Advies werkgroep preventie natuurbranden

DEFINITIEVE VERSIE 31 augustus 2022

1. Aanleiding

Bij de behandeling van de LNV-begroting 2021 heeft de toenmalige minister van LNV, in antwoord op vragen vanuit de Tweede Kamer, toegezegd om in gesprek te gaan met de diverse bij de aanpak van natuurbranden betrokken partijen. Aanleiding waren de twee grote gelijktijdige natuurbranden in De Peel en in de Meinweg, eerder in 2020, en de daarover verschenen (evaluatie)rapporten en adviezen. De zeer warme en droge zomer van 2022, met tal van kleine en grotere natuurbranden, heeft de urgentie van het vraagstuk verder onderstreept

Op initiatief en onder voorzitterschap van LNV hebben vervolgens twee bijeenkomsten met betrokken organisaties en deskundigen plaatsgevonden, waarin de problematiek breed is verkend. Hierin werd onder andere indringend duidelijk dat de kans op onbeheersbare natuurbranden in Nederland is toegenomen, met name vanwege de klimaatverandering. Ook in het kader van de Rijksbrede Risico analyse (RbRA) is door het Analistennetwerk Nationale veiligheid (ANV) vastgesteld dat het herijkte scenario 'onbeheersbare natuurbrand en grootschalige evacuatie' een grote waarschijnlijkheid heeft met een aanzienlijke tot ernstige impact op landelijk niveau[1]. De potentiële impact wordt in grote mate bepaald door de intensieve verwevenheid van natuur- en recreatiegebieden met andere gebruiksfuncties.
Dit betekent dat actie noodzakelijk is om de aanpak van natuurbranden in Nederland te verbeteren. Daarom is na de twee verkennende bijeenkomsten besloten om een werkgroep in te richten die zich buigt over verbeteringen in de *preventie* van natuurbranden.

Hoewel preventie en bestrijding van branden uiteraard met elkaar samenhangen, was de algemene opvatting tijdens de bijeenkomsten dat de meeste meerwaarde zit in het verbeteren van de preventie. Ook (inter)nationale rapporten bevestigen dat de focus om onbeheersbare branden te voorkomen moet liggen op preventie[2]. De Algemene Rekenkamer heeft in 2021 geconcludeerd dat de *bestrijding* van natuurbranden in Nederland over het algemeen goed is georganiseerd. Wel signaleert de Rekenkamer dat in de toekomst gelijktijdig optredende natuurbranden wellicht niet snel onder controle kunnen worden gebracht. Er bestaat bijvoorbeeld een risico op onvoldoende beschikbaarheid van specialistische brandbestrijdingscapaciteit. Uiteraard heeft de toegenomen kans op grote en onbeheersbare natuurbranden en de beschikbare landelijke capaciteit ook invloed op de mate waarin natuurbranden goed te bestrijden zijn[3].

2. Opdracht, samenstelling en werkwijze werkgroep

De centrale vraag aan de werkgroep luidde:
Hoe kan preventie van (onbeheersbare) natuurbranden het beste worden gewaarborgd?

De volgende organisaties waren vertegenwoordigd in de werkgroep: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), provincies, Interprovinciaal Overleg, Brandweer, Veiligheidsregio, Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE), Staatsbosbeheer (SBB).

De werkgroep is vijf keer in vergadering bij elkaar geweest. Daarnaast heeft tussentijdse informatievoorziening plaatsgevonden en is de werkgroep door de Vrije Universiteit uitgenodigd voor een 'walkshop' over natuurbrandpreventie bij Radio Kootwijk in april 2022. Ook heeft in juni

[1] Op 3 en 15 maart jl. is respectievelijk de CDINEV en RDINEV reeds geïnformeerd over het doel en de voortgang van de Rijksbrede Veiligheidsstrategie (RbVs).

