Rijksbrede rapportage voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch Nederland

Caribisch Nederland wordt gevormd door de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze eilanden zijn sinds 10 oktober 2010 Openbare Lichamen en als zodanig bestuurlijk vergelijkbaar met de Europese Nederlandse gemeenten. De eilanden hebben respectievelijk 17.500, 3.900 en 2.000 inwoners. Voor de drie Openbaar Lichamen is een groot aantal wetten en regelingen opgesteld waaronder de Veiligheidswet BES. De Veiligheidswet BES is qua inhoud vergelijkbaar met de Wet veiligheidsregio's zoals die in Europees Nederland geldt en stelt onder andere regels op het gebied van de voorbereiding op rampen en crisis. Caribisch Nederland kent geen gemeenschappelijke regeling conform de Europees Nederlandse veiligheidsregio's.

Aanleiding

De inspecties van de ministeries van Veiligheid en Justitie (IVenJ), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (IGZ), Infrastructuur en Milieu (ILT) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) hebben hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden in Caribisch Nederland met betrekking tot het toezicht dat voortvloeit uit onder andere de Veiligheidswet BES. De Inspectie VenJ heeft tot taak om te toetsen op de wijze waarop de betrokkenen in Caribisch Nederland uitvoering geven aan de taken met betrekking tot de brandweerzorg en de rampenbestrijding en crisisbeheersing (art. 71, lid 1a). Voor wat betreft deze toetsing is de Inspectie VenJ belast met de afstemming met de andere genoemde inspecties (art.71, lid 1 onder b).
In artikel 74 lid 4 staat opgenomen dat de Minister van Veiligheid en Justitie jaarlijks in een multidisciplinair rapport verslag uit brengt aan de Staten Generaal van de werkzaamheden van de Inspecties bij de eerder genoemde toetsing. Om invulling te kunnen geven aan de rijksbrede rapportage is op initiatief van IVenJ de "Inspectietafel BES" opgericht. Aan de Inspectietafel nemen bovengenoemde inspecties deel. Hoewel Agentschap Telecom geen verantwoordelijkheden of bevoegdheden kent met betrekking tot het toezicht dat voortvloeit uit de Veiligheidswet BES, is het Agentschap toegetreden tot de inspectietafel vanuit het belang van goede telecommunicatie. Rijkswaterstaat (onderdeel van IenM) is geen inspectiedienst maar neemt ook deel aan de inspectietafel omdat zij een aantal verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft op het gebied van de voorbereiding en uitvoering van rampenbestrijding en crisisbeheersing op zee.
Defensie maakt geen deel uit van de Inspectietafel BES maar zal vanwege de inspanningen die zij in Caribisch Nederland verricht op het gebied van de voorbereiding op rampen en crises wel in deze rapportage worden opgenomen.

Toezichtgebied inspectie / dienst

Agentschap Telecom

Zowel de uitvoering (verlening concessies en machtigingen) als het toezicht op de telecom-toepassingen vanuit de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen BES liggen bij het Agentschap Telecom. Goede telecommunicatie is een belangrijk onderdeel bij rampenbestrijding of een crisissituatie.

Rijkswaterstaat (RWS)

Voor maritieme onderwerpen geldt de Wet maritiem beheer BES. De wet regelt wie beheerder is van de EEZ[1], van de TZ[2] en soms ook van de havens en binnenwateren. Uit deze wet maritiem beheer BES komt voort dat RWS een organisatie voor het bestrijden van maritieme incidenten in Caribisch Nederland heeft opgezet en door het beschikbaar stellen van materieel en het geven van trainingen

[1] EEZ = Exclusieve Economische Zone (van 12 tot maximaal 200 mijl uit de kust)
[2] TZ = Territoriale zone (tot 12 mijl uit de kust)

in stand houdt. Ook zorgt RWS vanuit deze wet voor de vergunningverlening en het toezicht op bouwwerken in zee (golfbrekers, pieren, boeien e.d.), afval en lozingen op zee en scheepsactiviteiten (aan/afmeren, laden en lossen, voornamelijk bij de pieren van de olieterminals).
Per 1 april 2015 zijn het Besluit grote inrichtingen milieubeheer BES en bepaalde delen van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES in werking getreden. De onderdelen van de wet- en regelgeving die per 1 april 2015 in werking zijn getreden hebben betrekking op het milieubeheer in Caribisch Nederland voor de vier grote (complexe) inrichtingen van NuStar (Sint Eustatius), Curoil en Bopec (Bonaire) ten aanzien van de opslag en overslag van (olie)brandstoffen. Het Besluit grote inrichtingen milieubeheer BES regelt dat de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd is om een milieuvergunning te verlenen voor dit type bedrijven. In de praktijk is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de vergunningverlening.

