandweer en ambulancedienst op de drie BES-eilanden.

Op dit moment komen de 911-meldingen vanaf Saba en Sint Eustatius niet rechtstreeks bij de GMK binnen. De doorroutering van deze lijn is nog niet gerealiseerd. Overdag komen de meldingen binnen op de vaste nummers van de politie op het betreffende eiland en tijdens "piketuren" worden deze nummers naar de GMK doorgeschakeld.

De centralisten hebben allemaal een cursus 'intake en service' gevolgd en voeren op basis van deze cursus thans hun werkzaamheden uit. Vervolgens zullen zij de opleiding centralist volgen, waarvan in januari van dit jaar het politieke deel is gevolgd en met succes afgerond. In een later stadium zullen de bijbehorende (deel)opleidingen voor het brandweerdeel en het ambulancedeel gevolgd worden.

De GMK beschikt over twee bedienplekken die door twaalf centralisten in ploegendienst worden bemenst. Omdat de centralisten nog niet alle opleidingen hebben afgerond, is met de brandweer

afgesproken dat, indien een incident daar aanleiding toe geeft, een medewerker van de brandweer op de meldkamer assisteert. Met de ambulancedienst is dit niet afgesproken. Gelet op de complexiteit van de geneeskundige kolom worden de meldingen aan hen overgegeven.

Verder komt uit de interviews naar voren dat de alarmering voor een groot incident voornamelijk telefonisch (via mobiele telefoon) gedaan wordt. Daarnaast vinden de contacten tussen de verschillende disciplines langs telefonische weg plaats.

Tijdens de praktijktoets wordt de meldkamer getoetst door via het alarmnummer 911 de alarmering te starten.

Op 27 maart wordt om 17.02 uur aan de centralist van de meldkamer gemeld dat aan boord van een cruiseschip brand is uitgebroken en dat de bemanning is begonnen met het ontruimen van het schip. Om 17.12 uur komt de eerste hulpverleningseenheid ter plaatse. Om 17.45 uur zijn alle disciplines, zoals vermeld in het rampen- en crisisplan, in het CoPI vertegenwoordigd. In tegenstelling tot de in paragraaf 2.2 van het rampen- en crisisplan gestelde tijd is het CoPI na 43 minuten actief, ondanks de instructie bij de melding om direct het CoPI te alarmeren. Uit ontvangen informatie blijkt dat de alarmering voor het EBT om 17.20 uur is gestart. Op de communicatieadviseur na is het EBT om 17.45 uur in de samenstelling aanwezig zoals vermeld in het rampen- en crisisplan.

Navraag leert dat de alarmering vrijwel uitsluitend telefonisch heeft plaats gevonden en dat daarbij gewerkt is volgens het principe van de belboom.

Hoewel de deelplannen (en daarmee de alarmeringsprocedures) van de diensten nog in bewerking zijn, komen alle noodzakelijke functionarissen op voor de praktijktoets. Omdat bij de praktijktoets geen sprake is van een echt incident, is ook geen sprake van een zware belasting van de GSM-netwerken. Mede hierdoor kan de alarmering probleemloos verlopen. In het verleden ontstonden door overbelasting bereikbaarheidsproblemen.

Binnen één uur na de start van het incident zijn (op één na) alle noodzakelijke functionarissen opgekomen. Het CoPI slaagt er niet in aan de opkomsteis van 15 minuten⁸ te voldoen, ook niet als een tijds marge wordt toegepast voor het feit dat zwaailicht en sirene niet mocht worden gebruikt. Binnen één uur na de opschaling naar coördinatie niveau 2 (EBT-niveau) zijn ook de gealarmeerde medewerkers van de ESF-groepen opgekomen.

Deelconclusies

Op het eiland Bonaire heeft men de beschikking over een gemeenschappelijke meldkamer die nog in opbouw is.

De Inspectie constateert dat de alarmering en opschaling tijdens de praktijktoets heeft gewerkt, maar een groot afbreukrisico kent door de afhankelijkheid van mobiele telefoons. Het CoPI is niet binnen 15 minuten opgekomen.

De Inspectie constateert dat geen convenant is opgesteld zoals gesteld in artikel 65 van de Veiligheidswet BES.

Doordat de gemeenschappelijke meldkamer geen onderdeel vormt van de hoofdstructuur en er geen convenant is kan onvoldoende invulling worden gegeven aan de regiefunctie van de meldkamer.