[2] https://www.unep.org/resources/report/spreading-wildfire-rising-threat-extraordinary-landscape-fires, https://www.researchgate.net/publication/284418918_Managing_wildfire_risk_prevention_suppression; *De Peel in brand, J.J. de Graeff, et al. 2020.*

[3] In het najaar volgt in aansluiting op rijksbrede risico analyse een gezamenlijk onderzoek van het NIPV, KNMI, WUR, VU en Deltares om een inschatting te maken van het natuurbrandrisico in 2030, 2040, 2050 en 2060. Vanuit de directeuren veiligheidsregio's in het voorjaar 2022 het initiatief genomen om een Taskforce Natuurbrandbeheersing in te richten. Daarnaast wordt het Landelijk Crisisplan Natuurbranden het komend jaar geactualiseerd en de bovenregionale samenwerking bij crises verbeterd.

2022 een werkbezoek van de minister van LNV aan de Peel plaatsgevonden dat in het teken stond van natuurbrandpreventie.

De in de werkgroep vertegenwoordigde partijen nemen dit advies mee ter bespreking met hun bestuurders. LNV zal het advies ook ter kennis brengen van niet in de werkgroep vertegenwoordigde, wel relevante partijen, zoals de ministeries van J&V, BZK en Defensie, Rijkswaterstaat, ProRail, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse gemeenten.

LNV zal het initiatief nemen tot bestuurlijk overleg over de inhoud van het advies en de richting van het vervolgproces, in het najaar van 2022.

Voorafgaand aan het bestuurlijke overleg zal een subwerkgroep nog varianten voor (juridische) borging in beeld brengen. Indien nodig worden ook nog andere zaken in beeld gebracht, zoals een inschatting van de benodigde (meer)kosten ten behoeve van natuurbrandpreventie.

3. Analyse en conclusie

De werkgroep constateert dat de verantwoordelijkheid voor de preventie van natuurbranden bij diverse partijen is belegd, ieder vanuit zijn eigen rol. Dat is op zichzelf begrijpelijk (want historisch zo gegroeid) en in beginsel ook niet verkeerd. Sterker nog, de preventie van natuurbranden is een complex vraagstuk waarbij iedere partij vanuit zijn eigen positie een rol moet spelen. Alleen gezamenlijk kunnen we komen tot goede preventie van natuurbranden.

Echter, de complexiteit die met de gespreide verantwoordelijkheid gepaard gaat kan er voor zorgen dat niet altijd duidelijk is wie wat precies doet en waarvoor verantwoordelijk is. Ook is een goede samenwerking tussen de betrokken partijen essentieel voor een effectieve preventie van natuurbranden. De werkgroep concludeert dat er op dit punt nog forse stappen kunnen en moeten worden gezet.

De werkgroep constateert dat de mate waarin er sprake is van een gestructureerde aanpak van natuurbrandpreventie, nogal verschilt per regio. Uit een inventarisatie die de werkgroep heeft gedaan naar de stand van zaken per provincie, blijkt een zeer uiteenlopend en divers beeld. Sommige provincies werken al met zogeheten risico-inventarisaties natuurbranden (RIN). In bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant is lering getrokken uit grote natuurbranden in bijvoorbeeld 2010, 2016 en de grote Peelbrand van 2020, teneinde het beleid te verbeteren. De provincie Limburg heeft, onder meer naar aanleiding van de Meinwegbrand, een tijdelijke regisseur natuurbrandbeheersing aangesteld en voor alle natuurgebieden een RIN inclusief vervolgacties opgesteld. Deze zijn bestuurlijk geaccordeerd. In andere provincies heeft het onderwerp veel minder aandacht en verwijst men met name naar de veiligheidsregio's.

Een generiek en gemeenschappelijk normenkader, waaraan de diverse brandpreventieplannen kunnen worden getoetst, ontbreekt.

Bij de invulling van de wijze waarop natuurbrandpreventie wordt ingevuld, is uiteraard gebiedsgericht maatwerk mogelijk en noodzakelijk, op basis van het vakmanschap van natuurbeheerders. Maar het feit dat betrokken partijen gestructureerd beleid voeren of ernaar kunnen handelen voor het voorkomen van natuurbranden, moet wel worden gewaarborgd. Dat is in de huidige situatie niet verankerd.

