

Gemeenschappelijk belang – gezamenlijk
verantwoordelijk - gezamenlijke aanpak

GEBIEDSGERICHTE AANPAK NATUURBRAND- BEHEERSING



Inhoudsopgave

1	Projectverantwoording	3
2	Inleiding	4
2.1	Aanleiding	5
2.2	Diversiteit aan functies binnen de natuurgebieden	6
2.3	Belangen en brandrisico's in de natuurgebieden	8
3	Probleemstelling	9
4	Doelstelling	11
5	Voorstel gebiedsgerichte aanpak	12
6	Samenwerkende partijen	15
6.1	Randvoorwaarden gebiedsgerichte aanpak	15
7	Implementatie	17
7.1	Projectresultaten en -planning	17
7.2	Middelen	18
7.3	Communicatie	18
8	Bijlagen	19
1.	Nationale risicomatrix (2018)	19
2.	Regionaal risicoprofiel	20
3.	Overzicht risico-houdende functies en risico-regulerende functies	21
4.	Risico Index Natuurbranden	25
5.	Scenario's structuur gebiedsgerichte aanpak	26
6.	Format implementatieplan provincie	29
7.	Actorenschema Risicobeheersing Natuurbranden	35
8.	Model intentieverklaring gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing	41
	Colofon	43

1 Projectverantwoording

De gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing is nodig om de kans op het ontstaan van onbeheersbare natuurbranden te verkleinen en de effecten ervan te verminderen. De deelprojectgroep Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing van het project GBO-SO heeft zich in dit kader vooral beziggehouden met het ontwikkelen van een landelijk voorstel om het gebiedsgericht werken gestructureerd, bestuurlijk geborgd en gerealiseerd te krijgen. Hiertoe zijn eerdere landelijke initiatieven geïnventariseerd en is met de kennis van nu een voorstel gemaakt om te komen tot een meer uniforme landelijke aanpak.

Dit voorstel gaat uit van een gebiedsgerichte aanpak per provincie, omdat de provincies in het kader van de Wet op de Natuurbescherming (januari 2017) verantwoordelijk zijn voor het opstellen en realiseren van een provinciale natuurvisie. In deze natuurvisie zijn de binnen de provincie gelegen landelijke natuurdoelstellingen vanuit o.a. Natura 2000 en de eigen provinciale natuurdoelstellingen opgenomen. Gedeputeerde Staten van een provincie zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze visie en gebruiken voor de realisatie hiervan de grote landelijke, dan wel provinciaal georganiseerde natuurbeheerorganisaties en collectieven van particulier grondbezit. De provincies beschikken hiertoe over een beperkt sturingselement middels het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL).

Daar het een voorstel betreft voor partijen die mogelijk niet op de hoogte zijn van de noodzaak om te komen tot een gebiedsgerichte aanpak voor natuurbrandbeheersing, is het voorstel onderbouwd en zijn keuzerichtingen aangegeven. Daarnaast is een implementatievoorstel gemaakt, zodat door het invullen van de provincienaam en de naam van de veiligheidsregio's op eenvoudige wijze een gebiedsgerichte aanpak kan worden geformuleerd en ter besluitvorming kan worden voorgelegd binnen de provincie en het bestuur van de veiligheidsregio's. Het implementeren van de structuur zal meer tijd vergen en is vooral afhankelijk van de omvang en complexiteit van het gebied en het aantal betrokken partijen.

De deelprojectgroep Gebiedsgerichte Aanpak Natuurbrandbeheersing bestaat uit de volgende leden:

- Anne Reichelt: VBNE
- Yvo Gelsing: Recron
- John Raggars: Van Hall Larenstein
- Marcel Geluk: VRU (district Midden)
- Ron Roomer: VMWB (district Zuid 6)
- Berend Stenveld: VRD (district Noord 3)
- Judith Blokker: NHN (district Noordwest 4)
- Nienke Brouwer: IFV
- Edwin Kok: IFV
- Constantijn Kok: VNOG secretaris
- Klaas Noorland: VNOG, deelprojectleider (district Oost 5)

2 Inleiding

Natuurbrandbeheersing is al vele jaren een onderwerp met de nodige ambtelijke en bestuurlijke aandacht, zowel lokaal als landelijk. Onderzoek en praktijk wijzen uit dat de kans op het ontstaan van een onbeheersbare natuurbrand in Nederland zeer waarschijnlijk is. Daarnaast lijkt deze kans de komende jaren vanuit klimatologische veranderingen toe te nemen. De effecten van zo'n onbeheersbare natuurbrand kunnen een ontwrichting van de samenleving veroorzaken met grote maatschappelijke, economische natuur- en imagoschade als gevolg (denk hierbij aan de uitval van (vitale) infrastructuur, schade voor de toeristische sector en gezondheidsschade).

Duidelijk is dat de brandweer binnen een veiligheidsregio verantwoordelijk is voor de voorbereiding op en uitvoering van natuurbrandbestrijding bij incidenten. Het gemeentebestuur van de desbetreffende gemeente is (bestuurlijk) verantwoordelijk voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt (art. 3.1a Wet veiligheidsregio's). Hiervoor is het noodzakelijk om maatregelen te treffen om natuurbranden in aard en omvang beheersbaar te houden. Om te zorgen voor die beheersbaarheid adviseert de veiligheidsregio/brandweer natuureigenaren, gemeenten en gebruikers in de natuurgebieden. In tegenstelling tot gebouwen is er geen regelgeving die specifieke brandveiligheidseisen stelt aan natuurgebieden. Bij gebouwen en het gebruik ervan bestaat allerlei regelgeving met te stellen eisen aan vuurlast, compartimenten, vluchtwegen, bereikbaarheid, bluswatervoorzieningen et cetera. In de ruimtelijke ordening zijn er ten aanzien van natuurbrandbeheersing slechts 'kapstokhaakjes' waaraan veiligheidsadviezen kunnen worden opgehangen.

Voor de beheersing van natuurbranden is het belangrijk dat alle partijen, vanuit eigen verantwoordelijkheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid, werken aan maatregelen om het risico op het ontstaan van onbeheersbare natuurbranden terug te dringen.

Beheersing van risico's in de natuur komt vooral neer op samenwerking met alle betrokken verantwoordelijke partijen. Hierbij is het essentieel inzichtelijk te maken welke partijen betrokken zijn, wat de belangen van hen zijn en waar welke verantwoordelijkheden ten aanzien van natuurbrandrisico's liggen. Dit om vervolgens op basis van deze risico's met betrokken organisaties, daar waar nodig, beheermaatregelen te treffen. Hiervoor is het nodig om de wettelijke kapstok waaraan adviezen en beheermaatregelen kunnen worden ontleend goed te organiseren. Vanuit de provinciale risicokaart, de provinciale natuurvisie en de natuurbeheerplannen moet inzichtelijk zijn/worden welke natuurgebieden en/of landschappen voor een mogelijke gebiedsgerichte aanpak ten behoeve van natuurbrandbeheersing in aanmerking komen.

Gebiedsgerichte aanpak betekent dat met alle stakeholders de risico's worden geïnventariseerd, knelpunten en dilemma's worden geanalyseerd en met elkaar oplossingsvoorstellen worden gerealiseerd.

2.1 AANLEIDING

Een grote natuurbrand is voor de brandweer moeilijk te bestrijden door haar dynamische karakter en de vele variabelen die de ontwikkelsnelheid bepalen. Dit vraagt van de brandweer een grote, complexe en langdurige inzet die dagen of weken kan duren en de nodige logistieke dilemma's oplevert. Daarbij wordt uit praktijkervaringen geconcludeerd, dat de brandontwikkeling zodanig snel kan gaan dat het brandweeroptreden dit onmogelijk tijdig kan beheersen. Afhankelijk van de ontstaansplek van de natuurbrand en de ontwikkelrichting kan dit tot maatschappelijke ontwrichting leiden. Op dit moment ligt de nadruk nog steeds sterk op de bestrijding van natuurbranden. Het investeren in nog meer brandweercapaciteit is echter niet de oplossing gezien de ervaring met de onbeheersbare kenmerken en vele niet beïnvloedbare ontwikkelvariabelen van dit brandtype, zoals windsterkte, luchtvochtigheid, neerslag en temperatuur. Meer winst ligt in de beheersing van natuurbranden met daarbij de nadruk op het nemen van preventieve maatregelen. Daarin spelen de inrichting van het natuurgebied en het landschap een cruciale rol. De gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing gaat uit van het samenbrengen van verschillende risicohoudende functies binnen natuurgebieden en de brandweer van de veiligheidsregio's als adviseur van de gemeente. Dit om zo nodig preventieve maatregelen te nemen en voorbereidende plannen te maken voor een effectievere beheersing en bestrijding.

Recente grote natuurbranden	
Natuurbrand A1 Kootwijk (1995)	Doordat tijdig de wind draaide, bleef een groot bungalowpark bespaard, de A1 was drie uur afgesloten
De Strabrechtse Heide (2010)	Een groot natuurgebied brandde af. De A67 was één dag afgesloten
Bergen/Schoorl (2009-2011)	De natuurbrand bedreigde de dorpsrand van Bergen en Schoorl. Diverse woningen en zorginstellingen werden ontruimd.
De Kalmthoutse Heide (2012)	Een groot deel kwetsbare natuur ging verloren
Nationaal Park De Hoge Veluwe (2014)	Hierbij ging ook een groot gedeelte natuur verloren. Het Kröller-Müller museum en Nationaal park De Hoge Veluwe werden ontruimd.
Wateren (2018)	Een grote natuurbrand, waarbij een aantal campings net op tijd werd ontruimd.

Klimaatverandering

Gelet op de publicaties van het KNMI over klimaatverandering (zie bibliotheek KNMI; publicaties klimaat), zal het aantal zomerse en tropische dagen sterk toenemen in de komende decennia. Het is reëel te veronderstellen dat het aantal grote natuurbranden eveneens zal toenemen. Het belang van in gang zetten van een tijdige adequate gestructureerde en bestuurlijk geborgde gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing is in dit kader cruciaal. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat herinrichting van de natuur door minder brandgevaarlijke vegetatie op een natuurlijke manier vele jaren vergt.

In 2007 is een scenario uitgewerkt van een natuurbrand met onbeheersbare kenmerken door enerzijds de snelle brandvoortplanting en anderzijds de effecten op een groot aantal in de natuur ondergebrachte functies. Dit scenario is in het kader van een studie van de universiteiten Utrecht en Wageningen in opdracht van het ministerie van Landbouw, natuurbeheer en visserij uitgebracht (Verantwoordelijkheden bij risico- en crisisbeheersing bij bos- en natuurbranden, 2011). Mede op basis van dit scenario is in 2008 een universitaire risicoanalyse naar natuurbrandgevaar in onze natuurgebieden uitgevoerd (natuurbrand een onderschat risico, A.T.W. Van Gulik, TU Delft, 2008). Hieruit bleek dat in Nederland een grote kans bestaat dat in droge perioden een natuurbrand met onbeheersbare kenmerken en gevolgen uitbreekt. Uit de studie blijkt dat op jaarbasis 1 van de 20 natuurbranden deze kenmerken heeft en in droge perioden zelfs 1 op de 2 natuurbranden. Deze kans is ten opzichte van andere externe veiligheidsrisico's (zoals geldend in de chemische industrie) hoog te noemen.

Het KNMI voorspelt dat klimatologische veranderingen zullen leiden tot meer perioden van langdurige droogte en tropische temperaturen, afgewisseld met perioden van heftige en overvloedige regenval.

De resultaten van deze studie hebben ertoe geleid dat in 2008 het natuurbrandgevaar is opgenomen in de strategische agenda Nationale Veiligheid. Landelijk heeft dit geresulteerd in een landelijk werkprogramma 2012 – 2016 onder het ministerie van Veiligheid en Justitie. Vanuit dit programma zijn initiatieven beschreven en oplossingsrichtingen geduid. Daarnaast zijn diverse veiligheidsregio's zelfstandig met gemeenten en de provincie aan het werk gegaan met het dossier natuurbrandbeheersing. Dit op basis van hun eigen risicoprofiel dan wel naar aanleiding van een grotere natuurbrand die hen trof. In 2014 is er vanuit het landelijk werkprogramma een gebiedsgerichte aanpak voor de natuurbrandbeheersing aanbevolen. Deze aanpak brengt risico's in beeld, laat congruente belangen zien en legt tegengestelde belangen bloot, is afhankelijk van de nodige medewerking van betrokkenen en levert de nodige verantwoordelijkheidsdiscussies op. De gebiedsgerichte aanpak vergt het nodige aan capaciteit van veiligheidsregio's, natuurbeheerders en overige stakeholders. Hierdoor loopt het proces tot nog toe moeizaam. Ook speelt telkens de discussie over wie het initiatief neemt, wie deze initiatieven op o.a. ecologisch gebied faciliteert en wie financieel bijdraagt aan gebiedsgerichte maatregelen indien dit niet vanuit exploitatie realiseerbaar is.

Mede naar aanleiding van de genoemde grote natuurbranden met onbeheersbare kenmerken en de klimatologische veranderingen wordt de druk groter om nu echt samen structureel stappen te zetten. Landelijk heeft dit in 2016 geleid tot een nieuwe visie *Samenwerken aan Natuurbrandbeheersing* die binnen het programma *Samen werken aan grootschalig en specialistisch brandweeroptreden* is uitgewerkt. Om de in de visie beschreven doelen op het gebied van natuurbrandbeheersing te bereiken, zijn verschillende deelprojecten geformuleerd. Eén van de deelprojecten is *De gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing*.