⁸ Rampen- en crisisplan Bonaire, bladzijde 5 opkomsttijden

3.3 Informatiemanagement

Er is nog geen ministeriele regeling vastgesteld waarin regels gesteld worden over de informatievoorzieningen van en het gebruik daarvan door de politie, het brandweerkorps en de diensten van de openbare lichamen die betrokken zijn bij het bestrijden van incidenten of rampen, zoals gesteld in artikel 69 van de Veiligheidswet BES.

In het beleidsplan geeft het OLB aan zich te richten op het opzetten en in stand houden van de informatievoorziening binnen en tussen de partners die betrokken zijn bij de uitvoering van de taken uit de Veiligheidswet BES. Het OLB ziet daarbij een coördinerende rol voor de meldkamer. Dit is op zich vreemd, omdat de gezamenlijke meldkamer geen onderdeel uit maakt van de hoofdstructuur. De meldkamer zal de functie van centraal informatieknooppunt gaan invullen. Daarnaast wil het OLB komen tot afspraken om relevante partners bij incidenten tijdig te voorzien van de juiste informatie. Tevens zal, volgens het beleidsplan, gezorgd worden voor voldoende portofoons, satelliettelefoons, etc. om op een adequate manier elkaar en betrokken partners te informeren tijdens een ramp of crisis. Uit de interviews komt naar voren dat de meldkamer nog niet optimaal functioneert en dat portofoons en satelliettelefoons nog niet overal in voldoende mate voor handen zijn. Er is op het eiland een trunkingnetwerk waar de brandweer op werkt, maar waar het OLB geen toegang toe heeft omdat ze niet over portofoons beschikt.

In het rampen- en crisisplan Bonaire is informatiemanagement niet expliciet benoemd, maar zowel bij de taken van het CoPI als bij de taken van het EBT staan elementen opgenomen (informeren en adviseren van andere teams en partners) die onderdeel uitmaken van informatiemanagement. Andere elementen van informatiemanagement (publieksinformatie) zijn ondergebracht bij de ESF-groep 8 Publieke informatie.

Op Bonaire wordt geen gebruik gemaakt van een netcentrische werkwijze of een netcentrisch systeem.

Tijdens de praktijktoets lopen de informatiestromen tussen CoPI en EBT vooral monodisciplinair. Volgens betrokkenen is de afspraak gemaakt dat de informatie tussen CoPI en EBT uitsluitend loopt via de leider CoPI. Dit is tijdens de praktijktoets niet het geval. Omdat in de meldkamer geen waarneming is gedaan, kan niet worden vastgesteld of de meldkamer de functie van centraal informatieknooppunt heeft ingevuld.

Deelconclusies

De Inspectie constateert dat geen ministeriele regeling is opgesteld met betrekking tot de informatievoorzieningen zoals gesteld in artikel 69 van de Veiligheidswet BES.

De Inspectie constateert dat het informatiemanagement nog geen vorm heeft gekregen en dat nog geen netcentrische werkwijze wordt gehanteerd.

3.4 Crisiscommunicatie/voorlichting

In het hoofdstuk communicatie in het rampen- en crisisplan is opgenomen dat crisiscommunicatie een cruciaal onderdeel is van de crisisbeheersing. Verder staat opgenomen dat omtrent de crisiscommunicatie een nadere uitwerking wordt opgenomen in het deelplan Publieke informatie.

Op het moment van onderzoek is het deelplan publieke informatie nog in ontwikkeling en nog niet bestuurlijk vastgesteld.

De informatievoorziening naar de bevolking wordt tijdens de praktijktoets niet uitgevoerd, doordat de communicatieadviseur afwezig is. In overleg met de Inspectie is geen bijstand gevraagd.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat het deelplan publieke informatie nog niet klaar is.

3.5 Leiding en coördinatie

De hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing bestaat volgens het rampen- en crisisplan uit drie onderdelen: het Commando Plaats Incident (CoPI), het Eilandelijk BeleidsTeam (EBT) en de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger.. Voor de uitvoering van één of meer rampbestrijdingsprocessen zijn er ESF-groepen. In dit rapport zijn deze onderdelen met uitzondering van de rampenstaf van de Rijksvertegenwoordiger onderzocht.

