



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Inrichting van de repressieve brandweezorg Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Voorwoord | 5 |
| | Samenvatting | 6 |
| 1 | Inleiding | 10 |
| 2 | Wet- en regelgeving brandweezorg BES | 13 |
| 2.1 | Eilandelijke brandweezorg | 13 |
| 2.1.1 | Organisatie | 13 |
| 2.1.2 | Taken | 14 |
| 2.1.3 | Planvorming | 15 |
| 2.1.4 | Personeel en materieel | 16 |
| 2.1.5 | Overleg en verantwoording | 18 |
| 2.2 | Brandweezorg op de luchtvaartterreinen | 18 |
| 2.2.1 | Organisatie | 19 |
| 2.2.2 | Taken | 19 |
| 2.2.3 | Planvorming | 20 |
| 2.2.4 | Personeel en materieel | 20 |
| 2.2.5 | Overleg en verantwoording | 20 |
| 3 | Inrichting brandweezorg | 21 |
| 3.1 | Inrichting eilandelijke brandweezorg | 21 |
| 3.1.1 | Organisatie | 21 |
| 3.1.2 | Taken | 25 |
| 3.1.3 | Planvorming | 26 |
| 3.1.4 | Personeel en materieel | 28 |
| 3.1.5 | Overleg en verantwoording | 32 |
| 3.2 | Inrichting brandweezorg luchtvaartterreinen | 33 |
| 3.2.1 | Organisatie | 34 |
| 3.2.2 | Taken | 34 |
| 3.2.3 | Planvorming | 35 |
| 3.2.4 | Personeel en materieel | 35 |
| 3.2.5 | Overleg en verantwoording | 36 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 4 | Verschillen tussen de feitelijke en de beoogde inrichting | 38 |
| 4.1 | Eilandelijke brandweezorg | 38 |
| 4.1.1 | Organisatie | 38 |
| 4.1.2 | Taken | 39 |
| 4.1.3 | Planvorming | 40 |
| 4.1.4 | Personeel en materieel | 41 |
| 4.1.5 | Overleg en verantwoording | 42 |
| 4.2 | Brandweezorg luchtvaartterreinen | 42 |
| 4.2.1 | Organisatie | 43 |
| 4.2.2 | Taken | 43 |
| 4.2.3 | Planvorming | 43 |
| 4.2.4 | Personeel en materieel | 43 |
| 4.2.5 | Overleg en verantwoording | 44 |
| 5 | Typering verschillen wet en werkelijkheid en conclusies | 45 |
| 5.1 | Eilandelijke brandweezorg | 45 |
| 5.2 | Brandweezorg luchtvaartterreinen | 48 |
| | Bijlagen | |
| I | Waaierschema beoordeling eilandelijke brandweezorg | 50 |
| II | Waaierschema beoordeling brandweezorg luchtvaartterreinen | 51 |
| III | Lijst met geïnterviewden | 52 |
| IV | Overzicht AMvB's en regelingen in VwBES | 53 |
| V | Geraadpleegde documenten over brandweer BES | 55 |
| VI | Afkortingen | 58 |





Voorwoord

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt onder andere toezicht op de brandweer en de rampenbestrijding in Nederland. De Inspectie doet dit ook voor de drie bijzondere gemeenten (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) in Caribisch Nederland.

Voor 10 oktober 2010 waren deze gemeenten 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 (BKCN).

De brandweer in Caribisch Nederland is door de Inspectie niet eerder aan een onderzoek onderworpen, ook niet voor 10 oktober 2010. Het voorliggende rapport geeft dan ook een eerste beeld van de, in dit geval, repressieve brandweerzorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarbij onderzocht de Inspectie niet uitsluitend de uitvoering. Ook de wijze waarop de bestaande wet- en regelgeving hieraan richting geeft maakte deel uit van het onderzoek.

De Inspectie heeft onlangs in haar Meerjarenprogramma 2018-2020 vier hoofdlijnen gepresenteerd voor haar koers voor de komende jaren. In het licht van dit meerjarenprogramma is dit rapport opgesteld. Met dit onderzoek naar de repressieve brandweerzorg wil de Inspectie een bijdrage leveren aan de discussie over dit onderwerp, door middel van een objectieve en onafhankelijke analyse van de beschikbare informatie en daarop gebaseerde aanbevelingen. De maatschappelijke opgave van het leveren van goede brandweerzorg en het lerend vermogen van alle betrokkenen op dit onderwerp staat hierbij centraal.

Het voorliggende rapport geeft slechts een eerste beeld van de repressieve brandweerzorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het Brandweerkorps Caribisch Nederland heeft een enorme prestatie geleverd door drie afzonderlijke brandweerkorpsen om te vormen tot één korps, met personeel dat voldoende is opgeleid en getraind voor haar repressieve taken. De repressieve brandweerzorg is op orde, maar de governance is dat nog niet.

In aansluiting op de ontwikkelingen binnen de andere domeinen waarop de Inspectie toezicht houdt vormt dit rapport de opmaat naar een periodiek te verschijnen 'Staat van de brandweer in Caribisch Nederland'.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Justitie en Veiligheid



Samenvatting

Aanleiding

In Europees Nederland heeft in 2017 een onderzoek plaatsgevonden naar de repressieve brandweezorg¹. Besloten is een soortgelijk onderzoek eveneens op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit te voeren.

Voor 2010 was er op elk van de eilanden van de toenmalige Nederlandse Antillen een zelfstandig brandweerkorps aanwezig. Na 10-10 2010 werd voor de BES-eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba nieuwe wetgeving van kracht op het gebied van brandweer(zorg), de Veiligheidswet BES² (hierna: VwBES). Uitgangspunt van deze wet is een gezamenlijk brandweerkorps voor de drie eilanden met een korpsbeheerder in Den Haag en drie bestuurscolleges die verantwoordelijk zijn voor de brandweezorg op hun eiland. Dit korps voert ook de brandweertaken op de luchtvaartterreinen van de eilanden uit.

De brandweer in Caribisch Nederland is voor de Inspectie niet eerder onderwerp van onderzoek is geweest is. Omdat de wijze van organiseren en de wet- en regelgeving ten aanzien van de brandweer in Caribisch Nederland aanmerkelijk afwijken van die in Europees Nederland, is gekozen voor een apart onderzoek met een eigen probleemstelling.

Met dit onderzoek wil de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) bepalen waar het Brandweerkorps Caribisch Nederland (hierna: BKCN) in haar ontwikkeling staat en in hoeverre de inrichting van de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland voldoet aan de geldende wet- en regelgeving.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

'Hoe is de inrichting van de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland in de geldende wet- en regelgeving geregeld en wat is de stand van zaken in het Brandweerkorps Caribisch Nederland?'

Door bestudering van plannen en andere documenten van en over de brandweer in Caribisch Nederland, interviews met functionarissen die bij de brandweezorg op de eilanden betrokken zijn en observaties schetst de Inspectie hoe de repressieve

¹ Het deel van de brandweezorg waarin het daadwerkelijk optreden bij incidenten plaats vindt.

² BES wordt als afkorting gebruikt voor de drie Caribische gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba.



brandweezorg op de eilanden volgens wet- en regelgeving zou moeten zijn ingericht en geeft vervolgens de daadwerkelijke inrichting in de praktijk weer. Tot slot duidt ze de geconstateerde verschillen, met waar nodig verbeter- of aandachtspunten.

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek

Bevindingen

De manier waarop het BKCN de repressieve brandweezorg heeft georganiseerd en uitvoert is conform de wet. Het BKCN heeft een enorme prestatie geleverd door drie afzonderlijke brandweerkorpsen om te vormen tot één korps, met personeel dat voldoende is opgeleid en getraind voor haar repressieve taken. Het BKCN voert deze taken naar volle tevredenheid van alle betrokkenen uit. Het korps beschikt over goed en overwegend nieuw materieel. De personele bezetting daarentegen loopt achter, maar de korpsbeheerder heeft inmiddels toestemming gegeven deze uit te breiden. Aandachtspunten voor het korps zijn nog wel de alarmering van het personeel, de kleding en de periodieke medische keuringen.

Overwegend heerst de gedachte dat het, zoals het nu gaat, wel goed gaat met de brandweer. Dat neemt niet weg dat een aantal zaken, onder verantwoordelijkheid van de bestuurscolleges en de korpsbeheerder, niet voldoet aan de wettelijke eisen of er in de praktijk anders uitziet dan de VwBES voorschrijft.

De Inspectie constateert dat de korpsbeheerder en de bestuurscolleges niet erg actief zijn richting de brandweer(zorg) en dat de governance³ beter moet. Dit blijkt onder andere uit het ontbreken van plannen. Dat er op de eilanden geen opkomsttijden gelden en geen dekkingsplan is opgesteld, ziet de Inspectie net als de bestuurscolleges niet als groot probleem. Daarin ligt ook geen meerwaarde gezien het beperkte oppervlak van de eilanden en de onmogelijkheden om de infrastructuur ingrijpend te veranderen. Het ontbreken van een brandweerparagraaf in het beleidsplan, een beheersplan en een brandbeveiligingsverordening is daarentegen wel een gemis. Deze plannen moeten namelijk richting geven aan de verdere ontwikkeling van de brandweer(zorg). Ook is er onvoldoende overleg tussen onder andere korpsbeheerder en bestuurscolleges en kan de verantwoording beter.

Dat de governance nog niet op orde is, is deels toe te schrijven aan tevredenheid over hoe het BKCN nu functioneert. Echter de Inspectie heeft opgetekend dat dit ook deels veroorzaakt wordt doordat de VwBES op verschillende punten onduidelijk is of niet aansluit op de lokale situatie.

De Inspectie stelt vast dat de Wet Veiligheidsregio's en de VwBES veel overeenkomsten hebben. De BES-eilanden zijn echter drie (zeer) kleine gemeenten die geen veiligheidsregio vormen. De bestuurlijke aansturing van de afzonderlijke eilanden en de onderlinge afstand tussen deze eilanden lenen zich hier ook niet voor. Hierdoor sluit de VwBES niet goed aan op de lokale situatie.

Een andere bevinding is verder dat op de BES-eilanden geen sprake is van een functionerende gemeenschappelijke en multidisciplinaire meldkamer. Daarmee

³ Governance= 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.



wordt ondanks aanbevelingen uit andere onderzoeken van de Inspectie⁴ daartoe al zeven jaar lang niet voldaan aan de VwBES. Er zijn nu meerdere telefoonnummers per eiland nodig om de brandweer te alarmeren. Dit leidt tot onnodige en onwenselijke vertragingen in de opkomst van de brandweer. Alarmering van personeel gebeurt nu telefonisch op de persoon, wat omslachtig en tijdrovend is. Mede door het ontbreken van een meldkamer per eiland leidt dit ook tot vertraging in de uitruk.

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat wel behoefte is aan een multidisciplinaire meldkamer per eiland met één alarmnummer voor alle hulpverleningsdiensten. Tot nu toe heeft echter niemand hiertoe concrete acties ondernomen.

De manier waarop het BKCN de repressieve brandweezorg op de luchtvaartterreinen heeft georganiseerd en uitvoert is conform de richtlijnen. Het personeel is ook voldoende is opgeleid en getraind voor de repressieve taken op de luchthavens. Het BKCN voert deze taken naar tevredenheid van de betrokkenen uit. Ten aanzien van de brandweezorg op de luchtvaartterreinen⁵ ziet de Inspectie (na afstemming met de Inspectie Leefomgeving en Transport) twee aandachtspunten.

- De samenwerking met en de verantwoording naar de exploitanten van de luchtvaartterreinen moet beter worden ingevuld. Hierin is een rol weg gelegd voor de korpsbeheerder als opdrachtnemer.
- Het in rekening brengen van de kosten voor de inzet van de brandweer op de luchtvaartterreinen, zoals aangegeven in de VwBES helpt in het duidelijker maken van de verhouding tussen de opdrachtgever (exploitant luchtvaartterrein) en de opdrachtnemer (BKCN).

De Inspectie heeft opgetekend dat de brandweer de 'rescue'-taak op zee niet uitvoert. Deze taak wordt al jaren niet of onvoldoende ingevuld, ook niet door andere partijen. Dit punt valt formeel onder het toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport en is bij hen bekend. Het is aan hen op dit punt actie te ondernemen.

Conclusies

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de Inspectie tot de volgende conclusies:

- **De uitvoering van de repressieve brandweezorg door het BKCN op de BES-eilanden is op orde.**
- **De governance op de brandweer(zorg) is nog niet op orde.**
- **De Veiligheidswet BES sluit niet goed aan op de lokale situatie.**
- **De gemeenschappelijke (multidisciplinaire) meldkamer functioneert nog steeds niet conform het gestelde hieromtrent in de Veiligheidswet BES.**
- **De uitvoering van de repressieve brandweezorg op de luchtvaartterreinen op de BES-eilanden is op orde.**

⁴ Onder andere onderzoek nulmeting organisatie rampenbestrijding Bonaire, november 2014.

⁵ Het toezicht op de luchtvaartterreinen (en de brandweezorg daar) valt onder de Inspectie Leefomgeving en Transport.



Aanbevelingen

Ten aanzien van de governance van de brandweer doet de Inspectie daarom de volgende aanbevelingen aan de bestuurscolleges en de korpsbeheerder:

- Neem als bestuurscolleges uw verantwoordelijkheid door met de korpsbeheerder en de algemeen commandant duidelijke afspraken te maken over taken en uitvoering van de brandweezorg. Stel hiermee kaders voor het BKCEN.
- Stel met voorrang een paragraaf voor de brandweer in het beleidsplan op en stel een beheersplan op. Deze vormen de basis voor uitvoering van taken en werkzaamheden door het BKCEN.
- Stel structureel periodiek overleg in tussen bestuurscolleges en korpsbeheerder. Hierdoor kan de sturing en verantwoording worden verbeterd.

Ten aanzien van de Veiligheidswet BES doet de Inspectie de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid:

- Overweeg, wanneer de gelegenheid zich voordoet, de Veiligheidswet BES in overleg met de eilandbesturen en korpsbeheerder waar nodig aan te passen, zodat deze beter aan sluit bij de lokale situatie.
- Laat de beleidsdirecties de bestuurscolleges en eilandsraden nog meer ondersteunen door nog ontbrekende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), regels en convenanten in overleg met de betrokkenen in te vullen.

Ten aanzien van de meldkamer doet de Inspectie de volgende aanbeveling aan alle betrokkenen:

Werk met voortvarendheid aan het inrichten van een of meer gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer(s).



1

Inleiding

Aanleiding

In Europees Nederland heeft in 2017 een onderzoek plaats gevonden naar de inrichting van de repressieve brandweezorg in de veiligheidsregio's. Aangezien de brandweer in Caribisch Nederland voor de Inspectie niet eerder onderwerp van onderzoek is geweest, ook niet in de tijd vóór 2010, is besloten een soortgelijk onderzoek eveneens op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit te voeren. Omdat de wijze van organiseren en de wet- en regelgeving ten aanzien van de brandweer in Caribisch Nederland aanmerkelijk afwijken van die in Europees Nederland, is gekozen voor een apart onderzoek met een eigen probleemstelling.

Doel en probleemstelling

Met dit onderzoek wil de Inspectie Justitie en Veiligheid (verder: Inspectie) bepalen waar het Brandweerkorps Caribisch Nederland (hierna: BKCN) in haar ontwikkeling staat en in hoeverre de inrichting van de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland voldoet aan de geldende wet- en regelgeving.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt daarmee als volgt:

'Hoe is de inrichting van de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland in de geldende wet- en regelgeving geregeld en wat is de stand van zaken in het Brandweerkorps Caribisch Nederland?'

Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de inrichting van de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland. Kijken naar de inrichting betekent volgens de Inspectie kijken naar wat er is gepland, georganiseerd en voorbereid en hoe dat is ingezet om ervoor te zorgen dat een taak in de praktijk deskundig en effectief kan worden uitgevoerd. De Inspectie kijkt verder naar wat en hoe geregistreerd, geëvalueerd en verantwoord is.

Of de brandweer daadwerkelijk deskundig en effectief presteert – een belangrijk onderdeel van de repressieve brandweezorg – maakt geen deel uit van dit onderzoek, omdat een toetskader voor het operationeel presteren nog niet beschikbaar is.



De Inspectie kijkt in dit onderzoek (dus) met name naar de volgende onderwerpen: organisatie, planvorming, taken, personeel en materieel, registratie, evaluatie en verantwoording.

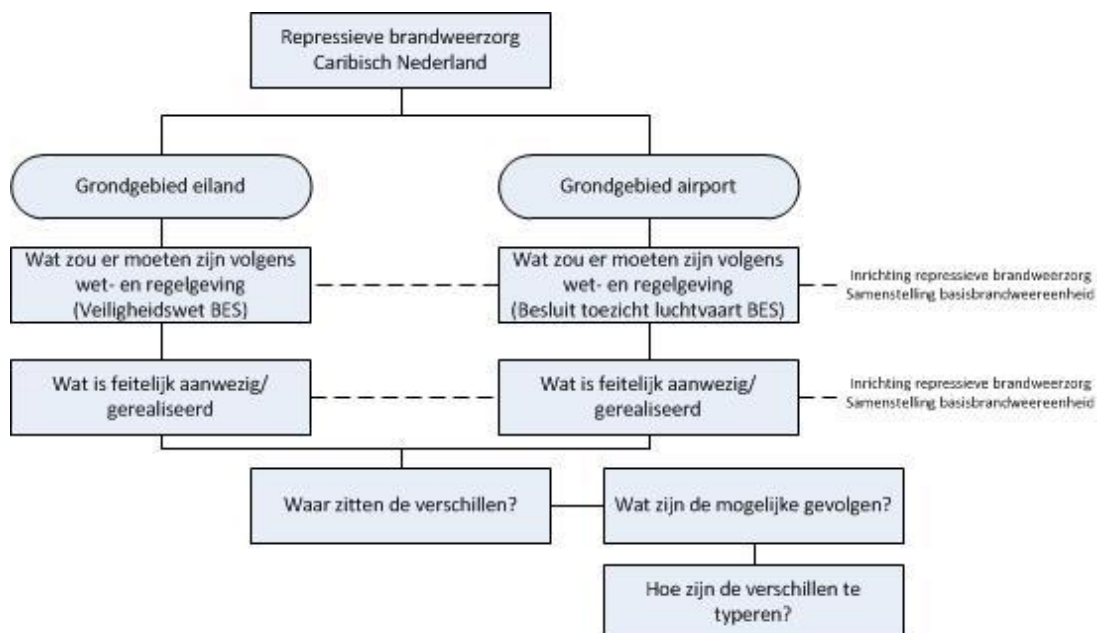
Omdat het BKCN ook de repressieve brandweezorg op de luchtvaartterreinen verzorgt, wordt dit eveneens in het onderzoek meegenomen. Deze zorg voert het BKCN uit onder verantwoordelijkheid van de exploitanten van de luchtvaartterreinen. Waar nodig zullen de onderzoeksvragen gescheiden op deze verantwoordelijkheid worden beantwoord.