2.2 DIVERSITEIT AAN FUNCTIES BINNEN DE NATUURGEBIEDEN

Afhankelijk van het natuurgebied en de ligging ervan kunnen o.a. de volgende risico-houdende hoofdfuncties erbinnen worden onderscheiden:

- **Bos en natuur**
Binnen een groter aaneengesloten natuurgebied zijn veelal meerdere natuureigenaren te onderscheiden die zorgdragen voor een diversiteit aan ecologische doelstellingen. Dit kunnen eigen doelstellingen zijn (houtproductie, biodiversiteit, cultuurhistorie, flora en fauna, recreatie, etc.), dan wel een combinatie van doelstellingen passend binnen de kaders van het Natura 2000-beleid en/of de provinciale natuurvisie. De natuurbeheerders hebben belang bij de continuïteit van hun natuurbeheer en hebben een wettelijke aansprakelijkheid voor de veiligheid van bezoekers in hun gebied rondom opengestelde wegen en paden (wettelijke zorgplicht) en een herplantplicht bij de beschadiging van bospercelen door onder andere storm en brand. Veel natuurbeheerders maken gebruik van het provinciale subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) voor het realiseren van natuur en het onderhoud ervan tegen de voorwaarde van openstelling voor publiek.
- **Infrastructuur: mobiliteitsinfrastructuur en vitale infrastructuur**
Door de omvang en de ligging van natuurgebieden in Nederland en de aanwezigheid van dorpen en steden daarbinnen loopt door de natuurgebieden een grote diversiteit aan mobiliteitsinfra. Hierbij kan gedacht worden aan rijks-, provinciale en gemeentelijke wegen, spoorwegen en mogelijk vaarwegen.

Daarnaast zijn er diverse wegen en paden in bezit bij eigenaren. De infra is van belang voor exploitatie van het natuurgebied, het toerisme daarbinnen en de nationale economie in het geheel.

Ook lopen er belangrijke tracés van vitale infrastructuur door natuurgebieden, zoals elektra (hoogspanningsleidingen), gas en drinkwater. Tevens zijn er een groot aantal voorzieningen en installaties van deze vitale infra alsmede de telecominfra en infra van onder andere de waterschappen in de natuurgebieden gesitueerd. Daarbij kan het natuurgebied ook een waterschapsfunctie hebben (duinen) en een drinkwaterwinning en -zuiveringsfunctie.

– Toerisme en recreatie

Natuurgebieden trekken toeristen aan die genieten van natuur en landschap en zowel in, dan wel aan de randen van de natuurgebieden recreëren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen dag- en verblijfsrecreatie. In sommige gebieden is sprake van een sterke concentratie aan verblijfsrecreatie rondom en in natuurgebieden. Een deel van deze terreinen kent een beperkte ontsluiting. Vrijwel alle natuurgebieden zijn opengesteld voor het publiek en leveren een bijdrage aan educatie. Recreatie en toerisme zijn mede dankzij onze natuurgebieden een belangrijke motor voor de economie in de provincie.

– Zorg

Binnen of aangrenzend aan natuurgebieden liggen een groot aantal zorginstellingen. Deze situatie is historisch gegroeid vanwege de behoefte in de zorg voor locaties waar rust heerst en schone lucht aanwezig is.

– Wonen en werken

Rondom en binnen natuurgebieden zijn veelal diverse dorpen en steden gesitueerd en is er de nodige bedrijvigheid in het kader van werken. Naast de standaard bedrijvigheid op industrieterreinen moet hierbij ook gedacht worden aan bedrijvigheid die er is dankzij deze natuurlijke omgeving, zoals zorginstellingen, militaire objecten en oefenterreinen, houtexploitatie en recreatiebedrijven. Een bijzondere vorm van werken in relatie tot natuurgebieden zijn de militaire oefenterreinen. Van oudsher zijn militaire oefenterreinen gesitueerd in de natuurgebieden. Hier zijn kazernes gebouwd en er zijn natuurlijke omstandigheden om militaire taken te beoefenen. Door de herinrichting van Defensie aan het einde van de jaren '90 is de intensiteit van het gebruik van militaire oefengebieden veranderd en zijn diverse kazerne- en oefenterreinen teruggeven aan de natuur.

Binnen de natuurgebieden onderscheiden we een groot aantal functies die zorgen voor beheer en exploitatie van de natuurgebieden dan wel er gebruik van maken. Binnen die functies bestaat een grote diversiteit aan eigenaren en gebruiksvormen.

Voor de genoemde functies bestaat een grote diversiteit aan eigenaren, beheerders, dan wel gebruikers. Bij de natuureigenaren komen we onder andere de grote landelijk georganiseerde natuurorganisaties tegen als Staatsbosbeheer, natuurmonumenten en de landschappen. Daarnaast zijn er de nationale parken, de defensieoefenterreinen en het particulier grondbezit. Verder is er veel natuur in het bezit van diverse bestuursorganen (infra van het Rijk, infra van provincies en natuurgebieden van gemeenten). De natuur-eigenaren zijn grotendeels vertegenwoordigd in de Vereniging Bos en Natuur Eigenaren (VBNE). Bij diverse andere functies komen we een vergelijkbare diversiteit tegen.

2.3 BELANGEN EN BRANDRISICO'S IN DE NATUURGEBIEDEN

De in paragraaf 2.2 genoemde functies hebben verschillende doelstellingen en belangen en hebben allen zo hun eigen risico. Er zijn echter ook een aantal gemeenschappelijke belangen waarneembaar. Te denken valt aan het continuïteitsbelang, het veiligheidsbelang en het belang van duurzaamheid. Deze gemeenschappelijke belangen, de onderlinge relatie hiertussen en de effecten erop worden vooralsnog niet altijd in voldoende mate herkend en erkend. Hierdoor worden risico's en de mogelijke effecten ervan voor het geheel van de samenleving vaak niet dan wel te laat onderkend. Om nieuwe ontwikkelingen en vergunningverlening te initiëren, zou integrale afstemming tussen gemeenten en provincies met het oog op risico-regulering wenselijk zijn. Helaas ontbreekt vaak bij deze overheidsinstellingen een integrale brede kennis op alle relevante terreinen en belangen zodat vooralsnog ontwikkelingen vaak eenzijdig beoordeeld worden.

Er is vanuit de praktijk noodzaak om vanuit een gemeenschappelijk belang, zoals continuïteit, voor de desbetreffende functies te werken aan integrale vermindering van het afbreukrisico.

Het natuurbrandrisico wordt vooral bepaald door de locatie, de vegetatie ter plaatse alsmede de weersomstandigheden. De windkracht draagt enerzijds bij aan een snellere uitdroging en is anderzijds vooral bepalend voor de voortplantingssnelheid van het vuurfront en de mogelijke verwoestende kracht van het vuur. In ongunstige situaties is een natuurbrand onbeheersbaar en staat de brandweer voor een onmogelijke bestrijdingsopgave. Uiteindelijk zullen natuurlijke preventieve maatregelen in de natuur in combinatie met het optreden van de brandweer de natuurbrand weer onder controle moeten krijgen.

3 Probleemstelling

Binnen de natuurgebieden komen een groot aantal functies en de hiermee samenhangende belangen voor. Het grote aantal belanghebbenden met allen hun eigen doelstellingen, maakt het niet eenvoudig om waarde en inhoud te geven aan de gemeenschappelijke belangen zoals het veiligheidsbelang, continuïteitsbelang en duurzaamheidsbelang. Deze gemeenschappelijke belangen zijn veelal ondergeschikt aan het eigen primaire belang. Toch is er sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is bij het beheersen van natuurbranden van cruciaal belang voor de veiligheid van mensen, de continuïteit van natuurwaarden en de continuïteit en duurzaamheid van de samenleving. Daarbij is een natuurbrand geen theoretisch risico dat zelden voorkomt. Natuurbranden laten zich als volgt kenmerken.

A. Natuurbranden komen frequent voor.

De meeste natuurbranden worden door een snelle en adequate inzet met veel brandweermaterieel en personeel in het kader van de bekende “eerste klap is een daalder waard” geblust. Afhankelijk van de droogte ontwikkelt jaarlijks een aantal branden zich tot een zeer grote brand en krijgen we periodiek te maken met onbeheersbare kenmerken. De afgelopen jaren waren dat in ieder geval: de brand op de Strabrechtse Heide (langdurige afsluiting A67), de branden bij Bergen/Schoorl (ontruiming deel van dorp Schoorl), de brand op het Park de Hoge Veluwe en branden aan de Pomphulweg in Apeldoorn, de A28 in 't Harde een recent de brand in Wateren in Drenthe. Bij al deze branden was sprake van een snelle branduitbreiding. Vooral dankzij de ontstaanslocatie in relatie tot de windrichting zorgden ze niet voor hele grote maatschappij ontwrichtende effecten. Er was hierbij wel voldoende aanleiding om te veronderstellen dat het veel erger kon aflopen.

B. Natuurbranden blijken moeilijk in omvang beheersbaar.

Dit komt door het grote aantal variabelen dat op de ontwikkeling van natuurbranden van invloed is: de locatie van de brand, de op die locatie aanwezige vegetatie, de aanwezige vuurlast, de droogte, de luchtvochtigheid en de windrichting en -snelheid. Dit alles maakt een natuurbrand tot een zeer dynamisch en complex brandtype.

C. Natuurbranden zijn moeilijk te bestrijden.

Natuurbranden zijn moeilijk te bestrijden door variabele factoren als bereikbaarheid, berijdbaarheid, het moeilijk te verkrijgen beeld over de brandontwikkeling, het zich afhankelijk van de windsnelheid snel voortschrijdende vuurfront in combinatie met de verstikkende en desoriënterende werking van de rook. Daarnaast is voor het bestrijden van een natuurbrand veel materieel nodig. Daarbij is ook de beschikbaarheid van bluswater een essentiële component die een grote logistieke inspanning vergt. Ook vergt het bestrijden van een natuurbrand het nodige van materieel (specifiek) en personeel (fysiek).

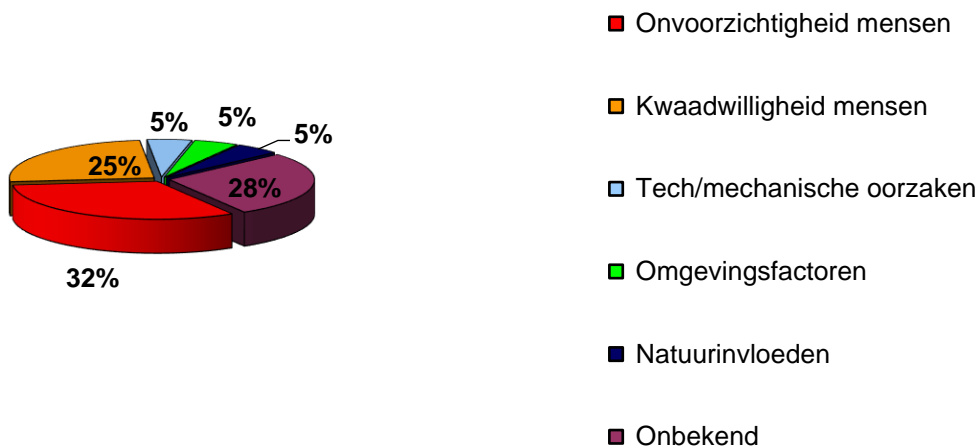
D. Natuurbranden kunnen levensbedreigend zijn.

Door de snelheid van de brandvoortplanting en de effecten van de rookkolom kunnen natuurbranden levensbedreigend zijn voor mensen die er wonen, werken en recreëren. Een snelle brandvoortplanting afgezet tegen de tijd die nodig is om mensen te evacueren, kan leiden tot grote aantallen slachtoffers. Daarnaast kan de brand een groot effect hebben op het grote aantal objecten en tracés van vitale infrastructuur en mobiliteit. Dit kan gezien de kwetsbaarheid hiervan van grote invloed zijn op de

continuïteit van de samenleving. Ook zal de natuurbrand een groot effect hebben op de Flora en Fauna in het gebied (soms ook een positief effect) en op de recreatiewaarde ervan.

E. Natuurbranden ontstaan voor ca. 70% door menselijk handelen.

Natuurbranden blijken voor een groot gedeelte te ontstaan door menselijk handelen, met name door onvoorzichtigheid en brandstichting. Daarnaast zijn veel ontstaansoorzaken gelegen in technisch/mechanische oorzaken zoals een hete katalysator van een auto die het bermgras ontsteekt, een klapband van een vrachtwagen waarbij hete delen de vegetatie in brand zetten, remslijpsel van een trein of de overslag van een autobrand naar de vegetatie. Ook zullen we in de toekomst rekening moeten houden met de overslag van een brand in een elektrische fiets naar het natuurgebied. In onderstaande grafiek is een verdeling van ontstaansoorzaken weergegeven.



Figuur: Oorzaken ontstaan natuurbranden

Zoals uit het voorgaande blijkt, is het onmogelijk het ontstaan van natuurbranden volledig uit te sluiten. Ook schiet de beschikbare inzet van de brandweer tekort om in alle gevallen de ontwikkeling van een natuurbrand tot een onbeheersbare brand te voorkomen. Het natuurbrandrisico scoort dan ook hoog in op Nationale Risicomatrix (bijlage 1) en diverse regionale risicoprofielen van veiligheidsregio's met aanzienlijke arealen aaneengesloten natuurgebied (bijlage 2, voorbeeld van een regionaal risicoprofiel van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland). Om onbeheersbare natuurbranden in de toekomst te kunnen voorkomen, zal er dus meer aandacht nodig zijn voor 1. het beheersen van het natuurbrandrisico, 2. betere beheersbaarheid van de brand en 3. beperking van de eventuele effecten.

Het is onmogelijk om het ontstaan van natuurbranden uit te sluiten. De omstandigheden rondom vegetatie, droogte, tijdstip, locatie, windsnelheid en overige meteo bepalen de kans op uitbreiding en gevaar. Risicobeheersing van het natuurbrandgevaar middels gebiedsgerichte aanpak en voorbereiding van brandweer en natuurbeheerders op een adequate aanpak van natuurbranden met adequaat materieel is noodzakelijk.

4 Doelstelling

Het doel is te komen tot een reductie van de kans op ontstaan van een onbeheersbare natuurbrand naar een maatschappelijk verantwoord en aanvaardbaar niveau. Daarnaast is het nodig om de effecten van een natuurbrand op de in de inleiding omschreven functies als ecologie, wonen en werken, vitale en mobiliteitsinfrastructuur, toerisme en recreatie en militaire oefenterreinen te verminderen, zodat veiligheid en continuïteit meer gewaarborgd zullen zijn.