Het CoPI is belast met de operationele leiding ter plaatse, de afstemming met andere betrokken partijen en het adviseren van het EBT. Het CoPI bestaat uit een leider CoPI, een leidinggevende van de brandweer, een leidinggevende van de politie, een leidinggevende van de ambulancedienst en een medewerker rampenbestrijding OLB. Naar behoefte kan het team worden uitgebreid met leidinggevendenden van andere diensten of organisaties, zoals bijvoorbeeld de havenmeester.

Het EBT is belast met de ondersteuning van de gezaghebber in de uitvoering van het opperbevel, waarbij de teamleden optreden als adviseur van de gezaghebber. Het EBT bestaat uit: de gezaghebber, een leidinggevende van de brandweer, een leidinggevende van de politie, een leidinggevende van de GHOR, een leidinggevende bevolkingszorg en een communicatieadviseur. Naar behoefte kan de gezaghebber het EBT uitbreiden met vertegenwoordigers van andere crisispartners.

Voor de uitvoering van de taken die moeten worden uitgevoerd tijdens een ramp of crisis, naast de taken die een eventueel CoPI uitvoert, zijn zogenaamde Emergency Support Function-groepen (ESF-groepen) benoemd. Een ESF-groep voert één of meer rampbestrijdingsprocessen uit. De ESF-groepen vallen onder en worden aangestuurd door de eilandsecretaris/rampencoördinator.

Tijdens de praktijktoets komen alle teams op en wordt gewerkt conform de beschrijving van de leiding en coördinatie in het rampen- en crisisplan.

Het CoPI staat onder leiding van een hoofdofficier van de brandweer. Tot het moment van aankomst van de leider CoPI werken de al aanwezige CoPI-leden samen in een zogeheten motorkapoverleg⁹.

Het EBT wordt voorgezeten door de waarnemend gezaghebber, waarbij hij geadviseerd wordt door de aanwezige beleidsteamleden.

De eilandsecretaris/rampencoördinator is afwisselend aanwezig bij het EBT-overleg of (in een andere ruimte) het overleg van de hoofden ESF-groepen die onder bevolkingszorg vallen. Met uitzondering van het hoofd ESF publieke informatie zijn alle hoofden ESF aanwezig. Voor het hoofd ESF publieke informatie komt tijdens de praktijktoets geen plaatsvervang(st)er op en de

⁹ De term wordt gebruikt voor het overleg tussen de officieren van dienst van de brandweer, politie en geneeskundig ter plaatse in geval van inzet van meerdere hulpdiensten. Dit motorkapoverleg vindt plaats als er sprake is van een routine-inzet.

taken worden ook niet door een van de andere hoofden waargenomen. De crisiscommunicatie wordt niet uitgevoerd.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat het Openbaar Lichaam Bonaire tijdens de praktijktoets in staat is de hoofdstructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie op de been te brengen conform het rampen- en crisisplan. De crisiscommunicatie wordt hierbij echter niet uitgevoerd.

3.6 Opvang en verzorging en CRIB

De taken op het gebied van opvang en verzorging en de registratie van slachtoffers (CRIB) worden niet zoals in Europees Nederland door aparte teams, maar door de ESF-groep Evacuatie en opvang uitgevoerd. Deze ESF-groep heeft daarnaast nog taken op het gebied van evacueren, nazorg en dierenbescherming.

Het deelplan voor deze ESF-groep is nog in bewerking en nog niet bestuurlijk vastgesteld. De Inspectie heeft daardoor niet kunnen vaststellen wat de taken inhouden die deze ESF-groep moet uitvoeren.

Tijdens de praktijktoets zijn naast de hoofden ESF ook leden van de ESF-groepen opgeroepen en opgekomen. Voor de ESF-groep Evacuatie en Opvang zijn vijftien medewerkers opgekomen op de locatie Kaya Neerlandia.

Overigens zijn naast deze medewerkers (buiten de scope van het onderzoek) voor de ESF-groep Water en Energie drie medewerkers opgekomen en voor de ESF-groep Bestuurlijke zaken vijf medewerkers.

De Inspectie heeft tijdens de praktijktoets niet waargenomen bij de ESF-groepen.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat men in staat is de bemensing voor de ESF-groep Evacuatie en Opvang op te laten komen, maar dat het deelplan nog niet gereed is. Hierdoor blijft voor de Inspectie onduidelijk wat deze mensen moeten doen.

