

Orkaan Irma treft Sint Maarten en Caribisch Nederland

Een evaluatie van het door het ministerie van IenW geleverde crisismanagement



Instituut Fysieke Veiligheid
Lectoraat Crisisbeheersing
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Opdrachtgever: DCC-IenW
Titel: Orkaan Irma treft Sint Maarten en Caribisch Nederland: een
evaluatie van het door het ministerie van IenW geleverde
crisismanagement
Datum: 18 april 2018
Auteurs: Vina Wijkhuijs, Jana Domrose, Menno van Duin

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en achtergrond	4
1.2	Een evaluatie aan de hand van dilemma's	5
1.3	Opbouw van het rapport	6
2	Feitenrelaas	7
2.1	De komst en verwoestingen van orkaan Irma	7
2.2	Het crisismanagement van IenW	10
3	Analyse	15
3.1	Crisismanagement: Voorbereiding versus improvisatie	15
3.2	Samenwerking: Wat doe je zelf en wat doe je samen met anderen?	18
3.3	Noodhulp en wederopbouw: Waar houden de werkzaamheden op?	21
3.4	Voorbereiding: Wat en op welke manier?	23
4	Conclusie	25
4.1	Een ramp in Caribisch gebied	25
4.2	Rol van het ministerie van IenW	25
4.3	Lessen	27
Bijlage 1	Respondenten	29

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Op woensdag 6 september 2017 werden Sint Maarten, Saba en St. Eustatius getroffen door orkaan Irma; de krachtigste tropische cycloon sinds orkaan Wilma (2005). Op het toppunt van haar kracht (categorie 5) trok het oog over het eiland Sint Maarten.

Hoewel het aantal dodelijke slachtoffers gelukkig beperkt bleef,¹ waren de gevolgen enorm. Zo'n 90 procent van de gebouwen op Sint Maarten ondervond schade: ruim 30 procent van de huizen was compleet ingestort en nog eens 20 procent was zwaar beschadigd.² Vrijwel alle infrastructurele voorzieningen, waaronder de lucht- en zeehavens, lagen geheel of grotendeels plat. De communicatie en informatievoorziening van en naar de eilanden verliep moeizaam vanwege de uitval van de communicatiemast. Ook waren er ernstige problemen op het gebied van de drinkwatervoorziening en het milieu.

Sint-Maarten grotendeels in puin na orkaan Irma



Van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) vergde de crisisbeheersing en noodhulp na orkaan Irma de grootste inzet sinds jaren, zowel in menskracht als in materieel. Daarbij speelde mee dat er na orkaan Irma in korte tijd nog twee orkanen over het Caribisch gebied trokken, te weten orkaan José (9 september) en orkaan Maria (19 september). Het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing van het ministerie van IenW (DCC-IenW) heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) gevraagd om het door het ministerie geleverde crisismanagement na orkaan Irma te evalueren met betrekking tot de beleidsvelden: zeescheepvaart en havens, luchtvaart, drinkwater, milieu en weer.

¹ Op het Nederlandse deel van het eiland kwamen vier mensen om het leven; op het Franse deel Sint-Martin werden acht dodelijke slachtoffers gemeld.

² Bron: Nederlandse Rode Kruis, Damage Assessment Sint Maarten, 12 september 2017.

1.2 Een evaluatie aan de hand van dilemma's

In deze evaluatie gaan we in op het door het ministerie van lenW geleverde crisismanagement na orkaan Irma. Omdat deze orkaan vooral grote schade toebracht op Sint Maarten, ligt de focus van deze evaluatie op de inspanningen die door het ministerie van lenW zijn gepleegd ten behoeve van met name de noodhulp aan Sint Maarten. De eilanden Saba en St. Eustatius ondervonden door orkaan Irma naar verhouding veel minder schade maar kregen wel, een kleine twee weken later, alsnog met orkaan Maria van doen. Op de consequenties van orkaan Maria wordt echter in deze evaluatie slechts zijdelings ingegaan en dan vooral waar het (een belemmering voor) de noodhulp aan Sint Maarten betrof.

Het primaire oogmerk van deze evaluatie is te bezien of er uit deze unieke gebeurtenis lessen getrokken kunnen worden ten behoeve van mogelijke toekomstige, vergelijkbare situaties, zijnde rampen in het Caribisch gebied waarbij het ministerie van lenW (gezien zijn taakstelling) een rol te vervullen heeft. Het gaat er ons niet om te oordelen (in termen van goed of fout), maar juist om het inzichtelijk maken van de structuren en processen die bij dit soort crisissituaties spelen en waar deze knelpunten vertonen. Dit doen wij door een aantal dilemma's als uitgangspunt van studie te nemen. De dilemma's die aan de orde komen zijn:³

1. *Crisismanagement: Voorbereiding versus improvisatie*

Uit wetenschappelijke literatuur is bekend dat er een groot verschil bestaat tussen planning en uitvoering. Op papier (of in een rampoefening) lijkt het allemaal zo helder en duidelijk, maar in de werkelijkheid blijkt keer op keer dat de daadwerkelijke uitvoering helemaal niet zo eenvoudig is. Vaak verschijnen er hobbels op de weg waarmee vooraf geen rekening is gehouden. Uitvoeringsproblemen zijn er vrijwel altijd, maar ten tijde van een crisis (als de tijdsdruk groter is en er weinig informatie beschikbaar is) zijn deze meer waarschijnlijk. De vraag is in hoeverre kenmerken van de situatie (op afstand, tijdsverschil, bijzondere bestuurlijke verhoudingen, lastige communicatie, weinig intermediaire structuren) van invloed zijn geweest op de organisatie van het crisismanagement en de verschillende actoren. Hoe is met de per definitie lastige situatie omgegaan?

2. *Samenwerking: Wat doe je zelf en wat doe je samen met anderen?*

Samenwerking wordt vaak gezien als onontbeerlijk voor het managen van een lastige crisis; het kan echter tegelijkertijd ook aanleiding geven tot allerlei problemen. In haar lectorale rede gaf Scholtens aan dat wij ten tijde van crises soms te veel van samenwerking verwachten. Als afzonderlijke organisaties gewoon datgene goed doen wat ze moeten doen, is samenwerking en afstemming een minder groot thema dan wij er nog wel eens van maken (Scholtens, 2007). Ook in deze casus speelde dit thema op verschillende manieren.

3. *Noodhulp en wederopbouw: Waar houden de werkzaamheden op?*

De rol van het ministerie van lenW was vooral gericht op het bijdragen aan het herstel van primaire infrastructurele voorzieningen (zeehavens, luchthaven, drinkwater etc.), zodat de noodhulp zo snel en soepel mogelijk kon verlopen en daarmee tevens de basis voor verder herstel kon worden gelegd. Ook hier speelt de vraag naar de mate van voorbereiding en improvisatie (dilemma 1), maar het roept tevens de vraag op wanneer noodhulp ophoudt en er langzamerhand sprake is van wederopbouw. In hoeverre zijn

³ De vier dilemma's zijn in samenspraak met de opdrachtgever geformuleerd.

noodhulp en wederopbouw te onderscheiden en dus te markeren? Hoe communiceer je daar (tijdig) over?

4. *Vorbereitung: Wat en op welke manier?*

Dit dilemma ziet op vraagstukken rond de voorbereiding op rampen en crises. Het betrof in dit geval een bijzondere situatie: een ramp op Sint Maarten, een voormalig kolonie en sinds 10 oktober 2010 een onafhankelijk land behorend tot het Koninkrijk der Nederlanden. Wat betekenen deze bijzondere kenmerken van de situatie in termen van voorbereiding? Wat kan of moet in ieder geval worden voorbereid en wanneer is de voorbereiding afdoende (er kan immers altijd meer)? Hoe specifiek versus generiek dient de voorbereiding te zijn? Welke vorm(en) van voorbereiding is zinvol?

Informatieverzameling

Ten behoeve van deze evaluatie is een groot aantal documenten (situatierapporten, verslagen van overleggen e.d.) geraadpleegd en is met in totaal 23 direct betrokkenen gesproken. Het merendeel van de respondenten werkte bij het ministerie van IenW; een aantal was werkzaam voor andere ministeries of instellingen. In de bijlage is een respondentenlijst opgenomen. Ook is een aantal bijeenkomsten bijgewoond om informatie op te doen.⁴

Verder is de conceptrapportage besproken tijdens een interactieve sessie waarbij negen respondenten aanwezig waren. De feedback die tijdens deze bijeenkomst werd gegeven op het conceptrapport, is in deze eindrapportage verwerkt.

1.3 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 volgt een uitgebreide beschrijving van het feitenrelaas. In hoofdstuk 3 beschouwen wij de gebeurtenissen aan de hand van de vier hierboven beschreven dilemma's. Ten slotte zetten wij in hoofdstuk 4 onze bevindingen op een rij en komen we tot een aantal lessen uit deze casus.

⁴ Waaronder een lunchlezing georganiseerd door het DCC-IenW, een conferentie van het Rode Kruis en een presentatie van de gezaghebber van Saba bij het NCTV.

2 Feitenrelaas

2.1 De komst en verwoestingen van orkaan Irma

Zoals iedere maandag vindt er op maandag 4 september 2017 om 13.00 uur een telefonisch overleg plaats tussen het KNMI en het DCC-IenW 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,⁵ wordt besloten dit overleg om 16.00 uur in breder verband voort te zetten met het zogenoemde weer-impact-team (WIT). Aan het WIT-overleg – dat deze keer voor het eerst voor het Caribisch gebied plaatsvindt – nemen dan 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Nederlandse eiland St. Eustatius zijn eveneens uitgenodigd voor het overleg, maar verhinderd.

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

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, waarvan het merendeel in het Caribisch gebied ontstaat of dit gebied bereikt en vervolgens richting Midden-Amerika of de westkust van de Verenigde Staten trekt. Oorzaak van de tropische stormen zijn actieve West-Afrikaanse moessons in combinatie met zeer hoge zeewatertemperaturen aan het einde van de zomer. Ook orkaan Irma ontstaat uit een groot buiencomplex voor de kust van Afrika en trekt op 29 augustus 2017 als tropische storm de Atlantische Oceaan op. Al binnen één dag heeft zij zich ontwikkeld tot een orkaan van categorie 2.⁶

⁵ Ongeveer een week voordien zat orkaan Irma al in de computermodellen. Vanwege de toenemende onrust op de eilanden is er op donderdag 31 augustus contact geweest tussen het KNMI en de eilandautoriteiten op Saba. Vanaf zaterdag 2 september is orkaan Irma in de verwachtingen opgenomen en op zondag 3 september was reeds de piketfunctionaris van het DCC-IenW door het KNMI over de komst van orkaan Irma geïnformeerd.

⁶ KNMI, 12 september 2017. Nieuwsbericht: De zware orkanen Irma en José. Ontleend aan: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/de-zware-orkanen-irma-en-jose>.