Het departementaal coördinatiecentrum crisisbeheersing van IenM (DCC) heeft als hoofdtaak om IenM voor te bereiden op het beheersen van crises. Het DCC werkt samen met Caribisch Nederland aan het aansluiten van de crisisorganisatie van de eilanden bij de processen van IenM. Een goede voorbereiding van een eventuele ramp of crisis wordt hiermee geborgd.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
Zoals hierboven vermeld regelt het Besluit grote inrichtingen milieubeheer BES dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) bevoegd is om een milieuvergunning te verlenen voor bepaalde type bedrijven in Caribisch Nederland. Ook het toezicht en de handhaving op deze bedrijven ligt sinds 1 april 2015 bij de minister van IenM. In de praktijk is de ILT verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving.
Vanuit de luchtvaartwet BES is ILT toezichthouder op de luchtvaartterreinen en verantwoordelijk voor certificering van deze terreinen op inrichting, uitrusting, gebruik en het hebben van een veiligheidssysteem. Dit alles is beschreven in een aerodrome manual (inclusief een emergency response plan). Verder is de minister van IenM vanuit de internationale regelgeving ICAO (International Civil Aviation Organisation) verantwoordelijk voor de veiligheid van de luchthavens in Caribisch Nederland. Daarnaast is ILT toezichthouder op het KNMI als aangewezen luchtvaartmeteorologische dienstverlener voor Caribisch Nederland. Als derde vindt, voor het onderdeel Caribisch Nederland, toezicht plaats op de luchtvaartnavigatiedienstverleners (DC-ANSP en PJIAE ATS) gevestigd op respectievelijk Curaçao en Sint Maarten.

Naast deze toezichttaken heeft ILT nog meer toezichttaken die minder relevant zijn voor deze rapportage, zoals het toezicht op de scheepvaart , waarbij gekeken wordt naar de technische staat van de schepen, het voldoen aan de IMO Conventies en Nationale regelgeving (voor de lokale commerciële vaart), leefomstandigheden aan boord en op de bekwaamheid van de bemanning. Ook houdt ILT vanuit de Wet drinkwater BES en het Besluit kwaliteit drinkwater BES tweedelijns toezicht op de drinkwatervoorziening in Caribisch Nederland. In de nieuwe drinkwaterwet, die naar verwachting per 1 juli 2016 in werking treed, wordt ILT als (eerstelijns) toezichthouder aangewezen voor het technisch toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de elektriciteits- en drinkwatervoorziening aldaar.
Sinds 2012 houdt de ILT vanuit internationale regelgeving (gericht op het vervoer van gevaarlijke stoffen in verpakte vorm) toezicht op de naleving van het transport van gevaarlijke stoffen door de lucht (ICAO/TI) en over zee (IMDG-code).

Inspectie voor de Gezondheidszorg
De Inspectie voor de Gezondheidszorg houdt toezicht op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg.
Voor de geneeskundige hulpverlening bij de rampen in Caribisch Nederland is het Openbaar Lichaam

verantwoordelijk. In Europees Nederland is daarvoor de GHOR (geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio) in werking. Vanwege de kleinschaligheid is een echte GHOR in Caribisch Nederland niet haalbaar. De Inspectie voor de Gezondheidszorg toetst, tijdens haar reguliere bezoeken, de hulpverleners op de eilanden op hun betrokkenheid met en deelname aan een steeds geactualiseerd ZIROP (ziekenhuis rampen opvangplan). Hiermee is op de kleine eilanden het belangrijkste deel van de geneeskundige opvang van rampen verzekerd.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De lokale Arbeidsinspectie, onderdeel van de SZW-unit RCN, alsmede de directie Major Hazard Control (directie MHC) van Inspectie SZW zijn aangewezen als toezichthouder op de arbeidsveiligheid op grond van de Arbeidsveiligheidswet BES. De directie MHC houdt specifiek toezicht op de majeure risicobedrijven welke grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen in de inrichting bezigen.
De inspecties bij de majeure risicobedrijven worden afgestemd en in gezamenlijkheid uitgevoerd, met ILT, RWS en de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

