



Verantwoordelijkheden bij risico- en crisisbeheersing van bos- en natuurbranden

Taken en bevoegdheden bij risicobeheersing, bestrijding, nazorg en herstel en een overzicht van de hiaten in regelgeving en taakverdeling

Alterra-rapport 2210
ISSN 1566-7197

J.K. van Raffe

Verantwoordelijkheden bij risico- en
crisisbeheersing van bos- en natuurbranden

Dit onderzoek is gefinancierd door het ministerie van EL&I en uitgevoerd binnen het Cluster Ecologische Hoofdstructuur, thema Beheer Droge Ecologische Hoofdstructuur (BO-02-003)

Verantwoordelijkheden bij risico- en crisisbeheersing van bos- en natuurbranden

Taken en bevoegdheden bij risicobeheersing, bestrijding, nazorg en herstel en een overzicht van de hiaten in regelgeving en taakverdeling

J.K. van Raffe

Alterra-rapport 2210

Alterra, onderdeel van Wageningen UR
Wageningen, 2011

Referaat

J.K. van Raffe, 2011. *Verantwoordelijkheden bij risico- en crisisbeheersing van bos- en natuurbranden; Taken en bevoegdheden bij risicobeheersing, bestrijding, nazorg en herstel en een overzicht van de hiaten in regelgeving en taakverdeling*. Wageningen, Alterra, rapport 2210. 84 blz.; 6 fig.; 6 tab.; 53 ref.

In 2007/2008 is gekeken welke partijen een rol spelen bij de risico- en crisisbeheersing van (grote) bos- en natuurbranden, wat hun rol precies is en welke taken en bevoegdheden ze hebben. Ook is geïnventariseerd welke hiaten er zijn in de bestaande taakverdeling en regelgeving. Hiaten die de oorzaak kunnen zijn dat natuurbranden ontstaan en kunnen uitgroeien tot een ramp. De inhoud van het rapport was toen dermate gevoelig dat pas in 2011 is besloten dit rapport uit te brengen.

Trefwoorden: bosbrand, natuur, bos, taken, bevoegdheden, brandpreventie, brandbestrijding.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2011 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2210

Wageningen, september 2011

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
2 Bos- en natuurbranden in Nederland	15
3 Veiligheidsketen en veiligheidsregio's	25
4 Risicobeheersing	29
4.1 Stakeholders	29
4.2 Aandachtspunten	37
5 Crisisbeheersing	39
5.1 Taken en bevoegdheden	39
5.2 Aandachtspunten	46
6 Nazorg en herstel	49
6.1 Taken en bevoegdheden	49
6.2 Aandachtspunten	51
7 Problemen in de bestuurlijke verantwoordelijkheid	53
7.1 Taken en bevoegdheden op grond van de meest relevante bestuursrechtelijke regelingen	53
7.1.1 Regulering op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening	54
7.1.2 Regulering op grond van de Wet milieubeheer	56
7.1.3 Regulering op grond van de Natuurbeschermingswet 1998	58
7.1.4 Regeling bij Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	60
7.1.5 Bevindingen	62
7.2 Het wetsvoorstel Wet op de veiligheidsregio's in vogelvlucht	62
8 Risico's van overheidsaansprakelijkheid	67
8.1 Soorten schade bij bosbrand	67
8.1.1 Economische schade bij de eigenaar	67
8.1.2 Economische schade bij derden	67
8.1.3 Kosten voor bestrijding van de brand	68
8.1.4 Kosten voor herstel en compensatie van de gevolgen van de brand	68
8.1.5 Ecologische schade	68
8.2 Aanknopingspunten voor overheidsaansprakelijkheid	68
8.2.1 Onrechtmatig handelen of nalaten dat aan de dader kan worden toegerekend	68
8.2.2 Nadere criteria voor aansprakelijkheid voor onrechtmatig handelen of nalaten	69
8.2.3 Bepaalde hoedanigheid als aanknopingspunt voor aansprakelijkheid	70

8.3	Aansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht en ontoereikende handhaving	71
8.3.1	Toezicht	71
8.3.2	Handhaving	72
8.4	Hoofdelijke aansprakelijkheid	73
8.5	Richtlijn milieuaansprakelijkheid	73
9	Conclusies en aanbevelingen	75
	Literatuur	79
Bijlage 1	Geïnterviewden	83

Woord vooraf

Natuurbranden kunnen grote maatschappelijke gevolgen hebben. In Nederland zijn er nog geen onbeheersbare natuurbranden geweest, maar het risico is aanwezig en kan ook groter worden als gevolg van een veranderend klimaat waarin ongunstiger wordende weersomstandigheden op kunnen treden (o.a. langere droge perioden). Het ministerie van EL&I (beleidsdirectie Natuur) heeft daarom een helpdeskvraag uitgezet om te verkennen welke partijen een rol spelen (in brede zin) bij het voorkomen en bestrijden van natuurbranden en welke taken en bevoegdheden zij hebben. Ook moest worden bekeken welke taken niet goed worden uitgevoerd en of er hiaten zitten in de regelgeving die hier de oorzaak van zijn.

Ik heb het onderzoek niet alleen uitgevoerd. Aletta Blomberg en Ben Schueler van de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Economie, Bestuur en Organisatie van Universiteit Utrecht hebben zich ontfemd over de juridische component. Zij hebben de hoofdstukken 7 en 8 geschreven en daar waar nodig bijdragen geleverd aan de overige hoofdstukken.

Ook andere experts hebben bijdragen geleverd. Ik wil hier vooral nog Alette Getz en Klaas Noorland (veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland), die veel informatie hebben aangedragen, bedanken.

Het onderzoek is uitgevoerd in 2007/2008. De informatie die het opleverde werd toen als dermate gevoelig ingeschat dat werd besloten dat die nog niet openbaar gemaakt mocht worden. Nu (2011) kon het rapport alsnog worden uitgebracht. En dat is een goede zaak omdat de informatie nog steeds uitermate relevant en bruikbaar is.

Jaap van Raffe
2011

Samenvatting

Bosbranden en gevolgen

Tijdens droge perioden in vooral het voorjaar en de zomer bestaat de kans op het optreden van brand in bos- en natuurterreinen. Bos- en natuurbranden komen in Nederland regelmatig voor, maar zijn in het algemeen klein (maximaal enkele hectaren) en worden snel geblust. Zo nu en dan treden er echter grote branden op. Of een kleine brand zich ontwikkelt tot een grote brand, heeft te maken met o.a.:

- Terreintype en vegetatie;
- Weer, klimaat en jaargetijde;
- Toegankelijkheid;
- Beschikbaarheid bluswater;
- Organisatie brandbestrijding.

De impact van natuurbranden is vaak afhankelijk van de situatie, maar kan erg groot zijn. Niet alleen kan er veel natuur verloren gaan, ook kunnen mensen gevaar lopen (mensen in het terrein, op campings, in verzorgingstehuizen, in woonwijken etc.). Daarnaast kunnen er menselijke constructies vernield en maatschappelijke processen onderbroken worden (de elektriciteit kan uitvallen, verkeer over nabijgelegen snelwegen kan onmogelijk worden) en die leiden tot grote economische schade.

Doel onderzoek

Bij de risico- en crisisbeheersing en de nazorg en herstel van bosbranden zijn een groot aantal partijen (personen, organisaties) betrokken. De vraag die ten grondslag lag aan het onderzoek was of al die partijen daartoe voldoende zijn ingesteld en of de afstemming voldoende is geregeld.

Het doel van dit onderzoek was het in kaart brengen van de partijen die betrokken zijn bij risico- en crisisbeheersing van natuurbranden. Gekeken is welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zij formeel (en informeel) hebben. Daarnaast is geïnventariseerd of en welke hiaten er zitten in de huidige procedures, regelgeving, taakafspraken etc. Daarbij is gekeken naar de organisatorische aspecten van de risico- en crisisbeheersing en niet naar de technische aspecten van bos- en natuurbrandbestrijding.

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek heeft tot veel bevindingen en conclusies geleid. Die conclusies staan hierna kort vermeld.

Complex: Een eerste conclusie is dat de materie uitermate complex is. Er zijn heel veel partijen die betrokken zijn of betrokken kunnen raken bij een grote natuurbrand. Grotere partijen hebben vaak veel verschillende gezichten (organisatieonderdelen). Ook het aantal regelingen dat direct of indirect te maken heeft met natuurbranden is heel groot. Bovendien is het werkveld continu in beweging.

Risico's: Een tweede conclusie is dat de risico's van een natuurbrand niet onderschat mogen worden. Hetzelfde geldt voor de mogelijke impact van een natuurbrand.

Gebrek aan kennis: Uit het onderzoek bleek verder dat het inschatten van de risico's wordt bemoeilijkt door het ontbreken van kennis. Zo zijn er op dit moment geen geschikte statistieken op basis waarvan kan worden bepaald hoe vaak natuurbranden optreden en is er in Nederland nog onvoldoende kennis over bosbranden zelf, bijv. hoe een bosbrand zich ontwikkelt.

Verschillende belangen: Veiligheid is niet het enige maatschappelijke belang dat speelt bij het maken van veiligheidsbeleid. Het nemen van bepaalde maatregelen uit het oogpunt van veiligheid zal vaak ongewenste consequenties hebben. Het kan schade berokkenen aan de flora en fauna, het kan recreatieve functies in de weg zitten, het kan de vrijheid van handelen van burgers beperken en het brengt vaak kosten met zich mee. Bij het maken van beleid moeten de verschillende belangen goed worden afgewogen. Ook moet worden gekeken hoe ongewenste neveneffecten kunnen worden gecompenseerd (bijv. aanleg compensatiegroen, betalen onkosten).

Voorkomen is beter dan genezen: Belangrijk is dat hoe eerder in de keten problemen worden opgelost, hoe beter het is. Investeren in pro-actie en preventie betaalt zich dubbel en dwars terug.

Pro-actie en Ruimtelijke ordening: Een belangrijk speerpunt bij het voorkomen van natuurbranden zou moeten zijn om er bij de ruimtelijke planvorming al rekening mee te houden. Risicodragende en risicolopende objecten zouden alleen onder bepaalde voorwaarden, zoals voldoende vluchtwegen en bufferstroken (bijv. van loofhout) in of bij een natuurgebied gesitueerd mogen worden. De brandweer zou bij de planvorming advies moeten worden gevraagd.

Pro-actie en bestaande regelingen: Het is in beginsel mogelijk om op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998 en in APV's maatregelen te nemen waardoor het risico van natuurbranden wordt beperkt. Echter:

- a. De onderzochte regelingen hebben echter primair andere doelen dan het beheersen van natuurbranden.
- b. Ook biedt geen van de onderzochte regelingen een basis om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om aan de benodigde inrichtingseisen voor de omgeving te kunnen voldoen.
- c. Het is vooral moeilijk om met het onderzochte wettelijk instrumentarium bestaande situaties (zoals gevestigde bedrijven en andere inrichtingen, bestaande bebouwing, de bestaande wegenstructuur) te wijzigen.
- d. De gedecentraliseerde bevoegdhedenstructuur heeft, in combinatie met de vrij grote beleidsvrijheid van het bevoegde gezag, tot gevolg dat het reguleringsniveau plaatselijk sterk verschilt.
- e. In het bestaande stelsel van regelgeving is niet gegarandeerd dat het natuurbrandrisico (voldoende) wordt meegewogen bij de totstandkoming van bestemmingsplannen, beheersplannen en andere plannen, bij het vaststellen van verordeningen en bij het verlenen van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen.

Preventie door boseigenaren (overleg, natuurbrandverordening): De aanwezige vegetatie (levend en dood) bepaalt in belangrijke mate hoe snel een brand ontstaat en hoe snel de brand zich verspreidt. De toegankelijkheid van een terrein is medebepalend hoe snel de brandweer een (beginnende) brand kan aanpakken. De keuzes van een beheerder (soort vegetatie, mate van onderhoud paden) zijn daarom uitermate relevant in het kader van de veiligheid. Veel terreineigenaren zijn zich volgens de brandweer nog onvoldoende bewust van de risico's. Verbetering zou kunnen door overleg tussen brandweer en beheerder. Eventueel zouden maatregelen kunnen worden afgedwongen door middel van een bosbrandverordening. Zo'n verordening moet dan wel anders van opzet zijn dan de oude Bosbrandverordening. Overleg eigenaar/beheerder en brandweer zou een belangrijke richtlijn kunnen zijn.

Bewustzijn: Een belangrijke reden dat er nog veel hiaten zitten in de veiligheidsketen is dat veel mensen/partijen zich onvoldoende bewust zijn van de risico's. Communicatie is nodig om het bewustzijn van de risico's van natuurbranden te vergroten.

Slagkracht brandweer: De operationele slagkracht van de brandweer is niet meegegroeid met het toenemende natuurbrandrisico.

Wet op de veiligheidsregio's

De Wet op de veiligheidsregio's (wetsvoorstel) leidt ertoe dat de risico- en crisisbeheersing op een regionaal niveau wordt getild. De wet zal grote gevolgen hebben op de crisisbeheersing.

Risico's bestaande instellingen: In en bij natuurterreinen zijn instellingen waar veel mensen bij elkaar zijn (zorginstellingen, recreatieve centra, campings). Als een natuurbrand te dichtbij komt, moeten dit soort instellingen geëvacueerd worden. Het inventariseren van de knelpunten en het oplossen ervan verdient prioriteit.

Aansprakelijkheid: De aansprakelijkheid wordt in onze maatschappij een steeds belangrijker onderwerp. Dit zal gevolgen hebben voor de manier waarop bossen in de toekomst worden beheerd en ook voor de mate waarin terreinen worden opengesteld.

Overheidsaansprakelijkheid: Ook de overheid kan aansprakelijk worden gesteld voor schade door een natuurbrand. Dat is in het geval de overheid onrechtmatig handelt, wat kan door schending van:

- Een rechtsplicht om een taak of bevoegdheid uit te oefenen;
- Een rechtsplicht om een taak of bevoegdheid 'goed' uit te oefenen;
- Een rechtsplicht om een taak of bevoegdheid niet uit te oefenen.

Daarnaast is belangrijk dat:

- Er sprake is van relativiteit;
- Een overheidsbesluit nog niet onaantastbaar is geworden;
- Het slachtoffer niet zelf heeft bijgedragen aan het ontstaan van de brand.

1 Inleiding

Aanleiding van het onderzoek

Tijdens droge perioden in vooral het voorjaar en de zomer bestaat de kans op het optreden van brand in bos- en natuurterreinen. Een brand van beperkte omvang is in de meeste gevallen acceptabel. Terreineigenaren en -beheerders hebben dan geen grote schade (soms kan een brand zelfs gunstig zijn voor het natuurbeheer) en er ontstaan geen gevaarlijke situaties voor recreanten en omwonenden. Echter, in sommige gevallen kan een brand een dusdanige omvang bereiken dat deze onbeheersbaar wordt. Een dergelijke situatie is ongewenst; de veiligheid van eigenaren, bezoekers, omwonenden en anderen staat voorop. Ook ernstige schade aan de natuur of grote economische schade is niet wenselijk.

Diverse partijen zijn betrokken bij het voorkomen en beheersen van branden in bos en natuur. Het is echter niet altijd even duidelijk welke organisatie in welke fase welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Dit heeft tot gevolg dat de door de partijen nagestreefde niveaus van veiligheid niet kunnen worden gegarandeerd.

Doel

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de partijen die betrokken zijn bij risico- en crisisbeheersing van natuurbranden. Gekeken wordt welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zij formeel (en informeel) hebben. Daarnaast wordt geïnventariseerd of en welke hiaten er zitten in de huidige procedures, regelgeving, taakafspraken etc.

De onderzoeksvragen zijn:

- Wie zijn de stakeholders¹ bij natuurbranden (welke partijen zijn betrokken)?
- Wie heeft welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden?
- Wat is geregeld en volgens welk instrument (wet- en regelgeving, convenanten, bestuurlijke afspraken, etc.)?
- Hoe worden de taken die zijn geregeld in regelingen of op andere manier zijn afgesproken, ingevuld en door wie?
- Welke verplichte/afgesproken zaken worden nog niet goed ingevuld?
- Wat is niet geregeld in de vorm van regelingen, convenanten e.d., maar is wel relevant voor het voorkomen en/of bestrijden van onbeheersbare natuurbranden? Welke zaken zijn misschien in meerdere regelingen geregeld (doublures)? Op welke punten bestaat onduidelijkheid over wat er moet gebeuren en wie dat moet doen?
- Op welke manier wordt er nu omgegaan met deze onduidelijkheden/hiaten? Worden de taken toch uitgevoerd en door wie dan, of worden ze niet uitgevoerd?
- Op welke wijze kunnen de onduidelijke situaties worden opgelost? Welke organisaties zouden een bepaalde taak moeten uitvoeren, wat zou er geregeld moeten worden (wet, convenant) en welke organisatie dient er voor te zorgen dat deze onduidelijkheid wordt weggenomen?

¹ Een stakeholder is in dit rapport een persoon of organisaties die op de een of andere manier te maken heeft met natuurbranden. Het kan hier gaan om slachtoffers, maar meer nog om organisaties die proberen bosbranden te voorkomen en te bestrijden en organisaties die zich bezighouden met de gevolgen van een brand.

Afbakening

Dit onderzoek gaat in op organisatorische aspecten van de risico- en crisisbeheersing en niet op de technische aspecten van bos- en natuurbrandbestrijding. Aan de technische aspecten wordt alleen aandacht besteed als dit van belang is om de problematiek te kunnen plaatsen.

Het onderzoek focust voornamelijk op grote, onbeheersbare natuurbranden. Dat zijn branden die leiden of kunnen leiden tot slachtoffers of grote schade aan de natuur, gebouwen, infrastructuur etc.

Het betreft een verkenning. De complexiteit van de materie maakte het onmogelijk om in het kader van een helpdeskvraag een compleet beeld te schetsen.

Tot slot: Er is in dit rapport alleen naar 'veiligheid' gekeken. Andere zaken die belangrijk zijn bij keuzes inzake beheer en inrichting van natuurterreinen (bijv. kwaliteit natuur, recreatie, houtproductie etc.) zijn niet bekeken. Bij beslissingen over beheer en inrichting worden die aspecten uiteraard ook meegenomen.

Werkwijze

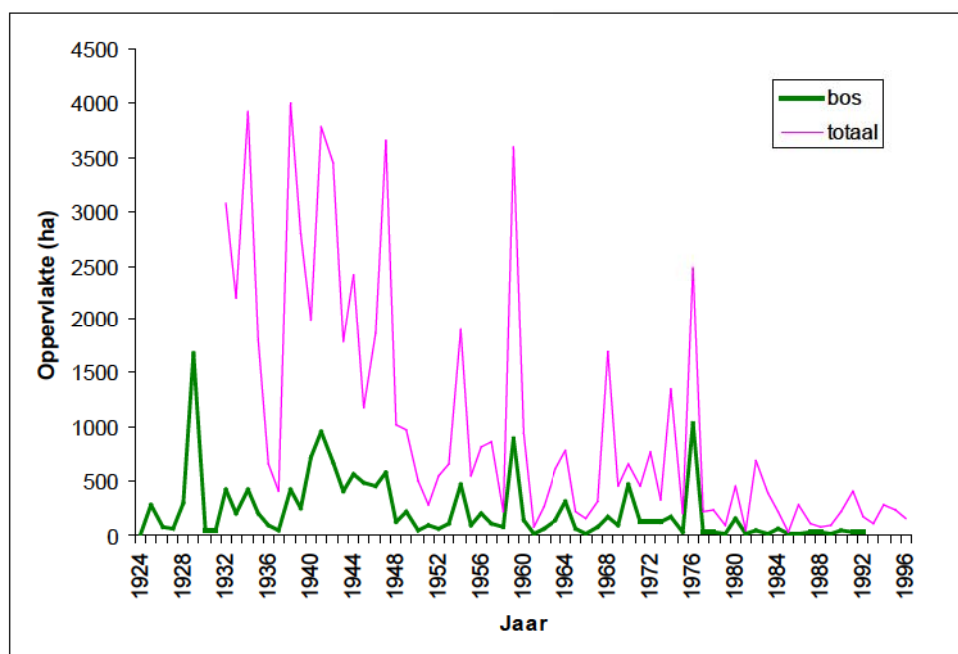
- Literatuurstudie
- Interviews
- Workshops

2 Bos- en natuurbranden in Nederland

In dit hoofdstuk is aangegeven hoe groot het probleem van natuurbranden in Nederland is (kans en impact). Daarnaast wordt gekeken welke factoren het risico op een onbeheersbare brand bepalen. Dit hoofdstuk vormt het kader voor de volgende hoofdstukken.