Op dinsdagmorgen 5 september meldt het Amerikaanse *National Hurricane Center* dat orkaan Irma is uitgegroeid tot een categorie 5 orkaan. De lokale overheden en bewoners van Saba, St. Eustatius en Sint Maarten bereiden zich die dag op het ergste voor. Scholen en bioscopen worden als schuilplaats in gereedheid gebracht, operaties in ziekenhuizen worden uitgesteld en vluchten geannuleerd. Ook worden boten uit het water gehaald en bewoners slaan water en voedsel in om het hoognodige in huis te hebben.⁷ Degenen die vrezen dat hun huis door de orkaan ernstige schade zal oplopen, kunnen – wanneer de orkaan passeert – in een opvanglocatie terecht.

In Nederland vindt er die dinsdag om 16.00 uur onder voorzitterschap van het DCC-IenW een tweede teleconferentie plaats van het WIT. Deelnemers aan het overleg (het KNMI, 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. Wel wordt verwacht dat de orkaan in ieder geval tot uitval van elektriciteit en communicatievoorzieningen zal leiden. Wanneer orkaan Irma de eilanden is gepasseerd, zal het dus lastig worden een beeld te vormen van de ravage die als gevolg van het natuurgeweld is ontstaan.

De volgende dag, woensdag 6 september om 13.00 uur Nederlandse tijd (07.00 uur lokale tijd), trekt het oog van orkaan Irma met windsnelheden van 298 km/uur over het eiland Sint Maarten.⁸ Ook de zuidelijker gelegen eilanden Saba en Sint Eustatius ondervinden gevolgen van de orkaan. 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. Donderdagochtend 7 september verschijnen de eerste beelden, voornamelijk via de (Amerikaanse) media, maar ook een helikopter van de Nederlandse marine heeft een vlucht over het getroffen gebied gemaakt.⁹ Naar het zich laat aanzien lijkt de schade op Saba en St. Eustatius mee te vallen. Op Sint Maarten daarentegen is het een ravage en ligt het openbare leven volledig plat. Naar schatting heeft zo'n 90 procent van de gebouwen op Sint Maarten schade opgelopen: ruim 30 procent van de huizen is compleet ingestort en nog eens 20 procent is zwaar beschadigd; zelfs de stevigste bouwwerken zijn verwoest.¹⁰ Ook de zeehaven en luchthaven zijn zwaar getroffen en zullen zeker voor enige dagen niet kunnen worden gebruikt. Uiteraard heeft dit consequenties voor de bevoorrading, niet alleen van Sint Maarten, maar ook van Saba en St. Eustatius die voor de aanvoer van levensmiddelen en materieel van de haven van Sint Maarten afhankelijk zijn.

⁷ AD, 5 september 2017. Nieuws buitenland: Orkaan Irma koerst met maximale kracht op Sint Maarten af. Ontleend aan <https://www.ad.nl/buitenland/orkaan-irma-koerst-met-maximale-kracht-op-sint-maarten-af-af9f7b1a/>.

⁸ 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. Ontleend aan <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/de-zware-orkanen-irma-en-jose>.

⁹ Zie bijvoorbeeld *De Volkskrant*, 7 september 2017. Nieuws: Binnenland: 'Lees terug - Orkaan Irma was op Sint Maarten "hell of a ride"'. Ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/binnenland/lees-terug-orkaan-irma-was-op-sint-maarten-hell-of-a-ride~a4515244/>.

¹⁰ Bron: Nederlandse Rode Kruis, Damage Assessment Sint Maarten, 12 september 2017.

Sint Maarten

Het eiland Sint Maarten, dat uit een Nederlands deel en een Frans deel bestaat, is in totaal 87 km² groot. Het Nederlandse deel – dat zo'n 35 km² groot is – telt officieel 40.000 inwoners; daarnaast verblijft er op Sint Maarten een groot aantal ongedocumenteerden.¹¹ In economisch opzicht is het eiland volledig afhankelijk van toerisme. In de haven van hoofdstad Philipsburg meren jaarlijks vele cruiseschepen aan: in 2016 brachten deze 1,6 miljoen toeristen naar het eiland. Daarnaast arriveren via de internationale luchthaven van Sint Maarten nog eens 1,5 miljoen toeristen per jaar.¹²

Om 7.30 uur die ochtend (7 september) komt bij het DCC-lenW, op verzoek van enkele crisiscoördinatoren van het ministerie, een zogenoemde Voorbereidingsgroep bijeen.¹³ Vervolgens vindt er om 9.00 uur een bijeenkomst plaats van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), bestaande uit hogere ambtenaren van de ministeries van BZK, lenW, Defensie, Buitenlandse Zaken (BuZa) en Justitie en Veiligheid (JenV). Een uur later (om 10.00 uur) is er een bijeenkomst van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), en om 16.00 uur volgt een tweede ICCb-overleg.¹⁴ Tijdens die bijeenkomsten worden niet alleen de meest noodzakelijke maatregelen besproken, maar ook zorgen geuit over de komst van orkaan José die op dat moment weliswaar nog beperkt in kracht is (categorie 1) maar wel richting de reeds getroffen Caribische eilanden trekt en deze waarschijnlijk zaterdag 9 september zal bereiken. Het KNMI wordt gevraagd de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten te houden en de ICCb en MCCb daarvan op de hoogte te stellen.

Het KNMI

Het KNMI is een agentschap van het ministerie van lenW en sinds 1 januari 2016 ook verantwoordelijk voor het geven van de weersverwachting op Bonaire, St. Eustatius en Saba (BES-eilanden). Het KNMI houdt om die reden de ontwikkeling van tropische stormen en orkanen in de gaten en werkt daarbij samen met het Amerikaanse *National Hurricane Center*. Vanwege de komst van orkaan José neemt een meteoroloog van het KNMI op 8, 9 en 10 september deel aan bijeenkomsten van de ICCb om de weersverwachtingen in het Caribisch gebied toe te lichten. Ook nadien brengt het KNMI extra weersverwachtingen uit voor specifiek het Caribisch gebied.

Voor wat betreft de informatievoorziening over de situatie op Sint Maarten is het ministerie van lenW de eerste dagen vooral afhankelijk van berichtgeving door Defensie en de media. De militairen ter plaatse inventariseren de schade (*damage assessment*) en assisteren op verzoek van de gouverneur van Sint Maarten bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Op het eiland doen zich plunderingen voor: hele winkels worden leeggeroofd en ook toeristen worden bestolen.

Naast Nederlandse militairen zijn of arriveren die eerste dagen op het eiland tal van internationale organisaties, waaronder het Rode Kruis, *Samaritan's Purse*,¹⁵ de VN-organisatie voor Rampen Assessment en Coördinatie (UNDAC), de *Pan American Health Organisation* (PAHO) en het *Urban Search and Rescue Team* (USAR.NL).

¹¹ Bron: UNDAC (2017). Mission Report 10 September - 07 October 2017, Field Coordination Support Section.

¹² Idem.

¹³ Een Voorbereidingsgroep bestaat uit juristen en beleids- en communicatieadviseurs van het departement die ten tijde van een crisis met enige regelmaat bijeenkomen om te nemen maatregelen af te stemmen ten behoeve van de advisering aan de politiek-ambtelijke top van het departement.

¹⁴ Tussentijds vond bij het DCC-lenW nog een tweede bijeenkomst van de Voorbereidingsgroep plaats.

¹⁵ Samaritan's Purse is een Amerikaanse hulporganisatie.

Naar later blijkt, heeft orkaan Irma op het Nederlandse deel van het eiland vier dodelijke slachtoffers tot gevolg.¹⁶ Het Rode Kruis maakt daarnaast melding van 150 gewonden. Omdat het ziekenhuis zwaar beschadigd is, worden op 8 en 9 september door Defensie in totaal 63 nierdialyse patiënten naar Aruba overgebracht. Nadat eenmaal op 9 september orkaan José is gepasseerd, worden door onder andere Amerikaanse en Nederlandse autoriteiten enkele duizenden toeristen geëvacueerd.

2.2 Het crisismanagement van lenW

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 collega van hetzelfde ministerie en een liaison van het ministerie van lenW (i.c. het DCC-lenW). 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, lenW, JenV en Defensie). Voor hun onderkomen kunnen zij gebruikmaken van voorzieningen van Defensie.¹⁷ Op Sint Maarten coördineert de liaison van het DCC-lenW de werkzaamheden ten behoeve van met name de lucht- en zeehaven, de drinkwatervoorziening en de afvalverwerking.¹⁸

2.2.1 Informatie-uitwisseling en overleg

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 de collega's in Den Haag. Via het 'kleine beetje wifi' dat beschikbaar is, bereikt de liaison van lenW een groot aantal vragen (overigens niet alleen van het eigen departement) over de situatie ter plaatse en de staat van de vitale voorzieningen. De eerste dagen is de stroom aan binnenkomende berichten enorm en is het zoeken naar een werkwijze die – ook gezien het tijdsverschil – meest praktisch is. Vanaf de derde dag stelt de liaison van DCC-lenW elke avond rond 23.00 uur (lokale tijd) een situatierapport (sitrap) op, zodat het hoofd DCC-lenW deze informatie ter beschikking heeft wanneer in Nederland de dag begint.

Verder vindt er binnen het ministerie in verschillende overleggen afstemming plaats.

- > Op 8 september wordt binnen Rijkswaterstaat Zee en Delta (RWS-ZenD) een crisisteam geformeerd, dat in de daaropvolgende weken met enige regelmaat bijeenkomt om kwesties aangaande het nautisch beheer in Caribisch Nederland te bespreken.
- > Op 14 september wordt er een departementale projectgroep opgericht, bestaande uit beleidsadviseurs van verschillende directies, om mogelijke maatregelen gericht op de wederopbouw van Saba, St. Eustatius en Sint Maarten in kaart te brengen.

Op interdepartementaal niveau zijn er overleggen van de MCCb en de ICCb, die in de week van 7 tot en met 14 september respectievelijk vijf en acht keer bijeenkomen. De overleggen worden mede voorbereid en bijgewoond door vertegenwoordigers van het ministerie van lenW. Thema's die besproken worden zijn onder meer de openstelling van het luchtruim boven Sint Maarten, de toevoer van drinkwater, de evacuatie van toeristen en kwetsbare groepen en gezondheidszorgaspecten. Daarnaast is er vanaf 7 tot 25 september dagelijks,

¹⁶ Eén overledene zou waarschijnlijk een natuurlijke dood zijn gestorven.

¹⁷ Desondanks betekende dit dat diegenen die als eerste arriveerden enkele dagen op de grond moesten slapen.