Om deze ambitie te realiseren, is het noodzakelijk dat de relevante risico-houdende stakeholders uit de in de inleiding beschreven functies zich van het risico bewust zijn en zich verantwoordelijk voelen voor continuïteit en veiligheid.

Daarnaast is het belangrijk dat zij bereid zijn gezamenlijk het risico onder ogen te zien en integraal met elkaar, in het gemeenschappelijke belang, daar waar nodig risico-reducerende maatregelen te treffen. Hierbij is het nodig dat relevante bestuurslagen vanuit het openbaar bestuur en hun ambtelijke organisaties in het kader van risicoregulering zorgen voor de verbinding tussen de risico-houdende stakeholders en het risico toetsen aan het maatschappelijk verantwoord zijn ervan. Het is dus van belang om de risico's inzichtelijk te hebben en op basis van een reëel incidentscenario het effect op natuur en overige functies te visualiseren.

In het vervolg hierop is het belangrijk om helder te krijgen welke maatregelen getroffen moeten/kunnen worden om een voor de brandweer zoveel mogelijk bestrijdbaar incident te waarborgen en de schade in het natuurgebied te beperken. Om dit proces te bewerkstelligen is een werkwijze nodig waarmee risico-houdende stakeholders en risico-regulerende overheidsinstanties gezamenlijk komen tot een gestructureerde aanpak van het natuurbrandrisico. Hierbij is het nodig dat de voortgang van proces en maatregelen geborgd worden en over optredende dilemma's op het juiste niveau besluiten worden genomen. Hier wil de gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing een middel toe zijn.

Het beheersen van natuurbrandrisico's is nodig om te voorkomen dat onbeheersbare natuurbranden ontstaan en gezondheidseffecten, majeure schade en maatschappij-ontwrichtende omstandigheden optreden. Hiervoor is verbinding tussen de vele risico-houdende stakeholders en de risico-regulerende overheid noodzakelijk.

5 Voorstel gebiedsgerichte aanpak

Landelijk heeft de wens om samen te komen tot het treffen van de juiste natuurbrandbeheersingsmaatregelen geleid tot het project *Samenwerken aan natuurbrandbeheersing* binnen het programma Grootschalig brandweeroptreden van Brandweer Nederland. Een deelproject hiervan is de gebiedsgerichte aanpak voor alle relevante brandbare natuurgebieden in Nederland om de kans op het ontstaan van een onbeheersbare natuurbrand en de mogelijke effecten te verkleinen. Binnen de natuurgebieden is een groot aantal stakeholders aanwezig met allen hun eigen belangen. Omdat integrale regelgeving voor beheersing van natuurbrandrisico's ontbreekt, zal er vanuit een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid in het algemene belang gezamenlijk gewerkt moeten worden aan een maatschappelijk verantwoorde situatie. In onderstaande tabel staan de relevante risico-houdende functies en betrokken risico-regulerende bestuurslagen kort beschreven. In bijlage 3 is een uitgebreide uitwerking hiervan opgenomen.

Stakeholders Natuurbrandbeheersing	
Risico-houdende functies in de natuur	Risico-regulerende bestuurslagen met betrekking tot natuur
<ul style="list-style-type: none"> - <i>Natuureigenaren/beheerders</i>: landelijke en provinciaal georiënteerde terreinbeheerorganisaties, particuliere terreineigenaren waaronder landgoederen en Defensie - <i>Infrabeheerders</i>: mobiliteitsinfra en vitale infra - <i>Recreatie</i>: dag- en verblijfsrecreatie - <i>Zorg</i>: verblijfszorg en dagbesteding - <i>Wonen/Werken</i>: bedrijvenkringen, (dorps)gemeenschappen/wijken 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Rijk</i>: Wet natuurbescherming 2017, nationale omgevingsvisie en decentralisatie provincies - <i>Provincies</i>: provinciale natuurvisie, provinciale omgevingsvisie, provinciale natuurbeheerplannen, vergunningen en Subsidies Natuur en Landschap (SNL) - <i>Gemeenten</i>: gemeentelijke omgevingsvisie, vergunningen - <i>Waterschappen</i>: vergunningen, waterschapselementen

Om voldoende aandacht te krijgen voor het gemeenschappelijke belang van continuïteit en veiligheid is regie noodzakelijk bij het initiëren van initiatieven en het begeleiden en bewaken van planontwikkeling tussen de diverse stakeholders, openbaar bestuur en veiligheidsorganisaties. Er zijn twee organisaties aan te wijzen met overstijgende belangen: De provincie (ecologie, economie, continuïteit, vergunningverlening) en de veiligheidsregio (veiligheidsadvisering op gebied externe veiligheid, ruimtelijke ordening, advisering rond vergunningverlening en probleemhouder ten aanzien van de bestrijding van de natuurbrand). Beide organisaties zijn in staat de regierol op zich te nemen. Gezien de diverse rollen en belangen van de veiligheidsregio's (adviseur, maar ook probleemhouder tijdens de bestrijding van natuurbranden wanneer het niet goed geregeld is) kan het logisch zijn dat de veiligheidsregio's met instemming, ondersteuning en facilitering van gemeenten en provincie de regierol en het initiatief op zich nemen. Dit om te komen tot gezamenlijke afspraken en een bestuurlijke borging van de voortgang van de implementatie van deze gebiedsgerichte aanpak. De eigenstandige rol en verantwoordelijkheid hierbij van de genoemde stakeholders zoals de provincie, de gemeenten, de natuureigenaren, de infrabeheerders en de eigenaren

van de diverse gebruiksfuncties in de natuur als recreatiebedrijven, zorginstellingen en wonen/werken blijft daarin overeind. Een gebiedsgerichte aanpak is op hoofdlijnen beschreven in de handreiking aan de provincies (handreiking provincies risicobeheersing natuurbranden, 2016). Deze handreiking is gemaakt onder voorzitterschap van de Commissaris van de Koning van Zeeland op verzoek van de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie. Deze handreiking heeft als basis gediend om te komen tot deze landelijke gebiedsgerichte aanpak.

In de handreiking 2016 is uitgegaan van een regierol bij de provincie en is alleen de functie 'Bos en natuur' meegenomen.

Gebiedsgerichte aanpak middels een afgesproken structuur is noodzakelijk om gezamenlijk gestructureerd risico's in kaart te brengen, deze risico's integraal te analyseren en zo nodig hieruit integrale risico-reducerende maatregelen voor te stellen. Over deze voorstellen moet besluitvorming plaatsvinden in het openbaar bestuur en binnen de stakeholderorganisaties. Afgesproken maatregelen moeten, gezien het meerjarig karakter wat ze kunnen hebben gemonitord worden en over de voortgang moet worden gerapporteerd. Zo ontstaat een cultuur van met elkaar knelpunten oplossen en elkaar aanspreken op de realisatie ervan. Verder wordt ervoor gezorgd dat knelpunten die niet oplosbaar lijken op het juiste bestuurlijke niveau geagendeerd worden.

De volgende volgordelijke stappen in de gebiedsgerichte aanpak zijn hierbij essentieel:

1. De provincie bepaalt de waardevolle natuurgebieden in de provincie. (Zie het provinciaal natuurbeleid op dit gebied waarin de Natura 2000-gebieden en de overige waardevolle natuurgebieden zijn opgenomen).
2. De provincie neemt deze waardevolle natuurgebieden in overleg met onder andere de gemeenten op in de provinciale natuurvisie en in het provinciale natuurbeheerplan..
3. De veiligheidsregio besluit over het opnemen van een natuurbrandscenario op basis van aanwezige risico's in het regionaal risicoprofiel (zie het voorbeeld in bijlage 2).
4. De veiligheidsregio vraagt de provincie om deze natuurgebieden op te nemen in de provinciale risicokaart en levert hierbij handelingsperspectieven voor eigenaren en gebruikers (zie de landelijke website www.natuurbrandrisico.nl).
5. Per waardevol natuurgebied wordt, met hulp van de provincie, een Risico Index Natuurbranden (RIN) opgesteld. Deze RIN moet ofwel voor het eerst opgesteld ofwel geactualiseerd worden; dit in het kader van de geactualiseerde en gedigitaliseerde landelijke uitwerking gedigitaliseerde RIN (zie het landelijk deelproject RIN en het voorbeeld van de RIN-uitwerking van veiligheidsregio Brabant-Zuidoost in bijlage 4).
6. De veiligheidsregio initieert per waardevol natuurgebied één of meerdere gebiedscommissies natuurbrandbeheersing, onder voorzitterschap van een burgemeester (Openbaar Bestuur op niveau gemeente), met een vertegenwoordiging vanuit de natuureigenaren, de gebruiksfuncties en de veiligheidsregio. Een gebiedscommissie Natuurbrandbeheersing kan gemeentegrensoverschrijdend zijn, kan meerdere losstaande natuurgebieden omvatten of bestrijkt een complex gebied met een grote diversiteit en omvang van natuurbeheerders en gebruiksfuncties. Voorgesteld wordt om in beide laatste situaties te werken met geografische werkgroepen of functionele werkgroepen. Ten behoeve van de gebiedsgerichte aanpak is een drietal structuren uitgewerkt waaruit gekozen kan worden:
 - A. Structuur voor een eenvoudig gebied (zie bijlage 5a)
Door het beperkte aantal stakeholders in het gebied worden uitvoering van inventarisaties en analyses, afstemming van reducerende maatregelen en de coördinatie en borging van de realisatie gedaan in de gebiedscommissies.

B. Structuur voor meerdere eenvoudige gebieden (zie bijlage 5b)

Binnen het gebied van de gebiedscommissie komen meerdere niet aaneengesloten natuurgebieden voor die allen eenvoudig zijn gezien het beperkte aantal stakeholders in het te beschouwen gebied. De structuur is uitgebreid met geografische werkgroepen.

C. Structuur voor complexe gebieden (zie bijlage 5c)

In het aaneengesloten gebied komen de stakeholders in een grote diversiteit en aantallen voor. In de structuur wordt nu gewerkt met functionele werkgroepen. Op het moment dat het gekozen gebied waarop de gebiedsgerichte aanpak betrekking heeft meerdere gemeenten beslaat en de gebruiksfuncties van recreatie, zorg en wonen/werken in meerdere gemeenten in grote verscheidenheid naar voren komen, dan kan het logisch zijn om subwerkgroepen per gemeente voor de desbetreffende gebruiksfunctie te organiseren. Dit omdat brandveilig gebruik nadrukkelijk thuis hoort binnen gemeentelijke verantwoordelijkheden.

7. Onder een gebiedscommissie Natuurbrandbeheersing kunnen dus meerdere werkgroepen actief zijn¹ en de gebieden kunnen gemeentegrens-, veiligheidsregiogrens- of provinciegrensoverstijgend zijn. Deze gebiedscommissies stellen, in samenwerking met de relevante stakeholders in het gebied, een natuurbrandbeheersingsplan op en monitoren de voortgang van de beheersingsmaatregelen.

8. Binnen de provincie wordt geadviseerd een bestuurlijke commissie Natuurbrandbeheersing in te richten, waarbinnen de majeure gebiedsgerichte dilemma's vanuit de gebiedscommissies aan de orde komen.

Hierbij kan aan de volgende deelnemers gedacht worden:

- lid Gedeputeerde Staten: gedeputeerde of Commissaris van de Koning
- bestuurlijk vertegenwoordiger vanuit de veiligheidsregio
- directeur(en) veiligheidsregio('s)
- voorzitters gebiedscommissies natuurbrandbeheersing
- vertegenwoordiging van directies van natuureigenaren.

Deze bestuurlijke commissie Natuurbrandbeheersing belegt jaarlijks één of meerdere bijeenkomsten waarbinnen de knelpunten, resultaten en de voortgang voortkomende uit de gebiedsgerichte aanpak in de gebiedscommissies worden besproken. Voor deze gebiedsgerichte aanpak is een implementatieplan opgesteld (zie bijlage 6) en een opzet voor een actorenschema (zie bijlage 7) in het kader van taken, bevoegdheden en rollen.

¹ Daar waar de gebiedscommissies gemeentegrensoverschrijdend zijn, kan het voor de desbetreffende gebruiksfuncties recreatie, wonen/werken en zorg een goede optie zijn om per gemeente een onderliggende subwerkgroep te organiseren waarbinnen gebiedsbewuste aanpak-communiteiten actief kunnen zijn. De gebiedsbewuste aanpak-communiteiten worden beschreven in de bij deze gebiedsgerichte aanpak behorende toolbox.

6 Samenwerkende partijen

In het kader van het beheersen van natuurbrandrisico's is samenwerking tussen de risico-houdende functies en de risico-regulerende bestuurslagen vanwege algemene belangen noodzakelijk. Doordat, afhankelijk van het gebied, het om grote aantallen belanghebbenden kan gaan (zie bijlage 3) is een gestructureerde en bestuurlijk geborgde aanpak essentieel. Belangrijk is hierbij om aan te sluiten op of gebruik te maken van bestaande samenwerkingsverbanden.

Daarnaast is afstemming met het landelijk programma GBO-SO van Brandweer Nederland over natuurbrandbeheersing belangrijk om landelijk met een uniforme aanpak te werken waar het gaat om natuurbrandbeheersing. Dit komt alle betrokkenen en actoren uit het 'Actorenschema risicobeheersing natuurbranden' (zie bijlage 7) ten goede en biedt duidelijkheid over waar men staat.

Verder is het van belang om, naast ontwikkelingen op het gebied van de natuurfunctie, integraal ontwikkelingen van andere infra- en gebruiksfuncties en hun belangen binnen de natuurgebieden te monitoren. Waar nodig en mogelijk kunnen deze bij de gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing betrokken worden. Door vroegtijdige afstemming van ontwikkelingen worden effecten op andere (gebruiks)functies en belangen immers vroegtijdig onderkend, zodat hierop geanticipeerd kan worden. Uiteindelijk leidt dit vaak tot betere integrale planconcepten.

