

Hulpverlening op de Waddenzee.



Dirk de Vries.

Derde leergang Master of Crisis and Disastermanagement.

September 2001.

Voorwoord.....	III
1 Inleiding en Probleemstelling.....	1
2 De Waddenzee.....	2
2.1 Ontstaan en geografische gegevens.....	2
2.2 De bestuurlijke organisatie.....	2
2.3 Commissies en overlegorganen.....	4
3 Organisaties en regelgeving.....	6
3.1 De hulpverlenende organisaties.....	6
3.1.1 De Kustwacht.....	6
3.1.2 Rijkswaterstaat.....	7
3.1.3 De KNRM.....	8
3.1.4 De Brandweer.....	8
3.2 Wet- en Regelgeving.....	9
3.2.1 De Kustwacht.....	9
3.2.2 Rijkswaterstaat.....	9
3.2.3 De brandweer.....	9
3.2.4 De Samenwerkingsovereenkomst Ongevallenbestrijding Waddenzee.....	9
3.3 De Uitvoeringsregelingen.....	10
3.3.1 Uitvoeringsregeling Ongevallenbestrijding op de Waddenzee.....	10
3.3.2 OPPLAN-SAR.....	11
3.3.3 Calaminoord.....	12
3.4 Overzicht ontwikkelingen.....	13
4 Theoretisch kader.....	16
4.1 Rosenthal – Propositions crisisbesluitvorming.....	17
4.2 Quarantelli – Assessing disaster preparedness planning.....	18
5 Beantwoording probleemstelling.....	21
5.1 Propositions Rosenthal.....	21
5.2 Criteria Quarantelli.....	25
6 Conclusies.....	29
6.1 Conclusies naar aanleiding van de proposities Rosenthal.....	29
6.2 Conclusies naar aanleiding van de criteria van Quarantelli.....	29
6.3 Conclusie met betrekking tot de centrale probleemstelling.....	30
6.4 Aanbevelingen.....	31
Literatuur.....	33
Bijlagen.....	A

Voorwoord.

Voor de scriptie die het eerste jaar van de opleiding Master of Crisis and Disaster-management afsluit, heb ik mij nader verdiept in de wijze waarop de hulpverlening op de Waddenzee is georganiseerd.

Mijn belangstelling voor dit onderwerp is gewekt door een tweetal gebeurtenissen. Enerzijds door een oefening van de regionale brandweer, anderzijds door het uitvoeren van het project Maatramp.

Bij een regionale oefening, met een incident op de Waddenzee, bleek er onduidelijkheid te bestaan over de definitie van het begrip 'SAR': Search and Rescue. Naar het idee van de Kustwacht viel het oefenscenario, brand en slachtoffers, binnen de definitie van dit begrip. De Kustwacht had dan ook de operationele leiding. Voor enkele andere partijen, waaronder de Regionale Brandweer, was dit veel minder duidelijk. Zij zagen het oefenscenario als een typisch brandweerincident met ook de operationele leiding bij deze dienst. Bijkomende lastige factor in deze was nog dat beide organisaties een andere aanpak van het incident voorstonden; de brandweer wilde naar het schip om het incident te bestrijden en mensen te redden, de Kustwacht wilde iedereen zo spoedig mogelijk van het schip hebben en geen mensen naar het schip.

Voor het scenario 'ongevallen op het water' van het project Maatramp is de regio Fryslân ingedeeld in de zwaarste categorie, categorie V. De veerboten die dagelijks over het Wad varen zijn hiervoor de reden. Nadere invulling van dit scenario bij de onderscheiden hulpdiensten geeft het idee dat er, volgens de Leidraad, voor de brandweer geen taak is weggelegd. Het scenario is voor de brandweer niet nader ingevuld. Reden hiervoor, zo bleek bij navraag bij de samenstellers van de Leidraad, was het feit dat de brandweer niet over eigen middelen beschikt om op te treden bij (grootschalige) incidenten op het water. De toevoeging, buiten de vergadering, dat er teveel onduidelijkheid was om er concreet iets over op te schrijven in de Leidraad vond ik met name interessant.

Het schrijven van deze scriptie heeft mij duidelijk gemaakt dat discussies over het begrip 'SAR', de taak van de brandweer en de operationele leiding legitiem zijn. De keuze van de samenstellers van de Leidraad Maatramp is begrijpelijk. Dit is me duidelijk geworden na gesprekken gevoerd te hebben in Den-Haag en het lezen van de vergaderstukken van een landelijke werkgroep 'zeeregelingen'.

Tot slot wil ik een ieder bedanken die mij, op welke wijze dan ook, behulpzaam is geweest bij het schrijven van deze scriptie.

1 Inleiding en Probleemstelling.

Onderwerp van deze scriptie is de Waddenzee. Centraal staat hierbij de organisatie van de hulpverlening en niet zozeer de waddenzee als kostbaar en uniek natuurgebied. De probleemstelling die nader onderzocht wordt luidt dan ook:

“In hoeverre is de hulpverlening op de Waddenzee adequaat geregeld?”

Wat de hulpverlening aangaat, ligt het accent hierbij op de grootschalige hulpverlening. Wat betreft de afbakening van de Waddenzee wordt uitgegaan van het gebied waarvoor de SOW¹-regeling is afgesloten. Een kaart van dit gebied is als bijlage opgenomen.

Het begrip adequaatheid, volgens Van Dale “geschikt voor het beoogde doel” wordt hierbij vanuit twee invalshoeken benaderd:

1. De organisatie van de hulpverlening
2. De feitelijke preparatie van de hulpverlening.

De eerste invalshoek wordt onderzocht met behulp van een aantal proposities van Rosenthal (1984) die betrekking hebben op de organisatie van de besluitvorming. Aangezien de proposities volgens Rosenthal een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de besluitvorming wordt onderzocht in hoeverre de organisatie gevoelig is voor de beschreven proposities.

De feitelijke preparatie, de 2^e invalshoek, wordt aan een onderzoek onderworpen aan de hand van tien criteria van Quarantelli. Deze bespreekt hij in zijn paper ‘assessing disaster preparedness planning’. Volgens hem is van een goede voorbereiding sprake indien aan de beschreven criteria wordt voldaan.

In het kader van de scriptie is de hulpverlening op de Waddenzee adequaat geregeld indien:

1. de organisatie niet tot weinig gevoelig is voor de proposities van Rosenthal, en
2. indien preparatie voldoet aan de criteria van Quarantelli.

Voorafgaande aan de beantwoording van de probleemstelling in de hoofdstukken vijf en zes wordt in het vierde hoofdstuk een beschrijving gegeven van de proposities van Rosenthal en de criteria van Quarantelli. In hoofdstuk drie wordt nader ingegaan op de organisaties, de Kustwacht, Rijkswaterstaat, KNRM en brandweer die een rol spelen bij de hulpverlening op de Waddenzee. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de regelgeving die van toepassing is. De Waddenzee zelf wordt nader beschreven in hoofdstuk twee. Na een korte geografische schets wordt uitvoeriger stilgestaan bij de bestuurlijke organisatie. Een bestuurlijke organisatie waarop de hulpverlening gebaseerd is en die redelijk complex is.

Opmerking [DdV1]:
Voetnoot kopiëren.

¹ SOW; Samenwerkingsovereenkomst Ongevallenbestrijding Waddenzee, in opdracht van het Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied opgestelde overeenkomst.

2 De Waddenzee.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het gebied waar de scriptie zich op richt: de Waddenzee. Na een korte paragraaf over het ontstaan en de geografische gegevens van de Waddenzee wordt in de daarop volgende paragraaf stilgestaan bij de bestuurlijke organisatie. Vanuit een korte historische terugblik wordt de huidige situatie bestuurlijke organisatie beschreven. Een organisatie die tamelijk complex is. In de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de commissies en overlegorganen die in de loop der tijd in het leven zijn geroepen.

2.1 Ontstaan en geografische gegevens.

De Waddenzee vormt samen met de eilanden en de aangrenzende kuststrook het Waddengebied. Het is het grootste aaneengesloten natuurgebied in West-Europa. De oorsprong van de Waddenzee ligt in het einde van de laatste ijstijd, zo'n 10.000 jaar geleden. Het is een gebied dat zich uitstrekt langs de kusten van Nederland, West-Duitsland en Denemarken. Van de circa 8000 km² ligt 30 procent in Nederland. In West-Duitsland ligt verreweg het grootste gedeelte; 60 procent. De resterende 10 procent van het gebied ligt in Denemarken. Het Nederlands deel valt binnen de provincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen en omvat de eilanden Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland, Schiermonnikoog en (het onbewoonde) Rottumeroog. Van de 8000 km² valt bij laag water ongeveer 4000 km² droog. Het gemiddelde getijde-verschil varieert tussen 1,36 meter bij Den-Helder tot 3,40 bij Husum in Duitsland. Deze factoren, het wisselende getij en de variatie hierin, bepalen in belangrijke mate het unieke karakter van de Waddenzee wat betreft de aanwezige planten en dieren.

2.2 De bestuurlijke organisatie.

De bestuurlijke organisatie van de Waddenzee kan gekenschetst worden als complex. In haar promotieonderzoek 'Wijs met de Waddenzee?' wijst T. Verbeeten (1999) wat dit aangaat op een tweetal spanningsvelden rondom het beleid voor de Waddenzee. Het betreft:

- a) een spanningsveld tussen ecologische- en economische belangen;
- b) een spanningsveld op bestuurlijk - organisatorisch gebied.

De basis hiervoor ligt naar haar idee in de 'Nota Waddenzee' van 1980 (PKB²-Waddenzee 1980). In deze nota wordt prioriteit gegeven aan natuurbehoud maar wordt ook ruimte geboden aan economische activiteiten. Tevens is er bepaald dat de Waddenzee provinciaal en gemeentelijk wordt ingedeeld. Dit heeft geleid tot spanningen tussen Rijksoverheid en lagere overheden. Tenslotte constateert zij dat het besluit om geen aparte Waddenwet in het leven te roepen heeft geleid tot spanningen tussen overheden en maatschappelijke organisaties.

In het vervolg van deze paragraaf wordt nader ingegaan op het door haar geconstateerde tweede spanningsveld; die op bestuurlijk – organisatorisch gebied.

In de periode voor 1965 wordt de Waddenzee vooral beschouwd als een waterstaatswerk. De aandacht gaat hoofdzakelijk uit naar inpoldering van (delen van) de Waddenzee. Als omstreeks 1960 de Zuiderzeewerken vrijwel zijn voltooid, neemt binnen Rijkswaterstaat de aandacht voor de inpoldering van de Waddenzee toe. Specifieke wet- en regelgeving voor de Waddenzee bestaat in de jaren zestig niet. Vanaf midden jaren zestig verandert de

² Een Planologische Kernbeslissing kan worden gezien als een bestemmingsinstrument op Rijksniveau vergelijkbaar met streek- en bestemmingsplannen bij provincies en gemeenten.

situatie. Als reactie op het zoveelste plan voor inpoldering, twee dammen naar Ameland, wordt de 'Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee' (de Waddenvereniging) in 1965 opgericht. Een tweede ontwikkeling is de toename van activiteiten op de Waddenzee. Activiteiten op het gebied van gasboringen, visserij en defensie. Daarnaast wordt de Waddenzee steeds meer gezien als een aantrekkelijk recreatiegebied. Vanuit de toename aan activiteiten raken steeds meer departementen betrokken bij het beleid rondom de Waddenzee. Dit brengt de behoefte met zich mee aan het coördineren van de verschillende beleidsmaatregelen. In 1970 besluit het kabinet, naar aanleiding van een voorstel vanuit Rijkswaterstaat in 1968, een commissie in te stellen; de Waddenzeecommissie. Deze krijgt als taak 'de regering van advies te dienen omtrent de principiële mogelijkheden en de voor- en nadelen van inpolderingen in de Waddenzee'. De commissie concludeert dat vooralsnog geen dringende behoefte bestaat aan nieuw land en dat het verlies van de Waddenzee zeer nadelig zal zijn voor de visserij, de recreatie en de natuurgebieden. De commissie is van mening dat de Waddenzee "een uniek en waardevol natuurgebied is dat behouden dient te worden" (Waddenzeecommissie 1974). Wat betreft de bestuurlijke organisatie, om alle betrokken belangen goed af te kunnen wegen, geeft de commissie een drietal oplossingsrichtingen aan:

- a) een provinciale en gemeentelijke indeling van de Waddenzee;
- b) de instelling van een Waddenschap;
- c) de instelling van een openbaar lichaam.

Een (vervolg)commissie onder voorzitterschap van de heer Staatsen (commissie toekomstige structuur Waddengebied) pleit voor een provinciale en gemeentelijke indeling. Daarnaast houdt zij een pleidooi voor een formele Waddenwet.

In 1980 verschijnt de eerste Planologische Kernbeslissing Waddenzee (Nota Waddenzee) als centraal plan-instrument. Een eerste stap in de richting van een integraal Waddenzeebeleid. In de nota wordt behoud, bescherming en waar nodig herstel van de Waddenzee centraal gesteld. Menselijke activiteiten zoals gasboringen, visserij en recreatie blijven toegestaan. Wat betreft de organisatorische structuur kiest de regering voor provinciale en gemeentelijke indeling. De andere alternatieven, een apart Waddenschap of een Openbaar Lichaam, vallen af omdat deze niet democratisch genoeg zijn of omdat daardoor een niet gewenste bestuurlijke scheiding ontstaat tussen de Waddenzee en het omringende gebied. Dit laatste indien gekozen zou worden voor een apart Openbaar Lichaam. Om samenhang in bestuur en beheer aan te brengen kiest de regering voor het instellen van diverse coördinatie-organen. In '85, '93 en 2000 vindt herziening van de PKB-Waddenzee plaats.

De provinciale en gemeentelijke indeling van de Waddenzee vindt respectievelijk in 1981 en 1986 plaats. Zoals Verbeeten (1999) aangeeft, leidt dit tot een bestuurlijk - organisatorisch spanningsveld. Want hoewel door deze indeling de provincies en gemeenten een aantal bevoegdheden krijgen, blijft de Waddenzee toch in hoofdzaak een rijksaangelegenheid. De beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van gasboringen, zand- en schelpenwinning, visserij, defensie en scheepvaart valt primair onder de verantwoordelijkheid van de verschillende departementen. Slechts wat betreft de recreatie ligt de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de provincies. Verbeeten (1999) constateert dat de strijd over zeggenschap over de Waddenzee op sommige momenten het karakter heeft van een machtsstrijd. Zowel de rijksoverheid als de provincie maken hierbij gebruik van de hen ter beschikking staande bevoegdheden³. In het verlengde van een evaluatie van het CCW-overleg van Everink en Tromp (1994) stelt Verbeeten dat van een competentiestrijd tussen rijksoverheid en gemeenten nauwelijks sprake is. Aangezien de gemeenten vooral hun eigen belangen behartigen neemt het rijk de verantwoordelijkheid van de gemeenten bij de Waddenzee niet altijd even serieus.

³ Als voorbeeld van een bestuurlijk conflict tussen rijksoverheid en de provincies besteedt Verbeeten aandacht aan de discussie over decentralisatie van de Natuurbeschermingswet en de aparte status die daarbij, door de rijksoverheid, wordt toegekend aan de Waddenzee.

Wat betreft het invoeren van een aparte Waddenwet zijn de verschillende overheden het met elkaar eens. Geen van allen acht dit noodzakelijk c.q wenselijk. Hierin staan de gezamenlijke overheden tegenover diverse maatschappelijke organisaties enerzijds en de tweede kamerfracties anderzijds die zo'n wet wel als een noodzaak beschouwen.

2.3 Commissies en overlegorganen.

In deze afsluitende paragraaf worden de diverse commissies en overlegorganen die in het leven zijn geroepen om samenhang in bestuur en beheer aan te brengen, besproken.

- Interdepartementale Waddenzeecommissie.

Deze commissie, die bestaat uit vertegenwoordigers van vrijwel alle departementen, is bedoeld als de centrale plaats in Den-Haag voor Waddenzee aangelegenheden. De commissie heeft als taak het beheer op rijksniveau te coördineren en het overleg met provincies en gemeenten voor te bereiden. Daarnaast doet zij voorstellen m.b.t het beleid inzake de Waddenzee.

- Stuurgroep Waddenprovincies.

Een stuurgroep van de provincies Noord-Holland, Fryslân en Groningen die in 1976 is opgericht en welke geleid heeft tot een nauwe samenwerking inzake aangelegenheden betreffende de Waddenzee.

- Federatie van Waddenzeegemeenten.