¹⁸ Op 22 september is de eerste liaison van DCC-lenW afgelost door een collega die zich vooral met dit laatste thema zou bezighouden.

onder voorzitterschap van het ministerie van BZK, een interdepartementaal afstemmingsoverleg met vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie, EZ, IenW, JenV, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het LOCC en het Rode Kruis. Ook is er een aparte planningsgroep 'vitale infrastructuur' waaraan eveneens vertegenwoordigers van het ministerie van IenW deelnemen én er vindt op juridisch niveau afstemming plaats tussen de ministeries van IenW (i.c. de HBJZ), Defensie en BZK over onder meer de wijze waarop – mede in het licht van de afgeroepen noodtoestand – de militaire bijstand ten bate van de luchtverkeersleiding op Sint Maarten kan worden gelegitimeerd.

2.2.2 Luchthaven

Al enkele uren nadat orkaan Irma is gepasseerd, is duidelijk dat de schade aan de luchthaven van Sint Maarten, *Princess Juliana International Airport*, enorm 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.¹⁹

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.²⁰ Ter ondersteuning van de werkzaamheden arriveert op dinsdag 12 september een luchtvaartexpert van IenW. 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. Daarbij draagt Defensie zorg voor de luchtverkeersleiding, omdat de verkeersstoren van Sint Maarten door beschadigde apparatuur niet kan worden gebruikt en lokaal de handschoen niet wordt opgepakt om de luchtverkeersleiding weer over te nemen.

Tijdens het ICCb-overleg op 12 september geeft Defensie aan de luchtverkeersleiding uiterlijk 22 september te willen beëindigen (omdat dan de noodtoestand die op 9 september is afgeroepen afloopt). Er wordt een projectgroep gestart om in kaart te brengen wat er (vooral ook volgens de lokale autoriteiten) aan personeel en materiaal nodig is om de luchtverkeersleiding zo snel mogelijk op een acceptabel niveau te brengen.

Vanaf 16 september wordt de luchtverkeersleiding weer door lokale luchtverkeersleiders uitgevoerd, waarbij Nederlandse militairen en Amerikaanse luchtverkeersleiders ondersteuning verlenen. De apparatuur is echter nog steeds gedeeltelijk onbruikbaar.²¹ In de week van 2 oktober bereikt het ministerie van IenW overeenstemming met Meteoriedienst Sint Maarten (MDS) en de luchtverkeersleiders van Sint Maarten over de levering van een volledig meteo-pakket. Vijf medewerkers van het KNMI zullen op Sint Maarten de apparatuur installeren en de lokale medewerkers trainen in het gebruik en onderhoud ervan. Vier weken nadat orkaan Irma grote schade aan de luchthaven toebracht, is er voor het eerst weer

¹⁹ Op grond van regelgeving van de *International Civil Aviation Organization* (ICAO) van de Verenigde Naties is Nederland verplicht om de luchthavens op alle zes 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, maar na tussenkomst van de directeur Luchtvaart van het ministerie van IenW wordt nog diezelfde dag het hogere luchtruim weer opengesteld.

²⁰ Later zou vanuit Nederland nieuw hekwerk en meteomateriaal geleverd worden.

²¹ Ter ondersteuning van de herstelwerkzaamheden arriveren op 18 september vanuit Nederland vier luchtvaartdeskundigen.

commercieel vliegverkeer mogelijk, al moeten passagiers op dat moment (tot enkele dagen nadien) handmatig worden geregistreerd.

2.2.3 Zeehaven

Hoewel in de eerste dagen veel aandacht uitgaat naar het herstel van de luchthaven, heeft ook het herstel van de zeehaven prioriteit. De zeehaven van Sint Maarten is voor het herstel van de getroffen eilanden in feite van groter belang, aangezien via de haven(s) niet alleen levensmiddelen, maar ook de nodige bouwmaterialen worden geleverd. Net als de luchthaven is ook de zeehaven van Sint Maarten als gevolg van orkaan Irma volledig verwoest. Aanlegsteigers zijn zwaar beschadigd en in de vaargeul liggen gezonken boten en containers. Militairen beginnen ook hier met de eerste werkzaamheden maar het blijft voor RWS-ZenD lang onduidelijk of de haven bevaarbaar is voor grote schepen met hulpgoederen. Omdat voor het aanmeren een diepgang van 8 à 10 meter is vereist, wordt met behulp van een 'onderwateronderzoek' nagegaan of de vaargeul door containers of wrakken wordt belemmerd.

Via de afdeling PPO (programma's, projecten en onderhoud) schakelt RWS-ZenD 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 er worden herstelwerkzaamheden aan de kade verricht.

In verband met 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. Nadat opnieuw duikinspecties zijn uitgevoerd, worden wederom bergingswerkzaamheden verricht. De werkzaamheden worden uitgevoerd onder supervisie van een toezichthouder van RWS-ZenD die op 22 september op Sint Maarten arriveert. Wanneer op 2 oktober het marineschip Zr. Ms Karel Doorman in de haven van Sint Maarten aanmeert, verleent het wrakkenbergingssteam nog de nodige assistentie bij het lossen van de hulpgoederen.²²

2.2.4 Drinkwater

Grote prioriteit voor het ministerie van IenW heeft de drinkwatervoorziening op de getroffen eilanden. Al in de WIT-overleggen op 4 en 5 september geeft het DCC-IenW aan dat hier in bijzondere mate de aandacht naar uitgaat. Twee à drie dagen na orkaan Irma ontvangt het ministerie informatie over de drinkwatersituatie op Sint Maarten. Berichten van Defensie geven aan dat de schade aan de drinkwaterinstallaties meevalt: de drinkwaterfabrieken staan er nog. Pas op een later moment wordt duidelijk dat het drinkwater onbruikbaar is, omdat belangrijke onderdelen (leidingen en reservoirs) door de storm kapot zijn geslagen en het drinkwater daardoor vervuild is. Op vrijdag 8 september brengen de marineschepen de Zr. Ms. Pelikaan en de Zr. Ms. Zeeland een eerste lading flessen drinkwater en een kleine osmose-installatie.²³ Op een later moment wordt door het ingeschakelde wrakkenbergingssteam nog tweemaal drinkwater op Sint Maarten geleverd. Daarnaast stelt het ministerie van IenW voor inwoners van Sint Maarten een persbericht op met een kookadvies voor het drinkwater uit kranen. Voor bewoners op Saba en St. Eustatius stelt het ministerie in samenspraak met een lokale GGD-arts een kookadvies op voor water uit privé-cisternen. Het aantal huishoudens dat op die eilanden over een eigen cisterne beschikt, blijkt echter gering.

²² Het wrakkenbergingssteam hielp bij het lossen van de Zr. Ms Karel Doorman, nadat de kraan op het marineschip kapot was gegaan.

²³ Dit is een installatie die zeewater omzet in drinkwater.

Omdat er nog steeds onduidelijkheid bestaat over de drinkwatervoorraden op Sint Maarten, geeft het ministerie op 11 september aan een Nederlands baggerbedrijf opdracht om drinkwater te leveren. Parallel beslist het ministerie om een drietal osmose-units (zijnde nooddrinkwatervoorzieningen) met buffer- en opslagcapaciteit en tapkranen in te kopen en naar het eiland te brengen.²⁴ Op woensdag 13 september staan de drie osmose-installaties op het militaire vliegveld in Eindhoven gereed voor direct transport naar Sint Maarten. Anders dan is afgesproken in het ICCb-overleg wordt 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 DCC-lenW, in samenspraak met BZK, om voor het transport van de osmose-installaties zelf een vliegtuig (Antonov) te charteren. Nadat eenmaal het vliegtuig gecharterd is, wordt vanuit het ministerie van lenW richting Defensie aangegeven dat dit vliegtuig moet worden beladen met de nooddrinkwatervoorziening. Dan blijken evenwel de osmose-installaties al dezelfde dag door Defensie naar Curaçao te zijn vervoerd.²⁵ Vandaaruit moeten deze dan nog 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. Vanaf dat moment is men nog zo'n kleine week bezig met de opbouw van een van de osmose-installaties en meerdere opslagtanks.²⁶ Daarbij wordt de hulp ingeschakeld van de bevolking en van een adviseur van een internationaal opererend drinkwaterbedrijf die op verzoek van het ministerie van lenW in het Caribisch gebied aanwezig is. Op zondag 1 oktober is de osmose-installatie operationeel en worden opvouwbaar jerrycans, waterzakken en flessen uitgedeeld, zodat mensen het water naar huis kunnen transporteren. Vanwege de stormloop (mensen willen als eerste of zoveel mogelijk water meenemen) is inzet van politie nodig. Diezelfde zondag arriveert marineschip Zr. Ms. Karel Doorman met nog eens vier pallets met waterzakken en 500 ton jerrycans gevuld met drinkwater.²⁷

2.2.5 Milieu

Voor het ministerie van lenW is ook het milieu een belangrijk aandachtspunt. Zo is men voorafgaand aan de komst van orkaan Irma alert op de mogelijke gevolgen van de orkaan voor Nustar; een op- en overslagbedrijf van aardolieproducten op St. Eustatius. Als eenmaal blijkt dat Nustar orkaan Irma goed heeft doorstaan, richt de aandacht zich vooral op eventuele olie lekkage uit losgeslagen schepen in de havens.

Verder uit een lokale GGD-arts tegenover de lenW-liaison zijn bezorgdheid over het organisch afval op Sint Maarten. Nadat de elektriciteit is uitgevallen, is het voedsel dat de bevolking had ingeslagen, bedorven geraakt. Omdat mensen hun koelkasten en diepvrieskasten op straat hebben geleegd, ontstaan er (mede vanwege de hoge luchtvochtigheid en hoge temperaturen) serieuze risico's voor de volksgezondheid. Ter voorkoming van allerlei ziektes adviseert hij de straten zo snel mogelijk schoon te vegen en te ontsmetten.

Om iets aan de afvalproblematiek te doen, legt het DCC-lenW contact met een groot Nederlands afvalverwerkingsbedrijf. Op basis van een hulpvraag uit Sint Maarten worden uiteindelijk twee gereviseerde vuilniswagens aangeschaft en met prioriteit naar het eiland

²⁴ Met de nooddrinkwatervoorziening kon in beginsel circa 125.000 liter drinkwater per dag worden geproduceerd.

²⁵ De gecharterde capaciteit werd diezelfde dag nog gevuld met opvouwbaar jerrycans in diverse maten. Zo werd voldaan aan de dringende hulpvraag (o.a. van het Rode Kruis) naar levering van distributiemateriaal voor drinkwater. Later werden met een tweede Antonov nog een tiental kleine wateropslagtanks naar Sint Maarten overgebracht.

²⁶ 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.