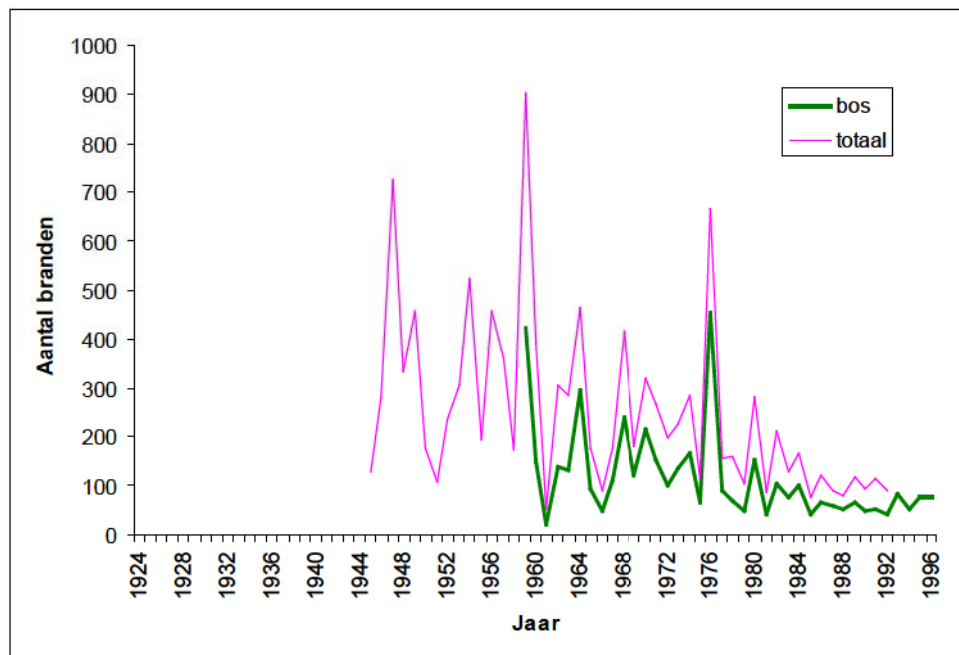
Bos- en natuurbranden in Nederland

Bos- en natuurbranden komen in Nederland regelmatig voor (zie de statistieken hieronder), maar zijn in het algemeen klein (maximaal enkele hectaren). Het aantal bosbranden en het areaal van die bosbranden is volgens de beschikbare gegevens en statistieken afgenomen in de periode van 1924-1996 (Wijdeven et al., 2006).



Figuur 1

Oppervlakte brand in bos en in alle natuurterreinen 1924-1996 (Wijdeven et al., 2006 op basis van: Bosbescherming 1982, IKC 1993, UNECE/FAO 1996-1998).



Figuur 2

Aantal branden in bossterreinen en in alle natuurterreinen 1944-1996 (Wijdeven et al., 2006 op basis van: Bosbescherming 1982, IKC 1993, UN-ECE/FAO 1996-1998).

De gegevens over het aantal en de omvang van natuurbranden is beperkt. De gegevens in figuur 1 en figuur 2 gaan tot 1996. Na 1996 worden bosbrandgegevens niet meer centraal verzameld. In het Europese systeem EFFIS (European Forest Fires Information System) staan (mede daardoor) ook geen gegevens over Nederland (<http://effis.jrc.it/Home/>). Er zijn nog wel brandweerstatistieken van het CBS (zie tabel 1). Het CBS houdt echter alleen gegevens bij van de groep berm-, bos-, heide en natuurbranden. Vooral omdat ook bermbranden worden meegenomen, is de CBS-statistiek minder geschikt als basis voor besluitvorming inzake natuurbranden.

Tabel 1

Aantal berm-, bos-, heide- en natuurbranden volgens CBS brandweerstatistieken (CBS, 2007).

Jaar	Aantal berm-, bos-, heide- en natuurbranden
2000	3.084
2001	3.826
2002	3.732
2003	10.191
2004	4.171
2005	4.721
2006	7.030

Adri van der Waart (Onderlinge Bossen Verzekering (OBV), mondelinge mededeling) geeft aan dat het aantal branden (ook qua type) erg verschilt per jaar. Hij schat in dat het aantal branden, gemiddeld gezien, redelijk stabiel is. Precieze gegevens zijn niet beschikbaar.

De meeste natuurbranden zijn niet groot. Ze worden snel geblust. Zo nu en dan treden grote branden op. De meest aansprekende recente branden staan in tabel 2.

Tabel 2

Grote bosbranden (Claessens, 2007).

Jaar	Locatie	Omvang (ha)
1976	Arnhem	150
1995	Kootwijk	100
1996	Kalmthoutseheide	120
2000	't Harde	80
2004	Elburg	40
2004	Duinen Heemskerk	80
2004	Duinen Terschelling	100
2006	Uddel	120
2006	Hoge Veluwe	80
2006	Groesbeek/Nijverdal	40

Een overzicht van een aantal natuurbranden van formaat die in de periode 1970 - 2006 op de Veluwe plaats vonden:

- Uddel (mei 2006): De meest recente natuurbrand vond begin mei 2006 plaats in de Kroondomeinen tussen Uddel en Apeldoorn. Brandweerkorpsen uit drie regio's werden vanuit de lucht bijgestaan door de Koninklijke Luchtmacht, aangezien de slagkracht op de grond onvoldoende was om de brand in de eerste uren in bedwang te houden. Vijf en een half uur na het uitbreken van de brand kon het bericht 'brand meester' worden gegeven, waarna ingezette pelotons werden afgelost en werd teruggeschaald naar vier pelotons. De nablissing duurde nog een volle week omdat de humuslaag hardnekkig bleef nasmeulen met telkens nieuwe brandhaardjes tot gevolg. Uiteindelijk verwoestte het vuur ruim 120 hectare bos en heide.²
- Het Deelense Veld (juli 2006): Een natuurbrand ontstaan in het verzorgingsgebied van Gelderland Midden (HGM) verplaatst zich met 10 m/s in de richting van het verzorgingsgebied van de VNOG met kans op bedreiging van het dorp Hoenderloo. De bestrijding van de natuurbrand wordt bemoeilijkt doordat het terrein niet toegankelijk is voor brandweermaterieel. Door afname van de wind, het instellen van een grendellijn en de inzet van heliblissing wordt de natuurbrand tijdig gestopt.
- 't Harde (2003): Een natuurbrand ontwikkelt zich razendsnel en slaat over acht spoorbanen. Uiteindelijk loopt het vuur dood en wordt bedwongen op een zandbaan in het schietkamp ASK. De schade is aanzienlijk: natuurgebied in de as en langdurige uitval van spoor en A28.
- 't Harde (2003): Bij een natuurbrand op schietkamp ASK brandt 100 ha. heide af.
- Kootwijk (1995): Brand in een groot natuurgebied, die in zeer korte tijd over de A1 slaat. Doordat de wind draait, blijft recreatiepark Rabbit Hill gespaard en loopt de brand met enorme snelheid dood op het Cadwickerzand. De A1 moest drie dagen gesloten blijven.

² VNOG: Veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland.

HGM: Hulpverlening Gelderland Midden.

- Arnhem (1976): Natuurbrand op het Roozendaalse Veld breidt zich razendsnel uit en slaat over de A50. De wind draait, voordat de brand een PVC-opslag zou hebben bereikt. Schade: 400 hectare bos en heide in de as.
 - 't Harde (1970): Onbeheersbare natuurbrand op het Artillerie Schietkamp slaat over de A28. Diverse woningen verwoest.
- (bron: VNOG, 2007). De verschillen tussen beide 'tabellen' zijn niet onderzocht.

Adri van der Waart (OBV, mondelinge mededeling) geeft aan dat een aantal van de hiervoor genoemde grote branden feitelijk onbeheersbaar waren en dat de brandweer ze min of meer heeft kunnen/moeten laten uitbranden. Het gaat bijvoorbeeld om Kootwijk, Kalmthoutseheide en Uddel/Kroondomeinen.

Of een natuurbrand tot een ramp leidt, hangt uiteindelijk af van de gevolgen van de brand. Voor een belangrijke deel zal het hier gaan om de maatschappelijke impact, zoals de evacuatie van een camping of een dorp, beschadiging van bouwwerken of de afsluiting van een snelweg of spoortraject.

Oorzaken van natuurbranden

De Projectgroep Communicatie Natuurbrandbestrijding heeft op basis van gegevens uit de Verenigde Staten vastgesteld dat natuurbranden een groot aantal oorzaken kunnen hebben:

- | | |
|---|------|
| – Onvoorzichtigheid en nalatigheid van mensen (weggooiën peuk, spelen met vuur, kookvuren, weggooiën materiaal dat als vergrootglas kan fungeren) | 32 % |
| – Kwaadwillendheid van mensen (pyromanie, vandalisme) | 25 % |
| – Technische/mechanische oorzaken (trein - remschijven, gemotoriseerd materieel) | 5 % |
| – Omgevingsfactoren (woningbrand, vuurwerk, schietactiviteiten) | 5 % |
| – Natuurinvloeden (blikseminslag) | 5 % |
| – Onbekend | 28 % |

(bron: Projectgroep Communicatie Natuurbrandbestrijding, 2006 - op basis van gegevens uit de VS). In Nederland is nooit onderzocht wat de oorzaken zijn van natuurbranden.

Factoren die bepalen of er een brand ontstaat, hoe een brand zich ontwikkelt en welke impact de brand heeft

Er zijn verschillende factoren die invloed hebben op het ontstaan en de ontwikkeling van een brand. Hieronder is aangegeven welke factoren relevant zijn. Daarnaast zijn factoren genoemd die de impact van een natuurbrand (mede) bepalen. Ook deze factoren zijn belangrijk. Het belang van natuurbranden en de bestrijding ervan, hangt minder samen met de grootte van een brand dan met de gevolgen ervan.

1. Terreintype, vegetatie

De hoeveelheid brandbaar materiaal en de snelheid waarmee het kan ontbranden is medebepalend of en hoe een brand zich ontwikkelt.

- *Begroeiingstype*. Bij sommige begroeiingstypen zijn de risico's groter dan bij andere. Zo is Heide bijv. erg brandbaar en de meeste branden in natuurgebieden ontstaan dan ook daar (Bosschap e.a., 2007). Een bos heeft echter wel veel meer brandbaar materiaal dan een heideveld. Naaldbossen (vooral Pinus) vormen een groter brandrisico dan loofbossen. In tabel 3 staan de risico-inschattingen per begroeiingstype van het VNOG (2006) en in tabel 4 de premietabel van de bosbrandverzekering van OBV (www.bossenverzekering.nl).

Tabel 3

Risico-indexering begroeiingstype (VNOG, 2006): 100% is maximaal. Loofbos is dus veel minder risicovol dan naaldbos: loofhout werkt brandvertragend.

Begroeiingstype	Indexering risico
Loofbos	20
Gemengd bos (50%)	30
Heide	50
Gemengd bos/heide	60
Open naaldbos	80
Dichtbegroeid naaldbos	100

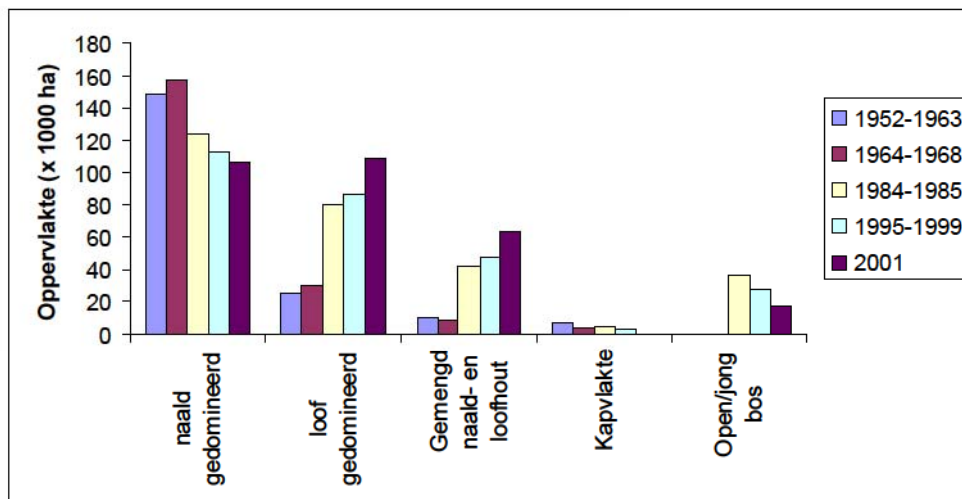
Tabel 4

Premietabel Brandrisico van de Onderlinge Bossen Verzekering (www.bossenverzekering.nl). Jong naalddhout wordt een factor 7 risicovoller ingeschat dan oud loofhout. In deze tabel wordt alleen jong naalddhout als extra risicovol ingeschat.

Risico klasse	Bostype/samenstelling	Premie (0/00 van de waarde v/h bos)
1	Populier en wilg ≥ 10 jaar overig loofhout ≥ 25 jaar naalddhout (geen pinus) ≥ 25 jaar pinus ≥ 70 jaar	0.5
2	Populier en wilg < 10 jaar overig loofhout < 25 jaar hakhout naalddhout (geen pinus) < 25 jaar pinus 25-70 jaar	1.6
3	Pinus < 25 jaar kerstboomcultures	3.5

Er zijn toeslagen samenhangend met regio, toegankelijkheid, onderhoud bos, samenstelling object.

Het Nederlandse bos bestaat nog voor een belangrijk deel uit naalddhout. Wel neemt het areaal loofhout snel toe door natuurlijke verjonging en aanplant (zie figuur 3), evenals het aandeel loofhout binnen bossen. Door bijv. singels loofhout tussen naalddhout aan te planten kan een naalddhoutbos enigszins worden gecompartmenteerd waardoor een eventuele brand beter beheersbaar blijft.



Figuur 3

Areaal naald-, loof- en gemengd bos en overige boscategorieën op verschillende tijdstippen (bron: Wijdeven 2006, gebaseerd op CBS, 1966-1985, Kuiper, 2000, Dirkse et al., 2002).

- *Leeftijd bossen/natuur.* Jonge bossen vormen een groter risico dan oudere bossen. Ze branden veel sneller dan oudere bossen. Uit figuur 3 blijkt dat de hoeveelheid jong bos afneemt. De gemiddelde leeftijd van bos is nu 50 jaar tegen gemiddeld 30 jaar in 1950 (Dirkse, 2003; Daamen, 1996).
- *Dichtheid opstand.* Dichte bossen hebben over het algemeen een lager risicoprofiel o.a. door de takafstoting, de luchtvochtigheid en de geringere invloed van de wind. Een nadeel is dat er een grotere kans is op voortgaand kroonvuur als dat eenmaal ontstaan is.
- *Dik en dun hout.* Dik hout brandt veel minder snel dan dun hout. Wel bevatten dikke bomen/takken veel meer brandstof dan dun hout. De hoeveelheid dik hout neemt toe in de Nederlandse bossen (het bos wordt ouder).
- *Struiklaag.* Het areaal bos met een struiklaag neemt toe. De struiklaag bestaat vaak uit loofhout. In het groeiseizoen werkt deze laag brandvertragend. Wel is er meer brandbaar materiaal en kan een struiklaag 'helpen' om een grondbrand te laten overspringen naar de kronen van bomen (vooral bij naaldhout).
- *Onderlaag/verruiging.* Onder andere door het geïntegreerd bosbeheer ontstaan er open plekken die vaak verruigen. Deze verruiging is heel droog in het voorjaar en kan snel leiden tot een grote brand. (mondelinge mededeling Adri van der Waart). De verruiging is een ecologisch proces. Door natuurlijke successie gaat de ruigte vanzelf weer over in bos.
- *Dode vegetatie.* Dode vegetatie is doorgaans beter brandbaar in vergelijking met levende vegetatie. Dun dood materiaal droogt veel sneller dan dik dood materiaal. Dik hout e.d. bevat echter weer meer brandbare stof, dus als het eenmaal brandt, brandt het langer. Een brand kan in begroeiingstypen waarin veel dood materiaal voorkomt snel uitbreken en ook snel in omvang toenemen. Dit is één van de redenen dat er in het voorjaar veel branden optreden. In het voorjaar is met name de kruidlaag dood (bijvoorbeeld varens). De trend is om dood hout achter te laten in het bos en de hoeveelheid dik dood hout te verhogen. De hoeveelheid dood hout per ha is dan ook toegenomen van 2 m³/ha in 1985 tot 11 m³/ha in 2002. Dit is vooral dik dood hout. (Jagers op Akkerhuis et al., 2005). Zie ook tabel 5.

Tabel 5*Totale volume dood hout per soort (Jagers op Akkerhuis et al., 2005).*

Soort	Volume (m ³ /ha)
Beuk	0.15
Douglas	0.34
Lariks	0.39
Fijnspar	0.59
Overig naald	0.70
Berk	1.23
Overig loof	1.91
Eik	2.53
Grove den	3.43
Totaal	11.28

Het ontbreekt in de Nederlandse Meetnetten aan gegevens over het dunnere dode hout met een diameter kleiner dan 5 cm. Uit verschillende bronnen kan afgeleid worden dat het aandeel dun dood hout aanzienlijk kan zijn ten opzichte van het totale volume. Vooral dit dunne dode hout kan snel drogen en is een belangrijke risicofactor voor het uitbreken van een natuurbrand. Klaas Noorland en Allard van Gulik (brandweer/VNOG) noemen het tak- en tophout een groot punt van zorg (mondelinge mededeling).

2. Openstelling, seizoen

In terreinen waar veel mensen komen is de kans groter dat er door onachtzaamheid een natuurbrand ontstaat. Aan de ander kant wordt brand eerder ontdekt en is er veel sociale controle waardoor de kans kleiner wordt dat er een brand ontstaat door brandstichting.

3. Weer, klimaat, jaargetijde

Het weer bepaalt in belangrijke mate hoe een natuurbrand zich ontwikkelt.

- *Luchtvochtigheid.* Een hoge luchtvochtigheid, regen, mist en sneeuw zijn ongunstig voor het ontstaan van een natuurbrand. Nat hout brandt veel minder goed dan droog hout.
- *Temperatuur.* Hoge temperaturen dragen bij aan het sneller drogen van dode planten, waardoor het sneller kan ontbranden.
- *Wind.* Wind zorgt dat lage begroeiing en takken die op de grond liggen snel uitdrogen. Wind is een belangrijke mate bepalend in welke richting en hoe snel een brand zich verplaatst. Ook wakkert wind een natuurbrand aan (het zorgt voor een versnelde aanvoer van zuurstof). Storm kan ertoe bijdragen dat bomen afbreken en er meer dood hout in het bos komt en achterblijft.
- *Klimaatverandering.* Veel onderzoek wijst in de richting van een snelle klimaatverandering (door of mede door de mens (emissies van o.a. CO₂)). De klimaatverandering zou kunnen leiden tot drogere, warmere perioden. Hierdoor kan de kans op natuurbranden groter worden en ook de kans dat deze onbeheersbaar worden. De Onderlinge Bossen Verzekering zal als gevolg van de klimaatverandering de premie waarschijnlijk verhogen (mondelinge mededeling Adri van der Waart). De brandweer constateert dat de droogteperiode naar voren schuift (mondelinge mededeling Koos Scherjon).
- *Jaargetijde.* In de winter en het vroege voorjaar is de sapstroom in de bomen nog niet op gang gekomen waardoor bomen erg droog zijn.

4. Aanwezigheid mensen en kwetsbare objecten

De gevolgen van een natuurbrand zijn allereerst ecologisch. Bos, heide of andere natuur is verdwenen. In plaats daarvan is er grond waar de natuur zich weer zal gaan ontwikkelen. Ecologisch gezien, hoeft dat overigens niet slecht te zijn: pioniervegetatie kan heel waardevol zijn. Naast de eventuele ecologische schade is er economische schade voor de eigenaar. Vaak zal die (deels) worden vergoed door de verzekering. Ook zal er schade zijn vanuit het oogpunt van de recreant: zwart geblakerd bos wordt door de meeste recreanten minder gewaardeerd dan mooi groen bos. De maatschappelijke gevolgen van een natuurbrand kunnen veel groter zijn als er mensen en/of kwetsbare objecten aanwezig zijn in het gebied waar een natuurbrand is. Als er bijv. een camping in dat gebied ligt, dan zullen vakantiegangers geëvacueerd moeten worden en kunnen er caravans, tenten en gebouwen verloren gaan als de brand naar het campingterrein overslaat. Andere kwetsbare objecten zijn bijv. verzorgingstehuizen, woningen, wegen (bijv. snelwegen), spoorlijnen, munitie-opslagen, hoogspanningskabels etc. De aanwezigheid van deze kwetsbare objecten zijn daarom een belangrijke maat voor het bepalen van de risico's in een gebied.