Van deze federatie maken twee verenigingen deel uit; de 'Vereniging van Waddenzeegemeenten', een vereniging van de kustgemeenten en het 'Overlegorgaan Waddeneilanden'. Reden hiervoor zijn de uiteenlopende belangen tussen kust- en eilandgemeenten welke voor de eilanden reden zijn geweest om in 1984 uit 'het 'Contact Waddengemeenten' te stappen en een eigen overlegorgaan op te zetten. Samenwerking tussen kust- en eilandgemeenten vindt nauwelijks plaats.

- Coördinatiecollege Waddengebied.

De instelling van dit college (CCW) in 1980 is er vooral op gericht om conflicten tussen de verschillende overheidsniveaus te reguleren. De taak van het CCW is dan ook "het in onderling overleg bevorderen van een samenhangend bestuur en een gecoördineerd beleid van het rijk, de provincies en de gemeenten ten aanzien van het Waddengebied". Het CCW bestaat dan ook uit vertegenwoordigers van de rijksoverheid, de Waddenprovincies en de Waddengemeenten⁴. Het CCW houdt zich vooral bezig met algemene beleidslijnen en komt eenmaal per jaar bijeen. Voor de coördinatie van de uitvoerende taken is in 1990 het 'Regionaal Coördinatiecollege Waddengebied' opgericht. Verbeeten (1999) constateert dat door de oprichting van het CCW de verschillende bestuurslagen op structurele basis standpunten uitwisselen en in een aantal gevallen er zelfs in slagen overeenstemming te bereiken. Daarentegen signaleert zij als knelpunt dat de verschillende partijen uiteenlopende verwachtingen hebben van het CCW. Het rijk beschouwt het als een middel om het rijksbeleid aan de andere overheden uit te dragen. De lagere overheden zien het ook als een middel om invloed uit te oefenen op het rijksbeleid.

- De Waddenadviesraad.

De achtergrond voor het instellen van de Waddenadviesraad (WAR) in 1982 is om de inspraak vanuit de samenleving, anders dan via provincie of gemeente, te waarborgen. De taak van de WAR is om de regering en het CCW gevraagd of ongevraagd te adviseren over

⁴ Het rijk is vertegenwoordigd door de ministers van VROM, LNV en V&W en vertegenwoordigers van van Economische Zaken en Defensie. Voor de provincies zit er uit elke provincie een gedeputeerde. De gemeenten hebben twee vertegenwoordigers uit de 'Federatie van Waddenzeegemeenten'; één van de kust- en één van de eilandgemeenten.

aangelegenheden die van belang zijn voor het Waddengebied. De WAR bestaat uit vertegenwoordigers van milieubeheer, organisaties van recreanten en organisaties voor het bedrijfsleven. Daarnaast hebben nog diverse deskundigen op het gebied van milieubescherming, economie, visserij en openbaar bestuur zitting in de raad.

3 Organisaties en regelgeving.

In dit hoofdstuk worden de verschillende organisaties die zich met bestrijding van ongevallen op de Waddenzee bezighouden nader toegelicht. Dit zijn de Kustwacht, Rijkswaterstaat, de KNRM en de (Regionale) Brandweer. Van elke organisatie wordt een beschrijving gegeven en wordt stilgestaan bij hun taken. In de daarop volgende paragraaf staat de regelgeving, waarop de diensten hun taken en bevoegdheden baseren, centraal. De uitvoeringsregelingen komen in de derde paragraaf aan de orde. Achtereenvolgens zijn dit de Regeling Ongevallenbestrijding op de Waddenzee van het Samenwerkings Overleg Waddenzee, het OPPLAN-SAR van de Kustwacht en Calamiteitsplan van Rijkswaterstaat. De laatste paragraaf bevat een schematisch overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van regelgeving met daaraan gekoppeld een korte analyse.

3.1 De hulpverlenende organisaties.

3.1.1 De Kustwacht.

De Kustwacht is, op grond van de "overeenkomst van de Kustwacht", in 1987 opgericht. Bij de start werd gekozen voor een samenwerkingsmodel waarin alle bestaande verantwoordelijkheden van de betrokken ministeries⁵ onaangetaast bleven en waarin de deelnemende diensten ook zelf verantwoordelijk bleven voor hun taakuitvoering. Het Kustwachtcentrum (KWC) werd ondergebracht in IJmuiden in het gebouw van Scheveningen Radio. Het Kustwachtcentrum fungeerde als centrale meld- en informatiekamer en coördineert de inzet van operationele middelen op zee. In december '89 is over de eerste jaren een evaluatierapport verschenen. Een voornaamste conclusie hierbij was dat de beoogde integratie van de operationele activiteiten moeilijk van de grond kwam. De reden hiervoor lag in de constructie van de Kustwacht waar alle verantwoordelijkheden van de betrokken ministeries onaangetaast waren en ook de diensten zelf verantwoordelijk bleven voor hun taakuitvoering. De positie van de Kustwacht was nogal vrijblijvend; men mocht de acties coördineren maar had geen operationeel gezag. Op grond van een door een stuurgroep⁶ verrichte studie en een rapport van de Koninklijke Marine is in '94 besloten om de uitvoering van de Noordzeetaken met ingang van 1 juni '95 te bundelen onder leiding van de Koninklijke Marine⁷. Wel blijft er hierbij sprake van een samenwerkingsorganisatie⁸ waarbij de operationele uitvoering onder leiding van de Koninklijke Marine geschiedt. De beleidsmatige aansturing blijft bij de beleidsverantwoordelijke ministeries⁹. Voor de aangepaste organisatie is in 1995 een nieuwe overeenkomst gesloten, de "overeenkomst voor de Kustwacht 1995". Hierin zijn de taken, verantwoordelijkheden, betrokken rijksdiensten en het werkgebied nader beschreven.

De taken van de Kustwacht zijn in twee beleidsterreinen te onderscheiden: Dienstverlening en Handhaving. Binnen het beleidsterrein Dienstverlening vallen de volgende taken:

- nood- spoed- en veiligheidsverkeer;

⁵ Bij de start van de Kustwacht in '87 waren het Directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken, Rijkswaterstaat, Korps Rijkspolitie, Douane, Algemene Inspectie Dienst (AID), Koninklijke Marine, Koninklijke Marechaussee, Kuststation Scheveningen Radio, betrokken.

⁶ Door de 2^e Kamer ingestelde stuurgroep onder leiding van professor dr. Lemstra, tevens voorzitter van de ICONA (Interdepartementale Coördinatiecommissie Noordzee-aangelegenheden).

⁷ Het rapport van de Koninklijke Marine was zelfstandig ook al tot de conclusie gekomen dat 'het logisch is om de Koninklijke Marine zelf te belasten met de operationele leiding over de Kustwacht'. Dit op grond van het feit dat zij, bij het toenemen van de overheidstaken op de Noordzee en het afnemen van de civiele overheidsmiddelen op de Noordzee, hoofdeffortier is van de operationele middelen van de Kustwacht.

⁸ De op dit moment deelnemende diensten in de Kustwacht zijn: AID, Scheepvaartinspectie; Vaarwegmarkeringsdienst; Directie Noordzee; Directie Douane; Koninklijke Marine; KLPD; NCC; het Openbaar ministerie.

⁹ Het nieuwe Kustwachtconvenant uit '95 is ondertekend door de ministers van Binnenlandse Zaken, Defensie, Financiën, Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Verkeer en Waterstaat.

- hulpverlening en redding ('search and rescue': SAR)
- rampen- en incidentenbestrijding
- verkeersdiensttaken;
- vaarwegmarkering;
- zeeverkeer onderzoek.

Binnen het beleidsterrein Handhaving wordt nog een zevental taken onderscheiden zoals de algemene politietaak, diverse handhavingstaken, douanetoezicht en grensbewaking.

Het werkgebied van de Kustwacht strekt zich uit over de Nederlandse territoriale zee en het Nederlandse deel van het continentaal plat (NCP)¹⁰. Voor maritieme hulpverlening en redding (SAR) omvat het werkgebied tevens het IJsselmeer, de Waddenzee en de Zuid-Hollandse en Zeeuwse stromen.

Het Kustwachtcentrum fungeert als operationeel commandocentrum en heeft dienovereenkomstig de operationele leiding over alle bij de uitvoering van de kustwachttaken betrokken operationele middelen. Het Kustwachtcentrum staat onder leiding van de Directeur Kustwacht.

Wat betreft de samenwerking met lokale autoriteiten¹¹ wordt gesteld dat: "Bij acties op het gebied van hulpverlening en redding (SAR) wordt bij optreden binnen gebieden die gemeentelijk of provinciaal zijn ingedeeld, rekening gehouden wordt met de verantwoordelijkheden van de betrokken autoriteiten en wordt in beginsel nauw samengewerkt met de plaatselijk bevoegde autoriteiten. Dit laat onverlet dat de operationele coördinatie van de acties onder eindverantwoordelijkheid van de Directeur Kustwacht valt. Het Kustwachtcentrum informeert onverwijld de plaatselijk bevoegde autoriteiten en het Landelijk Coördinatiecentrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken (LCC)"¹².

3.1.2 Rijkswaterstaat.

Het Directoraat Generaal Rijkswaterstaat maakt deel uit van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het directoraat is opgedeeld in een aantal regionale directies, zes specialistische diensten en een hoofdkantoor.

Er zijn in totaal tien regionale directies in Nederland. Naast een opdeling van Nederland in een achttal directies is er een aparte directie Noordzee en een directie IJsselmeergebied. De Directie Noord Nederland is één van de directies binnen Rijkswaterstaat. Het werkgebied beslaat de provincies Fryslân, Groningen en Drenthe. Binnen de Directie worden verschillende Dienstkringen onderscheiden.

De dienstkringen zijn onderverdeeld in 'nat' en 'droog' en dienovereenkomstig ondergebracht bij de hoofdafdelingen 'Water' en 'Wegen'. Bij de hoofdafdeling Water zijn twee dienstkringen ondergebracht; 'Waddengebied Groningen' en 'Waddengebied Friesland'. Voor het meest westelijke gebied van de Waddenzee is de Dienstkring Texel verantwoordelijk. Deze valt onder de Directie Noord-Holland.

De Directie Noord Nederland onderscheidt drie kerntaken. Ten eerste is dit 'de strijd tegen teveel water' oftewel de zorg voor het handhaven van de basiskustlijn. Deze taak is met name gericht op de Waddenzee met de eilanden. Een tweede kerntaak is 'de zorg voor voldoende en schoon water'. Hierbij gaat het om de waterkwantiteit en de waterkwaliteit; het

¹⁰ Op dit moment wordt hiervoor de naam 'Nederlands Exclusie Economische Zone' gebruikt.

¹¹ Artikel 21 lid drie van de 'overeenkomst voor de Kustwacht 1995'.

¹² Tegenwoordig Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) van BZK. Tevens is het DCC van Verkeer en Waterstaat in deze situaties nu het aanspreekpunt geworden. Deze informeert het NCC.

opsporen en bestrijden van waterverontreiniging¹³. Als laatste kerntaak is er 'de zorg voor voldoende en goede hoofd - en waterwegen'. Deze taak is gericht op het vervoer; zowel over land (de rijkswegen) als over water.

3.1.3 De KNRM.

De KNRM; Koninklijke Nederlandse Reddings Maatschappij, is een zelfstandige en autonome organisatie met hoofdzakelijk vrijwilligers als personeel. De KNRM heeft langs de gehele Nederlandse kust reddingstations gesitueerd. Van hieruit wordt de kerntaak *hulpverlening op het open water* uitgevoerd. Voor het Waddengebied zijn er stations in Harlingen, Den-Helder, Lauwersoog, de Eemshaven en op alle eilanden.

3.1.4 De Brandweer.

De uitvoering van de brandweertaak is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Sinds januari 1986 is de Waddenzee gemeentelijk ingedeeld en geldt voor dit gebied dus ook dat deze verantwoordelijk zijn voor de brandweezorg. De regionale brandweer is verantwoordelijk voor de organisatie van de rampenbestrijding. Een situatie die sinds het verdwijnen van de BB in '84 en het inwerking treden van de Rampenwet in 1985 bestaat. Een jaar voor de gemeentelijke indeling van de Waddenzee. Gemeenten zijn wettelijk verplicht deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling op grond waarvan de Regionale Brandweer is ingesteld. Wat betreft het Nederlandse deel rekenen drie regionale brandweren de Waddenzee tot hun aandachtsgebied. Dit zijn de regio's Groningen, Fryslân en De kop van Noord-Holland.

De taken van een Regionale Brandweer met betrekking tot de bestrijding van rampen en zware ongevallen zijn:

- het voorbereiden van:
 - de coördinatie van de bestrijding
 - de organisatie voor het optreden van de brandweer in geval van oorlog(s-gevaar) of andere buitengewone omstandigheden
- het regelen van de operationele leiding bij de rampenbestrijding
- het verzamelen en evalueren van gegevens om de bevolking te waarschuwen en te alarmeren
- het waarschuwen van de bevolking door middel van het sirenenet, het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting.

In 1995 is landelijk het Project Versterking Brandweer van start gegaan. Het project is gericht op het bestuurlijk, organisatorisch en operationeel versterken van de brandweezorg en rampenbestrijding. Uiteindelijke doel is om de kwaliteit van beide te verbeteren. Eenzelfde soort project is gestart met betrekking tot de geneeskundige hulpverlening bij rampen; het Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PGHOR).

Opmerking [DdV2]: Hier nog wat informatie over opzoeken. Dit ook het tijdstip dat Kustwacht organisatie is aangepast.

¹³ De organisatie van de calamiteitenbestrijding door de Dienstkring Waddengebied Friesland moet met name in het kader van de tweede kerntaak worden gezien.

3.2 Wet- en Regelgeving.

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de wet- en regelgeving. Vanuit de betreffende organisatie wordt een beschrijving gegeven van wet- en regelgeving waarop de organisatie haar taken en bevoegdheden baseert. Tenslotte wordt aandacht geschonken aan de SOW-regeling; een samenwerkingsovereenkomst tussen de waddengemeenten en het ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot het bestrijden van ongevallen op de Waddenzee. In bijlage D is een uitvoeriger overzicht opgenomen van de wet- en regelgeving die van toepassing is.

3.2.1 De Kustwacht.

De SAR-taak van de Kustwacht vloeit voort uit 'Regeling inzake de organisatie van de opsporing en redding' uit 1994¹⁴. Deze, op grond van internationale verdragen opgestelde, regeling bepaalt dat er een SAR-dienst, Search and Rescue, dient te zijn welke is belast met de opsporing en redding van in nood verkerende bemanningen en passagiers. Naast de Noordzee¹⁵ bestaat het werkgebied uit de Waddenzee, het IJsselmeer (met inbegrip van de randmeren) en de Zuid-Hollandse en Zeeuwse stromen. Het Kustwachtcentrum fungeert als reddingscoördinatiecentrum en de directeur Kustwacht is belast met de coördinatie van de opsporing en redding. Voor de uitvoering van de SAR-taak wordt gebruik gemaakt van de vliegende reddingseenheden van Defensie en de reddingsboten van de KNRM.

3.2.2 Rijkswaterstaat.

Op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Waterstaatswet 1900 en de Scheepvaartverkeerswet is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het water, de bodem en de oevers van de Waddenzee en de veilige en vlotte afwikkeling van de scheepvaart.

3.2.3 De brandweer.

Voor de brandweer zijn de gemeente- en brandweerwet en voor het grootschalig optreden de Wet Rampen en Zware Ongevallen bepalend. De gemeentewet geeft de burgemeester het opperbevel bij brand en andere ongevallen. De brandweerwet geeft de brandweer de taak brand en ongevallen te voorkomen, te bestrijden en te beperken. Ook de Wet Rampen en Zware Ongevallen legt het opperbevel bij een zwaar ongeval bij de burgemeester. De brandweer is, tenzij anders bepaald, belast met de operationele leiding.

3.2.4 De Samenwerkingsovereenkomst Ongevallenbestrijding Waddenzee.

De Samenwerkingsovereenkomst Ongevallenbestrijding Waddenzee (SOW) is geen regelgeving in de strikte zin van het woord maar een samenwerkingsovereenkomst van de Waddengemeenten en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De overeenkomst dateert van november '89 en is in juni '97 geactualiseerd en deels herzien. Naast de Basisovereenkomst, deel I, bevat de overeenkomst een Uitvoeringsregeling, deel II. Deel III bevat

¹⁴ Tot aan 1994 waren er twee regelingen betreffende de 'opsporing en redding' van toepassing; de "opsporings- en reddingscoördinatieregeling in Nederland" (SARCOR) en "de regeling inzake de opsporing- en reddingsdienst". Beide regelingen waren in 1984 in werking getreden.