Onderzoeksvragen

De probleemstelling en de afbakening leiden tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze zou de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland (volgens wet- en regelgeving) ingericht moeten zijn?
2. Op welke wijze is de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland zowel planmatig als feitelijk ingericht?
3. Wat zijn de verschillen tussen de huidige inrichting en de inrichting zoals deze volgens wet- en regelgeving zou moeten zijn?
4. Hoe zijn de verschillen te typeren, en wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen voor brandweer Caribisch Nederland (die hierbij een rol spelen)?

De samenhang tussen de onderzoeksvragen is in onderstaand schema weergegeven.



Afbeelding 1. Samenhang tussen de onderzoeksvragen



Aanpak van het onderzoek en te hanteren methoden en technieken

De Inspectie schetst aan de hand van documentonderzoek hoe de repressieve brandweezorg op de eilanden volgens wet- en regelgeving ingericht moet zijn. Door middel van onderzoek van plannen en andere documenten van en over de brandweer in Caribisch Nederland, interviews met functionarissen die bij de brandweezorg op de eilanden betrokken zijn en observaties van met name een drietal oefeningen schetst de Inspectie een beeld van de gerealiseerde inrichting van de repressieve brandweezorg op de eilanden en wat een rol speelt of heeft gespeeld bij mogelijke verschillen met wet- en regelgeving.

De Inspectie heeft interviews gehouden met 30 personen. Eind juni 2017 is ze daarvoor op Bonaire geweest, en eind augustus 2017 op Sint Eustatius en Saba. In bijlage III is de volledige lijst met geïnterviewden en hun functie opgenomen.

Daarna vergelijkt de Inspectie de opgehaalde data met de geldende wet- en regelgeving. Tot slot volgt een typering/duiding/oordeel over de geconstateerde overeenkomsten en verschillen met, waar nodig, verbeter- of aandachtspunten.

De Inspectie maakt in het rapport waar nodig onderscheid tussen bevindingen die voor het gehele korps gelden en bevindingen die op de betreffende eilanden specifiek betrekking hebben.

Daarnaast maakt de Inspectie in dit rapport onderscheid tussen bevindingen voor de brandweezorg op het grondgebied van de eilanden en voor de brandweezorg op de luchtvaartterreinen. Hiervoor zijn een aantal redenen. In tegenstelling tot Europees Nederland waar de brandweezorg op luchtvaartterreinen niet wordt uitgevoerd door de overheidsbrandweer maar door een eigen (bedrijfs)brandweer, is op de BES-eilanden ook de brandweezorg op de luchtvaartterreinen belegd bij het BKCN. Op het luchtvaartterrein is de directie van het luchtvaartterrein verantwoordelijk voor de brandweezorg, op de rest van het grondgebied van het eiland is dat het bestuurscollege. Ook de toezichthouder verschilt: de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op het luchtvaartterrein en daarbij ook op de brandweezorg aldaar en de Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de eilandelijke brandweezorg. Vanwege deze laatste reden heeft de Inspectie haar bevindingen ten aanzien van de brandweezorg op de luchtvaartterreinen afgestemd met de ILT.

Het rapport wordt toegestuurd aan de gezaghebbers, de korpsbeheerder, de algemeen commandant brandweer en de directies van de luchthavens en zal daarna op de website van de Inspectie worden geplaatst.

Leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat een beschrijving van het wettelijk kader van de brandweezorg. De focus ligt daarbij op de thema's organisatie, taken, planvorming, personeel en materieel en overleg en verantwoording. Vervolgens beschrijft hoofdstuk drie wat de Inspectie op deze thema's heeft waargenomen en vastgesteld in documenten, uit interviews en observaties tijdens het bezoeken van de eilanden. In hoofdstuk vier wordt vervolgens vastgesteld welke verschillen er zijn tussen wettelijk kader en wat er daadwerkelijk plaatsvindt. Ten slotte duidt de Inspectie in hoofdstuk vijf de geconstateerde verschillen en sluit af met een aantal aanbevelingen voor betrokken partijen.



2

Wet- en regelgeving brandweezorg BES

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie een schets van de belangrijkste bepalingen uit wet- en regelgeving die de inrichting van de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland richten of bepalen. Hiermee beantwoordt de Inspectie de onderzoeksvraag 'Op welke wijze zou de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland (volgens wet- en regelgeving) ingericht moeten zijn?'.

2.1 Eilandelijke brandweezorg

De organisatie, inrichting en dergelijke van veiligheid in Europees Nederland is geregeld in de Wet Veiligheidsregio's en de Politiewet. Bij de wijziging van de status van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 is besloten deze wetten niet van toepassing te verklaren op de eilanden, maar om ten behoeve van de drie eilanden aparte wet- en regelgeving te maken. De Veiligheidswet BES, het Besluit brandweer BES en de Regeling personeel brandweer BES bevatten diverse artikelen voor de inrichting van de repressieve brandweezorg op de eilanden. De VwBES bevat delegatiebepalingen voor het stellen van aanvullende regels bij algemene maatregel van bestuur of ministeriele regeling.

2.1.1 Organisatie

In de VwBES wordt onder andere de organisatie van het BKCN geregeld en 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.

Het bestuurscollege is verantwoordelijk voor ('belast met') de brandweezorg op hun eiland en zij bedient zich daarbij van het brandweerkorps (art. 37, tweede lid, VwBES).

Het beheer van het BKCN ligt bij de minister en niet bij de eilandbesturen (art. 27, vierde lid, VwBES). Op 10-10-2010 is dit nog de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij de aantreding van het kabinet Rutte I op 14 oktober 2010 is de overheveling van alle diensten rondom veiligheid naar het ministerie van Veiligheid en Justitie (thans ministerie van Justitie en Veiligheid) een feit. Het korpsbeheer voor brandweer Caribisch Nederland ligt vanaf dan bij de minister van



Justitie en Veiligheid. De korpsbeheerder van de BKCN is tegelijkertijd de korpsbeheerder van het politiekorps op de drie eilanden, Politiekorps Caribisch Nederland.

De bestuurscolleges, en de korpsbeheerder politie en brandweer sluiten een convenant met het oog op de samenwerking bij de handhaving van de openbare orde en bij branden, rampen en crises (artikel 65). Het convenant heeft in ieder geval betrekking op de (gemeenschappelijke) meldkamerfunctie, operationele prestaties van het brandweerkorps en politie. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over het convenant.

Meldkamer

In artikel 27, achtste lid, VwBES is vermeld dat de korpsbeheerder een meldkamer inricht ten behoeve van de brandweertaak. In de Memorie van Toelichting is vermeld dat de wet de aanwezigheid en beschikbaarheid van een multifunctionele en intereilandelijke meldkamer verankert. Ook is te lezen dat "hulpdiensten (politie, brandweer en ambulancezorg) op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de loop van het transitieproces reeds de beschikking hebben gekregen over een gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer ten behoeve van de drie eilanden waar alle meldingen binnenkomen. Daarmee is vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze wet al aan het uitgangspunt voldaan dat de besturen van de openbare lichamen en de overige betrokken partijen ervoor zorg dragen dat er één meldkamer wordt ingesteld en in stand gehouden ter ondersteuning van de monodisciplinaire processen van politie, brandweer, ambulancezorg en geneeskundige hulpverlening " In artikel 66 van de VwBES staat dat de betrokken partijen een convenant dienen af te sluiten met betrekking tot de gemeenschappelijke meldkamer. In het 'Inrichtingsplan BES' van 31 mei 2010 is geregeld dat de meldkamer organisatorisch wordt ondergebracht bij het politiekorps BES thans Korps Politie Caribisch Nederland (hierna: KPCN).

2.1.2 Taken

Naast artikelen over de organisatie is in de VwBES ook opgenomen welke taken het brandweerkorps moet uitvoeren. In artikel 27, tweede lid, staat dat het BKCN 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.

Er is verder in dit artikel opgenomen dat het brandweerkorps tevens taken uitvoert bij rampen en crises in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In artikel 28 is expliciet vermeld dat het BKCN bovengenoemde taken niet alleen op elk van de eilanden, maar tevens op de drie luchthavens van de eilanden verricht.

Het bestuurscollege kan als verantwoordelijke voor de brandweertzorg, 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.

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).

2.1.3 Planvorming

In artikel 42 van de VwBES staat dat het bestuurscollege van het eiland een beleidsplan vaststelt waarin in ieder geval een beschrijving van de beoogde operationele prestaties van het brandweerkorps in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing is opgenomen. Daarnaast dient een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om te voldoen aan de gestelde opkomsttijden, onderdeel te zijn van het beleidsplan.

Dit laatste impliceert dat het bestuurscollege heeft vastgesteld welke eisen (in ieder geval in de vorm van opkomsttijden) zij stelt aan de brandweezorg op het eiland. Het bestuurscollege moet binnen de financiële en beheersmatige kaders een verantwoorde afweging maken over het verzorgingsniveau waarbij de normen als referentiepunt dienen te fungeren. Omdat de minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk is voor het beheer van het brandweerkorps, zal het bestuurscollege daarbij in overleg treden met de beheerder en de algemeen commandant van het brandweerkorps. Het is de bedoeling dat het bestaande niveau van de brandweezorg minimaal gehandhaafd blijft en in de toekomst wordt verbeterd⁶.

In de VwBES zelf zijn geen tijdnormen voor de brandweer opgenomen. In de Memorie van Toelichting bij de VwBES wordt gesteld dat de normen uit de Handleiding Brandweezorg als referentiepunt fungeren en dat 'voorstelbaar is' dat de eilanden daar van afwijken gezien de omvang en geografische kenmerken van de eilanden⁷.

Voorbeeld tijdnormen uit de Handleiding Brandweezorg:

- 5 minuten opkomsttijd bij een brand in verzorgingstehuis zonder brandmeldinstallatie;
- 8 minuten voor ziekenhuis, woningbrand, winkel en school;
- 10 minuten voor kantoor, kerk, hotel met brandmeldinstallatie, of industriegebouw.

Een beschrijving van de voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om te voldoen aan de gestelde opkomsttijden betekent eveneens dat het beleidsplan gegevens bevat over de plaats en soort bezetting (beroeps- en/of vrijwillig personeel) van brandweerposten, het aantal en de soort voertuigen op deze posten en met welke bezetting (aantal brandweerlieden) de brandweer vanuit deze posten uitrukt bij brandmeldingen. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat deze zijn vastgelegd in het zogeheten dekkingsplan en dat gezien het

⁶ Toelichting bij artikel 42, tweede lid, onderdeel f, Memorie van Toelichting bij VwBES.

⁷ Toelichting bij artikel 42, tweede lid, onderdeel f, Memorie van Toelichting bij VwBES.



belang van een dergelijke beschrijving zo'n dekkingsplan een verplicht onderdeel van het beleidsplan is⁸.

In de Memorie van Toelichting zijn verder nog enkele aanwijzingen gegeven voor een beleidsplan. Zo dient het beleidsplan gebaseerd te zijn op een door het bestuurscollege vastgesteld risicoprofiel voor het eiland. Het risicoprofiel wordt opgesteld op basis van een risico-inventarisatie en een risicoanalyse. Op basis van die analyse kunnen conclusies worden getrokken over de gewenste of benodigde voorbereiding, organisatie en prestaties van de rampenbestrijding en crisisbeheersingsorganisatie⁹.

Voortvloeiend uit het rampen- en crisisplan dient het BKCEN per eiland een deelplan op te stellen voor de taken in het kader van openbare veiligheid, redding en gevaarlijke stoffen bij rampen en crises. Het zogeheten deelplan voor Emergency Support Function 4 (ESF-4).

Tot slot dient conform artikel 29 VwBES de commandant brandweer elke vier jaar een beheersplan en elk jaar een jaarplan met begroting op te stellen. In een beheersplan wordt inzicht geboden in de beheersmatige doelstellingen met betrekking tot het personeel, het materieel en de financiële middelen die over meerdere jaren nodig zijn om te kunnen voorzien in de zorg voor de politie respectievelijk de brandweer en om daarbij te voldoen aan de gestelde opkomsttijden¹⁰. In het jaarplan wordt ingegaan op de samenstelling en opbouw van het brandweerkorps en de formatie binnen het korps en de verdeling over de vestigingen in de openbare lichamen¹¹. Voorafgaand aan het opstellen van deze plannen hoort de commandant de bestuurscolleges. De korpsbeheerder stelt de plannen vast.

Artikelen die verder nog invloed hebben op de brandweezorg op de eilanden zijn respectievelijk artikel 32 en artikel 40 van de VwBES.

Artikel 32 dat zegt dat de korpsbeheerder voor het brandweerkorps een kwaliteitszorgsysteem hanteert. Met het kwaliteitszorgsysteem worden op systematische wijze de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer bewaakt, beheerst en verbeterd¹².

Volgens artikel 40, eerste lid, VwBES kan het bestuurscollege een inrichting die in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig.

In artikel 80 VwBES staan termijnen opgenomen waarbinnen onder andere het beheersplan en de brandbeveiligingsverordeningen voor het eerst moeten zijn vastgesteld.

2.1.4 Personeel en materieel

Tegelijkertijd met de VwBES is in 2010 het Besluit brandweer BES in werking getreden. De grondslag van het Besluit is te vinden in artikel 27, negende lid, en in

⁸ Toelichting bij artikel 42, tweede lid, onderdeel f, Memorie van Toelichting bij VwBES.

⁹ Toelichting bij artikel 43, Memorie van Toelichting bij VwBES.

¹⁰ Memorie van Toelichting bij VwBES, paragraaf 2.3.

¹¹ Toelichting bij artikel 29, Memorie van Toelichting bij VwBES.

¹² Toelichting bij artikel 26, Memorie van Toelichting bij VwBES.



artikel 33, derde lid van de VwBES dat stelt dat er regels gesteld worden over functies, rangen, eisen voor aanstelling en bevordering, kleding en keuring et cetera.

Het Besluit brandweer BES bevat, naast de hierboven genoemde regels, bepalingen ten aanzien van de samenstelling van de brandweereenheden qua personeel en materieel.

In de VwBES is opgenomen dat er op elk eiland ten minste een vestiging is onder leiding van een lokale commandant¹³. In het Besluit brandweer BES is aangegeven waarover zo'n vestiging dient te beschikken: elk eiland moet ten minste de beschikking hebben over een basisbrandweereenheid, een eenheid ten behoeve van vliegtuigbrandbestrijding en een ondersteuningseenheid voor hulpverlening (artikel 9, Besluit brandweer BES).

In het besluit staat verder precies omschreven met welke functies en met welke voertuigen de drie verschillende eenheden uitgerust moeten zijn en welke taken de eenheid uitoefent.

Zo dient conform art. 10 van het Besluit de basisbrandweereenheid te bestaan uit een bevelvoerder, een chauffeur – tevens voertuigbediener – en twee manschappen. Het materieel bestaat uit een tankautospuiter met uitrusting.

De eenheid is belast met (art. 12 Besluit brandweer BES):

- de brandbestrijding en redding;
- technische hulpverlening;
- basishandelingen bij de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen;
- ondersteuning bij vliegtuigbrandbestrijding en scheepsbrandbestrijding.

De eenheid vliegtuigbrandbestrijding bestaat eveneens uit een bevelvoerder, een chauffeur – tevens voertuigbediener – en twee manschappen (art. 11 Besluit brandweer BES). Het materieel bestaat, afhankelijk van het soort vliegtuig dat landt op de luchthaven, uit één of meerdere crashtenders¹⁴. Deze eenheid is belast met vliegtuigbrandbestrijding.

De ondersteuningseenheid voor hulpverlening bestaat uit een bevelvoerder of manschap en een chauffeur, tevens voertuigbediener. De eenheid beschikt qua materiaal over een hulpverleningsvoertuig met uitrusting en is belast met ondersteuning bij het bevrijden van beknelde en ingesloten mensen en dieren, ondersteuning van basishandelingen bij de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen, ondersteuning bij vliegtuigbrandbestrijding en scheepsincidenten.

In de Regeling personeel brandweer BES (gebaseerd op artikel 33, vierde en vijfde lid, VwBES), die sinds 1 juli 2016 van kracht is, worden nadere regels gesteld over opleiden, examineren, bijscholen en oefenen en welke opleidingen worden afgesloten met een formeel Caribisch examen en diploma. Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) heeft daarbij de wettelijke taak zorg te dragen voor de examinering en certificering (art. 35 en 36 VwBES).

¹³ Artikel 27 VwBES.

¹⁴ Een crashtender, is een speciaal type brandweervoertuig. Het voertuig wordt op luchthavens ingezet bij de bestrijding van de gevolgen van ongevallen met vliegtuigen. Het is een type brandweervagen met een zeer specifiek doel. De krachtige motor zorgt ervoor dat dit zware voertuig binnen zeer korte tijd op de plaats van een incident kan zijn. Eenmaal ter plaatse kunnen grote hoeveelheden blusmiddel in korte tijd worden toegepast, zonder dat de bemanning de auto hoeft te verlaten.



Zo dient bijvoorbeeld een bevelvoerder te beschikken over MBO/SBO werk- en denkniveau, over een aantal competenties zoals kunnen analyseren en in het bezit te zijn van het diploma Manschap A Caribisch Nederland en het diploma Bevelvoerder Caribisch Nederland.

2.1.5 Overleg en verantwoording

In de Memorie van Toelichting wordt genoemd dat het 'voor de verantwoording [...] nodig [zal] zijn dat het bestuurscollege de gerealiseerde opkomsttijden bijhoudt'¹⁵. 'Het is immers de bedoeling dat het bestaande niveau van de brandweezorg (Nb Inspectie: van 2010) minimaal gehandhaafd blijft en in de toekomst wordt verbeterd'. Dit impliceert een registratie van opkomsttijden door de brandweer en een rapportage hierover door de brandweer aan het bestuurscollege.

Verder is in artikel 30 van de VwBES opgenomen dat de algemeen commandant ten minste vier maal per jaar met elk van de bestuurscolleges en de lokaal commandant overlegt over in ieder geval het ontwerp-jaarplan en de daarbij behorende begroting en het ontwerp-beheersplan en de uitvoering van dat beheersplan.