Ook vroegtijdige betrokkenheid van de veiligheidsregio's bij mogelijk te stellen veiligheidskaders in de provinciale natuurbeheerplannen is essentieel. Zo is het belangrijk om in de provinciale omgevingsverandering naast een paragraaf over de externe veiligheid ook een paragraaf op te nemen op het gebied van natuurbrandveiligheid. Door dit soort kaders aan de voorkant te formuleren, kan hierop in de beoordeling van de natuurbeheerplannen van de natuureigenaren getoetst worden.

6.1 RANDVOORWAARDEN GEBIEDSGERICHTE AANPAK

In dit document is in bijlage 7 een actorenschema opgenomen om gezamenlijk vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid en de maatschappelijke verantwoordelijkheid te komen tot een geborgde beheersing van het natuurbrandrisico. Binnen de gebiedsgerichte aanpak zal in overleg met betrokken gemeenten, de veiligheidsregio's, de natuureigenaren/beheerders en de provincies het aantal gebiedscommissies vormgegeven worden. Deelname aan de gebiedscommissies en/of werkgroepen vereist betrokkenheid en bewustheid van de voor het risicoverantwoordelijke partij.

Daarnaast zal de gebiedsgerichte aanpak ambtelijk ondersteund moeten worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met ambtelijke capaciteit én vergt het de nodige bestuurlijke aandacht. Het is goed om dit in capaciteitsplanningen mee te nemen.

Natuurbranden trekken zich niets aan van grenzen en stoppen pas daar waar het natuurgebied ophoudt, wanneer er geen natuurlijke, dan wel kunstmatige maatregelen getroffen zijn. Een gezamenlijke integrale aanpak door samenwerkende partijen is dus essentieel om vooruitgang te boeken op het verminderen van de kans op onbeheersbare natuurbranden en de effecten ervan!

7 Implementatie

Om te komen tot een implementatie van de gebiedsgerichte aanpak zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- Participeren en faciliteren door gemeenten, veiligheidsregio's en provincie. Een intentieovereenkomst tussen de veiligheidsregio's (namens gemeenten) en provincie om de gebiedsgerichte aanpak vorm te geven en te faciliteren kan hierbij van belang zijn (zie bijlage 8 Voorbeeld intentieverklaring).
- Betrokkenheid en deelname van natuureigenaren en -beheerders en daar waar van toepassing van stakeholders van overige gebruiksfuncties.

De implementatie kan vormgegeven worden aan de hand van het in bijlage 6 opgenomen Format implementatieplan. Hierbij moet men wel vooraf keuzes maken over de structuur (bijlage 5) en actoren (bijlage 7) die in een bepaald gebied aanwezig zijn. Om de implementatie op een goede manier te starten is het nodig vooraf de nodige acties te ondernemen, waaronder bijvoorbeeld:

- Voorbereidende werkzaamheden, afhankelijk structuurkeuze gebiedsgerichte aanpak (bijlage 5 A t/m C) ten behoeve van het aantal, de inrichting en de bemensing van de gebiedscommissies natuurbrandbeheersing, de eventuele hieronder functionerende werkgroepen en de provinciale commissie.
- Een symposium per provincie voor alle betrokkene stakeholders als startmoment voor het gestructureerd en geborgd oppakken van het gebiedsgericht werken.

7.1 PROJECTRESULTATEN EN -PLANNING

De gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing binnen een provincie moet een totaaloverzicht opleveren van maatregelen om onbeheersbare natuurbranden in de toekomst te voorkomen en de effecten ervan te minimaliseren. Hiervoor worden de volgende deelresultaten en planningen gehanteerd:

- Bestuurlijke intentieverklaring tussen provincie en veiligheidsregio's met betrekking tot de regie en aanpak van gebiedsgerichte natuurbrandbeheersing (tijdsplanning). Een bestuurlijk geaccordeerd plan van aanpak binnen de veiligheidsregio's met betrekking tot de indeling van gebieden en tijds- en capaciteitsplanning.
- Advisering van de provincie bij het toetsingskader voor natuurbeheerplannen (nader te bepalen in overleg met de provincie).
- Vorming van gebiedscommissies natuurbrandbeheersing in de provincie en de instelling van een bestuurlijke provinciale commissie (zie format implementatieplan bijlage 6).
- Hoofd- en sub-compartimentering op basis van het natuurbrandverspreidingsmodel en de RIN.
- Uitwerking van gebiedsgerichte maatregelen binnen de gebiedscommissies Natuurbrandbeheersing om dilemma's en knelpunten op basis van best practices te verhelpen.
- Implementatie van de gebiedsgerichte maatregelen (meerjarenplan gekoppeld aan de beheercyclus natuuronderhoud).
- Monitoring van de voortgang van de gebiedsgerichte maatregelen in gebiedscommissies natuurbrandbeheersing, met minimaal jaarlijkse verantwoording naar provinciale commissie Natuurbrandbeheersing.
- Monitoring van en afstemming over natuurlijke en ruimtelijke ontwikkelingen (doorlopend proces).

7.2 MIDDELEN

Om een gebiedsgerichte aanpak uit te voeren, te ondersteunen en te faciliteren zijn naast capaciteit van betrokken stakeholders ook financiële middelen nodig voor de volgende werkzaamheden.

1. Regievoering, ondersteuning en facilitering voor veiligheidsregio's en provincie ter uitvoering van de gecoördineerde gebiedsgerichte aanpak in samenwerking met gemeenten, natuurterreinbeheerders, recreatieondernemers en overig betrokken stakeholders.
2. Facilitering van veiligheidsregio's om in het kader van de gemeentelijke en provinciale verantwoordelijkheid de RIN uit te voeren (de RIN-applicatie is beschikbaar voor veiligheidsregio's via het landelijk deelproject RIN) en op basis hiervan de provinciale risicokaart te updaten of te complementeren.
3. Beschikbaarstelling van provinciale capaciteit van ecooloog, landschapsarchitect en faciliteiten als digitaal kunnen beschikken over GIS-informatie (o.a. vegetatiekaart) ten behoeve van risicogerichte advisering gebiedsgerichte aanpak (gebruik satellietdata, kaartmateriaal (deels beschikbaar via Geo4OOV.nl), etc.
4. Levering van expertise ter advisering en facilitering van het project. Hierbij moet gedacht worden aan een startsymposium met alle stakeholders, advisering van de werkgroepen en de gebiedscommissies. Daarnaast gedurende het project monitoren van en verantwoording afleggen over de te treffen of getroffen maatregelen gebiedsgerichte aanpak.

7.3 COMMUNICATIE

Over de gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing zal bij de start, maar zeker ook bij de voortgang, in overleg met betrokken stakeholders het nodige gecommuniceerd moeten worden. Daar waar de gebiedsgerichte aanpak uitgaat van een provinciale aanpak, zal de communicatie vooral provinciaal en op het niveau van veiligheidsregio's ingestoken moeten worden. Hierbij is het belangrijk de diverse doelgroepen te onderkennen en de communicatiemiddelen hierop af te stemmen. Dit zal o.a. met communicatieadviseurs van provincie, gemeenten, natuurbeheerders, recreatiesector, infra-organisaties en veiligheidsregio's nader worden afgestemd.

Communicatie over de gebiedsgerichte aanpak is essentieel om draagvlak te krijgen en te behouden bij de betrokkenen en om eventuele gebiedsgerichte maatregelen uit te kunnen leggen aan de bevolking. Ook het melden van geboekte resultaten kan enthousiasmerend werken.

8 Bijlagen

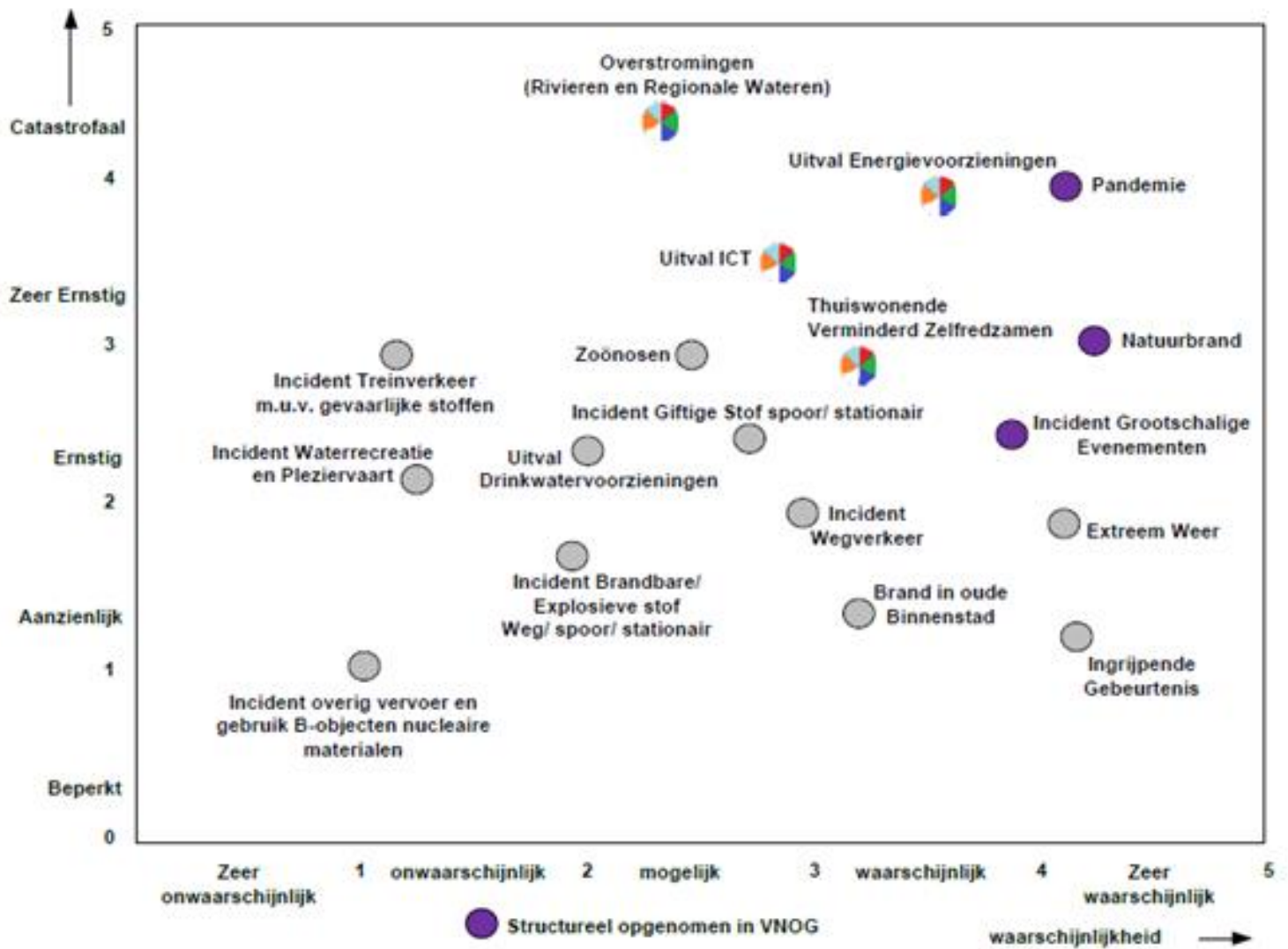
1. Nationale risicomatrix (2018)



In de Nationale risicomatrix wordt uitgegaan van een onbeheersbare natuurbrand, van grote omvang en met een impact op meerdere gebruiks- en infrafuncties in de natuur. Per regio kan de positie van de natuurbrand verschillen in het risicoprofiel.

2. Regionaal risicoprofiel

Onderstaand het risicoprofiel van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (2016).



3. Overzicht risico-houdende functies en risico-regulerende functies

Binnen de natuurgebieden bestaat een grote diversiteit en verscheidenheid aan functies die een risico met zich meebrengen. Daarnaast hebben meerdere bestuurslagen een rol bij enerzijds het realiseren van natuur- en andere maatschappelijke doelstellingen en anderzijds het beoordelen van de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het risico en het reguleren van de risico's middels wetgeving en vergunningverlening.

Stakeholders Natuurbrandbeheersing	
Risico-houdende functies in de natuur	Risico-regulerende bestuurslagen met betrekking tot natuur
<p><i>Natuureigenaren/beheerders:</i> landelijke en provinciaal georiënteerde terreinbeheerorganisaties, particuliere terreineigenaren waaronder landgoederen en Defensie</p> <p><i>Infrabeheerders:</i> mobiliteitsinfra en vitale infra</p> <p><i>Recreatie:</i> dag- en verblijfsrecreatie</p> <p><i>Zorg:</i> verblijfszorg en dagbesteding</p> <p><i>Wonen/Werken:</i> bedrijvenkringen, (dorps)gemeenschappen/wijken</p>	<p><i>Rijk:</i> Wet natuurbescherming 2017, nationale omgevingsvisie en decentralisatie provincies</p> <p><i>Provincies:</i> provinciale natuurvisie, provinciale omgevingsvisie, provinciale natuurbeheerplannen, vergunningen en Subsidies Natuur en Landschap (SNL)</p> <p><i>Gemeenten:</i> gemeentelijke omgevingsvisie, vergunningen</p> <p><i>Waterschappen:</i> vergunningen, waterschapselementen</p>

De risico-houdende functies

De risico-houdende functies binnen de natuurgebieden zijn op te delen in een vijftal hoofdfuncties. De volgende hoofdfunctie-indeling is landelijk gemaakt:

- Bos en natuur (binnen deze functie zijn een groot aantal natuureigenaren en -beheerders te onderscheiden)
- Infra (mobiliteit en vitaal)
- Toerisme en recreatie
- Zorg
- Wonen en werken

Binnen een hoofdfunctie kunnen in een bepaald gebied veel organisaties, instellingen en ondernemingen voorkomen die een relatie hebben met de hoofdfunctie.

De hoofdfuncties Bos en natuur en Infra hebben vooral te maken met het realiseren van landelijke doelstellingen en afspraken en dragen bij aan een landelijk en provinciaal natuur- en/of infrastructuurnetwerk. De continuïteit hiervan is een basisvoorwaarde voor de samenleving en de diverse gebruiksfuncties die hierbinnen te onderscheiden zijn. De hoofdfuncties Toerisme en recreatie, Zorg, Wonen en werken in een natuurgebied (zogenaamde gebruiksfuncties) kunnen in hun voortbestaan bedreigd worden door hun eigen risico's of risico's vanuit de hoofdfuncties Bos en natuur of Infra. Voor alle hoofdfuncties geldt continuïteit als gemeenschappelijk uitgangspunt met voor iedere hoofdfunctie een andere betekenis en uitwerking.

