



Foto: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Foto: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Vina Wijkhuijs, Menno van Duin, Wouter Jong, Jana Domrose

12.1 Inleiding

In het midden van het orkaanseizoen, op woensdag 6 september 2017, trok orkaan Irma over de Bovenwindse Eilanden. Niet alleen was de kracht van orkaan Irma van de hoogste categorie (categorie 5), ook de omvang van het orkaangebied was bijzonder groot: het orkaangebied bestreek een oppervlakte zo groot als heel Frankrijk. Vooral Sint Maarten, waar het oog van de orkaan overheen trok, werd zwaar geraakt. Ruim 30 procent van de huizen was compleet verwoest, de infrastructuur (o.a. het internationale vliegveld en de haven) zwaar beschadigd. Ook de nabijgelegen eilanden Saba en St. Eustatius ondervonden de gevolgen van orkaan Irma, mede omdat deze eilanden voor de aanvoer van goederen voor een belangrijk deel van Sint Maarten afhankelijk zijn. Een bijkomende factor was bovendien dat in korte tijd nog eens twee orkanen over het Caribisch gebied zouden trekken, te weten orkaan José (op 9 september) en orkaan Maria (op 19 september).

Sint Maarten maakt – net als Saba en St. Eustatius – al sinds lange tijd deel uit van het Nederlandse Koninkrijk. Sinds 10 oktober 2010 is Sint Maarten daarbinnen een zelfstandig land, terwijl Saba en St. Eustatius zogenoemde ‘bijzondere gemeenten’ zijn, die met Bonaire ‘Caribisch Nederland’ vormen. Het passeren van orkaan Irma was voor Sint Maarten een nationale ramp. Dat bracht tegelijkertijd de bestuurlijk-juridisch complexe relaties binnen het Nederlandse Koninkrijk aan het licht. In Nederland (i.c. Den Haag) ging de aandacht uit naar het verlenen van noodhulp aan Sint Maarten en werd onderwijl ook de noodhulp aan Saba en St. Eustatius opgestart. In de Ministeriële

Commissie Crisisbeheersing (MCCb) vond overleg plaats hoe vanuit Europees Nederland niet alleen de overzeese gemeenten, maar vooral ook het land Sint Maarten te ondersteunen. In dit hoofdstuk beschouwen wij de wijze waarop aan de noodhulp aan Sint Maarten invulling is gegeven. Daarbij gaan wij eerst kort in op de internationale context die bij dit soort rampen vrijwel altijd van toepassing is: een groot aantal internationale hulpverleningsorganisaties strijkt als een zwerm in het gebied neer. Vervolgens staan we wat uitgebreider stil bij de bestuurlijke relatie tussen Nederland en Sint Maarten. Een dilemma dat bijvoorbeeld speelde, was de vraag wie hier nu de leiding had. Was dat Sint Maarten of Nederland? En als Nederland een rol had, bij welk ministerie lag dan de coördinatie van de hulpverlening? Bij een ramp in het buitenland waarbij Nederlanders betrokken zijn, speelt vaak het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) een belangrijke rol, terwijl bij een ramp of crisis in Nederland veelal het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in beeld komt. In dit geval bleek het meest vanzelfsprekend dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de coördinatie van de hulpverlening op zich zou nemen. Het hoofdstuk bevat tevens twee korte beschrijvingen van hoe hulpverleners op respectievelijk Sint Maarten en Saba de eerste dagen na het passeren van orkaan Irma hebben ervaren. Ook aan de gevolgen op St. Eustatius wordt kort aandacht besteed.

Het hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op een evaluatie die het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft verricht (Wijkhuijs, Domrose & Van Duin, 2018). In dat kader is gesproken met direct betrokkenen van het desbetreffende ministerie, maar ook met een aantal anderen die bij de noodhulpverlening aan Sint Maarten betrokken waren. Daarnaast zijn verschillende bijeenkomsten bijgewoond waar hulpverleners, ambtenaren en bestuurders hun ervaringen deelden en is gebruikgemaakt van parlementaire stukken, berichtgeving in de media en van een uitgave van het *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing* dat grotendeels aan orkaan Irma was gewijd.¹

1 *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 2017, nr. 4.

12.2 Feitenrelaas

12.2.1 Irma: een categorie 5 orkaan

Op maandag 4 september 2017 vindt er, zoals op elke maandag, om 13.00 uur een telefonisch overleg plaats tussen het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (DCC-IenW) en het KNMI om de mogelijke impact van de verwachte weersomstandigheden te bespreken. Omdat in de voorafgaande dagen op de Atlantische Oceaan een orkaan tot ontwikkeling is gekomen die richting het Caribisch gebied trekt, wordt besloten dit overleg om 16.00 uur in breder verband voort te zetten met het zogenoemde weer-impact-team (WIT). Aan dit overleg nemen dan die middag tevens deel: het Nationaal CrisisCentrum (NCC), het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) en vertegenwoordigers van het ministerie van Defensie, het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het Nederlandse eiland Saba. Vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en het Nederlandse eiland St. Eustatius zijn eveneens uitgenodigd, maar verhinderd.

Tijdens het WIT-overleg meldt de meteoroloog van het KNMI dat de orkaan – Irma genaamd – inmiddels is uitgegroeid tot een categorie 3 orkaan. De verwachting is dat deze woensdagochtend (lokale tijd) met windkracht 12 of meer ten noorden van Saba en St. Eustatius zal trekken. De lokale overheden van de desbetreffende eilanden hebben inmiddels – zoals gebruikelijk is bij orkanen van categorie 3 of hoger – aan het ministerie van Defensie een verzoek om bijstand gedaan. Dit houdt in dat Defensie militairen levert om de lokale autoriteiten te ondersteunen, bijvoorbeeld bij het inrichten van schuilplaatsen (orkaanshelters). De lokale overheden van Saba en St. Eustatius hebben elk om tien tot vijftien militairen gevraagd. Ook van Sint Maarten is een verzoek om bijstand ontvangen, zij het dat in dit geval om honderd militairen is gevraagd. Deze zullen waarschijnlijk nodig zijn bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid, nadat orkaan Irma is gepasseerd. Naar het zich laat aanzien, zo bevestigt de meteoroloog van het KNMI, zal het oog van de orkaan inderdaad recht over Sint Maarten trekken. Dat bericht maakt de deelnemers aan het overleg enigszins ongerust over wat er te gebeuren staat.

Orkaanseizoen in het Caribisch gebied

De maanden juni tot en met oktober zijn voor het Caribisch gebied het zogenoemde 'orkaanseizoen'. Jaarlijks ontwikkelen zich op de Atlantische Oceaan gemiddeld zestien tropische stormen die via het Caribisch gebied naar Midden-Amerika of de kust van de Verenigde Staten trekken. Oorzaak van de tropische stormen zijn actieve West-Afrikaanse moessons, die in combinatie met zeer hoge zeewatertemperaturen aan het einde van de zomer tot buiencomplexen leiden. Ook orkaan Irma ontstaat uit zo'n buiencomplex voor de kust van Afrika en trekt op 29 augustus 2017 als tropische storm de Atlantische Oceaan op. Al binnen één dag heeft hij zich ontwikkeld tot een orkaan van categorie 2.²

Op dinsdagmorgen 5 september meldt het Amerikaanse *National Hurricane Center* dat orkaan Irma is uitgegroeid tot een categorie 5 orkaan. De overheden en bewoners van Saba, St. Eustatius en Sint Maarten bereiden zich die dag op het ergste voor. Nadat al eerder boten uit het water zijn gehaald, worden scholen en bioscopen als schuilplaats in gereedheid gebracht, operaties in ziekenhuizen uitgesteld en vluchten geannuleerd. Bewoners slaan water en voedsel in om het hoognodige in huis te hebben.³ Degenen die vrezen dat hun huis door de orkaan ernstige schade zal oplopen, kunnen – wanneer de orkaan passeert – in een opvanglocatie terecht.

Die dinsdag is er om 16.00 uur een tweede WIT-overleg. Deelnemers aan het overleg (KNMI, DCC-IenW, NCC, LOCC, DCC-BZK, DCC-Defensie, DCC-EZ en vertegenwoordigers van Saba en St. Eustatius) melden elk de stand zaken en wat er eventueel aan voorbereidingen nog nodig is. Gemeld wordt dat Defensie schepen aan het beladen is met voorzieningen die woensdag of donderdag ter plaatse kunnen zijn. Er zijn op dat moment, zo meldt het DCC-BZK, nog geen afspraken vastgelegd over hoe in de nafase met de schade als gevolg van de orkaan zal worden omgegaan. Zeer waarschijnlijk zal de orkaan in ieder geval tot uitval van elektriciteit en communicatievoorzieningen

2 KNMI, 12 september 2017. Nieuwsbericht: De zware orkanen Irma en José. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/de-zware-orkanen-irma-en-jose>.