¹⁵ het Nederlandse deel van het continentaal plat met een uitbreiding voor incidenten met luchtvaartuigen.

Opmerking [DdV3]:

Bij Obe informeren waar de inhoud van deze wetten (WVO en Waterstwet 1900, scheepvaartverkeerswet) te vinden.

de bijlagen. Het doel van de overeenkomst is het voorkomen, beperken en/of ongedaan maken van de schadelijke gevolgen van ongevallen, voor zover daar in niet wordt voorzien door derden. De regeling is niet bedoeld voor calamiteiten die door het bevoegd gezag worden aangemerkt als rampen in de zin van de rampenwet^{16,17}. Ook wordt niet getornd wordt aan de bevoegdheid van de Kustwacht inzake Search & Rescue. Het toepassingsgebied van de overeenkomst is het gebied van de Waddenzee zoals aangegeven de PKB-Waddenzee.

3.3 De Uitvoeringsregelingen.

Het in de vorige paragraaf beschreven wettelijk kader is verwerkt in diverse regelingen. De Uitvoeringsregeling Ongevallenbestrijding op de Waddenzee neemt hierbij een centrale positie in. De regelingen van de Kustwacht, OPPLAN-SAR, en voor Rijkswaterstaat Calami-noord c.q Calamitel zijn specifieke uitvoeringsregelingen waarnaar in de Uitvoeringsregeling Ongevallenbestrijding op de Waddenzee verwezen wordt.

3.3.1 Uitvoeringsregeling Ongevallenbestrijding op de Waddenzee.

Deze regeling, de Uitvoeringsregeling, is deel twee van de Samenwerkingsovereenkomst Ongevallenbestrijding Waddenzee (SOW). Het derde deel van deze regeling, de bijlagen, is er aan gekoppeld. De Uitvoeringsregeling is een richtlijn voor het gecoördineerd optreden van betrokken partijen bij het beperken en/of ongedaan maken van de schadelijke gevolgen van ongevallen. In verband met het gecoördineerd optreden worden in de regeling met name de dwarsverbanden tussen de betrokken overheden in beeld gebracht.

In hoofdstuk twee wordt de *melding en alarmering*, artikel 3 van de Basisovereenkomst, nader uitgewerkt. Een centrale plek hierin heeft De Brandaris op Terschelling. Deze fungeert als Centrale Meldpost Waddenzee (CMW). Deze zorgt voor doorgeleiding naar de verschillende 'walposten'; de regionale alarmcentrales, de dienstkringen van Rijkswaterstaat of het Kustwachtcentrum. In de instructie, welke als bijlage bij de Uitvoeringsregeling is gevoegd, van de Centrale Meldpost Waddenzee is per soort ongeval aangegeven welke dienst eerstverantwoordelijke is. In het *Hoofdlijnenplan* is dit per soort ongeval nog nader uitgewerkt¹⁸.

In het derde hoofdstuk wordt de organisatie beschreven. In verschillende paragrafen wordt stilgestaan bij de relatie die de betrokken instanties hebben tot de ongevallenbestrijding. Achtereenvolgens komen de gemeente, de provincie, Rijkswaterstaat, de politie en het Kustwachtcentrum aan de orde. Het laatste hoofdstuk van de Uitvoeringsregeling heeft betrekking op communicatie, berichtgeving en voorlichting. In het gehele proces van melding en alarmering vervult De Brandaris, als zijnde Centrale Meldpost Waddenzee (CMW) een centrale rol. Aan de hand van het *Hoofdlijnenplan* dienen zij de verschillende instanties te waarschuwen.

¹⁶ Tegenwoordig de "wet rampen en zware ongevallen".

¹⁷ Hoewel formeel niet van toepassing wordt in het voorwoord wel expliciet aangegeven dat de opzet van de regeling zodanig is dat deze ook bij rampenbestrijding hanteerbaar is.

¹⁸ Zie bijlage C voor het *Hoofdlijnenplan*.

3.3.2 OPPLAN-SAR.

Het OPPLAN-SAR is het operationele plan voor de 'Search and Rescue' (SAR)-taak van de Kustwacht. Naast een algemeen deel, deel A, wordt in deel B nader ingegaan op de procedures. De bijlagen zijn gebundeld in deel C van het plan. Hierin zijn ook de gesloten overeenkomsten tussen de Kustwacht en diverse diensten opgenomen.

Na een korte inleiding beschrijft het algemene deel de taken, organisatie en de gebieden waarvoor men verantwoordelijk is. Wat betreft de afhandeling van incidenten met betrekking tot de SAR-taak worden daarbij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- in eerste instantie dienen er aan boord van het betrokken (lucht)vaartuig voldoende reddingsmiddelen aanwezig te zijn om alle opvarende te kunnen opnemen;
- in tweede instantie dient er een beroep gedaan te worden op de capaciteit van de in de nabijheid aanwezige scheepvaart (onder coördinatie van het RCC; het Kustwachtcentrum);
- in derde instantie zal een beroep gedaan worden op de aan de wal aanwezige reddingscapaciteit zoals helikopters en reddingsboten.

Hoofdstuk twee en drie van deel A hebben betrekking op het reddingscoördinatiecentrum (RCC), wat een integraal onderdeel is van het Kustwachtcentrum en de middelen ten behoeve van de SAR-dienst. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen SAR-eenheden waarover men te allen tijde kan beschikken, de "declared units"; een patrouillevliegtuig, één of meer helikopters en reddingsboten en de "non-declared units" de middelen voorzover deze op het moment van het incident inzetbaar zijn.

Het vierde hoofdstuk van het algemene deel is gewijd aan de relaties met plaatselijk verantwoordelijke autoriteiten. Het betreft hier een korte uiteenzetting over de eindverantwoordelijkheid, voor de coördinatie en het resultaat van de SAR-actie, van de directeur Kustwacht bij alle SAR-incidenten in de gemeentelijk ingedeelde gebieden. "Daarom rust op de plaatselijk bevoegde autoriteit de verplichting het RCC (KWC) onverwijld te informeren omtrent elk SAR-incident dat te zijner kennis komt"¹⁹. Dat deze eindverantwoordelijkheid, voor de operationele uitvoering, van de directeur Kustwacht onder het opperbevel van de burgemeester geschiedt wordt hierbij niet vermeld. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk aangegeven dat er een "On Scene Commander" (OSC) kan worden aangewezen door het RCC waar deze een aantal van zijn coördinatie-taken aan kan delegeren.

Deel B is geheel gericht op de procedures met betrekking tot de SAR-taak. Het bevat de procedures betreffende nood-, spoed- en veiligheidsverkeer. Naast de procedures worden de verschillende stadia van een noodtoestand behandeld en de gehanteerde zoekpatronen.

In deel C zijn de bijlagen opgenomen. Naast een overzicht van alle middelen die de SAR-dienst ter beschikking staan geeft dit een overzicht van alle gesloten samenwerkingsovereenkomsten die de Kustwacht gesloten heeft.

¹⁹ OPPLAN-SAR pagina A-9.

3.3.3 Calaminoord.

Het boekwerk heeft als ondertitel 'Handboek voor de bestrijding van olie voor de Natte Infrastructuur' en is gericht op de dienstkringen Waddengebied Friesland en Groningen. De dienstkring Texel heeft een soortgelijk handboek, Calamitel. Zoals de ondertitel al aangeeft is het handboek met name gericht op het bestrijden van incidenten met olie. Binnen de gedachte structuur hangt de regeling, als zijnde een draaiboek, onder de Uitvoeringsregeling SOW. Het doel van de regeling is een leidraad te zijn voor de afhandeling van incidenten en grootschaliger calamiteiten en geeft informatie over de organisatie die belast is met de afhandeling van meldingen en de bereikbaarheid van deze organisatie. Het eerste gedeelte geeft een beschrijving van de calamiteitenorganisatie. De wijze van melding en alarmering alsmede de taken en verantwoordelijkheden van het beleids- en operationele team komen aan de orde. Meldingen verlopen altijd via De Brandaris, de Centrale Meldpost Waddenzee (CMW). De volgende paragrafen van de regeling hebben betrekking op de middelen die aanwezig zijn voor het bestrijden van incidenten met olie. De locaties, bereikbaarheid en hoeveelheden en de optimale inzet worden hierin beschreven.

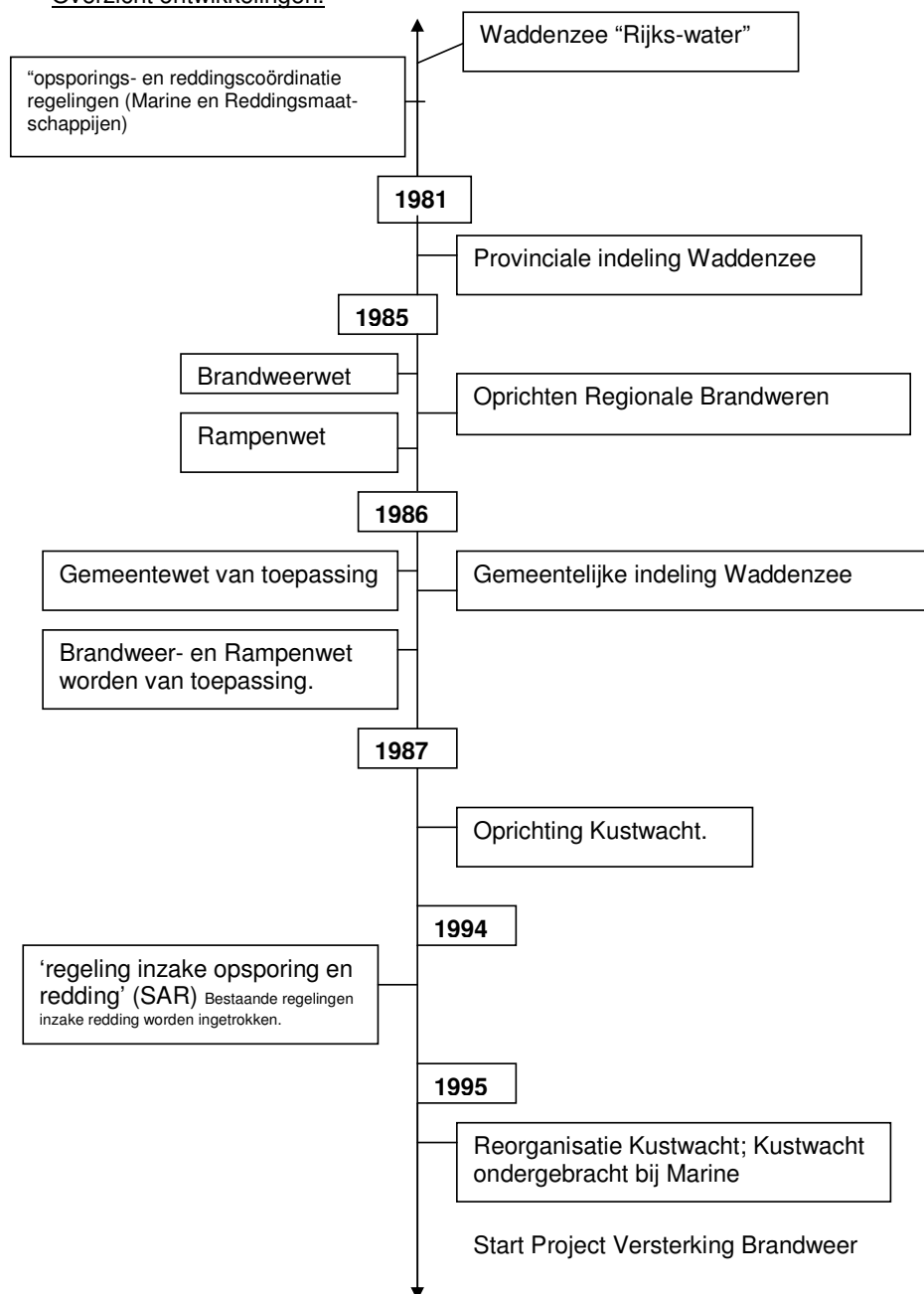
Alle andere incidenten, anders dan olieverontreiniging, en de wijze van de afhandeling van de melding door de Centrale Meldpost Waddenzee zijn samengevat in één tabel²⁰. Het laatste gedeelte is bevat de telefoonnummers van alle organisaties en mensen die bij de aanpak van een incident betrokken kunnen worden.

²⁰ Deze tabel is gelijk aan het *Hooflijnenplan* van de SOW Uitvoeringsregeling. Deze is als bijlage opgenomen.

3.4 Overzicht ontwikkelingen.

In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk zijn de diverse ontwikkelingen in een schema geplaatst. Op deze wijze wordt een duidelijk overzicht verkregen van de relevante ontwikkelingen en de van toepassing zijnde regelgeving. Tot slot worden, aan de hand van het overzicht, enkele opmerkingen geplaatst over de problemen die zijn ontstaan door de provinciale- en gemeentelijke indeling.

Overzicht ontwikkelingen.



Het overzicht geeft duidelijk de clustering van gebeurtenissen weer in de periode '85 – '87. Het begint in 1985 bij de invoering van de Brandweerwet en Rampenwet. Wat betreft het Waddenzeegebied hebben die op dat moment nog geen zware consequenties omdat dit dan een nog niet-gemeentelijk ingedeeld gebied betreft. Dit verandert op 1 januari 1986 als de Waddenzee onder verantwoordelijkheid komt te vallen van diverse gemeenten. De voorafgaande vijf jaren is de Waddenzee weliswaar reeds provinciaal ingedeeld maar de provinciale regelgeving heeft geen directe relatie met de (operationele) hulpverlening. In 1987 vindt de oprichting van de Kustwacht plaats. Een landelijk organisatie die, naast diverse andere taken, belast is met het redden van mensen op zee (SAR).

Uit het overzicht kan geconcludeerd worden dat vanaf het moment dat de Waddenzee gemeentelijk ingedeeld is, 1 januari 1986, er verschillende regelgeving naast elkaar bestaat. Tot aan 1994 zijn dit de gemeente-, brandweer- en anderszijds de regelingen voor opsporings- en reddingscoördinatie. Vanaf 1994 zijn dit de Gemeente-, Brandweerwet ten opzichte van de 'regeling inzake opsporing en redding (SAR)'. Een situatie die geen probleem hoeft te zijn ware het niet dat met name de taken van de Brandweerwet en de Kustwacht een aanzienlijke mate van overlap vertonen. Beide organisaties kunnen, vanuit de voor hen geldende regelgeving, het redden van mensen op de Waddenzee tot hun verantwoordelijkheid rekenen. De brandweer vanuit artikel 1 lid vier van de Brandweerwet, de Kustwacht vanuit de 'regeling inzake de organisatie van de opsporing en redding' welke Nederland verplicht een SAR-dienst te hebben. Vanuit het feit dat het hier gemeentelijk gebied betreft kan wel gesteld worden dat in ieder geval artikel 173 van de Gemeentewet; de burgemeester heeft opperbevel, van toepassing is.

De SOW-regeling biedt hiervoor ook geen oplossing. Het eerste artikel, derde lid, geeft aan dat de overeenkomst niet treedt in de bevoegdheid van de Kustwacht tot het coördineren van de "Search and Rescue" in de Waddenzee. Het eerste lid van het artikel geeft overigens het idee dat de regeling met name geschreven is voor ongevallen waar geen mensen bij betrokken zijn; "het voorkomen, beperken en/of ongedaan maken van schadelijke gevolgen van ongevallen.....". Ook het feit dat de regeling een vervolg is op het beheersplan "Bestrijding Verontreiniging door Olie" uit 1986 onderschrijft deze gedachte. De kracht van de regeling, en dan met name de uitvoeringsregeling, zit in de afspraken die vooraf gemaakt zijn over melding, alarmering, bijstand en de adresgegevens van de diverse betrokkenen. Het betreft hier dan met name het aanwijzen van een centrale meldpost, De Brandaris, voor alle incidenten op de Waddenzee. Van hieruit vindt de melding en alarmering plaats van de diverse (hulp)diensten. Een ander belangrijk onderdeel zijn de concrete afspraken over mogelijke opstapplaatsen voor de brandweer. Uit de opzet van het plan, opstapplaatsen voor de brandweer en een CTPI op een schip in de nabijheid van het incident, blijkt dat men in principe altijd naar de directe omgeving van het incident(schip) gaat. Dit in tegenstelling tot het uitgangspunt van de Kustwacht welke in principe geen mensen naar het schip toestuurt; anders dan om er de mensen zo snel mogelijk van af te krijgen²¹.