In de wet is niet opgenomen dat er een periodiek overleg plaatsvindt tussen de korpsbeheerder, gezaghebber en commandant zoals wel voor politie is geregeld in artikel 23, zesde lid, VwBES.

In de wet is geen eis of verplichting opgenomen om inzetten of oefeningen te evalueren. Wel is uit de Memorie van Toelichting van de VwBES te herleiden dat de wetgever evalueren nodig vindt om in ieder geval te kunnen controleren: 'Op basis van rapportages van de afhandeling van rampen en crises, maar ook via de jaarlijkse verslaglegging zullen de eilandsraden hun controlerende rol vervullen'¹⁶.

2.2 Brandweezorg op de luchtvaartterreinen

Voor de inrichting van burgerluchthavens is voor de drie BES-eilanden de luchtvaartwet BES en het onderliggende 'Besluit toezicht luchtvaart BES' van toepassing. In vergelijking met Europees Nederland is de internationale regelgeving van de International Civil Aviation Organization (hierna: ICAO) van toepassing op de luchthavens van de BES-eilanden, met dien verstande dat dit in de nationale BES wet- en regelgeving is benoemd als CARNA¹⁷ Part 14 en deze vertaling een oudere ICAO van de betreffende bijlage is. In Europees Nederland wordt namelijk direct dynamisch verwezen naar de meest geldende bijlage. Hierdoor zijn wijzigingen na 2010 ten aanzien van brandweezorg nog niet verwerkt. Het voldoen aan CARNA Part 14 is in het genoemde besluit opgenomen.

Daarnaast is in de VwBES een artikel opgenomen dat handelt over de brandweezorg op de luchtvaartterreinen op de BES-eilanden. In artikel 28 van de VwBES is namelijk expliciet vastgelegd dat het BKCN – in tegenstelling tot brandweerkorpsen in Europees Nederland – de brandweertaken ook uit dient te voeren op de luchtvaartterreinen van de eilanden. Voor deze brandweezorg gelden ingevolge het 'Besluit toezicht luchtvaart BES' andere normen dan die zijn vastgelegd in het Besluit brandweer BES en de Regeling personeel brandweer BES

¹⁵ Toelichting bij artikel 42, tweede lid, onderdeel f, Memorie van Toelichting bij VwBES.

¹⁶ Memorie van Toelichting bij VwBES, paragraaf 2.4.

¹⁷ CARNA staat voor Civil Aviation Regulations Netherlands Antilles



(2016). Tevens is vastgelegd dat de kosten voor deze taken in rekening worden gebracht bij de exploitant van het luchthaventerrein en er regels worden gesteld over berekening en verrekening van de kosten die daaraan verbonden zijn.

Het toezicht op de luchtvaartterreinen en ook op de wijze waarop het brandweerkorps uitvoering geeft aan haar taken met betrekking tot de brandweezorg op die luchtvaartterreinen is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (artikel 71, vierde lid, VwBES) en stemt hierbij af met de Inspectie Justitie en Veiligheid.

2.2.1 Organisatie

De juridische grondslag voor de brandweertaak op de luchtvaartterreinen op de BES is vervat in artikel 28, eerste lid VwBES. In de bijlage 'CARNA part 14' behorende bij het 'Besluit toezicht luchtvaart BES' staan eisen over de aanleg, de inrichting- en uitrusting van de luchtvaartterreinen, waaronder redding en brandweezorg. De exploitant van de luchthaven is verantwoordelijk voor de zorg en uitvoering van CARNA part 14 op- en in de directe omgeving van het luchthaventerrein.

De 'CARNA'-richtlijnen zijn verplichtend en schrijven tot op een hoog detailniveau voor waar de brandweezorg (CARNA praat over redding en brandbestrijding) minimaal aan moet voldoen en hoe de organisatie ten behoeve daarvan minimaal moet zijn ingericht. De luchtvaartterreinen krijgen vanuit deze norm een categorie-indeling op basis van de grootte van de toestellen die er landen. De categorie-indeling bepaalt vervolgens de minimale omvang van de brandweerorganisatie (waaronder voertuigen, gereedschap en blusmiddelen) die zorg draagt voor de redding en brandbestrijding op en rond het luchtvaartterrein. Dus hoe langer het vliegtuig is dat mag landen, hoe meer continue inzet en aanwezigheid van voertuigen en mensen op de luchthaven is voorgeschreven.

Verder is in de CARNA bij alarmering een opkomsttijd voor de brandweer vastgesteld van drie minuten, waarbij gestreefd moet worden naar twee minuten.

Gezien het feit dat het brandweerkorps naast de uitvoering van de brandweezorg op het grondgebied van het eiland ook belast is met de brandweezorg op de luchtvaartterreinen en gezien de vereiste opkomsttijd van maximaal 3 minuten aldaar, impliceert dit dat een post op het eiland op of aangrenzend aan het luchtvaartterreinterrein gesitueerd moet zijn.

2.2.2 Taken

De taken die voort komen uit de 'CARNA'-richtlijnen zijn redding en brandbestrijding met betrekking tot luchtvaartuigen en inzittenden. Deze taken moeten worden uitgevoerd op het luchtvaartterrein en in de directe omgeving van het terrein. De ICAO geeft aan dat, voor wat betreft de omgeving, 1000 meter voor de landingsdrempels onderdeel van de verplichte veiligheidsanalyse deel uit moet maken.

Daarnaast voert de brandweer in gevolge artikel 28 van de VwBES ook op de luchthavens alle reguliere brandweertaken uit zoals vermeld in artikel 27 (zie paragraaf 2.1.2).



2.2.3 Planvorming

In de bijlage 'CARNA part 14' onderdeel van het besluit 'Besluit toezicht luchtvaart BES' staat onder hoofdstuk 9 opgenomen dat luchtvaartterreinen moet beschikken over een 'Aerodrome emergency plan'.

In gevolge artikel 45 van de VwBES kunnen de luchtvaartterreinen als inrichting worden aangewezen waarvoor de gezaghebber een rampbestrijdingsplan vast stelt.

2.2.4 Personeel en materieel

Voor de omvang van personeel en materieel ten behoeve van de brandweezorg op de luchtvaartterreinen zijn de eisen vanuit de 'CARNA'-richtlijn bepalend. Deze eisen worden bepaald door de categorie-indeling van het luchtvaartterrein. Het luchtvaartterrein op Bonaire is ingedeeld in categorie 9 en die op Sint Eustatius en Saba zijn ingedeeld in respectievelijk categorie 5 en 3. In hoofdstuk 9 van part 14 van de CARNA-richtlijn staat aangegeven wat dit betekent voor de brandweezorg op de luchtvaartterreinen. Dit staat verkort weergegeven in onderstaande tabel a. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in de 'CARNA'-richtlijn alleen staat opgenomen dat voor de incidentbestrijding voldoende, goed opgeleid personeel beschikbaar moet zijn.

Tabel a. CARNA richtlijnen

| Luchtvaart-terrein | Vereiste voertuigen | Hoeveelheid bluswater (l) | Blus-capaciteit (l/m) | Hoeveelheid bluspoeder (kg) |
|--------------------|---------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Bonaire | 3 | 24300 | 9000 | 450 |
| Sint Eustatius | 1 | 5400 | 3000 | 180 |
| Saba | 1 | 1200 | 900 | 135 |

2.2.5 Overleg en verantwoording

In de wet- of regelgeving die betrekking heeft op luchtvaartterreinen is niet vastgelegd dat de brandweer overleg dient te voeren over of verslag uit dient te brengen aan de luchthavendirecties van haar (voorgenomen) werkzaamheden.



3

Inrichting brandweezorg

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie antwoord op de onderzoeksvraag: 'Op welke wijze is de repressieve brandweezorg in Caribisch Nederland zowel planmatig als feitelijk ingericht? Wat is aanwezig, wat is gerealiseerd?'

3.1 Inrichting eilandelijke brandweezorg

De VwBES is op 10 oktober 2010 in werking getreden. Het besluit brandweer BES is eveneens op 10 oktober 2010 van kracht geworden, maar enkele artikelen zijn pas 1 juli 2016 in werking getreden. Zo dateert de Regeling personeel brandweer BES van 1 juli 2016.

De VwBES bevat 22 delegatiebepalingen op basis waarvan aanvullende regels kunnen worden gesteld. De bestuursraad heeft op 11 januari 2013 besloten dat niet aan alle in de wet genoemde maatregelen van bestuur, ministeriele regelingen en convenanten invulling hoefde te worden gegeven. Op de peildatum 1 november 2017 zijn er acht uitgevoerd. Van zes potentiële invullingen (waaronder artikel 65) wordt vooralsnog afgezien (zie bijlage IV). De overige zijn in voorbereiding of zijn in concept klaar.

3.1.1 Organisatie

Voor 2010 had elk eiland zijn eigen lokale brandweer. In de VwBES is vastgelegd dat vanaf 2010 deze lokale korpsen tot één brandweerkorps voor de drie eilanden samengevoegd worden. In de interviews geven korpsleiding en personeel aan dat nu ook daadwerkelijk sprake is van één korps. Men voelt zich niet (alleen) onderdeel van de brandweer Bonaire, Statia of Saba, maar maakt deel uit van het Brandweerkorps Caribisch Nederland. Het samen opleiden in de afgelopen jaren en het ten behoeve hiervan elkaar vervangen op de eilanden hebben hierin een belangrijke rol in gespeeld. Onderstaand citaat uit een interview bevestigt de signalen die de Inspectie op de werkvloer heeft opgepikt.

Citaat brandweerman: 'We zijn geen team, wij zijn een familie'

De drie eilanden hebben ieder een eigen brandweervestiging onder leiding van een lokaal commandant. Op Bonaire bestaat de vestiging uit twee posten, Kralendijk



(naast de luchthaven) en Rincon. Op Saba zijn eveneens twee posten, op de luchthaven en in The Bottom en Sint Eustatius heeft alleen een post op de luchthaven. Deze drie vestigingen maken deel uit van een korps onder gezag van de algemeen commandant.

Het korps heeft een participatieraad (vergelijkbaar met een ondernemingsraad) die aangeeft dat het personeel bij alle ontwikkelingen en veranderingen betrokken wordt.

Volgens de wet is het bestuurscollege van het eiland verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van brandweezorg. De gezaghebbers en bestuurscolleges maken volgens geïnterviewden (nog) weinig actief gebruik van hun verantwoordelijkheid voor de brandweezorg op de eilanden. Het brandweerpersoneel valt deels onder de RCN¹⁸, waarbij de directeur generaal Politie de gemandateerd werkgever is. Het beheer van het BKCN ligt formeel bij de minister, deze betaalt de brandweezorg op de eilanden en 'wie betaalt, bepaalt' is een citaat dat meermalen in de interviews opgetekend is. De eilandbesturen hebben wel wensen ten aanzien van de brandweezorg en uiten dat ook naar de (lokale) commandant. Zo heeft het eilandbestuur van Bonaire kenbaar gemaakt graag een redvoertuig te willen in verband met de toenemende hoogbouw en meer aandacht voor preventie (bijvoorbeeld op scholen) te willen. Voor de uitwerking en uitvoering hiervan wijzen ze echter vaak naar de korpsbeheerder, terwijl deze volgens de wet 'alleen maar' opdrachtnemer is en niet degene is die bepaalt hoe de taakuitvoering van de brandweer er op het eiland uit dient te zien.

De minister van Justitie en Veiligheid oefent, wat het beheer van het korps betreft, het bevoegde gezag uit over het BKCN. In de Mandaatregeling korpsbeheer politie en brandweer BES 2012 is mandaat en ondermandaat 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 BKCN is tegelijkertijd de korpsbeheerder voor het politiekorps op de BES eilanden, het KPCN.

Het convenant met het oog op de samenwerking bij de handhaving van de openbare orde en bij branden, rampen en crises (artikel 65) is niet afgesloten.

Meldkamer

De Inspectie heeft vastgesteld dat er geen gemeenschappelijke meldkamer voor de drie eilanden is. Het idee van één meldkamer voor de drie eilanden tezamen is uitgevoerd, maar functioneert niet en gaat volgens geïnterviewden ook niet functioneren. Deze meldkamer werkt bovendien niet voor de drie disciplines. De centralisten zijn nu opgeleid voor de politie en de brandweer. Het idee van de gouden centralist¹⁹ op de meldkamer is volgens geïnterviewden niet te realiseren, omdat dit zeer hoge eisen stelt aan met name de vooropleiding op medisch gebied.

¹⁸ Rijksdienst Caribisch Nederland is een dienst van de Rijksoverheid op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De rijksdienst ondersteunt de ministeries bij de uitvoering van hun beleid. Daarnaast is het een centraal informatiepunt van de Rijksoverheid op de eilanden. Burgers en bedrijven kunnen er terecht met vragen.

¹⁹ Een gouden centralist is een en dezelfde functionaris die alle meldingen van burgers voor zowel inzet van politie, brandweer als ambulancedienst, aanneemt en verwerkt.



Bovendien is door de bestuurscolleges en de korpsbeheerder na 2010 geen convenant, zoals beschreven in artikel 66 VwBES, gesloten voor de samenwerking van de diensten op de meldkamer.

Op Bonaire is sinds 12 januari 2012 een meldkamer aanwezig in het politiebureau en wordt sinds die tijd gewerkt aan de ontwikkeling van een volwaardige meldkamer. De meldkamer valt onder de afdeling Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning van het KPCN. Uit de interviews komt naar voren dat, door het ontbreken van voldoende specialistische kennis, de ontwikkeling van de meldkamer sinds 2015 nagenoeg stil ligt, omdat de hiervoor aangestelde projectleider toen ontslag heeft genomen.

De meldkamer heeft twee bedienplekken. Om deze plekken 24/7 te kunnen bezetten heeft het KPCN de beschikking over vijftien centralisten. De chef meldkamer en zijn vervanger zijn politiemensen, de centralisten zelf zijn burgers. Hoewel er voor de centralisten geen wettelijke opleidingseisen gelden²⁰, zijn, op drie nieuwe centralisten na, allen opgeleid als politie- én brandweercentralist. De centralisten maken gebruik van werkprocedures die digitaal beschikbaar zijn. De apparatuur waarmee gewerkt wordt is echter meer dan zeven jaar oud en aan vervanging toe, het verbindingsnetwerk is kwetsbaar²¹.

De Inspectie heeft geconstateerd dat de meldkamer hoofdzakelijk haar taken uitvoert voor de politie. In de praktijk komen er volgens geïnterviewden ook maar weinig meldingen voor de brandweer op de meldkamer binnen. Uit de interviews blijkt dat de bevolking (nog steeds) eerder gebruik maakt van bestaande alarmeringsnummers voor brandweer en ambulancezorg dan van het centrale 911. De meldingen die op de meldkamer binnenkomen voor brandweer en ambulances worden doorgezet naar de diensten zelf, voor de brandweer na het via protocol doorvragen op een aantal punten, voor de ambulancedienst direct.

De Inspectie heeft in de interviews opgetekend en ook uit de evaluatie van de tropische storm Bret op 20 juni 2017 op Bonaire komt naar voren dat de gemeenschappelijke meldkamer geen onderdeel van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding op het eiland is. Bij een melding van een ramp of groot incident is de meldkamer niet betrokken bij alarmering, op- en afschalen, informatievoorziening en dergelijke van de rampenbestrijdingsorganisatie. De functionarissen die betrokken waren bij de voorbereiding op en bestrijding van de storm werden niet via de meldkamer gealarmeerd (met uitzondering van de politiefunctionarissen), maar via een groepsapp door de Leider Commando Plaats Incident (CoPI). Overigens worden het hoofd meldkamer en zijn plaatsvervanger ook via deze groepsapp geïnformeerd. Bij een zogeheten 'flitsincident', dat wil zeggen dat er geen waarschuwingstijd is, moet een Leider CoPI alle leden persoonlijk bellen.

Ook op Sint Eustatius en Saba is geen gemeenschappelijke meldkamer in werking. Op Sint Eustatius is in het verleden op het politiebureau een meldkamer ingericht met een basisstation dat als intake en dispatch kan dienen bij evenementen, andere bijzondere gebeurtenissen en incidenten. Deze meldkamer is nooit als zodanig gebruikt. Tegenwoordig, zo bleek bij bezoek, staat het basisstation (ongebruikt) bij de intakebalie.

²⁰ Implementatieplan gemeenschappelijke meldkamer Caribisch Nederland, maart 2012.

²¹ De bevindingen komen overeen met de bevindingen tijdens het onderzoek 'schietincident Bonaire' juli 2017. Volgens opgave van DG-politie start het aanbestedingstraject voor vervanging in 2018.



De drie hulpverleningsdiensten hebben eigen nummers voor alarmering. Deze nummers zijn op visitekaartjes aan de burgers rondgedeeld en hangen op borden op diverse plekken op de eilanden.



Afbeelding 2. Poster met alarmnummers (foto Inspectie JenV)

Op Saba staat in de agentenkamer op het politiebureau een basisstation. Maar ook op Saba hebben de drie hulpverleningsdiensten eigen nummers voor alarmering die door middel van flyers en visitekaartjes aan het publiek bekend gemaakt zijn. Ook hier heeft de Inspectie waargenomen dat op openbare plekken borden hangen met alarmnummers.

Om voor de burgers voldoende bereikbaar te zijn, heeft het BKCEN op Saba drie telefoonnummers bij verschillende telecomproviders in gebruik.

Alle geïnterviewden geven aan dat het idee van een gemeenschappelijke meldkamer voor de drie eilanden gezamenlijk niet alleen moeilijk uitvoerbaar maar ook niet wenselijk is. Argumenten als taal en onbekendheid met de andere eilanden worden met name genoemd. Saba kent bijvoorbeeld geen straatnamen en daar wordt bij een melding de naam van een bewoner of bedrijf als locatie gegeven. Op Bonaire (op 800 km afstand van Saba) is deze bewoner of dit bedrijf niet bekend. De meeste geïnterviewden geven tegelijkertijd aan dat er wel behoefte is aan een gemeenschappelijke meldkamer per eiland, zeker voor grotere incidenten en rampen en gezien het slechte verbindingsnetwerk. Tevens geven zij aan dat wellicht zowel op Sint Eustatius als Saba het ziekenhuis de aangewezen locatie daarvoor is aangezien deze reeds beschikken over een 24/7 bezette eigen meldkamer/meldienst. Op Bonaire zou de bestaande meldkamer op het politiebureau daarvoor kunnen dienen. Een enkeling geeft aan dat een meldkamer per eiland, gezien het aantal meldingen, niet nodig is.