3 AD, 5 september 2017. Nieuws buitenland: Orkaan Irma koerst met maximale kracht op Sint Maarten af. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/buitenland/orkaan-irma-koerst-met-maximale-kracht-op-sint-maarten-af-af9f7bia/>.

leiden. Wanneer orkaan Irma de eilanden is gepasseerd, zal het dus lastig worden een beeld te vormen van de situatie.

De volgende dag, op woensdag 6 september om 13.00 uur Nederlandse tijd (07.00 uur lokale tijd), trekt het oog van orkaan Irma met windsnelheden tot 298 km/uur over Sint Maarten.⁴ Ook de zuidelijker gelegen eilanden Saba en St. Eustatius ondervinden gevolgen van het natuurgeweld. Het is hopen op informatie: hoe zwaar heeft orkaan Irma de eilanden geraakt? Omdat op de eilanden alle communicatiemiddelen zijn uitgevallen, duurt het lang voordat enige informatie Nederland bereikt.

Op donderdagochtend 7 september verschijnen de eerste beelden, voornamelijk via de (Amerikaanse) media. Daarnaast heeft een helikopter van de Nederlandse marine een vlucht over het getroffen gebied gemaakt.⁵ Naar het zich laat aanzien lijkt de schade op Saba en St. Eustatius relatief mee te vallen. Op Sint Maarten daarentegen is het een ravage en ligt het openbare leven volledig plat. Een groot deel van de gebouwen op Sint Maarten heeft schade opgelopen: ruim 30 procent van de huizen is compleet ingestort en nog eens 20 procent is zwaar beschadigd. Zelfs een aantal stevige bouwwerken is verwoest.⁶ Ook de zeehaven en de luchthaven zijn zwaar getroffen en zullen zeker voor enige dagen niet kunnen worden gebruikt.

In de ochtend van donderdag 7 september vindt in Den Haag om 09.00 uur een bijeenkomst plaats van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), bestaande uit hogere ambtenaren van onder andere de ministeries van BZK, Defensie, IenW, Buitenlandse Zaken (BuZa) en Justitie en Veiligheid (JenV). Een uur later is er een bijeenkomst van de MCCb, waarmee feitelijk de nationale crisisstruc-

4 Irma is de sterkste orkaan die ooit in de open Atlantische Oceaan is vastgesteld. Zie: KNMI, 12 september 2017. Nieuwsbericht: De zware orkanen Irma en José. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/de-zware-orkanen-irma-en-jose>.

5 Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant*, 7 september 2017. Nieuws: Binnenland: 'Lees terug – Orkaan Irma was op Sint Maarten "hell of a ride"'. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/binnenland/lees-terug-orkaan-irma-was-op-sint-maarten-hell-of-a-ride-a4515244/>.

6 Bron: Nederlandse Rode Kruis, Damage Assessment Sint Maarten, 12 september 2017.

tuur is ingesteld. Tijdens deze bijeenkomsten vindt overleg plaats over de noodhulp die vanuit Europees Nederland georganiseerd zal worden.⁷

Naar later blijkt heeft orkaan Irma op het Nederlandse deel van het eiland vier dodelijke slachtoffers tot gevolg.⁸ Het Rode Kruis maakt verder melding van 150 gewonden.

Sint Maarten

Het eiland Sint Maarten, dat uit een Nederlands deel (Sint Maarten) en een Frans deel (Saint-Martin) bestaat, is in totaal 87 km² groot. Het Nederlandse deel – dat met een oppervlakte van 35 km² ongeveer even groot is als Vlieland – telt officieel 40.000 inwoners, maar kent daarnaast ook een groot aantal (naar schatting 30.000) ongedocumenteerden (veelal Haïtianen). In economisch opzicht is het eiland volledig afhankelijk van toerisme. In de haven van de hoofdstad van het land Sint Maarten, Philipsburg, meren jaarlijks vele cruiseschepen aan: in 2016 arriveerden over zee 1,6 miljoen toeristen op het eiland. Daarnaast doen nog eens 1,5 miljoen toeristen per jaar via de internationale luchthaven (die eveneens op het Nederlandse deel ligt) het eiland aan. Op het Franse deel ligt een kleinere luchthaven, die vooral dient voor de verbinding met het Franse Guadeloupe.



7 Tot 14 september zullen de MCCb en ICCb nog respectievelijk vier en zeven keer bijeenkomen.

8 Eén overledene zou waarschijnlijk een natuurlijke dood zijn gestorven.

12.2.2 De eerste noodhulp

Voor de informatievoorziening over de situatie op Sint Maarten is Europees Nederland de eerste dagen vooral afhankelijk van berichtgeving in de media en van Nederlandse militairen die in het gebied aanwezig zijn. Zij inventariseren ter plaatse de schade en maken een zogenoemde *damage assessment* op. Naast Nederlandse militairen zijn er (of arriveren) die eerste dagen op Sint Maarten tal van internationale hulporganisaties, waaronder het Rode Kruis, de VN-organisatie voor Rampen Assessment en Coördinatie (UNDAC), de *Pan American Health Organisation* (PAHO) en het *Urban Search and Rescue Team* (USAR.NL).

Omdat het dak van het ziekenhuis zwaar gehavend is en er geen schoon drinkwater is, kunnen patiënten die acute zorg nodig hebben niet meer in het ziekenhuis terecht. Onder hen zijn ook in totaal 65 nierdialyse-patiënten afkomstig van Sint Maarten, Saba en St Eustatius. Binnen 24 tot 36 uur na orkaan Irma zouden zij opnieuw gedialyseerd moeten worden. Op basis van urgentie worden zij ingedeeld in drie groepen. De eerste, meest kwetsbare, groep wordt op 8 september door Defensie per vliegtuig overgebracht naar Aruba. Later die dag en op 9 september volgen de twee andere groepen. De patiënten zouden zeker zo'n twee maanden op Aruba moeten blijven, omdat zolang het ziekenhuis op Sint Maarten niet (volledig) kan worden gebruikt (De Jong, 2017).

Ook assisteren Nederlandse militairen op verzoek van de gouverneur van Sint Maarten bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid; op het eiland vinden diverse plunderingen plaats (hele winkels worden leeggeroofd en toeristen worden bestolen).

De noodhulp aan Sint Maarten wordt bemoeilijkt door de dreiging van nieuwe orkanen. Zo is er bezorgdheid over de mogelijke koers en kracht van orkaan José, die zaterdag 9 september de Caribische eilanden zal bereiken. Een complicerende factor is dat de inwoners van Sint Maarten moeilijk over de komst van orkaan José kunnen worden geïnformeerd, nu vrijwel alle communicatiemiddelen zijn uitgevallen. Om hen op de hoogte te stellen, wordt eerst vanaf marineschepen met een verdragende geluidsinstallatie de komst van orkaan José verkondigd. Op 9 september verzorgt het KNMI via de op dat moment in de lucht

zijnde radiostations *Trans World Radio* en *Laser 101* het weerbericht. Het nieuws verspreidt zich daarmee alsnog snel over het eiland. Uiteindelijk blijkt de impact van orkaan José alleszins mee te vallen en worden na het passeren van deze orkaan door onder andere de Amerikaanse, Canadese en Nederlandse autoriteiten in totaal enkele duizenden toeristen geëvacueerd.

Op maandag 11 september reist een liaison van het ministerie van BZK naar Sint Maarten ten behoeve van de hulpverlening ter plaatse. Hij wordt vergezeld door een liaison van het ministerie van IenW. Samen vormen zij op Sint Maarten het ‘team Arkenbout’, dat in de loop van enkele dagen zal uitgroeien tot een groep van dertien personen van verschillende ministeries: BZK, IenW, JenV en Defensie. Voor hun onderkomen kunnen zij gebruikmaken van de voorzieningen van Defensie, al betekent dit dat diegenen die als eerste arriveren in beslapen bedden slapen. (Verderop in dit hoofdstuk is van een van hen een persoonlijk ‘reisverslag’ opgenomen.) Omdat op Sint Maarten de communicatiemasten en elektriciteit zijn uitgevallen, is er maar een zeer beperkte mogelijkheid tot informatie-uitwisseling tussen de liaisons op Sint Maarten en hun collega’s in Den Haag.