Inspectie Veiligheid en Justitie
In de Veiligheidswet BES is opgenomen dat de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) toezicht houdt op de wijze waarop zowel het brandweerkorps als het bestuursorgaan van het openbaar lichaam uitvoering geven aan de taken met betrekking tot de brandweerzorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.
Tevens is IVenJ, met het oog op de uitoefening van de bevoegdheden van de Raad voor de rechtshandhaving, bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, belast met het toezicht op de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer van de politie en de opleiding van de politie. Tot op heden hebben geen toezichtsactiviteiten plaatsgevonden op de politietaak op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing binnen dit domein.
Voor zover het toezicht betrekking heeft op de geneeskundige hulpverlening bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing voert IVenJ deze uit in overeenstemming met de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Rapportage

Deze rapportage is een overzicht van de activiteiten van de gezamenlijke inspecties in Caribisch Nederland die gerelateerd kunnen worden aan de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing en is een aanvulling op de reguliere werkzaamheden van de afzonderlijke inspecties. Het gaat hierbij om de inspecties deelnemend aan de Inspectietafel BES.

Dit is de eerste rapportage, omdat de eilandbesturen vanaf de ontmanteling van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010, tevens de datum van inwerking treden van de Veiligheidswet BES, druk zijn geweest met het implementeren van onder andere deze wet.
Zoals in de aanleiding is aangegeven is op initiatief van IVenJ samen met de andere inspecties de “Inspectietafel BES” opgezet. Uit de overleggen van deze Inspectietafel is gebleken dat naast toetsing op het gebied van voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing veel meer activiteiten die hiermee een raakvlak hebben, door meerdere diensten en inspecties hebben plaatsgevonden. Daarom hebben de gezamenlijke inspecties besloten u breder te informeren dan alleen over het toetsen van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Periode 2011-2014

In de periode van 2011 tot heden heeft er één toetsing plaatsgevonden van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast hebben alle inspecties activiteiten uitgevoerd die een directe relatie hebben met de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Hieronder vallen ook activiteiten bij/met risicovolle bedrijven en/of objecten. Hieronder is opgenomen welke activiteiten dit betreffen.

Planvorming

In 2012 hebben de Bestuurscolleges van de Openbaar Lichamen samen met het ministerie van VenJ gewerkt aan het opstellen van de generieke planvormen; de risicoprofielen, beleidsplannen en rampen- en crisisplannen. Deze plannen zijn tot stand gekomen door middel van (een aantal door het ministerie van VenJ gefaciliteerde) werkconferenties waarbij de openbare lichamen en de hulpdiensten op alle drie de eilanden waren betrokken. Deze plannen zijn vervolgens door de Bestuurscolleges eind 2012 en begin 2013 vastgesteld. Vanuit de veiligheidswet BES zijn de openbare lichamen zelf verantwoordelijk om om de vier jaar een rampenplan vast te stellen. IVenJ heeft hierbij geadviseerd om deze plannen optimaal te laten voldoen aan de eisen die de Veiligheidswet BES stelt. Daarnaast heeft IVenJ de Rijksvertegenwoordiger geadviseerd bij het opstellen van het coördinatieplan BES.

In 2014 zijn voor een aantal objecten op de eilanden rampbestrijdingsplannen opgesteld. Voor Bonaire is een plan ontwikkeld voor Curoil (opslag van brandstoffen). Voor Sint Eustatius voor de luchthaven en voor Saba voor de luchthaven en de haven. Het ministerie van VenJ heeft de eilanden ondersteund bij het opstellen van deze plannen.

Niet behorend tot de planvorming, maar wel van belang in het kader van het voorbereiden op rampen en crises zijn in 2013 door het ministerie van VenJ ten behoeve van de rampenbestrijding videoconference-systemen en dompelpompunits geleverd zodat de brandweer bij noodsituaties over extra water kan beschikken, zolang deze voorzieningen nog niet door de bedrijven zelf zijn gerealiseerd.

Het maritiem rampenbestrijdingsplan en het hierbij behorende operationeel plan zijn opgesteld door Rijkswaterstaat en vastgesteld door de minister van IenM. De operationele uitvoering is gemandateerd naar de gezaghebbers. In aansluiting hierop is in de periode 2010 – 2014 de maritieme incidentenorganisatie in samenwerking met Caribisch Nederland verder vormgegeven door Rijkswaterstaat.