De risico-regulerende bestuurslagen

Voor wat betreft risicoregulering op het gebied van natuurbrandbeheersing worden de volgende relevante bestuurslagen onderscheiden.

– Het rijksniveau

Het Rijk is verantwoordelijk voor nationale regelgeving waarin Europese regelgeving is geïmplementeerd. Hierbij biedt de nieuwe Wet natuurbescherming 2017 diverse aanknopingspunten om risicobeheersingsmaatregelen, zoals een brandgang, te realiseren op basis van risicogerichtheid. Een gedeelte van deze wet zal ondergebracht worden binnen de omgevingswetgeving. In dat kader zal er ook een nationale omgevingsvisie natuur worden opgesteld, waarmee de landelijk opererende infrabeheerders als Rijkswaterstaat, Prorail, Tennet, Gasunie, telecombedrijven, etc. te maken hebben.

Instantie	Verantwoordelijkheden en mogelijkheden	Wetgeving
Rijksoverheid	Opstellen nationale structuur- en omgevingsvisie	Omgevingswet
	Vaststellen en monitoren van maatgevende natuurbrandscenario's op landelijk niveau in het kader van de Nationale Risicobeoordeling	

– Het provinciale niveau

De provincie heeft vanuit het decentralisatie-akkoord met het Rijk de verantwoordelijkheid gekregen voor het realiseren van de door het Rijk in Europees verband afgesproken natuurdoelstellingen en de aanvullende nationale natuurdoelstellingen. Daarnaast kunnen provincies aanvullende eigen provinciale natuurdoelstellingen hebben. Het totale scala aan natuurdoelstellingen is opgenomen in de provinciale natuurvisie.

De provincies hebben vanuit het decentralisatie-akkoord financiële middelen van het Rijk gekregen voor het realiseren van de natuurdoelstellingen. Deze natuurdoelstellingen worden gerealiseerd via de divers georganiseerde natuurbeheerorganisaties en particulieren, die hiervoor bij openstelling van hun natuurgebied subsidie kunnen ontvangen. Tevens heeft de provincie een verantwoordelijkheid voor regulering van allerlei risico's op velerlei vlak, zoals recreatie, ruimtelijke ordening, provinciale infra, etc. Het natuurbrandrisico verdient hierbij de aandacht in de provinciale omgevingsvisie en hierop gebaseerde omgevingsplannen. De gemeenten kunnen in afleiding daarvan het natuurbrandrisico opnemen in hun gemeentelijke omgevingsvisie en -plannen. Verder verlenen provincies allerlei vergunningen met betrekking tot natuurontwikkeling en -omvorming. Dit kan ook in het belang van natuurbrandbeheersing zijn. Met de provincie Gelderland is bijvoorbeeld op ambtelijk niveau afgesproken dat alle provinciale wegen die door brandgevaarlijke natuurgebieden lopen in de komende periode van ca. 10 jaar worden heringericht als brandsingel zodat hier een natuurlijke brandcompartimentering tegen natuurbranduitbreiding zal ontstaan.

Instantie	Verantwoordelijkheden en mogelijkheden	Wetgeving
Provincie	Vaststellen provinciale natuurvisie op basis van Natura 2000-afspraken en eigen provinciale afspraken.	Wet natuurbescherming (2017)
	Opstellen Omgevingsvisie / Omgevingsplan met specifieke aandacht voor natuurbrandbeheersing	Omgevingswet
	Opstellen subsidieregeling SNL op basis van Rijksafspraken.	Decentralisatieakkoord natuur en platteland
Gedeputeerde Staten	Uitvoering van de provinciale natuurvisie, waarin opgenomen Rijks- en provinciaal beleid	Decentralisatieakkoord natuur en platteland
	Zorgdragen voor passende maatregelen die nodig zijn voor de Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden	Wet natuurbescherming
	Meldplicht kappen bomen en vellen houtopstanden	Wet natuurbescherming art. 4.1
	Herplaatsingsplicht niet van toepassing bij het vellen van houtopstanden voor de aanleg en het onderhoud van brandgangen op natuurterreinen	Wet natuurbescherming art. 4.4.1C
	Vaststellen beheerplan voor aangewezen Natura 2000-gebieden in de provincie	Wet natuurbescherming
	Mogelijkheid tot wijzigen beheerplan gedurende het tijdvak waarvoor het is vastgesteld	Wet natuurbescherming

– Het gemeentelijk niveau

De gemeenten dragen, indien zij natuurgebieden in bezit hebben, bij aan de realisatie van de provinciale maar mogelijk ook de eigen natuurdoelstellingen. Daarnaast zijn de gemeenten bij uitstek de bestuurslaag waar allerlei ruimtelijke plannen tot ontwikkeling komen. Gemeenten verlenen hiervoor een groot scala aan vergunningen die voor de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen relevant zijn. Tevens zijn de gemeenten in het kader van openbare orde en veiligheid de eerst verantwoordelijke bestuurslaag met daarbij bijzondere bevoegdheden voor de burgemeester.

Voor risicovolle natuurgebieden kan de gemeente in het bestemmingsplan regulerende bepalingen opnemen. De hierbij voorgeschreven maatregelen moeten ertoe leiden dat de inrichting van het gebied zo wordt vormgegeven dat een repressieve inzet door de brandweer in het gebied mogelijk is en op een dusdanige manier dat de veiligheid in het gebied voor eigenaren van percelen, bewoners en dagrecreanten gewaarborgd is.

Een ander instrument dat de gemeente kan inzetten, is regelgeving in de APV (o.a. kapvergunningen, stookverbod open vuur in de natuur en rookverbod) en de brandveiligheidsverordening. Interessant is zeker ook artikel 4.18 APV (recreatief nachtverblijf buiten kampeertreinen). De toelichting in de modelverordening APV luidt als volgt: "Dit artikel dient met name de bescherming van natuur en milieu. Het zou hoogst onwenselijk zijn als er een vergunning van rechtswege zou ontstaan die toestaat dat in een kwetsbaar natuurgebied gekampeerd wordt."

- De gemeente heeft een wettelijke verantwoordelijkheid voor de brandweezorg in de gemeente, vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's. Artikel 3 Wet veiligheidsregio's luidt: "Tot de brandweezorg hoort het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt. De gemeente stelt hiertoe een brandveiligheidsverordening op." In de brandveiligheidsverordening kunnen voorwaarden worden gesteld.

De gemeente heeft dus de nodige wettelijke mogelijkheden om op grond van veiligheidsoverwegingen regulerende maatregelen te treffen en indien nodig bestuursdwang toe te passen.

Instantie	Verantwoordelijkheden en mogelijkheden	Wetgeving
Gemeente	Wettelijke verantwoordelijkheid voor Brandweezorg. Openbare orde en veiligheid	Wet veiligheidsregio's
	Risicoregulerende maatregelen	Omgevingsvisie, omgevingsplan en Besluit kwaliteit leefomgeving (toekomstig).
	Risicoregulerende maatregelen	APV, brandveilig gebruik conform Brandbeveiligingsverordening en Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen en toekomstig Besluit kwaliteit leefomgeving
	Vergunningsstelsel voor kappen van bomen en vellen houtopstanden hoofdzakelijk binnen bebouwde kom Wet natuurbescherming	APV, met mogelijke verwijzing naar separate bomenverordening
Veiligheidsregio	Veiligheidsadviseur gemeenten	Wet veiligheidsregio's

- Het waterschap

Het waterschap is een bijzondere bestuursorganisatie die onder andere verantwoordelijk is voor de kwaliteit van waterschapselementen en het oppervlaktewater. Veel natuurgebieden waaronder de duinen hebben ook een belangrijke waterschapsfunctie.

Conflicterende regelgeving

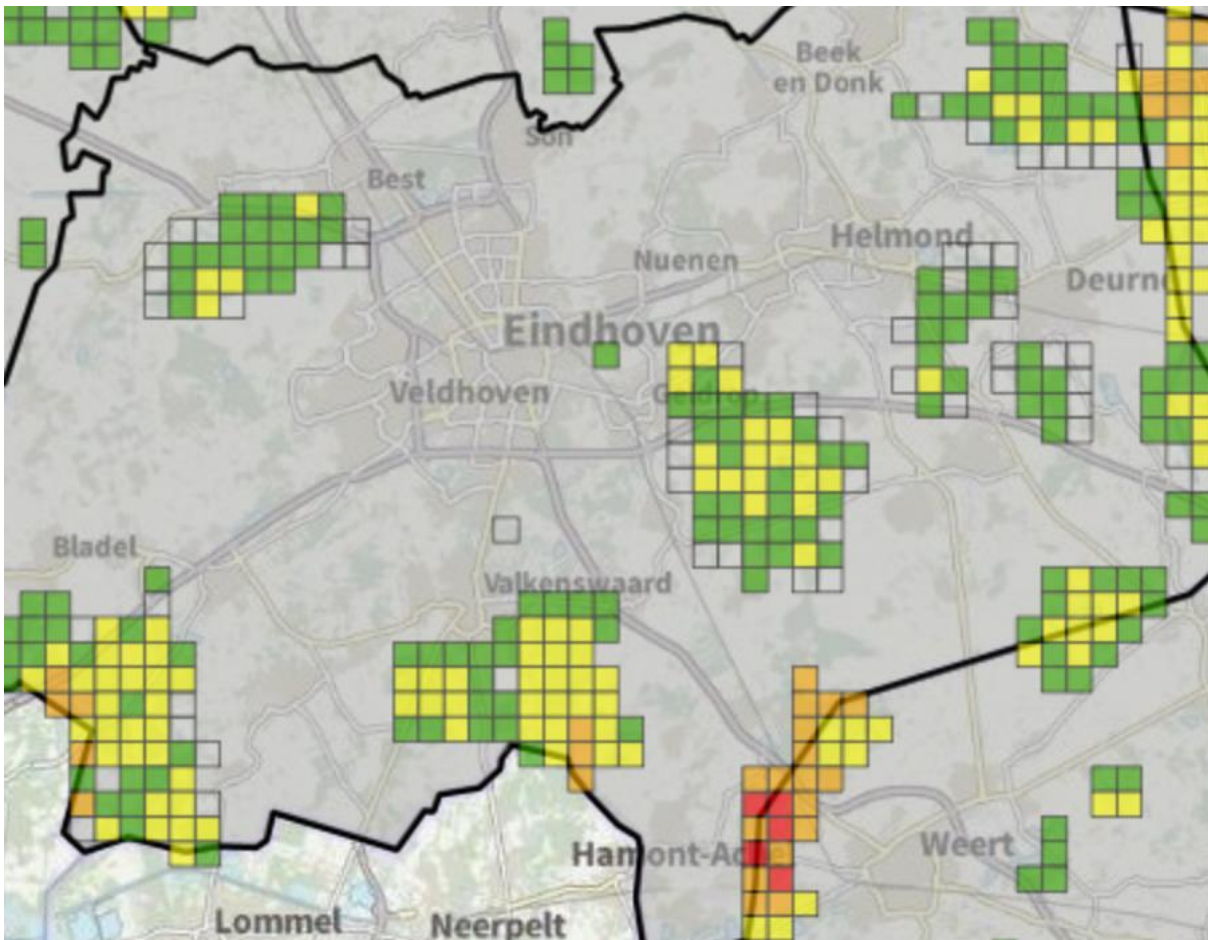
De natuurdoelen in Natura 2000-gebieden zijn bepaald door het ministerie van Economische Zaken en vastgelegd in Aanwijzingsbesluiten. Natuurdoelen kunnen conflicteren met op grond van brandveiligheid noodzakelijk geachte maatregelen. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld weghalen van beplanting, maar ook de aanleg van wegen/paden en realiseren van bluswaterbronnen.

Voor dergelijke conflicterende situaties lijkt momenteel geen oplossing voorhanden. Zo is niet geregeld wie in dergelijke situaties doorzettingsmacht heeft. Met andere woorden: moeten natuurdoelen prevaleren of veiligheid? Hierover moet op landelijk niveau duidelijkheid komen. De koepels van gemeenten en provincies hebben hier een verantwoordelijkheid om de betrokken ministeries te adviseren.

Door deze situatie is het dus vooral van belang dat zowel risicohoudende functies als risicoregulerende functies vanuit een gemeenschappelijk belang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid komen tot een gezamenlijke aanpak.