Ten slotte constateert de werkgroep, mede naar aanleiding van de inventarisatie per provincie, dat op veel plaatsen al heel serieus wordt gewerkt aan natuurbrandpreventie en daarbij werken aan verbeteringen. Denk hierbij aan het praktijkadvies 'risicobeheersing en bestrijding van natuurbranden' en de door Brandweer Nederland ontwikkelde toolbox 'gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing'. Maar de werkgroep signaleert ook dat de beschikbare kennis en expertise ter zake de preventie van natuurbranden, lang niet bij alle betrokkenen voldoende bekend is en toegepast wordt. Goede initiatieven hangen af van individuen en lokale en incidentele welwillendheid van partijen. Bij het wegvallen van deze mensen of deze welwillendheid vervalt soms ook de preventieve effectiviteit van de lokale maatregelen.

Op grond hiervan concludeert de werkgroep dat verbetering van de preventie van natuurbranden in Nederland noodzakelijk is. En daarnaast vraagt de verantwoordelijkheidsverdeling meer aandacht daar deze nu onvoldoende helder cq. eenduidig is.

Daarbij staan voor de werkgroep de volgende uitgangspunten centraal:

- Gelet op het toegenomen risico van onbeheersbare natuurbranden, moeten we verder werken aan een **weerbare natuur**;
- De aandacht voor natuurbrandpreventie moet beter worden **gewaarborgd** in natuurbeheer en ruimtelijke ordening;
- De **eenduidigheid** en **uniformiteit** van de aanpak moet worden versterkt en verankerd; uiteraard met aandacht voor de verschillen per gebied (onder andere qua landschaps- en natuurtypen en de daaraan verbonden risicobeoordeling);
- De **risico's** van natuurbranden moeten beter en eenduidig in kaart worden gebracht;
- De **naleving** van de gemaakte afspraken over natuurbrandpreventie moet worden **verankerd**;
- **Financiering** van preventiemaatregelen, inclusief het beheer daarvan, moet geregeld worden;
- De **kennis** over natuurbrandpreventie moet beter worden verspreid. Dat betekent onder andere educatie van natuurbeheerders en mensen met andere relevante risicohoudende functies binnen een veiligheidsregio. En indien nodig moet nieuwe kennis worden aangeboord, onder andere als gevolg en ten aanzien van klimaatverandering;
- Gelet op de verantwoordelijkheid van provincies voor het natuurbeleid en het natuurbeheer (onder andere via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap), samen met de rol van de commissarissen van de Koning als rijksorgaan en de algemene veiligheidsketen, ligt een **coördinerende en sturende rol voor provincies** voor de hand;
- Natuurbrandpreventie moet zoveel mogelijk worden verbonden met **andere maatschappelijke vraagstukken**. Zo is vernatting van de natuur niet alleen verstandig vanuit het oogpunt van natuurbrandpreventie, maar ook nodig ten behoeve van biodiversiteit en klimaatadaptatie;
- **Preventie en repressie** kunnen niet los van elkaar worden gezien. Verbeteringen op deze fronten moeten goed met elkaar worden afgestemd. Het gaat hierbij om preventie, vroegsignalering en het (her)inrichten van gebieden ten dienste van een snelle bestrijding van natuurbranden.

De werkgroep bepleit een aanpak die enerzijds **van onderop** komt, waarbij de gebiedsspecifieke kennis en ervaring van terreinbeheerders en hun verbinding met lokale autoriteiten optimaal wordt benut. Anderzijds is, zoals hierboven uiteengezet, **borging, eenduidigheid en uniformiteit** nodig. De werkgroep is van mening dat de provincies hierin bij uitstek een spil- en regiefunctie kunnen vervullen.

Juridische/wettelijke verankering

In de werkgroep verschillen de meningen over de vraag of, naast bestuurlijke afspraken, juridische verankering in **wet- en/of regelgeving** nodig is om natuurbrandpreventie beter te waarborgen. Voorstanders vinden dat dit een onontkoombaar sluitstuk moet zijn, noodzakelijk om partijen te verplichten natuurbrandbeheersing als integraal afwegingskader mee te nemen in natuurherstel en uitbreiding van natuur en zo nodig maatregelen uit te voeren. Ervaring wijst uit dat het maken van enkel en alleen bestuurlijke afspraken mogelijk onvoldoende is. Zij wijzen bijvoorbeeld op het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) dat is verankerd in de Deltawet waterveiligheid en zoetwaterhuishouding. Het juridisch instrumentarium kan mogelijk ook worden toegepast om te sturen op ruimtelijke ordening (sturen op 'rode' functies in de omgeving van gebieden met een hoog natuurbrandrisico).