De regeling zelf ziet trouwens geen problemen wat betreft het van toepassing zijn van dubbele regelgeving. In hoofdstuk vier van de uitvoeringsregeling wordt geconstateerd dat de begeleidingsgroep SOW zorg draagt voor een goede afstemming met het OPPLAN-SAR. Ook het hoofdlijnenplan voor de Centrale Meldpost geeft het idee van ondubbelzinnige duidelijkheid; bij mensen in nood heeft de Kustwacht de operationele leiding, bij brand/explosies de brandweer. Over de combinatie, mensen in nood op een (veer)boot die in brand staat, wordt in het hoofdlijnenplan geen directe uitspraak gedaan wat betreft de operationele leiding.

²¹ De gesprekken met diverse mensen van de Kustwacht en de (Regionale) Brandweer geven het idee dat de Kustwacht zijn planvorming baseert op een 'windkracht-tien situatie' terwijl de brandweer in de planvorming meer uitgaat van windkracht twee. In de gesprekken is de tegenstelling tussen wel/niet naar het incidentschip gaan ook minder groot. Uit de gesprekken blijkt dat de Kustwacht uitgaat van "niet naar het schip toe om te coördineren tenzij ..." terwijl de brandweer meer "we gaan richting schip tenzij" hanteert.

Ook de rampenbestrijding wordt buiten de werkingsfeer van de regeling gehouden; "...in deze overeenkomst niet begrepen calamiteuze gebeurtenissen die door het bevoegd gezag worden aangemerkt als rampen in de zin van de Rampenwet" (artikel 1, 2^e lid). Over hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen, welke incidenten bijvoorbeeld als zodanig aan te merken, laat de regeling zich niet uit. Een expliciete rampverklaring, wat de SOW-regeling buiten werking stelt, is niet direct meer te verwachten. Aangenomen moet worden dat naar het idee van de werkgroep SOW rampenbestrijding op de Waddenzee niet anders vorm gegeven hoeft te worden dan bij 'normale' rampen of zware ongevallen. Uitgaande van rampen of zware ongevallen waarbij (in ieder geval) mensen gered moeten worden kan dit ook een bijzondere situatie opleveren. Uitgaande van de gedachte, door zowel de Regionale Brandweer als de Kustwacht onderschreven, dat rampenbestrijding start vanuit de 'normale bedrijfsvoering' moet er een moment bepaald worden dat men overstapt op 'de rampenbestrijdings structuur'. Indien niet anders bepaald betekent dit dat "dat degene die de leiding over de brandweer heeft, tevens is belast met de operationele leiding van de bestrijding van de ramp of een zwaar ongeval", artikel 11 lid 2 Wet Rampen en Zware Ongevallen. Bij een incident waarbij, tijdens de normale bestrijding, de Kustwacht de operationele leiding heeft zal dus een moment bepaald moeten worden van overdracht.

De kracht van Rijkswaterstaat, welke tot 1981 de bepalende instantie is geweest op de Waddenzee, ligt met name in de bekendheid met het gebied; de getijden, stromen en mogelijkheden en onmogelijkheden die dit met zich meebrengt. Daarnaast is er veel kennis over de in te zetten middelen; hoe hier aan te komen en wat de mogelijkheden ervan zijn. De Waddenzee is het dagelijks werkgebied, met name van de betreffende dienstkringen, en dit vertaalt zich in de kennis van het gebied en de beschikbare middelen. Dit betekent dat Rijkswaterstaat een wezenlijke rol, met name als kennisbron, kan vervullen bij de aanpak van incidenten.

4 Theoretisch kader.

In deze laatste hoofdstukken wordt toegewerkt naar de beantwoording van de probleemstelling van deze scriptie:

“in hoeverre is de hulpverlening op de Waddenzee adequaat geregeld?”

Voor de beantwoording van de probleemstelling wordt het begrip ‘adequaatheid’ vanuit twee invalshoeken benaderd:

1. Het organisatie van de hulpverlening.
2. De preparatie van de hulpverlening.

De eerste invalshoek ligt feitelijk in het verlengde van het door Verbeeten (1999) geconstateerde bestuurlijk – organisatorisch dilemma welke voortvloeit uit de complexe bestuurlijke organisatie en welke, zo constateert zij, leidt tot een zekere machtsstrijd over de zeggenschap over de Waddenzee. Directe reden voor het onderscheiden van deze invalshoek is om te onderzoeken in hoeverre deze bestuurlijke complexiteit gevolgen heeft voor het adequaat kunnen regelen van de hulpverlening op de Waddenzee. Een beoordeling van de voorbereiding volgt uit een nadere analyse van de feitelijke preparatie; de tweede invalshoek.

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven van waaruit de twee genoemde aspecten nader onderzocht worden. Aan de hand van dit theoretisch kader wordt in het volgende hoofdstuk een analyse uitgevoerd. In het laatste hoofdstuk tenslotte worden de conclusies van de twee afzonderlijke analyses gegeven van waaruit de definitieve beantwoording van de centrale probleemstelling volgt. Tevens worden in dit hoofdstuk enkele opmerkingen gemaakt in de vorm van aanbevelingen.

Voor een nader onderzoek naar de gevolgen van het organisatorisch raamwerk voor de hulpverlening wordt gebruik gemaakt van een aantal proposities met betrekking tot crisisbesluitvorming van Rosenthal (1984). In zijn boek ‘Rampen, rellen en gijzelingen’ (1984) maakt hij, bij het analyseren van een aantal crises in Nederland, gebruik van deze proposities. In het kader van deze scriptie wordt onderzocht in hoeverre deze stellingen ook vooraf gebruikt kunnen worden bij het analyseren van de organisatie van de hulpverlening. Hoewel het bij Rosenthal crisisbesluitvorming en geen rampenbestrijding betreft meen ik dat, vanuit de door hem gebruikte definitie van Hermann²²; bedreiging, geringe beslissingstijd en onzekerheid, de stellingen ook voor de organisatie van de hulpverlening op de Waddenzee gebruikt kunnen worden. De proposities hebben een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de besluitvorming in crisissituaties²³. Vanuit dit oogpunt wordt bekeken in hoeverre de organisatie van de hulpverlening op de Waddenzee gevoelig is voor de beschreven stellingen. Uitgangspunt voor de beantwoording van het eerste gedeelte van de probleemstelling is dat indien, vanuit organisatorisch oogpunt, de hulpverlening vatbaar is voor de beschreven proposities dit de adequaatheid negatief beïnvloed.

De feitelijke preparatie van de hulpverlening wordt nader beschouwd aan de hand van een aantal criteria van Quarantelli. In zijn paper ‘assessment disaster preparedness planning’ beschrijft hij tien criteria op grond waarvan de preparatie van de hulpverlening beoordeeld kan worden. Volgens Quarantelli is van een goede voorbereiding sprake indien aan de gestelde criteria wordt voldaan, c.q. indien in de voorbereiding voldoende rekening is gehouden met de consequenties er van. Wat betreft de feitelijke preparatie van de hulpverlening, het 2^e deel van de probleemstelling, betekent dit dat de hulpverlening adequaat geregeld is indien er sprake is van een goede voorbereiding volgens de beschrijving van Quarantelli. De beschreven criteria hebben op sommige punten raakvlakken met de door

Opmerking [DdV4]:

Eigenlijk hier bedoeld de (bestuurlijke) organisatie rondom de hulpverlening en de betrokken diensten die er daardoor bij betrokken zijn

Opmerking [DdV5]:

hier meer de focus op de feitelijke hulpverlening bedoeld.

²² Rosenthal; Rampen, rellen en gijzelingen, pagina 16.

²³ Een van de criteria bij de selectie van de proposities is voor Rosenthal in hoeverre zij zich lenen voor een beredeneerde stap naar verbeteringen van de besluitvorming (pag. 52).

Rosenthal benoemde proposities. Waar dit het geval is wordt hier bij de bespreking van het werk van Quarantelli nader op in gegaan.

4.1 Rosenthal – Propositions crisisbesluitvorming.

In zijn boek 'Rampen, rellen en gijzelingen' (1984) behandelt Rosenthal in totaal een veertiental proposities over crisisbesluitvorming. De eerste vier daarvan hebben betrekking op de organisatie. Ook 't Hart en Pijnenburg besteden in 'Kritieke momenten' (1990) hier aandacht aan als zij dilemma's bij het beslissen in crisis bespreken. De beschreven proposities zien zij als "regelmatigheden van crisisbesluitvorming". De stellingen zijn gebaseerd op analyses van internationale crises en, hoewel volgens Rosenthal in het algemeen voorzichtigheid geboden is bij een vertaling vanuit internationaal perspectief, zijn zij ook op nationaal of zelfs lokaal niveau te gebruiken. Wat betreft de organisatie van de besluitvorming bespreekt Rosenthal de volgende proposities:

1. In Crisissituaties speelt de besluitvorming zich voor een groot deel af in kleine ad-hoc groepen. De besluitvorming wordt gecentraliseerd.

Als reactie op de bureaucratische arbeidsverdeling in de normale bedrijfsmodus, met zijn langdurige besluitvormingsprocessen, vormen zich tijdens crisis ad-hoc groepen. Deze groepen zijn een concentratie van macht en invloed wat een centralisatie van de besluitvorming tot gevolg heeft. 't Hart en Pijnenburg (1990) voegen hier nog aan toe dat crisis zorgen voor een opwaartse druk in de besluitvorming. Crisis die hun oorsprong op lokaal niveau hebben, schieten door naar nationale autoriteiten. Lokale en regionale autonomie blijken opeens duidelijke grenzen te kennen. Men dient zich veel nadrukkelijker te richten op beslissingen van hogerhand.

2. In crisissituaties worden formele regels minder scherp nageleefd. Crisisbesluitvorming kenmerkt zich door improvisatie.

Het informeel leiderschap wint het in tijden van besluitvorming tijdens rampen van de formele gezagsstructuur; het gaat er om wie in de betreffende noodsituatie het voortouw neemt. De formele regels en instructies worden opzij geschoven en informele hulpbronnen gepaard met de nodige creativiteit worden gemobiliseerd. Rosenthal haalt hierbij een enquête aan uitgevoerd onder Amerikaanse ambtenaren die aangeven dat het einde van een crisis blijkt uit het weer terugkeren naar de routinematige manier van werken. Daarbij stelt hij dat organisaties wier functies typisch liggen op het terrein van de crisisbeheersing, zoals de krijgsmacht, de informele benadering geïnstitutionaliseerd hebben. In tijden van crisis vertrouwen hoge militairen op informele communicatie en mondelinge mededelingen met hun bestuur.

3. In crisissituaties worden adviseurs bij het nemen van beslissingen betrokken.

Hoewel de beslissingen formeel bij de politieke gezagsdrager (horen te) liggen, schuiven in crisissituaties sommige adviseurs door naar beslisgroepen. Deze raken hierdoor rechtstreeks bij het nemen van beslissingen betrokken. Redenen voor dit proces liggen op het gebied van de benodigde specifieke kennis voor het nemen van beslissingen en als legitimatie van de genomen beslissingen tegenover (politieke) groeperingen. Naast het zitting hebben in een formele beslissingsgroep ligt er ook een belangrijke rol voor de adviseurs in het informele circuit; bestuurders die bij hen te rade gaan voor een second-opinion. 't Hart en Pijnenburg benadrukken, evenals bij de 2^e propositie, het formele aspect. In die situatie plaatsen zij vraagtekens bij de juridische grondslag van genomen beslissingen.

Hier vragen zij zich af wat er overblijft van het politieke primaat. Zij stellen dat crisissituaties aanleiding blijken te geven tot een heel specifieke vorm van technocratie.

4. In crisissituaties doen zich bureaupolitieke conflicten met een hoge intensiteit voor.

In tegenstelling tot de algemene gedachte zijn rampen slechts tot op zekere hoogte solidariteitscrises. Veelal gaan zij gepaard met conflicten tussen en binnen organisaties. Daarnaast kan een crisis als een prestatietoets bij uitstek worden opgevat; een crisis kan feilen blootleggen of de kracht van de organisatie aantonen. 't Hart en Pijnenburg wijzen op consequenties nadat de crisis bezworen is. Een crisis kan de bestaande invloedsverhoudingen binnen het openbaar bestuur wijzigen: wie in crisis komt bovendrijven kan dat later, bijvoorbeeld bij een nieuwe begrotingsronde, ten koste van mededingers in klinkende munt omzetten. Juist voor organisaties voor wie het bestaansrecht geheel of gedeeltelijk bepaald wordt door hun activiteiten tijdens crisis, is er alles aan gelegen in dergelijke situaties goed voor de dag te komen. Bij de bestrijding van rampen lopen de spanningen tussen dergelijke organisaties hoog op en wordt de coördinatie van de besluitvorming daardoor ernstig gehinderd. Rosenthal haalt Amerikaans onderzoek aan waar conflicten tussen brandweer en politie en tussen Rode Kruis en het Leger Des Heils besproken worden. In ons land maakten de GGD en het Rode Kruis na de treinramp in Harmelen (januari 1962) elkaar ernstige verwijten.

4.2 Quarantelli – Assessing disaster preparedness planning.

Door Quarantelli worden tien criteria besproken voor het beoordelen van de preparatie van de rampenbestrijding. Er is sprake van een goede voorbereiding indien aan de gestelde criteria wordt voldaan, c.q. indien in de voorbereiding voldoende rekening is gehouden met de consequenties er van. In de inleiding van dit hoofdstuk is reeds aangegeven dat in het kader van de scriptie deze beschrijving gebruikt wordt voor het beoordelen van de adequaatheid van de hulpverlening op de Waddenzee wat betreft de feitelijke preparatie. Indien wordt voldaan aan de door Quarantelli beschreven criteria is de hulpverlening, gezien vanuit de feitelijke preparatie, adequaat geregeld. Aan het einde van de paper geeft Quarantelli wel aan dat er altijd grenzen worden gesteld aan de mate van voorbereiding op rampen. Grenzen die worden bepaald door economische en sociale kosten, prioriteiten die de samenleving stelt, de wijze van implementatie van de planvorming en politieke overwegingen. De door Quarantelli genoemde criteria worden hieronder besproken.

1. Rampen verschillen wezenlijk van 'gewone', kleinere, incidenten.

Rampen kunnen niet opgevat worden als 'gewone' incidenten die alleen maar 'iets groter' zijn. Volgens Quarantelli is de opvatting "a disaster is merely a very large (traffic) accident" nog te veel gangbaar. Rampen verschillen niet alleen kwantitatief maar vooral kwalitatief van gewone incidenten. Bij de voorbereiding, de preparatie, van de rampenbestrijding dient dit het uitgangspunt te zijn. Bij de bespreking van enkele wezenlijke verschillen tussen rampen en gewone incidenten staat Quarantelli onder andere stil bij het feit dat organisaties een deel van hun autonomie verliezen: "During disasters organisations will lose some of their autonomy", een fenomeen dat ook bij de eerste propositie van Rosenthal aan de orde komt. Andere belangrijke verschillen die hij signaleert zijn dat in rampenomstandigheden organisaties gedwongen zijn om veelvuldig met elkaar samen te werken en dat standaard procedures minder relevant, zo niet schadelijk, zijn tijdens rampen.

2. Wees generiek in plaats van specifiek.

Alhoewel rampen van elkaar verschillen is dit niet het cruciale waarop men zich in de voorbereiding moet richten. De meest belangrijke aspecten waarop men zich moet voorbereiden zijn niet gerelateerd aan een specifiek incident. Volgens Quarantelli doet het er niet zo veel toe waarom mensen moeten worden gewaarschuwd of wat de reden is dat er zoveel slachtoffers zijn gevallen. Het gaat er om dat het waarschuwen van de bevolking goed geregeld is en dat de mensen gehoor geven aan de boodschap. Bij veel slachtoffers dient de triage goed geregeld te worden. In de loop van het betoog nuanceert Quarantelli de stelling door aan te geven dat binnen het algemene raamwerk natuurlijk differentiatie mogelijk en nodig is voor specifieke incidenten. Als aanvulling op de stelling dat de voorbereiding generiek dient te zijn, geeft hij nog aan dat één grote organisatie verantwoordelijk dient te zijn voor de algehele coördinatie van de voorbereiding op rampen.

3. Zorg voor integratie in plaats van fragmentatie.

Bij de voorbereiding op rampen moet duidelijk zijn welke organisaties bij de aanpak ervan een rol hebben. Vanuit dit overzicht dient de voorbereiding intergraal aangepakt te worden. Het is volgens Quarantelli weinig nuttig als één organisatie, of een te beperkt cluster van organisaties, zich op een incident voorbereid zonder zich voldoende rekenschap te geven van de andere belangrijke spelers. Wat betreft deze separate voorbereiding legt hij een verband met de 'dagelijkse' conflicten tussen organisaties of bestuurslagen over verantwoordelijkheden en taken; de bureaupolitieke conflicten van Rosenthal.