3.7 GHOR

Deze paragraaf is toegevoegd naar aanleiding van meldingen en opmerkingen in diverse interviews.

Op het moment van onderzoek is geen sprake van een GHOR-organisatie op het eiland.

In de veiligheidswet BES is in artikel 37 opgenomen dat het bestuurscollege is belast met de organisatie van de geneeskundige hulpverlening. Echter aan artikel 49 van deze wet, het via een Algemene Maatregel van Bestuur stellen van regels over de organisatie van de geneeskundige hulpverlening, is nog geen invulling gegeven.

Ten aanzien van het onderwerp GHOR bestaan er twee documenten.

Het eerste document is de 'Rapportage veldonderzoek GHOR op Bonaire'¹⁰. Uit deze rapportage blijkt dat de GHOR voor Bonaire een tamelijk nieuw en onbekend fenomeen is. Vooral de

¹⁰ Verslag veldbezoek GHOR Bonaire van 22 november tot 3 december 2012, C.H.C. de Vogel GGD-Den Haag
Pagina 22 van 33

systembenadering hiervan is nieuw. Dit blijkt volgens het verslag uit de onwennigheid met de GHOR terminologie. Elke organisatie heeft een eigen interpretatie en is na 10 oktober 2010 wel of niet spontaan begonnen met voorbereiden en oefenen, wat een fragmentarisch beeld oplevert.

De voor de GHOR noodzakelijke afstemming en samenhang in beleid, structuur en preparatie ontbreekt nog. De medische voorzieningen en de ketenpartners vormen hierdoor een direct risico voor een succesvolle rampenbestrijding. Omdat in het huidige rampenbestrijdingstraject de GHOR niet is verdiept, begint het gevoel van gemis aan een voor het eiland geschikte GHOR bij het OLB en in het geneeskundige domein door te dringen. Er is ambitie ontstaan om gezamenlijk en met de ketenpartners de GHOR vorm te geven. Aldus de rapportage.

Het tweede document met betrekking tot de GHOR is het 'Eindverslag GHOR Structuur Bonaire'¹¹. In dit verslag wordt beschreven hoe de GHOR op Bonaire vorm gegeven kan worden rekening houdend met wetgeving en de lokale omstandigheden. In het verslag zijn zowel een begroting als een meer jaren ontwikkelplan opgenomen.

Het belang en noodzaak van een GHOR-structuur worden onderkend. Wel is daarbij van belang dat er wordt gekozen voor een structuur die past bij de kenmerken en mogelijkheden van het eiland. Ook wordt aangegeven dat het 'Eindverslag GHOR structuur Bonaire' op de bestuurlijke agenda moet komen, zodat keuzes gemaakt kunnen worden passend binnen het bestuurlijke ambitieniveau. Op aangeven van de eilandsecretaris is duidelijk geworden dat het document begin juli 2014 is aangeboden aan het bestuur.

Tijdens de praktijktoets blijkt dat de opschaling van de medische keten nog niet helemaal aan sluit bij die van de andere hulpverleningsdiensten. Doordat de GHOR-organisatie nog niet bestaat, ontbreekt onder andere een leidinggevende van de GHOR in het CoPI. Dit terwijl men in het rampen- en crisisplan wel een leidinggevende GHOR in het CoPI kent.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat de medische kolom in structuur nog onvoldoende aansluiting vindt bij de andere kolommen, maar dat stappen gemaakt worden om die aansluiting te bewerkstelligen.

3.8 Opleiden, trainen en oefenen

Als onderdeel van het beleidsplan heeft het OLB een 'Oefenbeleidsplan 2013-2017' vastgesteld. De doelstelling van dit oefenbeleidsplan is dat door structurele aandacht voor opleiden en oefenen de medewerkers die een rol spelen tijdens rampen goed zijn voorbereid op hun taak tijdens een ramp of crisis. In het beleidsplan is onder meer vastgelegd dat jaarlijks een overzicht van gehouden opleidingen en oefeningen wordt opgesteld. Uitgangspunt hierbij is dat medewerkers eerst worden opgeleid voordat ze kunnen oefenen of worden ingezet. De oefeningen zijn afgestemd op de rampbestrijdingsplannen en het risicoprofiel van het OLB.