Het BKCEN beschikt niet over een eigen verbindingsnetwerk, maar maakt gebruik van het 'Tetra'netwerk²² van een commercieel telecombedrijf dat meerdere gebruikers kent. Vooral bij grotere oefeningen en incidenten raakt het netwerk over

²² Techniek voor kritische mobiele communicatie. In Nederland in gebruik onder de C2000 naam. In Caribisch Nederland gebruikt door C3 (voorheen Zenitel).



belast. Op alle drie de eilanden klaagt de brandweer over de dekking. Op Bonaire wordt wel gewerkt aan verbetering van de dekking door een zendmast bij te plaatsen.

Door het WODC²³ is een onderzoek naar het verbindingsnetwerk ingesteld en in september 2017 zijn de resultaten gepubliceerd²⁴. De algemene conclusie van het onderzoek stelt: 'Al met al kan geconcludeerd worden dat de operationele communicatie- en informatiedeling binnen en tussen hulpverleningsdiensten en lokale besturen redelijk voldoet onder reguliere omstandigheden, maar niet op alle plekken en onder alle omstandigheden gegarandeerd kan worden, ook niet onder reguliere omstandigheden'.

3.1.2 Taken

Het BKCN voert nog niet alle taken, zoals genoemd in de wet, volledig uit. Het korps heeft zich de afgelopen jaren vooral gericht op de uitvoering van repressieve taken, het bestrijden van incidenten, op de eilanden en de luchthavens. Deze worden volgens de meeste geïnterviewden nagenoeg volledig en conform vereisten uitgevoerd. Wel geeft men aan dat uitvoering soms onder druk staat vanwege een tekort aan personeel.

Een aantal geïnterviewden geeft aan zich zorgen te maken of de taak met betrekking tot gevaarlijke stoffen (zijnde verkenning en ontsmetting) altijd en overal correct kan worden uitgevoerd. Het ontbreekt de brandweer volgens hen aan geschikt en voldoende materiaal en aan expertise op dit gebied om deze taak op alle eilanden uit te voeren.

De ontwikkeling van plannen en met name het adviseren van het bevoegd gezag op het gebied van onder andere preventie worden nog maar beperkt ingevuld. Het BKCN adviseert de drie openbaar lichamen als het gaat om bouwvergunningen. Het management van het korps geeft aan dat het korps op dit moment over te weinig expertise en capaciteit beschikt om die taak volledig uit te voeren. Voor bijvoorbeeld de uitvoering van controle- en preventietaken bij bedrijven als Curoil en NuStar heeft het BKCN de expertise van het Centrum Industriële Veiligheid (CIV) van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ingehuurd. De commandant heeft in 2012 en 2015 voorstellen ingediend met berekeningen wat nodig is om deze taken (zelf) op zich te kunnen nemen. Na het rapport met de uitkomsten over de evaluatie van de VwBES²⁵ en een presentatie van de commandant aan de korpsbeheerder is het voorstel uit 2015 in 2017 gehonoreerd en wordt vanaf dit jaar de formatie en de begroting uitgebreid.

Op de taken van het BKCN op de luchtvaartterreinen wordt in paragraaf 3.2.2. ingegaan.

De bestuurscolleges kunnen in overleg met de korpsbeheerder andere taken opdragen aan de brandweer, maar dat is tot op heden op geen van de eilanden gebeurd. Het bestuurscollege Bonaire geeft aan dat deze discussie nog niet aan de orde is geweest, omdat ze wilde wachten tot de brandweer de 'basis op orde' zou hebben. Het bestuurscollege van Saba geeft aan dat nu nog niet het moment is om

²³ WODC = wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum.

²⁴ Verkenning Doelrealisatie Communicatiemiddelen Caribisch Nederland, WODC, 22 juli 2017.

²⁵ Rapport Evaluatie staatkundige structuur Caribisch Nederland, 12 oktober 2015 (Commissie Spies).



taken op te dragen en het bestuurscollege van Sint Eustatius dat er nog geen aanleiding is geweest om taken op te dragen.

Uit een substantieel aantal interviews komt naar voren dat redding op zee en dan met name direct langs de kustlijn niet is georganiseerd. Enkele geïnterviewden geven aan dat dit mogelijk een taak voor de brandweer zou zijn. Zowel de korpsbeheerder als de brandweer zelf delen deze mening niet, omdat deze extra taak extra belasting betekent onder andere op het gebied van de vakbekwaamheid.

Op geen van de eilanden heeft de eilandsraad een brandbeveiligingsverordening vastgesteld met daarin regels over het voorkomen, beperken en bestrijden van brand.

3.1.3 Planvorming

De Inspectie heeft reeds in het onderzoek naar de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing (2014) vastgesteld dat in de beleidsplannen van de eilanden toen geen monodisciplinaire onderwerpen ten behoeve van de brandweer(zorg) waren opgenomen.

Sedertdien heeft alleen Saba in 2017 een nieuw beleidsplan vastgesteld. Saba heeft in het nieuwe beleidsplan een (korte) paragraaf met beleid specifiek voor de brandweer(zorg) opgenomen. Het nieuwe beleidsplan voor Bonaire is nog niet vastgesteld en dat voor Sint Eustatius is nog in bewerking. Of in beide beleidsplannen een paragraaf met beleidsuitgangspunten en een beschrijving van de operationele prestaties voor de brandweer wordt opgenomen is op het moment van schrijven niet bekend.

De Inspectie constateert dat Bonaire en Sint Eustatius een gedateerd beleidsplan hebben waarin geen opkomsttijden zijn opgenomen. Ook in andere documenten is de Inspectie geen tijdsnormen of -eisen voor de opkomst van de eilandelijke brandweer tegengekomen. Het zou een bewuste keuze van het bestuurscollege kunnen zijn om geen normen of eisen vast te stellen maar daarvan is de Inspectie niets gebleken. Sommige geïnterviewden betwijfelen het nut van opkomsttijden, wanneer je alleen kunt vaststellen wat haalbaar is in plaats van wat wenselijk is, omdat middelen ontbreken om capaciteit en inzet te kunnen veranderen. Anderzijds vinden de meesten het belangrijk om eisen te stellen, maar of daarvoor opkomsttijden het meest voor de hand liggend zijn wordt betwijfeld.

Alleen in het in 2017 vastgestelde beleidsplan van Saba (in de paragraaf met het beleid voor de brandweer) valt te lezen dat voor de brandweer een generieke (= voor alle objecten en locaties geldende) opkomsttijd van 30 minuten voor het eiland geldt.

Uit de interviews blijkt overigens dat ook voor politie en ambulancedienst op de eilanden geen formele eisen aan de opkomst zijn gesteld. Wel hanteert de politie zelf bijvoorbeeld op Bonaire een opkomsttijd van 20 minuten voor Kralendijk en 30 minuten voor Rincon. Het ziekenhuis op Bonaire gaat uit van een opkomsttijd voor de ambulance van 10 tot 15 minuten. Volgens alle geïnterviewden is de opkomsttijd van politie, ambulance én brandweer op de eilanden nauwelijks een onderwerp dat de inwoners of bestuurders op dit moment bezig houdt. Er gebeuren weinig



incidenten en de registraties van de opkomsttijden bij die incidenten laten weinig opvallends zien.

De basis voor een dekkingsplan wordt gevormd door enerzijds de uitgangspunten en doelen uit een beleidsplan en anderzijds een brandrisicoprofiel. Omdat op Bonaire en Sint Eustatius beleidsplannen voor de brandweer en op alle drie de eilanden brandrisicoprofielen ontbreken, is daarmee de basis om een dekkingsplan (door de wet voorgeschreven als verplicht onderdeel van het beleidsplan) te ontwikkelen niet aanwezig. Geen van de drie eilanden heeft dan ook een dekkingsplan.

Er zijn net na de vorming van de openbare lichamen eilandelijk risicoprofielen gemaakt maar deze zijn niet verfijnd, gespecificeerd of uitgewerkt naar brandrisicoprofielen. Binnen het korps is nadrukkelijk de wens aanwezig om een brandrisicoprofiel per eiland te maken. In het jaarplan 2017 is te lezen: *'Mede op aangeven van de Inspectie V&J wordt in 2017 per eiland en vestiging een brandrisico-analyse uitgevoerd. Er wordt hiermee onder andere inzichtelijk gemaakt wat het eventuele resterende risico is per eiland in relatie tot de slagkracht van de brandweer'*.

Ten tijde van het inspectieonderzoek (juni/aug 2017) is dit nog niet gebeurd, volgens geïnterviewden vanwege gebrek aan menskracht en expertise.

De algemeen commandant heeft in 2011 het concept beheerplan 2012-2015 opgesteld en aan de korpsbeheerder aangeboden. Dit plan is nooit vastgesteld door de korpsbeheerder. Door de vele ontwikkelingen en veranderingen in het korps wordt door betrokkenen het nu nog vaststellen weinig zinvol geacht. Inmiddels is het korps in een nieuwe fase beland ('de basis is op orde'), zijn uitbreidingen in begroting en formatie toegezegd en is de tijd daar, zo geeft de algemeen commandant aan, om een nieuw beheersplan vorm te gaan geven.

De algemeen commandant heeft vanaf 2011 jaarlijks een jaarplan geschreven met daarin vastgelegd de missie en ambitie van het korps, en voor het volgende jaar de beleidsprioriteiten en de activiteiten die het korps op het gebied van onder andere aanschaf en onderhoud materieel, en personeel (met name qua bezetting, opleiden en oefenen) wil ondernemen.

De Inspectie heeft overigens geconstateerd dat gegevens die normaliter in een beleidsplan of dekkingsplan brandweer zouden staan deels zijn opgenomen in het (oude) concept beheersplan en in de jaarplannen van het BKCN. Het gaat dan om bijvoorbeeld plaats en soort bezetting (beroeps- of vrijwillig personeel of gemengd) van brandweerposten, het aantal en de soort voertuigen op deze kazernes en met welke bezetting (aantal brandweerlieden) de brandweer vanuit deze posten uitrukt bij brandmeldingen.

Een kwaliteitszorgsysteem – zoals bedoeld in artikel 31 van de VwBES – dat door de korpsbeheerder zou worden opgezet, is nog niet ingericht. Volgens de brandweercommandant en de korpsbeheerder was tot nu toe zo'n systeem niet aan de orde omdat de basis nog niet op orde was, volgens beiden voorwaarde voor een goede ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem. Het moment is inmiddels daar en de korpsbeheerder heeft de commandant verzocht met een voorstel te komen.

Elk eiland kent een of meer hoog-risico-objecten. Zo heeft elk eiland een luchthaven. Op Bonaire wordt deze luchthaven zelfs als grootste afbreukrisico voor de brandweer beschouwd. Daarnaast zijn er op Bonaire olieopslagbedrijven



gevestigd (Curoil Hato, Curoil luchthaven en BOPEC). Op Sint Eustatius is het bedrijf NuStar gevestigd, eveneens een olieopslagplaats.

Op geen van de drie eilanden is door het bestuurscollege een bedrijf aangewezen dat over een bedrijfsbrandweer²⁶ moet beschikken. Voor BOPEC op Bonaire en NuStar op Sint Eustatius zijn deze aanwijzingen in de maak. Dit laatste bedrijf heeft weliswaar al zelf een bedrijfsbrandweer ingesteld, maar met een aanwijzing kan het bestuurscollege (bijvoorbeeld kwaliteits- en opleidings-) eisen hieraan stellen. BOPEC op Bonaire heeft ook een bedrijfsbrandweer, maar voor dit bedrijf is nog geen aanwijzing opgesteld.

De gezaghebbers hebben op grond van artikel 45 een aantal rampbestrijdingsplannen vastgesteld. Zo is er voor maritieme rampen en voor orkanen een generiek rampbestrijdingsplan vastgesteld voor de BES-eilanden. Daarnaast zijn op elk eiland een of meerdere zogeheten ABC²⁷ kaarten ontwikkeld, waarbij de brandweer het bestuur van advies voorzag. Het gaat onder meer om plannen voor BOPEC, Curoil en NuStar en de haven van Saba.

Tot slot is op geen van de eilanden het deelplan voor ESF-4 (openbare veiligheid, redding en gevaarlijke stoffen) opgesteld en vastgesteld.

3.1.4 Personeel en materieel

Personeel

Alle eilanden beschikken over ten minste een basisbrandweereenheid, een eenheid ten behoeve van vliegtuigbrandbestrijding en een ondersteuningseenheid. De eenheden worden niet door aparte functionarissen bemenst, functionarissen zijn voor zowel basisbrandweezorg als voor vliegtuigbrandbestrijding opgeleid en worden op beide typen incidenten ingezet.

Uit de uitrukprocedures voor de drie eilanden blijkt dat de basisbrandweereenheid uitrukt met een bezetting die is gebaseerd op de aard van de melding. Op Bonaire varieert dat van twee (bij buitenbrand) tot vijf personen (bij woningbrand) en op Saba en Sint Eustatius bij dezelfde soorten incidenten van twee tot vier. De reden om bij 'lichtere' incidenten met twee personen uit te rukken ligt in de verplichting om gedurende openingstijden op de luchthaven aanwezig te zijn. Deze vereiste aanwezigheid betekent in de praktijk dat herbezetting moet worden vanuit de piketdienst of bij grotere incidenten vanuit de vrije oproep. Uit de interviews komt naar voren dat het mogelijk (tijdelijk) moeten sluiten van de luchthaven vanwege onvoldoende beschikbare brandweermensen bij een (groter) incident op het eiland als een probleem wordt gezien. Met name op Sint Eustatius en Saba komt dit enkele keren per jaar voor.

Op basis van de vereisten uit wet- en regelgeving is de formatie van het BKCN in 2010 formeel vastgesteld op 79 fulltime beroepsmensen. Al in 2012 gaf het

²⁶ Een bedrijfsbrandweer is een particulier brandweerkorps van een bedrijf of instelling en treft men meestal aan bij organisaties waar een verhoogd risico bestaat op brand of op ongevallen met gevaarlijke stoffen, of waar de gevolgen daarvan ernstig zijn. Voorbeelden zijn luchthavens, chemische bedrijven en grotere industrieën. Een bedrijfsbrandweer kan in grootte variëren van enkele vrijwillige bedrijfshulpverleners die met kleine blusmiddelen de eerste fase van de brandbestrijding uitvoeren tot een beroepskorps met meerdere brandweervoertuigen.

²⁷ ABC staat voor ambtelijk bestuurlijke checklist



managementteam van het BKCN aan een dringend tekort aan menskracht te hebben. Het korps heeft de korpsbeheerder vervolgens in 2015 in een notitie haar ambities voor de toekomst overlegd met daarbij (wederom) een berekening voor extra menskracht. Dit voorstel is met ingang van eind 2017 gehonoreerd. Het korps mag uitgebreid worden naar 98 fte. Dit laatste aantal is inclusief vrijwilligers voor de posten Rincon en Saba. Daarmee kan de brandweer, naast de repressieve taken, ook taken als preventie en voorlichting gaan uitvoeren en achterstallig onderhoud aan planvorming wegwerken. Of daarmee de wensen die op Sint Eustatius en Saba leven voor een extra ploeg en een extra post (voor Saba een met vrijwilligers bezette post op The Bottom) gerealiseerd kunnen worden is (nog) niet bekend.

Bonaire heeft voor de repressieve inzet drie ploegen van ieder twaalf mensen beschikbaar. Hier zijn dag en nacht minimaal negen mensen (acht manschappen en een bevelvoerder) op de kazerne Kralendijk (naast de luchthaven) aanwezig en twee mensen op de kazerne in Rincon. Bij een incident worden mensen vanuit de piketdienst opgeroepen.

Op Sint Eustatius zijn twee ploegen van respectievelijk vijf en zes mensen beschikbaar. Tijdens de daguren zijn minimaal vier mensen van een ploeg op de kazerne bij de luchthaven aanwezig. 's Nachts zijn deze mensen thuis op piket, omdat de luchthaven dan gesloten is. Bij deze vestiging zijn vijf personen langdurig ziek, wat invloed heeft op het sluitend krijgen van het dienstrooster en de verlof mogelijkheden van de anderen.

Op Saba zijn twee ploegen van vier mensen beschikbaar. Deze twee ploegen draaien wisselend een 24-uurs dienst waarbij ze overdag op de luchthaven zijn en 's avonds en 's nachts, omdat de luchthaven dan gesloten is, op afroep thuis. De post op The Bottom is niet bezet. Slechts een van de ploegen heeft een bevelvoerder.

Aflossing, continuïteit, ondersteuning is, zo geven geïnterviewden aan, eveneens een probleem met deze beperkte capaciteit. Wanneer aflossing of ondersteuning bij een groot of langdurig incident of ramp nodig zou zijn, moet deze van een ander eiland komen.

In de bijlagen bij de Regeling personeel brandweer BES is per functie aangegeven wat de taken en bijbehorende competenties zijn en welke instroom-, opleidings- en oefeningen worden gesteld aan brandweermensen op de BES voor de verschillende functies. Om aan deze eisen te voldoen is in de afgelopen jaren veel tijd en energie gestoken in het vakbekwaam maken van het personeel. Bij de samenvoeging van de eilandelijke korpsen in 2010 bleek de achterstand in kennis en vaardigheden van het personeel een van de grootste problemen te zijn. Geïnterviewden geven aan het als eerste prioriteit te hebben beschouwd om iedereen vakbekwaam te krijgen en daarmee de basis op orde te brengen. In december 2016 is op de drie eilanden een diploma-uitreiking georganiseerd, waar alle medewerkers met een operationele functie hun IFV-diploma's kregen. Er zijn toen 160 diploma's uitgereikt. Hiermee is het traject van erkenning van diploma's en eerder verworven competenties van het zittend personeel en behalen van aanvullende diploma's grotendeels afgerond. Het traject van de nieuwe bevelvoerders is in juni 2017 voor wat betreft het operationele deel afgerond met een leergang bevelvoerder vliegtuigbrandbestrijding. Na afronding hiervan heeft iedereen binnen het BKCN met een operationele functie het juiste diploma conform wet- en regelgeving. Een exercitie die van iedereen veel inspanning heeft geëist maar die iedereen, zo wordt ook door de participatieraad bevestigd, ook met heel veel trots vervult. In alle interviews wordt het traject van



opleiden en oefenen genoemd als grootste succes van het BKCEN. Daarnaast constateert de Inspectie dat het opleiden heeft bijgedragen aan de teamvorming.