5. Toegankelijkheid bos voor brandweer

Medebepalend of een brandje uitgroeit tot een grote brand is of de brandweer het vuur kan bereiken. Dit wordt bepaald door o.a.:

- *Het aantal wegen/paden en de structuur daarvan.* Daar waar branden moeilijk bereikbaar zijn, is de kans op onbeheersbare branden groter. In twee Nibra-publicaties (2001, 2003) wordt de bereikbaarheid als één van de grootste risicofactoren genoemd voor het ontstaan van onbeheersbare branden. In het moderne terreinbeheer wordt in toenemende mate beheerd in grotere eenheden. Veel wegen worden niet meer onderhouden of doelbewust afgesloten. Veel paden zijn bovendien smaller dan voorheen. Ze worden bijv. vooral gebruikt voor recreatieverkeer (fietsen, wandelen). Ook Adri van der Waart (OBV) noemt de toegankelijkheid als één van de grootste risico's voor het ontstaan van grote onbeheersbare branden.
- *Brandgangen.* Door middel van brandgangen wordt een opstand toegankelijker en bovendien gecompartmenteerd. Dit zou een brand beter beheersbaar doen zijn. Dit laatste moet echter worden betwijfeld, omdat natuurbranden door wind honderden meters verplaatst kunnen worden.
- *Toegankelijkheid van de opstand zelf.* In opstanden blijft steeds meer liggend dood hout achter. Dit maakt het voor brandweerlieden lastiger een opstand te betreden.

6. Beschikbaarheid bluswater

Om te kunnen blussen is bluswater nodig. Vooral op de droge zandgronden kan de beschikbaarheid van blusmiddelen een probleem zijn (Nibra, 2001). Bluswater kan worden aangevoerd (met tankwagens door de brandweer of door loonwerkers) of ter plekke worden verkregen (uit oppervlaktewater, geslagen putten of waterleidingnet).

7. Organisatie brandbestrijding

De manier waarop er door de mens wordt gereageerd op een brand, bepaalt in belangrijke mate de uiteindelijke omvang en impact ervan. Anno 2007 is de brandweer redelijk goed georganiseerd en wordt een brand vaak in de kiem gesmoord. Factoren die (mede)bepalend zijn of een brand snel wordt gestopt, zijn:

- *Tijdstip signaleren.* Hoe eerder een brand wordt gesignaleerd, hoe eerder kan worden gereageerd. Het best is een brand in de kiem te smoren. Voor het signaleren worden onder andere vliegtuigjes ingezet.
- *Personeel.* Voor het blussen van een brand is goed personeel noodzakelijk.
- *Materieel.* Om een brand te kunnen blussen is goed materieel noodzakelijk.
- *Bekendheid met het terrein.* Als brandweerlieden onvoldoende weten hoe een terrein is ontsloten, kan dat tot ongewenste vertraging leiden.

Meer hierover in de volgende hoofdstukken.

Risico's voor branden in de toekomst

Op basis van een analyse van gedocumenteerde ontwikkelingen in het Nederlandse bos en de natuur concluderen experts van o.a. Alterra dat de risico's voor bosbranden vanuit bosontwikkeling afnemen. Vooral het feit dat er steeds minder grootschalig productie-naaldbos is en het aandeel naaldbout steeds kleiner wordt, speelt daarbij een rol. Als gevolg van onder andere het lager ingeschatte risico heeft het Boschap in 2002 de Bosbrandverordening (zie ook hoofdstuk 4) ingetrokken. Redenen die het Boschap noemt voor de lagere brandgevoeligheid, zijn dat:

- Er geen brandgevoelige opstanden meer worden aangelegd;
- Het kleinschalige bosbeheer dat uit zijn aard met zich meebrengt;
- Het aandeel loofbomen in de kroonlaag toeneemt;
- Veelal een vitale struiklaag tot ontwikkeling is gekomen of zich ontwikkelt.

Daarnaast worden als redenen voor het intrekken van de Bosbrandverordening genoemd dat:

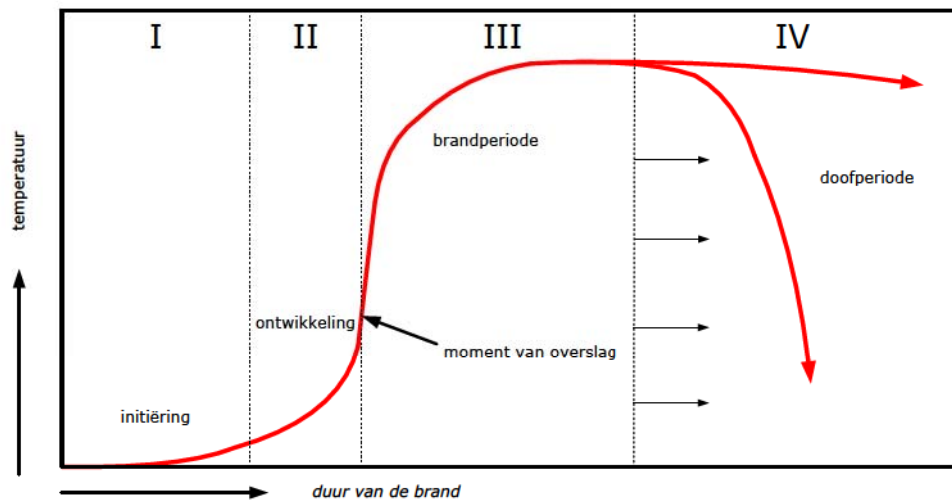
- De Bosbrandverordening alleen voor bos gold en niet voor andere natuurterreinen;
- Brand in bos steeds minder als probleem wordt gezien; Als er brand optreedt de brandbestrijding zo effectief is dat grote branden feitelijk niet meer voorkomen. (SER, 2002).

Adri van der Waart (OBV) denkt dat de situatie niet beter (maar ook niet slechter) is geworden. Er zijn positieve ontwikkelingen, maar ook minder goede, zoals de steeds verdergaande verruiging en de steeds minder goede bereikbaarheid in de bossen. De afgelopen decennia is er een aantal min of meer onbeheersbare branden geweest. Zelfs als het aantal natuurbranden afneemt, blijft de kans aanwezig dat er ooit een grote, onbeheersbare brand optreedt.

De brandweer (Veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland (VNOG)) en Hulpverlening Gelderland Midden (HGM)) is het nog minder eens met de conclusie van de experts van o.a. Alterra. Zij stelt dat het natuurbrandrisico groter wordt omdat zij denkt dat met name de hoeveelheid klein dood hout in het bos toeneemt en zich ophoopt. Bovendien komen er steeds meer open plekken in het bos waar klein hout eerder droogt dan in gesloten bos. Hierdoor wordt de kans groter dat er een brand ontstaat en zich snel uitbreidt. De toename van de hoeveelheid dik dood hout in het bos wordt zelfs door de overheid gestimuleerd. Stormhout wordt vaak niet meer opgeruimd. 'Verloving' van het bos zou een oplossing kunnen zijn, maar kan niet overal. Vooral op de droge zandgronden zal naaldbout dominant blijven. Het aanleggen van loofhout kan bovendien niet van de een op de andere dag. Ook worden er steeds meer wegen en brandgangen afgesloten/niet meer beheerd en worden natuurterreinen steeds meer met elkaar verbonden. De klimaatverandering zal leiden tot extremere weersomstandigheden en dat zal de problemen verergeren. De VNOG en HGM wijzen er ook op dat een natuurbrand moeilijk te beheersen is en te bestrijden vanwege de omvang, het dynamische karakter en de onvoorspelbaarheid. Een probleem is de bijna onbeperkte hoeveelheid brandstof die in een groot natuurgebied aanwezig is (zie figuur 4).

De VNOG en HGM wijzen ook op de grote gevolgen van een natuurbrand. Behalve schade aan de natuur, kunnen grote natuurbranden leiden tot directe schade aan objecten en tot slachtoffers. Ook kan er indirecte schade zijn door bijv. grootschalige evacuatie, afsluiten van wegen en spoorlijnen, verdwijnen van voor toeristen aantrekkelijke natuur etc. (VNOG, 2006).

Grote natuurbranden worden door de VNOG ingedeeld in maatscenarioklasse V (dat betekent dat ingeschat wordt dat bij natuurbranden de grootste hulpvraag verwacht wordt (VNOG, 2004).



Figuur 4

De standaard brandkromme. Eenmaal ontwikkelde natuurbranden zijn moeilijk te beheersen en te bestrijden vanwege hun omvang, dynamische karakter en onvoorspelbaarheid. De oorzaak ligt in de beschikbaarheid van enorme hoeveelheden brandstof en zuurstof als voeding voor de natuurbrand. In termen van de standaard brandkromme betekent dit een veel langere brandperiode en doofperiode in vergelijking met andere typen branden.

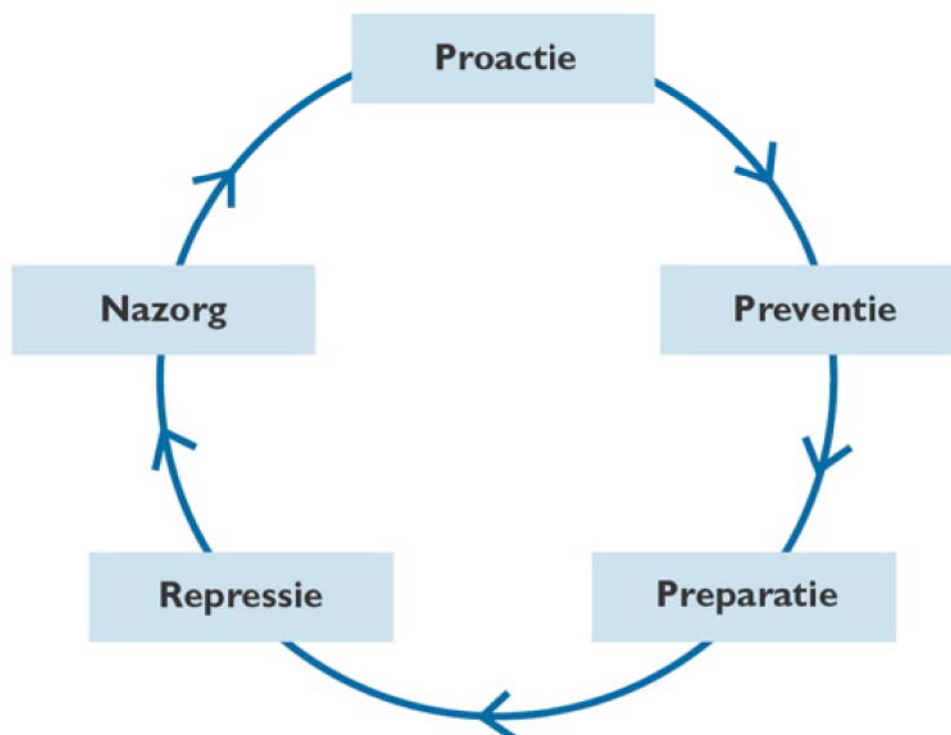
3 Veiligheidsketen en veiligheidsregio's

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de veiligheidsketen en veiligheidsregio's. Inzicht in deze begrippen is noodzakelijk om het vervolg van het rapport te begrijpen.

Veiligheidsketen

Uitgangspunt bij veiligheidsbeleid is de zogeheten veiligheidsketen (Min. BZK, 2004). Deze keten is een schematische voorstelling van alle activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van veiligheid. De volgende vijf schakels worden onderscheiden:

- Proactie,
- Preventie,
- Preparatie,
- Repressie,
- Nazorg.



Figuur 5

De veiligheidsketen (Min. BZK, 2004).

Proactie betreft het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid ter voorkoming van het ontstaan ervan. Dat betekent dat vooral op het terrein van ruimtelijke ordening en infrastructuur vroegtijdig rekening wordt gehouden met mogelijke risico's. Het bevat activiteiten zoals normstelling, wetgeving en planvorming. Bij proactie wordt het kader gecreëerd waarbinnen gewerkt moet worden.

Preventie is erop gericht om binnen het door proactie gecreëerde kader de risico's zo klein mogelijk te houden en de gevolgen van eventuele ongevallen te beperken. Dat kan bijvoorbeeld door voorlichting of door eisen te stellen in vergunningen. Het kan ook door publiek te weren in bepaalde gebieden of door voorzieningen te creëren zoals vluchtwegen.

Preparatie omvat de voorbereiding op de bestrijding van ongevallen en rampen. Belangrijke onderdelen van de preparatie zijn planvorming, informatievoorziening, oefenen en opleiden.

Repressie is het daadwerkelijke bestrijden van onveiligheid en het zorgen voor de daarbij behorende dienstverlening.

Nazorg zorgt ervoor dat na een ramp wordt teruggekeerd naar de normale situatie. Het kan daarbij gaan om activiteiten als medische en sociaal-psychische zorg en milieuzorg, het evalueren van de kwaliteit van de rampenbestrijding en het afleggen van verantwoording door bestuurders.

Tegenwoordig worden in beleidsstukken en studies de schakels die gericht zijn op het voorkomen van een incident (pro-actie en preventie) vaak niet meer als aparte schakels gezien, maar wordt gesproken over *risico-beheersing*. Ook de schakels die gericht zijn op het bestrijden van een incident (preparatie en repressie) worden vaak samengevoegd en worden aangeduid met *crisisbeheersing*. Nazorg wordt steeds vaker aangeduid als *nazorg en herstel*.

In de volgende hoofdstukken worden voor de drie hiervoor genoemde 'hoofdschakels' (risicobeheersing, crisisbeheersing en nazorg en herstel) aangegeven welke actoren/stakeholders een rol spelen in de betreffende fase. De nadruk ligt op de eerste twee fasen. Aan nazorg en herstel is relatief wat minder aandacht besteed in verband met de complexiteit van de materie en de beperkte tijd.

Veiligheidsregio's

Een veiligheidsregio is in Nederland een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten bij taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en hulpverlening (GHOR³) en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarvoor wordt een indeling aangehouden die overeenkomt met die van de politieregio's; vandaar dat Nederland 25 veiligheidsregio's kent.

Binnen de veiligheidsregio wordt ten minste samengewerkt op de elementen:

- Bestuurlijke integratie, dat is de verplichte bestuurlijke samenwerking tussen het hulpverleningsbestuur (brandweer en GHOR) en het regionaal college van de politie om een gecoördineerde voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp- en crisissituaties te bevorderen.
- Gemeenschappelijke meldkamer, waarbij het gaat om een steeds verder gaande samenwerking tussen de meldkamers voor brandweer, politie en ambulancediensten.
- Vorming van een regionaal veiligheidsbureau, dat is bedoeld om de ambtelijke ondersteuning van het bestuur en management van de veiligheidsregio te organiseren.

Bij de inrichting van de veiligheidsregio's zijn de besturen van brandweer en GHOR samengevoegd tot een zogenaamd hulpverleningsbestuur. Dit voornemen om de besturen van brandweer en GHOR te integreren heeft het kabinet al opgenomen in 2002 en de integratie moet in juli 2006 gereed zijn. De burgemeester behoudt het gezag en de bestuurlijke verantwoordelijkheid over de inzet van de brandweer en de GHOR.

³ Onder de GHOR vallen de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA), Ambulancediensten, Ziekenhuizen, GD (Gemeentelijke GezondheidsDienst) en het Rode Kruis.

Het kabinet heeft wettelijk vastgesteld welke taken op regionaal niveau dienen te worden uitgevoerd. Het gaat hier onder meer om multidisciplinaire taken die gericht zijn op de rampenbeheersing. Naast de huidige taken worden de volgende taken in ieder geval bij het regionale hulpverleningsbestuur ondergebracht:

- Het verplicht adviseren van de gemeentebesturen voor welke objecten een rampenbestrijdingsplan vastgesteld moet worden en over de inhoud van de rampenbestrijdingsplannen.
- Het verzorgen van de ambtelijke ondersteuning voor het gezag van de burgemeester in geval van een calamiteit.
- Het met de politie inrichten en in stand houden van de gemeenschappelijke meldkamer.

Vóór de vorming van de veiligheidsregio's was voor een deel nog sprake van aparte meldkamers voor politie, brandweer en ambulancediensten, elk onder de verantwoordelijkheid van de (verschillende) regionale besturen. Bij de vorming van een veiligheidsregio behoort de oprichting van gemeenschappelijke meldkamer met een Geïntegreerd Meldkamersysteem en C2000 (digitaal landelijk mobiel netwerk voor hulpverleningsdiensten).

Om als veiligheidsregio te voldoen aan de gestelde eisen over de verplichte samenwerking tussen het hulpverleningsbestuur en de politie zijn er verschillende mogelijkheden en de keuze is aan de regio. De regio's kunnen bijvoorbeeld een bestuurscommissie veiligheid instellen waarin vertegenwoordigers van politie en het hulpverleningsbestuur gezamenlijk komen tot besluitvorming over de rampenbeheersing, maar dit hoeft niet.

Meer over de veiligheidsregio's is te vinden in § 7.2 (Het wetsvoorstel Wet op de veiligheidsregio's in vogelvlucht).



Figuur 6
 De veiligheidsregio's (bron: Jan-Willem van Aalst, Imergis, 2007 uit Wikipedia.org).

De veiligheidsregio's zijn:

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| 1. Groningen | 14. Gooi en Vechtstreek |
| 2. Fryslân | 15. Hollands-Midden |
| 3. Drenthe | 16. Haaglanden |
| 4. IJsselland | 17. Rotterdam-Rijnmond |
| 5. Twente | 18. Zuid-Holland Zuid |
| 6. Noord- en Oost-Gelderland | 19. Zeeland |
| 7. Gelderland Midden | 20. Midden- en West-Brabant |
| 8. Gelderland Zuid | 21. Brabant Noord |
| 9. Utrecht | 22. Zuid-oost Brabant |
| 10. Noord-Holland Noord | 23. Noord- en Midden-Limburg |
| 11. Kennemerland | 24. Zuid-Limburg |
| 12. Zaanstreek-Waterland | 25. Flevoland |
| 13. Amsterdam-Amstelland | |

4 Risicobeheersing

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de risicobeheersing. Zoals in H3 is aangegeven, gaat het bij risicobeheersing om pro-actie en preventie. Pro-actie is de fase waarin geprobeerd wordt structurele oorzaken van onveiligheid weg te nemen ter voorkoming van een crisis. Preventie is de fase waarbij binnen het door pro-actie gecreëerde kader wordt geprobeerd de risico's zo klein mogelijk te houden (aanvaardbaar te maken) en de gevolgen van eventuele ongevallen te beperken.

Geïnventariseerd wordt welke partijen een rol spelen of zouden kunnen/moeten spelen om te voorkomen dat een grote natuurbrand optreedt. Daarbij wordt o.a. aandacht besteed aan hoe de verschillende rollen/taken zijn geregeld in bijvoorbeeld wetten of convenanten. Het aantal regelingen is zo groot dat er daarom met zorg een keuze gemaakt is uit de verschillende regelingen. Daardoor zullen er in dit rapport mogelijk regelingen ontbreken die een bepaalde mate van relevantie hebben en sommige regelingen minder ver zijn uitgewerkt.

Ook wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de hiaten in de risicobeheersing. Geïnventariseerd wordt welke risico's nog onvoldoende worden afgedekt. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze de eventuele onduidelijkheden/hiaten kunnen worden opgelost en welke organisaties dat zouden moeten doen.

4.1 Stakeholders

Overheid / beleidsmakers

De EU schept een deel van de kaders. Daarnaast spelen verschillende overheden een belangrijke rol bij het maken van de kaders waarbinnen andere actoren moeten opereren. Deze overheidstaken zijn typisch activiteiten die binnen de fase pro-actie (onderdeel van de risicobeheersing) vallen. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de algemene beleidsontwikkeling, provincies, gemeenten en waterschappen dragen onder andere zorg voor de ruimtelijke en infrastructurele planvorming en het verlenen en handhaven van vergunningen.

EU

De EU stelt op tal van terreinen de kaders vast waarbinnen landelijke overheden moeten opereren.

Belangrijke regelgevingen zijn onder andere:

- Seveso II-richtlijn (1996): Deze richtlijn richt zich op het beheersen van de gevaren van zware ongevallen, waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Dat kan relevant zijn als bij een natuurbrand ook een fabriek afbrandt. Het doel van de regeling is enerzijds de kans op en anderzijds de gevolgen van risico's van ongevallen met gevaarlijke stoffen te beperken. De Seveso II-richtlijn is opgenomen in de Nederlandse wetgeving (met name in het Besluit risico's zware ongevallen: Brzo, 1999 van het ministerie van VROM).
- Vogelrichtlijn (1979) en Europese Habitatrichtlijn (1992). Alle natuurgebieden die zijn beschermd op basis van beide richtlijnen vallen onder het Europese netwerk van Natura 2000-gebieden.
- Wet- en regelgeving over Civil protection.
- Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn van de EU.