In het opleiding- en oefenplan 2014 van het OLB worden de uitgangspunten en ambities uit het meerjaren plan herhaald. In het jaarplan is opgenomen dat er voor alle medewerkers van alle kolommen dit jaar een Basisopleiding wordt gegeven. Hiervoor zijn inmiddels offertes aangevraagd. Tevens wordt aangegeven dat mogelijk een basiscursus verslaglegging wordt georganiseerd en ook zullen een aantal oefeningen worden gehouden.

¹¹ Eindverslag GHOR Structuur Bonaire, mei 2013, C.H.C. de Vogel GGD-Den Haag

Op Bonaire vinden meerdere multidisciplinaire oefeningen per jaar plaats. Het gaat hierbij zowel om operationele als strategische en tactische oefeningen. Voor deze oefeningen zijn meerdere initiatiefnemers en organisatoren. Het is de Inspectie niet duidelijk geworden of er coördinatie en afstemming op deze oefeningen plaats vindt.

In 2014 zijn of worden multidisciplinaire oefeningen georganiseerd door Bonaire International Airport, ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Rode Kruis en het Openbaar Lichaam.

De brandweer hanteert oefencycli in de voorbereiding op hun taken. In de oefencycli wordt uitgegaan van het oefenen voor de dagelijkse brandweezorg. In de oefencyclus 2013/2014 is ruimte opgenomen voor oefeningen met vliegtuigbrandbestrijding en oefeningen bij Bopec. Daarnaast is opgenomen dat wordt deelgenomen aan multidisciplinaire oefeningen.

In het onderzoek komt naar voren dat meer dan de helft van de deelnemers aan de praktijktoets geen opleiding op het gebied van de rampenbestrijding heeft gevolgd. Ruim een derde geeft aan niet eerder op het gebied van de rampenbestrijding geoefend te hebben. Een enkeling geeft aan één keer eerder geoefend te hebben en iets meer dan de helft geeft aan twee of meer keren geoefend te hebben.

Alle respondenten zeggen te weten wat van hen verwacht wordt na opkomst bij een alarmering. Ook geven alle respondenten aan dat afspraken gemaakt zijn over de taken die betrokkenen direct na opkomst mogen uitvoeren.

Deelconclusie

De Inspectie constateert dat niet alle medewerkers zijn opgeleid en geoefend voor hun taak of taken binnen de rampbestrijdingsorganisatie, gelijktijdig constateert de Inspectie dat offertes zijn aangevraagd om dit jaar met opleidingen te starten.

4 Algehele conclusie en aanbevelingen

Algehele conclusie

Als de deelconclusies uit het vorige hoofdstuk in relatie met elkaar worden gebracht is het mogelijk om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

De Inspectie beschouwt de deelconclusies van deze nulmeting vanuit de opzet **moeten, willen en kunnen**. Het risicoprofiel van het eiland geeft aan wat de rampenbestrijdingsorganisatie op het eiland op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing zou moeten kunnen. Vervolgens beschrijft het Openbaar Lichaam Bonaire in het beleidsplan en het rampen- en crisisplan wat zij wil kunnen op dit gebied en tenslotte geeft het onderzoek van de Inspectie aan wat men op dit moment kan.

Het risicoprofiel is opgesteld vanuit de insteek van realistische scenario's, waarbij de Inspectie opmerkt dat het zwaarste scenario dat van een neerstortend groot vliegtuig is. In het risicoprofiel is echter niet aangegeven van welke hulpvraag hierbij moet worden uitgegaan. Hierdoor is niet duidelijk wat men op het gebied van hulpverlening zou moeten kunnen. In het beleidsplan is aangegeven dat vijf scenario's verder moeten worden uitgewerkt in plannen, wat echter nog niet is gebeurd. Ook heeft het Openbaar Lichaam Bonaire niet vastgesteld welk scenario moet worden aangemerkt als maatgevend, anders gezegd waar moeten de hulpverleningsdiensten en de rampenbestrijdingsorganisatie op zijn voorbereid.

Het antwoord op de vraag 'op welke maatgevende ramp wil het Openbaar Lichaam Bonaire voorbereid zijn?' kan door de Inspectie niet beantwoord worden. Hierdoor kunnen ook de twee daarop volgende onderzoeksvragen 'Wat moet de rampbestrijdingsorganisatie presteren om het (de) maatgevende scenario('s) te kunnen bestrijden?' en 'Zijn de hulpverleningsdiensten en rampenbestrijdingsorganisaties in staat om daadwerkelijk invulling te geven aan deze ambities?' niet beantwoord worden.