4. Risico Index Natuurbranden

Hieronder is een voorbeeld opgenomen van de Risico Index Natuurbranden (RIN) van Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (2019). Meer informatie over de RIN is te vinden in de [Handreiking RIN](#)

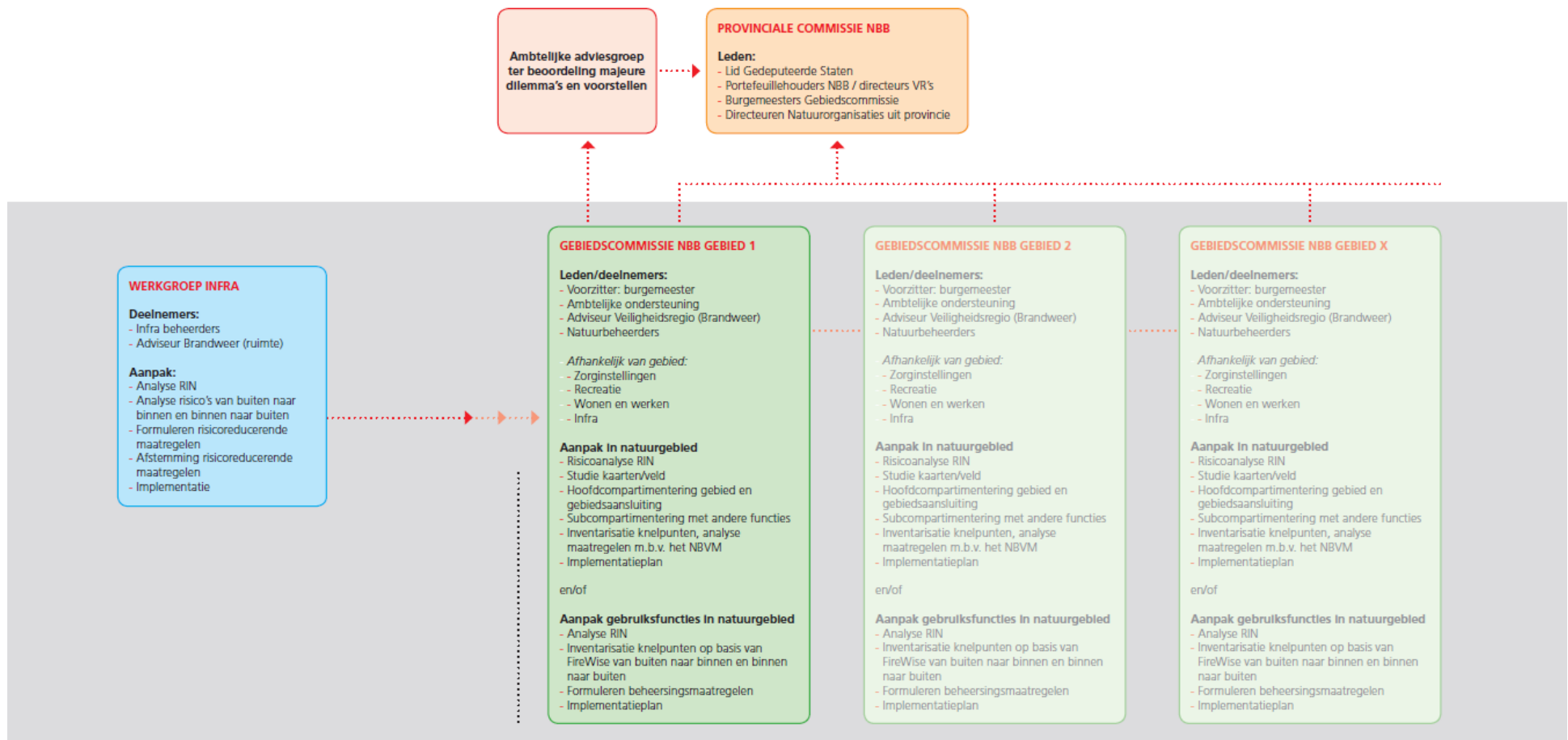


Figuur: RIN Brabant-Zuidoost

5. Scenario's structuur gebiedsgerichte aanpak

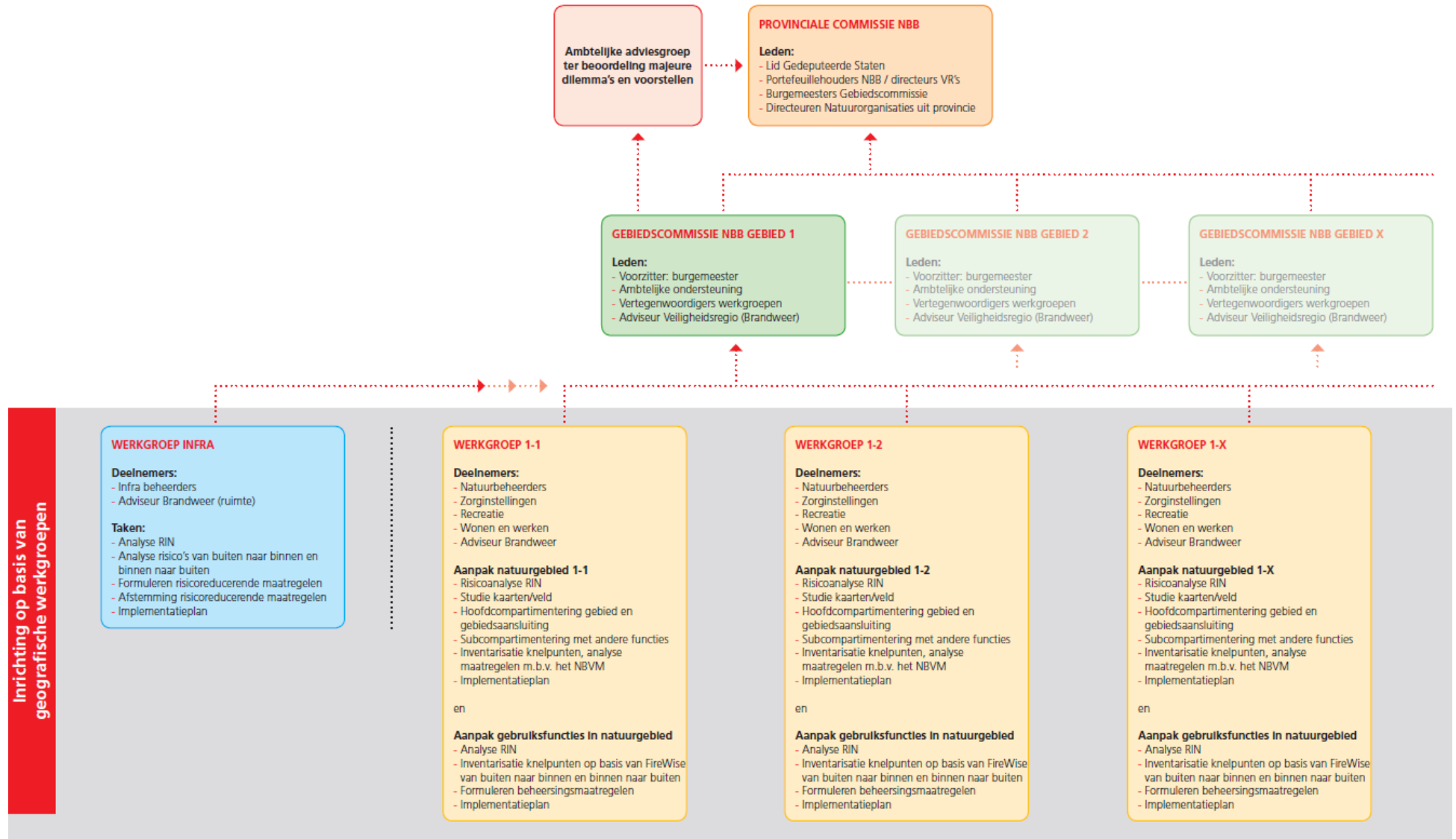
A. Eenvoudig gebied

Concept Structuur gebiedsgerichte aanpak Natuurbrandbeheersing eenvoudig gebied



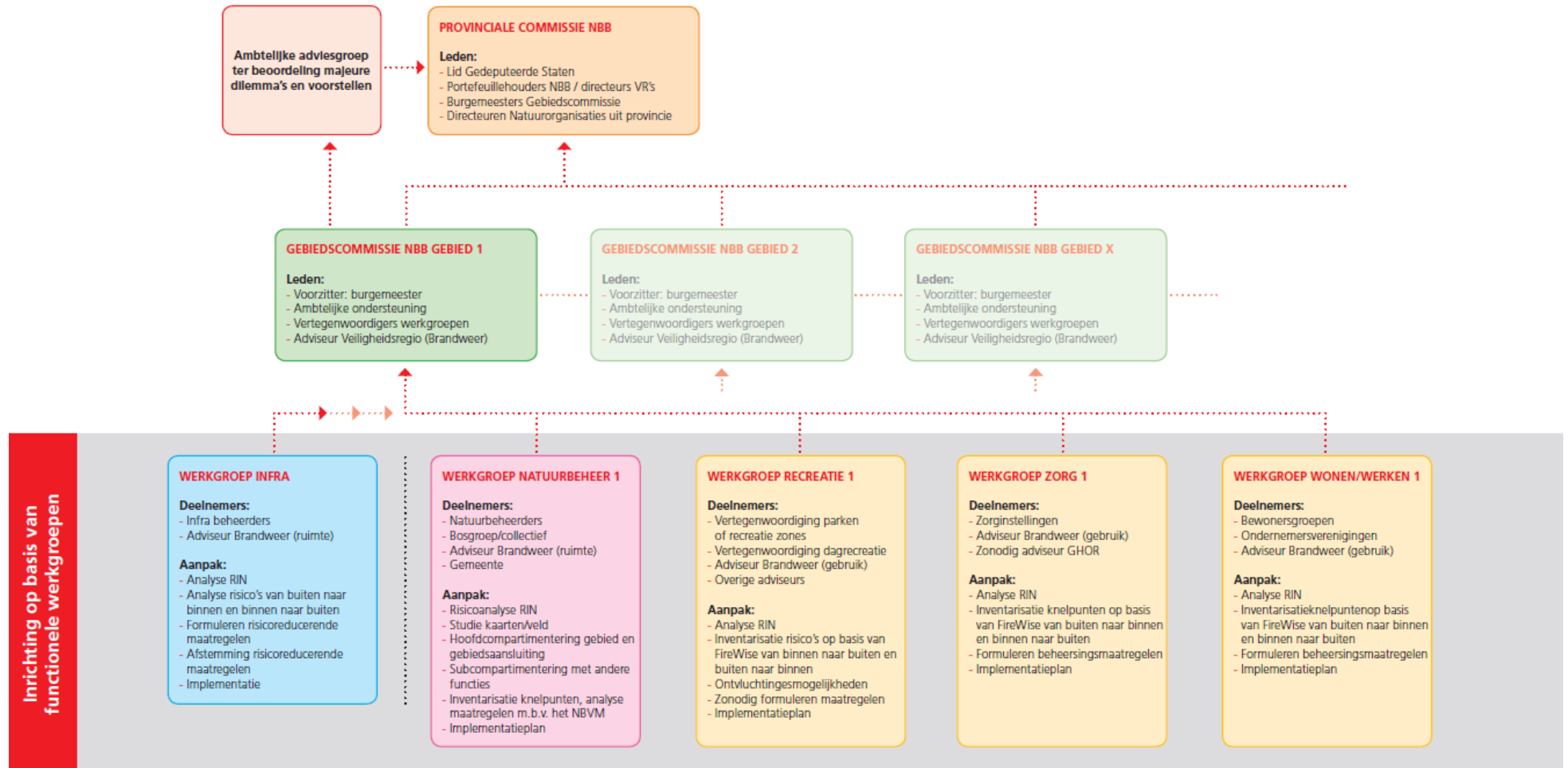
B. Meerdere eenvoudige gebieden

Concept Structuur gebiedsgerichte aanpak Natuurbrandbeheersing meerdere eenvoudige gebieden



C. Complexe gebieden

Concept Structuur gebiedsgerichte aanpak Natuurbrandbeheersing **complexe gebieden**



6. Format implementatieplan provincie

Implementatieplan opzet en invulling gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing Provincie		
Naam opdrachtgever/eigenaar:		
Naam opsteller:		
Versie:		
Datum:		
Akkoord:		
Aanleiding		
<p>De provincie (<i>provincienaam.....</i>), de Veiligheidsregio's (<i>naam VR's</i>) hebben op een intentieverklaring gesloten om een gebiedsgerichte aanpak te realiseren ter reductie van onbeheersbare natuurbrandrisico's in de natuurgebieden, die zich in het werkgebied van de veiligheidsregio's bevinden, met name de gebieden In de komende periode wordt deze aanpak uitgewerkt en geïmplementeerd. De natuurgebieden in (<i>provincienaam.....</i>) kenmerken zich, naast hun ecologische waarde, door een intensief gecombineerd gebruik voor de gebruiksfuncties: toerisme en recreatie, zorg, wonen en werken. Daarnaast bevinden zich in de natuurgebieden onderdelen van andere functies, zoals vitale- (nutsvoorzieningen) en mobiliteitsinfrastructuur (autowegen en spoorlijnen). Om het doel van de gebiedsgerichte aanpak te kunnen realiseren is een structuur en werkwijze nodig die de betrokken partijen bij elkaar brengt en het partijen mogelijk maakt om vanuit ieders verantwoordelijkheid gezamenlijke maatregelen voor te bereiden en te implementeren, ter reductie van de kans op onbeheersbare natuurbranden.</p>		
Het doel		
<p>Het doel van de gebiedsgerichte aanpak is het reduceren van de kans op onbeheersbare natuurbranden in het verzorgingsgebied van de veiligheidsregio's en het verminderen van effecten van een natuurbrand op de functies in natuurgebieden, door het formuleren en implementeren van risico-reducerende maatregelen. Het doel van dit implementatieplan is het inrichten van een structuur en werkwijze voor de gebiedsgerichte aanpak van het natuurbrandrisico in de verzorgingsgebieden van de beide veiligheidsregio's.</p>		
De betrokken partijen		
<p>Vanuit het openbaar bestuur zijn de provincie (<i>provincienaam.....</i>), de gemeenten in de natuurgebieden, en mede namens de gemeenten Veiligheidsregio's (<i>naam VR's.....</i>) betrokken.</p> <p>De organisaties en instellingen, die op basis van hun taak een functionele relatie hebben met de natuurgebieden in de beide veiligheidsregio's en verantwoordelijk zijn voor de continuïteit van de verschillende functies in deze natuurgebieden participeren in de gebiedsgerichte aanpak (zie het overzicht van betrokken partijen naar functie en werkgebied). Per gebied worden de vanuit de aanwezige functies betrokken organisaties en instellingen in kaart gebracht.</p> <p>De provincie voert, dan wel de veiligheidsregio's in die provincie voeren regie om de gebiedsgerichte aanpak te implementeren en de voortgang ervan te monitoren. De veiligheidsregio's treden op als adviseur ten aanzien van het meer beheersen van de natuurbrandrisico's. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor brandbestrijding hebben zij belang bij een goede bestrijdbaarheid van natuurbranden.</p>		
BosDe functies		
<p>De natuurgebieden in provincie (<i>provincienaam.....</i>) kenmerken zich door een gevarieerd en breed gebruik voor uiteenlopende doeleinden. De functies die de natuurgebieden hebben en kunnen herbergen worden gebundeld in vijf categorieën:</p> <p>1. Bos en natuur, 2. Infra (mobiliteit en vitaal), 3. Toerisme en recreatie, 4. Zorg, 5. Wonen en werken</p>		

De structuur

De structuur voor de gebiedsgerichte aanpak bestaat uit de provinciale commissie Natuurbrandbeheersing (*provincienaam*), (*aantal.....*) gebiedscommissies en in complexe situaties, waarbij een groot aantal functies en stakeholders, dan wel op zich staande natuurgebieden voor een gebied relevant zijn, functionele, dan wel gebiedsgerichte werkgroepen.