Daarnaast is van belang dat in 2006 het Europees parlement heeft geconstateerd dat de maatregelen die momenteel van kracht zijn in de EU, onvoldoende of inadequaet zijn om een effectief antwoord te bieden op natuurrampen. Zij heeft daarom een aantal maatregelen voorgesteld die de Europese Unie in staat moeten

stellen beter het hoofd te bieden aan natuurrampen zoals natuurbranden. Het Europees Parlement acht het noodzakelijk om in alle lidstaten een gedetailleerde inventaris op te maken van de plaatsen die het gevoeligst zijn voor langdurige droogte en branden, alsook van de middelen die ter beschikking staan. Bovendien moet er een solidariteitsfonds komen en andere communautaire instrumenten die de nodige middelen ter beschikking stellen om het leed en de materiële noden van de slachtoffers van natuurrampen te lenigen. Tevens moet er een richtlijn komen voor bosbrandpreventie en bosbrandbeheer (vooral voor Zuid-Europa). Ook moet er een observatorium komen voor droogte en verwoestijning. (Persdienst Europees Parlement, 2006).

Rijksoverheid

Ministerie van EL&I

Het ministerie van EL&I speelt een belangrijke rol bij het afstemmen van de verschillende functies van het landelijk gebied en zorgt daarmee dat mensen in het landelijke gebied kunnen wonen, werken en recreëren, dat er plaats is voor fabrieken en kantoren, dat mensen zich kunnen verplaatsen en dat waardevolle natuur-gebieden en unieke stukken landschap bewaard blijven, zodat toekomstige generaties er ook van kunnen blijven genieten. (www.minlnv.nl (2007)). Het beleid van het ministerie van EL&I heeft invloed op de hoeveelheid en het type natuur dat er in Nederland is/komt en hoe het beheerd wordt. Dit beleid heeft daarmee direct invloed op de kans op grote, onbeheersbare natuurbranden.

Belangrijke instrumenten/beleid zijn:

- Natuurbeschermingswet.
- Flora- en Faunawet.
- Boswet, waarin onder andere in artikel 3 is geregeld dat de eigenaar van grond waarop een houtopstand, anders dan bij dunning, is geveld of op andere wijze tenietgegaan, verplicht is binnen een tijdvak van drie jaren na de velling of het tenietgaan te herplanten (Borman, 1989).
- Besluit Herbeplantingen artikel 3 Boswet: een aanvulling op de Boswet, waarin de herplantplicht enigszins wordt versoepeld (zo kan de herplant onder bepaalde omstandigheden op een ander stuk grond plaatsvinden) (Ministerie van EL&I, 1962).
- Ontheffing Rijkswaterstaat Boswet, waarin de herplantplicht voor Rijkswaterstaat wordt versoepeld (zo hoeft Rijkswaterstaat onder bepaalde voorwaarden niet tot herplanten binnen drie jaar over te gaan) (Ministerie van EL&I, 2004).
- Ontheffing Staatsbosbeheer Boswet, waarin de herplantplicht voor Staatsbosbeheer wordt versoepeld (onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld realisatie andere natuur, hoeft Staatsbosbeheer niet tot herplanten over te gaan) (Ministerie van EL&I, 2004a).
- Beleid EHS.
- Wet op de openluchtrecreatie (vervallen per 1-1-2008). Het Besluit herindeling departementale taak voor openluchtrecreatie blijft wel in stand. Daarin staat dat de minister van EL&I belast is met de zorg voor de openluchtrecreatie.
- De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'.
- Voorlichtings- en stimuleringsacties rondom de beheersbenadering 'Geïntegreerd bosbeheer'. Het ministerie bevordert zo bos met meer loofhout, dood hout en dik hout. Het bos wordt hierdoor minder brandgevoelig.

Belangrijk is te constateren dat er in de vigerende plannen niet of nauwelijks aandacht besteed wordt aan het natuurbrandrisico.

Ministerie van VROM

Het ministerie van VROM maakt o.a. het beleid voor het milieu. In het kader van natuurbranden zijn een groot aantal wetten en regels van het ministerie van VROM van belang, zoals:

- Wet op de ruimtelijke ordening. De WRO is de wettelijke basis voor de voorbereiding en de vaststelling van strategische ruimtelijke plannen. Op elke bestuurslaag worden deze ruimtelijke plannen gemaakt. Het gaat hier om de planologische kernbeslissing, het streekplan en het bestemmingsplan op respectievelijk Rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau. De nieuwe WRO treedt op 1 juli 2008 in werking. De toelichting op de nieuwe WRO bevat uitspraken over externe veiligheid.
- Besluit externe veiligheid inrichtingen.
- Regeling beoordeling afstand tot natuurgebieden milieubeheer. Deze regeling stelt dat bij een aanvraag om een vergunning op grond van de Wet Milieubeheer voor de oprichting of verandering van een inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is, bevoegd gezag moet beoordelen of de afstand van een inrichting tot een waardevol of bijzonder kwetsbaar natuurgebied voldoende is om de gevolgen van een zwaar ongeval in die inrichting waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, te beperken. (Ministerie van VROM, 2006). In de regeling staan geen criteria voor de afstand.
- Woningwet.
- Bouwbesluit.
- Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer.
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (in voorbereiding). In deze wet worden een groot aantal vergunnings-, ontheffings- en andere toestemmingsstelsels samengevoegd tot één omgevingsvergunning. Het gaat bijv. om kap-, sloop-, inrit-, reclame-, bouw-, aanleg-, monumenten-, milieu- en huisvestingsvergunningen en milieumeldingen (www.vrom.nl).
- Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit). Voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken en open erven en terreinen en de staat waarin die zich moeten bevinden. In het besluit staan ook richtlijnen voor opslag brandgevaarlijke (niet milieugevaarlijke) stoffen. (Ministerie van VROM, 2007). Bouwverordeningen moet in overeenstemming worden gebracht met het gebruiksbesluit.
- Wet milieubeheer. Regels inzake milieu. De wet vermeldt de adviesorganen inzake milieubeheer, de verschillende soorten milieuplannen, milieukwaliteitseisen etc. Op basis van de wet worden milieuvergunningen afgegeven (www.wikipedia.nl, 2008).
- Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit). Regels inzake milieu-belastende stoffen (eventueel ook brandbaar).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat staat voor het beschermen van Nederland tegen water en het zorgen voor veilige verbindingen van internationale kwaliteit. De missie van het departement luidt dan ook: vertrouwd met water, vooruitstrevend in verbindingen (www.verkeerenwaterstaat.nl). Een aantal van de door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gemaakte wetten zijn relevant voor dit onderzoek, zoals:

- Spoorwet.
- Wetgeving en beleid voor wegen (o.a. rijkswegen).
- Waterwetten.

Ministerie van Economische zaken

- Tracés elektriciteitsnetten.

Ministerie van Justitie

- Het Wetboek van Strafrecht meldt in artikel 429: Met hechtenis van ten hoogste veertien dagen of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft: (o.a.) hij die door gebrek aan de nodige omzichtigheid of voorzorg gevaar voor bos-, heide-, helm-, gras- of veenbrand doet ontstaan (www.wetten.overheid.nl).

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het systeem van rampenbestrijding als zodanig. Het schept de noodzakelijke randvoorwaarden zodat alle verantwoordelijke besturen en diensten hun taken goed kunnen uitvoeren. Het ministerie van BZK zorgt voor de betreffende wet- en regelgeving. Ook schept het noodzakelijke randvoorwaarden, toetst het de kwaliteit van de rampenbestrijdingsketen, zorgt het voor deelfinanciering en treft het eventueel aanvullende voorzieningen bij grootschalige incidenten (sirenenet, verbindingen, extra materieel).

De Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) vormt het wettelijke kader voor de rampenbestrijding. In deze wet worden de verantwoordelijkheden en taken van de te onderscheiden bestuurslagen (rijk, provincie en gemeente) in het kader van de rampenbestrijding genoemd. Het is een aanvulling op de reguliere verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in sectorale wetgeving zoals:

- Brandweerwet uit 1985.
- Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen uit 1991.
- Politiewet uit 1993.

De wetten zijn deels geconcretiseerd in het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (Ministerie van BZK, 2004). Ook bestaat het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (1998) (www.minbzk.nl). De wetten (WRZO, brandweerwet en Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen) worden vervangen door de Wet veiligheidsregio's die in oktober 2007 aan de Tweede kamer is voorgelegd. In deze wet worden onder andere de taken binnen de veiligheidsregio's verder aangescherpt.

Andere relevante regelgeving is:

- Wet kwaliteitsverordening rampenbestrijding.
- Besluit risico's zware ongevallen (Brzo).

Wanneer er bij een ramp zwaarwegende belangen in het geding zijn dan coördineert de minister van Binnenlandse Zaken het overheidsoptreden. Hij kan dan de Commissarissen van de Koningin aanwijzingen geven.

Provincies

Provincies zorgen onder meer voor ruimtelijke en infrastructurele planvorming. Voor Gelderland zijn relevante plannen onder andere Veluwe 2010, Nationaal Landschap Veluwe, Geldersch Milieuplan, Streekplan Gelderland, Reconstructieplan Gelderse Vallei en het provinciaal meerjarenprogramma Vitaal Gelderland 2007-2013. Andere provincies zullen soortgelijke plannen hebben. Het milieuplan en het streekplan zouden richtinggevend kunnen zijn met een samenhangende visie over gewenste ontwikkelingen op het gebied van natuur, milieu etc. in relatie tot het voorkomen en bestrijden van rampen zoals een grote natuurbrand. De huidige plannen bevatten echter geen paragraaf over de risico's van natuurbrand.

Vanaf 2007 zijn de provincies verantwoordelijk voor het Subsidiestelsel Programma Beheer. De opzet is nog zoals het ministerie van EL&I die heeft bedacht. Met subsidies worden specifieke natuurdoeltypen gestimuleerd. Doorgaans wordt er meer subsidie gegeven aan natuurlijker bos/natuur. Hiermee wordt bos met meer loofhout, dood hout en dik hout bevorderd, waardoor het minder brandgevoelig wordt. Het subsidiebeleid stimuleert de afname van het areaal puur productiebos (monoculturen naaldbos). Een nadeel kan zijn dat de bosinfrastructuur (traditioneel deels bedoeld om hout af te kunnen voeren) minder fijnmazig wordt.

Gemeenten

Gemeenten zorgen onder meer voor ruimtelijke en infrastructurele planvorming. Een belangrijk middel hiervoor is het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan wordt de bestemming van een gebied vastgesteld. Het is lastig zo niet onmogelijk bepaalde voorzieningen te realiseren in een terrein als de bestemming daarvan conflicteert met de bestemming die het bestemmingsplan aangeeft. Naast de bestemming worden in een bestemmingsplan ook gebruiks- en aanlegvoorschriften aangegeven. Via deze voorschriften kan de gemeenten bepaalde voorwaarden creëren voor een veiliger gebied.

In de WRO (Wet op de Ruimtelijke Ordening) die naar verwachting 1 juli 2008 in werking zal treden, is geregeld dat elk bestuursniveau op haar niveau in haar RO-plan ook de veiligheid kan meewegen in het besluitvormingsproces. Opname van veiligheid in de gemeentelijke structuurvisie en bestemmingsplan zorgen dat lokale risico's voldoende aandacht kunnen krijgen. Er kan zo onder andere worden geregeld dat de brandweer een duidelijke adviesrol krijgt bij bepaalde inrichtingszaken.

Een tweede instrument van de gemeente om de veiligheid te bewaken is de brandbeveiligingsverordening. Hierin worden allerlei eisen gesteld aan een inrichting met betrekking tot de veiligheid. Een eigenaar van een inrichting (bijv. een restaurant of café) krijgt alleen een gebruiksvergunning als hij voldoet aan die eisen. De projectgroep communicatie natuurbrandbestrijding (2006) is van mening dat ook recreatiegebieden en begrensde natuurgebieden onder de definitie van inrichting vallen. De eigenaar van het betreffende terrein kan op basis van de brandbeveiligingsverordening worden verplicht te zorgen voor een vluchtplan, voldoende bereikbaarheid, voldoende bluswatervoorziening etc.

In de (model)brandbeveiligingsverordening art. 2.3.8 staat verder dat de eigenaar van een naaldboutbos, heideveld, veen of ander terrein dat met brandbare gewassen is begroeid, is verplicht - na een van B&W ontvangen aangetekende brief - de voorschriften op te volgen die in die brief staan. Onder naaldboutbos wordt verstaan elke aaneengesloten of vrijwel aaneengesloten opstand die voor meer dan de helft bestaat uit naaldbout.

De VNOG (2006) stelt dat gemeentebesturen te beperkt gebruik maken van hun bevoegdheden om terreineigenaren aan te spreken op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de brandveiligheid op grond van de gemeentelijke brandbeveiligingsverordening.

Ook kan een gemeente eisen stellen aan een inrichting of terrein op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In de APV staan regels voor het parkeren van auto's, het aanplakken van biljetten en het organiseren van evenementen, maar ook allerlei andere zaken kunnen er in geregeld worden. Zo kan via de APV het roken en barbecuen worden verboden in natuurgebieden, en kunnen in de APV regels voor horecagelegenheden, maar ook campings, staan.

De projectgroep communicatie natuurbrandbestrijding (2006) is van mening dat regelgeving alleen moet worden ingezet als regels controleerbaar en handhaafbaar zijn. Zij denken dat op grond van de APV het niet verstandig is om een rookverbod in te stellen (omdat overtreders dan juist peuken weg zullen gooien als ze betrapt worden), maar wel dat het goed is bijvoorbeeld vuurkorven, barbecues e.d. te verbieden in een droge periode.

Waterschappen

Waterschappen zorgen onder meer voor ruimtelijke en infrastructurele planvorming. Zij beïnvloeden hiermee onder andere een deel van de bluswatervoorziening.

Boschap

Het Boschap is het bestuursorgaan van het bosbedrijfsleven, met een wettelijke status volgens de Wet op de bedrijfsorganisatie. Het Boschap is een bedrijfsschap en vormt samen met de andere bedrijfsschappen, de productschappen en de Sociaal-Economische Raad (SER) de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (pbo). Het Boschap heeft twee kerntaken:

- Bevordering van de economisch en ecologisch duurzame en maatschappelijk verantwoorde bedrijfsuitoefening van de bosbouwondernemingen;
- Behartiging van het gemeenschappelijk belang van de bosbouwondernemingen en de daarbij betrokken personen.

In het kader van die taken, heeft het Boschap in 1978 de Bosbrandverordening opgesteld. Het doel van de verordening was om het gevaar van bosbrand tegen te gaan, de bestrijding van bosbranden te vergemakkelijken en personeel en materieel van de brandweer te beschermen. De Bosbrandverordening had betrekking op brandbaar bos (bos dat voor meer dan de helft bestaat uit naaldhout). De belangrijkste onderwerpen in de Bosbrandverordening waren:

- In brandbaar bos mogen geen takkenrillen van naaldhout bestaan van meer dan 1,50 m hoogte;
- Bij een terrein met meer dan 35 ha aaneengesloten oppervlakte brandbaar bos, of onderdeel van een bosgebied van meer dan 35 ha aaneengesloten brandbaar bos, mag de afstand van de brandhaard tot de weg nooit groter zijn dan 300 m;
- Tussen de weg en het bos mag geen raster, sloot, heg of andere afscheiding aanwezig zijn die de doorgang met brandweervoertuigen belemmert;
- De wegen moeten vrijgehouden worden en een vrije doorrijhoogte van 3,60 m hebben;
- Er moet bij bochten voldoende ruimte om te passeren zijn voor brandweervoertuigen met een draaicirkel van 18 m.

In 2002 is de Bosbrandverordening ingetrokken (zie ook hoofdstuk 2).

Nadat in 2002 de Bosbrandverordening is ingetrokken draagt het Boschap bij tot een veiligere natuur door voorlichting te geven. Zij doet dit onder andere in haar nieuwsbrief. Een voorbeeld is de nieuwsbrief van juni 2007 (Boschap, 2007). Hierin worden onder andere de volgende tips gegeven:

- Neem periodiek contact op met de lokale brandweer en loop het terrein samen na op risicofactoren;
- Denk na over de consequenties als u een weg afsluit; dichtplanten is beter dan een zware boom over de weg laten liggen;
- Breng in samenwerking met de brandweer de bluswatervoorzieningen binnen uw terrein in kaart;
- Breng de naaldhoutkernen in kaart en bekijk waar een brand 'opgevangen' kan worden (loofhoutsingels, stuifzand);
- Weet wie de aanliggende agrariërs zijn die de brandweer kan vragen om te assisteren met nablussen door aanvoer van bluswater (giertanks);
- Overweeg om bij de werkomschrijving van houtoogstwerkzaamheden de aannemer te verzoeken het tak- en tophout van de paden weg te houden en te concentreren daar waar maar weinig mensen komen.

Over de bruikbaarheid van deze tips kan worden gediscussieerd. Zo is het de vraag of het afsluiten van een weg met jonge boompjes echt beter is dan het afsluiten met een boom. Het idee klopt dat je met een auto niet over een dikke boom kan rijden en wel over jonge aanplant, maar dit voordeel is na enkele jaren voorbij. Ook is het de vraag of een beheerder moet regelen dat er agrariërs zijn die kunnen helpen met het aanvoeren van bluswater. Deze verantwoordelijkheden horen bij de brandweer te liggen. De tips zouden misschien beter kunnen worden toegespitst op de zaken die de beheerder echt kan beïnvloeden zoals:

- Aanplanten loofhout (omvorming);
- Weghalen tak- en tophout bij wegen of het 'in een opstand vellen' van bomen aan de rand van een opstand;
- Openhouden van wegen en paden en geschikt houden voor brandweerwagens;
- Zorgvuldig omgaan met gevoelige objecten/aangrenzende bebouwing.

Het gaat feitelijk om zaken die vroeger in de Bosbrandverordening stonden, uiteraard aangepast aan huidige denkbeelden. Zie verder bij *Eigenaar/Beheerder*.

Operationele diensten: Brandweer, politie, GHOR

Operationele diensten zijn de diensten die het werk uit moeten voeren. Het gaat onder andere om de brandweer, de politie en de GHOR (Geneeskundige HulpverleningsORganisaties). De taken van de operationele diensten hebben beperkt te maken met pro-actie. Het gaat dan om bijv. advisering van beleidsmakers. De nadruk wat betreft de risicobeheersing ligt op het vlak van de preventie. De veruit belangrijkste operationele dienst wat betreft preventie is de brandweer.

Brandweer

De brandweer (van vooral de Veluwe) is erg actief om gevaarlijke situaties te voorkomen. Eén van de middelen is de politiek te overtuigen dat er een reëel natuurbrandrisico is door middel van 'lobbyen' en zo te zorgen dat er in de wetgeving ruimte en mogelijkheden worden ingebouwd voor o.a. preventie. De brandweer heeft een wettelijke adviestaak bij zaken die de veiligheid aangaan, dat wil zeggen dat de brandweer beleidsmakers gevraagd en ongevraagd advies mag geven. Naar de mening van de brandweer wordt door beleidsmakers nog onvoldoende gebruik gemaakt van de expertise van de brandweer en wordt in het beleid nog onvoldoende rekening gehouden met de risico's van natuurbranden. Graag hebben ze meer inspraak in de besluitvorming. Een mooi voorbeeld is Natura 2000. De brandweer zou graag de beheersplannen toetsen op veiligheid. Om hun ideeën kracht bij te zetten, worden risico-analyses en risico-kaarten gemaakt. Het motto van de brandweer is: voorkomen is beter dan bestrijden. Actiepunten zijn onder andere: voorbereiding op grootschalige evacuaties en opname natuurbranden in de nationale risicobeoordelingen (mondelinge mededeling Alette Getz).

De brandweer (maar ook steeds vaker gemeentelijke medewerkers brandveiligheid) toetst in principe voor bouw-, milieu- en gebruiksvergunningen etc., hoe het is gesteld met de veiligheid van een bedrijf, pand e.d. Dit werkt zeer preventief. Voor natuur worden geen vergunningen afgegeven en hoeft de brandweer niet te toetsen. In de nabije toekomst (1 juli 2008) zullen omgevingsvergunningen afgegeven worden. Een omgevingsvergunning is een samenvoeging van allerlei andere vergunningen (zie ook ministerie van VROM).

De brandweer geeft voorlichting aan eenieder waar dat voor volgens de brandweer belangrijk is. Een voorbeeld is de folder *Mooi hè?* (Bosschap et al., 2007) die zij (VNOG) samen met de Recron en het Bosschap heeft uitgegeven.

Een ander voorbeeld is de natuurbrandgevaarthermometer (zie www.vnog.nl).