4. Ga in de voorbereiding niet uit van het 'command and control'-model.

De voorbereiding dient gericht te zijn op coördinatie van alle betrokken actoren met respect voor hun autonomie en verantwoordelijkheden. Er moet niet uitgaan van het 'command and control'-model. Dit model is te hiërarchisch en laat te weinig ruimte. De meeste organisaties functioneren ook onder rampenomstandigheden en het menselijk gedrag is minder irrationeel dan dit model veronderstelt.

5. Richt je op algemene principes en niet op specifieke details.

De voorbereiding moet gericht zijn op de algemene principes die werkelijk van belang zijn. Een overdaad aan gegevens geeft het idee dat alles belangrijk is. Daarnaast is het niet mogelijk om alles te plannen. Dit betekent volgens Quarantelli echter niet dat het voorbereiden dan wel geheel achterwege kan blijven omdat elke situatie toch uniek is.

6. Voorbereiden is meer dan een plan maken.

Het plan in de kast is maar één aspect van de voorbereiding. Het behelst een veelheid aan activiteiten waarvan oefenen, netwerken en voorlichting enkele belangrijke zijn.

7. Anticipeer op mogelijke problemen.

Quarantelli pleit er voor in de voorbereiding uit te gaan bepaalde aannames en problemen en daar in de voorbereiding rekening mee te houden door mogelijke oplossingen aan te dragen. Een van de te voorziene problemen zijn de 'bureaupolitieke conflicten'. De mogelijke spanningen tussen verschillende diensten of de diverse bestuurslagen moeten in de voorbereiding aangekaart en besproken worden.

8. Ga uit van wat waarschijnlijk is.

Tijdens de preparatie dient men uit te gaan van wat men logischerwijs aan gedrag, van mensen en organisaties, kan verwachten. Zoals reeds eerder door hem aangegeven betekent dit volgen Quarantelli dat men er bij de planning van uit moet gaan dat mensen zich rationeel gedragen en zich coöperatief opstellen. Wat betreft de organisaties wijst hij weer op de bureaupolitieke conflicten die in sommige gevallen te verwachten zijn. In de voorbereiding dient hier, door opleiding, oefening en wederzijdse oriëntatie, rekening mee gehouden te worden. De taken en verantwoordelijkheden van de betrokken diensten dient voor allen duidelijk te zijn.

9. Baseer de voorbereiding op geaccepteerde ideeën en niet op foutieve veronderstellingen.

Veel populaire visies over menselijk gedrag tijdens rampen blijken niet te steunen op waarheid. Spijtig genoeg is veel voorbereiding wel gebaseerd op de gedachten als dat er een grote mate van paniek is, dat mensen erg afhankelijk worden en a-sociaal gedrag. De kennis die wetenschappelijk onderzoek naar menselijk gedrag tijdens rampen heeft opgeleverd wordt te weinig gebruikt bij de preparatie. Het uitgaan van de verkeerde veronderstellingen betekent logischerwijs dat die voorbereiding niet zal aansluiten bij de werkelijkheid wat een contraproductief effect kan hebben op de feitelijke hulpverlening.

10. Maak gebruik van wetenschappelijke inzichten.

In deze laatste stelling benadrukt Quarantelli nog eens wat hij reeds meerdere malen heeft aangegeven; gebruik wetenschappelijke inzichten bij de voorbereiding. De praktijk is echter, zo stelt hij, helaas anders; bij de planning wordt te veel vertrouwd op eerdere, persoonlijke, ervaringen in soortgelijke situaties. Situaties die wellicht op het oog soortgelijk zijn maar juist op belangrijke punten kunnen verschillen. Persoonlijke ervaringen, en die van organisaties, bij rampen zijn minder nuttig voor de planning dan menigeen veronderstelt.

5 Beantwoording probleemstelling.

Vanuit het theoretische kader, zoals in het vorige hoofdstuk geschetst, vindt in dit hoofdstuk de beantwoording van de probleemstelling plaats. De centrale probleemstelling "in hoeverre is de hulpverlening op de Waddenzee adequaat geregeld" wordt vanuit een tweetal invalshoeken benaderd. Ten eerste de organisatie van de hulpverlening en ten tweede de feitelijke preparatie. Rosenthal verschaft met vier proposities het theoretisch kader voor de organisatorische invalshoek, Quarantelli geeft de criteria aan, aan de hand waarvan de feitelijke preparatie nader wordt geanalyseerd. Uitgaande van dit theoretisch kader kan gesteld worden dat de hulpverlening op de Waddenzee adequaat is georganiseerd als:

1. De organisatie van de hulpverlening niet tot weinig beïnvloedbaar is voor de door Rosenthal beschreven proposities;

en

2. Voldoet aan de door Quarantelli geschetste uitgangspunten.

Naast de informatie uit de vorige hoofdstukken over de bestuurlijke situatie, de regelgeving en uitvoeringsregelingen wordt voor de beantwoording gebruik gemaakt van de rapportage van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding naar aanleiding van het neerstorten van de Dakota in september '96 en de initiatieven die daarna zijn ontplooid.

Voorafgaande aan een verdere analyse kan reeds worden vastgesteld dat er voor de bestrijding van grootschalige incidenten op de Waddenzee geen specifieke documenten zijn. De bestaande uitvoeringsregelingen geven juist allen expliciet aan dat de grens van de regeling ligt "daar waar de rampenbestrijding begint". Wel zijn de opstellers van de SOW-regeling van mening dat de door hen geschetste structuur ook toepasbaar is bij de grootschalige hulpverlening / rampenbestrijding. Geconcludeerd kan worden dat de betrokken diensten en gemeenten van mening zijn dat de algemene uitgangspunten van de rampenbestrijding, aangevuld met verschillende uitvoeringsregelingen, voldoende duidelijkheid geven om grootschalige incidenten op de Waddenzee te kunnen bestrijden.

5.1 Proposities Rosenthal.

1. In Crisissituaties speelt de besluitvorming zich voor een groot deel af in kleine ad-hoc groepen. De besluitvorming wordt gecentraliseerd.

Wat betreft de SOW-regeling is door het centraal stellen van de Brandaris als Centrale Meldpost Waddenzee en de aan hen opgedragen alarmeringstaak een duidelijke drempel opgeworpen tegen het gevaar dat besluitvorming in kleine groepen plaats vindt zonder dat andere diensten op de hoogte zijn. Deelname in elkanders beleidsteam draagt hier eveneens aan bij. Elke dienst is op de hoogte van het incident en kan zijn verantwoordelijkheid daar in nemen. Ook de formele organisatie van de rampenbestrijding is zodanig van aard dat besluitvorming in ad-hoc gevormde groepen niet snel zal plaatsvinden.

Belangrijkste aandachtspunt vanuit deze stelling is de aanvulling die 't Hart en Pijnenburg hierbij geven over de opwaartse druk in de besluitvorming; crises op lokaal niveau schieten door naar nationaal niveau. Hiervoor zijn een aantal redenen te noemen:

- De speciale status van de Waddenzee als internationaal natuurgebied. Als land heeft Nederland zich verplicht dit natuurgebied te beschermen. Incidenten die het gebied bedreigen zullen landelijk een hoge prioriteit krijgen. Een incident op de Waddenzee

creëert landelijk direct druk. Een situatie die nog wordt versterkt door de aanwezigheid van de Waddenvereniging als hoeder van de Waddenzee.

- De bestuurlijke organisatie van de Waddenzee. Alhoewel de Waddenzee provinciaal en gemeentelijk is ingedeeld zijn ook diverse departementen verantwoordelijk. Bijkomend aspect in deze is wellicht dat, zoals Verbeeten stelt, landelijk de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de Waddenzee niet altijd even serieus genomen wordt. Een situatie die het doorschieten naar landelijk niveau bij serieuze incidenten op de Waddenzee niet ondenkbaar maakt.
- Als laatste punt kan nog genoemd worden dat de informatiestroom vanuit het Kustwachtcentrum landelijk gericht is. Waar bij de landincidenten de informatie gaat vanuit de gemeenten, via provincie, naar het landelijke niveau daar is bij zee-incidenten het NCC de eerste schakel. Het landelijk niveau is direct op de hoogte van het incident en kan, mede gezien het eerste beschreven punt, besluiten ook landelijk de organisatie reeds op te tuigen. Zal in 'normale' omstandigheden de gemeentelijk organisatie reeds opgetuigd zijn voordat dit landelijk gebeurt, bij zee-incidenten kan dit gelijktijdig geschieden.

Bij het incident met de Dakota zijn enkele situaties te vinden waarbij op nationaal niveau besluiten zijn genomen die daar niet thuis hoorden. Het betreft het coördineren van de opvang van de slachtoffers en het alarmeren van het traumateam door het LCC en de informatievoorziening vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de nabestaanden. Een van de conclusie van het rapport is dan ook dat men op landelijk niveau in de bevoegdheden van het gemeentebestuur is getreden.

2. In crisissituaties worden formele regels minder scherp nageleefd. Crisisbesluitvorming kenmerkt zich door improvisatie.

Op papier bestaat er een duidelijk situatie; er is een uitvoeringsregeling met daarin een tabel met de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende diensten. De regeling is van toepassing als andere regelingen dit niet zijn. Dit laatste gegeven is nu juist het zwakke punt; de grenzen van de regelgeving en de daaruit voortvloeiende regelingen is niet echt helder. Op de Waddenzee is, naast het feit dat verschillende bestuurslagen er iets over te zeggen hebben, sprake van een overlap aan regelgeving. Deze overlap is een gevolg van de niet eenduidige definiëring van het begrip SAR en de vage grens tussen 'normale' en grootschalige hulpverlening. Waar andere diensten het begrip SAR smal definiëren als 'de operationele zoek- en reddingsactiviteiten bij kleinere incidenten en ongevallen'²⁴ daar gebruikt de Kustwacht zelf een veel bredere definitie. Zij vat alle incidenten waarbij mensen te redden²⁵ zijn onder het begrip en gaat er daarbij vanuit dat zij de operationele leiding heeft. Daarnaast is er de vage grens tussen 'normale' en grootschalige hulpverlening, waarbij in het laatste geval de wet Rampen en Zware Ongevallen van toepassing is. Deze factoren geven ruimte voor improvisatie c.q het minder strikt naleven van de formele regels. Het is immers niet altijd even duidelijk vanuit welke regelgeving met moet werken en welke regeling van toepassing is. Een fenomeen dat nog versterkt wordt indien men niet voldoende kennis heeft van de verschillende regelingen.

De aanpak van de Dakota past binnen de beschrijving van de propositie "... het gaat er om wie in de betreffende noodsituatie het voortouw neemt". het Kustwachtcentrum heeft hierin samen met de marine in Den-Helder het voortouw genomen en, mede door de passieve houding van andere diensten, leiding gegeven aan het gehele incident. Daar waar het formeel, nadat duidelijk was dat het geen Search and Rescue meer was, een verantwoordelijkheid was van andere diensten. De marine heeft allerlei gemeentelijke taken, zoals het

²⁴ Ook in de rapportage (pag. 7) die het COT, in opdracht van een landelijke werkgroep, over de bestaande zee-regelingen heeft opgesteld wordt op deze wijze tegen SAR aangekeken.

²⁵ Een incident op een veerboot waarbij mensen gered moeten worden is binnen hun definitie SAR. Dat brand de reden kan zijn tot het redden van de mensen is bij hen secundair.

inrichten van een crisis- beleidsteam en voorlichtingscentrum en de opvang en begeleiding van verwanten opgepakt.

3. In crisissituaties worden adviseurs bij het nemen van beslissingen betrokken.

De bestaande structuur bij de rampenbestrijding, een operationeel team dat een beleidsteam ondersteunt, geeft voldoende mogelijkheden voor advisering aan de besturen. Noodzaak om aan te schuiven in de (bestuurlijke) beslisgroepen is vanuit dit oogpunt niet zo waarschijnlijk. Dit is voor de Waddenzee op zich niet anders dan voor grootschalige incidenten op andere locaties. De tweede door Rosenthal genoemde reden "als legitimatie van de genomen beslissingen tegenover (politieke) groeperingen" speelt wellicht voor de Waddenzee een belangrijker rol. Dit in verband met de reeds bij de eerste propositie beschreven bijzondere positie van de Waddenzee als internationaal natuurgebied en daarnaast het bestaan van een vereniging, de Waddenvereniging, die zich expliciet bezig houdt met het behoud van de Waddenzee. Grootschalige incidenten zullen dus altijd in het middelpunt van de politieke belangstelling staan. Vanuit dit oogpunt is het mogelijk dat bestuurders adviseurs uitnodigen voor deelname in de besluitvorming. Naast het feit dat hierdoor de benodigde specifieke kennis binnen wordt gehaald worden de adviseurs mede verantwoordelijk gemaakt voor de genomen beslissingen. Een belangrijk facet bij een eventuele evaluatie. De kwestie van de medeverantwoordelijkheid kan nu juist een reden zijn voor adviseurs, bijvoorbeeld de Waddenvereniging, om zich, ondanks de mogelijkheden daartoe buiten de besluitvorming te houden.

4. In crisissituaties doen zich bureaupolitieke conflicten met een hoge intensiteit voor.

De bestuurlijke organisatie en regelgeving overziende kan gesteld worden dat de Waddenzee een goede voedingsbodem is voor bureaupolitieke conflicten.

Op bestuurlijk gebied zijn de bureaupolitieke conflicten te plaatsen in het bestuurlijk-organisatorische spanningsveld zoals Verbeeten (1999) dat schetst. Door de provinciale (1981) en gemeentelijke (1986) indeling van de Waddenzee, hebben deze weliswaar een aantal bevoegdheden gekregen maar doordat departementen nog eindverantwoordelijk zijn voor vele sectoren zoals milieu, visserij en scheepvaart, op de Waddenzee blijft deze toch in hoofdzakelijk een rijksaangelegenheid. Er is een situatie ontstaan waarbij de gemeenten en provincies weliswaar de algemene baas zijn maar over vele zaken geen zeggenschap hebben en zich moeten voegen naar het beleid vanuit Den-Haag. Ook al kunnen zij zich daarin niet vinden. Een situatie die leidt tot discussies tussen de bestuurslagen over taken en verantwoordelijkheden en het niet kunnen waarmaken daarvan. Binnen de definitie van Rosenthal zijn deze te vatten als bureaupolitieke conflicten, Verbeeten ziet dit als een strijd om de zeggenschap over de Waddenzee.

Het van toepassing zijn van dubbele regelgeving, de niet-éénduidige definitie van begrippen, de functionele bevoegdheden van departementen in gemeentelijk ingedeeld gebieden de vage grens tussen 'normale' en grootschalige hulpverlening, maken ook de hulpverlening op de Waddenzee vatbaar voor bureaupolitieke conflicten. De SAR-regeling en de Brandweerwet maken twee diensten, de Kustwacht en de (regionale) brandweer, verantwoordelijk voor het 'redden van mensen'. De onduidelijke definitie van het begrip SAR maakt een nadere splitsing hierin niet mogelijk. Daarnaast betreft het hier twee organisaties voor wie het bestaansrecht gedeeltelijk bepaald wordt door hun activiteiten bij de hulpverlening. Organisaties voor wie, zoals Rosenthal stelt, er alles aan gelegen is in dergelijke situaties goed voor de dag te komen. Juist bij (grootschalige) incidenten kunnen de organisaties zich tonen aan de buitenwereld en hun bestaansrecht verantwoorden. Het grootschalig incident als toetsingskader bij uitstek. Een aspect dat wellicht in het bijzonder geldt voor de Kustwacht en regionale brandweer. Twee relatief jonge organisaties, beide gebaseerd op

een samenwerkingsovereenkomst die voor de uitvoering van hun taken gebruik maken van middelen van andere diensten. Een goede basis voor conflicten tussen deze twee organisaties. In de (oefen)praktijk komen deze tot uiting in de discussie over de operationele leiding bij de bestrijding van een incident. Van daaruit volgen dan de vragen als 'wie stelt de on-scene-coördinator aan', 'wie maakt uit of men naar het incident(schip) gaat' en 'hoe gaat de voorlichting'. In hoeverre meer emotionele fenomenen zoals "alles op het water is voor de Kustwacht" tegenover "redding en hulpverlening is voor de brandweer" een rol spelen is moeilijk aan te geven.