Voor de locatie Bonaire is een gedetailleerde oefenplanning gemaakt en wordt elke dienst van maandag tot en met zaterdag een oefening gedraaid. Bij de keuze voor oefeningen worden de ICAO-richtlijnen en de herziene leidraad oefenen²⁸ deels gebruikt. Waar nodig is deze aangepast aan de situatie op het eiland. Het korps maakt afhankelijk van de oefening gebruik van het oefenobject voor vliegtuigbrandbestrijding dat op het luchthaventerrein ligt of van een eigen oefenplaats. Op de eigen oefenplaats worden met name hulpverlening en kleine oppervlaktebranden beoefend. Opvallend is dat deze oefenplaats is gelegen aan de straatkant waardoor deze oefeningen voor voorbijgangers duidelijk zichtbaar zijn. Het korps heeft de wens geuit hiernaast te kunnen beschikken over een eigen gecertificeerd oefen- en examenobject voor gebouwbranden. Nu moeten ze ten behoeve van oefeningen en examens (voor gebouwbranden) altijd naar Sint Maarten²⁹ reizen.

Ook op Sint Eustatius wordt volgens een oefenprogramma geoefend. Elke oefening wordt na afloop mondeling geëvalueerd en de bevelvoerder houdt bij of iedereen de oefeningen bijwoont, dit is overigens op alle eilanden gebruikelijk.

Op Saba wordt minder frequent geoefend. Om te kunnen oefenen moet namelijk een en ander vooraf worden georganiseerd: er is maar één instructeur die tegelijkertijd bevelvoerder van een ploeg is. Alleen tijdens zijn aanwezigheid kan worden geoefend. Er moet altijd een brandweerman of -vrouw op de luchthaven aanwezig blijven, een ploeg heeft 'maar' vier leden, dus om bijvoorbeeld met een volledige bezetting van een tankautospuit te oefenen, moet er een extra lid van de andere ploeg of de commandant worden opgeroepen.

Omdat het BKCEN nog niet beschikt over een kwaliteitszorgsysteem heeft de Inspectie zich tijdens dit onderzoek nog niet verdiept in de kwaliteit van het oefenprogramma en de oefeningen. Wel heeft de Inspectie drie oefeningen bijgewoond. Zij heeft geconstateerd dat volgens de oefenplannen en protocollen wordt gewerkt, de mensen consciëntieus werkten en na afloop van de oefeningen onder leiding van de oefenleider evalueerden.

Het BKCEN gebruikt inmiddels een registratie systeem voor personeel en materieel. In dit systeem worden onder andere opleidingen en geoefendheid van het personeel en het onderhoud van het materieel geregistreerd.

De Regeling personeel brandweer BES vereist dat er voor operationele functies binnen het brandweerkorps BES een aanstellingskeuring plaatsvindt en dat een periodiek preventief medisch onderzoek (PPMO) noodzakelijk is. In juli 2018 staat het eerste formele PPMO gepland. Bij afkeuring kunnen mensen na maximaal twee jaar nog een keer herkansen (ze zijn in de tussentijd niet of slechts gedeeltelijk inzetbaar in de uitruk, maar zullen worden ingezet voor niet repressieve brandweertaken). Men heeft dus drie jaar de tijd om fysiek te voldoen aan de eisen,

²⁸ De herziene leidraad oefenen richt zich op het monodisciplinair oefenen van de brandweer en bevat oefenkaarten voor de werkzaamheden ten behoeve van de bestrijding van het gehele scala aan mogelijke incidenten in Europees Nederland. Niet al deze incidenten komen op de BES-eilanden voor.

²⁹ Door de orkaan Irma (6 september 2017) die veel verwoest heeft op Sint Maarten is dit voorlopig geen optie meer. Er zal dus snel uitgezien moeten worden naar een oplossing om de examinering van het BKCEN mensen niet te laten stagneren; of een eigen object of uitwijken naar een ander eiland als Curaçao?



als men dan niet voldoet, volgt definitieve afkeuring. Bij een deel van het personeel bestaat een achterstand in de fysieke gesteldheid en om deze weg te werken is een inhaalslag nodig. Het korps faciliteert het sporten om aan de conditie te werken. Tevens heeft het korps inmiddels een lifestylecoach ingehuurd, fitnessbanen aangelegd, oefenobjecten geplaatst en oefenprogramma's gemaakt. Of de achterstand voor iedereen voor juli 2018 weggewerkt kan worden wordt betwijfeld. De mogelijke gevolgen van het PPMO baart alle betrokkenen (commandanten, participatieraad en korpsbeheerder) dan ook ernstig zorgen. Op Bonaire en Sint Eustatius is men bang dat een vrij fors percentage van het personeel de keuring niet zal halen en dat daarmee het functioneren van de uitrukdienst in gevaar komt. Er is al een sociaal plan gemaakt voor eventuele afvallers. De leeftijdsopbouw van het korps maakt dit nog eens extra moeilijk. Over een paar jaar is bijna een derde van het korps ouder dan 50 jaar en wellicht niet meer geschikt voor de uitruk. Het BKCN beschikt nog niet over een plan om dit mogelijke probleem op te lossen.

De brandweer werkt met vele partijen meer of minder intensief samen. Deze samenwerking bestaat soms uit gezamenlijk overleg, soms samen oefenen of het afstemmen van activiteiten. Zo oefent de brandweer op Bonaire en Sint Eustatius regelmatig samen met de ambulancedienst het gezamenlijke optreden bij kleinere incidenten. Op Saba is op initiatief van het BKCN een zogenaamd rood-wit-blauw overleg gestart. Bij de rampenoefeningen wordt wel altijd met alle partijen samengewerkt.

Er zijn contacten met de risicobedrijven en de energiebedrijven. Met sommige wordt samen geoefend, met andere is summier contact. Zo wordt op Sint Eustatius met NuStar geoefend, minder vaak dan men zou willen, maar wel regelmatig. Men is er ook bezig met een opzetten van een overeenkomst (een MOU, memorandum of understanding) dat de bedrijfsbrandweer van NuStar wanneer nodig bijstand verleent aan de eilandelijke brandweer.

Ook met de politie is regelmatig contact over dagelijkse werkzaamheden, samen oefenen gebeurt echter nauwelijks. Bij oefeningen in het kader van de rampenbestrijding treft men elkaar wel altijd. Op Bonaire worden jaarlijks vier multidisciplinaire oefeningen gepland, maar die gaan in de praktijk vaak niet door.

Op het gebied van opleiden en oefenen is er een intensieve samenwerking met de zogeheten CAS eilanden (Curaçao, Aruba en Sint Maarten). Er is een expertgroep vakbekwaamheid CAS-CN in het leven geroepen. Examinatoren van deze eilanden treden bijvoorbeeld regelmatig op bij de examens voor het brandweerpersoneel van het BKCN.

Materieel

De staat van gebouwen en materiaal is sterk wisselend. Zo beschikt Bonaire over een nieuwe moderne kazerne in Kralendijk naast de luchthaven, maar is het verblijfsgebouw in Rincon sterk verouderd. Een deel van de voertuigen op Bonaire is nieuw en modern, een ander deel (vooral voor vliegtuigbrandbestrijding) oud en aan vervanging toe. Slechts door veelvuldig onderhoud en reparatie zijn deze inzetbaar te houden. De apparatuur voor ademlucht is onlangs opnieuw geïnstalleerd en voldoet aan de laatste eisen.

Zowel de kazernes op Sint Eustatius als Saba zijn oud en aan vervanging toe. De kazerne op Sint Eustatius is eigendom van het bestuurscollege. Het korps is aan het



bezien of deze gekocht en daarna vervangen of opgeknapt kan worden. Op Sint Eustatius en Saba kan men daarentegen wel beschikken over goed en voldoende materieel, geschikt voor de situatie op het eiland.

Het gehele korps heeft kort geleden de beschikking gekregen over nieuwe aan de temperatuur aangepaste lichte uniformen. Men is erg content met het nieuwe uniform. Nadeel is dat iedereen 'maar' één uniform heeft. Na een oefening in de volle zon is het uniform vanwege transpiratie van binnen nat en niet geschikt om direct weer te gebruiken. Mocht er meteen na een oefening een brandmelding komen, dan is een inzet in die kleding niet veilig en zou eigenlijk de andere ploeg moeten worden opgeroepen. Om deze reden oefenen veel brandweermensen in het oude, zwarte en warmere bluspak.

Het personeel heeft niet de beschikking over een eigen zogeheten veiligheidshelm. Op de voertuigen liggen er meestal een aantal. Volgens het personeel zijn deze bedoeld voor eventuele slachtoffers en niet voor eigen gebruik. Ook tijdens hulpverleningsactiviteiten (wederom in de volle zon) draagt men (noodgedwongen) de brandweerhelm met nekflappen.

Het korps ontbeert een systeem om mensen snel en tegelijk op te roepen. Wanneer bijvoorbeeld de kazerne herbezet moet worden in verband met een inzet op het eiland of bij een groot incident moet de officier van dienst of bevelvoerder de mensen één voor één via de telefoon oproepen. Dat is omslachtig en kost veel tijd. Op Sint Eustatius hadden ze voor 2010 een oproepsysteem en dat wordt nu gemist. In samenwerking met de luchthaven, die baat heeft bij een snelle herbezetting van de kazerne, is men de aanschaf van een oproepsysteem aan het bezien.

3.1.5 Overleg en verantwoording

Registratie

Alle oefeningen, opleidingen, bijscholingen en uitrukken worden geregistreerd in een registratiesysteem. De lokale commandanten maken hiervan maandelijks en jaarlijks een overzicht en bespreken dit met de algemeen commandant.

Hoewel er geen opkomsttijden zijn vastgesteld houdt de brandweer op alle drie de eilanden per uitruk bij welke opkomsttijden gerealiseerd zijn. Uit ervaring weet men wat gangbaar is voor een bepaalde locatie. Wanneer er een afwijking van die gangbare opkomsttijd wordt geconstateerd, wordt naar een verklaring en mogelijk verbeterpunt gezocht. Over het algemeen worden weinig problemen met betrekking tot de opkomsttijd van brandweer geconstateerd.

Op Bonaire zijn gemiddeld zo'n 12 uitrukken per maand. Deze inzetten zijn allemaal binnen het eilandelijk gebied. Van elke uitruk wordt de opkomsttijd geregistreerd en elke inzet wordt na afloop op de kazerne (mondeling) geëvalueerd.

Op Sint Eustatius en Saba waren in 2016 respectievelijk 23 en 19 meldingen. Ook deze inzetten waren allemaal binnen het eilandelijk gebied, er was geen melding van de luchthaven. Ook hier worden opkomsttijden geregistreerd en de inzetten na afloop op de kazerne mondeling geëvalueerd.



Overleg

De lokale commandanten en de algemeen commandant hebben wekelijks via Skype overleg. Tevens is er minimaal vier keer per jaar een MT-meeting.

De lokaal commandant Bonaire heeft maandelijks overleg met de gezaghebber waarin ze elkaar over en weer informeren over activiteiten en wensen. De lokale commandanten van Sint Eustatius en Saba hebben geen regulier overleg met hun gezaghebber. Alleen wanneer er een incident heeft plaatsgevonden of iets anders belangwekkend speelt, waarbij men elkaar nodig heeft, is er (informeel) overleg. Partijen spreken allemaal de wens uit om regulier overleg met elkaar te hebben.

De algemeen commandant heeft 1 à 2 keer per jaar overleg met de gezaghebbers (en niet met de bestuurscolleges) van de eilanden en bespreekt dan (de voortgang van) het jaarplan. Hij geeft door middel van jaarverslagen achteraf inzicht in wat de brandweer heeft gedaan. Deze jaarrapportages gaan naar de eilandbesturen, luchthavendirecties en korpsbeheerder.

Geïnterviewden geven aan dat de eilandbesturen wel actiever richting politie zijn geworden, maar dat dat richting de brandweer niet het geval is. Het bestaande formele driehoeksoverleg dat regelmatig plaats vindt tussen gezaghebber, openbaar ministerie en korpsbeheerder over politiezaken en politietaken is hier volgens hen 'debet' aan. Voor brandweezaken en -taken ontbreekt een dergelijk rechtstreeks en formeel overleg tussen gezaghebber(s) en korpsbeheerder. In de praktijk fungeert de algemeen commandant als intermediair tussen de gezaghebbers en bestuurscolleges enerzijds en de korpsbeheerder anderzijds.

De algemeen commandant neemt deel aan de Caribbean Association of Fire Chiefs, een brandweercommandantenoverleg voor het gehele (Brits/Frans/Nederlands) Caribisch gebied, bedoeld om te bezien waarbij men elkaar kan ondersteunen en bijstand verlenen. Ook is er minimaal twee keer per jaar een commandantenoverleg CAS-CN. De algemeen commandant BKCEN is voorzitter van dit overleg.

De geïnterviewden zijn van mening dat de brandweer goed voorbereid is en dat de brandweer zijn werk goed doet. Welke criteria hierbij worden gehanteerd is niet duidelijk, bovendien zijn er niet veel daadwerkelijke inzetten. Een enkel kritisch geluid betreft dan ook de onervarenheid van de manschappen, die zonder leidinggevende (nog) niet goed weten wat te doen, ondanks alle opleidingen en oefeningen. Erkend wordt dat oefenen anders is dan een echte inzet en dat op de eilanden (bijna) altijd meespeelt dat het incident waarvoor is uitgerukt een voor het personeel bekende plek of persoon betreft. Persoonlijke betrokkenheid is vrijwel onvermijdbaar en ook dat kan de start van een inzet beïnvloeden.

3.2 Inrichting brandweezorg luchtvaartterreinen

De uitvoering van de brandweezorg op de luchtvaartterreinen en in de directe omgeving van de luchtvaartterreinen vindt plaats in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de exploitanten van deze luchtvaartterreinen. In gevolge de regelgeving met betrekking tot de luchtvaartterreinen houdt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) onder andere toezicht op de brandweertaken op deze terreinen. Voor dit hoofdstuk is daarom afstemming gezocht met de ILT.



In de VwBES staat opgenomen dat kosten voor de uitvoering van de brandweertaak op de luchthavens in rekening worden gebracht bij de exploitant van het luchthaventerrein. Op Bonaire zijn deze kosten tot op heden niet in rekening gebracht, mede omdat de oude kazerne eigendom was van de luchthaven en 'om niet' gebruikt mocht worden. Ook op Saba en Sint Eustatius zijn de kosten nog niet in rekening gebracht.

3.2.1 Organisatie

Op alle drie de eilanden is een kazerne met een of meer crashtenders op of direct naast het luchtvaartterrein gesitueerd.

Voor brandweertaken op de luchthavens is een opkomsttijd van drie minuten in CARNA opgenomen. Er zijn de afgelopen jaren heel weinig incidenten en voorvallen geweest. Op de luchthaven van Bonaire worden (daarom) onaangekondigd responsetijdoefeningen gehouden. Daaruit blijkt dat de brandweer Bonaire altijd binnen de vereiste drie minuten ter plaatse is. Ook op Saba en Sint Eustatius is volgens geïnterviewden het behalen van de drie minuten norm geen probleem.

3.2.2 Taken

Alle in de wet- en regelgeving genoemde taken die de brandweer op de luchthaventerreinen heeft, voert de brandweer uit.

De luchthavendirectie van Bonaire geeft aan graag een aparte brandweer voor de luchthaven te willen hebben. Hoewel ze erkent dat een en ander (financieel) moeilijk haalbaar is en ze zeer tevreden is over de uitvoering van taken door de brandweer, baart het haar zorgen dat wanneer de brandweer moet uitrukken voor een incident op het eiland, een vliegtuig pas kan landen of opstijgen na herbezetting van de kazerne. Deze herbezetting kan in voorkomende gevallen 20 minuten tot een half uur duren.

Op Sint Eustatius is de luchthavendirectie eveneens tevreden over de uitvoering van taken door de brandweer. De directie zou meer gebruik willen maken van de expertise van de brandweer en graag zien dat de brandweer meer zou doen dan de voorgeschreven 'fire and rescue taken'. De brandweer heeft daar echter op dit moment geen capaciteit voor.

Ook op de luchthaven van Saba is grote tevredenheid over de taakuitvoering door de brandweer. Ze voeren alle vereiste taken uit en zijn altijd bereid wanneer nodig en mogelijk extra werkzaamheden te verrichten op de luchthaven zonder dat daar formele afspraken of convenanten aan ten grondslag liggen. Op Saba is al meerdere keren voorgekomen dat de luchthaven moest worden gesloten, omdat de brandweer uitgerukt was voor een incident op het eiland.

Een nog uit te voeren taak die op alle luchthavens speelt is de verantwoordelijkheid voor redding op zee in het verlengde van de start- en landingsbanen. Overigens is dit een eis aan de exploitant van de luchthaven en niet aan de brandweer. Deze taak is volgens alle geïnterviewden niet goed en eenduidig geregeld en baart hen zorgen. Velen wijzen de brandweer aan als de meest logische, voor de hand liggende partij hiervoor, maar de brandweer zelf is hiervan niet overtuigd. Het ministerie van JenV geeft aan dat deze redding geregeld is via de 'Search and



Rescue' (SAR) regeling van de kustwacht³⁰, maar op de bovenwindse eilanden heeft men twijfels of de kustwacht in staat is tijdig conform plan te kunnen optreden. De Inspectie constateert daarbij dat in het SAR-plan 2017 Saba niet wordt genoemd.

Het niet goed en eenduidig geregeld hebben van de redding op zee heeft voor Saba tot gevolg dat uitbreiding van vluchten met vaste vleugel toestellen niet wordt toegestaan.

3.2.3 Planvorming

Voor de luchtvaartterreinen zijn diverse plannen en procedures opgesteld.

De luchtvaartterreinen op de eilanden zijn aangewezen³¹ als inrichting waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden opgesteld. Bonaire International Airport³² (BIA) heeft zelf een rampbestrijdingsplan opgesteld. Dit plan is, zo blijkt uit de interviews met de luchthavendirectie en de commandanten, nauw afgestemd met de brandweer. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de toezichthouder op de luchthavens, heeft het plan goedgekeurd.

Daarnaast heeft BIA een Calamiteitenplan Luchtvaartongevallen (2016) opgesteld. Voor de luchthaven van Saba is recent (2016) het 'Airport emergency plan Saba' (ook een rampbestrijdingsplan) door het BKCN opgesteld.