Op de Veluwe hebben de Veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland en Midden- Gelderland een werkgroep ingesteld die samenwerking en uniformering moet realiseren. De werkgroep heeft weer een projectgroep ingesteld met naast vertegenwoordigers van de brandweer ook beheerders en recreatieondernemers. De projectgroep heeft uiteindelijk het rapport 'De natuurlijke boodschap' geschreven (Projectgroep communicatie natuurbrandbestrijding, 2006). Dat rapport heeft als doel dat er bij gebruikers van natuurgebieden een beter besef komt van de risico's van natuurbranden en dat er uniform (en beter) wordt gecommuniceerd over natuurbranden door onder andere beleid en brandweer, maar ook andere stakeholders. Voorlichting is belangrijk omdat veel branden ontstaan door menselijk handelen.

Ook overlegt de brandweer met van belang geachte actoren. Zij brengt dan haar kennis in waarmee beheerders, ondernemers, omwonenden etc. hun voordeel kunnen doen bij het voorkomen van gevaarlijke situaties.

De brandweer geeft aan dat natuurbranden zoveel mogelijk voorkomen moeten worden omdat ze, als ze eenmaal ontwikkeld zijn, moeilijk te beheersen zijn.

Overige partijen (risicolopers, risicodragers)

Eigenaar/Beheerder

Een beheerder kan heel veel doen om de kans op een brand te verkleinen. Voorbeelden zijn:

- Een beheerder kan zorgen voor een minder brandgevoelig bos waardoor brand minder snel ontstaat en minder snel groeit. Hij kan bijv.
 - Zorgen voor soorten die minder brandgevoelig zijn (loofhout);
 - Zorgen voor een dichte opstand;
 - Zorgen voor meer dik hout (dik hout laten staan);
 - Ontwikkeling van een struiklaag (loofhout) stimuleren;
 - Verwijderen van dood hout (planten) uit het bos; dit kan door tak- en tophout te versnipperen (en af te voeren) en eventueel door preventief te branden; dit zou vooral kunnen langs paden waar veel recreanten lopen.
- Een beheerder kan zorgen voor een goede compartimentering waardoor vuur minder snel overslaat van het ene naar het andere perceel. Dit kan door loofhoutsingels tussen naaldhoutpercelen aan te planten, kale stroken of brandgangen aan te leggen, etc.

Daarnaast kan een beheerder acties ondernemen om de toegankelijkheid te vergroten. Dat is echter een preparatietaak (zie hoofdstuk 5).

Uiteraard worden keuzes inzake beheer en inrichting niet alleen gemaakt om bos te krijgen dat vanuit het oogpunt van natuurbranden veilig is.

Formeel hoeft een beheerder ook geen preventieve maatregelen te nemen. Voor 2002 moest hij zich houden aan de Bosbrandverordening van het Bosschap. Deze is echter in 2002 ingetrokken.

De brandweer hecht veel waarde aan preventieve acties van eigenaars/beheerders. Zo verzocht de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) in 2006 de beheerders al het top- en takhout op te ruimen in een zone van 25 meter langs wegen en paden. Een niet heel erg realistisch voorstel.

Recreatie-ondernemers/Recron

Ondernemers moeten zorgen dat er voldoende mogelijkheden zijn om te vluchten (evacueren). Er zijn veel regels waaraan campinghouders e.d. zich moeten houden (zie Gemeenten). Uit onderzoek blijkt dat recreatieondernemers bijna nooit alle regels naleven waaraan ze moeten voldoen (De Stentor, 2007). VNOG (2006) bevestigt dit. De situatie is soms zorgelijk. Zo hebben sommige campings maar één toegangsweg, waardoor evacuatie heel lastig kan worden bij een ongunstige brand. De Recron geeft haar leden voorlichting over natuurbrand. De Recron en ondernemers zelf kunnen klanten voorlichting geven om natuurbranden te voorkomen.

Omwonenden/gebruikers terreinen

Omwonenden kunnen helpen natuurbranden te voorkomen door bijvoorbeeld:

- Auto's uit de buurt van brandbaar materiaal te parkeren;
- Niet te roken in natuurgebieden;
- Verantwoord of niet te barbecuen etc.

ProRail, Rijkswaterstaat

ProRail en Rijkswaterstaat zijn een aparte groep beheerders. Zij beheren vooral berm en langs spoorwegen en rijkswegen. In de praktijk blijkt dat branden regelmatig ontstaan in berm en langs (spoor)wegen. Dat heeft deels te maken met de droge, korte vegetatie langs deze wegen die snel vlam vat. Preventief beheer van ProRail en Rijkswaterstaat zou tot een vermindering van het aantal branden kunnen leiden.

Onderlinge Bossen Verzekering

Als een eigenaar/beheerder zich wil verzekeren voor bosbrand, zal hij moeten voldoen aan de voorwaarden van de bosbrandverzekering. Dit is doorgaans de verzekering van De Onderlinge BosbrandVerzekering (OBV), die tweederde van de particuliere boscijgenaren verzekert tegen schade door bosbrand). Een voorwaarde van de OBV is onder andere dat er geen aanspraak op brandschadevergoeding bestaat als de deelnemer nalaat al die maatregelen te nemen welke hij redelijkerwijs behoort te nemen ter voorkoming en ter beperking van brandgevaar. Van zo'n voorwaarde gaat een preventieve werking uit. Hetzelfde geldt voor de premie die betaald moet worden. Deze hangt samen met o.a. de samenstelling van het bos (bijv. naald- of loofhout), de toegankelijkheid, het onderhoud, de regio en de samenstelling van het object (zie ook tabel 4).

Onderwijs

Het onderwijs (bijv. Hogeschool Larenstein) doet momenteel niet veel met bosbranden. Mede hierdoor is de kennis over bosbranden bij de beheerders beperkt.

Samenwerkingsverbanden

Er zijn samenwerkingsverbanden die zich richten op (onder andere) de preventie. Een voorbeeld is de Interregionale Commissie Risicobeheersing Natuurbranden Veluwe waarin brandweer, gemeenten, Bosschap, terreineigenaren, Provincie Gelderland en de Recron deelnemen.

4.2 Aandachtspunten

- De wetten op rampbestrijding zijn vrij generaal. Natuurbranden zijn anders dan andere rampen omdat ze vaak een erg groot oppervlakte beslaan en er sprake is van 'onbeperkte' hoeveelheden brandstof. Met name de brandweer vraagt om meer specifieke aandacht voor natuurbranden in de betreffende wetten.
- In plannen voor de ruimtelijke ordening wordt nog geen of maar heel weinig aandacht besteed aan de risico's van natuurbranden. De brandweer heeft weliswaar een wettelijke adviestaak, maar is vaak niet in staat om op het juiste moment (gevraagd/ongevraagd) advies uit te brengen (ze komen niet of te laat aan tafel). Bovendien worden gegeven adviezen regelmatig niet meegenomen in de planvorming. De brandweer wil dat zij bij de planvormingsprocessen wordt betrokken en dat in alle ruimtelijke-ordeningsplannen standaard een veiligheidsparagraaf komt. Dit kan mogelijk worden bereikt door het bewustzijn bij de beleidsmakers te vergroten of anders wettelijk moeten worden vastgelegd (WRO).
- De kans op en de gevolgen van een natuurbrand hangen deels samen met de situatie in het terrein. Naalddhout is bijvoorbeeld veel brandgevaarlijker dan loofhout. Volgens de brandweer wordt in natuurgebieden vaak te weinig gedaan aan preventieve acties door eigenaars/beheerders. Zo verzocht de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) in 2006 de beheerders al het top- en takhout op te ruimen in een zone van 25 meter langs wegen en paden. Ook worden er steeds meer wegen afgesloten waardoor het lastiger wordt een brand te bereiken (dat is echter een preparatie punt - zie hoofdstuk 5). Een reden dat beheerders volgens de brandweer 'onvoldoende' doen aan veilig terreinbeheer is dat volgens de brandweer beheerders de risico's van een natuurbrand te laag inschatten en de natuurlijke processen een relatief hogere prioriteit geven. Daarnaast is de communicatie brandweer - beheerders niet altijd optimaal. Brandweer en beheerders vinden elkaar soms niet makkelijk, of spreken niet dezelfde taal. De brandweer krijgt bovendien regelmatig te maken met veel eigenaren. Op de Veluwe valt dat mee. De discussie is ook niet eenvoudig omdat er verschillende belangen spelen. Beheerders vinden het vaak niet zo erg als er een stuk natuur afbrandt. Het is ecologisch gezien interessant en de schade wordt meestal door de verzekering vergoed. Voor de burens van het betreffende terrein en de maatschappij als geheel kan een brand echter grote gevolgen hebben. De maatschappij verlangt daarom dat de beheerder het risico verkleint, terwijl dat voor de beheerder lastig is en extra kosten met zich meebrengt. Als belangrijk wordt gevonden dat de beheerder zijn terrein anders inricht, zijn er verschillende manieren om dit te bereiken. Belangrijk is dat beheerder en andere partijen eerst samen bepalen welke risico's aanvaardbaar zijn. Als

blijkt dat de risico's te groot zijn, kan een verbeterde communicatie helpen. Een wettelijke verplichting is een andere. Sinds de afschaffing van de Bosbrandverordening zijn er geen wettelijke richtlijnen meer die de beheerder verplichten aan natuurbrandveilig bosbeheer te doen. Een eventueel nieuwe bosbrandverordening zal uiteraard moeten aansluiten bij de huidige ideeën inzake bosbeheer en voorzien in flexibiliteit. Maatregelen die op de ene plek misschien noodzakelijk zijn, kunnen op een andere plek overbodig zijn (een naaldbos naast een camping is wat anders dan naalddhout omgeven door loofhoutbossen. Misschien moet gedacht worden aan een soort verplichting tot communicatie tussen beheerder en brandweer (samen de risico's inventariseren en afspraken maken wat nodig is en wat niet). Knelpunten bij de invoering van een nieuwe verordening zijn: de kosten voor de beheerder (de beheerder moet kosten maken voor maatschappelijke veiligheid), de naleving (hoe kunnen bepaalde regels worden afgedwongen) en de aansprakelijkheid (kan een beheerder eerder aansprakelijk worden gesteld dan nu het geval is, als hij door de brandweer geadviseerde maatregelen niet heeft uitgevoerd).

- Toetsing bij afgeven vergunningen werkt zeer preventief. Er zijn veel verschillende soorten vergunningen die iets met veiligheid te maken hebben. Er zijn echter geen vergunningen die betrekking hebben op bos en natuur. Ook wordt er bij het afgeven van vergunningen aan bedrijven die iets in of vlakbij een natuurterrein doen, vaak niet gekeken naar de veiligheid bij natuurbranden. Het zou logisch zijn bedrijven en instellingen (en hun activiteiten) alleen in en nabij natuurterreinen te accepteren als het vanuit het oogpunt van veiligheid acceptabel is. Dat kan ook betekenen dat er in het natuurterrein maatregelen moeten worden genomen, zoals het aanleggen van een extra weg (vluchtroute), aanleggen van loofhoutsingels etc. Het verlies aan natuur en de kosten van de maatregelen zouden dan door de vergunningaanvrager gecompenseerd moeten worden.
- De toetsing bij het afgeven van vergunningen vindt steeds vaker plaats door personen die niet bij de brandweer werken. Dit kan negatief uitpakken.
- Campinghouders en andere bedrijven/organisaties lijken zich de risico's van natuurbranden nog niet echt te realiseren. Preventie heeft vaak nog onvoldoende aandacht.
- De projectgroep communicatie natuurbrandbestrijding (2006) stelt dat er voldoende regelgeving is om preventieve maatregelen van gebruikers van natuurgebieden te eisen (APV en brandbeveiligingsverordening).
- De regelgeving van verschillende gemeenten is vaak niet uniform en soms ook tegenstrijdig. In de ene gemeente wordt bijvoorbeeld een rookverbod of barbecueverbod ingesteld en in de andere niet.
- De communicatie over gevaarlijke situaties is niet altijd optimaal. Ze bereikt vaak niet iedereen. Ook de media geven onduidelijke, soms tegenstrijdige informatie door. Communicatie over preventie etc. moet worden gegeven aan brandweer, natuurbeheerders, gemeenten, recreatieondernemers, recreanten, bewoners, media en overige gebruikers. Communicatie in een brandgevaarlijke situatie werkt vaak averechts omdat dit brandstichting blijkt te stimuleren (projectgroep communicatie natuurbrandbestrijding, 2006).

In het algemeen kan worden gesteld dat stakeholders zich te weinig bewust zijn van de risico's die er zijn.

5 Crisisbeheersing

In dit hoofdstuk staat de crisisbeheersing centraal. Crisisbeheersing bestaat uit de fasen preparatie en repressie. Preparatie omvat de voorbereiding op de bestrijding van ongevallen en rampen. Belangrijke onderdelen van de preparatie zijn planvorming, informatievoorziening, oefenen en opleiden. Repressie is de daadwerkelijke bestrijding van onveiligheid en het zorgen voor de daarbij behorende dienstverlening.

Geïnventariseerd wordt welke partijen een rol spelen of zouden kunnen/moeten spelen bij het bestrijden van een grote natuurbrand. Daarbij wordt o.a. aandacht besteed aan hoe hun rollen/taken zijn geregeld in bijvoorbeeld wetten of convenanten.

Ook wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de hiaten in de crisisbeheersing. Geïnventariseerd wordt welke risico's nog onvoldoende worden afgedekt. Daarbij wordt aangegeven op welke wijze de eventuele onduidelijkheden/hiaten kunnen worden opgelost en welke organisaties dat zouden moeten doen.

5.1 Taken en bevoegdheden

Overheid / beleidsmakers

Voor wat betreft de bestrijding van natuurbranden hebben de diverse bestuurslagen hun eigen verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden.

Rijksoverheid

Het rijk is verantwoordelijk voor het systeem als zodanig. Het zorgt o.a. voor de wet- en regelgeving (pro-actie). Daarnaast financiert het rijk een gedeelte van de kosten en zorgt zij voor aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden, zoals verbindingen, het sirene-net en benodigd materieel.

Ministerie van BZK

De minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het systeem van de organisatie van de rampenbestrijding (zie hoofdstuk 4) en dient daarom inzicht te hebben in de organisatie. Dit gebeurt onder meer via het toezicht door de rijksinspecties, onder regie van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). De toetsing is wettelijk vastgelegd in de Brandweerwet. Toetsing vindt plaats door algemene doorlichting en thematische onderzoeken. De doorlichting vindt plaats op regionaal niveau, niet op gemeentelijk niveau.

Als er daadwerkelijk een natuurbrand is, dan is de rol van het ministerie van BZK beperkt. De rol van het ministerie zal toenemen als een natuurbrand in omvang groeit. Daartoe zijn verschillende diensten opgericht zoals het LOCC (Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum). De kerntaak van het LOCC is de coördinatie van de operationele ondersteuning van de diverse disciplines bij grootschalige incidenten, rampen en evenementen. Het LOCC kan bijvoorbeeld helpen bij het regelen van bijstand (van de brandweer of andere hulpdiensten).

Ministerie van EL&I

De taak van het ministerie van EL&I is tijdens het optreden van een natuurbrand beperkt. Het ministerie van EL&I zou een rol kunnen spelen als zaken die op het beleidsterrein liggen van het ministerie beïnvloed worden door een extreme natuurbrand. Voorbeelden zijn: waardevolle natuurgebieden die bedreigd worden of vee dat

bedreigd wordt door het vuur en geëvacueerd moet worden. Het ministerie heeft geen draaiboek natuurbranden zoals die bijv. wel bestaan voor MKZ en vogelpest.

Overige ministeries

Voor de overige ministeries geldt min of meer hetzelfde als voor het ministerie van EL&I.

Gemeenten

De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt bij de gemeenten. Het College van burgemeester en wethouders is op grond van artikel 2 van de WRZO belast met de voorbereiding op de bestrijding van zware ongevallen en rampen. Het college bevordert het houden van oefeningen en ook het maken van afspraken over rampenbestrijding in regionaal verband.

In het kader van de voorbereiding op rampenbestrijding stelt het college ten minste eenmaal per vier jaar een rampenplan vast, waarin de aanwezige risico's zijn geïnventariseerd, de organisatie van rampenbestrijding (inclusief verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden) worden beschreven en het beleid ten aanzien van het vaststellen van rampenbestrijdingsplannen wordt vastgelegd. Ook de inzet van gemeentelijke diensten wordt in het plan geregeld.

Tijdens een ramp treedt het gemeentelijke rampenplan in werking en heeft de burgemeester, op grond van artikel 11 van de WRZO, het opperbevel. Dat houdt in dat hij de bevoegdheid heeft, om in geval van een ramp of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan alle bevelen of regels te geven die hij nodig acht.

De gemeente heeft taken op het vlak van de bevolkingszorg:

- Voorlichten en informeren;
- Opvangen en verzorgen;
- Uitvaartverzorging;
- Registratie van slachtoffers;
- Voorzien in primaire levensbehoeften;
- Registratie van schade en afhandeling;
- Milieuzorg;
- Nazorg.

Veiligheidsproblemen overstijgen echter dikwijls het gebied van afzonderlijke gemeenten. Op grond van de Brandweerwet uit 1985 wordt per algemene maatregel van bestuur een verdeling van gemeenten naar regio's ingesteld. De Colleges van burgemeester en wethouders die behoren tot één regio dienen een gemeenschappelijke regeling te treffen voor een doelmatige georganiseerde brandweezorg en rampenbestrijding. Bij deze gemeenschappelijke regelingen zijn regionale brandweren ingesteld. De Brandweerwet voorziet niet in een regionaal opperbevel. Wel is het wenselijk dat samenwerkende gemeenten een regeling treffen voor de afstemming tussen burgemeesters, indien een ramp zich uitstrekt over meerdere gemeenten.

Voor de bijstand van parate diensten zijn in de wet bijstandsbepalingen opgenomen. De bijstand van provinciale en rijksdiensten door militairen is geregeld in de WRZO (H IV, art 15 jo 18), van de brandweer in de Brandweerwet, van de politie in de Politiewet en voor wat betreft geneeskundige bijstand in de WGOR.

In de nieuwe Wet Veiligheidsregio's wordt de rol van de regio's beter geregeld. Hierin staat onder andere wel wie het regionaal opperbevel zal voeren. (Zie hoofdstuk 3.)

Provincies

De WRZO (art. 6) bepaalt dat elke provincie een eigen rampenplan moet hebben: het provinciaal coördinatieplan. Daarin zijn opgenomen de leiding over en de inzet van diensten bij een ramp op provinciaal niveau en regelingen over het verzoeken en verlenen van bijstand. Dit plan wordt door de Commissaris van de Koningin vastgesteld en dient tussentijds te worden gewijzigd, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Het College van Gedeputeerde staten heeft een toetsende bevoegdheid bij gemeentelijke rampenplannen (WRZO, art. 7) en regionale beheersplannen (art. 9). De Commissaris van de Koningin heeft een degelijke toepassingsbevoegdheid ten aanzien van de regionale brandweren over de uitvoering van het beheersplan (art. 8 en 10).

De provincies hebben een aanzet tot een toetsingskader om gemeentelijke plannen te kunnen toetsen. Het provinciale toetsingskader is nog in ontwikkeling.

Wanneer zich een ramp voordoet en deze is van meer dan plaatselijke betekenis, dan heeft de Commissaris van de Koningin de bevoegdheid om beleidsaanwijzingen te geven aan de burgemeesters in de provincie (art. 12). Ook heeft hij een taak op het gebied van informatievoorziening tussen overheden en instanties en coördineert hij de bijstandsverlening.

Waterschappen

Waterschappen gaan over het oppervlaktewater. Zij kunnen belangrijk zijn bij de bluswatervoorziening.

Operationele diensten: brandweer, politie, GHOR

De uitvoering van rampenbestrijdingstaken is in eerste instantie opgedragen aan de diensten die ook met de dagelijkse hulpverlening zijn belast. Primair zijn dat de brandweer, de politie en organisaties op het terrein van de spoedeisende medische hulpverlening. Daarnaast spelen gemeentelijke diensten een prominente rol en hebben ook bijv. de Nationale Reserve en reddingsbrigades een taak.

De operationele diensten schalen in geval van een ramp op tot een gecoördineerde rampenbestrijdingsorganisatie. Zoals hiervoor al is gemeld zijn veel diensten regionaal georganiseerd (zie hoofdstuk 3).

Brandweer

De organisatie en taken van de brandweer staan in de Brandweerwet van 1985. Die wet regelt ook het tot stand komen van regionale organisaties van brandweerkorpsen.

De regionale brandweer is de spil in de multidisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding. Het bestuur van de regionale brandweer dient op grond van de WRZO met de besturen van de geneeskundige hulpverleningsregio en de politieregio afspraken te maken over hun inzet en capaciteit ten behoeve van de rampenbestrijding (WRZO, artikel 5). De afspraken moeten vierjaarlijks worden vastgelegd in een regionaal beheersplan rampenbestrijding.