²⁷ Van de 500 ton drinkwater is uiteindelijk 300 ton doorgezet naar Dominica.

overgebracht. Deze komen op 19 september per vliegtuig aan op Curaçao en bereiken enkele dagen later Sint Maarten. Voor de problematiek van het inzamelen en verwerken van het organisch afval worden op 30 september een spuitlanswag en drie bobcats per vliegtuig naar Sint Maarten overgebracht met een hoeveelheid chloorbleekloog en ongebluste kalk. Samen vormen de voertuigen een zogenoemde 'waste train': de bobcats schuiven het organisch afval bij elkaar, waarna het per vuilniswagen wordt afgevoerd naar vier tijdelijke afvaldepots. Vervolgens wordt de straat gereinigd en gedesinfecteerd door de spuitlanswag met chloorbleekmiddel. Waar verwijdering van het organisch afval niet mogelijk is, zoals op de stortplaats, wordt ongebluste kalk ingezet om het rottingsproces te versnellen. Vanuit Nederland worden tevens beschermende overalls, mondkappen, onderkleding, laarzen, schoppen en bezems geleverd, zodat eventueel ook burgers kunnen helpen met het opruimen van de afval. Ten behoeve van het opleiden, het inregelen van het werkproces en de technische overdracht gaan ook twee adviseurs mee.

Op een later moment wordt een particuliere dienstverlener voor milieu-incidentenbestrijding gevraagd een geurbestrijdingsmiddel te leveren tegen de stank.²⁸ Omdat ook de logistiek voor de inzameling en verwerking van het overige afval door de orkaan ernstig is verstoord, worden medio november – op basis van een (herhaald) hulpverzoek van de regering van Sint Maarten – nog vijf kiepwagens met grijper, een compactor en een sorteerkraan geleverd.

2.2.6 Weersverwachtingen

De noodhulp aan Sint Maarten en de voorbereidingen op de wederopbouw worden bemoeilijkt door de dreiging van nieuwe orkanen die het Caribisch gebied naderen. Nadat op woensdag 6 september orkaan Irma op Sint Maarten grote schade heeft aangericht, is er bezorgdheid over de mogelijke koers en kracht van orkaan José, die inmiddels op de Atlantische Oceaan tot ontwikkeling is gekomen. Een aandachtspunt daarbij is ook hoe inwoners van Sint Maarten over de komst van orkaan José te informeren nu vrijwel alle communicatiemiddelen zijn uitgevallen. De verwachting is dat de orkaan zaterdagavond 9 september het reeds getroffen gebied bereikt. Om inwoners van Sint Maarten op de hoogte te stellen, wordt eerst vanaf marineschepen deze boodschap met een verdragende geluidsinstallatie verkondigd. Op 9 september verzorgt het KNMI vanaf 08.00 uur (lokale tijd) via de op dat moment in de lucht zijnde radiostations Trans World Radio en Laser 101 het weerbericht.

Uiteindelijk blijkt de impact van orkaan José allerszins mee te vallen. Tien dagen later, op dinsdag 19 september, volgt echter orkaan Maria; een categorie 5 orkaan die vooral op Saba en St. Eustatius schade toebrengt aan onder meer de havens.²⁹

²⁸ Ook hielden medewerkers van het Directoraat-generaal Milieu en Internationaal (DGMI) van het ministerie van IenW zich op Sint Maarten bezig met de problematiek van brandende afvalstortplaatsen op het eiland. Hun doelstelling is om recyclingprocedures te promoten en de grote hoeveelheden afval op Sint Maarten op lange termijn te verminderen.

²⁹ Daarnaast hadden veel huizen op Saba en St. Eustatius eerst door orkaan Irma voornamelijk windschade ondervonden en bracht orkaan Maria vooral waterschade toe.

3 Analyse

In dit hoofdstuk beschouwen we de gebeurtenissen aan de hand van vier dilemma's. Deze dilemma's hoeven door betrokkenen niet feitelijk als zodanig te zijn beleefd; ze dienen eerst en vooral als analytisch kader. Door de gebeurtenissen aan de hand van dilemma's te beschouwen, proberen we inzichtelijk te maken waar bepaalde processen knelpunten vertoonden.

3.1 Crisismanagement: Voorbereiding versus improvisatie

Uit wetenschappelijke literatuur is bekend dat er een groot verschil bestaat tussen planning en uitvoering. Op papier (of in een rampoefening) lijkt het allemaal zo helder en duidelijk, maar in de werkelijkheid blijkt keer op keer dat de daadwerkelijke uitvoering helemaal niet zo eenvoudig is. Vaak verschijnen er hobbels op de weg waarmee vooraf geen rekening is gehouden. Uitvoeringsproblemen zijn er vrijwel altijd, maar ten tijde van een crisis (als de tijdsdruk groter is en er weinig informatie beschikbaar is) zijn deze meer waarschijnlijk. De vraag is in hoeverre kenmerken van de situatie (op afstand, tijdsverschil, bijzondere bestuurlijke verhoudingen, lastige communicatie, weinig intermediaire structuren) van invloed zijn geweest op de organisatie van het crisismanagement en de verschillende actoren. Hoe is met de per definitie lastige situatie omgegaan?

3.1.1 Kenmerken van de situatie

Uit alles blijkt dat de kenmerken van de situatie van grote invloed zijn geweest op (de organisatie van) het door IenW geleverde crisismanagement. Het tijdsverschil tussen Nederland en de Cariben speelde bijvoorbeeld duidelijk een rol. Terwijl in Nederland de reguliere werkdag richting zijn einde liep, ontwaakte men op de Cariben. Dat betekende dat er gezocht moest worden naar handige momenten om contact te hebben. Uiteraard stoort internet zich niet aan dag of nacht, maar voor de zenders en ontvangers van de berichten was dit natuurlijk wel relevant. Het tijdsverschil betekende dat in Nederland de werkdagen gewoon met zes uur werden verlengd. Ongetwijfeld was er aan gene zijde van de oceaan van eenzelfde effect sprake. Er viel immers ook daar ongelooflijk veel te doen en met verschillende partijen af te stemmen. Het tijdsverschil betekende in feite dat er lange dagen werden gemaakt.

Er had op Sint Maarten een ramp plaatsgevonden en dat had uiteraard grote gevolgen voor de mogelijkheden om vanaf en met Sint Maarten te communiceren. Het duurde een aantal dagen totdat er informatie over de situatie ter plaatse beschikbaar kwam. Maar ook nadien beïnvloedde de situatie de communicatiemogelijkheden. Internet kwam gaandeweg wel wat meer op gang, maar van een elektronische snelweg was zeker nog geen sprake.

Orkaan Irma was rampzalig

De orkaan die op 6 september 2017 over Sint Maarten raasde, was daadwerkelijk een ramp. Gelukkig viel het aantal doden en gewonden mee, de schade daarentegen was enorm. Bijna alles op het eiland was geraakt en beschadigd door de verwoestende werking van de orkaan. Gedurende een aantal dagen functioneerde er vrijwel niets normaal. Pas na enige tijd kwam hier en daar het leven weer wat op gang. Maar door de enorme verwoestingen was er schaarste aan enkele primaire levensbehoeften, zoals drinkwater. In een situatie waarin alles en iedereen bezig was 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 te maken met de rampomstandigheden. Sommige organisaties zoals het leger, maar ook UNDAC en het USAR-team, namen – zoals ze dat altijd doen – hun eigen voorzieningen (communicatiemiddelen, eten en drinken) mee. Anderen die zich naar het eiland begaven, wensten ook van die schaarse middelen (water, voedsel, internet) gebruik te maken. Aanvankelijk werden zij ondergebracht in vervallen of zwaar beschadigde gebouwen; er was immers ook weinig meer heel. Niet iedereen zal dat al bij vertrek uit Nederland hebben gerealiseerd. Daarnaast was er nog de dreiging – zowel voor de bevolking als voor diegenen die op Sint Maarten waren neergestreken – dat nieuwe stormen zich tot krachtige orkanen zouden ontwikkelen en dat daardoor opnieuw een onveilige situatie zou ontstaan. Een ramp betekent terug naar een minimum; voor de lokale bevolking, maar ook voor de hulpverleners.

De ramp trof feitelijk alle bewoners van het eiland en daarmee ook al diegenen die daar een professionele taak hadden te verrichten: politiemensen, ambtenaren, ministers e.v. Al deze personen hadden daarmee zowel thuis als professioneel een rol te vervullen. Het wekt geen verbazing dat de eerste dagen de thuisrol prevaleerde en mede om die reden de afstemming met lokale autoriteiten en hulpdiensten moeizaam verliep: gezagdragers en medewerkers van hulpdiensten en andere instellingen waren gewoonweg afwezig.

Daarnaast speelde natuurlijk mee dat de bestuurlijke verhoudingen tussen Nederland en Sint Maarten al langere tijd gespannen waren. De verschillen van inzicht tussen de regeringen van beide landen speelden vanaf de eerste dag een duidelijke rol. Nederland wilde Sint Maarten zonder meer ondersteunen, acuut en meer structureel. Maar de ramp bood ook een kans om ongewenste ontwikkelingen aldaar te beïnvloeden; aan meer structurele hulp werden strikte voorwaarden verbonden (een integriteitskamer en controles op wie het land in- en uitgaan). Dit beïnvloedde uiteraard het crisismanagement. Het was vanaf de start spitsroede lopen voor Nederland en waarschijnlijk ook voor de regering van Sint Maarten.

Rampmythen en rolconflicten

Bij rampen horen mythen over paniek, apathie, reddeloosheid en plunderingen. In deze casus hoorden wij over de eerste drie opvallend weinig. Al vrij snel werd duidelijk dat niet reddeloosheid en apathie, maar juist 'burgerhulp' kenmerkend was voor de reactie van de bevolking op de eilanden. Mensen die vanwege de grote schade niet meer in hun eigen huis konden verblijven, vonden vaak onderdak bij familieleden of bekenden. Ten onrechte leidde dat aan de zijde van de hulpverlening soms tot het beeld dat er weinig problemen waren; de mensen wisten zichzelf immers te redden. Dat was weliswaar het geval, maar het kende ook grenzen.

De plunderingen – ook een bekende rampmythe – kregen in de media wel veel aandacht. De situatie op Sint Maarten riep een vergelijking op met de situatie in New Orleans na orkaan Katrina (2005). Daar werd – op beeld vastgelegd – fors geplunderd door vooral de achterblijvers; kansarmen, criminelen en verslaafden die een auto ontbeerden om de situatie te ontvluchten. De zogenoemde “have’s” waren al lang geëvacueerd. Het lijkt erop dat er na orkaan Irma ook op Sint Maarten flink wat plunderingen hebben plaatsgevonden. Hoe groot de schaal van de plunderingen werkelijk was, weten wij niet. In ieder geval was de aandacht ervoor groot, maar dat is voor een dergelijk thema altijd wel het geval. Het is dan goed een onderscheid te maken tussen diegenen die primair om te overleven water en voedsel uit winkels stelen en diegenen die (soms meer in georganiseerd verband) koelkasten of breedbeeldtelevisies ‘jatten’. Terwijl we bij het laatste van ‘plunderingen’ spreken, wordt het eerste – vanwege de nijpende situatie – zelden als plundering beschouwd.