Luchthaven

Al enkele uren nadat orkaan Irma is gepasseerd, is duidelijk dat de schade aan de internationale luchthaven van Sint Maarten groot is. Militairen ter plaatse melden dat de luchthaven onder water staat, apparatuur zwaar beschadigd is en brokstukken verspreid liggen rond het terminalgebouw. Ook de hekken die de omheining vormen zijn omgewaaid en zijn daarmee een gevaar voor eventueel landende of opstijgende vliegtuigen. In Den Haag wordt nagegaan wat noodzakelijk is om de luchthaven weer in gebruik te kunnen nemen.⁹

9 Op grond van regelgeving van de *International Civil Aviation Organization* (ICAO) van de Verenigde Naties is Nederland verplicht om de luchthavens van de Caribische eilanden (en dus ook die op Sint Maarten) in te richten volgens bepaalde internationale standaarden. Als een van de luchthavens op de zes eilanden niet voldoet aan de internationale voorwaarden, dan worden de andere luchthavens ook ‘op rood’ gezet. Op 7 september blijkt dat de *Federal Aviation Administration* (FAA) het hoge luchtruim boven Sint Maarten (tijdelijk) heeft gesloten. Na tussenkomst van de directeur Luchtvaart van het ministerie van IenW wordt nog diezelfde dag het hogere luchtruim weer opengesteld.

Om het vliegveld te herstellen, worden militairen gevraagd met de eerste werkzaamheden te beginnen: de landingsbaan wordt opgeruimd en de omheining wordt provisorisch gerepareerd met prikkeldraad.¹⁰ Ter ondersteuning van de werkzaamheden arriveert op dinsdag 12 september een luchtvaartexpert van IenW (Gendaram & Felter, 2017). Heel snel gaan de herstelwerkzaamheden niet, ook omdat deze in afstemming met de directeur van het vliegveld dienen plaats te vinden. De luchthaven kan mede daarom de eerste dagen alleen voor militaire vluchten en voor vluchten ten behoeve van humanitaire hulp worden gebruikt.

Zeehaven

Hoewel in de eerste dagen veel aandacht uitgaat naar het herstel van de luchthaven, is het herstel van de zeehaven van Sint Maarten in feite van groter belang. Via de haven worden niet alleen levensmiddelen, maar ook bouwmaterialen geleverd die nu hard nodig zijn voor herstelwerkzaamheden. Net als de luchthaven heeft ook de zeehaven van Sint Maarten grote schade opgelopen. Aanlegsteigers zijn zwaar beschadigd en in de vaargeul liggen gezonken boten en containers. Militairen beginnen ook hier met de eerste werkzaamheden. Onderwijl schakelt Rijkswaterstaat een wrakkenbergingssteam in dat toevallig al in het Caribisch gebied is. Op donderdagmiddag 14 september komt het wrakkenbergingssteam vanuit Curaçao op Sint Maarten aan. Met een kraan worden gezonken schepen en containers uit de vaargeul gehaald en worden herstelwerkzaamheden aan de kade verricht. Vanwege de komst van orkaan Maria (op 19 september) moeten de reparaties aan de haven tijdelijk worden stilgelegd. Als gevolg van de deining die orkaan Maria teweegbrengt, komen opnieuw obstakels (zoals containers) in de haven van Sint Maarten te liggen en moeten daarna opnieuw bergingswerkzaamheden worden verricht.

Drinkwatervoorziening

Natuurlijk heeft ook de drinkwatervoorziening op de getroffen eilanden grote prioriteit. Twee à drie dagen na orkaan Irma ontvangt Den Haag hierover informatie. Berichten van Defensie geven aan dat de schade aan de drinkwaterinstallaties op Sint Maarten meevalt: de drinkwater-

¹⁰ Vanuit Nederland wordt later nieuw hekwerk en meteomateriaal geleverd.

fabrieken, waar zeewater wordt omgezet in drinkwater, staan er nog. Pas op een later moment wordt duidelijk dat het drinkwater onbruikbaar is geraakt, omdat belangrijke onderdelen (leidingen en reservoirs) door de storm kapot zijn geslagen. Op vrijdag 8 september brengen de marineschepen de Zr. Ms. Pelikaan en de Zr. Ms. Zeeland een eerste lading flessen met drinkwater.¹¹ Ook wordt een kleine osmose-installatie (zijnde een nooddrinkwatervoorziening die zeewater omzet in drinkwater) afgeleverd. Tevens zorgt het ministerie van IenW voor nog eens twee schepen volledig gevuld met drinkwaterflessen.

Op 11 september besluit het ministerie van IenW nog drie osmose-installaties naar Sint Maarten te brengen. Op woensdag 13 september staan deze op het militaire vliegveld in Eindhoven gereed voor direct transport. Anders dan is afgesproken in het ICCb-overleg wordt echter het defensievliegtuig omgebouwd voor troepentransport en vertrekt het zonder de osmose-installaties; deze blijken nog op het vliegveld te staan. Om geen verdere vertraging op te lopen, besluit het ministerie van IenW, in samenspraak met het ministerie van BZK, voor het transport van de osmose-installaties zelf een vliegtuig (Antonov) te charteren. Richting Defensie wordt aangegeven dat dit vliegtuig moet worden beladen met de nooddrinkwatervoorziening. De osmose-installaties blijken echter net diezelfde dag door Defensie naar Curaçao te zijn vervoerd, dat in die dagen als tussenstop fungeert.¹² Vandaaruit moeten ze dan nog wel per boot naar Sint Maarten worden gebracht. Op 22 september meert het marineschip Zr. Ms. Pelikaan aan op Sint Maarten, met aan boord de drie osmose-installaties. De opbouw van de eerste installatie (inclusief opslagtanks) duurt daarna nog een kleine week.¹³ Op zondag 1 oktober is de osmose-installatie operationeel en worden opvouwbare jerrycans, waterzakken en flessen uitgedeeld, zodat mensen het water naar huis kunnen transporteren. Vanwege de stormloop van mensen, die als eerste of zo veel mogelijk water willen meenemen, is politie-inzet nodig. Diezelfde zondag arriveert het marineschip

11 Op een later moment zal nog tweemaal drinkwater op Sint Maarten worden geleverd.

12 De gecharterde capaciteit werd diezelfde dag nog gevuld met opvouwbare jerrycans in diverse maten. Daarmee werd tegemoetgekomen aan de dringende hulpvraag (van o.a. het Rode Kruis) naar levering van distributiemateriaal voor drinkwater. Later werden met een tweede Antonov nog een tiental kleine wateropslagtanks naar Sint Maarten overgebracht.

13 De twee andere osmose-units zijn uiteindelijk niet ingezet en in december 2017 als retourvracht met de Zr. Ms. Karel Doorman weer naar Nederland gebracht.

Zr. Ms. Karel Doorman met nog eens vier pallets met waterzakken en vijfhonderd ton jerrycans gevuld met drinkwater.¹⁴

Afvalverwerking

Omdat op het eiland de elektriciteit is uitgevallen, is veel van het voedsel dat de bevolking had ingeslagen, bedorven geraakt. Mensen hebben daarom de inhoud van hun koelkasten en diepvrieskisten maar op straat gelegd. Vanwege de hoge luchtvochtigheid en de hoge temperaturen dreigen risico's voor de volksgezondheid te ontstaan. Een lokale GGD-arts uit hierover zijn zorgen aan de liaison van het ministerie van IenW, dat voor de afvalverwerking verantwoordelijkheid draagt. Om iets aan de afvalproblematiek te doen, worden op basis van een hulpvraag uit Sint Maarten twee gereviseerde vuilniswagens aangeschaft en met prioriteit naar het eiland overgebracht. Deze komen op 19 september per vliegtuig aan op Curaçao en bereiken enkele dagen later Sint Maarten. Op 30 september volgen per vliegtuig een spuitlanswagen en drie bobcats en een grote hoeveelheid chloorbleekloog en ongebluste kalk. De voertuigen vormen tezamen een zogenoemde 'waste train': de bobcats schuiven het organisch afval bij elkaar, waarna het per vuilniswagen wordt afgevoerd. Vervolgens wordt met de spuitlanswagen de straat gereinigd en gedesinfecteerd met chloorbleekmiddel. Waar verwijdering van het organisch afval niet mogelijk is (zoals op de vuilstortplaats) wordt ongebluste kalk ingezet om het rottingsproces te versnellen. Op een later moment zal een particuliere dienstverlener worden gevraagd een geurbestrijdingsmiddel te leveren tegen de stank.