Anderen betwijfelen of juridische verankering daadwerkelijk (op de korte en/of langere termijn) leidt tot een betere waarborging van natuurbrandpreventie. Ook duurt het vaak lang voordat juridische trajecten zijn afgerond, terwijl ook op de korte termijn al resultaten kunnen worden geboekt.

Kijkend naar de centrale vraag aan de werkgroep: "Hoe kan preventie van (onbeheersbare) natuurbranden het beste worden gewaarborgd?" moeten we concluderen dat de werkgroep, ook

gelet op de samenstelling van de werkgroep, vooral gekeken heeft naar aspecten die met natuurbeheer te maken hebben en nog niet ten aanzien van ruimtelijke ordening in bredere zin. Bijvoorbeeld: welke instrumenten zijn noodzakelijk om te kunnen sturen op een camping die gelegen is in een hoogrisicogebied?

Het lijkt de werkgroep verstandig dat een aparte subwerkgroep varianten in kaart brengt voor de mogelijke juridische borging van natuurbrandpreventie en daarbij ook de bredere ruimtelijke ordening betrekt. Op basis daarvan kan een bestuurlijk overleg zich uitspreken over de wenselijkheid van juridische borging en zo ja, richting geven aan de manier waarop die borging moet plaatsvinden.

4. Advies

Dit alles brengt de werkgroep tot de volgende adviezen:

1. Het Rijk wijst de provincie aan als de **procesregisseur** inzake natuurbranden. Iedere provincie stelt een **natuurbrandpreventieprogramma** op. In dit programma zet de provincie uiteen op welke wijze in die provincie de preventie van natuurbranden wordt bevorderd en opneemt in haar eigen beleid en uitvoering (zoals de provinciale natuurbeheerplannen en/of de verordeningen ten aanzien van natuurbeheer). Het natuurbrandpreventieprogramma wordt iedere zes jaar geactualiseerd.
2. De veiligheidsregio's en de in de provincies aanwezige natuurbeheerders geven **advies** over het concept van het natuurbrandpreventieprogramma. Bij de definitieve vaststelling van het programma geeft de provincie weer op welke wijze is omgegaan met deze adviezen.
3. De veiligheidsregio zorgt ervoor dat een **risico-inventarisatie natuurbranden** (RIN) wordt opgesteld en minstens iedere vier jaar (gelijk aan de frequentie waarmee, conform de Wet veiligheidsregio's, een regionaal crisisplan wordt opgesteld) wordt geactualiseerd.
4. Gebiedscommissies stellen een **gebiedsplan natuurbrandpreventie** op, voor het eerst voor de gebieden met de hoogste natuurbrandrisico's. Deze gebiedsplannen bevatten verder een gedetailleerdere en op het gebied toegespitste beschrijving hoe het natuurbrandrisico in het betreffende gebied wordt beperkt en beheerst (zie bijlage 1 voor versie Limburg als voorbeeld).
5. Het ministerie van LNV en het IPO verkennen de mogelijkheid om van het aanleveren van een gebiedsplan natuurbrandpreventie een **subsidievoorwaarde** te maken in het kader van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL).
6. Het ministerie van LNV en het IPO bevorderen dat in ieder **Natura 2000-beheerplan** een paragraaf wordt opgenomen over de preventie van natuurbranden ten behoeve van het betreffende gebied.
7. De natuurbeheerders maken werk van het **actualiseren van het praktijkadvies** 'Risicobeheersing en bestrijding van natuurbranden' van de VBNE en verhoogde aandacht bij natuurbeheerders voor het onderwerp natuurbrandpreventie.
8. Het Ministerie van LNV ondersteunt partijen in de regio met een **landelijk handelingskader** op hoofdlijnen dat houvast biedt voor het opstellen voor natuurbrandpreventieprogramma's en gebiedsplannen natuurbrandpreventie. Staatsbosbeheer heeft hiervoor een opzet gemaakt (bijlage 2). Het handelingskader wordt iedere zes jaar geactualiseerd.
9. Het Rijk ontsluit de **kennis** over natuurbrandpreventie (zoals het praktijkadvies VBNE, de toolbox van de brandweer, kennisontwikkeling IFV, wetenschappelijk onderzoek, evaluatierapporten eerdere branden) voor iedereen die een rol speelt in de natuurbrandpreventie.
10. Natuurbeheerders verkennen in overleg met de provincies de **kosten** die gemoeid zullen zijn met het opstellen van natuurbrand-preventieplannen, het realiseren van inrichtingsplannen en de mogelijke extra beheerkosten die hiermee gepaard gaan.
11. Partijen die betrokken zijn bij grootschalige herinrichting maken gebruik van het feit dat de komende jaren veel **extra natuur** zal worden ingericht (Nationaal Programma Landelijk Gebied, Programma Natuur, Transitiefonds, veenweideaanpak, bossenstrategie, groenblauwe dooradering, etc.) en bevorderen in dat kader maatregelen die ook natuurbrandpreventie ten goede komen (zoals vernatting, verloofing, meer variatie).