Plunderingen hebben ook een relatie met de (geboden) gelegenheidsstructuur; de gelegenheid maakt de dief. Dat zal op Sint Maarten niet anders zijn geweest. Sommigen hebben zeker de kans aangegrepen die hen, bij afwezigheid van politie en toezicht op straat, de eerste dagen geboden werd. Het hele eiland was zo hard door de orkaan geraakt, dat vrijwel iedere professional de eerste dagen vooral thuis bezig en nodig was. Het was voor iedereen eerst en vooral een situatie van overleven. Pas daarna kwam aandacht voor de functionele en professionele rollen. De inzet van militairen (en later bijvoorbeeld ook zo’n vijftig Nederlandse politiemensen) was er dan ook primair op gericht de openbare orde en veiligheid te handhaven of te herstellen.

3.1.2 Voorbereiding of veerkracht?

De mate waarin Nederland op deze calamiteit was voorbereid, was gering te noemen. De specifieke situatie na 10 oktober 2010 (toen Sint Maarten een onafhankelijk land binnen het Nederlandse koninkrijk werd) speelde daarbij zeker mee. Dat geldt in het algemeen (voor alle departementen) en zo ook voor het ministerie van IenW. Dit betekent dat veerkracht feitelijk de belangrijkste optie was om er alsnog ‘het beste van te maken’.

Uit alles blijkt dat vanuit het ministerie van IenW behoorlijk veerkrachtig op de komst en de gevolgen van orkaan Irma is gereageerd. In gesprekken uitten diegenen die bij andere ministeries werkzaam waren, zich tegenover ons zeer positief over al datgene wat door IenW-ers die eerste weken van september allemaal is gedaan. Het ministerie van IenW reageerde zeer alert toen al vrij snel bleek dat op Sint Maarten enkele cruciale infrastructurele voorzieningen, zoals de lucht- en zeehavens en mogelijk ook de drinkwatervoorziening, niet meer bruikbaar waren. Toen duidelijk werd dat vanuit het ministerie van BZK één of enkele personen naar Sint Maarten zouden vertrekken om de civiele hulpverlening ter plaatse te ondersteunen, haakte het ministerie van IenW (i.c. het DCC-IenW) direct aan. Zodoende ging er met het ‘team-Arkenbout’ ook iemand van het ministerie van IenW mee.

Veerkracht zagen wij ook in de manier waarop vanuit het ministerie allerlei activiteiten werden ontplooid om zo snel mogelijk de luchthaven en de zeehaven weer operationeel te krijgen. Deze waren immers cruciaal om hulp(goederen) te mobiliseren. Netwerken werden benaderd, opties overwogen en overlegd. Operationele en zeker ook juridische problemen werden getackeld, bijvoorbeeld met betrekking tot het heropenen van het luchtruim en de terbeschikkingstelling van militairen ten behoeve van de luchtverkeersleiding op Sint Maarten gedurende de noodtoestand. Ook aanbestedingsrechtelijke aspecten met betrekking tot het verlenen van (nood)hulp aan Sint Maarten werden in kaart gebracht.

Toen duidelijk werd dat na orkaan Irma er mogelijk nog andere orkanen in aantocht waren (José en Maria), vervulde het KNMI een rol bij de weersvoorspellingen voor het gehele gebied. Een meteoroloog lichtte in de ICCb de weersverwachtingen toe, om te voorkomen dat aanwezigen zelf voor weerman zouden gaan spelen; een voorbeeld van flexibele 'opschaling'.

Met veel inzet werd vanuit de beleidsafdelingen alsook vanuit het DCC-IenW en andere onderdelen van het departement alles in het werk gesteld om vliegtuigen weer te kunnen laten landen, schepen weer te kunnen laten aanmeren, bewoners weer te voorzien van drinkwater en afval uit de straten te laten verwijderen. Uiteraard kon het ministerie van IenW dat niet alleen en is er ook door militairen en anderen – publiek en privaat – enorme inzet gepleegd.³⁰

Alles overziend blijkt dat er feitelijk geen sprake is geweest van een keuze tussen voorbereiding en veerkracht. Er was simpelweg weinig specifiek voor een dergelijke situatie voorbereid. In dit geval restte er dan ook weinig anders dan stevig in te zetten op veerkracht. Dat roept uiteraard de vraag op of een betere voorbereiding nu relevante tijdswinst zou hebben opgeleverd en wat er dan gedaan zou kunnen worden om beter voorbereid te zijn. Op dit vraagstuk gaan we hierna in (zie paragraaf 3.4).

3.2 Samenwerking: Wat doe je zelf en wat doe je samen met anderen?

Samenwerking wordt vaak gezien als onontbeerlijk voor het managen van een lastige crisis; het kan echter tegelijkertijd ook aanleiding geven tot allerlei problemen. Samenwerking vraagt immers afstemming en overleg. In haar lectorale rede gaf Scholtens aan dat wij ten tijde van crises soms te veel van samenwerking verwachten. Als afzonderlijke organisaties gewoon datgene goed doen wat ze moeten doen, is samenwerking en afstemming een minder groot thema dan wij er nog wel eens van maken (Scholtens, 2007). Ook in deze casus speelde dit thema op verschillende manieren.

Het vraagstuk van samenwerking en coördinatie kan – in deze casus – op vele niveaus worden beschouwd. Zo zou gekeken kunnen worden naar de internationale samenwerking tussen de verschillende landen en de rol van de Verenigde Naties (met het UNDAC-team e.v.). Of (meer specifiek) naar de samenwerking tussen Nederland en Frankrijk die elk op het eiland een eigen maar ook een gemeenschappelijk belang hadden. Het thema van internationale samenwerking laten wij hier echter onbesproken omdat het buiten de reikwijdte van deze evaluatie valt. We richten ons hier op de samenwerkingsverbanden die voor het ministerie van IenW relevant waren. Zo vond er samenwerking plaats tussen de verschillende onderdelen van het ministerie, met andere ministeries, externe partijen en met de autoriteiten van Sint Maarten. Daarbij was er sprake van samenwerking in Den Haag en van samenwerking op Sint Maarten.

De samenwerking tussen Nederland en Sint Maarten verliep op zijn zachtst gezegd niet gladjes. Aanvankelijk was er vanuit Nederland nauwelijks contact mogelijk met de regering van Sint Maarten doordat de verbindingen waren weggevallen. Maar ook later, toen die hersteld waren, bleven de werelden en coördinatiestructuren van Sint Maarten en die van Nederland (ook ter plaatse) moeilijk te verenigen. Hierbij speelde tevens de omvang van de

³⁰ Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de particuliere sector in Nederland die zich inspande om met IenW mee te denken hoe de noodhulp (soms gedoneerd) vorm te geven en tijdig te leveren.

ramp in relatie tot de capaciteit op het eiland een rol. De gouverneur en het crisisteam op Sint Maarten deden hun uiterste best om beide werelden te verbinden.

Vanuit een Nederlands gezichtspunt beschouwd was het niet reëel om de coördinatie van de hulpverlening geheel over te laten aan het bestuur van Sint Maarten. Daarbij speelde zeker mee dat de omvang van de getroffen gemeenschap (vergelijkbaar met die van een middelgrote Nederlandse gemeente) aanzienlijk was. Als in Nederland een middelgrote gemeente door natuurgeweld zou worden getroffen, zou het ondenkbaar zijn dat die gemeente volledig zelf zou worden belast met de coördinatie van de (nood)hulpverlening. Daarbij kwam dat het bestuur en het ambtelijk apparaat van Sint Maarten aanvankelijk nauwelijks zelf in de positie waren noch de financiële middelen hadden om een crisis van deze omvang te coördineren en op te vangen. Pas na verloop van tijd kreeg met behulp van UNDAC de nationale crisisstructuur vorm en werden hulpvragen geformuleerd, maar bij voorkeur werden deze niet aan Nederland gesteld.³¹ Dit ongetwijfeld vanwege de historische relatie tot Nederland en de voorwaarden die Nederland later verbond aan financiering van de wederopbouw. Voor Nederland was die eerste dagen de gouverneur op Sint Maarten het enige aanspreekpunt, maar deze kon vanzelfsprekend niet al te veel voor de troepen uit lopen.

In Nederland vond ondertussen, op interdepartementaal niveau, samenwerking en afstemming plaats en wel binnen verschillende gremia. Ten eerste werd binnen de MCCb en de ICCb op hoog niveau overlegd. Daarnaast was er een interdepartementaal afstemmingsoverleg en werd er – onder regie van BZK – een werkgroep ingesteld om hulpvraag en aanbod te coördineren.³² In de gesprekken die wij voerden kwam zo ook de (coördinerende) rol van BZK ter sprake, al is deze rapportage niet primair daarop gericht.

Zo waren er wat conflicten in de coördinatievraagstukken op Sint Maarten, bijvoorbeeld als het ging om de vraag welke mensen naar Sint Maarten te sturen. Ofwel: Welke mensen heb je nodig in welke fase (eerst noodhulp, dan wederopbouw). Nu namen mensen plaats in een militair vliegtuig, terwijl bij de noodzaak van hun aanwezigheid op Sint Maarten vraagtekens konden worden geplaatst. Ook hadden mensen soms zelf een ticket naar Curaçao gekocht en verwachtten dan met Defensie naar Sint Maarten te reizen. Maar er waren op het eiland helemaal geen hotelkamers! Die mensen kwamen veel te vroeg. En belden wij naar Den Haag met de vraag ‘Wat doen die hier?’ dan was het antwoord van de collega: ‘Ja, dat weten wij ook niet.’ Aanwezigheid van deze Haagse ambtenaren die al met bepaalde dingen aan de slag gingen, waarvan het crisisteam op Sint Maarten niets wist, maakte geen goede indruk: dan komt Nederland niet voldoende als eenheid naar buiten.

Natuurlijk zou het allemaal beter hebben gekund maar er is (gezien de tijdsdruk, wederzijdse gevoeligheden en belangen e.v.) ook enig realisme op zijn plaats. Uit de verslagen en verhalen komt naar voren dat er aan beide kanten van de Atlantische Oceaan veel is overlegd. Over het algemeen leidde dat ook tot redelijk goede afstemming, al werden in de samenwerking, bijvoorbeeld met Defensie, ook enkele problemen ervaren. Sommigen, en dan vooral degenen die op Sint Maarten verbleven, waren vol lof over Defensie. Tijdens hun verblijf raakten zij onder de indruk van het commitment en de bereidheid van de militairen om ondersteuning te bieden. Voor hen was duidelijk geworden dat Defensie overzee van

³¹ Ook andere landen (o.a. België, Canada, Mexico, Panama, Suriname, Venezuela en de Verenigde Staten) hadden noodhulp aangeboden en een hulpvraag richting bijvoorbeeld de Verenigde Staten lag minder gevoelig.