12.3 Complexe bestuurlijke verhoudingen en dwarsverbanden

De orkaan die op 6 september 2017 over Sint Maarten raasde, was daadwerkelijk een ramp. Het aantal doden en gewonden viel, gezien de omvang, relatief mee, maar de materiële schade was enorm. Daarnaast ondervonden ook Saba en St. Eustatius zowel direct als indirect de gevolgen van het orkaangeweld. Er was sprake van een ramp in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

¹⁴ Van de vijfhonderd ton drinkwater is uiteindelijk driehonderd ton doorgezet naar Dominica.

Het Koninkrijk der Nederlanden

Sinds 10 oktober 2010 vallen onder het Koninkrijk der Nederlanden vier landen, te weten Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Van deze landen bestaat Nederland uit een Europees Nederland (hierna: Nederland) en Caribisch Nederland, dat uit drie eilanden bestaat: Bonaire, St. Eustatius en Saba. De status van deze zogenoemde 'BES-eilanden' is vergelijkbaar met die van gemeenten in Nederland. Bij afwezigheid van een provinciaal bestuur staan zij echter onder toezicht van een Rijksverteenwoordiger.

Voor de BES-eilanden gelden grotendeels dezelfde wetten als voor (Europees) Nederland. De vroegere Antilliaanse wetgeving is gaandeweg vervangen door Nederlandse wetgeving, die weliswaar veelal in aparte wetten is vastgelegd. Daarnaast is er een aantal (soms opmerkelijke) verschillen. Zo mogen inwoners van de BES-eilanden hun stem uitbrengen bij de Tweede Kamerverkiezingen, maar is de munteenheid de dollar en geldt er een ander belastingtarief.

De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn zelfstandige landen. Omdat zij met Nederland onder het Koninkrijk der Nederlanden vallen, zijn er afspraken en verdragen vastgelegd die alle vier de landen aangaan. De basis vormt het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, kortweg het Koninkrijksstatuut geheten. Daarnaast zijn er Rijkswetten die voor het hele koninkrijk gelden, zoals de Rijkswet op het Nederlanderschap die bepaalt wanneer iemand in aanmerking komt voor de Nederlandse nationaliteit.

Het feit dat zowel Sint Maarten als twee BES-eilanden door deze ramp getroffen werden, leidde tot de nodige bestuurlijke onduidelijkheid en tot een complexe situatie die nauwelijks uit te leggen bleek. Op de BES-eilanden waren er weldegelijk plannen, afspraken en relaties met Europees Nederland opgebouwd in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Veel complexer lag de relatie met Sint Maarten. Als autonoom land binnen het koninkrijk is Sint Maarten in principe zelf verantwoordelijk voor de planvorming en voorbereiding op een dergelijke rampsituatie. Nu staat het Caribisch gebied bekend als een 'hurricane prone area', maar Sint Maarten had weinig voorbereid en werkte met deels verouderde plannen. Anderzijds waren de ernst en de omvang van deze ramp zodanig dat zelfs bij een optimale voorbereiding geen wonderen zouden mogen worden verwacht. Ook elke willekeurige (kleine) gemeente in (Europees) Nederland zou na een categorie 5 orkaan behoorlijk 'van de kaart' zijn geweest.

In het vervolg van dit hoofdstuk beschouwen wij de hulpverlening aan het getroffen gebied vanuit verschillende invalshoeken. Allereerst

komt de internationale context aan bod. Vervolgens gaan we in op de bestuurlijke relatie tussen Nederland en Sint Maarten en ten slotte op de hulpverlening ter plaatse.

12.4 Analyse

12.4.1 *De internationale context*

Nadat orkaan Irma over Sint Maarten getrokken was, streken vele hulpverleners van een groot aantal verschillende organisaties op het eiland neer. Sommigen, waaronder de Nederlands militairen, waren al voordien op het eiland of in de omgeving (i.c. Curaçao) gestationeerd. Eenieder deed wat hem of haar vanuit de taakstelling van de eigen organisatie ingegeven werd. De bedrijvigheid van hulpverlenende organisaties is een verschijnsel dat zich vaak bij rampsituaties vertoont, zoals na de aardbevingen in Haïti (2010) en Italië (2009 en 2016) en de tsunami's op onder meer Thailand (2004) en, meer recent, Sulawesi (2018).

Op 9 september arriveerde op Sint Maarten een verkenningsgroep van USAR.NL; twee dagen later volgden ruim zestig teamleden. Samen met de lokale overheid werd van dag tot dag bepaald waar hun hulp het meest gewenst was (Heinen, 2017). Met de lokale brandweer gingen zij de wijken in om bijvoorbeeld minder zelfredzamen te helpen bij het (provisorisch) repareren van hun woning. Bij de luchthaven en de zeehaven werd een vertrek- en aankomstcentrum ingericht en ook werd ondersteuning verleend om de brandweer- en ambulancezorg weer op de rit te krijgen. Verder werd veel energie gestoken in het weer gereedmaken van scholen, zodat deze begin oktober gewoon weer zouden kunnen beginnen.

Welhaast vanzelfsprekend was ook het Rode Kruis als internationale hulporganisatie op het eiland aanwezig. Onder die vlag werden tal van activiteiten verricht. Medewerkers voorzagen inwoners van drinken, voedsel en een verblijfplaats en brachten met behulp van drones de schade aan huizen in kaart (Hamers & De Voogd, 2017). Ook stelden zij alles in het werk om familieleden te traceren die, vanwege de uitval van communicatiemiddelen, elkaar uit het oog verloren waren. Daarbij werd gebruikgemaakt van het enige radiostation dat nog operationeel was en werd tegelijk de website 'ikbenveilig.nl' gepromoot. Daarnaast

waren er andere hulporganisaties, veelal met een christelijke grondslag en voor een deel overgekomen vanaf het Amerikaanse continent, die hulpacties opzetten. Ook zij brachten de noden van de bevolking in kaart en voorzagen in primaire levensbehoeften.

Dan waren er nog de organisaties opererend onder de vlag van de Verenigde Naties (VN), zoals de PAHO en UNDAC. Laatstgenoemde was op verzoek van het Nederlandse ministerie van BuZa met vier teamleden naar Sint Maarten afgereisd om een *damage assessment* en een *recovery plan* op te stellen. Ook had UNDAC een belangrijke rol in de totstandkoming van een nationaal operationeel coördinatiecentrum (NOCC). Dat het aan coördinatie ontbrak, was voor iedereen die bij de hulpverlening betrokken was wel duidelijk, maar daar was, zeker die eerste dagen, weinig aan te doen.

Na ongeveer een maand, zo in de eerste week van oktober, keerden veel hulpverleners weer huiswaarts; de belangrijkste voorzieningen waren op poten gezet. Ondersteuning bij de wederopbouw, met name in financiële zin, bleef uiteraard nodig en rond die tijd speelde de vraag of ook de Europese Unie (EU) hierin zou voorzien. Voor Saint-Martin, dat deel uitmaakt van Frankrijk, was dat vanzelfsprekend, maar omdat Sint Maarten ten opzichte van Nederland een andere staatsrechtelijke status heeft, kon het geen aanspraak maken op het Europese Solidariteitsfonds. Voor de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, was echter al vrij snel duidelijk dat het staatsrechtelijke onderscheid de hulpverlening niet in de weg mocht staan. Hij zegde ook aan Sint Maarten EU-gelden toe.¹⁵

12.4.2 Bestuurlijke verhoudingen Nederland-Sint Maarten

Wie neemt de leiding?

Voor Nederland was het lastig manoeuvreren richting Sint Maarten. Al snel bleek dat het land zwaar getroffen was en ook dat het bestuur van het land ernstig ontregeld was. De eerste dagen was er vanuit Neder-

15 In september 2018 maakte Europees Parlementslid Agnes Jongerius zich boos dat er een jaar na dato weinig terecht zou zijn gekomen van de Europese steun die was toegezegd. Zie NOS, 5 september 2018. Buitenland: Agnes Jongerius: waar blijft EU-geld voor Sint Maarten? Op 5 november 2018 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2249044-agnes-jongerius-waar-blijft-eu-geld-voor-sint-maarten.html>.

land nauwelijks contact met de autoriteiten van Sint Maarten mogelijk. Dat het gezag door Nederland zou worden overgenomen, was echter van beide zijden geen aantrekkelijke optie. Er moest een werkbare relatie worden gevonden. De vraag die zich daarbij aandiende, was allereerst welk Nederlands ministerie de leiding over de hulpverlening aan Sint Maarten op zich zou (moeten) nemen.