Het beheersplan dient per discipline (brandweer, geneeskundige hulpverlening, politie) te worden uitgewerkt in afzonderlijke organisatieplannen.

Taken van de regionale brandweer bij de rampenbestrijding zijn vastgelegd in de Brandweerwet (art. 4) en betreffen onder meer:

- Het instellen van een regionale brandweeralarmcentrale;
- Het aanschaffen van gemeenschappelijk materieel;

- Het voorbereiden van de coördinatie bij de bestrijding van rampen.

Om goed op hun taak voorbereid te zijn, moet de brandweer inzicht hebben in het terrein, de infrastructuur, militaire objecten, bijzondere historische elementen, bluswatervoorzieningen en allerlei planologische zaken. Omdat de brandweer in veel plannen niet wordt gekend (ze hoeven bij het maken van de plannen niet te adviseren) moet de brandweer zelf achter alle plannen aan. De VNOG (2006) heeft een inventarisatie gemaakt van het natuurbrandrisico op de Veluwe (risico-indexkaart Natuurbranden).

De brandweer moet ook zorgen dat het personeel goed is opgeleid en dat het personeel en materieel inzetbaar zijn. Goed materieel kan een probleem zijn constateert Borgman in het Vakblad Natuurbeheer. Hij stelt dat de brandweer vooral investeert in materieel voor de urbane omgeving (Claessens, 2007). De VNOG (2006) bevestigt dit beeld. Zij geven aan dat er voor de bestrijding van natuurbranden specifiek materieel nodig is (4x4 voertuigen etc.). Ook geven zij aan dat de operationele slagkracht (2006) niet meer voldoet aan de huidige eisen. Dit heeft onder andere te maken met de grotere natuurcomplexen en mindere toegankelijkheid van natuur (minder wegen, brandgangen etc.). Zo wordt gesteld dat het aantal specifieke voertuigen dat beschikbaar is, moet worden verdubbeld om natuurbranden adequaat te kunnen bestrijden. Zij stellen dat de gemeentelijke besluitvorming onvoldoende rekening houdt met de regionale slagkracht. Vaak worden 4x4 voertuigen vervangen door niet-gelijkwaardige voertuigen. Het is waarschijnlijk dat de situatie in andere regio's vergelijkbaar of zelfs nog minder is omdat de VNOG kan worden gezien als een voorloper wat betreft natuurbrandbestrijding en risicobeheersing.

De VNOG stelt dat de inzet van grootschalige bestrijdingstactieken (bijvoorbeeld met vliegtuigen) geen optie is in de kleine natuurgebieden en de hoge bevolkingsdruk.

De VNOG wil ook inzetten op waarschuwingssystemen om bezoekers en bewoners van natuurgebieden te alarmeren in geval van bedreiging door natuurbrand.

De VNOG stelt dat natuurbranden feitelijk onbeheersbaar zijn als ze zijn ontwikkeld. Dat betekent dat de brandweer een natuurbrand in de kiem moet kunnen smoren.

Om branden te kunnen bestrijden, moeten ze ook gedetecteerd kunnen worden. Hiervoor kan de brandweer uitkijktorens benutten en vliegtuigen inzetten. Ook andere detectiesystemen zijn mogelijk, zoals camera's die nabij-infrarood kunnen zien.

Voor de communicatie is communicatieapparatuur nodig. Hiervoor kan de standaardapparatuur worden gebruikt.

Tijdens rampen vervult de regionale brandweer belangrijke faciliterende en staffuncties.

Taken van de brandweer tijdens de bestrijding van een ramp zijn:

- Het waarschuwen van de bevolking door middel van een sirenenet;
- Bestrijden brand en emissie schadelijke stoffen;
- Redden en technische hulpverlening;
- Ontsmetten van mens en dier;
- Ontsmetten van voertuigen en infrastructuur;
- Waarnemen en meten;
- Waarschuwen van de bevolking;
- Toegankelijk maken en opruimen.

Defensie

De brandweer kan de assistentie inroepen van blushelikopters van het Nederlandse leger. Als er een gevaarlijke situatie ontstaat (groot risico voor natuurbranden) dan worden blushelikopters stand-by gehouden. De beslissing om helikopters in te zetten, ligt in eerste instantie bij de eigenaar van het terrein. Als die niet akkoord gaat, kan de burgemeester op advies van de brandweer besluiten een helikopter in te zetten. De kosten voor de inzet worden verhaald op degene die toestemming geeft voor het verzoek om een helikopter in te zetten. Deze kosten zijn erg hoog (8500 euro per uur). De VNOG heeft bijvoorbeeld een samenwerkingsconvenant over de inzet van blushelikopters.

Politie

Het belangrijkste wettelijke kader waarbinnen de politie functioneert, is de Politiewet 1993. Deze legt de taken, de organisatie en het beheer van de politie vast en bepaalt het gezag waaraan de politie bij het uitoefenen van haar taken ondergeschikt is.

Bij rampen heeft de politie taken op het vlak van de rechtsorde en verkeer:

- Bestrijden ontruimen en evacueren;
- Afzetten en afschermen;
- Verkeer regelen;
- Handhaven openbare orde;
- Identificeren slachtoffers;
- Begidsen;
- Strafrechtelijk onderzoek.

Bij de handhaving van de openbare orde en bij hulpverlening staat de politie onder het gezag van de burgemeester. Wanneer de politie optreedt in het kader van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is de (hoofd-)officier van justitie het bevoegde gezag. Beide gezagsdragers overleggen, samen met de regionale korpschef, over het optreden van de politie bij deze taken. Dit overleg wordt Driehoeksoverleg genoemd.

De politie is regionaal georganiseerd. Politieteams zijn voor de basispolitiefuncties geografisch verder opgedeeld in districten en afdelingen of basisteams/eenheden.

Voor grootschalig en bijzonder optreden kent de politie het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing 2002 (RKCCB). Dit is een door de politie aan zichzelf opgelegde verplichting. Het RKCCB beslaat de domeinen rampenbestrijding, openbare orde en grootschalige justitiële opsporing.

De politie heeft in iedere regio een bureau Conflict- en Crisisbeheersing ingesteld. Het is vaak het eerste aanspreekpunt bij rampen en is onder meer verantwoordelijk voor preparatie, ondersteuning en het beheer van de rampenbestrijdingorganisatie.

GHOR: Geneeskundige hulpverleningsorganisaties

Onder de GHOR vallen verschillende organisaties:

- Centrale Post Ambulancevervoer (CPA);
- Ambulancediensten;
- Ziekenhuizen;
- GGD (Gemeentelijke GezondheidsDienst);
- Het Rode Kruis.

Het wettelijke kader voor de geneeskundige hulpverleningsketen wordt naast de WRZO bepaald door de Wet Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (WGHOR). Daarnaast is van belang het Besluit Rode Kruis waarin de inzet van het Rode Kruis wordt geregeld. Ook de Wet ambulancevervoer is relevant. Om regionaal op te kunnen treden, wordt ook de geneeskundige hulpverlening regionaal geregeld.

Taken van de regionale GHOR-regio zijn in artikel 4 van de WGHOR vastgelegd en betreffen onder andere:

- Het instellen van een regionale meldkamer voor het ambulancevervoer;
- Het vaststellen van de taken van de binnen de regio werkzame gezondheidsdiensten en de realisering daarvan;
- Het zorgen voor onderlinge bijstand bij de uitvoering van geneeskundige hulpverlening (art. 17 en 18).

Voor de voorbereiding van en de leiding over de geneeskundige hulpverlening tijdens rampen wordt door de regiobesturen een Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) aangesteld. De RGF gebruikt de structuur van de dagelijkse hulpverlening voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen. In rampsituaties heeft de RGF de leiding over de geneeskundige hulpverlening (WGHOR, art. 2).

Voor de totstandkoming van een samenhangend en doelmatige ambulancezorg worden er Regionale AmbulanceVoorzieningen (RAV's) opgericht. Een RAV is een samenwerkingsverband tussen ambulancediensten en de CPA.

Om zo snel mogelijk slachtoffers te kunnen stabiliseren wordt tijdens een ramp geprobeerd zoveel mogelijk medische behandelcapaciteit ter plaatse te krijgen. Dit wordt gecoördineerd door een officier van dienst geneeskundig (OvDG). Bij grote rampen heeft een commandant van dienst geneeskundig de leiding.

De geneeskundige inzet bestaat in eerste instantie uit het oproepen van ambulances, het alarmeren van de OvDG en een inzet van een geneeskundige combinatie. Voor de aanvraag van ambulance-bijstaand uit andere regio's dient de CPA een ambulancebijstandsplan te hebben.

In Nederland zijn tien ziekenhuizen aangewezen als traumacoördinatiecentrum. Deze zorgen dat slachtoffers in het juiste ziekenhuis terecht komen. Voor de uitoefening van hun zorgtaak beschikken de traumacentra over mobiele medische teams (MMT) die 24 uur per dag inzetbaar zijn.

Naast de MMT's kunnen snel inzetbare groepen ter medische assistentie (SIGMA) van het Nederlandse Rode Kruis en speciale ambulanceteams worden ingezet. MMT, SIGMA en ambulanceteams treden gezamenlijk op als geneeskundige combinaties. Elke regio beschikt over minimaal één geneeskundige combinatie.

Gemeentelijke diensten

De taken van de ambtelijke organisaties van gemeenten liggen in het kader van de rampenbestrijding voornamelijk op het terrein van de bevolkingszorg. Daartoe behoren onder andere de voorlichting tijdens rampen, registratie van slachtoffers, de opvang van (niet-gewonde) slachtoffers en direct betrokkenen en de uitvaartverzorging.

In tegenstelling tot de operationele diensten is voor de gemeenten (naast de WRZO) geen aanvullend wettelijk kader beschikbaar dat het functioneren van gemeentelijke diensten tijdens rampomstandigheden regelt.

Overige organisaties

Naast de hiervoor genoemde diensten, kunnen tal van andere organisaties een rol spelen bij de daadwerkelijke bestrijding van rampen. Het kan gaan om bijvoorbeeld:

- Deskundigen op een bepaald vlak (nutsbedrijven, chemische bedrijven, bosbeheer);
- Het Nederlandse Rode Kruis: wordt ingezet in de medische hulpverlening (SIGMA-teams), maar ook bij de registratie van getroffen en;
- De Nationale Reserve (Natres): het onderdeel van de krijgsmacht dat in rampsituaties veel wordt ingezet. De Natres bestaat uit ongeveer 3000 vrijwilligers en 100 beroepskrachten.

Overige partijen (risicolopers, risicodragers)

Eigenaar/Beheerder

Beheerders kunnen maatregelen nemen die de brandbestrijding op zich kunnen verbeteren (preparatie). Ze kunnen:

- Zorgen voor voldoende berijdbare wegen;
- Zorgen voor toegankelijk bos (minder 'rommel' in het bos (volgens de brandweer)).

Door veel experts wordt de toegankelijkheid van het bos als een van de grootste risicofactoren gezien. De inzet van helikopters is vaak onvoldoende om een brand goed te kunnen bestrijden. Ze hebben te weinig capaciteit en werken niet erg efficiënt. De brandweer kan met het rijdend materieel vaak heel goed werk doen, mits ze de brand voldoende kunnen bereiken. De Onderlinge Bossen Verzekering verzekert geen bos als de bereikbaarheid voor de brandweer niet afdoende is (Claessens, 2007).

Beheerders kunnen zich ook voorbereiden op de acties die ten tijde van een brand zouden moeten worden gedaan. Denk aan het openen van slagbomen, afsluiten van het terrein voor het publiek etc. Onderdeel van de preparatie kan overleg zijn met de brandweer over hoe te handelen in het geval van een brand. De brandweer kan dan aangeven wat ze van de beheerder verwachten. Het kan ook handig zijn om telefoonnummers door te geven waar de beheerder en anderen bereikt kunnen worden.

Beheerders kunnen ook nog een bijdrage leveren aan eventuele evacuaties door bijvoorbeeld een vluchtplan aan te bieden aan de bezoekers van hun terrein.

De eigenaar/beheerder kan na het uitbreken van een brand doorgaans niet veel meer doen dan de brandweer behulpzaam zijn bij het bereiken van de brandhaard(en). Hij kan ze er naartoe brengen of (indien de brandweer er nog niet over beschikt) zorgen voor goede kaarten van het terrein. Daarnaast kan hij zorgen dat afsluitbomen open staan en het bos afsluiten voor het publiek. Genoemde taken zijn zeker niet onbelangrijk.

Recreatie-ondernemers/Recron

De recreatie-ondernemers kunnen zich voorbereiden op een brand door vluchtplannen te maken zodat hun gasten in geval van een natuurbrand kunnen vluchten. Tijdens de brand kan de ondernemer doorgaans niet veel meer doen dan de brandweer behulpzaam zijn bij het ontruimen van zijn bedrijf.

Bezoekers terrein

Bezoekers moeten worden geëvacueerd.

Omwonenden

Bewoners moeten mogelijk geëvacueerd worden.

Instellingen

Instellingen zoals bejaardentehuizen, verpleegthuizen etc. die in of bij een natuurgebied liggen, moeten eventueel ontruimd worden. Dit vereist vluchtplannen e.d.

Nutsbedrijven

Een grote natuurbrand kan gevolgen hebben voor bepaalde nutsvoorzieningen (levering water, energie/elektriciteit). Nutsbedrijven moeten zorgen voor een infrastructuur die de problemen kan opvangen.

Waterleidingbedrijven

Waterleidingbedrijven kunnen water leveren dat gebruikt wordt om te blussen. Een punt van zorg is dat de waterleidingbedrijven de gewone prijs vragen voor het water. In geval van brand kan de watervoorziening tijdelijk in gevaar komen. Pompstations moeten worden afgesloten.

Boeren

Boeren en loonwerkers kunnen een bijdrage leveren aan de watervoorziening door in giertanks water aan te voeren.

ProRail/NS, Rijkswaterstaat (ministerie van Verkeer en Waterstaat)

Een bosbrand kan de mobiliteit in het land beïnvloeden. Als een brand in de buurt komt, kan het zo zijn dat een auto- of spoorweg moet worden afgesloten.

Bedrijven overig

Er zijn tal van bedrijven en organisaties die de nadelen van een grote brand kunnen ondervinden. Denk aan:

- Evacuatie;
- Vermindering productie / stoppen levering, wat weer andere maatschappelijke gevolgen kan hebben; bijvoorbeeld als de elektriciteitsvoorziening in gevaar komt (door het verloren gaan van hoogspanningsmasten en/of -leidingen) dan kan dat gevolgen hebben voor een hele regio;
- Hogere kosten door het nemen van maatregelen.

5.2 Aandachtspunten

- Een belangrijk aandachtspunt is dat bij een grote natuurbranden (rampen) veel organisaties met elkaar moeten samenwerken. Het gaat niet alleen om politie, GHOR en de brandweer, maar ook om brandweerkorpsen van verschillende gemeenten. Samenwerking vereist een goede communicatie en onderlinge afstemming. Voor een goede rampenbeheersing gebeurt er veel om de samenwerking te verbeteren. Zo werken de hulpdiensten tegenwoordig samen in regio's. Deze regio's worden ook steeds belangrijker. Het opzetten van regio's kost natuurlijk tijd. Bovendien wordt door de brandweer weliswaar in regio's gewerkt, maar is het ook nog steeds een gemeentelijke aangelegenheid. Tot slot zal er bij een ramp ook regelmatig regio-overschrijdend gehandeld moeten worden.
- De kwaliteit van brandweerlieden (en zeker ook die van de leidinggevendenden) is een zeer belangrijke factor bij de bestrijding van grote natuurbranden. Brandweerkorpsen kunnen voor een groot gedeelte bestaan uit vrijwilligers. Daarnaast is hun training gericht op het blussen van gebouwen e.d. Omdat er in Nederland niet zo heel veel grote natuurbranden geweest zijn en nog nooit een echt onbeheersbare brand, hebben brandweerlieden dus ook geen ervaring met het blussen van heel erg grote natuurbranden. Meer training en ook stages in het buitenland kunnen de kwaliteit van het brandweerkorps vergroten. Mogelijk kan ook het instellen van een 'keurkorps met specialisten' helpen.
- Het materieel van de brandweer is een zorgpunt. De VNOG (2006) geeft aan dat er voor de bestrijding van natuurbranden specifiek materieel nodig is (4x4 voertuigen etc.) en dat de operationele slagkracht (2006) niet meer voldoet aan de huidige eisen. De aanschaf en onderhoud van materieel is een gemeentelijke zaak.
- In tijden van grote droogte houdt het leger een helikopter stand-by om bij bluswerkzaamheden te helpen. De beslissing om een helikopter in te zetten gaat over verschillende schijven. Dit betekent dat het vrij lang (enkele uren) kan duren voordat er daadwerkelijk een helikopter beschikbaar is. Daarnaast is de inzet duur en zijn de kosten voor de inroeper. Een eigenaar van een terrein zal dan ook waarschijnlijk bijna nooit zelf beslissen tot de inzet van een helikopter. Ook een burgemeester kan om dezelfde reden de inzet van een helikopter (te lang) tegenhouden. Een punt van discussie is hier wie voor de kosten van een natuurbrand moet opdraaien. Is dat de eigenaar van een bos of de gemeente waarin een bos ligt? Vaak zijn bossen een

maatschappelijk/landelijk belang. Op de Veluwe wordt door mensen uit heel Nederland gerecreëerd. Ook de risico's overstijgen het lokale niveau. Als er een brand bij een particulier boseigenaar ontstaat, hoeft het voor hem niet interessant te zijn de brand te blussen. Het gevolg kan zijn dat ook het bos van de buren afbrandt.

- Een ander punt is dat er bij een ramp doorgaans bijstand moet worden verleend door brandweerkorpsen van gemeenten die niet in het rampgebied liggen. Dat heeft weer gevolgen voor de bezetting in de eigen gemeenten waar de restdekking in gevaar komt. Dit punt is daarom belangrijk bij het beoordelen van bijstandsverzoeken van bijv. Zuid-Europese landen ingeval van grote bosbranden.
- De brandweer moet kennis hebben van het terrein, maar ook van de constructies die zich in of nabij het natuurterrein bevinden om risico's in te kunnen schatten en effectieve keuzes te kunnen maken. Dit vraagt veel van de brandweer, zeker omdat de brandweer niet automatisch op de hoogte wordt gehouden van wijzigingen van RO-plannen. Voor de Veluwe is een risico-indexkaart Natuurbranden gemaakt, voor veel andere natuurgebieden is dat nog niet gedaan.
- Voor een goed en snel ingrijpen van de brandweer, is de hulp van de terreineigenaren bijna onmisbaar. Zij kennen het gebied als geen ander en kunnen de brandweer snel naar een brand toe leiden. Voor een goede samenwerking is het verstandig vooraf (in de preparatiefase) al zaken onderling af te stemmen. In de praktijk gebeurt dit al regelmatig, met name tussen de grote terreineigenaren en de brandweer. Het vooraf afstemmen met eigenaren van kleine natuurterrein is lastiger, mede omdat er heel veel zijn en zij ook vaak minder bewust zijn van de risico's.
- De brandweer moet zorgen dat er voldoende bluswater is in tijd van een brand. Dit is niet altijd een eenvoudige taak. Er worden putten geslagen en afspraken gemaakt met derden (bijvoorbeeld boeren en loonwerkers).
- Samenvattend: in het geval van een moeilijk beheersbare natuurbrand op de Veluwe is de brandweer niet in staat om die voldoende effectief te bestrijden en moet zij het hebben van toevalsfactoren zoals het draaien van de wind, regen, doodlopen van brand op stuifzand e.d. (mondelinge mededeling Getz).
- Het nablussen kost veel tijd. Voor dit werk zijn ook heel veel mensen nodig.
- Instellingen en bedrijven in natuurgebieden (campinghouders, zorginstellingen, nutsbedrijven etc.) lijken zich de risico's van een natuurbrand nog niet echt te realiseren. Ze zijn over het algemeen niet voorbereid en zouden zich dan ook op een natuurbrand moeten voorbereiden. Zij zouden o.a. moeten nadenken over evacuatieplannen. Evacuatie-oefeningen vinden niet of onvoldoende plaats. Grootschalige evacuaties zijn voor de brandweer een punt van grote zorg. Het maken van evacuatieplannen en het houden van evacuatie-oefeningen kan gebeuren in overleg met de brandweer.
- Ook Nutsbedrijven, Rijkswaterstaat, NS etc. moeten voorbereid zijn op natuurbranden in de buurt van hun objecten. Er zou een plan moeten zijn wat te doen en hoe op te treden in crisissituaties.
- Terreineigenaren en -beheerders doen nog maar weinig aan preparatie. Een belangrijk aspect is de toegankelijkheid voor de brandweer. Vakken worden steeds groter. Veel brandgangen, wegen en paden groeien dicht. Dit betekent dat de brandweer op steeds minder plekken snel kan komen, wat de risico's op een onbeheersbare brand doet toenemen.
- Er wordt door terreineigenaren doorgaans geen aandacht besteed aan een eventuele evacuatie van bezoekers van hun natuurterreinen. In de praktijk zal het waarschijnlijk ook niet erg efficiënt zijn om een terrein zo aan te passen dat bezoekers makkelijker kunnen vluchten (bijv. speciale vluchtroutes aanleggen voor bezoekers).
- Natuurbranden trekken veel ramptoeeristen. Deze mensen kunnen het bluswerk ernstig hinderen en lopen bovendien ook bepaalde risico's. Het is de taak van de politie om te zorgen dat de ramptoeeristen op veilige afstand blijven.