³² Op het ministerie van BZK in De Haag was op een gegeven moment een projectorganisatie van enkele tientallen medewerkers actief die zich inzette om hulpgoederen naar Sint Maarten te krijgen.

onschatbare waarde was geweest. Ook respondenten uit Den Haag waren er van overtuigd dat er door de Defensie goed werk was geleverd, maar zij benadrukten tegelijkertijd ook dat het buitengewoon lastig was een aanspreekpunt te vinden voor verschillende zaken en dat de defensieorganisatie niet altijd helder opereerde (zie ook onderstaand kader). Hoe kon Defensie bijvoorbeeld constateren dat de schade aan de drinkwaterinstallaties meeviel, terwijl er op Sint Maarten nauwelijks een druppel schoon drinkwater uit een kraan kwam? Ook werd door sommigen verondersteld dat Defensie als 'host' op Sint Maarten wel de communicatieverbindingen met Nederland zou regelen, maar dat bleek niet zo te zijn.

Logistieke problemen

Logistiek (de verplaatsing van goederen en personen) behoort tot de cruciale processen ten tijde van rampen en crises. Hoe krijg je zo goed en zo snel mogelijk de juiste goederen en personen op de juiste plaats? Dat is in normale situaties al vaak een complex vraagstuk, maar in rampsituaties (met geblokkeerde wegen, niet functionerende (lucht)havens en een gebrek aan transportmiddelen etc.) is dat waarlijk een opgave. Omdat het logistieke proces ernstig bemoeilijkt werd door problemen op de luchthaven en in de zeehaven, had het ministerie van IenW in deze casus een essentiële rol.

Personen en goederen (water, voedsel, medicijnen, maar bijvoorbeeld ook de osmose-units en vuilniswagens) werden vanuit Nederland – meestal via Curaçao – naar Sint Maarten vervoerd. De transportcapaciteit was beperkt en daarom moesten er keuzes worden gemaakt wat wel, en wat niet, met een vlucht of boottocht meekon. Bovendien moest dat allemaal onder grote tijdsdruk geschieden. Het zal niet verbazen dat hier het een en ander is misgegaan. In verschillende gesprekken kwamen wel van die 'missers' ter sprake. Spullen waren al aan boord maar 'last minute' moesten er opeens mensen met het vliegtuig worden vervoerd. De nooddrinkwaterinstallatie bleef daardoor op het vliegveld achter. De Zr. Ms. Karel Doorman was dan wel in Nederland met man en macht volgeladen met spullen; op Sint Maarten moesten al die spullen natuurlijk ook weer worden uitgeladen. Voor Defensie behoort logistiek al jaren tot de kernprocessen, maar bij IenW hadden sommigen achteraf spijt dat ze niet direct een particulier bedrijf (hetzij uit Nederland, hetzij uit de regio) hadden ingeschakeld om het vervoer van cruciale goederen te verzorgen.

Binnen het ministerie van IenW waren er verschillende modaliteiten waarop informatie-uitwisseling plaatsvond ten behoeve van de onderlinge samenwerking. Deels ging dat in bilateraal tjes of allerlei vormen van regulier of crisisteam-overleg. Het weer-impact-team dat al voor Europees Nederland bestond, werd nu bijvoorbeeld ook – voor het eerst – voor het Caribisch gebied ingezet. Daarnaast waren er diverse overleggen over een aantal luchtvaartaspecten. Natuurlijk ging ook veel via internet (mails) en soms met WhatsApp-groepjes. Over dat laatste bestonden behoorlijke verschillen van mening. Sommigen vonden het handig; anderen gaven aan dat een volgende keer vooral niet meer te doen (vaak veel te veel berichtjes die lang niet altijd duidelijkheid creëerden). Daar waar respondenten problemen constateerden, betrof dat de afstemming tussen de beleidsdirecties en de crisisorganisatie/uitvoering. Velen waren hard aan het werk en dat leidde er nog wel eens toe dat de crisisorganisatie zich te weinig verstond met de beleidsdirecties en soms ook vice versa. Soms was er in de uitvoering snel een afspraak gemaakt met een organisatie, zonder dat voldoende te hebben afgestemd met beleid of juridische zaken.³³ Soms vertraagde – naar de mening van de crisisorganisatie/uitvoering – het beleid (of de reguliere procedure) bepaalde acties, waardoor goederen later dan gewenst verstuurd of verscheept werden.

³³ Zo was er soms onduidelijkheid over de precieze besluitvorming in de MCCb en ICCb en ontstond er verwarring doordat van andere departementen een andere terugkoppeling kwam. Volgens sommigen zou het daarom uitkomst bieden als ook een crisiscoördinator van de beleidsdirectie(s) bij de voorbereiding van MCCb- en ICCb-overleggen betrokken zou zijn.

De crisisbeheersing vertoonde daarmee bekende patronen. Er was geen sprake van een 'single point of control', waar alle organisaties en instellingen die ook maar iets met de crisisbeheersing en noodhulp op Sint Maarten van doen hadden, bij elkaar kwamen. Er werden juist op vele plaatsen crisiscentra en (tijdelijke) overleggrems gevormd. Belangrijk was dat de verschillende actoren (personen en organisaties) vooral deden wat zij moesten doen om de samenleving op Sint Maarten weer op gang te helpen. Juist daarom was afstemming van groot belang. Natuurlijk ging er (vanwege schaars vervoer, de tijdsdruk, de verschillende belangen en grote aantallen betrokken actoren) op het gebied van logistiek nog wel eens wat mis. Voor lenW heeft dat gelukkig nauwelijks tot onoverkomelijke problemen geleid en zijn de belangrijkste doelstellingen ten aanzien van de noodhulp redelijk snel gerealiseerd. Op de verschillende lenW-terreinen werd daartoe met verschillende partijen samengewerkt:

- > Om de luchthaven waaronder de luchtverkeersleiding weer te laten functioneren werd een beroep gedaan op Defensie, de Amerikaanse luchtverkeersleiding en Nederlandse luchtvaartdeskundigen.
- > Voor het herstel van de zeehaven werd samengewerkt met Defensie en werd een specialistisch bedrijf ingeschakeld dat met materieel reeds in het gebied was.
- > Voor de aanvoer van drinkwater en het herstel van de drinkwatervoorziening werd samengewerkt met onder andere Defensie, een internationaal opererend drinkwaterbedrijf en een Nederlandse onderneming die de osmose-units, opslagtanks en distributiematerialen leverde.
- > Voor de levering van voorzieningen ten behoeve van de inzameling en verwijdering van organisch afval werd een beroep gedaan op een Nederlands afvalverwerkingsbedrijf.

De samenwerkingsverbanden bestonden daarmee uit voor het ministerie bekende en minder bekende partijen.

3.3 Noodhulp en wederopbouw: Waar houden de werkzaamheden op?

De rol van het ministerie van lenW was vooral gericht op het bijdragen aan het herstel van primaire infrastructurele voorzieningen (zeehaven, luchthaven, drinkwater etc.), zodat de noodhulp zo snel en soepel mogelijk kon verlopen en daarmee tevens de basis voor verder herstel kon worden gelegd. Ook hier speelt de vraag naar de mate van voorbereiding en improvisatie (dilemma 1), maar het roept tevens de vraag op wanneer noodhulp ophoudt en er langzamerhand sprake is van wederopbouw. In hoeverre zijn noodhulp en wederopbouw te onderscheiden en dus te markeren? Hoe communiceer je daar (tijdig) over?

Het is altijd lastig om een helder onderscheid te maken tussen noodhulp en wederopbouw. Beiden lopen immers in elkaar over. Volgens wetenschappelijke literatuur geldt voor noodhulp een periode van een half jaar; daarna volgt de periode van wederopbouw (Drabek, 1994). In contrast daarmee staat de indeling die door Defensie wordt gehanteerd. De defensieorganisatie gaat ervan uit dat voor noodhulp één tot maximaal vier weken nodig is. In die periode zou de vitale infrastructuur moeten zijn hersteld, waarna de fase van rehabilitatie en wederopbouw begint.

Al in het eerste overleg van de ICCb op 7 september werd over noodhulp en wederopbouw gesproken. De kosten die zouden worden gemaakt voor het verlenen van noodhulp konden worden gedeclareerd bij BZK. De financiering van de wederopbouw zou op een later

moment in de (Rijks)ministerraad (d.d. 12 september) worden besproken. Daarmee was al vrij snel duidelijk dat tussen beiden een strikt onderscheid zou gelden.

Het onderscheid tussen noodhulp en wederopbouw was ook relevant, omdat er voor noodhulp een soepeler kader geldt voor wat betreft de aanbesteding van goederen en diensten. Bovendien moest rekening worden gehouden met het feit dat de kosten voor noodhulp weliswaar ten laste zouden komen van BZK, maar de kosten voor wederopbouw door het eigen departement (i.c. lenW) zouden moeten worden gedragen. Over de termijn die voor het verlenen van noodhulp zou gelden, en ook welke uitgaven daar nu precies onder vielen, is veel discussie geweest. Uiteindelijk werd in het interdepartementaal afstemmingsoverleg een definitie opgesteld waar hulpvragen aan moesten voldoen: hulpgoederen werden alleen door BZK gefinancierd als BZK de kwalificatie 'noodhulp' had toegekend. De noodhulpverzoeken werden daarom ingebracht in het interdepartementaal afstemmingsoverleg. De uiterlijke termijn voor financiering werd gesteld op 1 december 2017.

Hoewel dit over het algemeen een werkbare constructie bleek, bleef de vraag wat nu onder 'noodhulp' en wat onder 'wederopbouw' viel, zo op momenten aanleiding geven tot discussie. Noodhulp werd opgevat als 'al datgene wat er acuut nodig was om basisvoorzieningen weer te laten draaien'. Wederopbouw was 'alles wat nodig zou zijn om zaken in een betere staat te brengen, zodat het (voor de langere termijn) minder kwetsbaar is'. Dit onderscheid is natuurlijk niet altijd even helder. Als iets wordt hersteld maar bij een eerst volgende storm weer bezwijkt, roept dat de vraag op of het eiland daarmee wel geholpen is.

In deze casus wenste bijvoorbeeld de directeur van de luchthaven op Sint Maarten het hekwerk dat door orkaan Irma was vernield, met nieuw bouwmaterial 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.

Een andere kwestie die speelde betrof het herstel van de zeewering op Saba en St. Eustatius die ernstig te lijden hadden gehad van orkaan Maria (19 september). Ook hier zouden de herstelwerkzaamheden provisorisch kunnen worden gedaan, maar dan zouden volgens RWS-ZenD de kades bij een volgende storm of orkaan alsnog kunnen bezwijken (en het orkaanseizoen was op dat moment nog niet voorbij). Herstel van de infrastructuur viel onder noodhulp, maar waar hielden de werkzaamheden nu op? De rekeningen die uiteindelijk voor de herstelwerkzaamheden zijn ingediend, wilde BZK niet meer betalen, omdat de termijn (1 december) inmiddels verstreken was.