De provinciale commissie:

In de provinciale commissie Natuurbrandbeheersing (*provincienaam*) nemen deel de gedeputeerde (*naam portefeuille.....*) /of de Commissaris van de Koning van de provincie (*provincienaam.....*), die optreedt als voorzitter van de commissie, een bestuurlijk gemandateerde namens het Dagelijks Bestuur van de veiligheidsregio's, de burgemeesters die voorzitter zijn van de gebiedscommissie en de directeuren van de grote natuurbeheersingsorganisaties in de provincie

Deze commissie komt één maal per jaar bijeen. De ... veiligheidsregio's treden hierbij tevens op als adviseur.

De structuur voor de gebiedsgerichte aanpak bestaat uit de provinciale commissie Natuurbrandbeheersing (*provincienaam*), (*aantal.....*) gebiedscommissies en in complexe situaties, waarbij een groot aantal functies en stakeholders, dan wel op zich staande natuurgebieden voor een gebied relevant zijn, functionele, dan wel gebiedsgerichte werkgroepen.

De gebiedscommissie:

De structuur van de gebiedsgerichte aanpak kent verder ...gebiedscommissies. Deze bestaan in ieder geval uit een burgemeester van één van de gemeenten in het betreffende gebied, bijgestaan door bijvoorbeeld de ambtenaar OOV en een adviseur van de veiligheidsregio's. Daarnaast nemen, afhankelijk van de omvang en de complexiteit van het gebied, direct de relevante in het gebied aanwezige stakeholders plaats in de gebiedscommissie dan wel voor complexe gebieden of gebieden met een groot aantal op zich staande natuurgebieden vertegenwoordigers van de onder deze gebiedscommissies ressorterende werkgroepen plaats. (zie hieronder). Het voorzitterschap van de commissie berust bij de burgemeester, die zich in reguliere voortgangvergaderingen kan laten vertegenwoordigen door zijn/haar bestuurlijk/juridisch ambtenaar of de ambtenaar Openbare orde en Veiligheid (OV).

De werkgroepen:

Bij een grote diversiteit en een groot aantal aan functies in de natuurgebieden worden per werkgebied van een gebiedscommissie werkgroepen ingericht. Het aantal werkgroepen wordt bepaald op basis van de diversiteit aan functies, die binnen het werkgebied van de betreffende gebiedscommissie aanwezig zijn. De omvang van de werkgroep wordt bepaald door het aantal binnen het gebied aanwezige relevante functiehouders.

Bij een gering aantal functies kan ervoor gekozen worden dat de gebiedscommissie de taken van de werkgroepen zelf uitvoert of wordt volstaan met het inrichten van één werkgroep voor alle aanwezige functies. Als binnen het werkgebied van de gebiedscommissie een groot aantal op zich staande niet complexe natuurgebieden voorkomen kan ook een werkgroep per niet complex natuurgebied worden ingericht.

De functiegerichte werkgroepen bestaan uit vertegenwoordigers van de functionele organisaties die in het betreffende gebied gelegen of werkzaam zijn. De deelnemers aan de werkgroep wijzen uit hun midden een voorzitter aan. De veiligheidsregio's treden op als adviseur van de werkgroepen.

De volgende werkgroepen kunnen afhankelijk van de relevantie tot het beheersen van natuurbrandrisico's worden onderscheiden:

1. Werkgroep Bos-Natuurbeheer: vertegenwoordigers van natuurbeheerders.

2. Werkgroep Infrabeheer: vertegenwoordigers van beheerders van vitale- en mobiliteitsinfrastructuur. Voor de functie Infrastructuur wordt één werkgroep ingericht, die alle gebiedscommissies adviseert.
3. Werkgroep Recreatie: vertegenwoordigers van recreatieparken c.q.-zones, dagrecreatie; pretparken, dierentuinen en musea.
4. Werkgroep Zorg: vertegenwoordigers van zorginstellingen.
5. Werkgroep Wonen en werken: vertegenwoordigers van woonorganisaties en bedrijfsleven.

Deze drie structuurvormen zijn in bijlage 5 schematisch uitgewerkt.

De werkwijze

De ingestelde werkgroepen inventariseren de knelpunten en dilemma's op het gebied van natuurbrandrisico's die zich in hun werkgebied voordoen en dragen hiervoor zoveel als mogelijk oplossingen aan, die door betrokken partijen, vanuit hun verantwoordelijkheid, kunnen worden geïmplementeerd.

De knelpunten en dilemma's die niet binnen de werkgroep kunnen worden opgelost worden voorgelegd aan de gebiedscommissie ('driemanschap'). De gebiedscommissie draagt zoveel als mogelijk, door onderlinge afstemming met de andere functies, zorg voor oplossingen van de knelpunten en de dilemma's die vanuit de werkgroepen zijn aangedragen naar het hoger escalatieniveau.

De knelpunten en dilemma's die niet door de gebiedscommissie kunnen worden opgelost worden door de gebiedscommissie voorgelegd aan de provinciale commissie Natuurbrandbeheersing

(*provincienaam*).

De taken en activiteiten

De taken en activiteiten die binnen het kader van de gebiedsgerichte aanpak worden ontplooid dragen bij aan het maken van gezamenlijke afspraken over en borging van maatregelen, die de kans op een onbeheersbare natuurbrand reduceren. De functionele werkgroepen verrichten o.a. de volgende taken en activiteiten.

De werkgroep Natuurbeheer

- Het uitvoeren van een risicoanalyse van het betreffende werkgebied op basis van de Risico Index Natuurbranden RIN.
- Het verrichten van een studie naar de inrichting en risico's van het betreffende werkgebied in relatie tot het natuurgebruik. Dit aan de hand van de RIN, het kaartmateriaal (waaronder vegetatiekaarten) en eventueel veldonderzoek in het gebied.
- Het doorrekenen van natuurbrandscenario's voor het gebied op basis van het natuurbrandverspreidingsmodel (NBVM).
- Op basis van bovengenoemde berekeningen en analyses, indien noodzakelijk, opstellen van een te realiseren hoofdcompartimentering binnen het betreffende natuurgebied en de gebiedsaansluiting met andere gebieden.
Daarnaast het opstellen van een voorstel tot sub-compartimentering met de andere functies in het gebied en het inventariseren van knelpunten en dilemma's in het betreffende gebied.
- Het analyseren en zo nodig formuleren van mogelijke maatregelen ter reductie van het natuurbrandrisico c.q. ter borging van de continuïteit van de functies in het gebied.
- Het opstellen van een deel-implementatieplan.

De werkgroep Infrastructuur

- Het uitvoeren van een risicoanalyse van het betreffende werkgebied op basis van de Risico Index Natuurbranden (RIN).
- Het verrichten van een studie naar de mogelijke effecten van een natuurbrand op de aanwezige infrastructuur en de in het gebied relevante scenario's uit het natuurbrandverspreidingsmodel (NBVM)
- Het inventariseren van knelpunten en dilemma's in het betreffende gebied.

- Het analyseren en zo nodig formuleren van mogelijke risico-reducerende maatregelen in het betreffende gebied; Hierbij aandacht voor kansen om te komen tot een verbeterde biodiversiteit door toepassen van trace- en bermbeheer conform toepassingen en principes van infranatuur uit de gesloten greendeal.
- Het opstellen van een deel-implementatieplan.

De functionele werkgroepen vanuit de drie gebruiksfuncties:

De werkgroep Recreatie

- Het uitvoeren van een risicoanalyse van het betreffende werkgebied op basis van de Risico Index Natuurbranden (RIN) en het natuurbrandverspreidingsmodel (NBVM).
- Het inventariseren van knelpunten en dilemma's in het betreffende gebied.
- Het analyseren hiervan en zo nodig formuleren van mogelijke risico-reducerende maatregelen in het betreffende gebied, waaronder ontvluchtingsmogelijkheden, schuilmogelijkheden en beheersingsmogelijkheden conform het gedachtengoed van de natuurbrandbewuste aanpak.
- Het opstellen van een deel-implementatieplan.

De werkgroep Zorg

- Het uitvoeren van een risicoanalyse van het betreffende werkgebied op basis van de Risico Index Natuurbranden (RIN) en het natuurbrandverspreidingsmodel (NBVM).
- Het inventariseren van knelpunten en dilemma's in het betreffende gebied.
- Het analyseren en zo nodig formuleren van mogelijke risico-reducerende maatregelen in het betreffende gebied, waaronder ontvluchtingsmogelijkheden, schuilmogelijkheden en beheersingsmogelijkheden conform het gedachtengoed van de natuurbrandbewuste aanpak.
- Het opstellen van een deel-implementatieplan.

De werkgroep Wonen/Werken

- Het uitvoeren van een risico-analyse van het betreffende werkgebied op basis van de Risico Index Natuurbranden (RIN) en het natuurbrandverspreidingsmodel (NBVM).
- Het inventariseren van knelpunten en dilemma's in het betreffende gebied.
- Het analyseren en zo nodig formuleren van mogelijke risico-reducerende maatregelen in het betreffende gebied, waaronder ontvluchtingsmogelijkheden, schuilmogelijkheden en beheersingsmogelijkheden conform het gedachtengoed van de natuurbrandbewuste aanpak.
- Het opstellen van een deel-implementatieplan voor het betreffende natuurgebied.

In de situatie dat er sprake is van geografische werkgroepen (groot aantal op zich staande natuurgebieden) worden bovenstaande taken en activiteiten, beschreven onder de functionele werkgroepen en daar waar van toepassing, integraal in deze algemene werkgroep opgepakt. Als er geen werkgroepen onder een gebiedscommissie georganiseerd zijn dan wordt dit gedaan door vertegenwoordigers uit de gebiedscommissie. De werkgroepen worden geadviseerd vanuit de veiligheidsregio's.

De **gebiedscommissies** dragen in ieder geval zorg voor de volgende taken en activiteiten in hun gebied, onafhankelijk van de onderliggende structuur:

- Het afstemmen van risico-reducerende maatregelen tussen de diverse functies in het betreffende gebied aan de hand van de diverse deel-implementatieplannen.
- Het opstellen van een natuurbrandrisicobeheersingsplan voor het betreffende gebied, mede in relatie tot de mogelijk aangrenzende gebieden en het zo nodig aanpassen van de deel-implementatieplannen hieraan.
- Het formuleren van niet direct oplosbare knelpunten en deze agenderen voor de provinciale commissie.

- Het afstemmen bij gemeentegrensoverschrijdende knelpunten en oplossingsvoorstellen met de binnen het gebied gelegen relevante gemeenten.
- Het monitoren van de voortgang van de implementatie van de risico-reducerende maatregelen.

De provinciale commissie Natuurbrandbeheersing (*provincienaam*) heeft tot taak de resultaten, de knelpunten en de voortgang van de implementatie van de risico-reducerende maatregelen te monitoren. Daarnaast neemt zij voorgenomen besluiten op door een provinciale adviesgroep van de commissie aangereikte voorstellen voor de aanpak van knelpunten die niet binnen de hier beschreven gebiedsstructuur kunnen worden opgelost en adresseert deze aan de relevante bestuursorganen van het Rijk, de provincie of een gemeente.

De verantwoording

De werkgroepen dragen zorg voor jaarlijkse voortgangsrapportages omtrent de implementatie van de voorgenomen maatregelen uit het desbetreffende deel implementatieplan.

De gebiedscommissies rapporteren periodiek aan de burgemeesters van de gemeenten in het betreffende werkgebied en, op termijn tweejaarlijks, aan de provinciale commissie Natuurbrandbeheersing (*provincienaam*) over de voortgang van de implementatie van de afgesproken risico-reducerende maatregelen in hun gebied.

De provinciale commissie Natuurbrandbeheersing (*provincienaam*) bewaakt de eenheid van beleid en de werkwijze ten aanzien van de gebiedsgerichte aanpak en rapporteert daarover aan de provincie (*provincienaam*), de betrokken gemeenten, de betrokken veiligheidsregio's en de functionele partners.

Fasering: activiteiten en (tussen)resultaten			
Fasering	Tussenresultaat/product	Start	Eind
Fase 1: Ontwerp	– Een implementatieplan gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing		
Activiteiten: 1. het opstellen van een implementatieplan			
Fasering	Tussenresultaat/product	Start	Eind
Fase 2: Vorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> – Een overzicht van functionele organisaties en instellingen – Vorming van de provinciale commissie Natuurbrandbeheersing (<i>provincienaam</i>) – Vorming van de gebiedscommissies – Organiseren en samenstellen van de werkgroepen indien nodig – Overzicht van taken van de commissies en werkgroepen 		
Activiteiten: 1. Het in kaart brengen van de functionele organisaties, per werkgebied van de gebiedscommissies. 2. Het aanzoeken van personen voor de bemensing van commissies en werkgroepen. 3. Het uitwerken van taakomschrijvingen.			
Fasering	Tussenresultaat/product	Start	Eind
Fase 3: Realisatie	<ul style="list-style-type: none"> – Een startsymposium – Eerste bijeenkomst commissies en werkgroepen 		
Activiteiten: 1. Het voorbereiden en organiseren van een startsymposium gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing. 2. Het opleiden van de adviseurs van de veiligheidsregio's in de gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing. 3. Voorbereiden van de eerste bijeenkomsten. 4. Begeleiden/organiseren van volgende bijeenkomsten.			
Fasering	Tussenresultaat/product	Start	Eind
Fase 4: Evaluatie	– Een verantwoordingsmethodiek		
Activiteiten: 1. Ontwikkelen van een verantwoordingsmethodiek.			