Het BKCN heeft in 2014 voor het luchtvaartterrein een inzetprocedure opgesteld, 'Vliegtuigbrandbestrijding inzetprocedure Flamingo luchthaven Bonaire'.

Het BKCN heeft voor het luchtvaartterrein op Sint Eustatius een inzetprocedure opgesteld, 'Inzetprocedure Vliegtuigbrandbestrijding Franklin D. Roosevelt Airport' (2014).

Het BKCN heeft in 2013 voor het luchtvaartterrein op Saba een inzetprocedure opgesteld, 'Aircraft fire fighting standard operating procedures Juancho Irausquin Airport'.

3.2.4 Personeel en materieel

Personeel

In de ICAO-richtlijn wordt verwezen naar een taakrisicoanalyse om te bepalen wat de minimale bezetting moet zijn. In juli 2017 is een 'taakrisicoanalyse luchthavenbrandweer Flamingo Airport', uitgevoerd door onderzoekers van de luchthavenbrandweer Groningen Airport Eelde, vastgesteld. Deze taakrisicoanalyse geeft aan dat dat kan worden volstaan met negen personen. In de praktijk zijn ten behoeve van de luchthaven Bonaire 24/7 standaard acht mensen van de uitrukdienst en een bevelvoerder aanwezig op de post.

Op Sint Eustatius en Saba moeten vier mensen aanwezig zijn. Op Saba zijn deze dagelijks tijdens de daguren en op Sint Eustatius tot 21.00 uur op de luchthaven aanwezig. Tijdens de openingstijden van het luchtvaartterrein kunnen ze voor een oefening onder voorwaarden tijdelijk het vliegveld verlaten. 's Nachts zijn er geen vliegbewegingen en zijn de brandweerposten daar niet bezet. Mocht er 's nachts

³⁰ De 'Search and Rescue' is formeel belegd in de Rijkswet Kustwacht.

³¹ Staatsblad 2016, 100, 8 maart 2016; Artikel 5.

³² Bonaire International Airport staat ook bekend onder de naam Flamingo Airport



onverhoopt een landing plaats moeten vinden, dan roept men het personeel op dat piket heeft.

Op Bonaire speelt op dit moment de discussie of de brandweer 24/7 op de luchthaven aanwezig dient te zijn. Er zijn 's nachts geen vluchten, behoudens soms een medische vlucht en de vraag die de brandweer heeft is of ook zij, in navolging van airportoperations en luchtverkeersleiding, voor wat betreft haar brandweertaak op de luchthaven 's nachts naar een piket of stand-by-dienst kan. Men geeft aan dat door flexibel op- en afschalen efficiëntie in inzet kan worden behaald, aangezien dan de bezetting op de post Rincon naar vier personen kan worden gebracht zonder de ploegsterkte aan te passen.

Materieel

Op Bonaire, waar de luchthaven een zogenoemde categorie 9 luchthaven is, zijn op de post Kralendijk naast de luchthaven drie crashtenders gestationeerd, zowel op Sint Eustatius als op Saba, beide een kleinere luchthaven (categorie 5 respectievelijk 3) staat op de post bij de luchthaven een crashtender.

De voertuigen op Bonaire zijn verouderd en gevoelig voor storingen en technische mankementen. Het BKCEN probeert dit zoveel mogelijk te voorkomen door de voertuigen jaarlijks door de leverancier te laten inspecteren. Desondanks stond er tijdens het bezoek van de Inspectie één voertuig buiten dienst. Er is een procedure gestart voor snelle vervanging van deze crashtender wat geresulteerd heeft in levering van een nieuw voertuig in december 2017.

De crashtender op Sint Eustatius voldoet, evenals die op Saba. Deze laatste luchthaven beschikt sinds maart 2017 over een nieuwe crashtender.

De luchthavendirecties op zowel Saba als Sint Eustatius geven aan niet tevreden te zijn over het verbidingsnetwerk. Op Sint Eustatius is het netwerk dat de brandweer gebruikt niet compatibel met het bestaande netwerk van de luchthaven. Op Saba wordt het verbidingsnetwerk als onbetrouwbaar ervaren.

3.2.5 Overleg en verantwoording

Er is frequent en goed contact tussen de brandweer en de luchthavendirectie op Bonaire, zo geven geïnterviewden aan. Men heeft regelmatig overleg. De partijen oefenen samen en plannen worden met elkaar gemaakt en met elkaar afgestemd. Daarnaast oefent de brandweer vaak zelf op het luchthaventerrein. Jaarplannen en managementrapportages van de brandweer worden aan de gezaghebber, de korpsbeheerder en aan de luchthavendirectie geadresseerd. Op de luchthaven zijn nauwelijks incidenten die om een inzet van de brandweer vragen.

Ook op Saba is er een goed en frequent contact tussen brandweer en luchthaven. Er wordt regelmatig op en met de luchthaven geoefend. Er vindt geen formele rapportage of verantwoording plaats. Rapportage moet evenwel wel gaan plaats vinden.

Op Saba zijn de laatste jaren geen incidenten op de luchthaven geweest.



Op Sint Eustatius is er weinig contact tussen brandweer en luchthavendirectie. Ook wordt er afgezien van de jaarlijkse HUREX-oefening³³ nauwelijks samen geoefend. De luchthavendirectie ontvangt geen rapportage of verantwoording van de brandweer. Ook hierin moet verandering komen. Ook hier was geen melding van een incident op de luchthaven. Het laatste incident daar is al van enkele jaren geleden.

³³ HUREX staat voor 'hurricane exercise'.



4

Verschillen tussen de feitelijke en de beoogde inrichting

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie antwoord op de onderzoeksvraag: 'Wat zijn de verschillen tussen de huidige inrichting van de repressieve brandweezorg en de inrichting zoals deze volgens wet- en regelgeving zou moeten zijn?'

Inzoomen op verschillen kan tot gevolg hebben dat een negatief beeld ontstaat, een afwijking van de wet zou men per definitie als verkeerd, slecht of onjuist kunnen betitelen. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling. Daarom zal per thema kort worden aangegeven wat conform de wet is geregeld dan wel georganiseerd en ook zo werkt in de praktijk. In het hoofdstuk hierna zal de Inspectie de verschillen duiden: hoe erg of misschien wel hoe goed is het dat er verschil is tussen wet en werkelijkheid.

4.1 Eilandelijke brandweezorg

Op een aantal punten wordt afgeweken van de VwBES of is geen invulling gegeven aan delegatiebepalingen. Zo is afgeweken van de vaststellingstermijnen voor het beheersplan en de brandbeveiligingsverordening.

Voortvloeiend uit de VwBES zijn inmiddels acht AMvB's of ministeriële regelingen vastgesteld. Een aantal delegatiebepalingen die (nog) niet zijn opgesteld of vastgesteld, hebben betrekking op de brandweezorg zoals:

- AMvB veiligheid, deugdelijkheid, normalisatie en standaardisatie brandweer- en reddingsmaterieel.
- AMvB inhoud brandbeveiligingsverordening.
- Convenant voor samenwerking bij branden, rampen en crises.
- AMvB gelijkstelling diploma's brandweer.

4.1.1 Organisatie

De brandweerorganisatie is ingericht conform de VwBES. Er is een algemeen commandant die de leiding geeft over het korps en elk eiland heeft een lokaal commandant. Op elk eiland is ten minste een kazerne en de brandweren op de drie eilanden zijn inmiddels één brandweerkorps geworden. Een prestatie waarvoor complimenten aan het adres van het korps op zijn plaats zijn.



Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg bij het bestuurscollege. In de praktijk blijkt die verantwoordelijkheid nog nauwelijks zo te worden ervaren. De bestuurscolleges zijn weinig actief naar de brandweer of de korpsbeheerder. Hier worden verschillende redenen voor gegeven. De gezaghebbers hebben het gevoel dat de brandweer niet hun brandweer is, maar dat de korpsbeheerder erover gaat. Het feit dat het brandweerpersoneel niet in dienst is van het eiland maar van de RCN en aangesteld wordt door de Minister versterkt dit gevoel. Daarnaast hechtte men belang aan het eerst maar eens zaken op orde krijgen bij de brandweer en verwijst men ten aanzien hiervan vooral naar de inspanningen op het gebied van opleiden en oefenen. Tot nu toe heeft het bevoegd gezag nauwelijks invulling gegeven aan hun wettelijke bevoegdheden. Zo zijn er met uitzondering van Saba bijvoorbeeld geen opkomsttijden vastgesteld, zijn geen taken opgedragen aan de brandweer en zijn geen brandbeveiligingsverordeningen opgesteld.

Er is geen direct overleg over brandweezaken tussen de gezaghebbers enerzijds en de korpsbeheerder anderzijds, dit terwijl in praktische zin sprake is van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Beide partijen hebben ook geen initiatief tot overleg genomen. Het valt de Inspectie op dat ten aanzien van dit punt in meerdere interviews partijen uitspreken dat daar eigenlijk wel verandering in moet komen.

Meldkamer

Een opvallend gesignaleerd verschil tussen wet en praktijk is de meldkamer. De in de VwBES voorgeschreven en zelfs in de Memorie van Toelichting als bestaand beschreven gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer voor de drie eilanden tezamen is er niet en is er nooit geweest. Er is op Bonaire wel een meldkamer voor de drie eilanden, maar die heeft nooit gefunctioneerd zoals is beoogd en de meldkamer voert zeker niet de taken uit voor alle drie de hulpverleningsdiensten. Eén gezamenlijke meldkamer voor alle drie de eilanden is niet gewenst en wordt ook niet haalbaar geacht. Het traject om te komen tot één meldkamer loopt al vanaf 2010. Sinds het vertrek van de projectleider ligt het project helemaal stil. Hoewel de korpsbeheerder aangeeft te werken aan herstart van het project zijn er de afgelopen drie jaar geen vorderingen gemaakt.

Op de meldkamer op Bonaire worden buiten de opgeleide centralisten ook centralisten te werk gesteld die niet (volledig) zijn opgeleid. Zij krijgen wel een coach/mentor toegewezen.

Er zijn ook geen eilandelijke meldkamers voor de drie hulpverleningsdiensten. De drie hulpverleningsdiensten, dus ook de brandweer, hebben eigen nummers en eigen mensen die de meldingen aannemen. Alleen op Bonaire zijn de centralisten op de meldkamer opgeleid om naast politiemeldingen ook brandweermeldingen af te handelen. In de praktijk blijken de meeste meldingen voor de brandweer rechtstreeks bij de brandweer binnen te komen.

Naast dat er geen sprake is van een gemeenschappelijke multidisciplinaire meldkamer is ook het convenant dat verder invulling en uitvoering moet geven aan de gemeenschappelijke meldkamer(s) niet opgesteld.

4.1.2 **Taken**

De repressieve taken worden door het BKCN uitgevoerd en volgens de meeste geïnterviewden naar volle tevredenheid. De enige kanttekening is dat verkenning



van gevaarlijke stoffen en eventuele ontsmetting nog niet altijd en overal met voldoende kwaliteit kan worden uitgevoerd.

Het korps zelf geeft aan dat de uitvoering van de repressieve brandweertaken soms niet conform de wet geschiedt als gevolg van personeelstekort.

De preventieve taken en voorlichting worden nog maar zeer beperkt ingevuld, waarbij ook niet voldoende kennis aanwezig is om deze taken goed (beter) te kunnen uitvoeren. Het korps heeft wel al een start gemaakt om personeel bij te scholen voor de preventietaak. Inmiddels zijn op de drie vestigingen preventiecontroleurs opgeleid.

Het BKCN heeft op geen van de eilanden andere (repressieve) taken opgelegd gekregen. Al geeft men aan dat incidenteel wel andere taken worden uitgevoerd, zoals op Sint Eustatius het verwijderen van bijennesten. Wel noemen meerdere geïnterviewden dat door de brandweer invulling moet worden gegeven aan redding op zee en dan met name langs de kustlijn en bij de luchtvaartterreinen. Niet iedereen deelt deze mening.

Er zijn geen brandbeveiligingsverordeningen vastgesteld. Het BKCN heeft op dit moment geen inzicht wat het vaststellen van een brandbeveiligingsverordening gaat betekenen voor haar taakuitvoering.

4.1.3 Planvorming

Alle eilanden hebben een risicoprofiel, een beleidsplan en een rampenplan. Deze documenten zijn, met uitzondering van die van Saba en het rampenplan van Bonaire (vastgesteld in 2017), in 2013 vastgesteld en niet meer actueel.

In de beleidsplannen van Bonaire en Sint Eustatius is geen beleidsparagraaf over de brandweer opgenomen. Ook ontbreekt (een verwijzing naar) een dekkingsplan en zijn geen opkomsttijden vastgesteld.

Saba heeft in haar recente beleidsplan een paragraaf opgenomen over de brandweer en een generieke opkomsttijd vastgesteld van 30 minuten, maar ook hier ontbreekt (een verwijzing naar) een dekkingsplan.

Hoewel alle eilanden over een rampenplan beschikken, ontbreekt in deze plannen, naast enkele andere deelplannen, het door het BKCN op te stellen deelplan voor de brandweertaken (ESF-groep 4).

Voor geen van de drie eilanden is een brandrisicoprofiel opgesteld, maar de algemeen commandant heeft aangegeven per eiland wel een brandrisicoprofiel te willen opstellen om zo inzichtelijk te maken welk risico per eiland in de brandweezorg over blijft.

Er is geen vastgesteld beheersplan. Het enige dat er is, is een door het BKCN geschreven concept beheersplan uit 2012. Inmiddels wordt door de commandant gewerkt aan het opstellen van een nieuw beheersplan.

Een kwaliteitszorgsysteem is nog niet ontwikkeld, maar er is wel een begin gemaakt met kwaliteitszorg door het registreren van opleidingen, trainingen en oefeningen in een personeelsregistratiesysteem.



4.1.4 Personeel en materieel

Het BKCN beschikt over voldoende en grotendeels moderne voertuigen, en nieuwe bluskleiding.

Hoewel het verstrekken van bedrijfskleding niet valt onder de VwBES, maar voortvloeit uit de arbeidsomstandighedenwet is het opvallend is dat de personeelsleden maar over één modern en nieuw bluspak kunnen beschikken met een zogeheten ademhelm (zie afbeelding 2) en niet over een (lichtgewicht) veiligheidshelm.



Afbeelding 3. Bluskleiding met ademhelm, foto Inspectie JenV

Op de eilanden is geen oproepsysteem voor het personeel – dat niet op de brandweerpost aanwezig is – beschikbaar, terwijl dat er in het verleden (deels) wel is geweest. Alarmering van personeel gebeurt nu telefonisch.

De personele bezetting is conform het organisatierapport uit 2010. Het BKCN heeft in 2012 aangegeven dat men een tekort aan menskracht heeft. Als gevolg hiervan kan bijvoorbeeld tot op heden de noodzakelijke bezetting van vier personen op de post Rincon niet worden ingevuld. Het BKCN kijkt op dit punt af van de bezetting zoals deze is opgenomen in het Besluit brandweer BES. Ook rukt men naar 'lichtere' incidenten zoals een buitenbrand uit met twee personen op het blusvoertuig³⁴. Ook dit wijkt af van de voorgeschreven voertuigsamenstelling uit het Besluit brandweer BES. In 2015 is wederom door het korps eenzelfde claim voor uitbreiding bij de korpsbeheerder neergelegd welke in juni 2017 is gehonoreerd.

Het brandweerpersoneel is volledig en conform de eisen opgeleid en geoefend. Er zijn echter relatief weinig inzetten, zeker op Saba en Sint Eustatius, waardoor het personeel weinig ervaring in het bestrijden van incidenten opdoet.

De keuring PPMO heeft nog niet plaatsgevonden en de verwachting is dat niet iedereen aan de eisen gaat voldoen.

³⁴ Uitrukken op maat gebeurt in Caribisch Nederland structureel waar dit verantwoord kan. Dit is ook in Functiehuis CN geborgd, waarbij speciaal voor CN een leergang Manschap B is ontwikkeld voor dit soort incidenten en om een veilig optreden te garanderen.



Samenwerking met andere partners gebeurt waar nodig, intensieve samenwerking inclusief samen oefenen beperkt zich in de praktijk tot de ambulancediensten en enkele grote bedrijven. Wel vindt op Bonaire en Saba regelmatig multidisciplinair overleg plaats. De brandweer met name op Sint Eustatius en in mindere mate Saba zijn feitelijk nog veelal eilandjes op een eiland (net zoals de andere hulpverleningsdiensten dat ook lijken te zijn).

In het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing vinden periodiek oefeningen plaats samen met Defensie, Rijkswaterstaat en BIA.

4.1.5 Overleg en verantwoording

Er wordt ten behoeve van de verantwoording veel data verzameld. Zo worden inzetten, opleidingen, oefeningen en de gerealiseerde opkomsttijden bij incidenten op de eilanden bijgehouden en verwerkt in rapportages. Management rapportages, jaarverslagen, jaarplannen en beheersplan over activiteiten, wensen en doelen van de brandweer zijn (derhalve) aanwezig.

Sommige rapportages worden mondeling gepresenteerd, sommige schriftelijk verstrekt. Daar wordt door de geadresseerden kennis van genomen, maar verder weinig mee gedaan. Bestuurscolleges en gezaghebbers, luchthavendirecties en de korpsbeheerder zijn weinig actief richting brandweer. Reden hiervoor – zo geeft men aan – is dat ze van mening zijn dat het eigenlijk wel goed gaat met de brandweer.

Er is minder formeel overleg dan wettelijk voorgeschreven tussen algemeen commandant en gezaghebber(s) en het overleg met bestuurscolleges vindt een enkele keer plaats. Tot slot is er geen overleg tussen gezaghebber en korpsbeheerder over brandweezaken; de algemeen commandant is in deze de liaison tussen beide functionarissen.

Er zijn geen kaders, opkomsttijden (met uitzondering van de 30 minuten van Saba), eisen of regels met betrekking tot brandweer of brandweezorg gesteld en ook is geen kwaliteitszorgsysteem in gebruik. Dit maakt het lastig om objectief vast te stellen of de brandweer naar behoren functioneert.

4.2 Brandweezorg luchtvaartterreinen

Een aantal maatregelen van bestuur en ministeriele regelingen of convenanten is niet opgesteld of vastgesteld. Deze hebben niet allemaal betrekking op de brand of brandweezorg op de luchtvaartterreinen. De maatregelen of regelingen die hier wel betrekking op hebben en nog niet zijn opgesteld en/of vastgesteld zijn:

- Berekening kosten brandweer op de luchthaven.
- AMvB veiligheid, deugdelijkheid, normalisatie en standaardisatie brandweer- en reddingsmaterieel.