Omdat in het risicoprofiel is uitgegaan van realistische scenario's sluit het rampen- en crisisplan aan op deze scenario's. Dit wordt in de interviews bevestigd waar de geïnterviewden aangeven te verwachten grote incidenten gedurende de eerste acht uren te kunnen beperken of zelfs te bestrijden. Een uitzondering hierop vormt het scenario vliegtuigongeval, omdat hier vooral de medische capaciteit op het eiland onvoldoende is toegerust. Overigens vormt de medische capaciteit op Bonaire bij meer scenario's een knelpunt, vooral bij meer dan acht zwaargewonden.

Het Openbaar Lichaam Bonaire constateert in haar plannen dat de hulpverleningscapaciteit op het eiland beperkt is en dat bij grote incidenten een beroep moet worden gedaan op bijstand.

Op basis van het bovenstaande in combinatie met de deelconclusies komt de Inspectie tot het volgende oordeel:

Algehele conclusie

De rampbestrijdingsorganisatie van het eiland Bonaire is op het moment van meten mede door de beperkte hulpverleningscapaciteit in beperkte mate voorbereid op het bestrijden van rampen of crises gedurende de eerste acht uur (met uitzondering van een ongeval met een groot vliegtuig).

Nog niet alle convenanten en regelingen genoemd in de Veiligheidswet BES zijn opgesteld of bestuurlijk bekrachtigd.

Aanbevelingen

De Inspectie realiseert zich dat de rampenbestrijdingsorganisatie op Bonaire in opbouw is en dat de verdere ontwikkeling van deze organisatie in stappen plaats moet vinden. Dit in overweging nemende komt de Inspectie tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan het Bestuurscollege:

1. Maak een heldere keuze voor het maatgevend scenario waarop de hulpverleningsdiensten zich moeten voorbereiden en stel de bestuurlijke ambitie hiervoor vast.
2. Leg prioriteit bij het uitwerken van de deelplannen van alle bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken partijen, zodat taken en de daarbij benodigde capaciteit duidelijk worden.
3. Breng in beeld aan welke bijstand behoefte is, maak een overzicht van wie welke bijstand op welke wijze zou kunnen verlenen en maak afspraken met betrekking tot deze bijstand.
4. Zorg voor een robuuste gemeenschappelijke meldkamer en een betrouwbaar verbidingsnetwerk.
5. Maak de gemeenschappelijke meldkamer onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.
6. Zorg dat alle medewerkers in de rampenbestrijding tenminste over goede basisvaardigheden beschikken door te voorzien in voldoende opleidingen, trainingen en oefeningen.
7. Zorg dat de structuur van de geneeskundige kolom goed aansluit bij de andere structuren binnen de rampenbestrijdingsorganisatie.

Aanbevelingen aan de korpsbeheerder en de NCTV:

1. Zorg dat convenanten en regelingen die voortvloeien uit de Veiligheidswet BES worden opgesteld en bestuurlijk vastgesteld.
Indien in gezamenlijkheid wordt besloten dat geen invulling wordt gegeven aan het opstellen van regelingen leg dit dan vast.

Bijlage 1 **Afkortingen**

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BKCN	Brandweerkorps Caribisch Nederland
BPZ	Basis politiezorg
CN	Caribisch Nederland
CoPI	Commando Plaats Incident
CRIB	Centraal registratie en informatiebureau
EBT	Eilandelijk Beleidsteam
ESF	Emergency Support Function
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio
GMK	gemeenschappelijke meldkamer
GSM	Global System for Mobile Communications
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OLB	Openbaar Lichaam Bonaire

Bijlage 2 Onderzoekskader

Onderstaande tekst geeft een overzicht van de documenten die de Inspectie heeft gehanteerd om het functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie tijdens het onderzoek tegen af te zetten.

Formele wet- en regelgeving

Om de bestrijding van een incident te kunnen aansturen en coördineren is in de Veiligheidswet BES¹² beschreven op welke wijze de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie moet worden georganiseerd. Tevens is de wet opgenomen welke plannen de bestuurscolleges moeten opstellen en aan welke voorwaarden die plannen moeten voldoen. Daarnaast zet de wet uiteen welke teams met welke functionarissen gevormd moeten worden in het geval van een grootschalig incident.