Het beantwoorden van de vraag wat nu precies noodhulp was, bleef dus lastig. Met uitzondering van de hiervoor genoemde kwestie was echter iedereen het erover eens dat in de relatie tussen lenW en BZK er nauwelijks echt discussie over geld is geweest. BZK had er vertrouwen in dat de keuzes die lenW maakte (bijv. het inzetten van een Antonov en de aanschaf van drie osmose-units) steeds voldoende zorgvuldig geschieden. De keuzes werden aanvankelijk door BZK achteraf goedgekeurd (wat bij de onmiddellijke noodhulp het geval was) en later vooraf getoetst (toen de hulpverzoeken uit Sint Maarten op gang kwamen). Om te voorkomen dat de goederen die als noodhulp werden geleverd oneigenlijk zouden worden gebruikt, is veelal een bruikleen-constructie toegepast.

Ruim een week na orkaan Irma is binnen het ministerie van lenW een werkgroep opgericht om na te gaan wat er voor wederopbouw van de eilanden nodig zou zijn. Vanuit verschillende beleidsdirecties werden voorstellen aangedragen en zijn maatregelen in kaart gebracht.³⁴

³⁴ Zo heeft het directoraat-generaal Milieu en Internationaal een plan opgesteld hoe op de eilanden de afvalverwerking te verbeteren. Vooral op Saba had de afvalverbrandingsinstallatie als gevolg van orkaan Maria schade opgelopen. Voor het herstel van de afvalverwerking op Saba en St. Eustatius is een kleine twee miljoen euro gereserveerd.

3.4 Voorbereiding: Wat en op welke manier?

Dit dilemma ziet op vraagstukken rond de voorbereiding op rampen en crises. Het betrof in dit geval een bijzondere situatie: een ramp op Sint Maarten, een voormalig kolonie en sinds 10 oktober 2010 een onafhankelijk land behorend tot het Koninkrijk der Nederlanden. Wat betekenen deze bijzondere kenmerken van de situatie in termen van voorbereiding? Wat kan of moet in ieder geval worden voorbereid en wanneer is de voorbereiding afdoende (er kan immers altijd meer)? Hoe specifiek versus generiek dient de voorbereiding te zijn? Welke vorm(en) van voorbereiding is zinvol?

Als iets uit de gesprekken en stukken duidelijk naar voren komt dan is het wel dat de mate van voorbereiding in Nederland op een dergelijke calamiteit op Sint Maarten zeer beperkt was.³⁵ De vraag is echter in hoeverre dat nodig en mogelijk was. Ook bij een grote overstroming in Nederland zal ongetwijfeld de vraag worden gesteld of 'wij wel voldoende waren voorbereid', maar hier betreft het toch net iets anders. In dit geval was sprake van een ramp op Sint Maarten (en in mindere mate op de andere eilanden). Daarmee had Nederland rekening te houden met een autonoom land binnen het Nederlandse koninkrijk met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Strikt genomen was er dan ook niet zoveel reden dat Nederland op een ramp aldaar was voorbereid.³⁶ Uiteraard gold dat niet voor de eveneens getroffen eilanden Saba en St. Eustatius, die nog steeds deel uitmaken van Nederland.

Achteraf kan natuurlijk wel de vraag worden gesteld of er vooraf meer had kunnen worden gedaan c.q. meer had kunnen worden nagedacht over de invulling van de rol die Europees Nederland in dit soort situaties heeft. Nu was bijvoorbeeld vooraf niet duidelijk dat er – ongeacht de status van het land – bij Nederland zo duidelijk een (morele) verplichting ligt (formeel bekrachtigd in artikel 36 van het Koninkrijkstatuut) met name wat betreft een aantal taken van het ministerie van IenW (zoals lucht- en scheepvaart). Het is een verplichting om een forse inzet te plegen in een situatie, als de eigen mogelijkheden van het andere land binnen het Nederlandse koninkrijk ontoereikend zijn. De les die dan ook iedereen uit deze ramp heeft geleerd is: de koppeling middels het Koninkrijkstatuut (en ook de lange, gezamenlijke – koloniale – geschiedenis) verplicht Nederland goed na te denken (en uiteraard ook met de betreffende landen af te stemmen) hoe en wat, wanneer en waar het kan of zal ondersteunen in dergelijke situaties. Wat kan en mag van Nederland worden verwacht?

Voor het ministerie van IenW betekent het, dat in overleg met de andere departementen, een 'plan de campagne' moet worden opgesteld welke rol in de toekomst richting met name de drie onafhankelijke landen te vervullen. Daarbij geldt dat papier geduldig is en er in de loop van de tijd natuurlijk een discrepantie kan ontstaan tussen de wensen en gedachten die op dit moment leven en de feitelijke situatie over bijvoorbeeld tien jaar. Er zijn – naast afspraken vooraf – allerlei factoren (financiële situatie, politieke verhoudingen e.v.) die van invloed kunnen zijn op de rol die Nederland in de toekomst bij een vergelijkbare gebeurtenis zal vervullen. Daarnaast ligt er voor IenW een rol om – met anderen – na te denken hoe bij een eventuele toekomstige orkaan de schade beperkt zou kunnen blijven. De financiële

³⁵ Met voorbereiding c.q. preparatie bedoelen wij het proces waarin voorbereidingen worden getroffen voor een ramp (of verschillende soorten van rampen) die zich onverhoopt kan (of zouden kunnen) voordoen. Preparatie is dus iets anders dan preventie (het voorkomen van een ramp), hetgeen bij een orkaan niet mogelijk is. Wel kunnen maatregelen genomen worden die ertoe bijdragen dat de gevolgen van een orkaan beperkt blijven, bijvoorbeeld door 'hurricane-proof' te bouwen, maar ook door 'last minute' allerlei maatregelen te nemen (schepen veilig aanmeren; extra luiken voor de huizen e.v.) zodat de eventuele schade die door een orkaan wordt aangericht, beperkt blijft.

³⁶ Nog los van de vraag of goede voorbereiding op een zo extreme weersituatie wel mogelijk is. De hevige wind begin januari 2018 in ons eigen land legde ook al het gehele spoorwegennet plat en zorgde voor vele miljoenen schade.

gevolgen van de orkanen lagen immers vooral op het terrein van infrastructuur (luchthaven, haven, wegen en nutsvoorzieningen). Van de ruim 600 miljoen euro die de komende jaren naar de eilanden zal gaan, zal een fors deel (zo'n 50 tot 75 procent) gerelateerd zijn aan IenW-beleidsterreinen.

Naast deze algemene noties valt zeker ook meer in concreto iets te zeggen over de mate van specificiteit en diepgang van de voorbereiding/preparatie door specifiek het ministerie van IenW. Welke voorbereidingen hebben dan zin? In het volgende hoofdstuk gaan wij hier verder op in.

4 Conclusie

In hoeverre kwam nu de ramp op Sint Maarten als een verrassing? Enkele dagen voorafgaand aan de ramp kon uit de weersvoorspellingen worden opgemaakt dat orkaan Irma over Sint Maarten zou trekken. Maar was Nederland, en in het bijzonder het ministerie van IenW, ook op de consequenties ervan voorbereid? In dit hoofdstuk maken we de balans op en komen we tot een aantal lessen.

4.1 Een ramp in Caribisch gebied

In het Caribisch gebied zijn orkanen geen bijzonder verschijnsel. Het gebied is in die zin een 'disaster prone area'. Orkaan Irma was echter in koers en kracht uitzonderlijk: de laatste keer dat Sint Maarten zo hard door een orkaan getroffen werd, was al meer dan twintig jaar geleden (Luis, 1995).

- > Nadat Sint Maarten vol door orkaan Irma was geraakt, was het eiland feitelijk zo'n twaalf uur 'van de wereld'. Pas daarna ontstond langzamerhand een eerste beeld.

Een verwoestende orkaan betekent dat gedurende een zekere periode:

- > Er niets meer werkt of functioneel is.
 - > Er een grote mate van onzekerheid is over ernst, omvang, doden, schade e.v.
 - > Er schaarste is aan vitale voorzieningen als drinkwater en communicatiemiddelen.
 - > Lokale autoriteiten en personeel van instellingen afwezig zijn.
- > Doordat op Sint Maarten de vitale infrastructuur was getroffen, ondervonden ook de nabijgelegen Nederlandse eilanden Saba en St. Eustatius de gevolgen daarvan.

4.2 Rol van het ministerie van IenW

De gevolgen van orkaan Irma voor Sint Maarten waren uitzonderlijk groot. Hoewel Sint Maarten een onafhankelijke status heeft, maakt het wel deel uit van het Nederlandse Koninkrijk. Dit gegeven, alsook de lange geschiedenis van Nederland met het eiland, maakte dat vanuit Nederland hulp werd georganiseerd. In eerste instantie militair, maar later ook civiel. Mede omdat de (vitale) infrastructuur van het land fors was geraakt en deze cruciaal was voor het herstel, speelde het ministerie van IenW een grote rol.

- > Bij het ministerie van IenW lag de focus aanvankelijk op de overzeese gemeenten: Saba en St. Eustatius. Minder aandacht was er bij aanvang voor Sint Maarten als onafhankelijk land. In feite was er vooraf nauwelijks rekening gehouden met de kans dat het departement een rol zou moeten gaan spelen bij een crisis op een autonoom eiland binnen het Koninkrijk.
- > Dit betekende dat er (in tegenstelling tot de BES-eilanden) nauwelijks kennis was over het eiland, er niet direct een liaison vanuit het ministerie ter plaatse was en men er weinig personen kende. Er moest dus veel geïmproviseerd worden.

- > Bij deze improvisatie kon het ministerie terugvallen op reeds opgebouwde netwerken, zowel binnen het eigen departement, interdepartementaal, maar ook met verschillende semipublieke en private partijen (op het terrein van scheepvaart, luchtvaart, drinkwater e.v.).
- > Daarnaast bleek het uiterst handig verschillende personen van het ministerie als 'makelaars en schakelaars' ter plaatse te hebben.

Vrij snel was duidelijk dat de schade op Sint Maarten fors moest zijn. Wel duurde het een aantal dagen alvorens er een behoorlijk beeld was van de schade ('damage assessment').