12. Maak goede afspraken met partijen die betrokken zijn bij de **bestrijding** van natuurbranden, zodat preventie en bestrijding goed op elkaar aansluiten.
13. De adviezen van deze werkgroep worden besproken in bestuurlijk overleg tussen in ieder geval Rijk (J&V, LNV, BZK), brandweer/veiligheidsregio's, provincies, terreinbeheerders, VNG en waterschappen. De bestuurlijk geaccordeerde afspraken worden vervolgens vastgelegd .
14. Een subwerkgroep verkent op welke wijze, naast bestuurlijke verankering, **een juridische verankering** van deze afspraken een plek zou kunnen krijgen in het wettelijke stelsel van de Omgevingswet, bijvoorbeeld via het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), zodat in het bestuurlijk overleg de wenselijkheid hiervan beoordeeld kan worden. Deze bekijkt in ieder geval ook de ruimtelijke ordening in bredere zin en betrekt hierbij ook de ervaringen met het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP).
15. Geef het **landelijke overleg over natuurbranden** een structurele basis en regel de organisatie en de governance hiervan.
16. De betrokken ministeries (J&V, LNV, BZK, Defensie, I&W) overleggen over de vraag waar de **coördinatie van natuurbrandpreventie op landelijke schaal** het beste kan worden belegd en welke onderlinge afspraken noodzakelijk zijn om die aanpak te verbeteren.

Bijlagen

1. Voorbeeld risico inventarisatie natuurbrand: 'Risico inventarisatie natuurbrand voor natuurgebieden provincie Limburg 2021'
2. Concept werkdocument landelijk handelingskader, opgesteld door Staatsbosbeheer
3. Voorbeeld Risico Beheerplan: 'Risicobeheerplan 2021-2025 Natuur- en Bosbrand Meinweg-Grenzwald'
4. Voorbeeld natuurbrandbeheersplan: 'Natuurbrandbeheersplan *Deurnsche Peel & Mariapeel*' (concept)

Literatuur/bronnen

- Evaluatie WUR branden Peel en Meinweg: https://edepot.wur.nl/533574
- Evaluatie (2) Peelbrand commissie-De Graeff: https://www.brabant.nl/-/media/50141c86ea3f45b89e355cd3003fa6aa.pdf
- Hoogwaterbeschermingsprogramma: https://www.hwbp.nl
- Praktijkadvies 'Risicobeheersing en bestrijding van natuurbranden' van de VBNE: https://www.vbne.nl/Uploaded_files/Zelf/overige%20producten/vbne-brochure-natuurbranden2018-web.57fe5a.pdf
- Toolbox 'gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing' Brandweer Nederland: 20210630-BwNL-Toolbox-Gebiedsgerichte-aanpak-natuurbrandbeheersing.pdf (nipv.nl)
- Rapport Alterra 'Verantwoordelijkheden bij risico- en crisisbeheersing van bos- en natuurbranden': https://adoc.pub/verantwoordelijkheden-bij-risico-en-crisisbeheersing-van-bos.html (2011)
- Rapport Rekenkamer 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Justitie en Veiligheid': https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2021/05/19/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2020-ministerie-van-justitie-en-veiligheid#:~:text=Ons%20financieel%20oordeel%20over%202020,hardnekkige%20problemen%20in%20de%20bedrijfsvoering