6 Nazorg en herstel

In dit hoofdstuk wordt nog kort gekeken naar de fase Nazorg en herstel. In deze fase 'wordt teruggekeerd naar de normale situatie'. Activiteiten als medische en sociaal-psychische zorg en milieuzorg, het evalueren van de kwaliteit van de rampenbestrijding en het afleggen van verantwoording door bestuurders staan centraal bij Nazorg en herstel. Door de complexiteit van het onderzoek en de beschikbare hoeveelheid tijd is aan deze fase relatief weinig aandacht besteed. Globaal is geïnventariseerd welke partijen een rol spelen of zouden kunnen/moeten spelen om te zorgen dat de gevolgen van een grote brand zoveel mogelijk worden beperkt en welke problemen zich voordoen. Dit betekent niet dat de fase na de ramp onbelangrijk is. 'De ramp na de ramp' kan soms erger zijn dan de ramp zelf (COT, 2005).

6.1 Taken en bevoegdheden

Overheid

Verschillende overheden spelen een rol.

Rijksoverheid

De rijksoverheid zorgt ook hier voor het kader. De Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) vormt het wettelijk kader voor de rampenbestrijding. In deze wet worden ook zaken geregeld wat betreft de nazorg.

Gemeente

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de nazorg ligt bijna geheel bij de gemeente. Zij zijn o.a. verantwoordelijk voor het opstellen van een nazorgplan, het regelen van een meldpunt, het beschikbaar krijgen van de juiste personele middelen zoals huisartsen, maatschappelijk werkenden, juristen en materiële middelen zoals werkruimten en wachtruimten. (ministerie van BZK, 2004).

Operationele diensten: Brandweer, politie, GHOR

GHOR: Geneeskundige hulpverleningsorganisaties

Van de operationele hulpdiensten zal vooral de GHOR nog bepaalde taken hebben in de nazorg.

Gemeentelijke diensten

Gemeentelijke diensten zijn betrokken bij de afhandeling van schade en verzorgen van financiële voorzieningen, vergunningverlening voor milieu, coördinatie (geestelijke) hulpverlening, voorlichting.

Geestelijke Gezondheidszorg

Personen die moeite hebben met het verwerken van een ramp kunnen een beroep doen op de GGZ (huisartsen, maatschappelijk werk, andere hulpverleningsorganisaties).

Overige partijen

Eigenaar/beheerder natuurterrein

De eigenaar van een door brand verwoest natuurterrein is een slachtoffer. Als hij verzekerd is, ontvangt hij geld voor het herstel van zijn bezit. Door de Boswet wordt hij verplicht te zorgen dat het bos weer wordt hersteld.

Overige slachtoffers: Omwonenden, bedrijven

Omwonenden en getroffen bedrijven zullen eventueel schadevergoeding en/of verzekeringsgeld ontvangen. Ook krijgen zij nazorg indien dit gewenst is. De schade moet doorgaans hersteld worden.

Verzekeringsmaatschappijen

Verzekeringsmaatschappijen zorgen voor de schadeafhandeling.

Overige stakeholders

Het aantal betrokken stakeholders is feitelijk aanzienlijk groter dan de hiervoor genoemde partijen. In de leidraad nafase is een overzicht opgenomen met daarin de verschillende thema's die aan de orde kunnen komen in de nafase en de betrokken actoren (zie tabel 6).

Tabel 6

Actoren bij de nafase (Bron: COT, 2005). Thema Mogelijke partnersactoren.

	Thema	Mogelijke partner/actoren
A.	Coördinatie en organisatie	– Betrokken bestuurders – Directeuren betrokken diensten – Operationeel leidinggevenden hulpverleningsdiensten
B.	Schade en financiële voorzieningen	– Betrokken gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld de sociale dienst) – Verzekeringsmaatschappijen – Sector/beroepsgerichte verenigingen – Nationale/federale overheid (rampenfonds) – Slachtoffer belangenorganisaties – Advocatuur – Rechterlijke macht (juridische procedures, schadeclaims)
C.	(Her)huisvesting, herstel en wederopbouw	– (Voormalig) bewoners – Getroffen bedrijven – Woningbouwcoöperaties – Gemeente/provincie (bestemmingsplannen, vergunningverlening) – Bouwondernemingen – Slachtoffer belangenorganisaties
D.	Milieu	– Gemeente, provincie (vergunningverlening, toezichthouders) – Brandweer (metingen, monsternamen) – Waterkwaliteitbeheerders – Gespecialiseerde instanties (adviesorganen, onderzoeksinstituten, ingenieursbureaus) – Nationale overheid (expertise, middelen, advies maar ook bevoegdheden)
E.	Belangenvereniging en zelforganisatie slachtoffers	– Gemeente of ander bestuursniveau (als gesprekspartner) – Advocatuur
F.	Geneeskundige opvang en verzorging	– Geneeskundige diensten – Ziekenhuizen – Specialistische hulpverlening (brandwondencentra, etc.)
G.	Psychosociale opvang en verzorging	– Verantwoordelijk coördinerende overheidfunctionaris (psychosociaal manager, Regionaal Gezondheids Functionaris, Federaal Gezondheids Inspecteur) – Maatschappelijke organisaties (Maatschappelijk Werk (NL), Rode Kruis, Slachtofferhulp (NL), Vlaamse diensten voor Slachtofferhulp (B), Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (B), etc.) – Hulpverleningsdiensten (psychosociale opvang voor hulpverleners) – Nationale overheid (expertise, middelen, advies maar ook bevoegdheden) – Experts (van universiteiten, onderzoeksinstellingen, etc.)

	Thema	Mogelijke partner/actoren
H.	Informatievoorziening	– Afdeling voorlichting van gemeente, provincie en andere bestuursniveaus – Projectorganisatie – Informatie- en Advies Centrum / Informatie- en Onthaal Centrum – Slachtoffer belangenorganisaties – Hulpverleningsdiensten – Betrokken bedrijven
I.	Externe voorlichting	– Afdeling voorlichting van gemeente, provincie en andere bestuursniveaus – Media – Slachtoffer belangenorganisaties – Ziekenhuizen (over toestand patienten)
J.	Bevolkingsonderzoek en – monitoring	– Gemeenschappelijke geneeskundige dienst(N) – Gespecialiseerde instituten (zoals CGOR, Nederland) – Onderzoeksinstituten – Laboratoria
K.	Uitvaart	– Betrokken bestuursniveau – Levensbeschouwelijke instellingen – Slachtoffers – Eventuele buitenlandse functionarissen (ambassade, consulaat bij ramp in het buitenland, ramp met buitenlandse slachtoffers) – Nationale overheid (bij grootschalige rampen)
L.	Herdenkingen	– Verwanten – Slachtoffer belangenorganisaties – Betrokken bestuursniveau (gemeente(n), provincie(s), federale/nationale overheid) – Psychosociale actoren – Levensbeschouwelijke instanties
M.	(Evaluatie)onderzoek en leren	– Inspecties (arbeid, milieu, en dergelijke) – Overheden (intern onderzoek, overheid als onderwerp van onderzoek) – Externe onderzoeksinstituten – Rampspecifieke onderzoekscommissies – Onderzoeken door de volksvertegenwoordiging
N.	Strafrechtelijk onderzoek	– Openbaar ministerie – Overheden (overheid als onderwerp van onderzoek, functionarissen als getuigen, en dergelijke) – Politie – Bedrijven (waar zich ramp heeft voorgedaan)
O.	Verantwoording afleggen	– Betrokken bestuurders – Volksvertegenwoordiging – Bestuur van bedrijf, stichting, en dergelijke – Media

6.2 Aandachtspunten

- Een belangrijk aandachtspunt is dat er bij nazorg erg veel coördinatie en afstemming moet plaatsvinden om te voorkomen dat er gaten vallen in de hulpverlening of dat er overlap ontstaat.
- De afwikkeling van financiële zaken verloopt vaak moeizaam en vraagt vaak heel veel tijd. Dat kan weer leiden tot extra sociaal-emotionele problemen. Dat geldt net zo goed voor schadevergoedingen van de overheid als voor schadevergoedingen van verzekeringsmaatschappijen.

- Herstel en wederopbouw blijken vaak lange stroperige processen te zijn. Dat brengt bijvoorbeeld de continuïteit van bedrijven in gevaar.
- Een natuurbrand kan ook milieuproblemen met zich meebrengen.
- Psychosociale problemen bij slachtoffers vereist specifieke hulp. Vaak wordt de problematiek onderschat.
- Het is belangrijk om van grotere incidenten te leren. Bij natuurbranden is er op dit moment niet structureels geregeld. Het zou goed zijn evaluaties te combineren met statistieken.
- Het afleggen van verantwoording is niet eenduidig geregeld. Op dit moment is het nog niet altijd helder wie verantwoordelijk is voor een natuurbrand en de (vele mogelijke) gevolgen ervan.

Bron: COT, 2005.

7 Problemen in de bestuurlijke verantwoordelijkheid

Verschillende overheden spelen een belangrijke rol bij de risico- en crisisbeheersing van bos- en natuurbranden. Zij bepalen de kaders waarbinnen andere stakeholders moeten opereren. Binnen dit onderzoek wordt daarom apart aandacht besteed aan de verantwoordelijkheid van de overheid.

De verantwoordelijkheid van de overheid voor de gevolgen van bos- en natuurbranden kan in hoofdlijnen twee vormen aannemen. Het kan gaan om politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van bepaalde organen of ambtsdragers. En het kan gaan om juridische aansprakelijkheid van overheidslichamen.

Bij de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid staat de vraag centraal of een overheidsorgaan of ambtsdrager zijn publieke taak naar behoren heeft uitgeoefend. Vaak moet een orgaan of functionaris verantwoording afleggen aan een ander orgaan, zoals een minister verantwoording is verschuldigd aan de Kamer.

Voor de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid is niet doorslaggevend of er ook juridische aansprakelijkheid is. Het komt voor dat de ambtsdrager verantwoordelijk wordt gehouden op politieke gronden in gevallen waarin geen sprake is van juridische aansprakelijkheid. Omgekeerd komt het ook voor dat het overheidslichaam juridisch aansprakelijk is zonder dat daar politieke consequenties aan verbonden worden.

De juridische aansprakelijkheid wordt besproken in hoofdstuk 8.

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. De nadruk ligt hierbij op de risicobeheersing. De crisisbeheersing ligt voor een belangrijk deel vast in de Wet op de veiligheidsregio's (op dit moment nog een wetsvoorstel). Die wet wordt besproken in hoofdstuk 3.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of het geheel van taken en bevoegdheden hiaten of doublures bevat. Hiaten in het systeem kunnen tot gevolg hebben dat er geen verantwoordelijkheid wordt genomen waar dat wel zou moeten. Doublures in het systeem kunnen tot gevolg hebben dat onvoldoende duidelijkheid bestaat over de eindverantwoordelijkheid en dat er coördinatieproblemen ontstaan.

7.1 Taken en bevoegdheden op grond van de meest relevante bestuursrechtelijke regelingen

Verschillende bestuursrechtelijke regelingen betreffen aspecten die relevant zijn voor het risico van natuurbranden. In de voorafgaande hoofdstukken is daarvan een overzicht gegeven. In deze paragraaf wordt nagegaan wat het toepassingsbereik is van een aantal regelingen:

- Wet op de ruimtelijke ordening.
- Wet milieubeheer.
- Natuurbeschermingswet 1998.
- Algemene Plaatselijke Verordeningen van gemeenten.

Bezien zal worden in hoeverre het natuurbrandrisico door middel van deze regelingen kan worden beheerst en of er hiaten of doublures kunnen worden aangewezen.

7.1.1 Regulering op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening

Mogelijke hiaten in de beheersing van het risico voor natuurbranden voortvloeiend uit de regulering van activiteiten op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening kunnen samenhangen met vijf aspecten van dat reguleringssysteem:

1. De reikwijdte van het begrip 'goede ruimtelijke ordening';
2. Het bereik van de 'toelatingsplanologie';
3. Decentralisatie;
4. Beleidsvrijheid van de bevoegde organen bij het opstellen van ruimtelijke plannen en het nemen van vrijstellingsbesluiten;
5. Het overgangsrecht, volgens hetwelk bestaande situaties na de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan vaak moeten worden gerespecteerd.

Goede ruimtelijke ordening

In een bestemmingsplan wordt de bestemming van de in het plan begrepen gronden aangewezen voor zover dit voor een goede ruimtelijke ordening nodig is. Deze open norm, roept in verband met natuurbranden de volgende vraag op: is het voorkomen van natuurbranden nodig voor een goede ruimtelijke ordening?

Het beslissingsprimaat bij de beantwoording van deze vraag ligt bij de gemeenteraden die een grote beleidsvrijheid hebben. Zij moeten een algehele, vaak complexe belangenafweging verrichten. Uit de wet volgt niet zonder meer welke belangen tenminste door het bestemmingsplan moeten worden beschermd. Er bestaat op dit moment geen verplichting om in een bestemmingsplan maatregelen te treffen ter beperking van het risico van natuurbranden.

Ook al bestaat er geen verplichting om in ieder bestemmingsplan, dat een natuurgebied (mede) omvat, maatregelen te nemen ter beperking van het risico van natuurbranden, dat neemt niet weg dat gemeenteraden er wel voor mogen kiezen om dergelijke maatregelen te nemen. Voorwaarde is, dat het belang van de voorkoming van natuurbranden voldoende ruimtelijke relevantie heeft. Anders valt het buiten het bereik van de ruimtelijke ordening.

Mogelijk is dus wel dat bij de bepaling van de bestemming (en de bijbehorende doeleindenomschrijvingen) en de voorschriften betreffende gronden gelegen binnen of rondom het natuurgebied rekening wordt gehouden met het risico van natuurbranden. Denk aan het verbieden van bedrijven die een verhoogd risico op het ontstaan van brand veroorzaken. Het gaat dan immers om de ordening van gebruiksfuncties op basis van ruimtelijk relevante kenmerken. Ook is het mogelijk om in een bestemmingsplan te bevorderen dat natuurgebieden voldoende toegankelijk blijven voor hulpverleners. Het bestemmingsplan kan immers bepalen waar wegen en andere infrastructurele voorzieningen gesitueerd worden.

Een bestemmingsplan kan dus ter voorkoming van natuurbranden beperkingen opleggen voor het gebruik en de bebouwing van percelen, mits die beperkingen nodig zijn voor een goede ruimtelijke ordening. Als die ruimtelijke relevantie ontbreekt, is het bestemmingsplan niet het juiste instrument. Zo kan in een bestemmingsplan geen rookverbod worden opgenomen en ook geen verbod tot het maken van open vuur. Natuurlijk zijn er twijfelgevallen te bedenken. Je zou kunnen zeggen dat een verbod om op een kampeerterrein open vuur te maken, ruimtelijk relevant is indien het is opgelegd in verband met de nabijheid van een natuurgebied. Maar hier bevinden we ons op de rand van de ruimtelijke ordening en het is waarschijnlijk dat dergelijke bepalingen het niet altijd zullen redden bij een rechterlijke toetsing. Het is daarom niet verstandig om erop te vertrouwen dat dergelijke gedragsnormen in de voorschriften bij een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen.

Toelatingsplanologie

In een bestemmingsplan wordt geregeld welk ruimtegebruik op welke plaats wordt toegestaan. Daarbij worden nadere beperkende voorschriften gesteld. Alle andere vormen van ruimtegebruik dan de toegestane worden verboden. Er wordt dus niet een bepaald ruimtegebruik voorgeschreven. Het bestemmingsplan volstaat met aan te geven welk ruimtegebruik is toegelaten. Daarom spreekt men van toelatingsplanologie. Een bestemmingsplan bevat dus wel *verbodsbepalingen*, maar geen *gebodsbepalingen*.

Dit stelsel brengt mee dat een grondeigenaar rechtens niet gedwongen kan worden om een gelegde bestemming te realiseren. Wel kan het ruimtegebruik dat *in strijd is met* de gelegde bestemming, langs bestuursrechtelijke weg worden tegengegaan met behulp van bestuursdwang of een last onder dwangsom (sanctiebesluiten ter handhaving van bestemmingsplanvoorschriften). Een positieve verplichting (bijvoorbeeld tot het planten of kappen van bomen of tot het ruimen van hout) kan dus niet in een bestemmingsplan worden opgenomen. Op de rand van het toelaatbare ligt waarschijnlijk de mogelijkheid om in bepaalde gevallen verplichtingen met een voorwaardelijk karakter op te nemen. Dan wordt bijvoorbeeld in de bestemmingsplanvoorschriften bepaald dat een bouwvergunning alleen verkregen verleend kan worden indien de aanvrager bepaalde compenserende maatregelen heeft getroffen. Die constructie is een keer goed bevonden in een geval waarin de Nederlandse WRO moest worden geïnterpreteerd in overeenstemming met een verplichting uit een Europese richtlijn. Met zo'n constructie bevinden we ons op de rand van de toelatingsplanologie en het is hoogst onzeker of zo'n constructie gebruikt zou kunnen worden met het oog op de beperking van de risico's van natuurbranden.

Als een nieuw bestemmingsplan in werking treedt, zijn er in het plangebied al bestaande situaties: bestaande bebouwing en bestaand gebruik van grond en gebouwen. Het overgangsrecht zit zo in elkaar dat bestaande situaties veelal moeten worden gerespecteerd (zeker als zij onder het oude bestemmingsplan waren toegelaten). Dit beperkt aanzienlijk de mogelijkheden om met behulp van bestemmingsplannen bebouwing en gebruik tegen te gaan met het oog op het risico van natuurbranden. Het ontstaan van nieuwe situaties kan vaak worden voorkomen, het doen verdwijnen van bestaande situaties is meestal heel moeilijk.

Decentralisatie

De ruimtelijke ordening is sterk gedecentraliseerd. Het beslissingsprimaat ligt grotendeels bij de gemeenteraden. Dat kan leiden tot grote verschillen tussen gemeenten en (binnen gemeenten) tussen verschillende plangebieden. Bij de wijziging van de WRO, die in de loop van 2008 in werking zal treden, worden aan de provincies en aan de rijksoverheid meer mogelijkheden gegeven tot het stellen van algemene regels. Daarmee kan de provincie tot op zekere hoogte voorkomen dat concurrerende bestemmingen in elkaars nabijheid worden aangewezen die bijvoorbeeld met het oog op veiligheid uit elkaar gehouden moeten worden. Een bovenlokale aanpak van het natuurbrandgevaar wordt hierdoor wat beter mogelijk. Maar het beslissingsprimaat voor de normstelling blijft bij de gemeenteraden liggen en daarom zal volstrekte harmonisatie of uniformiteit met het oog op natuurbrand preventie niet bereikt worden.

Het besluit externe veiligheid

Het besluit externe veiligheid heeft ook gevolgen voor ruimtelijke plannen. Gemeenten en provincies moeten in hun bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten rekening houden de veiligheidsnormen uit het besluit. Met het besluit wil VROM er namelijk vooral voor zorgen dat saneringsgevallen in de toekomst worden voorkomen.

Uit het voorgaande kunnen de volgende hiaten worden gedestilleerd:

1. De normstelling in de ruimtelijke ordening is sterk gedecentraliseerd. Er kunnen daardoor grote verschillen bestaan tussen gemeenten en - binnen gemeenten - tussen verschillende plangebieden.
2. Bij een bestemmingsplan kunnen alleen beperkingen worden opgelegd die nodig zijn voor een goede ruimtelijke ordening. Het moet dan gaan om de verdeling van functies over de ruimte. Anders gezegd: de

ruimtelijke ordening gaat over de situering van bestemmingen ten opzichte van andere bestemmingen. Zeker niet alle (gedrags)normen ter beperking van natuurbrandgevaaren kunnen onder dit criterium worden gebracht.

3. Bij een bestemmingsplan kunnen geen positieve (beheers)verplichtingen worden opgelegd. Wij kennen slechts een toelatingsplanologie.