De kosten voor de brandweezorg op de luchtvaartterreinen worden, hoewel de VwBES daar ruimte voor biedt, nog niet doorberekend. De korpsbeheerder is wel aan het onderzoeken hoe hier invulling aan kan worden gegeven.



4.2.1 Organisatie

Omdat op alle eilanden een brandweerpost op of naast het luchtvaartterrein is gesitueerd voldoet het BKCN overal aan de eisen voor de opkomsttijd op deze terreinen. De directies van alle luchtvaartterreinen zijn ook tevreden over het optreden van het BKCN op hun terrein.

4.2.2 Taken

Het BKCN voldoet grotendeels aan de 'fire and rescue' taken op de luchtvaartterreinen. Op St Eustatius is geen 'aerodrome emergency plan' (AEP) aangeboden en zijn ook geen verslagen van oefeningen opgesteld. Het AEP zal worden opgenomen in het af te ronden Aerodrome Manual (AM). Een eindconcept en planning is evenwel nooit aangeboden.

De redding op zee nabij de start- en landingsbanen is, hoewel er al jaren over wordt gesproken, echter nog steeds niet geregeld. Overigens is dit een eis aan de exploitanten van de luchthavens en niet aan de brandweer, al zou de brandweer dit in haar rapportages over oefeningen ook moeten melden.

4.2.3 Planvorming

Op alle drie de eilanden zijn procedures voor de inzet op de luchthavens door de brandweer opgesteld. Daarnaast is voor de luchthaven op Bonaire een door de luchthaven opgesteld rampbestrijdingsplan beschikbaar.

4.2.4 Personeel en materieel

Op alle luchtvaartterreinen is voldoende materieel en wordt (grotendeels) aan de personele bezetting voldaan.

Twee van de drie crashtenders op Bonaire zijn verouderd en naar de mening van de Inspectie niet meer voldoende betrouwbaar. Er is inmiddels voorzien in een nieuwe crashtender³⁵ en wordt gewerkt aan de vervanging van de andere.

Op Saba is begin 2017 een nieuwe crashtender in gebruik genomen. Een nieuwe crashtender voor Sint Eustatius wordt in het eerste kwartaal van 2018 verwacht.

Of de in de praktijk gerealiseerde bezetting van de crashtenders op Bonaire aan de eisen voldoet is afhankelijk van welke eisen worden gehanteerd. CARNA schrijft vanwege de aanwezigheid van zogenoemde categorie 9 vliegtuigen (die gemiddeld zo'n 9x per week op Bonaire landen) voor dat er tien mensen beschikbaar dienen te zijn. Ook de luchthavendirectie van Bonaire gaat hiervan uit.

Volgens het Besluit brandweer BES dient de bezetting van een crashtender uit drie manschappen en een bevelvoerder te bestaan, dat zou dus 12 mensen + 1 officier van dienst zijn. Op dit moment wordt de eerste crashtender standaard bemant met de voorgeschreven vier personen en de andere crashtenders met twee personen.

De brandweer Bonaire heeft onlangs door de brandweer van vliegveld Groningen Eelde een taakrisicoanalyse (TRA) laten uitvoeren voor de taken op de luchthaven.

³⁵ In januari 2018 is de nieuwe crashtender officieel in dienst gesteld.



Deze geven een benodigde bezetting van 3+3+2 (3e crashtender zonder bevelvoerder) en een officier aan, dus 9 mensen. In de TRA wordt ook voorgesteld om gedurende de tijd dat de toren van de luchthaven niet bemenst is de bezetting op de kazerne terug te brengen³⁶.

Voor Saba en Sint Eustatius zijn (nog) geen taakrisicoanalyses opgesteld.

4.2.5 Overleg en verantwoording

Hoewel het niet bij wet is geregeld legt de brandweer op Bonaire aan de exploitant van het luchtvaartterrein verantwoording af over haar optreden en handelen op dit luchtvaartterrein. Op Saba en Sint Eustatius gebeurt dat niet.

³⁶ Inmiddels is het besluit genomen dat met ingang van 1 maart 2018 de luchthaven van Bonaire tussen 23.00 en 06.00 uur gesloten zal zijn.



5

Typering verschillen wet en werkelijkheid en conclusies

In hoofdstuk 4 zijn de verschillen tussen wet en werkelijkheid gepresenteerd op de in dit rapport gehanteerde thema's. In dit hoofdstuk geeft de Inspectie antwoord op de onderzoeksvraag: 'Hoe zijn de verschillen tussen de geconstateerde inrichting en de inrichting conform wet- en regelgeving te typeren, en wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen voor brandweer Caribisch Nederland (die hierbij een rol spelen)?'

5.1 Eilandelijke brandweerzorg

De Inspectie concludeert op basis van de voorgaande hoofdstukken dat de repressieve brandweerzorg in Caribisch Nederland deels wel en deels niet voldoet aan de wettelijke eisen.

Het BKCN heeft een enorme prestatie geleverd door zich te vormen tot één korps met personeel dat voldoende is opgeleid en getraind voor haar repressieve taken. Het BKCN voert deze taken naar volle tevredenheid van alle betrokkenen uit.

De brandweer beschikt over goed en overwegend nieuw materieel. Daarentegen laat de personele bezetting te wensen over. De korpsbeheerder heeft inmiddels toestemming gegeven deze personele bezetting uit te breiden. De Inspectie constateert dat de uitvoering van de repressieve brandweerzorg op de BES-eilanden op orde is.

Conclusie:

De uitvoering van de repressieve brandweerzorg door het BKCN op de BES-eilanden is op orde.

Aandachtspunten liggen nog wel bij de alarmering van het personeel, de kleding en de periodieke medische keuringen.

Een aantal zaken, onder verantwoordelijkheid van de bestuurscolleges en de korpsbeheerder, voldoet niet aan de wettelijke eisen of ziet er in de praktijk anders uit dan de VwBES voorschrijft.

Overwegend heerst de gedachte dat het, zoals het nu gaat, wel allemaal goed gaat met de brandweer. Ze doen wat ze moeten doen en dat doen ze ook goed, er is weinig 'fuzz' rondom de brandweer en dus weinig aanleiding om in te grijpen of



anders te willen. Er spelen geen zaken ten aanzien van de brandweer of de brandweerzorg die onmiddellijke aandacht vragen of nodig hebben. De gezaghebbers en bestuurscolleges worden geïnformeerd over de jaarplannen van de brandweer en dat lijkt voldoende. Hierbij speelt mee dat de bestuurscolleges volgens geïnterviewden aan andere (belangrijkere en meer urgente) onderwerpen prioriteit moeten geven.

De Inspectie constateert dat de korpsbeheerder en de bestuurscolleges niet erg actief zijn richting de brandweer(zorg). De aansturing van de brandweer is onvoldoende, want de bestuurscolleges spreken hun wensen en verwachtingen ten aanzien van de brandweerzorg niet uit. Ook hebben de bestuurscolleges de brandweer nog niet gevraagd andere taken uit te voeren en ten slotte hebben de eilandsraden nog geen brandbeveiligingsverordening opgesteld.

Ook de planvorming loopt achter, want plannen ontbreken of zijn niet actueel. Dat er op dit moment op de eilanden geen opkomsttijden zijn of geen dekkingsplan is opgesteld, ziet de Inspectie net als de bestuurscolleges niet als groot probleem. Daarin ligt ook geen meerwaarde gezien het beperkte oppervlak van de eilanden en de onmogelijkheden om de infrastructuur ingrijpend te veranderen. Het vaststellen van opkomsttijden en een dekkingsplan is formeel een verantwoordelijkheid van de bestuurscolleges, maar deze kunnen dat uitsluitend op basis van de deskundige inbreng van de brandweer. De Inspectie is van mening dat investeren op brandveilig gedrag en preventie een veel grotere invloed kan hebben met name op het voorkomen van brand en het beperken van de gevolgen van brand. Op dit gebied komt dan ook nadrukkelijk een taak te liggen voor het BKCEN.

Het ontbreken van een brandweerparagraaf in het beleidsplan en het ontbreken van een beheersplan is wel een gemis aangezien deze plannen richting moeten geven aan de ontwikkelingen bij de brandweer(zorg).

Ten slotte is er onvoldoende overleg onder andere tussen korpsbeheerder en bestuurscolleges en kan de verantwoording beter.

Op basis van het bovenstaande en de door de Inspectie gehanteerde definitie van governance³⁷ concludeert de Inspectie dat de governance nog niet op orde is.

Conclusie:

De governance op de brandweer(zorg) is nog niet op orde.

Hoewel alle partijen tevreden zijn over het functioneren van het BKCEN is het nodig dat het korps zich verder ontwikkelt, ook op de niet repressieve taken. Om dit te kunnen bereiken is het nodig dat de aansturing verbetert, de planvorming op orde komt en het overleg tussen de partijen structureel en periodiek plaatsvindt.

Ten aanzien van de governance van de brandweer doet de Inspectie daarom de volgende aanbevelingen aan de bestuurscolleges en de korpsbeheerder:

³⁷ Governance= 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.



- Neem als bestuurscolleges uw verantwoordelijkheid door met de korpsbeheerder en de algemeen commandant duidelijke afspraken te maken over taken en uitvoering van de brandweezorg. Stel hiermee kaders voor het BKN.
- Stel met voorrang een paragraaf voor de brandweer in het beleidsplan op en stel een beheersplan op. Deze vormen de basis voor uitvoering van taken en werkzaamheden door het BKN.
- Stel structureel periodiek overleg in tussen bestuurscolleges en korpsbeheerder. Hierdoor kan de sturing en verantwoording worden verbeterd. Dit overleg zou bijvoorbeeld kunnen worden uitgevoerd in de vorm van driehoeksoverleg per eiland zoals men dat op het gebied van de politiezorg gewend is. Te overwegen valt de driehoek dan te laten bestaan uit de gezaghebber, de korpsbeheerder en de algemeen commandant. Deze samenstelling voorkomt dat de algemeen commandant nog langer moet laveren tussen de wensen en eisen van de bestuurscolleges en de korpsbeheerder, wat in praktische zin betekent dat de algemeen commandant heeft te maken met vier opdrachtgevers. Daarnaast kan op deze manier duidelijker richting worden gegeven aan de verdere ontwikkeling van de brandweer.

Dat de governance nog niet op orde is, is deels toe te schrijven aan tevredenheid over hoe het BKN nu functioneert. Echter de Inspectie heeft opgetekend dat dit ook deels wordt veroorzaakt doordat de VwBES op verschillende punten onduidelijk is of niet aansluit op de lokale situatie.

De Inspectie stelt vast dat de Wet Veiligheidsregio's en de Veiligheidswet BES op veel punten overeenkomsten vertonen. De BES-eilanden zijn echter drie (zeer) kleine gemeenten die geen veiligheidsregio vormen. De bestuurlijke aansturing van de afzonderlijke eilanden en de onderlinge afstand tussen deze eilanden lenen zich daar ook niet voor. Hierdoor sluit de Veiligheidswet BES niet goed aan op de lokale situatie.

Conclusie:

De Veiligheidswet BES sluit niet goed aan op de lokale situatie

Ten aanzien van de Veiligheidswet BES doet de Inspectie de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid:

- Overweeg, wanneer de gelegenheid zich voordoet, de Veiligheidswet BES in overleg met de eilandbesturen en korpsbeheerder waar nodig aan te passen, zodat deze beter aan sluit bij de lokale situatie.
- Laat de beleidsdirecties de bestuurscolleges en eilandsraden nog meer ondersteunen door nog ontbrekende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), regels en convenanten in overleg met de betrokkenen in te vullen.

Een apart probleem is de gemeenschappelijke meldkamer. Er wordt op dit onderwerp al zeven jaar niet voldaan aan de VwBES. Zowel in 2014 (Nulmeting voorbereiding rampenbestrijding) als in 2017 (Schietincident Bonaire) constateerde de Inspectie dat de meldkamer niet conform de VwBES functioneert. Het hebben van meerdere telefoonnummers per eiland om de brandweer te alarmeren is niet meer van deze tijd en leidt tot onnodige en onwenselijke vertragingen in de opkomst van deze hulpverleningsdienst. Alarmering van



personeel gebeurt nu telefonisch, wat omslachtig en tijdrovend is. Mede door het ontbreken van een meldkamer per eiland leidt dit ook tot vertraging in de uitruk.

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat per eiland wel behoefte is aan een multidisciplinaire meldkamer met één alarmnummer. Men verwacht dat dit leidt tot snellere en betere alarmering van de hulpverleningsdiensten. Daarnaast kunnen deze meldkamers ook een rol spelen bij de alarmering van de rampenbestrijdingsorganisaties. Tot nu toe heeft echter niemand hiertoe concrete acties ondernomen. Het wordt tijd dat de betrokkenen hun verantwoordelijkheid nemen.

Conclusie:

De gemeenschappelijke (multidisciplinaire) meldkamer functioneert nog steeds niet conform het gestelde hieromtrent in de Veiligheidswet BES.

Gezien de lokale wensen en mogelijkheden op de eilanden en de voortdurende problemen rond het in werking krijgen van één gemeenschappelijke en multidisciplinaire meldkamer vindt de Inspectie dat met voortvarendheid gewerkt moet worden aan het inrichten van een gemeenschappelijke (multidisciplinaire) meldkamer per eiland met (elk) één alarmnummer.

Ten slotte hecht de Inspectie er aan te melden dat haar niet is gebleken dat bij de partijen op het gebied van de brandweezorg sprake is van onwil. Wel constateert de Inspectie dat er soms sprake is van gebrek aan kennis en deskundigheid. Ter verbetering hiervan beveelt de Inspectie aan dat de drie eilanden deze deskundigheid en ervaring vanuit Europees Nederland haalt. Elk eiland zou bijvoorbeeld aansluiting kunnen zoeken bij een veiligheidsregio in Europees Nederland in een samenwerkingsband zoals die ook bestond voor 10-10-2010.

5.2 Brandweezorg luchtvaartterreinen

De uitvoering van de repressieve brandweezorg op de luchtvaartterreinen voldoet aan de richtlijnen en het personeel is door opleiding en training goed voorbereid op haar taak.

Conclusie:

De uitvoering van de repressieve brandweezorg op de luchtvaartterreinen op de BES-eilanden is op orde.

De Inspectie heeft opgetekend dat de 'rescue'-taak op zee al jaren niet of onvoldoende wordt ingevuld. Het is de verantwoordelijkheid van de exploitant van de luchtvaartterreinen om dit te regelen. Echter partijen wijzen naar elkaar over wie het moet oplossen. Tot nu toe heeft het ontbreken van deze 'rescue'-faciliteiten niet geleid tot ernstige slachtoffers. De Inspectie is van mening dat de 'Search and Rescue' taak van de kustwacht, als gevolg van de opkomsttijden met name op Saba en Sint Eustatius, niet de oplossing voor dit probleem biedt. Voor Saba heeft dit tot gevolg dat uitbreiding van vluchten met vaste vleugel-toestellen niet wordt toegestaan.



Dit punt valt formeel onder het toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport en is bij hen bekend. Het is aan hen om op dit punt verder actie te ondernemen.

Ten aanzien van de brandweezorg op de luchtvaartterreinen ziet de Inspectie nog wel een tweetal aandachtspunten.

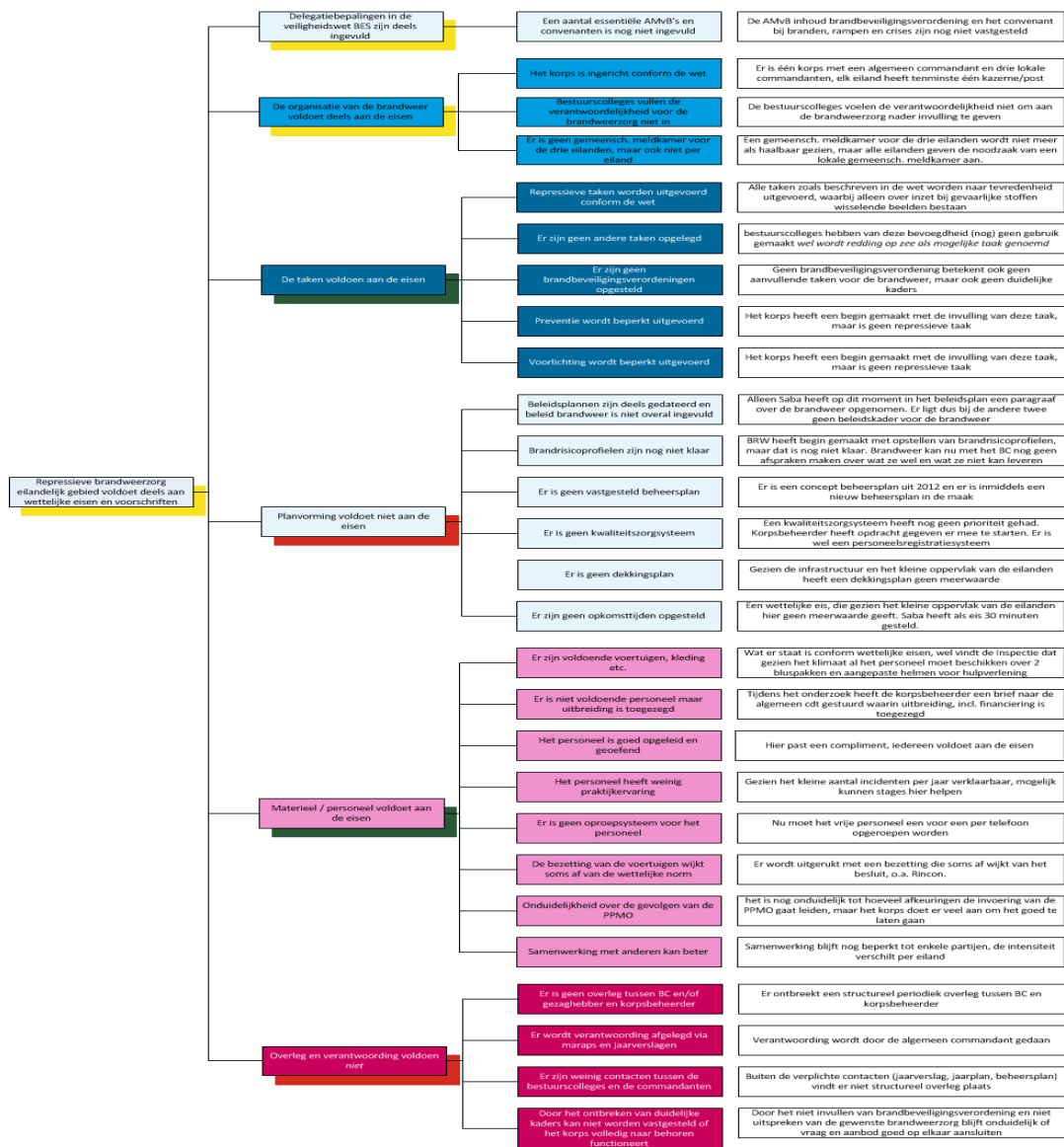
Ten eerste kan de samenwerking met en de verantwoording naar de exploitanten van de luchtvaartterreinen nog beter worden ingevuld. Hier kan de korpsbeheerder als opdrachtnemer positie in nemen.