- > Op basis van die inschatting ging het ministerie van IenW aan het werk. Prioriteit kregen de luchthaven en zeehaven; gaandeweg bleek dat ook de drinkwatervoorziening meer nijpend was dan aanvankelijk was ingeschat.
- > De rol van het ministerie van IenW was vooral uitvoeringsgericht, maar daarbij moest wel rekening worden gehouden met formele kaders. Zo doemden vragen op over wat wel en niet kon of mocht. Hoe bijvoorbeeld de sluiting en vooral heropening van het luchtruim te organiseren? Welke ruimte boden de aanbestedingsregels voor noodhulp in het Caribisch gebied?
- > Het leveren van noodhulp in het Caribisch gebied bleek niet alleen een uitdaging vanwege de grote afstand en tijdsverschillen, maar ook omdat er geen 'achterland' is waarop voor de levering van allerlei spullen een beroep kon worden gedaan; een eiland is een eiland. Wel heeft in deze casus Curaçao een waardevolle 'hub'-functie vervuld.
- > Zo speelden logistieke processen een grote rol die grotendeels door Defensie werden verzorgd. Op verschillende momenten organiseerde echter het ministerie zelf het transport, bijvoorbeeld toen bleek dat Defensie eerdere afspraken niet nakwam.
- > Ook door de reeks van orkanen in korte tijd (na Irma kwamen nog José en Maria) werden betrokkenen van het ministerie voor verschillende vraagstukken gesteld. Bijvoorbeeld: Hoe de lokale bevolking van een volgende orkaan op de hoogte te stellen? Zijn onze eigen ambtenaren daar wel veilig?
- > Gedurende het proces bestond enige onduidelijkheid over de grens tussen noodhulp en wederopbouw. Er werd door BZK zowel naar inhoud als in tijd onderscheid tussen beide gemaakt. Verschillen in opvattingen over wat nog tot noodhulp kon worden gerekend, hebben echter de onderlinge relatie met BZK niet geschaad.

Door betrokken ambtenaren is er niet alleen gedurende enkele weken hard gewerkt, maar zijn ook vaak – mede door het tijdsverschil – lange dagen gemaakt. Dat ging over het algemeen soepel, maar achteraf is wel herhaaldelijk gewezen op het feit dat de steun en waardering vanuit de ambtelijke top gering was. Het leek welhaast als vanzelfsprekend te worden beschouwd dat er extreem veel uren achtereen onder hoge tijdsdruk werd gewerkt.

Opmerkelijk is ten slotte dat de grote inzet vanuit het departement vrijwel zonder media-aandacht is verricht en het ook nauwelijks aanleiding gaf tot politieke gevoeligheden. Achteraf kan worden geconstateerd dat het vooral een organisatorisch uitvoeringsproject was, dat dankzij de inzet van velen over het algemeen goed is verlopen.

4.3 Lessen

Het ministerie van IenW kan – zeker ook de reacties gehoord hebbend vanuit andere departementen – zonder meer tevreden zijn over het optreden in het kader van de noodhulp aan Sint Maarten. Met veel inzet en betrokkenheid van velen binnen het departement is er alles aan gedaan om de infrastructurele knelpunten (met name de luchthaven, de zeehaven, de watervoorziening en de grote hoeveelheid afval) aan te pakken.

Hoewel orkanen, zeker van een omvang als die van orkaan Irma, gelukkig niet zo vaak voorkomen, is het goed om een aantal voorbereidingen te treffen voor een komende orkaan – of een eventuele andere crisis – die één van de eilanden in het Caribisch gebied zou kunnen treffen. Met vele anderen geloven wij niet dat voorbereiding primair zijn neerslag zou moeten krijgen in (omvangrijke) draaiboeken en scenario's. De werkelijkheid is altijd anders dan voorzien, dus voor zover voorbereiding waardevol kan zijn, zal deze generiek dienen te zijn.³⁷ Dit betekent dat vooral aandacht zou moeten uitgaan naar de structuur van opereren (inclusief het informatiemanagement). Belangrijk is vooral de essentiële spelers aan Nederlandse en overzeese kant te kennen en de relaties goed te onderhouden.

> *Een gezamenlijke strategie*

Een eerste stap qua voorbereiding is om gezamenlijk (op rijksniveau) af te spreken en vast te leggen wat Nederland in crisisachtige situaties kan en wil doen richting de drie onafhankelijke landen en de drie bijzondere gemeenten binnen het Koninkrijk. Het is immers onverstandig als één ministerie (bijvoorbeeld IenW) hier duidelijk uit de pas zou lopen. Een thema in deze betreft bijvoorbeeld ook de preventie voor en preparatie op orkanen. Nu bracht orkaan Irma grote schade toe, vooral ook aan infrastructurele werken. Er kan/moet worden nagedacht of en zo ja, welke rol Nederland zou kunnen vervullen bij het meer orkaan-bestendig maken van de eilanden.

> *Hands-on voorbereiding*

Vorbereiding kan daarnaast ook bestaan uit het doordenken van, en invulling geven aan de mogelijkheid om in dergelijke situaties een hoogwaardig – meer crisisfaehig – civiel team ter plaatse in te zetten (bestaande uit enkele Nederlandse experts op het gebied van internationale noodhulp en crisisbeheersing). In dit geval werd vrijwel iedereen die naar Sint Maarten vloog, overvallen door de situatie. Personen waren niet of nauwelijks voorbereid en soms ook niet bekend met basale principes van rampen en crises. Zo kon het gebeuren dat personen de eerste dagen nauwelijks beschikten over communicatiemiddelen. Organisaties als UNDAC en USAR daarentegen hebben doorgaans al het nodige gereed staan en gaan zelden of nooit onvoorbereid 'een avontuur tegemoet'. Op dit punt zijn zeker stappen te zetten en kan in termen van getraindheid en 'fitting for the job' wel het één en ander worden georganiseerd. Het leidde dit keer niet tot onoverkomelijke problemen, maar er was wel tijdswinst geboekt als vooraf een aantal zaken waren voorbereid. Te denken valt aan het zo snel mogelijk ter plaatse hebben van een professioneel assessment-team of het stationeren van hulpteams van de VN en/of de EU bij een opkomende orkaan (ook al is de exacte locatie nog onvoorspelbaar).

Daarnaast kan, in verband met de complexe juridische situatie, vooraf (op rijksniveau) verder worden nagedacht over juridische vraagstukken in dit soort situaties, en dan specifiek met betrekking tot de autonome eilanden (noodbevoegdheden en mandaat, de overgang van noodhulp naar wederopbouw e.v.)'

³⁷ Bij specifieke voorbereiding wordt snel onevenredig veel tijd besteed aan het uitwerken van allerlei draaiboeken, scenario's e.d. terwijl de werkelijkheid vervolgens vaak weer (net iets) anders is.

> *Tijd inbouwen voor reflectie*

Een thema dat in veel gesprekken terugkwam was de grote actiebereidheid van alle medewerkers; de inzet die vanuit Nederland en ook op Sint Maarten werd gepleegd, en de grote hoeveelheid werk die werd verzet. De actiegerichtheid leidde er echter wel toe dat soms te weinig werd overlegd en er te weinig aandacht was voor de hoge werkdruk. Snelheid van handelen was zo dominant, dat men te weinig de tijd nam om onderling af te stemmen en te reflecteren, ook op de persoonlijke beleving en de psychische belasting die de vele werkdagen achtereen (ook in de weekenden) met zich meebracht. Even een moment samenkomen om met wat meer afstand te kijken naar, en na te denken over de gedane en voorgenomen stappen werd gemist. De doe-mentaliteit was prima, maar belette soms de meer gebruikelijke 'bureaucratische' werkwijze van sonderen, een extra vergadering of juist pauze inlassen. Maak daarom bij dergelijke crises – met een zo grote departementale betrokkenheid – binnen het departement zo goed mogelijk gebruik van de interne crisisstructuur, ook ten behoeve van de inbreng in het interdepartementaal overleg (MCCb, ICCb e.d.). Daarnaast dienen met name leidinggevendenden iets meer oog te hebben voor de soms bijzondere inzet van hun medewerkers.

> *Financiële afwikkeling*

Deze casus leerde dat er rond de financiële afwikkeling veel te doen is. Dit betekent, dat dit in de toekomst, vanaf de eerste dag, intern goed belegd moet zijn (bij personen die dat ook regulier doen). Benoem daarom het proces 'noodhulpcoördinatie' in de crisisorganisatie en de kernprocessen die bij noodhulp moeten worden geregeld (zoals noodhulpvraag besluitvorming/mandaat, financiering, inkoop van goederen, logistiek en transport, overdracht en nazorg).

> *Netwerkmanagement*

Versterk de relatie met Defensie (leer iets meer over hun werkwijze e.d.). De defensieorganisatie kan veel (en heeft in deze casus ook enorm veel goed operationeel werk op Sint Maarten verricht), maar soms ook zaken niet precies zoals je zou willen.

Bijlage 1 Respondenten

Dhr. E. Arkenbout	Voormalig Directeur Koninkrijksrelaties, Ministerie van BZK (tegenwoordig Directeur Rechtsbestel, Ministerie van JenV).
Dhr. M. Berrevoets	Coördinerend beleidsmedewerker Directie Maritiem, Ministerie van IenW (telefonisch).
Dhr. S. van Dam Mw. K. Drost	Projectdirecteur Caribisch gebied, Ministerie van BZK. Crisismanager Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing, Ministerie van IenW.
Dhr. P. Engelen Dhr. T. van de Gazelle	Programmamanager Caribisch Nederland, RWS Zee en Delta Hoofdingenieur-directeur Zee en Delta en wnd. Directeur-generaal Rijkswaterstaat tijdens crises.
Mw. M. van Giezen Mw. M. van Goozen	Afdelingsmanager Directie Water en Bodem, Ministerie van IenW. Strategisch adviseur Directie Wederopbouw Bovenwindse Eilanden, Ministerie van BZK.
Mw. P. Grollé	Vaste liaison voor Caribisch Nederland, Ministerie van IenW (telefonisch).
Dhr. R. Hagman	Hoofd Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing, Ministerie van IenW.
Dhr. H. Homan Dhr. M. Horn	Crisiscoördinator en Veiligheids-/Calamiteitenmeteoroloog, KNMI. Beleidsadviseur Directie Milieu en Internationaal, Ministerie van IenW.
Mw. B. Janssen Mw. R. Kamminga	Directeur Rijksrederij, RWS Zee en Delta. Raadadviseur Openbare orde, Inlichtingen en Veiligheid, Ministerie van BZK.
Mw. E. Kuijper	Beleidsadviseur crisisbeheersing Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing, Ministerie van IenW.
Mw. H. Langendijk	Crisiscoördinator Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van IenW.
Dhr. L. van der Meij	Coördinator Caribisch gebied Directie Maritiem, Ministerie van IenW (telefonisch).
Mw. E. Raadschelders	Crisismanager Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing, Ministerie van IenW.
Dhr. J. Rooijakker	Lid crisisteam namens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (telefonisch).
Dhr. S. Seen	Regionaal kwartiermaker Meldkamer Rotterdam en teamleider UNDAC, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.
Dhr. M. Sliedrecht	Projectmanager Luchtvaart en Koninkrijksaangelegenheden Directie Luchtvaart, Ministerie van IenW.
Mw. A. Tjalma	Coördinator Caribisch Nederland Directoraat-generaal Bereikbaarheid, Ministerie van IenW.
Dhr. P. Westerbeek	Beleidsadviseur crisisbeheersing Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing, Ministerie van IenW.