Sinds het van kracht worden van de Wet maritiem beheer BES (Wmb BES) is aan de olieterminals (Bopec, NuStar) en de brandstofopslag (Curoil) een vergunning verleend. Met deze vergunningen worden eisen gesteld aan het voorbereid zijn op rampen en crises.

Opleidingen, Trainingen en oefeningen

Zowel door Rijkswaterstaat als door het ministerie van Defensie zijn in de afgelopen jaren meerdere oefeningen georganiseerd. Bij Rijkswaterstaat betrof het jaarlijks één of meer maritieme oefeningen, terwijl de oefeningen van Defensie vooral in het teken stonden van de voorbereiding op het orkaanseizoen, de zogeheten Hurex-oefeningen.

Omdat geconstateerd is dat grote oefeningen elkaar soms in de weg zaten is in 2014 in samenwerking met de Bestuurscolleges en de ministeries van VenJ en IenM een oefenkalender ontwikkeld zodat een betere planning en afstemming van oefening en training kan plaatsvinden waarmee het rendement voor zowel de eilanden als de Haagse ministeries kan worden verhoogd.

Op het gebied van opleiden en trainen heeft Rijkswaterstaat in de afgelopen jaren zorg gedragen voor bestuurlijke en operationele trainingen vooral gericht op maritieme incidenten (twee keer per jaar bestuurlijk en vier keer per jaar operationeel). Daarnaast zijn binnen de RWS organisatie, op

management en operationeel niveau in de basis trainingen verzorgd voor het afhandelen van incidenten in Caribisch Nederland. Ditzelfde geldt voor het lokale personeel.

Om het kennisniveau op een hoger peil te brengen zijn door ILT op de eilanden workshops gegeven over de nieuwe wet- en regelgeving (luchtvaartwet BES). Ook is ILT in 2009 middels workshops gestart met kennisoverdracht en het verhogen van de awareness van het vervoer van gevaarlijke stoffen in Caribisch Nederland. Ruim 80 lokale medewerkers in dienst bij de politie, brandweer, douane, weg- en zeevervoerders, luchthaven, zeehaven, het ziekenhuis, laboratoria enzovoorts hebben de workshops bijgewoond. In 2011 zijn aanvullend 32 personen internationaal gecertificeerd op de ICAO- TI (vervoer in de lucht), IMDG-code (vervoer over zee) en het ADR (vervoer over de weg).

In de periode 2014-2015 heeft IenM opleidingen verzorgd voor AFISO's (Aerodrome flight information service officers) in Caribisch Nederland zodat voldaan is gestelde wetgeving over het hebben van een licentie voor de uitvoering van deze werkzaamheden.

Onderzoeken en/of inspecties

In 2014 heeft IVenJ een onderzoek uitgevoerd naar de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Caribisch Nederland. Hierover is per eiland gerapporteerd in de "nulmetingen organisatie rampenbestrijding". Deze rapportages zijn op 4 februari 2015 aan de Tweede Kamer gezonden. In deze rapportages wordt geconcludeerd dat de rampbestrijdingsorganisatie van de eilanden mede door de beperkte hulpverleningscapaciteit in beperkte mate voorbereid zijn op het bestrijden van rampen of crises en in hoge mate afhankelijk zijn van bijstand en zelfredzaamheid.

Bij de risicovolle bedrijven op Bonaire (Bopec, Curoil Hato en Curoil Airport) en op Sint Eustatius (Nustar) zijn door ILT, RWS en ISZW (aangevuld met specialisten van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond) in 2014 per inrichting twee gezamenlijke inspecties uitgevoerd in de periode april/mei en oktober/november.
Hiervan zijn inspectierapporten opgesteld. Bij alle bedrijven is door de afzonderlijke instanties handhaving opgestart. De opvolging daarvan wordt gemonitord door herinspecties en periodieke conference calls met genoemde bedrijven.

Op de luchtvaartterreinen en luchtvaartnavigatiedienstverleners zijn in 2012 nulmetingen uitgevoerd. Jaarlijks vinden audits en inspecties op voortgang plaats.
Het luchtvaartterrein op Bonaire beschikt sinds 2014 over een werkend veiligheidssysteem en is daarop gecertificeerd. De luchtvaartterreinen op Sint Eustatius en Saba worden opgelijnd om te beschikken over een werkend veiligheidssysteem. Daarnaast zijn met de luchtvaartnavigatie-dienstverleners afspraken gemaakt om tevens een veiligheidsmanagementsysteem in te richten. Hierop vinden audits en inspecties plaats.