De organisatie van het brandweerkorps op de eilanden is voor wat betreft de minimale eisen geregeld in het Besluit brandweer BES.

De in de Veiligheidswet BES genoemde AMvB's, convenanten en regels zijn (nog) niet opgesteld.

Plannen en procedures

De organisatie en inrichting van het brandweerkorps Caribisch Nederland is beschreven in het Beheersplan 2012-2015 van het brandweerkorps. Daarnaast is gebruik gemaakt van de jaarplannen 2013 en 2014 (in concept) alsmede de oefencyclus 2013/2014 om informatie te verzamelen over de relevante monodisciplinaire en multidisciplinaire aspecten. Voor het korps Politie Caribisch Nederland is gebruik gemaakt van het deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps BES en het jaarplan 2014 van het KPCN.

Lopende het onderzoek is naar voren gekomen dat de in 2012 en 2013 door de GGD Haaglanden op de BES onderzoeken zijn gedaan naar de oprichting en implementatie van een GHOR-organisatie. De rapporten die zijn uitgebracht na deze onderzoeken zijn gebruikt om een stand van zaken ten aanzien van de GHOR te kunnen belichten.

¹² Wet van 30 september 2010, houdende bepalingen over de politie en over de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Bijlage 3 Bronnen

Voor dit onderzoek heeft de Inspectie gebruik gemaakt van de volgende documenten en andere bronnen.

- Veiligheidswet BES
- Risicoprofiel Bonaire
- Beleidsplan Bonaire
- Rampen- en crisisplan Bonaire
- Opleidings- en oefenbeleidsplan 2013-2017 Bonaire
- Opleidings- en oefenplan Openbaar Lichaam Bonaire 2014
- Besluit brandweer BES
- Beheersplan 2012-2015 brandweerkorps CN
- Concept voorstel nieuw O&F rapport Brandweerkorps CN 2012
- Uitrustprocedure BKCN Bonaire
- Jaarverslag 2012 brandweerkorps CN
- Oefencyclus 2013/2014 brandweerkorps CN
- Jaarplan 2014 Korps Politie Caribisch Nederland
- Deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES
- Verslag veldbezoek GHOR Bonaire van 22 november tot 3 december 2012
- Eindverslag GHOR Structuur Bonaire, mei 2013

Bijlage 4 Scenario praktijktoets

Om 07.00 uur is het cruiseschip 'Sun Traveller' van 'Inspectionlines' aangemeerd aan de noordpier van Kralendijk.

De 'Sun Traveller' heeft 2350 passagiers en 1130 bemanningsleden aan boord.

Kort na het aanmeren gaan circa 1500 passagiers en circa 100 bemanningsleden van boord om het eiland te bezoeken. Rond 17.00 uur breekt op een van de balkons in het midden van het schip brand uit. Enkele brand- en rookwerende voorzieningen blijven open staan waardoor de brand en de rook zich snel kunnen verspreiden.

Het ontruimingsalarm wordt geactiveerd, het schip wordt geëvacueerd en de hulpverleningsdiensten worden gealarmeerd. De bemanning van het schip helpt met de evacuatie en begint met blussen.

Doordat brandwerende en rookwerende scheidingen open blijven staan verspreidt de brand zich over 2 dekken, dek 9 en dek 10. De rook verspreidt zich over delen van de dekken 9, 10, 11 en 12.

Als gevolg van de rookverspreiding zijn er op de kade 15 slachtoffers met lichte tot ernstige ademhalingsproblemen. 2 passagiers hebben hartproblemen en 3 slachtoffers hebben 2^e-graads brandwonden op armen en benen.

Als de hulpverleningsdiensten ter plaatse komen zijn nog niet alle passagiers van boord en is nog niet duidelijk of er personen vermist worden.



Op het schip zijn in totaal 45 cabines beschadigd door het vuur en nog eens 100 cabines door de rook. Bovendien is een van de eetzalen onbruikbaar geworden en hebben een aantal gangen op de dekken waterschade opgelopen. Een groot deel van de passagiers zal waarschijnlijk na afhandeling van het incident niet terug aan boord kunnen.



Colofon

Afzendinggegevens

Inspectie Veiligheid en Justitie

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

Projectnaam

Nulmeting organisatie rampenbestrijding
Bonaire