Het ministerie van Defensie heeft van oudsher veel kennis van de situatie in het Caribisch gebied en is daar ook permanent aanwezig. De defensieorganisatie staat immers ten dienste van het gehele Nederlandse Koninkrijk. Defensie was dan ook al vanaf de eerste dag met een aanzienlijk aantal militairen ter plaatse en leverde op diverse fronten – bij de ordehandhaving, het vaststellen van de schade en het verlenen van noodhulp – een belangrijke bijdrage. Een aansturende rol voor het gehele hulpverleningsproces zou echter niet bij Defensie passen. Maar bij welk ministerie dan wel?

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft veel ervaring met het organiseren van internationale hulp en bijstand voor Nederlanders overzee. Maar omdat Sint Maarten voor Nederland officieel geen buitenland is, hield het ministerie zich op gepaste afstand. Zo kon bijvoorbeeld voor de getroffen eilanden in het Caribisch gebied geen negatief reisadvies worden afgegeven, terwijl de situatie daar natuurlijk wel naar was. Wel nam het ministerie van BuZa zijn rol in de afstemming met Frankrijk over de hulpverlening aan het Franse deel van het eiland, dat voor de aanvoer van hulpgoederen van de zeehaven in Philipsburg afhankelijk was.

Andere ministeries die met betrekking tot Sint Maarten een rol hadden, waren de ministeries van IenW en van VWS. Omdat op Sint Maarten zowel de haven, de luchthaven alsook de drinkwatervoorziening zwaar beschadigd was, had het ministerie van IenW – met het daaronder ressorterende Rijkswaterstaat dat (eveneens) het gehele koninkrijk ten dienste staat – op het eiland veel werk te verzetten. Het ministerie van VWS raakte onder meer betrokken toen bleek dat het ziekenhuis op Sint Maarten niet langer operationeel was en enkele tientallen nierdialysepatiënten voor hun behandeling naar Curaçao moesten worden overgebracht. Gezien hun specifieke taakstelling werd het echter niet vanzelfsprekend geacht dat een van deze twee ministeries de coördinatie op zich zou nemen.

Het ministerie waarvan het – vanwege zijn taakstelling (en ook tenaamstelling) – meest in de rede lag de noodhulp aan Sint Maarten te coördineren, was het ministerie van BZK, waarvan de laatste letter immers voor Koninkrijksrelaties staat. Lastig was echter dat dit ministerie, in vergelijking met eerdergenoemde, nauwelijks enige ervaring op het terrein van crisisbeheersing had. Sinds het aantreden van het eerste kabinet-Rutte (in oktober 2010) zijn de veiligheidsthema's die onder dit ministerie vielen (waaronder crisisbeheersing en het gezag over de politie), overgeheveld naar het ministerie van Justitie, dat sindsdien tevens 'Veiligheid' in zijn naam heeft. Dit ministerie heeft bij nationale rampen formeel een coördinerende rol en onderhoudt in dat kader de relaties met veiligheidsregio's en gemeenten. Onderdeel van het ministerie van JenV zijn onder meer het NCC en het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). Toch werd aan het ministerie van BZK, en niet aan het ministerie van JenV (toen nog Veiligheid en Justitie geheten), een leidende rol toegedicht, juist vanwege het 'koninkrijks'-element.

In Den Haag nam aldus het ministerie van BZK de leiding en vooral de eerste dagen heeft dit ministerie aan zijn wat oneigenlijke rol moeten wennen. Organisatieonderdelen van het ministerie van JenV waren bijvoorbeeld veel meer gewend in crisissituaties de leiding op zich te nemen en hadden daar ook in dit geval de neiging toe. Gaandeweg, en met de inzet van een groot projectteam, wist echter het ministerie van BZK vorm en inhoud aan zijn 'leading position' te geven. Als geen ander was het ministerie van BZK op de hoogte van alle ins en outs van de onderlinge betrekkingen tussen (Europees) Nederland en Sint Maarten. Met name die kennis was van belang om voorwaarden te stellen aan de Nederlandse ondersteuning bij de wederopbouw van Sint Maarten (zie hierna).

Noodhulp versus wederopbouw

Na het passeren van orkaan Irma werd de crisisbeheersingsorganisatie van Sint Maarten duidelijk overvraagd. Ook al werd al enige tijd onderkend dat de rampenplannen een actualisatie verdienden, de impact van de ramp was dermate groot dat het ook met een solide crisisbeheersingsorganisatie (zoals wij die in Nederland kennen) een behoorlijke uitdaging zou zijn geweest om de hulpverleningsoperatie goed in gang te zetten. Omdat Sint Maarten zo hard was geraakt, was het bestuur

onvoldoende in staat om de eigen hulpvraag te formuleren. Dat leidde tot enig gemor van de zijde van Europees Nederland, omdat – in ieder geval in de beleving – het lange tijd onduidelijk bleef welke hulp zou kunnen worden geboden.

In het hulpaanbod vanuit Europees Nederland werd al in een vroeg stadium onderscheid gemaakt tussen enerzijds noodhulp en anderzijds ondersteuning bij de wederopbouw. Al tijdens het eerste overleg van de ICCb op 7 september werd hierover gesproken. Voor het gehele proces van noodhulpverlening is het van groot belang geweest dat premier Rutte al bij aanvang aangaf dat Sint Maarten ‘bij ons’ hoort en onvoorwaardelijk hulp zou worden geboden. Aan noodhulp, waaronder werd verstaan al datgene wat er acuut nodig was om basisvoorzieningen (drinkwater, de haven en de luchthaven) weer te laten functioneren, werden geen restricties verbonden.

De noodhulp zou echter niet eindeloos kunnen doorgaan; op enig moment zou noodhulp overgaan in ondersteuning bij de wederopbouw. Daaronder viel ‘alles wat nodig zou zijn om zaken in een betere staat te brengen, zodat het voor de langere termijn minder kwetsbaar zou zijn’. Hoewel daarmee het onderscheid tussen noodhulp en wederopbouw over het algemeen helder was, bleef de vraag wat onder ‘noodhulp’ en wat onder ‘wederopbouw’ moest worden verstaan, zo op momenten aanleiding geven tot discussie. De directeur van de luchthaven op Sint Maarten wenste bijvoorbeeld het hekwerk dat door orkaan Irma was vernield, met nieuw bouw materiaal te herstellen. Dat vergde niet alleen veel tijd, het was ook de vraag of het werkelijk nodig was. Omdat er veel aan was gelegen dat het vliegveld weer zo snel mogelijk operationeel zou zijn, is met prikkeldraad een min of meer provisorisch hekwerk aangebracht.

Het onderscheid tussen noodhulp en wederopbouw was om verschillende redenen zowel voor Sint Maarten als voor de Haagse ministeries relevant. Zo gelden er voor noodhulp soepeler voorwaarden wat betreft de aanbesteding van goederen en diensten; zodra ondersteuning bij de wederopbouw in zicht zou komen, werden de financiële voorwaarden en procedures ingewikkelder. Verder was tussen de Haagse ministeries onderling afgesproken dat de kosten voor noodhulp ten laste zouden komen van het ministerie van BZK;¹⁶ de kosten

16 Hierbij werd wel als uiterste termijn 1 december vastgesteld.

die daarna ten behoeve van de wederopbouw zouden worden gemaakt, zouden door de afzonderlijke departementen worden gedragen. Bovendien zou aan Sint Maarten slechts onder bepaalde voorwaarden ondersteuning bij de wederopbouw worden verleend. Hierover werd voor het eerst in de Rijksministerraad van 12 september gesproken.¹⁷ Op dat moment wreekte zich dat er indertijd geen heldere afspraken waren vastgelegd hoe de verschillende landen binnen het koninkrijk invulling zouden geven aan artikel 36 van het Koninkrijksstatuut, waarin staat dat de vier landen ‘elkaar onderling hulp en bijstand verlenen’. Nederland wilde Sint Maarten zonder meer ondersteunen, acuut in de vorm van noodhulp en meer structureel bij de wederopbouw. Wat betreft die meer structurele hulp bood de ramp echter een kans om ongewenste ontwikkelingen aldaar te beïnvloeden. De bestuurlijke verhoudingen tussen Nederland en Sint Maarten waren al langere tijd gespannen. Vanwege de argwaan over corruptiepraktijken werden aan die meer structurele hulp twee voorwaarden verbonden: Sint Maarten diende een integriteitskamer in het leven te roepen om corruptie tegen te gaan en grenscontroles in te stellen. Verder zou de Wereldbank als onafhankelijke derde toezicht houden op de manier waarop de hulp-gelden zouden worden besteed. Niet geheel onbegrijpelijk wekte het bij de regering van Sint Maarten wrevel dat deze voorwaarden werden gesteld.