Periode 2015

Planvorming

Met ingang van januari 2015 wordt de gezamenlijke oefenkalender onderhouden en in onderlinge afstemming nader geoptimaliseerd . Daarnaast wordt gewerkt aan de totstandkoming van een meerjarige oefenkalender.

Opleidingen, Trainingen en oefeningen

In 2015 is tijdens de Caribisch Nederland-week door het ministerie van VenJ voor gezaghebbers en eilandsecretarissen een oefening ('table top') georganiseerd; Aan de hand van een realistisch scenario is de kennis op het gebied van rampenbestrijding bij de aanwezige bestuurders uit Caribisch Nederland hierbij vergroot.

Tevens heeft in 2015 de rampenmedewerker van Sint Eustatius een stage gelopen bij de veiligheidsregio Haaglanden. Deze rampenmedewerker heeft onder meer meegelopen met de havenmeester, met de Officieren van Dienst (OvD) van de verschillende disciplines, oefeningen 'motorkapoverleg' bijgewoond en deelgenomen aan een training bevolkingszorg en een training situatierapportages schrijven.

Momenteel wordt een e-learningmodule 'introductiecursus rampenbestrijding Caribisch Nederland' ontwikkeld. Het is een interactieve introductiecursus die op maat wordt gemaakt voor bestuurders en rampencoördinatoren/-medewerkers van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor deze en toekomstige bestuurders en rampencoördinatoren/-medewerkers is een online introductiecursus gewenst, die tijd- en plaats onafhankelijk te volgen is en tijdens incidenten tevens te raadplegen is als bibliotheek voor rampenplannen en andere relevante documenten. De e-learning gaat onder meer in op onderwerpen als crisiscommunicatie, politiek-bestuurlijke verantwoording en (strategische) crisisteams.

In mei is in Caribische Nederland een operationele training georganiseerd voor de havenautoriteiten (gebruik oliebestrijdingsmiddelen). Vervolgens is in juni een opleiding georganiseerd voor de bestuurders waarbij de nadruk lag op rolinvulling en rolvastheid (rollentraining) in het Eilandelijk BeleidsTeam (EBT) en daarnaast is er een opleiding olie/chemicaliën bestrijding georganiseerd voor de havenautoriteiten en ILT.
In oktober is er door RWS deelgenomen aan een COPI training te Bonaire. Deze training is gecombineerd met een operationele training. In november is er per eiland een EBT oefening georganiseerd tegelijkertijd met het regionale crisisteam van RWS. Voorafgaand aan deze oefening is een opleiding verzorgd.
Het jaar is afgesloten met operationele oefeningen voor de beide bovenwindse eilanden plaatsvinden.

Onderzoeken en/of inspecties

In 2015 zijn door ILT, RWS en ISZW (aangevuld door specialisten van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond) in de periode april/mei wederom gezamenlijke inspecties uitgevoerd bij de risicovolle bedrijven op Bonaire (Bopec, Curoil Hato en Curoil Airport) en op Sint Eustatius (Nustar). Ook hiervan zijn inspectierapporten opgesteld en is handhaving door de afzonderlijke instanties opgestart. Op dit moment wordt er gewerkt aan het bevorderen van de uitwisseling/afstemming tussen de lokale overheden onderling over de mate waarin de majeure risicobedrijven voorbereid zijn op incidenten en rampenbestrijding alsmede de kwaliteit en geoefendheid van hun interne bedrijfsnoodplannen.

Onderzoeksrapporten en/of inspectierapporten

Door de verschillende inspecties en diensten zijn van een aantal van de genoemde onderzoeken en inspecties, die in de periode 2011-2015 zijn gedaan, rapportages opgesteld die via de eigen lijnen aan de bewindspersonen en de Tweede Kamer zijn aangeboden. Deze rapportages zijn derhalve niet bijgevoegd.

Conclusie

Er is in de beschreven periode veel in gang gezet in de voorbereiding op rampen en crises en er zijn diverse inspecties uitgevoerd. Zowel bestuurlijk als operationeel is er veel aandacht voor opleiden, trainen en oefenen.