7. Actorenschema Risicobeheersing Natuurbranden

Terreineigenaar/natuurbeheerder	
Actor/belangen/rollen	Instrumenten
<p>Actor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Terreineigenaar/Natuurbeheerder <p>Belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Natuurkwaliteit - Recreatiekwaliteit - Bedrijfscontinuïteit - Zorgplicht <p>Rollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eigenaar - Beheerder - Gastheer 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Natuurbeheerplannen waarin opgenomen een paragraaf natuurbrandpreventie en (hoofd)compartimentering 2. Daarin beschreven preventieve maatregelen voor bescherming mens en natuurkwaliteit: <ul style="list-style-type: none"> - inrichting vegetatie, toegankelijkheid en ontsluiting gebied - vegetatiebeheer en waterbeschikbaarheid - beschermingswaardige vegetatie en continuïteitsplicht 3. Voorlichting en risicocommunicatie conform de Landelijke Natuurbrand Boodschap (terreineigenaar heeft de regie, in afstemming met de veiligheidsregio) 4. Ontruimingsplannen kwetsbare objecten op eigen terrein

Infrabeheerders	
Actor/belangen/rollen	Instrumenten
<p>Actor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Infrabeheerders van mobiliteit en vitale infra <p>Belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bedrijfscontinuïteit <p>Rollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verantwoordelijk voor continuïteit - Gebiedsverantwoordelijk voor eigen terrein(en) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beheerplannen en onderhoudscontracten 2. Communicatiemiddelen 3. Risicomanagement (waaronder treffen aanvullende maatregelen) 4. Nationale omgevingsvisie en nationale omgevingsplannen.

Gebruiksfuncties	
Actor/belangen/rollen	Instrumenten
<p>Actor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebruiksfuncties (wonen/werken, zorg, recreatie) <p>Belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veiligheid werknemers, gasten, cliënten en eigen belang bewoners <p>Rollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verantwoordelijkheid voor objecten, terreinen en personen (gasten, cliënten, bewoners, personeel) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ondernemingsplan 2. Gebruiksvergunningen 3. Ontruimingsplannen 4. Afspraken natuurbrandbeheersing met gemeenten. In het kader van gemeentelijke instrumenten en maatregelen. Zie onder actor Gemeente.

Rijksoverheid	
Actor/belangen/rollen	Instrumenten
<p>Actor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rijk <p>Belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit van de leefomgeving - Nationale Veiligheid <p>Rollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Systeemverantwoordelijke - Bestuurlijke afweging 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vaststellen en monitoren van maatgevende natuurbrandscenario's op landelijk niveau in het kader van de Nationale Risicobeoordeling (vierjaarlijks) 2. Borgen van natuurbrandpreventie en adviesrol veiligheidsregio's in landelijke planprocessen ruimtelijke ordening, natuur, water, recreatie, economische zaken, klimaat, onderzoek en de Nationale Risicobeoordeling 3. Stimuleren en borgen van kennisontwikkeling op het gebied van natuurbranden in onderwijs- en onderzoeksprogramma's landelijke instituten: <ul style="list-style-type: none"> - Wettelijke Onderzoekstaken Natuur- en Milieu (WOT in opdracht van EZK) - Kennis voor Klimaat en Klimaat voor Ruimte, de nieuwe strategie voor Klimaatadaptatie (in opdracht van IenW) - curriculumontwikkeling in het beroeps-, middelbaar, hoger en universitair onderwijs 4. Vanuit systeemverantwoordelijkheid zorgdragen voor het structureel borgen van problematische thema's die nog onderbelicht blijven in de veiligheidsketen van natuurbranden, maar die wel oplossing behoeven. Actuele voorbeelden zijn de problematiek van evacuatie en schuilen, mobiele bereikbaarheid, de organisatie van de nafase en de schadeafhandeling voor publieke en private partijen. <p>Structuurvisie en Omgevingsvisie</p>

Provincie	
Actor/belangen/rollen	Instrumenten
<p>Actor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Provincie <p>Belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uitvoering van het natuurbeleid - Kwaliteit van de leefomgeving <p>Rollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gebiedsregisseur - Bestuurlijke afweging - Bevoegd gezag - Subsidieverstrekker (SNL) - Natuurbeheerder voor provinciale gronden - Regierol 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Weergave van natuurbrandrisico's op provinciale risicokaart (professionele versie) door middel van het tot stand brengen van de digitale koppeling met de landelijke Risico Index Natuurbranden (RIN) 2. Vermelding van handelingsperspectieven bij de natuurbrandrisico's op de provinciale risicokaart (publieke versie) conform de kaders van de Landelijke Natuurbrand Boodschap 3. Stimuleren en borgen van natuurbrandpreventie en adviesrol veiligheidsregio's in provinciale planprocessen omgevingsvisie 4. Ontwikkelen van benodigd toetsings-instrumentarium ten behoeve van natuurbrandbeheersing in beheerplannen. Een optie zou kunnen zijn het invoeren van een natuurbrandtoets. 5. Vroegtijdig betrekken van gemeenten en veiligheidsregio's in gebiedsprocessen is relevant met betrekking tot natuurbrandpreventie en vegetatieontwikkeling. Daarnaast is afstemming rondom regierol gebiedsgerichte aanpak essentieel. 6. Uitvoeren meldingsplicht kappen bomen en vellen houtopstanden. <p>Provinciale natuurvisie, provinciale omgevingsvisie en provinciale omgevingsverordening</p>

Gemeente	
Actor/belangen/rollen	Instrumenten
<p>Actor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gemeente <p>Belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit van de leefomgeving - Bevolkingszorg - Beperken van brandgevaar (Wet vr) <p>Rollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lokale regisseur - Bestuurlijke afweging - Bevoegd gezag - Natuurbeheerder voor gemeentelijke natuurgebieden 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Publieke risicocommunicatie incl. verwijzing naar natuurbrandrisico.nl 2. APV: kapvergunningen en stookverbod open vuur in de natuur <ul style="list-style-type: none"> - Geen ontheffing van stookverbod bij verhoogd natuurbrandgevaar - Vergunningverlening paasvuren - Verlenen kapvergunningen op basis van APV dan wel op basis van boomverordening waarnaar in de APV wordt verwezen. 3. Aanvullende maatregelen: <ul style="list-style-type: none"> - Stimuleren en borgen van natuurbrandpreventie en adviesrol veiligheidsregio's in gemeentelijke planprocessen ruimtelijke ordening, natuur, water, recreatie, economische zaken, klimaat - Stimuleren dat terreineigenaren, recreatie-ondernemers, zorginstellingen en partners vitale infrastructuur plannen voor natuurbrandbeheersing maken rondom kwetsbare en vitale objecten - Kwaliteit en borging van gegevens in basisregistratie campings en recreatieterreinen, inclusief risicovolle objecten uit oogpunt van natuurbranden <p>Gemeentelijke omgevingsvisie, gemeentelijke omgevingsplannen, Besluit kwaliteit leefomgeving.</p>

Veiligheidsregio	
Actor/belangen/rollen	Instrumenten
<p>Actor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veiligheidsregio <p>Belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veilige leefomgeving - Veilig optreden hulpdiensten <p>Rollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veiligheidsregisseur - Wettelijke adviesrol fysieke veiligheid - Regierol in afstemming met provincie 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vaststellen en monitoren van maatgevende natuurbrandscenario's op regionaal niveau in kader van het regionaal risicoprofiel en het Regionaal Beleidsplan (vierjaarlijks) 2. Opstellen en monitoren van natuurbrandrisicokaarten opgesteld conform de Risico Index Natuurbranden (RIN) 3. Voorlichting en relatiebeheer ten behoeve van veiligheidsnetwerkorganisatie 4. Risicocommunicatie naar publiek in samenwerking met gemeenten zoals weergegeven op natuurbrandrisico.nl 5. Procesbegeleiding inpassing van natuurbrandpreventie in gebiedsgerichte processen 6. Vroegtijdige advisering in planprocessen omgevingsvisie 7. Incidentbestrijdingsorganisatie tijdig informeren over risicovolle situaties en de aanwezigheid van preventieve maatregelen (of het ontbreken daarvan) 8. Borgen van lessen uit incidenten en brandonderzoek in de fase van natuurbrandbeheersing en bestrijding.

Koepelorganisaties	
Actor/belangen/rollen	instrumenten
<p>Ten behoeve van natuurbeheer</p> <p>Actor</p> <ul style="list-style-type: none"> - VBNE (vereniging bos- en natuureigenaren) <p>Belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nationale afstemming en productontwikkeling <p>Rollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adviseur - Productontwikkelaar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Praktijkadvies risicobeheersing natuurbranden 2. Praktijkadvies aansprakelijkheid
Actor/belangen/rollen	instrumenten
<p>Ten behoeve van recreatie</p> <p>Actor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recron - ANWB <p>Belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Welbevinden van de bezoeker van natuurgebieden <p>Rollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bevorderen veilige recreatie- en vakantie-mogelijkheden 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pleiten voor evacuatieplannen en bijbehorende verkeersmodellen 2. Informeren van de recreant over natuurbrandpreventie en hen een handelingsperspectief te bieden bij natuurbrand; volgens de afspraken in de Landelijke Natuurbrandboodschap in de eigen media (anwb.nl. KCK, nieuwsbrieven e.d.)

8. Model intentieverklaring gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing

Intentieverklaring Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing:

Provincie: ...

Natuurgebieden: ...

Veiligheidsregio's: ...

1. Het College van Gedeputeerde Staten provincie ...
2. Het Dagelijks Bestuur van de veiligheidsregio ...
3. Het Dagelijks Bestuur van de veiligheidsregio ...
4.

Overwegende:

- Dat het risico op een natuurbrand voor de natuurgebieden in de veiligheidsregio('s) ... , zeer waarschijnlijk is;
- Dat de brandweer beperkt is bij de bestrijding van dit zich dynamisch en snel ontwikkelende brandtype;
- Dat de natuurbrand hierdoor en mede door de weersomstandigheden onbeheersbaar kan worden in omvang en intensiteit;
- Dat een onbeheersbare natuurbrand grote maatschappij-ontwrichtende gevolgen kan hebben voor de continuïteit van de in de natuur ondergebrachte functies als: Bos en Natuur, Vitale- en mobiliteitsinfra, Toerisme en recreatie, Zorg, Wonen en werken.
- Dat het noodzakelijk is om risicobeheersingsmaatregelen te treffen ter verkleining van de kans op (onbeheersbare) natuurbranden en het verminderen van de effecten ervan;
- Dat het noodzakelijk is om te komen tot een gezamenlijke gebiedsgerichte aanpak met betrokken stakeholders gezien het grote aantal in de natuurgebieden ondergebrachte functies met zeer uiteenlopende belangen;
- Dat voor deze gebiedsgerichte aanpak een plan van aanpak is opgesteld waarbij gebruikt gemaakt is van onderdelen uit de Handreiking risicobeheersing natuurbranden, die op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie door de kring van commissarissen van de Koning is opgesteld;
- Dat in dit plan van aanpak een gestructureerde en geborgde aanpak is opgenomen voor die natuurgebieden waarvan het risico hoog is;
- Dat voor deze gebiedsgerichte aanpak de regie en het initiatief gelegd wordt bij de veiligheidsregio's (verlengd lokaal bestuur gemeenten);
- Dat de rol van de gemeenten in diverse (per geografisch gebied) te vormen drie-manscapen tussen gemeenten, natuureigenaren en -gebruikers en de veiligheidsregio's wordt uitgewerkt;
- Dat een belangrijke faciliterende en ondersteunende rol nodig is vanuit de provincie ... die verantwoordelijk is voor het realiseren van de provinciale natuurdoelstellingen.
- Dat het belangrijk is voor het slagen van de gebiedsgerichte aanpak dat stakeholders in een risicovol gebied waaronder de diverse natuureigenaren maximaal participeren om gezamenlijk met elkaar te komen tot een gebiedsgerichte aanpak.
- Dat de hieruit voortvloeiende noodzakelijke gebiedsgerichte maatregelen worden vastgelegd en de implementatie ervan wordt geborgd middels korte en middellange termijn afspraken.
- Dat voor de gebiedsgerichte aanpak ten behoeve van de capaciteit van de veiligheidsregio's, het opstellen van de Risico Index Natuurbrandgevaar, de ondersteuning vanuit de provincie en de ondersteuning van het proces van driemanscapen tussen gemeenten, natuureigenaren en gebruikers en de veiligheidsregio's een bedrag van ca. € ... nodig is.
- Dat uit de gebiedsgerichte aanpak te realiseren gebiedsgerichte maatregelen zullen voortkomen waarvoor verdere financiering noodzakelijk kan zijn.

Verklaren:

- Dat de veiligheidsregio('s) ... of de provincie ... het initiatief nemen om een gebiedsgerichte aanpak te realiseren voor de risicovolle natuurgebieden binnen hun verzorgingsgebied.
- Dat de genoemde veiligheidsregio's dan wel de provincie hierbij regie voeren en de voortgang verantwoordt aan een brede commissie waarin zitting hebben vertegenwoordigers namens gemeentebestuur/bestuur veiligheidsregio, Gedeputeerde Staten, directeuren grote natuurbeheerorganisaties en de directeuren veiligheidsregio's.
- Dat de veiligheidsregio's en de provincie participeren in de gebiedsgerichte aanpak en deze faciliteren.
- Dat onderzocht zal worden of en hoe de uit de gebiedsgerichte aanpak voortvloeiende noodzakelijk te treffen gebiedsgerichte maatregelen gefinancierd kunnen worden en of de maatregelen eventueel voor provinciale subsidie in aanmerking kunnen komen.
- Dat de kosten tot de aanzet van de gebiedsgerichte aanpak en het opstellen van de hieruit voortvloeiende plannen geraamd worden op ca. € ... (deels interne kosten en deels voor uitbesteding).

Aldus overeengekomen:

Op ... te ...

Namens,

Gedeputeerde Staten van provincie ...:

Dagelijks Bestuur van de veiligheidsregio ...:

Dagelijks Bestuur van de veiligheidsregio ...:

Colofon

Kemperbergerweg 783
6861 RW Arnhem

Postbus 7010
6801 HA Arnhem

T 026 3552455

I www.brandweernederland.nl

E info@brandweernederland.nl

Auteur: projectgroep Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing

Datum: juni 2021