12.4.3 *Hulpverlening ter plaatse*

Bijna alles op Sint Maarten was geraakt en beschadigd door de woestende werking van orkaan Irma. Gedurende een aantal dagen functioneerde er vrijwel niets meer normaal. Het was voor iedereen eerst en vooral een situatie van overleven. De ramp trof feitelijk alle bewoners van het eiland en daarmee ook al diegenen die daar een professionele taak hadden te vervullen: politiemensen, ambtenaren, ministers en dergelijke. Het wekt geen verbazing dat de eerste dagen de thuisrol prevaleerde boven de professionele taak. Het was mede om die reden dat de afstemming vanuit het buitenland met lokale autoritei-

¹⁷ De Rijksministerraad bestaat uit de Nederlandse ministerraad en de gevolmachtigd minister van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

ten en hulpdiensten moeizaam verliep: gezagdragers en medewerkers van hulpdiensten en andere instellingen waren gewoonweg afwezig. Pas na enige tijd kwam hier en daar het leven weer wat op gang. Door de enorme verwoestingen was er echter schaarste aan enkele primaire levensbehoeften, zoals drinkwater, en zou het lang duren voordat Sint Maarten deze ramp te boven kwam.

In een situatie waarin alles en iedereen bezig was om het eigen leven weer op orde te brengen, moesten belangrijke infrastructurele voorzieningen worden hersteld. Er werd van buitenaf hulp aangeboden: er kwamen personen van verschillende organisaties (internationaal, maar ook vanuit Nederland) naar met name Sint Maarten. Ook zij hadden daar met de rampomstandigheden te maken. Sommige organisaties zoals het leger, UNDAC en het USAR-team namen – zoals ze dat altijd doen – hun eigen voorzieningen mee: communicatiemiddelen, eten en drinken. Anderen die zich naar het eiland begaven, waren eveneens op die schaarse middelen aangewezen. Aanvankelijk werden zij ondergebracht in vervallen of zwaar beschadigde gebouwen; er was immers ook weinig meer heel. Niet iedereen zal zich dat bij vertrek uit Nederland hebben gerealiseerd. Daarnaast was er nog de dreiging – zowel voor de bevolking als voor diegenen die op Sint Maarten neergestreken waren – dat nieuwe stormen zich tot krachtige orkanen zouden ontwikkelen en dat daardoor opnieuw een onveilige situatie zou ontstaan. Het orkaanseizoen was immers nog maar halverwege. Een ramp betekent terug naar een minimum; voor de lokale bevolking, maar ook voor de hulpverleners.

De real life ervaring op Sint Maarten

Edith Kuijper, crisisbeleidsadviseur Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

In de interdepartementale vergadering van zondag 10 september werd besloten dat het ministerie van BZK een liaison richting Sint Maarten zou afvaardigen om ter plaatse de hulpverlening vanuit Europees Nederland te coördineren. Het ministerie van IenW voegde daar een collega aan toe, vanwege de grote infrastructurele schade op het eiland. Binnen enkele dagen kreeg dit koppel versterking van experts van verschillende ministeries op het gebied van onder andere communicatie, ICT, luchtvaart en politietaken. Tezamen vormden zij een klein, hecht team. Eenieder had de nodige werkervaring en een netwerk in het Caribisch gebied.

Doel van het team was ten eerste het verkrijgen van een beeld van de situatie op Sint Maarten, als aanvulling op de assessments die in een eerder stadium door Defensie waren opgesteld. Op basis daarvan kon het – soms overweldigende – hulpaanbod, vanuit zowel Europees Nederland als daarbuiten, in goede banen worden geleid, zodat het op de goede plaatsen terecht kwam. Overigens ging het daarbij ook om Saba en St. Eustatius. Daarnaast voerde het team overleg met de regering van Sint Maarten, waarbij werd getracht de noodhulp niet ‘push’ (aanbod gestuurd) maar ‘pull’ (vraag gestuurd) te maken.

Werken in de crisisbeheersing betekent: vooraf nadenken over eventuele gevolgen en welke maatregelen genomen zouden kunnen worden. Je moet in scenario's kunnen denken en weet hebben van het begrip ‘cascade-effecten’. Op tv en de sociale media kwamen de beelden langs van de enorme ravage die orkaan Irma toebracht. De driedimensionale ervaring ter plekke was echter nog vele malen indrukwekkender, al was het alleen maar omdat de indringende geur van rottende etensresten – cascade-effect #1: niet-werkende koelkasten door uitval van elektriciteit, bij een dagtemperatuur tussen de 25 en 32 graden – een beeldscherm niet bereikt. Omdat naast de elektriciteit ook de zendmasten van Sint Maarten voor een groot deel verloren waren gegaan, werkten telefoons niet. Vrijwel direct werd hier en daar een wifi-sigitaal ingericht, herkenbaar aan de grote groepen mensen die zich rond zo'n punt verzamelden, hangend op trappen en stoepen met alleen een telefoon in de hand. Hoewel het daarmee mogelijk was een situatierapport (sitrap) naar collega's in Europees Nederland te versturen, was van een mondelinge uitwisseling voor het betere onderlinge begrip beperkt sprake. Ook was het van belang het bij ‘platte’ mails te houden; berichten met forse bijlagen kwamen er niet doorheen. Een satelliettelefoon bleek in dit soort tijden een uitkomst en de ervaring leerde dat bellen ermee het beste lukt als de beller buiten staat en er geen wolken zijn. Een counterpart kon niet ‘spontaan’ contact leggen wanneer je binnen zat. ‘Afspraak is afspraak’ werd een belangrijk mantra: als je elkaar gedurende de dag op geen enkele wijze kunt bereiken, moet je zorgen dat je op het afgesproken tijdstip op de afgesproken plaats bent.

Na een lange werkdag deed cascade-effect #2 zich voor: de uitdaging van het opladen van de mobiele en satelliettelefoons. Hotels, ziekenhuizen, sommige burgers en ook de aanwezige Defensie-eenheden beschikten over generatoren, waarmee enige continuïteit in de elektriciteitslevering kon worden gegarandeerd. Aanvankelijk was er op het eiland nog een behoorlijke brandstofvoorraad, waarop de generatoren konden draaien. Ook kon eenieder zich nog met eigen vervoersmiddelen verplaatsen. Toen echter de avondklok werd opgeheven en iedereen de straat weer op mocht,¹⁸ leidde dit spoedig tot cascade-effect #3: grote wachtrijen

18 De avondklok was vrijwel direct na passage van orkaan Irma ingesteld om onrust te voorkomen en snel de eerste noodhulp tot stand te kunnen brengen.

bij de benzinstations. Omdat zowel de haven als de luchthaven zwaar beschadigd en in hoge mate onbruikbaar was, lagen ook andere sectoren qua aanvoer stil. Betalingen moesten cash gebeuren, want geld- en pin-automaten werkten niet, cascade-effect #4. Daarenboven speelde het gebrek aan schoon drinkwater. Hoewel de drinkwaterproductie-eenheid de orkaan goed had doorstaan, waren leidingen en opslagtanks beschadigd, waardoor het drinkwater de burgers niet bereikte of vervuild was. Burgers kregen het advies het water voorafgaand aan gebruik te koken. De reparatie van het drinkwaternet, de opbouw van een tijdelijke productie-eenheid met behulp van osmose en de aanvoer van flessenwater hadden een zeer hoge prioriteit. In ons onderkomen hadden wij zeker een hele week geen stromend water. Wij wisten ons zuinigjes met wat flessenwater en spoelden het toilet door met een emmer zeewater. Over een drinkwatervoorraad beschikken, werd meer dan ooit een belangrijke basisvoorwaarde.