De discrepantie tussen het wel ervaren van de gevolgen van een milieu-incident maar het niet hebben van de verantwoordelijkheid en middelen ter bestrijding er van, is een andere bron voor bureaupolitieke conflicten. Vanuit haar functionele verantwoordelijkheid is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor milieu-incidenten op de Waddenzee. Hiervoor heeft zij een organisatie ter bestrijding van mogelijke incidenten opgezet, met een vooraf bepaalde responstijd en capaciteit. De gevolgen van een milieu-incident liggen altijd in gemeentelijk gebied. Op de bestrijding, en voorbereiding, heeft de gemeente geen directe invloed; de uitvoering ligt immers bij Rijkswaterstaat. Een situatie die op verschillende momenten tot spanningen en conflicten kan leiden. Dit kan al in de fase van de planvorming als gemeenten het niet eens zijn met de wijze waarop Rijkswaterstaat zich heeft voorbereid. Een andere prioriteitenstelling tijdens de bestrijding van een incident, of het niet goed bestrijdbaar zijn van een incident, is een andere bron voor conflicten. De conclusies na afloop kunnen ten slotte ook een reden zijn om met elkaar in conflict te komen.

Dat ook op landelijk niveau met betrekking tot dit onderwerp bureaupolitieke conflicten terug te vinden zijn, wordt duidelijk als men de vorderingen van het landelijke project 'Afstemming en samenhang zeeregelingen' in ogenschouw neemt. Een landelijk project gestart naar aanleiding van de conclusies van het Dakota-incident²⁶. Ondanks de door een ieder onderkende noodzaak tot aanpassing van de bestaande binnenzee regelingen is het in '97 door BZK gestarte project nog steeds niet afgerond. De vergaderstukken laten zien dat na een voortvarende start er steeds langere perioden liggen tussen de vergaderingen, vergaderingen afgelast worden en steeds vaker mensen niet op komen dagen op een vergadering. Ook de beproefde middelen zoals het organiseren van een werkconferentie, door Ensaco, en het laten uitvoeren van een (deel)onderzoek door het COT, hebben niet tot resultaat dat men komt tot een gezamenlijk gedragen plan. Dit ondanks het feit dat tijdens de vergaderingen diverse, meer of minder uitgewerkte, plannen de revue passeren. In de bijlage bij het voorstel aan de staatssecretaris, in februari 2000, tot opschorting van het project worden een aantal argumenten hiervoor gegeven. De hieronder aangegeven argumenten zijn allen toch min of meer terug te voeren op bureaupolitieke conflicten.

- Onderhuidse fricties tussen BZK en V&W over hun rol in het kader van de rampenbestrijding bemoeilijken de voortgang van het project.
- De vertegenwoordiging van de provincie Noord-Holland is te zwaar en veroorzaakt onnodige oppositie tegen de door die partij ingenomen standpunten.
- De tegenstellingen tussen de door sommigen gewenste landelijke coördinatie en de door anderen voorgestane locale\regionale aanpak blijkt onoverbrugbaar.

De conclusie dat (achteraf bezien) het project te veel benaderd is vanuit de wettelijk vastgelegde bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en te weinig vanuit het proces, maakt duidelijk dat de kiem voor de bureaupolitieke conflicten reeds bij de start aanwezig was. In het voorjaar van 2001 is men weer (voorzichtig) gestart met het project.

In de praktijk is wat betreft de uitvoering van de hulpverlening een ontwikkeling ten goede waar te nemen. Naar aanleiding van diverse table-top oefeningen waar het aspect 'operationele leiding' telkenmale weer boven kwam, is er meer overleg gekomen tussen Kustwacht en regionale brandweer waar over diverse zaken wordt gesproken. Deze

²⁶ Pagina 50 en 51, rapportage Dakota-incident, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding.

gesprekken, waar het proces van de hulpverlening meer centraal staat, kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan het vinden van een (praktische) oplossing. Ook op departementaal niveau wordt, bij de herstart van de projectgroep, gepleit voor een meer praktische benadering. Door de benadering vanuit bevoegdheden en verantwoordelijkheden hadden, aldus een notitie aan de staatssecretaris, te weinig betrokkenen het gevoel dat er een praktisch probleem moest worden opgelost. Een opmerkelijke conclusie gezien de gebeurtenissen bij het Dakota-incident.

5.2 Criteria Quarantelli.

In deze paragraaf vindt, aan de hand van de criteria van Quarantelli, de beantwoording van de tweede deelvraag plaats.

1. Rampen verschillen wezenlijk van 'gewone', kleinere, incidenten.

Wat betreft de rampenbestrijding / grootschalig optreden wordt de Waddenzee niet gezien als een gebied dat bijzondere aandacht verdient. De normale rampenbestrijdingsorganisatie en de daarbij behorende voorbereiding; plannen en oefeningen, worden voldoende geacht. Wel is er door BZK aan de eilanden extra materieel beschikbaar gesteld en krijgen zij daarvoor jaarlijks een aparte financiële bijdrage. Dit vanwege de geïsoleerde ligging waardoor er niet simpel een beroep gedaan kan worden op het materieel van het vaste land. Ondanks het feit dat alle plannen, OPPLAN-SAR, SOW-regeling en Calaminoord, aangeven dat de 'normale' hulpverlening voorafgaat aan de grootschalige wordt geen aandacht besteed aan de wijze waarop de overgang moet verlopen. Allen lijken nog uit te gaan van de, niet meer te verwachten, 'rampenverklaring van de burgemeester' die dit moment aangeeft en dat dit voldoende duidelijkheid zal geven. Vanuit deze, gedachte, strikte scheiding richten de plannen zich ook niet op de grootschalige hulpverlening.

In de grootschalige oefeningen van de drie regionale brandweren komt de Waddenzee wel met een zekere regelmaat aan de orde. De oefeningen variëren daarbij van 'table-top', waar alleen leidinggevendenden bij betrokken zijn, tot een werkelijke oefening met een veerboot op de Waddenzee. Rijkswaterstaat oefent jaarlijks op het gebied van oliebestrijding. Alle diensten worden, meer of minder actief, bij elkanders oefeningen betrokken.

Er is dus een verschil tussen de planvorming en de (oefen)praktijk. De planmatige voorbereiding geeft een beeld dat er geen bijzondere aandacht voor grootschalige incidenten is; de algemene planvorming en voorbereiding, voor grootschalige incidenten, wordt als voldoende gezien en daarin is ook genoeg aandacht voor de bijzonderheid van rampen ten opzichte van normale incidenten. De praktijk geeft een ander beeld: daar is in het oefenprogramma wel specifiek aandacht voor de Waddenzee waarbij de oefeningen uitstijgen boven het niveau van de 'normale' incidenten.

2. Wees generiek in plaats van specifiek.

De opzet Nederlandse rampenbestrijding doet hieraan recht; deze is bedoeld ter bestrijding van alle mogelijke rampen. De drie regionale brandweren hebben een oefenprogramma, bestuurlijk en multidisciplinair, welke hierop is gebaseerd. De Waddenzee, een potentieel incidentengebied, komt hierbij aan de orde. Doordat in Nederland de regionale brandweer verantwoordelijk is voor de voorbereiding en coördinatie wordt ook aan dit element van de stelling voldaan. Of deze organisatie ook de door Quarantelli gewenste grootte heeft is niet duidelijk. De onderverdeling in de verschillende ramptypen geeft ruimte om aandacht te

hebben voor de specifieke problematiek die elk ramptype met zich meebrengt zonder daarbij in detail te treden. Voor het grootschalig optreden op de Waddenzee zijn geen specifieke plannen ontwikkeld.

3. Zorg voor integratie in plaats van fragmentatie.

Dit is één van de peilers van de Nederlandse rampenbestrijding; de integrale benadering. Een grootschalig incident vereist een multidisciplinaire aanpak. De drie centrale hulpdiensten; politie, geneeskundig en brandweer, aangevuld met andere diensten die bij het incident een rol spelen, pakken het incident gezamenlijk aan. Ook de voorbereiding, het oefenen en de plannen, dienen dit als uitgangspunt te hebben. De regionale brandweer dient deze multidisciplinaire voorbereiding te bewerkstelligen. Een proces dat, zo blijkt uit divers onderzoek en de praktijk, nog niet eenvoudig is.

Of dit algemene uitgangspunt zonder verdere planmatige voorbereiding ook voldoende zal zijn om een grootschalig incident op de Waddenzee adequaat aan te pakken valt te betwijfelen. De analyse naar aanleiding van de proposities van Rosenthal hebben voldoende duidelijk gemaakt dat door het aantal betrokken diensten, welke over meerdere bestuurslagen verspreid zijn, de aanpak van een grootschalig incident complex is. Wellicht dat juist deze complexiteit de reden is dat planmatige voorbereiding achterwege blijft. In een algemene voorbereiding kan elke dienst en bestuurslaag zich vinden en worden latente conflicten niet zichtbaar. Een meer planmatige voorbereiding zal betekenen dat men uitspraken moet doen over bevoegdheden en verantwoordelijkheden van diensten en bestuurslagen.

4. Ga in de voorbereiding niet uit van het 'command and control'-model.

Alhoewel ook bij de opzet van de Nederlandse rampenbestrijding stevig geleund is op de militaire structuur lijkt, de 'command and control' van de rampenbestrijding in Nederland niet te passen binnen de definitie van Quarantelli. De door hem bepleite coördinatie en afstemming is meer de rol van de operationeel leider. Coördinatie en afstemming die bij een incident met veel slachtoffers op de Waddenzee een speciaal element heeft daar deze op verschillende plaatsen zal moeten gebeuren; op de plaats van het incident, daar waar de slachtoffers aan land gebracht worden en de coördinatie tussen deze twee afzonderlijke incidentplaatsen. Bij de SOW-regeling besluiten de betrokken diensten, gemeente of Rijkswaterstaat, zelfstandig of ze wel of geen personeel en middelen in gaan zetten. Bij verschil van inzicht tussen de betrokken partijen wordt het probleem neergelegd bij de burgemeester(s) en de HID van Rijkswaterstaat. De SAR-regeling geeft aan de operationele leiding voor de SAR-acties bij de Kustwacht ligt. Ook hierbij blijven er echter verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen bij de leidinggevende van de ingezette middelen.

5. Richt je op algemene principes en niet op specifieke details.

Voor de gemeentelijke rampenplannen zou men kunnen stellen dat dit het geval is; deze zijn algemeen van aard en gericht op de uitwerking van de (gemeentelijke) processen die bij elk grootschalig incident in meer of mindere mate een rol spelen. Een zelfde conclusie is te trekken voor de SOW-regeling en Calaminoord. Het OPPLAN-SAR van de Kustwacht is, de bijlagen meegerekend, meer gedetailleerd in zijn uitwerking. Een uitspraak over rampenbestrijdingsplannen, waar Quarantelli met name op lijkt te doelen, is niet te doen daar deze niet voor incidenten op de Waddenzee ontwikkeld zijn. Iets waar Quarantelli, ook al wil hij niet te veel details, zeker niet voor pleit.

6. Voorbereiden is meer dan een plan maken.

Zoals bij de eerste stelling aangegeven worden er met een zekere regelmaat door de drie regionale brandwerven oefeningen gehouden met betrekking tot de Waddenzee en oefent ook Rijkswaterstaat zijn milieu-bestrijdingsplan. De Kustwacht oefent niet separaat het OPPLAN-SAR. Wel participeert het in de regionale oefeningen. De permanente werkgroep SOW, Samenwerking Ongevallenbestrijding Waddenzee, zou men kunnen zien als 'netwerkplek'. Alle betrokken diensten maken hier echter geen dienst van uit. Daarnaast is het te verwachten dat, zoals reeds eerder besproken, het aantal betrokken diensten, met name landelijk, bij een grootschalig incident aanmerkelijk groter zal zijn. Departementen die zeker in de dagelijkse netwerkvorming meegenomen moeten worden om optimale afstemming te bewerkstelligen tijdens grootschalige incidenten. De regionale oefeningen zijn, naast uitstekende gelegenheden om te netwerken, de momenten om de andere diensten voor te lichten over de eigen taken en verantwoordelijkheden.

7. Anticipeer op mogelijke problemen.

In de betekenis zoals Quarantelli die gebruikt is van een werkelijk participeren op mogelijke problemen bij de hulpverlening op de Waddenzee niet echt sprake. Aan mogelijke bureaupolitieke conflicten, een van de factoren die hij noemt, worden door geen van de betrokken de betrokken diensten of de werkgroep SOW aandacht geschonken. Dit uitgaande van de aanwezige plannen, die allen uitgaan van een duidelijk taakscheiding en dienovereenkomstig geen aandacht aan mogelijke conflicten besteden. Ook als men uitgaat van de algemene voorbereiding op de rampenbestrijding is, vanuit de definitie van Quarantelli, geen sprake van.

8. Ga uit van wat waarschijnlijk is.

Wat betreft het te verwachten gedrag van organisaties, één van factoren die Quarantelli noemt, kan verwezen worden naar het vorig criterium. Op operationeel gebied is, anders dan de grotere risico's zoals 'een ramp met een veerboot' en 'een incident met olie' geen inzicht in de risico's op de Waddenzee²⁷ en is derhalve een, meer volledige, voorbereiding op mogelijke incidenten die waarschijnlijk zijn niet mogelijk. Op een hoger niveau zou men de ontwikkelingen in het kader van het projecten 'Maatramp', en 'Operationele sterkte' onder dit criterium kunnen plaatsen. Het doel van deze projecten is immers een (regionale) rampenbestrijdingsorganisatie die in staat is de voor die regio bepalende ramp te bestrijden. Inzicht in de specifieke risico's, de bestrijdingsmogelijkheden en de daarbij betrokken diensten geeft deze niet.

9. Baseer de voorbereiding op geaccepteerde ideeën en niet op foutieve veronderstellingen.

Het incident met de Dakota, en met name het daarna uitgevoerde onderzoek, heeft aangetoond dat hier nog wel wat te verbeteren valt. Het moeizame traject van het project 'Afstemming en samenhang zeeregelingen' toont echter ook dat het moeilijk is om een plan te maken dat door allen geaccepteerd kan worden.

10. Maak gebruik van wetenschappelijke inzichten.

De wijze waarop er met de bevindingen uit de rapportage naar aanleiding van het incident met de Dakota is omgegaan en de reactie vanuit de werkgroep SOW geven niet het idee dat wetenschappelijke inzichten een voorname rol spelen. Ook is in de planvorming of notulen

²⁷ Ook de risico-inventarisatie van de provinciale werkgroep bevat geen onderdeel waar specifiek aandacht wordt besteed aan de risico's op de Waddenzee.

weinig terug te vinden over de resultaten van het onderzoek naar de ramp met de Herald of Free Enterprise. Wel dient hierbij opgemerkt dat dit een landelijk beeld is dat zeker niet uniek is voor de planvorming en andere voorbereiding voor de hulpverlening op de Waddenzee.

6 Conclusies.

In dit laatste hoofdstuk worden, op grond van het voorgaande hoofdstuk, enkele conclusies getrokken. In de eerste twee paragrafen gebeurt dit vanuit de twee gekozen invalshoeken; Rosenthal en Quarantelli. De derde paragraaf richt zich op de centrale probleemstelling van deze scriptie. Tot slot van dit hoofdstuk worden, in alle bescheidenheid, nog enkele aanbevelingen gegeven die wellicht kunnen bijdragen aan een adequatere hulpverlening op de Waddenzee.

6.1 Conclusies naar aanleiding van de proposities Rosenthal.

De door Rosenthal gebruikte proposities bij de analyse van een aantal crisis in Nederland blijken ook vooraf hanteerbaar te zijn. De proposities zijn te gebruiken om de regelgeving en plannen nader te analyseren en te beoordelen in hoeverre deze vatbaar zijn voor de beschreven proposities. Wat betreft de uitvoering van de hulpverlening betekent dit dat een uitspraak kan worden gedaan in hoeverre de kwaliteit hiervan negatief wordt beïnvloed. De uitgevoerde analyse maakt duidelijk dat het organisatorische raamwerk waarop de hulpverlening op de Waddenzee is gebaseerd op meerdere terreinen vatbaar is voor de beschreven proposities. De redenen hiervoor zijn verschillend. De speciale status van de Waddenzee als natuurgebied heeft niet alleen het gevaar in zich dat de hulpverlening te snel doorschiet naar nationaal niveau maar kan ook betekenen dat bestuurders, omwille van de verantwoording van de beslissingen, adviseurs uitnodigen in groepen waar (politieke) beslissingen moeten worden genomen. De functionele bevoegdheden van diverse departementen in de territoriaal ingedeelde Waddenzee maken het ook denkbaar dat de hulpverlening eerder op het landelijk niveau komt te liggen dan strikt noodzakelijk of wenselijk. Die functionele bevoegdheid van de departementen draagt ook bij aan het ontstaan van bureaupolitieke conflicten. Voor de gemeenten kan dit namelijk betekenen dat men wel wordt geconfronteerd met de gevolgen van een milieu-incident maar dat men geen wezenlijke invloed heeft gehad op de bestrijding van het incident. Het feit dat er op de Waddenzee, als gevolg van de bestuurlijke organisatie, dubbele regelgeving van toepassing is, is tevens een bron voor bureaupolitieke conflicten. Bureaupolitieke conflicten tussen organisaties voor wie het bestaansrecht gedeeltelijk bepaald wordt door hun activiteiten tijdens de bestrijding van incidenten.