Ten tweede helpt het in rekening brengen van de kosten voor de inzet van de brandweer op de luchtvaartterreinen, zoals aangegeven in de VwBES in de verduidelijking van de verhouding tussen de opdrachtgever (exploitant luchtvaartterrein) en de opdrachtnemer (BKCN).



I

Bijlage Waaierschema beoordeling eilandelijke brandweerzorg

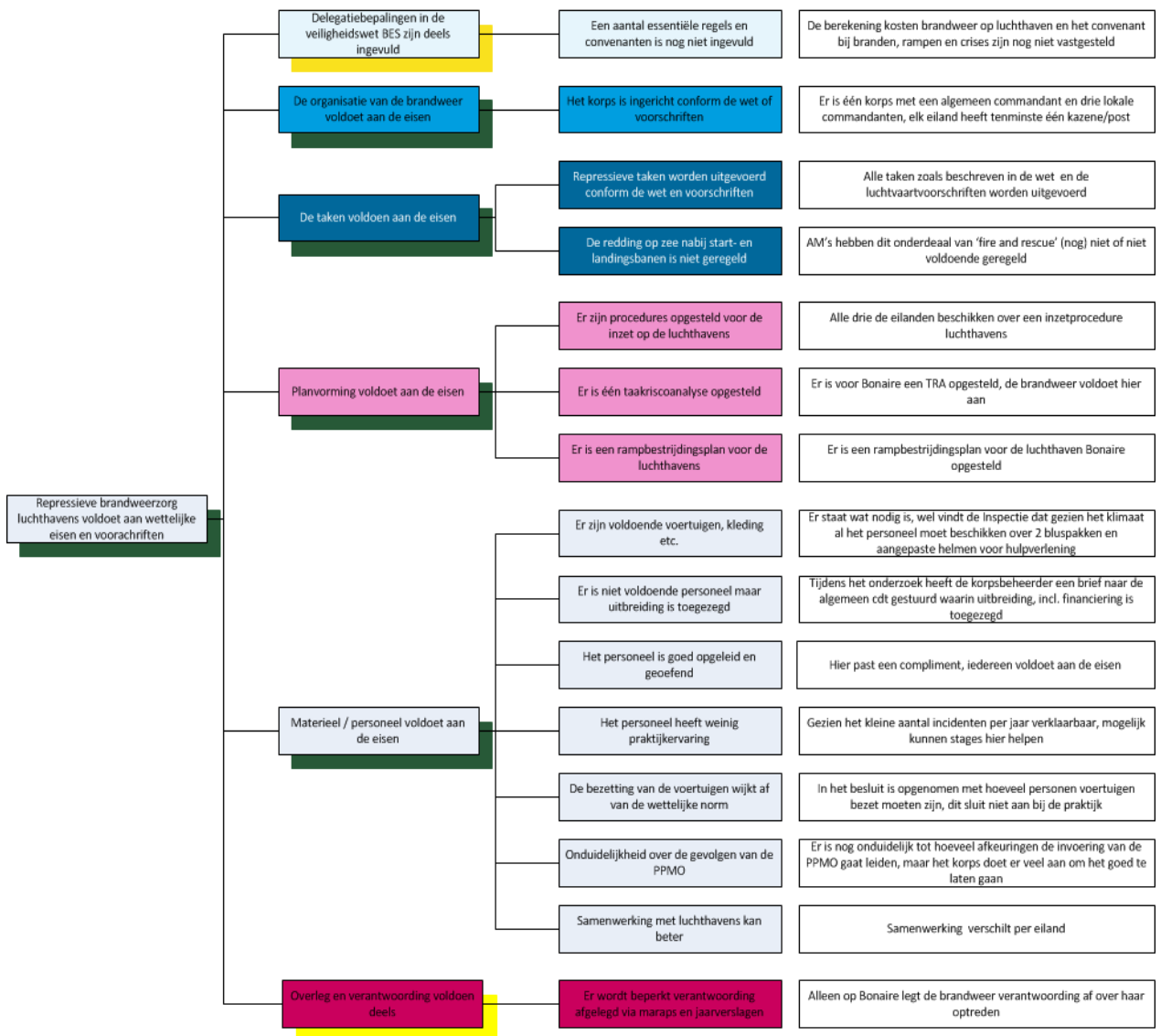


Afbeelding 4. Waaierschema beoordeling eilandelijke brandweerzorg



II

Bijlage Waaierschema beoordeling brandweezorg luchtvaartterreinen



Afbeelding 5. Waaierschema beoordeling brandweezorg luchtvaartterreinen



III

Bijlage Lijst met geïnterviewden

BES (algemeen)

| | |
|---|-----------------------------|
| Gemandateerd korpsbeheerder | Dhr. Schaper |
| Algemeen commandant brandweer (BKCN) | Dhr. Tromp |
| Participatieraad BKCN | 3 leden |
| Korpschef politie (KPCN) | Dhr. Rosales |
| Hoofd intake, informatie, operationele ondersteuning en chef meldkamer (KPCN) | Dhr. Lopez en dhr. Niragori |

Bonaire

| | |
|---|----------------------------|
| Gezaghebber | Dhr. Rijna |
| Eilandsecretaris tevens coördinator rampen | Mw. Gonzalez |
| Lokaal commandant brandweer en plv. lokaal commandant brandweer | Dhr. Janga en dhr. Antony |
| Implementatiemanager/Leider COPI | Dhr. Crul |
| Airport operations management | Dhr. Wanga en dhr. Matthew |
| Voorzitter raad van bestuur ziekenhuis en kwaliteitsadviseur ziekenhuis | Dhr. Frans en dhr. Greving |

Sint Eustatius

| | |
|---|------------------------------------|
| Gezaghebber | Dhr. Woodley |
| Eilandsecretaris | Dhr. Kerkhoff |
| Coördinator rampen | Mw. Bennett |
| Lokaal commandant brandweer | Dhr. Bennett |
| Airport operations manager en beleidsmedewerker | Dhr. Schmidt en Dhr. van Heiningen |
| Hoofd ziekenhuis | Dhr. Berkel |

Saba

| | |
|-------------------------------|---------------------------|
| Gezaghebber | Dhr. Johnson |
| Coördinator rampen | Mw. de Swarte |
| Lokaal commandant brandweer | Dhr. Every |
| Airport operations manager | Mw. Hassell |
| Hoofd ziekenhuis en hoofd GGD | Dhr. Koot en dhr. Hulshof |



IV

Bijlage Overzicht AMvB's en regelingen in VwBES

Tabel d. Overzicht AMvB's en regelingen die in uitvoering moeten worden genomen (besluit Bestuursraad ministerie van JenV, 2013)

| Artikel | Inhoud | Bestuursraad | Bij of krachtens | Kan of moet | Uitgevoerd |
|----------|---|--------------------|------------------|-------------|------------|
| 28 lid 3 | Berekening kosten brandweer op luchthaven | Uitvoering gewenst | regeling | Moet | Nee |
| 33 lid 3 | Regeling voor personeel functies, rangen, etc. | Uitvoering gewenst | AMvB en regeling | Kan | Ja |
| 33 lid 4 | Regeling opleiden, examineren, oefenen | Uitvoering gewenst | AMvB en regeling | Moet | Ja |
| 33 lid 5 | Regeling Caribisch rijksexamen | Uitvoering gewenst | AMvB | Moet | Ja |
| 34 lid 1 | Regeling behandeling klachten over personeel brandweerkorps | Uitvoering gewenst | regeling | Moet | Nee |
| 39 lid 2 | Inhoud brandbeveiligingsverordening | Uitvoering gewenst | AMvB | Kan | Nee |
| 40 lid 4 | Aanwijzing bedrijfsbrandweer | Uitvoering gewenst | AMvB | Moet | Ja |
| 45 lid 1 | Aanwijzing rampbestrijdingsplan | Uitvoering gewenst | AMvB | Kan | Ja |
| 45 lid 2 | Inhoud etc. rampbestrijdingsplan | Uitvoering gewenst | AMvB | Moet | Ja |
| 57 | Informatieverschaffing bij rampen en crises | Uitvoering gewenst | AMvB | Moet | ja |

**Tabel b.** Overzicht AMvB's en regelingen waar geen uitvoering aan hoeft te worden gegeven (besluit Bestuursraad ministerie van JenV, 2013)

| Artikel | Inhoud | Bestuursraad | Bij of krachtens | Kan of moet | uitgevoerd |
|----------|---|-----------------|------------------|-------------|------------|
| 42 lid 6 | Inhoud beleidsplan | Geen uitvoering | AMvB | Kan | Nee |
| 44 lid 6 | Inhoud rampen- en crisisplan | Geen uitvoering | AMvB | Kan | Nee |
| 65 lid 3 | Convenant over samenwerking bij branden, rampen en crises | Geen uitvoering | Regeling | Kan | Nee |
| 67 | Onderlinge samenwerking en prestaties taakuitvoering met het oog op rampenbestrijding | Geen uitvoering | AMvB | Kan | Nee |
| 69 lid 1 | Informatie- en communicatievoorziening en en het gebruik daarvan | Geen uitvoering | Regeling | Kan | Nee |
| 69 lid 2 | Toewijzing frequenties voor overdracht gegevens | Geen uitvoering | Regeling | Kan | Nee |

Tabel c. Overzicht AMvB's en regelingen waar de Bestuursraad geen uitspraken heeft gedaan

| Artikel | Inhoud | Bij of krachtens | Kan of moet | Uitgevoerd |
|----------|--|------------------|-------------|------------|
| 27 lid 9 | Inrichting en organisatie brandweerkorps | AMvB | Moet | Deels |
| 31 lid 1 | Veiligheid en deugdelijkheid brandweermaterieel | AMvB | Kan | Nee |
| 49 | Organisatie van o.a. brandweezorg | AMvB | Kan | Nee |
| 68 lid 1 | Samenwerking tussen bestuurscolleges, politiekorps en brandweerkorps | Regeling | Kan | Nee |
| 70 lid 3 | Bijdrage in kosten brandweerkorps en rampenbestrijding | AMvB | Moet | Nee |
| 80 lid 4 | Gelijkstelling diploma's politie en brandweer | AMvB | Moet | Nee |



Bijlage

Geraadpleegde documenten over brandweer BES

Wet en regelgeving

- Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2010
- Veiligheidswet BES, 2010
- Besluit brandweer BES (uitwerking art 27 VwBES), 2010
- Regeling personeel brandweer BES (OESO BES) (uitwerking art 33 VwBES), vanaf 1 juli 2016
- Dienst- en werktijdenbesluit brandweerkorps BES , 2010
- Besluit mandaatverlening aan korpschef KPBES en algemeen commandant brandweer BES, 2012
- Regeling doormandatering korpsbeheer politie en brandweer BES, 2012
- Besluit toezicht luchtvaart BES CARNA part 14, 2010
- Besluit inzake de informatieverschaffing bij en ten behoeve van rampenbestrijding en crisisbeheersing, inzake de bedrijfsbrandweerplicht van inrichtingen, alsmede inzake rampbestrijdingsplannen voor inrichtingen en luchtvaartterreinen in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, 8 maart 2016
- Leidraad Repressieve basisbrandweezorg, het organiseren van eenduidige basisbrandweezorg passend op het risicoprofiel van het verzorgingsgebied. Versie 6.4, 31 januari 2007
- Rapport Evaluatie staatkundige structuur Caribisch Nederland, 12 oktober 2015 (Commissie Spies)

(Eigen) Planvorming Caribisch Nederland

- Beleidsplan inzake Rampenbestrijding en Crisisbeheersing Bonaire 'De basis op orde' vastgesteld door bestuurscollege dd. 8 maart 2013
- Risicoprofiel Bonaire
- Policy Plan Disaster Management Saba, version 1, 2 maart 2017
- Risicoprofiel Saba, versie 1.0, 29 mei 2013
- Beleidsplan St. Eustatius, versie 1.7, 19 december 2012 .
- Risicoprofiel Sint Eustatius, versie 1.0, 19 december 2012
- Jaarplan 2013, 2014, 2015 en 2016 Brandweerkorps Caribisch Nederland
- Ontwerp jaarplan 2017 met aanbiedingsbrief aan KB (met toezegging uitbreiding formatie en middelen) aan KB 31 mrt 2017
- Vaststelling jaarplan 2017
- Jaarverslag 2012
- Jaarverslag 2015
- Jaarverslag 2016
- Beheersplan 2012-2015 Brandweerkorps Caribisch Nederland



- Concept voorstel nieuw O&F rapport BKCEN 2012, 13 sept 2012
- (Re)Actie BKCEN n.a.v. DSP-rapport "En nu?? Doorpakken!!", 21 juni 2015
- Deelplan Borging kwaliteit instructeurs conceptversie 1.4, maart 2016
- Vakbekwaamheidsplan BKCEN 2016-2019, versie definitief, december 2015
- Oefencyclus 2013/2014, versie 002, 7 juni 2013
- Uitrustprocedures BKCEN Bonaire, versie 4 februari 2014
- Vliegtuigbrandbestrijding inzetprocedure Flamingo luchthaven Bonaire, versie 5, februari 2014
- Stadsuitrustprocedure BKCEN vestiging Saba, februari 2014
- Aircraft fire fighting Standard operating procedures Juancho Irausquin Airport, nov. 2013
- Stadsuitrustprocedure Sint Eustatius, maart 2014
- Inzetprocedure Vliegtuigbrandbestrijding Franklin D. Roosevelt Airport, vestiging Statia, maart 2014
- Preventieplan, 28 februari 2013
- Sarplan 2017
- Rampbestrijdingsplan BIA
- AD manual BIA
- Gezamenlijke verklaring BIA-BKCEN
- ABC kaart orkaan
- Rampbestrijdingsplan Curoil (opslag van brandstoffen) Bonaire, 2014
- Rampbestrijdingsplan luchthaven Sint Eustatius
- Rampbestrijdingsplan luchthaven Saba haven
- MaRap BKCEN (februari 2017 als voorbeeld)
- Oefenrooster BKCEN-Bonaire 2017
- Overzicht Oefeningen Manschappen, cyclus 1.5 jaar
- Opleidings- en bijscholingsplanning BKCEN 2017
- Evaluatie oefenprogramma BKCEN 2015
- Opleidings- en bijscholingsplan BKCEN 2016-2019
- Samenwerkingsovereenkomst BKCEN-BOGO 8 juli 2016
- Examenobject Vliegtuigbrandbestrijding Bonaire
- Deelplan PPMO Preventieplan 2017
- Activiteit status overzicht Ag5 2016
- Vliegtuigbrandbestrijding Inzetprocedure Flamingo Luchthaven Bonaire juni 2016
- Taakrisico-analyse voor Flamingo Airport opgesteld door Groningen Airport Eelde, inclusief de aanbiedingsbrief van de TRA aan de korpsbeheerder
- Ploegenindeling Bonaire 2017
- Piketrooster mei 2017
- Nooduitrustprocedure gedurende opleiding Bv-VBB juni 2017
- Overzicht examinatoren en voorzitters CAS-CN

Rapporten over (raakvlakken met) brandweer Caribisch Nederland

- BVS advies (23 juni 2010). Deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Brandweerkorps BES. Den Haag: Ministerie van BZK
- Gezamenlijke Brandweer (2012). Onderzoeksrapport Brandweer Caribisch Nederland. Rozenburg: Gezamenlijke Brandweer (niet in bezit van Inspectie)
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2014). Nulmeting organisatie rampenbestrijding Bonaire. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2014). Nulmeting organisatie rampenbestrijding Saba. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.



- Inspectie Justitie en Veiligheid (2014). Nulmeting organisatie rampenbestrijding St. Eustatius. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- DSP (2015). Rapport Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) 29 mei 2014. Inspectierapport BOPEC
- ILT 13 augustus 2015. Inspection Airport Saba
- ILT 18 juni 2015. Inspection Airport Sint Eustatius
- ILT 11 december 2013. Inspectierapport NuStar Sint Eustatius
- ILT 16 nov 2015. Inspectierapport Curoil Bonaire, locatie Airport, en locatie HATO
- Rapport schietincident Bonaire, in concept, november 2017, Inspectie Justitie en Veiligheid.



VI

Bijlage Afkortingen

| Afkorting | Betekenis |
|------------------|---|
| AEP | Aerodrome emergency plan |
| AM | Aerodrome Manual |
| AMvB | Algemene maatregel van bestuur |
| BES | Bonaire, Sint Eustatius en Saba |
| BIA | Bonaire International Airport |
| BKCN | Brandweerkorps Caribisch Nederland |
| CARNA | Civil Aviation Regulations Netherlands Antilles |
| CAS | Curaçao, Aruba, Sint Maarten |
| CIV | Centrum Industriële Veiligheid |
| CN | Caribisch Nederland |
| CoPI | Commando Plaats Incident |
| EBT | Eilandelijk Beleidsteam |
| ESF | Emergency Support Function |
| FTE | Fulltime eenheid |
| GHOR | Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio |
| GMK | Gemeenschappelijke meldkamer |
| GSM | Global System for Mobile Communications |
| HUREX | Hurricane exercise |
| ICAO | International Civil Aviation Organization |
| IFV | Instituut Fysieke Veiligheid |
| ILT | Inspectie Leefomgeving en Transport |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| KPCN | Korps Politie Caribisch Nederland |
| MBO | Middelbaar beroepsonderwijs |
| MOU | memorandum of understanding |
| NCTV | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid |
| RCN | Rijksdienst Caribisch Nederland |
| PPMO | Periodiek preventief medisch onderzoek |
| SAR | Search and Rescue |
| TRA | Taakrisicoanalyse |
| VvBES | Veiligheidswet BES |
| WODC | Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum |





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

Februari 2018

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