Orkanen worden naar kracht ingedeeld op een vijfpuntsschaal. Het *National Hurricane Centre* omschrijft de gevolgen van een categorie 5 orkaan als volgt:

‘Catastrophic damage will occur. Power outages will last for weeks to possibly months. Long-term water shortages will increase human suffering. Most of the area will be uninhabitable for weeks or months.’

Op de eilanden zelf is men zich bewust van het gevaar van orkanen. Lokaal worden de voorspellingen goed in de gaten gehouden en daags tevoren worden ramen dichtgespijkerd en losstaande objecten als vuilnisbakken vastgezet. Hoewel de situatie ernstig was, was de veerkracht van de bewoners bewonderenswaardig. Zo hebben de eilanden Saba en St. Eustatius veel creativiteit aan de dag moeten leggen om alternatieve aanvoerroutes te vinden, toen de voor hun gebruikelijke ‘hub’-functie van Sint Maarten verdween. Waar het vasteland bij nood een beroep kan doen op een verbinding met het ‘achterland’, heeft een eiland daar altijd een schip of vliegtuig voor nodig.

Als teamlid heb ik op Sint Maarten de cascade-effecten van de orkanen Irma en Maria aan den lijve ervaren. Het was belangrijk zelfredzaam te zijn en – met hulp en steun van Defensie – zorg te dragen voor de eigen basisvoorzieningen: water, voedsel, communicatiemiddelen en veiligheid. Ik heb het besef opgedaan dat de werkelijkheid van een ramp zo veel groter is dan tweedimensionale beelden kunnen weergeven. Maar wat was het leerzaam, wat hadden we een teamspirit, en wat is het bijzonder dit te hebben mogen doen!

12.4.4 De gevolgen voor Saba

Saba is – met ongeveer tweeduizend inwoners op dertien km² – het kleinste eiland van Caribisch Nederland. Er is een luchthaven, een haven en ook een Amerikaanse medische faculteit met circa vierhonderd studenten. Veel inwoners hebben familieleden en vrienden in andere delen van het Caribisch gebied (Sint Maarten, Puerto Rico, Dominica) of verder gelegen landen (Verenigde Staten, Canada). Tijdens en na het passeren van achtereenvolgens de orkanen Irma, José en Maria maakten zowel mensen op het eiland als familieleden en vrienden daarbuiten zich zorgen hoe het met hun dierbaren gesteld was. Onderstaand doet Fanny de Swarte verslag van de inzet die op Saba is gepleegd om de impact van de reeks van drie orkanen te beperken.¹⁹

De orkanen die (ook) Saba raakten van nabij beschouwd

Fanny de Swarte, hoofd 'Mission Recovery Irma' bij het Nederlandse Rode Kruis en destijds crisismanagementcoördinator Openbaar Lichaam Saba

In de dagen voorafgaand aan het passeren van orkaan Irma werden op Saba de nodige voorbereidingen getroffen. Op 1 september startte het voorbereidend beleidsteam.²⁰ Aan Defensie werd een bijstandsverzoek gedaan; twee dagen voor de komst van orkaan Irma waren dertien extra militairen aanwezig op het eiland. Bewoners sloegen een voorraad in aan voedsel en brandstof, zoals zij gewend zijn te doen voor de komst van een orkaan. Huizen en publieke gebouwen werden dichtgetimmerd; tuinmeubilair en vuilnisbakken binnen- of vastgezet. Besloten werd om – uit voorzorg – gedurende het passeren van de orkaan de elektriciteitsfabriek af te schakelen. Voor het hele eiland werd gratis wifi opengezet, zodat bewoners zo lang mogelijk met de buitenwereld konden communiceren. Ook werd een avondklok ingesteld om mensen te ontmoedigen om tijdens het passeren van de orkaan de straat op te gaan en wellicht door rondvliegend puin gewond te raken. Bewoners werden van de verschillende maatregelen op de hoogte gebracht via een ingesproken boodschap van de gezaghebber (gelijk aan een burgemeester) die via Facebook en WhatsApp werd verspreid. Ook nadien zou het bestuur nog verschillende keren langs die weg met bewoners communiceren.

- 19 Deze paragraaf is een bewerking van een artikel dat eerder verscheen in het *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, 2017, nr. 4.
- 20 De crisisstructuur van Saba bestaat uit twee lagen: het strategische niveau en het tactische niveau zijn verenigd in het beleidsteam. Daarnaast is er een CoPI voor overleg over operationele maatregelen.

Tijdens het passeren van de orkaan zat ik op het politiebureau, een strategische plek op het eiland. Irma trok in een aantal uur over Saba waarbij het eiland vooral te maken kreeg met orkaanwinden. Eerst kregen de dorpen Zion's Hill en Windwardside het zwaar te verduren en na het passeren van het oog over Sint Maarten beukte Irma op de huizen van Sint John's en The Bottom. Tijdens de eerste helft van de orkaan was contact tussen de dorpen nog mogelijk. Op het politiebureau ontvingen we berichten van bewoners bij wie het dak eraf was gevlogen. Binnen zo'n kleine gemeenschap ken je iedereen persoonlijk, maar de wind was te sterk om naar buiten te gaan en te helpen. We moesten wachten totdat de wind enigszins was gaan liggen.

Toen de wind was afgenomen, werd alle capaciteit ingezet om de schade op te maken, de hoofdwegen weer begaanbaar te maken en hulp te bieden. Hoewel de impact van Irma op Saba minder groot was dan op Sint Maarten, verloren meerdere gezinnen hun huis. Van de 700 huishoudens waren er 35 zeer zwaar getroffen; hun huizen waren onbewoonbaar. Ook bedrijven en instellingen hadden ernstige schade. Alle bewoners werd gevraagd mee te helpen met het opruimen van het eiland. Mariniers, medewerkers van de brandweer en politie en vrijwilligers kregen hun opdrachten vanuit het CoPl. Communicatie bleef een grote uitdaging: portofoons, radio's, internet, mobieltjes werkten allemaal niet meer. Contact tussen hulpdiensten was daarom een uitdaging; contact met de buitenwereld niet bestaand.

Nadat de hoofdweg weer begaanbaar was, zag je overal auto's van het telecombedrijf, het energiebedrijf en andere diensten om de infrastructuur weer aan de praat te krijgen. Binnen 24 uur nadat orkaan Irma was gepasseerd, had het grootste deel van het eiland weer stroom. De waterfabrieken waren echter beschadigd en inwoners gaven aan dat in hun cisternen (opvangbakken voor regenwater) veel puin terecht was gekomen. De eerste bijstandsaanvraag die Saba deed, ging dan ook over drinkwater. Winkels hadden nog wel drinkwater op voorraad, maar die zou spoedig opraken.

Ondertussen kwam orkaan José in beeld, waarvan verwacht werd dat deze op 9 september Saba zou passeren. Gelukkig had José weinig impact. Toen dit duidelijk werd, kwam een stroom van evacués van Sint Maarten op gang. Vanwege de situatie aldaar haalde men familieleden (onder wie veel kinderen) op in vissersboten. Het bestuur van Saba besefte dat dit niet tegen te houden viel. Na aankomst op Saba werden evacués geregistreerd en aan bewoners werd gecommuniceerd dat verwacht werd dat familieleden in eerste instantie voor de evacués zouden zorgen. Los van dit alles moest worden nagedacht over personele aflossing. Veel mensen waren al dagenlang in touw. Indrukwekkend was het doorzettingsvermogen van mijn collega's. In mijn beleving wordt iemand vervangen als hij of zij persoonlijk door een ramp getroffen is. Maar voor veel sleutelfunctionarissen op Saba is er geen vervanger. Vanuit Bonaire werd gelukkig versterking voor de brandweer en de politie geleverd; vanuit Europees Nederland kwam een informatiemanager.

Saba was erop voorbereid dat het de eerste dagen niet zou kunnen rekenen op hulp van buitenaf, maar dat Sint Maarten de hub-functie voor de regio voor langere tijd niet kon vervullen, maakte de nafase op Saba extra complex. Een van de hoofddoelen was om zo snel mogelijk de economie weer te herstarten. Daarvoor werden nieuwe logistieke routes gezocht. Er werd contact gelegd met de naburige eilanden Saint Kitts en Puerto Rico, die minimale schade van Irma hadden ondervonden. Zo werd op Puerto Rico bouw materiaal besteld om schade te kunnen herstellen, maar bij de levering ontstond vervolgens vertraging, omdat Puerto Rico kort nadien zwaar getroffen werd door orkaan Maria. Orkaan Maria kondigde zich op 16 september aan en zou op 19 en 20 september ten zuiden van Saba passeren. Wederom werd de stroom uitgeschakeld, werden huizen gebarricadeerd en mensen verzamelden zich in sterke huizen of in opvanglocaties. Waar Irma veel schade aanrichtte door de windsnelheden, veroorzaakte Maria vooral veel waterschade. Ook de haven werd zwaar beschadigd. De weg naar de haven lag bedekt met rotsblokken die van de heuvels naar beneden waren gekomen. De operationele diensten namen opnieuw de nodige maatregelen.