6.2 Conclusies naar aanleiding van de criteria van Quarantelli.

Op grond van de analyse naar aanleiding van de stellingen van Quarantelli zou geconcludeerd kunnen worden dat de hulpverlening op de Waddenzee redelijk adequaat geregeld is. Dit geldt met name indien men de eerste zes criteria in ogenschouw neemt. De oefeningen die men houdt stijgen uit boven het niveau van de normale incidenten, de voorbereiding is generiek en integratie bij de bestrijding van het incident is een uitgangspunt. De structuur van de hulpverlening is meer gericht op coördinatie en afstemming in plaats van het, niet door Quarantelli gewaardeerde, Command and Control model en richt zich meer op de algemene principes. Het multidisciplinaire oefenen maakt duidelijk dat men zich bewust is van het feit dat voorbereiden meer is dan een plan in de kast. In de voorbereiding is op zich weinig aandacht voor het participeren op mogelijke problemen en waarschijnlijke gebeurtenissen. Het feit dat weinig gebruik gemaakt wordt van aanwezige rapportages en geen aandacht is voor wetenschappelijke inzichten is helaas een bevestiging van het landelijke beeld.

Nader beschouwing leert echter dat deze conclusie niet specifiek gebaseerd is op de grootschalige hulpverlening op de Waddenzee maar op de Nederlandse rampenbestrijding als geheel. Deze is, door het ontbreken van specifieke planvorming, steeds het startpunt voor de analyse. Voor de beantwoording van de 2^e deelvraag van de probleemstelling; de adequaatheid van de feitelijke preparatie, is het van belang om te beoordelen of dit voor de grootschalige hulpverlening op de Waddenzee voldoende is. Verschillende criteria tonen aan dit niet helemaal het geval is. De problemen liggen daarbij op twee gebieden; de planvorming en de mogelijke conflicten tussen diensten. Voor het grootschalig optreden ontbreken plannen. Plannen die recht doen aan de specifieke problemen die een grootschalig incident met zich meebrengt en die duidelijk maken welke actoren werkelijk bij een incident betrokken zijn²⁸. Problemen die bijvoorbeeld, zoals ook in de landelijke werkgroep 'Afstemming en samenhang zeeregelingen' is gesignaleerd, liggen op de grens land-water. Ook de rapporten naar aanleiding van het Dakota-incident, door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, en de ramp met The Herald of Free Enterprise, door het COT tonen dit aan. Alleen het grootschalig oefenen is niet genoeg om zich voldoende voor te bereiden op de mogelijke problemen. Basis voor deze planvorming zou een risico-analyse, in de meest brede zin, kunnen zijn gericht op 'dat wat waarschijnlijk is' en om te kunnen participeren op mogelijke problemen. De naar aanleiding van diverse incidenten opgestelde rapportages moeten bij de planvorming worden betrokken. De problematiek met betrekking tot mogelijke conflicten tussen organisaties is reeds bij Rosenthal aan de orde geweest. Bij de criteria van Quarantelli komen deze met name aan het licht bij het anticiperen op mogelijke problemen, het uitgaan van waarschijnlijkheden en de specifieke kenmerken van een grootschalig incident.

6.3 Conclusie met betrekking tot de centrale probleemstelling.

De analyses aan de hand van Rosenthal en Quarantelli tonen aan dat er op diverse punten zaken te verbeteren zijn wat betreft de grootschalige hulpverlening op de Waddenzee. Problemen die met name ook te maken hebben met de bestuurlijke organisatie van de Waddenzee. Hierdoor is er sprake van dubbele regelgeving, zowel de Kustwacht als de brandweer hebben het redden van mensen tot taak, en functionele bevoegdheden van departementen in gemeentelijk ingedeeld gebied. Dit laatste zorgt voor een situatie dat gemeenten op tal van onderdelen geen directe bevoegdheden hebben op de Waddenzee, dat problemen makkelijk doorschieten naar landelijk niveau en dat bureaupolitieke conflicten altijd op de loer liggen. De benadering vanuit de bestuurlijke organisatie maakt ook duidelijk dat de problematiek van de hulpverlening niet op zichzelf staat; op tal van gebieden doen zich fricties voor²⁹. Op grond van de proposities van Rosenthal moet de eerste deelvraag van de probleemstelling dan ook ontkennend worden beantwoord. De criteria van Quarantelli geven een wat positiever beeld. Indien met uitgaat van de landelijke rampenbestrijding dan is de grootschalige hulpverlening redelijk adequaat geregeld. Toetsing aan de hand van de criteria valt over het algemeen positief uit. Daar waar dit minder het geval is wijkt dit niet af van het landelijk beeld. Het positieve beeld behoeft enige nuancering indien wat meer gefocust wordt op de Waddenzee als specifieke gebied. Dan blijkt toch het ontbreken van enige planvorming voor het grootschalig optreden, en daarmee het erkennen van het specifieke van een grootschalig incident, een gemis. Planvorming die gebaseerd is op een breed inzicht in de risico's van de Waddenzee en de informatie uit diverse rapportages. Ook de analyse naar aanleiding van Quarantelli maakt duidelijk dat er conflicten tussen organisaties te verwachten zijn. Hoewel vanuit landelijk niveau gezien de grootschalige

²⁸ Het achterwege laten van specifieke planvorming is ook niet wat Quarantelli beoogd met zijn pleidooi om generiek te zijn en de voorbereiding te richten op algemene principes (pag. 54 en 57).

²⁹ Diverse krantenartikelen, over schelpen- en kokkelvisserij, wel of geen andere bestuurlijke indeling, in het afgelopen jaar onderstrepen dit nog eens.

hulpverlening redelijk adequaat georganiseerd is kan deze voor de hulpverlening op de Waddenzee toch niet helemaal positief beoordeeld worden.

Het voorgaande betekent dat, op grond van de uitgevoerde analyses, geconcludeerd moet worden dat de hulpverlening op de Waddenzee niet adequaat geregeld is en dat de probleemstelling negatief moet worden beantwoord. Een conclusie die overigens, uitgaande van de reacties naar aanleiding van het incident met de Dakota en de vorderingen van de landelijke projectgroep die aanpassing van de regelingen beoogd, niet door een ieder worden gedeeld. Dit uitgaande van de geringe bereidheid bij diverse betrokkenen om de eigen regelingen te wijzigen³⁰ en de reactie van de begeleidingsgroep SOW op het Dakota-incident³¹.

6.4 Aanbevelingen.

De door Menno van Duin tijdens de opleiding gemaakte opmerking om “bescheiden te zijn met aanbevelingen, want anderen hebben er ook vast wel eens heel goed over nagedacht”, is zeker voor dit onderwerp op zijn plaats. De rapportage van het Dakota-incident, het COT-onderzoek en de notulen met bijlagen van de landelijke projectgroep bevatten tezamen vele aanbevelingen. Aanbevelingen die nog niet hebben geresulteerd in werkelijke aanpassingen. In alle bescheidenheid worden hieronder dan ook enkele opmerkingen gemaakt.

- Wellicht dat een procesmatige werkwijze bij het zoeken naar een oplossing meer mogelijkheden biedt. Dit in plaats van het centraal stellen van de formele taken en bevoegdheden van de diverse diensten. Taken en verantwoordelijkheden die elkaar, zo is wel duidelijk, overlappen. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de grootschalige oefeningen waarin, als men uitgaat van wat waarschijnlijk is, de problematiek tot uiting komt. Wel dienen de oefeningen dan tezamen het totale probleemgebied te bestrijken. Vanuit de ervaren problematiek kan dan met elkaar gezocht worden naar een gezamenlijke regeling waarin uitgegaan wordt van de specifieke deskundigheid van de verschillende diensten. In deze benadering kan de verantwoordelijkheid van de burgemeester ook centraal staan; hij is de bestuurlijk eerstverantwoordelijke, welke dienst het probleem oplost is, enigszins gebagatelliseerd, minder zijn probleem.
- Samenwerking tussen de drie regionale brandweren, Kustwacht en Rijkswaterstaat bij oefeningen en planvorming. Benader de Waddenzee als één gebied waar ter voorbereiding geoefend moet worden en plannen nader uitgewerkt. Door dit bijvoorbeeld in één permanente projectgroep te doen verhoogd men de deskundigheid, effectiviteit, onderlinge kennis en het bewustzijn dat de hulpverlening gezamenlijk moet worden opgepakt.
- Risico-inventarisatie. Voer een risico-inventarisatie uit welke als basis kan dienen voor verdere planvorming. Vanuit de stellingen van Quarantelli zo hierbij gekozen moeten worden voor het uitwerken van bepaalde scenario's in plaats van het opstellen van allerlei afzonderlijke rampenbestrijdingsplannen. Binnen de gedachten van Quarantelli doet het er immers niet zoveel toe welke met welke veerboot er een incident is, de processen zullen veelal dezelfde zijn. Een werkwijze die ook aansluit bij het werken met een projectgroep voor de gehele Waddenzee.
- Besteed in de voorbereiding, oefeningen en plannen, aandacht aan het 7^e, anticipeer op problemen, en 8^e, ga uit van wat waarschijnlijk is, criterium van Quarantelli. Dit betekent dat men in de oefeningen en bij planvorming actief op zoek gaat naar

³⁰ Een van de conclusies in de rapportage over de projectgroep 'zeeregelingen' aan de staatssecretaris.

³¹ In de brief van 22 januari '99 aan de voorzitter van de werkgroep Land/water wijst de begeleidingsgroep met name op de onbekendheid van de SOW-regeling en de Centrale Meldpost Waddenzee. Werkelijke problemen met de regeling zelf zijn er naar het idee van de werkgroep niet.

mogelijke conflicten, deze bespreekbaar maakt en gezamenlijk op zoek gaat naar mogelijke oplossingen. Belangrijk aspect is dat alle betrokken diensten hierbij een rol spelen.

- Erken elkaanders deskundigheid en problemen.

Literatuur.

Geraadpleegde literatuur.

- Verbeeten, T., 1999. *Wijs met de Waddenzee?* Universiteit van Utrecht.
- Rosenthal, U., 1984. *Rampen, rellen, gijzelingen*. Bataafsche Leeuw.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, 1997. *Dakota-incident Waddenzee 1996*.
- 't Hart, P., Rosenthal, U., 1990. *Kritieke momenten*. Gouda Quint.
- Abrahamse, J. 1988. *Bestuurlijke problematiek van de Waddenzee*. Kluwer.
- Quarantelli, E.L. 1988. *Assessing Disaster Preparedness Planning*.
- Kustwacht. 1997. *OPPLAN-SAR, operationeel plan 'Search and Rescue'*.
- Kustwacht. 1995. *Overeenkomst voor de Kustwacht 1995*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 1994.
Regeling inzake de organisatie van de opsporing en redding.
- COT. 1998. *Zeeregelingen vergeleken: Plan, planning en scenario's*.
- NIBRA. 1998. *Organisatie van de crisisbeheersing en rampenbestrijding*.
- Wetgeving:
 - Wet Rampen en Zware Ongevallen. 1985.
 - Gemeentewet.
 - Brandweerwet.

Andere geraadpleegde informatiebronnen.

- Internet
 - WWW.KNRM.nl
 - WWW.minbzk.nl
- Vergaderstukken project 'Afstemming en samenhang zeeregelingen'.

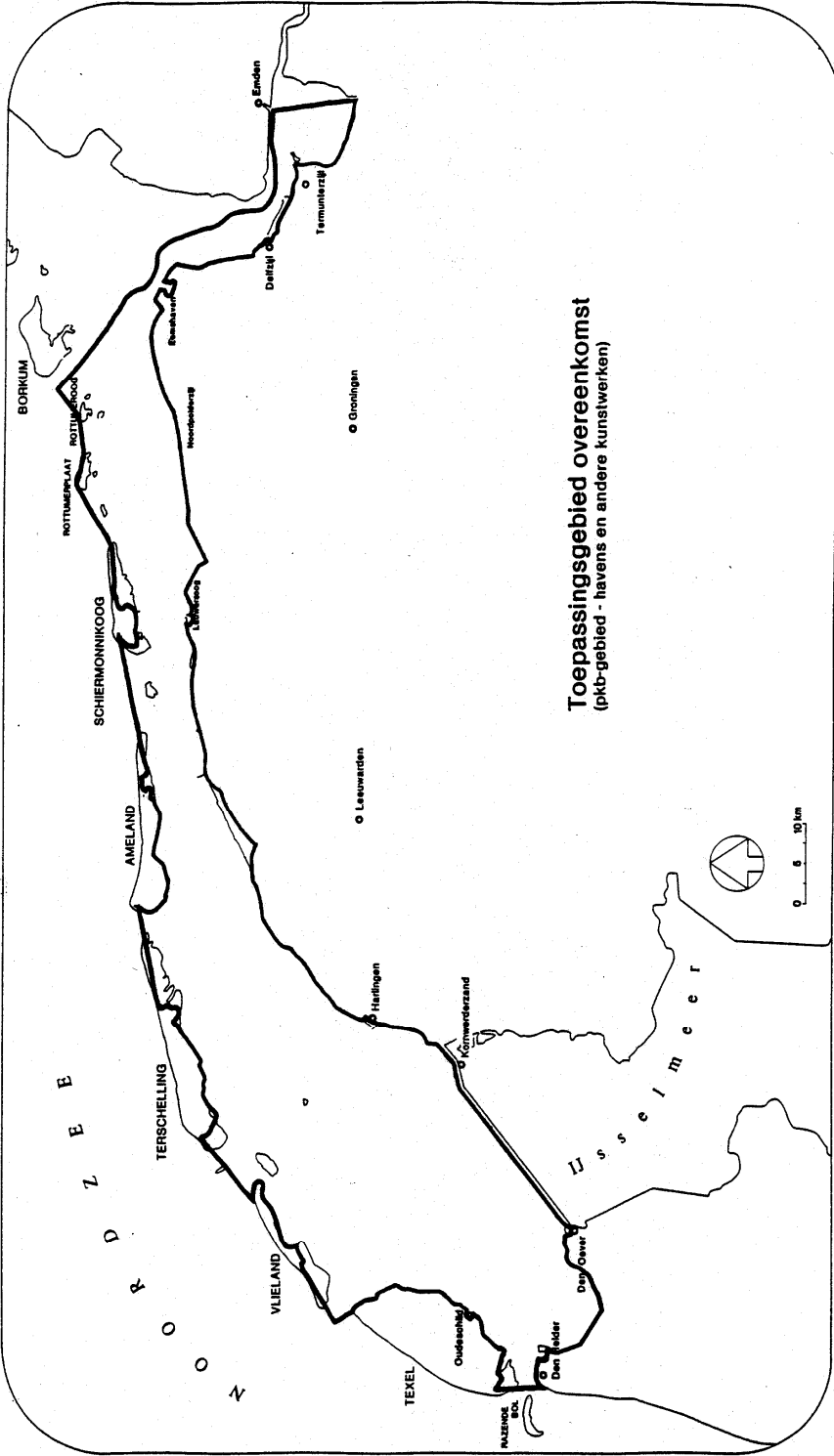
Bijlagen.

Bijlage A: Toepassingsgebied SOW – regeling.

Bijlage B: Bestuurlijke indeling Waddenzee.