Naderhand bleek het een grote uitdaging om het beeld bij te stellen dat Saba nauwelijks door de orkanen getroffen was. Het klopt dat Saba geluk heeft gehad, maar dit laat onverlet dat Saba in korte tijd door twee stevige orkanen getroffen is. Bewoners hebben de daken van hun huis zien vliegen; kinderen zijn bang voor elke windvlaag. Met man en macht is hard gewerkt om de impact van de orkanen te beperken. De toeristen-sector heeft lang geleden onder de naweeën ervan.

12.4.5 *De gevolgen voor St. Eustatius*

Het eiland St. Eustatius, in totaal 21 km² groot, telt ongeveer 3.200 inwoners. Het vliegveld, het F.D. Roosevelt Airport, ligt in een vallei midden op het eiland en kan worden aangedaan met kleinere vliegtuigen. Onder normale omstandigheden worden dagelijks meerdere commerciële vluchten verzorgd door luchtvaartmaatschappij Winair, die haar hub heeft op de Princess Juliana International Airport van Sint Maarten. Naast toerisme is de olieterminal (een los- en opslagplaats voor aardolie) van het Amerikaanse bedrijf NuStar Energy de belangrijkste economische pijler van St. Eustatius.

In september 2017 werd ook dit eiland in een periode van veertien dagen getroffen door de drie orkanen: Irma, José en Maria. Ook op St. Eustatius veroorzaakte orkaan Irma veel schade: bomen en elektriciteitspalen lagen op de wegen, ongeveer vijftig huizen verloren hun

daken en ook terminaltanks van NuStar werden beschadigd, zij het niet in ernstige mate. Vier mensen raakten gewond. Vanuit Europees Nederland leken de gevolgen op St. Eustatius, in vergelijking met die op Sint Maarten, mee te vallen. Wel raakte het eiland als gevolg van de ravage op Sint Maarten nagenoeg geïsoleerd van de buitenwereld. Door het uitvallen van de zendmast op Sint Maarten kon op St. Eustatius lange tijd geen gebruik worden gemaakt van mobiele telefonie. Ook vielen, vanwege de schade aan het vliegveld en de haven van Sint Maarten, de aan- en afvoerroutes van drinkwater, voedsel en materieel weg (Inspectie JenV, 2018).

Vervolgens bracht orkaan Maria (19 september) op St. Eustatius veel schade toe door hevige regenval. Al op de avond voorafgaand aan de komst van deze orkaan waaide en regende het op St. Eustatius flink. Maria trok op honderd kilometer langs de zuidwestkust van het eiland, die het meest kwetsbaar is omdat daar de drinkwaterfabriek, de elektriciteitsvoorziening en de haven gevestigd zijn. Naast veel wind kreeg het eiland te maken met stormvloed, hoge golven en extreem veel neerslag. Dit verergerde in ernstige mate de erosie van de klif, een stijl deel van het kustgebied waarop het fort 'Fort Oranje' staat, dat voor Nederland van cultuurhistorische waarde is.²¹ De klif is dermate instabiel geworden dat stabilisatiemaatregelen noodzakelijk worden geacht om de veiligheid van mensen, gebouwen en infrastructuur te kunnen garanderen.²² Daarnaast werden ook de haven en de luchthaven behoorlijk beschadigd.

Als gevolg van de reeks orkanen in het Caribisch gebied zaten inwoners en toeristen vast op het eiland; er waren geen evacuatievluchten. In een interview met *NRC Handelsblad* uitte Edris Bennett, lid van het rampencomité van St. Eustatius, haar teleurstelling over het uitblijven van steun vanuit het ministerie van BZK:²³

'Mijn frustratie is dat er helemaal geen aandacht is voor Statia. [...] Het enige wat wij vragen, is dat er af en toe iets naar Sint-Eustatius komt, zodat de mensen die weg moeten, ook weg kunnen.'

21 Vanaf Fort Oranje op St. Eustatius werd de *First Salute* afgevuurd waarmee Nederland het eerste land was dat de Verenigde Staten erkende.

22 Brief van Staatsecretaris Knops van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 2017-2018 34773, nr. 7.

23 'Sint-Eustatius voelt zich vergeten', *NRC Handelsblad*, 27 september 2017.

Mensen die van het eiland af wilden, moesten zelf een boot of vliegtuig charteren naar het buureiland Saint Kitts, om vanaf daar verder te reizen. Met de chartervluchten van ZVK, de zorgverzekeraar voor Bonaire, Saba en St Eustatius, werden uitsluitend medische patiënten vervoerd.

12.5 Afronding

Deze casus is bij uitstek een voorbeeld van een situatie die weliswaar te voorzien was, maar waarover vooraf nauwelijks was nagedacht. Er lagen geen plannen, draaiboeken of scenario's klaar voor het geval Sint Maarten getroffen zou worden door een orkaan. Over de betekenis van artikel 36 van het Koninkrijksstatuut moest à la minuut worden nagedacht en overlegd. Daarnaast moest ter plaatse het nodige worden gepionierd en werden extreem lange dagen gemaakt. Ongetwijfeld hadden zaken bij aanvang gestroomlijnder en efficiënter gekund, maar al doende werd geleerd. Daarbij mag niet vergeten worden dat in een situatie als deze ook plannen en draaiboeken maar van een betrekkelijke waarde zijn.

De nationale crisisbesluitvormingsstructuur, bestaande uit de MCCb en de ICCb, bewees opnieuw haar waarde. Met het bijeenroepen van de MCCb werd de nationale crisisstructuur (impliciet) ingesteld. Naar de mening van het bestuur van Saba had dit eerder gemogen en had – met de komst van orkaan Maria – de nationale opschaling ook langer mogen voortduren.²⁴ Op Saba bestond daarom de indruk dat de situatie niet serieus (genoeg) werd genomen.

Daarnaast valt niet uit te sluiten dat de aansturing door het ministerie van BZK, vanuit Sint Maartens perspectief, is ervaren alsof het land weer onder het gezag van het oude moederland (Binnenlandse Zaken) werd geplaatst, net zoals dat voor 10 oktober 2010 het geval was. Was deze rol door het ministerie van BuZa ingevuld, dan had dat waarschijnlijk meer recht gedaan aan het gewicht dat Sint Maarten hecht aan de eigen zelfstandigheid en aan de trots die dat met zich mee-

24 Op Saba en op St. Eustatius was de crisisorganisatie al op 1 september 2017 opgeschaald, omdat ter plaatse op dat moment al duidelijk was dat orkaan Irma de krachtigste orkaan in meer dan twintig jaar zou worden.

brengt. Het zou nadrukkelijker hebben bevestigd dat Sint Maarten een zelfstandig land is binnen het koninkrijk dat anders behandeld wilde worden dan de bijzondere gemeenten Saba en St. Eustatius, die een nauwere band met Nederland onderhouden. Toch voelden juist deze eilanden zich ‘vergeten’ omdat in hun ogen alle aandacht naar Sint Maarten uitging.²⁵

De voorwaarden die door Nederland werden gesteld aan de financiële steun bij de wederopbouw van Sint Maarten leidden uiteindelijk tot het aftreden van premier Marlin. Zijn positie was onhoudbaar geworden, toen hij zich tegen deze voorwaarden verzette, terwijl het parlement (de Staten) van Sint Maarten zich erin kon vinden. Begin november 2017 volgde tegen premier Marlin en vier van zijn vijf ministers een motie van wantrouwen; daarmee kwam de regering Marlin-II ten val. Na vervroegde verkiezing op 26 februari 2018 werd een nieuwe regering onder leiding van Leona Romeo Marlin gevormd,²⁶ die de zware taak had aan de wederopbouw invulling te geven.

25 ‘Sint-Eustatius voelt zich vergeten’, *NRC Handelsblad*, 27 september 2017.

26 In de zeven jaar van zijn bestaan heeft Sint Maarten zeven (eerdere) regeringen geteld.