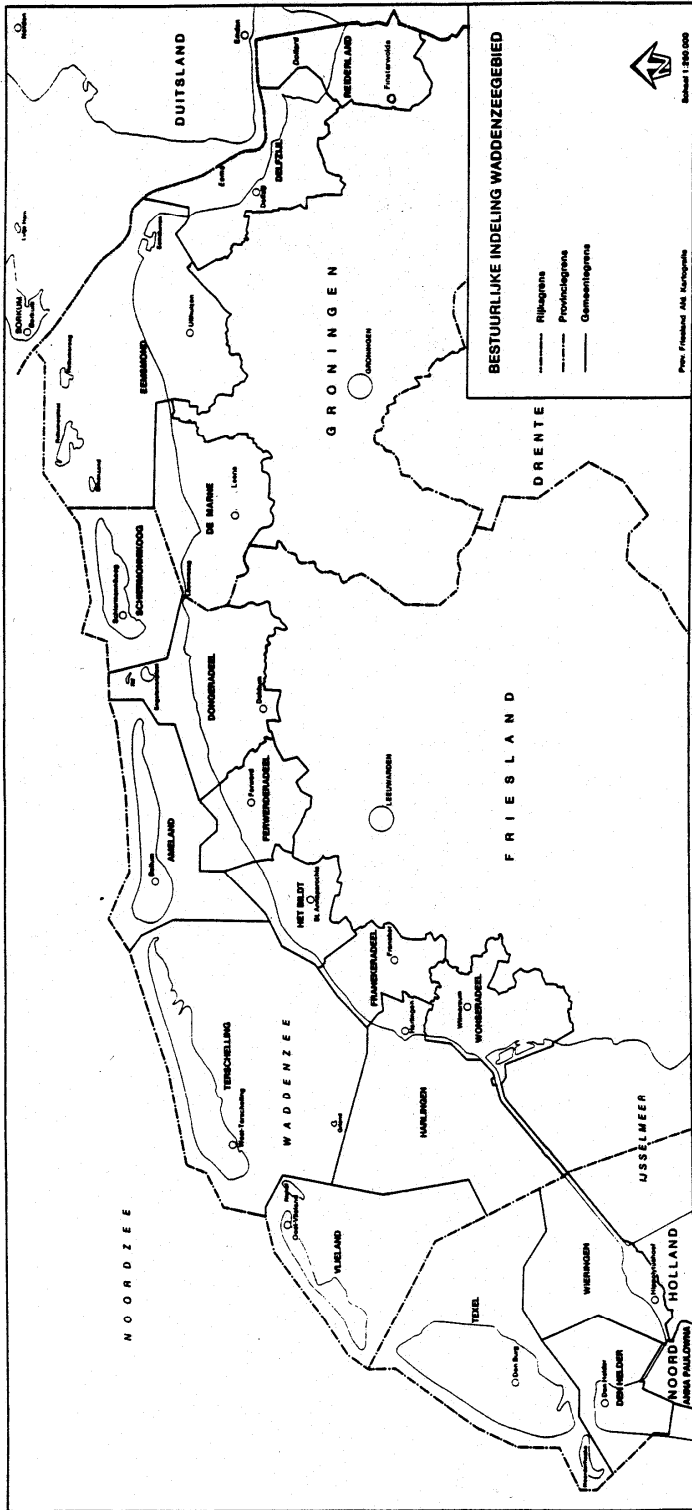
Bijlage C: Hoofdlijnenplan SOW – regeling.

Bijlage D: Wet- en regelgeving.



Bijlage

B



SOW iuni 1997

HANDLEIDING MELDINGEN WADDENZEE (HOOFDLIJNENPLAN)							
1. Mensen in nood	Burg.	Brw.	Pol.	GGD- /CPA	OW	Reg. brw.	Operat. lei- ding
-noodsignalen	-	-	+	-	-	-	Kustwacht- centrum
-bemanning overboord	-	-	+	-	-	-	"
-wadlopers/surfers	-	+	+	+	-	+	"
-badgast in moeilijkh.	-	+	+	+	-	-	"
-ballonvaarders	+	+	+	-	-	+	"
-mensen vermist	-	-	+	-	-	-	"
-gewond./ernstig zieken aan boord vaart./platf.	-	-	+	+	-	-	"
-ongeval burgerluchtvaart.	+	+	+	+	-	+	"

2. Brand/Expl./Gaswolken

-schip	+	+	+	-	-	+	Brandweer
-platform	+	+	+	-	-	+	"
-luchtvaartuig	+	+	+	-	-	+	"
-transportleiding	+	+	+	-	-	+	"

3. Waterverontreiniging

-geconstateerd/dreigend							
onbekend	+	+	+	-	-	+	RWS
gevaarlijk	+	+	+	+	-	+	"
ongevaarlijk	-	-	+	-	-	-	"
-besmeurde dieren	-	-	+	-	-	-	"
-algen	-	-	-	-	-	-	"
-dode vis	-	-	+	-	-	-	"
-lozing door vaartuig	-	+	+	-	-	+	"
transportleiding	-	+	+	-	-	+	"
platform	-	+	+	-	-	+	"

4. Scheepvaart verstoring

-aanvaring	-	-	+	-	-	-	RWS
-omslaan vaartuig	-	-	+	-	-	-	"
-zinken vaartuig	-	-	+	-	-	-	"
-motorstoring vaartuig	-	-	+	-	-	-	"
-blokkade (acties)	+	-	+	-	-	-	"
-aan grond gelopen vaartuig	+	+	+	-	-	-	"

5. Vaarwegmarkering veiligheid	Burg	Brw.	Pol.	GGD- /CPA	OW	Reg. Brw.	Operat. leiding
-storing/verdreven gezonken markering	-	-	-	-	-	-	RWS
-aangetroffen obstructies drijvend of gezonken	-	-	-	-	-	-	"
-afwijking in diepte v.d. vaarwegen	-	-	-	-	-	-	"

6. Stranding/aanspoeling objecten/goederen

-onbekend	+	+	+	-	-	+	Brandweer
-gevaarlijk	+	+	+	+	-	+	"
-ongevaarlijk	-	+	+	-	+	-	Strandvonder
-lijken en kadavers	+	-	+	-	+	-	"

7. Vermissing vaartuigen

-anders dan diefstal	-	-	+	-	-	-	Kustwachtcentrum
----------------------	---	---	---	---	---	---	------------------

8. Militaire ongevallen

-botsing/neerstorten mil. vliegtuigen	+	+	+	-	-	+	Brandweer
-schade als gevolg mil. activiteiten	+	-	+	-	-	+	"

9. Explosieven en gevaarlijke stoffen

explosieven aan boord van schepen	+	+	+	-	-	+	Politie
explosieven drijvend in water	+	+	+	-	-	+	"
explosieven op platen/strand	+	+	+	-	-	+	"
gevaarlijke stoffen aan boord van schepen	+	+	+	-	-	+	Brandweer
gevaarlijke stoffen drijvend in het water	+	+	+	-	-	+	"
gevaarlijke stoffen op platen/stranden	+	+	+	+	-	+	"

lijst met gebruikte afkortingen

GGD	Gemeenschappelijke Gezondheids Dienst
CPA	Centrale Post Ambulancevervoer
Brw.	Brandweer
Burg.	Burgemeester
Operat. leiding	Operationele leiding
O.W.	Openbare Werken
Reg. Brw.	Regionale Brandweer

+ betekent: wel melden

- betekent: niet melden

Bijlage D: De regelgeving.

In deze bijlage wordt de wet- en regelgeving die ten grondslag ligt aan de hulpverlening op de Waddenzee nader uitgewerkt.

Regeling inzake de organisatie van de opsporing en redding (augustus 1994).

Op grond van de internationale verdragen betreffende de burgerluchtvaart³² en opsporing en redding op zee³³ is in augustus 1994³⁴ de 'regeling inzake de organisatie van de opsporing en redding' in werking getreden. In het eerste artikel van de regeling wordt gesteld dat er in Nederland een SAR-dienst, "Search and Rescue", dient te zijn. Artikel drie geeft aan dat: " De SAR-dienst is belast met de opsporing en redding van in nood verkerende bemanningen en passagiers van vliegtuigen, schepen en mijnbouwinstallaties". Verder wordt in dit artikel het werkgebied nader omschreven. Naast de Noordzee³⁵ bestaat dit gebied uit de Waddenzee, het IJsselmeer (met inbegrip van de randmeren) en de Zuid-Hollandse en Zeeuwse stromen. De artikelen vijf en zes geven aan dat de het Kustwachtcentrum fungeert als reddingscoördinatiecentrum en dat de directeur Kustwacht is belast met de coördinatie van de opsporing en redding. Voor de uitvoering van de SAR-taak stelt de minister van Defensie vliegende reddingseenheden beschikbaar, artikel zeven, en dient de directeur Kustwacht zich te verzekeren van de beschikbaarheid van de in Nederland aanwezige benodigde reddingsboten, artikel acht. Met de Minister van Defensie en de directeur van de KNRM zijn hiervoor overeenkomsten gesloten. In deze overeenkomsten zijn afspraken gemaakt over de 24-uurs beschikbaarheid, de wijze van alarmeren en de reactietijd. In de overeenkomst met Defensie wordt concreet aangegeven wat de maximale toegestane reactietijd is, afhankelijk van het soort vliegtuig en het tijdstip van de dag. In de overeenkomst met de KNRM is dit niet het geval. Hierin wordt gesteld dat de SAR-dienst er vanuit kan gaan dat de KNRM naar beste vermogen zal reageren.

Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Waterstaatswet 1900, Scheepvaartverkeerswet. (Rijkswaterstaat)

Op grond van deze regelgeving is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de kwaliteit en kwantiteit van het watersysteem, water, bodem en oevers van de Waddenzee en de veilige en vlotte afwikkeling van de scheepvaart. Dit betekent dat Rijkswaterstaat (mede) verantwoordelijk is voor:

1. het beperken van de schadelijke gevolgen voor de bij een ongeval betrokken schepen en hun opvarenden;
2. het beperken van de schadelijke gevolgen van ongevallen voor de overige scheepvaart;
3. het bevorderen van een veilige voortgang van het scheepvaartverkeer;
4. het bijdragen aan het beperken van de gevolgen van ongevallen en schadelijke emissies voor bevolking, milieu en infrastructuur.

De Gemeentewet.

Sinds de gemeentelijke indeling van de Waddenzee op 1 januari 1986 is artikel 173 van de gemeentewet ook hier van toepassing. Deze stelt dat:

1. De burgemeester heeft het opperbevel bij brand, alsmede bij ongevallen anders dan brand voorzover de brandweer daarbij een taak heeft
2. De burgemeester is bevoegd bij brand en ongevallen, bedoeld in lid 1, de bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van het gevaar nodig zijn.

Naast artikel 173 kunnen de artikelen 175 en 176 nog een rol spelen. Deze hebben betrekking op het geven van noodbevelen, artikel 175, en het uitvaardigen van noodverordeningen, artikel 176. Tot beide is de burgemeester, in geval van rampen, zware ongevallen of de vrees daarvoor, bevoegd.

³² Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Chicago, december 1944).

³³ Internationaal verdrag inzake opsporing en redding op zee (Hamburg, april 1979).

³⁴ Tot aan 1994 waren er twee regelingen betreffende de 'opsporing en redding' van toepassing; de "opsporings- en reddingscoördinatieregeling in Nederland" (SARCOR) en "de regeling inzake de opsporing- en reddingsdienst". Beide regelingen waren in 1984 in werking getreden.

³⁵ het Nederlandse deel van het continentaal plat met een uitbreiding voor incidenten met luchtvaartuigen.

Opmerking [DdV6]:

Bij Obe informeren waar de inhoud van deze wetten (WVO en Waterstwet 1900, scheepvaartverkeerswet) te vinden.

De Brandweerwet.

Vanuit de gemeentelijke indeling van het Waddengebied hebben de colleges van Burgemeesters en Wethouders van de betreffende gemeenten ook de zorg voor artikel 1 lid 4 van de Brandweerwet, namelijk:

1. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen van en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
2. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

In artikel drie wordt bepaald dat de regionale brandweer de taak heeft de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen voor te bereiden. De regionale brandweer die is ingesteld op grond van een gemeenschappelijk regeling inzake de brandweer. Alle gemeenten zijn wettelijk verplicht om aan deze regeling deel te nemen.

De wet rampen en zware ongevallen.

Artikel 1 van deze wet definieert een ramp of zwaar ongeval als een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd worden en
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines vereist is om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Burgemeesters en wethouders zijn, volgens artikel 2, belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente. Dit voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald. Paragraaf twee, de artikelen 3 tot en met 6, gaat over de verplichting om als gemeente een rampenplan te hebben. Volgens artikel 4 dient dit onder andere een overzicht te bevatten van de soorten rampen en zware ongevallen die de gemeente kunnen bedreigen (4^a) en de diensten, instanties, organisaties en individuele personen die bij de bestrijding daarvan kunnen worden betrokken (4^b). Voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn stelt de burgemeester een rampenbestrijdingsplan vast. Hierin is het geheel van de te nemen maatregelen, voor de bestrijding van die ramp of zwaar ongeval, opgenomen (artikel 7). Hoofdstuk drie gaat in op de taken en bevoegdheden bij de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval. In artikel 11 wordt aangegeven dat de burgemeester het opperbevel heeft ingeval een ramp of zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat degene die de leiding over de brandweer heeft tevens belast is met de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval. Dit tenzij de burgemeester een andere voorziening treft. Artikel 12 geeft de commissaris van de koningin de mogelijkheid om, indien de ramp of zwaar ongeval meerdere gemeenten treft, de nodige aanwijzingen te geven over het inzake de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval te voeren beleid. Dit zoveel mogelijk in overleg met de burgemeesters van betrokken gemeenten. Ook kan de commissaris in dat geval in de operationele leiding voorzien.

De wet geneeskundige hulpverlening bij rampen.

Deze wet, de WGHR, vormt het wettelijk kader voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen en de voorbereiding daarop. De WGHR verplicht gemeenten deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen. Dit om te komen tot een doelmatig en georganiseerde en gecoördineerde hulpverlening. Een belangrijke taak is weggelegd voor de, vaak regionaal georganiseerde, Gemeenschappelijke GezondheidsDiensten (GGD). Om het doel, een georganiseerde en gecoördineerde hulpverlening, te bereiken heeft de directeur GGD bepaalde bevoegdheden richting CPA's, belast met de coördinatie van het ambulancevervoer, en ziekenhuizen. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het feit dat, voor buitengewone omstandigheden, instellingen geneeskundige eenheden beschikbaar hebben. Deze instellingen dienen wel door de GGD erkend te zijn. Wat betreft de instelling, voor het leveren van de geneeskundige eenheden, gaat de voorkeur uit naar het Rode Kruis

De SOW-regeling.

De SOW-regeling, Samenwerkingsovereenkomst Ongevallenbestrijding Waddenzee, is geen regelgeving in de strikte zin van het woord maar een samenwerkingsovereenkomst van de Waddenzee gemeenten en de minister van Verkeer en Waterstaat. De overeenkomst dateert van november '89 en is in juni '97 geactualiseerd en deels herzien. Naast de Basisovereenkomst, deel I, bevat de overeenkomst een Uitvoeringsregeling, deel II. Deel III bevat de bijlagen. In een volgend hoofdstuk wordt nader ingegaan op de inhoud van de Uitvoeringsregeling.

De SOW-regeling is het product van de werkgroep SOW welke naar aanleiding van het verschijnen van het beheersplan "Bestrijding verontreiniging door Olie" in 1986 door het Coördinatiecollege Waddengebied is ingesteld. Het coördinatiecollege gaf de werkgroep de taak te komen met uniforme samenwerkingsovereenkomst op de Waddenzee met betrekking tot ongevallen.

In de Basisovereenkomst zijn, artikelsgewijs, de hoofdzaken en principiële kwesties vastgelegd. Het betreft hier het doel van de overeenkomst (art.1), het toepassingsgebied (art.2), wijze van melding en alarmering (art.3), bijstand en samenwerking (art.4,5,6), kosten (art.7) en voorlichting (art.8). In artikel 9 tot met 11 zijn nog enkele formele bepalingen opgenomen.

Het doel van de overeenkomst is het voorkomen, beperken en/of ongedaan maken van de schadelijke gevolgen van ongevallen, voor zover daar in niet wordt voorzien door derden. De regeling is niet bedoeld voor calamiteiten die door het bevoegd gezag worden aangemerkt als rampen in de zin van de rampenwet^{36,37}. Het derde lid van het eerste artikel geeft expliciet aan dat ook niet getornd wordt aan de bevoegdheid van de Kustwacht inzake Search & Rescue. Het toepassingsgebied van de overeenkomst is het gebied van de Waddenzee zoals aangegeven de PKB-Waddenzee. Wat betreft melding en alarmering, bijstand en samenwerking wordt aangegeven dat de partijen zich verplichten dit te doen volgens het meldings- en alarmeringsschema Waddenzee en dat zij zoveel mogelijk gehoor zullen geven aan verzoeken om bijstand. Dit met inachtneming van de eigen taken en bevoegdheden en in onderling overleg. Partijen hebben zitting in elkanders beleidsstaven. Kosten worden alleen vergoed indien verhaal op derden mogelijk is of in geval van schade.

³⁶ Tegenwoordig de "wet rampen en zware ongevallen".

³⁷ Hoewel formeel niet van toepassing wordt in het voorwoord wel expliciet aangegeven dat de opzet van de regeling zodanig is dat deze ook bij rampenbestrijding hanteerbaar is.