Het is van groot belang om op te merken dat de ruimtelijke ordening weliswaar niet geschikt is om hiaten op te vullen bij de bestrijding van natuurbranden, maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve bestrijding. Juist omdat wij een toelatingsplanologie kennen. De maatregelen die buiten de kamers van de ruimtelijke ordening worden bedacht, hebben vaak consequenties op het ruimtelijke vlak (voorbeeld: goede bereikbaarheid voor hulpverleners). De benodigde voorzieningen moeten bij de geldende bestemmingsplannen mogelijk worden gemaakt.

7.1.2 Regulering op grond van de Wet milieubeheer

Inleiding

Mogelijke hiaten in de beheersing van het risico voor natuurbranden voortvloeiend uit de regulering van activiteiten op grond van de Wet milieubeheer kunnen samenhangen met twee aspecten van dat reguleringssysteem:

1. De reikwijdte van het begrip inrichting;
2. De reikwijdte van de voorschriften (in vergunning en algemene regels).

Het begrip inrichting

Het belangrijkste aanknopingspunt voor regulering op grond van de Wet milieubeheer is het begrip inrichting. Tot 1 januari 2008 gold als uitgangspunt dat inrichtingen als aangewezen in het Ivb over een milieuvergunning moesten beschikken, tenzij zij onder een vergunningplichtvervangende amvb (ex art. 8.40 Wm) vielen. Nu is dit stelsel enigszins gewijzigd ('gekanteld') en moeten inrichtingen in beginsel voldoen aan de voorschriften (algemene regels) die zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit⁴, dat een indeling naar typen activiteiten en installaties kent in plaats van naar branches. Alleen IPPC-inrichtingen zijn categorisch van de werking van het Activiteitenbesluit uitgezonderd en worden wat de nadelige gevolgen voor het milieu betreft dus volledig door middel van een vergunning gereguleerd. Daarnaast geldt een vergunningplicht voor categorieën inrichtingen die zijn opgenomen op de limitatieve lijst ex art. 8.1 Wm juncto art. 1.5 Activiteitenbesluit. Deze inrichtingen zijn vergunningplichtig voor zover er activiteiten plaatsvinden die als vergunningplichtig zijn aangewezen. Wanneer een dergelijke inrichting daarnaast activiteiten verricht die onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen, gelden daarvoor de betreffende algemene regels.

Het begrip inrichting wordt in art. 1.1 lid 1 Wm omschreven als 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'. Vooral de laatste zinsnede brengt uit een oogpunt van natuurbrandrisico's beperkingen mee. Weliswaar hoeft het perceel niet fysiek te zijn begrensd, de begrenzing moet wel duidelijk zijn en is ook gekoppeld aan de te reguleren activiteit. Eén en ander brengt mee dat een recreatiepark als zodanig niet zonder meer in zijn geheel als Wm-inrichting kan worden aangemerkt, ook al worden daarbinnen bepaalde activiteiten verricht die vergunningplichtig zijn dan wel door het Activiteitenbesluit worden bestreken (denk bijvoorbeeld aan caravanverhuur (cat. 13.1 Ivb), restauratieve voorzieningen (cat. 18.1 Ivb) of een zwembad (cat. 19.1 Ivb)). Zo is het vaste jurisprudentie dat de landerijen van een veehouderij niet tot de inrichting

⁴ Voluit: Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Stb. 2007, 415).

behoren. Voorschriften in de Wm-vergunning of in het Activiteitenbesluit kunnen dan ook alleen maar betrekking hebben op de betrokken activiteiten en niet op andere aspecten van het recreatiepark. Dit laat overigens onverlet dat dergelijke aspecten soms op een andere manier kunnen worden gereguleerd (bestemmingsplan, APV e.d.).

Reikwijdte (vergunning)voorschriften

Van de algemene regels is duidelijk dat die alleen zijn toegesneden op de activiteiten die door het Activiteitenbesluit worden gereguleerd. Bij vergunningverlening is het echter in theorie denkbaar dat in de vergunning meer wordt geregeld dan de voor het milieu nadelige gevolgen van de inrichting alleen. Zo kent de Wm al de zogenoemde 'verruimde reikwijdte', op grond waarvan bijvoorbeeld ook voorschriften inzake energiebesparing en grondstoffengebruik alsmede met betrekking tot het verkeer van en naar de inrichting in de milieuvergunning kunnen worden opgenomen (zie art. 1.1 lid 2 Wm). Voor zover bepaalde aspecten in andere bijzondere wetten worden geregeld, treedt de Wm echter terug. Dit geldt bijvoorbeeld voor planologische aspecten, maar ook voor het natuurbeschermingsbelang. De WRO resp. de Nbwet 1998 bieden daarvoor het toetsingskader. Wel is in de jurisprudentie erkend dat in het kader van de Wm-vergunningverlening ruimte is voor een 'aanvullende toets' voor die aspecten.

Zo oordeelde de Afdeling in ABRvS 19 september 2007, nr. 200701181/1: 'De vraag of natuurwaarden bij het in werking zijn van de inrichting worden aangetast, komt primair aan de orde in het kader van planologische regelingen. Daarnaast blijft in het kader van de beslissing op een verzoek om vergunning krachtens de Wet milieubeheer ruimte voor een aanvullende toets.' Eenzelfde redenering wordt gehanteerd met betrekking tot visuele hinder (zie onder meer ABRvS 21 november 2007, nr. 200700553/1).

In eerstgenoemde uitspraak heeft het bevoegd gezag zich onvoldoende rekenschap gegeven van deze aanvullende toets. De Afdeling stelt: "Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat verweerder de mogelijke gevolgen van de uitstoot van ammoniak niet bij zijn beoordeling van het bestreden besluit heeft betrokken. Niet uit te sluiten valt dat de omvang van de mestopslag en de nabijheid van natuurgebieden in aanmerking genomen, schadelijke gevolgen zullen optreden. Gelet hierop heeft verweerder niet zorgvuldig onderzocht en niet deugdelijk onderbouwd waarom de natuurwaarden niet of in niet onaanvaardbare mate worden aangetast bij het in werking zijn van de inrichting." In de tweede uitspraak is de Afdeling van oordeel "dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich niet zodanige visuele hinder voordoet, dat dit zou moeten leiden tot het weigeren van de vergunning of tot het stellen van nadere voorschriften." Deze formulering wordt ook in andere uitspraken gehanteerd, zodat sprake lijkt te zijn van een standaardformulering.

Uit deze jurisprudentie, in het bijzonder de formulering 'in redelijkheid', zou kunnen worden afgeleid dat de aanvullende toets vooral in het licht van een evenredige belangenafweging moet worden gezien (vgl. art. 3:4 Awb). De nadelige gevolgen voor de niet primair door de Wm bestreken aspecten moeten in aanmerking worden genomen en waar mogelijk met voorschriften worden tegengegaan. Hoe ver die aanvullende toets precies mag gaan en wat er dientengevolge in de vergunningvoorschriften mag worden bepaald, is echter (nog) niet helemaal uitgekristalliseerd. De bovengrens lijkt ons in ieder geval te liggen bij datgene wat door de andere bijzondere wet wordt gereguleerd. Zo kan een gebruiksverbod uit het bestemmingsplan niet met (het weigeren van) de milieuvergunning worden geëffectueerd.

Voor de beheersing van risico's van natuurbranden is het in dit verband zinvol te kijken naar de voorschriften inzake externe veiligheid. Externe veiligheid heeft van oudsher primair betrekking op de veiligheid voor de mens, maar in het milieurecht gaat het bij externe veiligheid ook om andere aspecten van de bescherming van het milieu. Hoewel veel van de bestaande regels inzake externe veiligheid, waaronder het belangrijke Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), vooral of uitsluitend zien op de bescherming van de mens, is in het licht van bovenstaande jurisprudentie denkbaar dat in de milieuvergunning aanvullende voorschriften worden

opgenomen vanwege risico's voor de omgeving, waaronder ook (natuur)brandrisico's. Het voorkómen van natuurbrandgevaar valt, mede gezien de samenhang met externe veiligheid, namelijk zeer waarschijnlijk wel te brengen onder het begrip 'belang van het milieu'. De toelaatbaarheid van dergelijke voorschriften zal dan vooral afhankelijk zijn van de kosten die daarmee gepaard gaan (vgl. evenredige belangenafweging) en de vraag of daarmee niet een andere wettelijke regeling wordt doorkruist. Wat er wel en niet aan voorschriften voor de risicobeheersing van natuurbranden kan worden opgenomen, is echter nog geenszins duidelijk.

7.1.3 Regulering op grond van de Natuurbeschermingswet 1998

Inleiding

Hiaten in de beheersing van het risico voor natuurbranden voortvloeiend uit de regulering van activiteiten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet 1998) kunnen samenhangen met de volgende aspecten:

1. Versnippering van natuurbeheer over vele organisaties en particulieren;
2. Grote mate van beleidsvrijheid bij het vormgeven van het natuurbeheer.

Ad 1. Natuurbeheerders

Het natuurbeheer is in handen van de eigenaren en andere juridisch gerechtigde gebruikers (pachters, huurders) van het betreffende onroerend goed in het natuurbeschermingsgebied. Natuurbeheer wordt in Nederland dan ook niet alleen uitgevoerd door grote, terreinbeherende organisaties als Staatsbosbeheer en de Vereniging Natuurmonumenten, maar ook door vele individuele particulieren, zoals boeren en landgoedeigenaren. Voor dit onderzoek is in dat verband van belang te weten dat Nederland ruim 1200 particuliere bosbedrijven telt en daarnaast nog enkele honderden particuliere eigenaren met - kleinere - bospercelen.⁵ Deze versnippering bemoeilijkt de sturing van en een algemene lijn in het natuurbeheer.

Er zijn verschillende wettelijke regelingen waarmee de overheid natuurbeheer door particulieren stimuleert. Het gaat daarbij vooral om financiële stimulansen. Een belangrijke wet in dezen is de Natuurschoonwet 1928, op grond waarvan diverse fiscale voordelen gelden voor landgoedeigenaren die hun landgoed (met natuurschoon) in stand houden. Daarnaast is subsidieverlening mogelijk op grond van de Regeling EL&I-subsidies⁶ Deze regeling biedt voorzover hier relevant een grondslag voor subsidieverlening voor:

- Activiteiten gericht op het verminderen of ongedaan maken van de effecten van verzuring, verdroging en vermessing in bestaande bossen en natuurterreinen (art. 3:11). Tot de subsidiabele activiteiten behoort onder meer het aanpassen van bosvegetatie door structuurdunning ter verbetering van het bosecosysteem;
- Regulier onderhoud van tuin- of parkaanleg bij historische buitenplaatsen (art. 3:21);
- Projecten die een bijdrage leveren aan rendementsverbetering binnen de bos- en natuursector alsmede aan verbetering van de kwaliteit van bos en natuur (art. 3:51). Subsidie hiervoor kan worden verleend aan de Unie van Bosgroepen, die daarmee onder meer de advisering en opleiding aan kleine bos- en natuureigenaren - met een bezit van minder dan 250 hectare - over het beheer van bos- en natuurterreinen kan verbeteren.

Ad 2. Instrumenten van natuurbeheer en natuurbescherming

Vergunningstelsel

⁵ Bron: www.bosschap.nl.

⁶ Stcrt. 2007, 33; nadien nog enkele malen gewijzigd.

De Nb-wet 1998 bevat een aantal instrumenten, waarmee direct en indirect sturing kan worden gegeven aan het natuurbeheer. Zodra een gebied is aangewezen als bijzonder beschermd gebied (natuurmonument of VHR-gebied) geldt er een vergunningplicht voor handelingen die schadelijk kunnen zijn voor de natuurwaarden in het aangewezen gebied.⁷

De criteria voor vergunningverlening zijn te vinden in art. 16 Nbwet 1998 (voor natuurmonumenten) en in art. 19e tot en met 19h Nbwet 1998 (voor VHR-gebieden).

In een gebied dat is aangewezen als een beschermd natuurmonument moet de vergunning worden geweigerd als de handelingen significante gevolgen kunnen hebben voor het natuurschoon, de natuurwetenschappelijke betekenis of voor dieren of planten en met zekerheid vaststaat dat die handelingen de natuurlijke kenmerken niet aantasten, tenzij dwingende redenen van groot openbaar belang tot het verlenen van de vergunning noodzaken.

De criteria voor vergunningverlening in VHR-gebieden zijn strenger dan die inzake natuurmonumenten. Er gelden ook meer procedurele eisen en onderzoekverplichtingen voor toelating van projecten en handelingen in een VHR-gebied. Als met een potentieel schadelijk project dwingende redenen van groot openbaar belang zijn gemoeid, en er geen alternatieve oplossingen mogelijk zijn, kan een project soms worden toegelaten onder strikte voorwaarden (genoemd in art. 19g en 19h Nb-wet 1998).

Beheersplannen

In het kader van het natuurbeheer worden allerlei beslissingen genomen en handelingen verricht of nagelaten die gevolgen hebben voor de beheersing van natuurbrandrisico's. Denk bijvoorbeeld aan het al dan niet laten liggen van (dood) tak- en tophout, het al dan niet dunnen van bos, het al dan niet bijsturen van de verhouding naald- en loofhout ('verloving' van het bos) in een natuurgebied, het al dan niet onderhouden of afsluiten van wegen, het al dan niet openstellen van een natuurgebied voor het publiek etc. Sturing van het natuurbeheer kan dan ook een belangrijk middel vormen om natuurbrandrisico's te beperken.⁸

In theorie kunnen handelingen van natuurbeheer onder de vergunningplicht van de Nbw 1998 vallen (bijvoorbeeld als die worden verricht voor een bepaalde natuurwaarde, maar daarmee tegelijkertijd een andere natuurwaarde wordt geschaad), maar in de praktijk komt dat niet vaak voor, mede doordat de vergunningplicht niet van toepassing is op handelingen die worden verricht overeenkomstig een beheersplan (art. 16 lid 5 resp. art. 19d lid 2 Nbwet 1998). Dit beheersplan vormt dan ook een meer direct sturingsinstrument voor het natuurbeheer. Er is echter een relevant verschil tussen natuurmonumenten enerzijds en VHR-gebieden anderzijds. Voor natuurmonumenten kunnen GS zo'n beheersplan vaststellen (art. 17 Nbwet 1998), voor VHR-gebieden moeten GS dat doen (art. 19a Nbwet 1998). De twee regelingen worden hier kort besproken.

Het vrijblijvender karakter van het beheersplan voor natuurmonumenten hangt samen met het feit dat zo'n plan alleen in overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker kan worden opgesteld en gewijzigd (art. 17 en 19 Nbwet 1998). Is er geen overeenstemming, dan kan er geen beheersplan worden opgesteld. Voorts hebben eigenaar en/of gebruiker de mogelijkheid om aan te geven dat een eenmaal vastgesteld beheersplan niet hoeft te worden verlengd (art. 18 lid 3 Nbwet 1998). Voor eigenaar en/of gebruiker kan het echter aantrekkelijk zijn om een beheersplan te laten opstellen, omdat er een subsidiemogelijkheid aan is gekoppeld: voor zover de kosten en lasten van uitvoering van het beheersplan redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de eigenaar

⁷ VHR-gebieden zijn gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn, op grond van art. 10a Nb-wet 1998.

⁸ Wij laten hier buiten beschouwing dat er tussen deskundigen discussie kan bestaan over welke wijze van natuurbeheer het best is uit een oogpunt van preventie van natuurbranden (vgl. hoofdstuk 5).

en de gebruiker behoren te komen, moet in het beheersplan een door GS te betalen subsidie worden vastgesteld (art. 17 lid 2 Nbwet 1998). Over de inhoud van het beheersplan bepaalt de wet alleen dat het plan 'het behoud, het herstel of de ontwikkeling van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis van het natuurmonument ten doel heeft'. Dit is een dermate ruime omschrijving dat het risico voor natuurbranden ons inziens daarbij wel zou kunnen worden meegenomen. Een mogelijk hiaat is evenwel dat het vaststellen van een beheersplan voor natuurmonumenten niet verplicht is.

Voor VHR-gebieden is het vaststellen van een beheersplan als gezegd verplicht. Vaststelling gebeurt na overleg met de eigenaar, gebruiker en andere belanghebbenden (art. 19a Nbwet 1998), maar er hoeft geen overeenstemming te bestaan. In het beheersplan wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen moet worden en op welke wijze. De instandhoudingsdoelstellingen voor het betreffende gebied moeten daarbij in acht worden genomen. Ook voor de inhoud wordt primair een verband gelegd met deze instandhoudingsdoelstellingen. Art. 19a lid 3 Nbwet 1998 bepaalt dat het beheersplan ten minste een beschrijving moet bevatten van de beoogde resultaten met het oog op het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding in het aangewezen gebied mede in samenhang met het bestaande gebruik in dat gebied (zie onder a) en voorts een overzicht op hoofdlijnen van de daarvoor noodzakelijke maatregelen (zie onder b). Het betreft hier uitdrukkelijk een niet-limitatieve opsomming, zodat het ons mogelijk lijkt ook het risico voor natuurbranden - voor zover dat niet al noodzakelijk is voor de bescherming van habitats en populaties - mee te nemen. De minister van EL&I kan hier zelf in sommige gevallen ook nog een rol vervullen, omdat voor zover VHR-gebieden geheel of gedeeltelijk worden beheerd door of onder verantwoordelijk van de minister of een andere minister (VROM of VenW), de bevoegdheid tot het vaststellen van een beheersplan bij de minister van EL&I ligt (in geval van betrokkenheid van één van de andere ministers in overeenstemming daarmee; art. 19b Nbwet 1998). Voor bossen en andere natuurgebieden die niet zijn aangewezen als natuurmonument of VHR-gebied, is er geen wettelijke regeling inzake beheersplannen. Voor deze gebieden is het wellicht mogelijk een bepaalde wijze van natuurbeheer te sturen door middel van subsidieverlening. De hiervoor beschreven subsidie-regelingen bevatten geen nadere regels voor eventueel aan de subsidie te verbinden voorwaarden. Denkbaar is dat in het kader van de subsidieverlening eisen worden gesteld aan de met subsidie te financieren activiteiten - bijvoorbeeld aanpassing van de bosvegetatie (vgl. art. 3:11 Regeling EL&I-subsidies) - met het oog op de beperking van het risico op natuurbranden. Een mogelijk hiaat is dat het specialiteitsbeginsel meebrengt dat de voorwaarden wel verband moeten houden met het doel van de subsidieregeling (wij kunnen niet overzien in hoeverre preventieve maatregelen in de sfeer van het natuurbeheer verenigbaar zijn met bovengenoemde doelstellingen). Eventuele eisen of voorwaarden zijn bovendien beperkt afdwingbaar; worden ze niet nagekomen, dan bestaat alleen de bevoegdheid de subsidie in te trekken en, voor zover al betaald, terug te vorderen.

7.1.4 Regeling bij Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Gemeenteraden stellen hun Algemene plaatselijke Verordening vast. Deze verordeningen regelen aspecten van openbare orde. In APV's worden bepalingen opgenomen over onderwerpen die relevant kunnen zijn voor het risico van natuurbranden. Daarbij denken wij vooral aan bepalingen over open vuur en bepalingen over openbare manifestaties en evenementen. Ook komen meer specifieke voorschriften voor, zoals een rookverbod in bossen en natuurgebieden.

Mogelijke hiaten in de beheersing van het risico voor natuurbranden voortvloeiend uit de regulering van activiteiten in de APV kunnen samenhangen met drie aspecten van dat reguleringssysteem:

1. De APV regelt de openbare orde in de gemeente;
2. Decentralisatie;
3. Beleidsvrijheid van gemeenteraden bij het formuleren van hun APV.

Voorbeelden

Om een indruk te geven van bepalingen die een APV kan bevatten, volgen hier enkele voorbeelden uit de APV van de gemeente Ede.

Artikel 5.5.1 Verbod vuur te stoken

1. Het is verboden in de openlucht vuur aan te leggen, te stoken of te hebben.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor zover:
 - a. de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften, artikel 429, aanhef en onder 1 of 3, Wetboek van Strafrecht of artikel 36 van deze verordening van toepassing zijn;
 - b. het verbranden van zieke planten en houtopstanden betreft waarvoor de Plantenziektenkundige Dienst te Wageningen schriftelijk het advies geeft dat het noodzakelijk is deze planten of houtopstanden spoedig ter plaatse te verbranden;
 - c. het verlichting betreft door middel van kaarsen, fakkels en dergelijke of vuur om te koken, bakken indien dat geen gevaar oplevert voor de omgeving, of
 - d. het verbranden van schoon, droog, niet geveerd en niet verduurzaamd hout in vuurkorven betreft.
3. Burgemeester en wethouders kunnen voor het verbranden van kap- en snoeihout ontheffing verlenen van het in het eerste lid gestelde verbod.
4. De ontheffing bedoeld in het derde lid kan worden geweigerd:
 - a. in het belang van de openbare orde en veiligheid;
 - b. ter bescherming van de woon- en leefomgeving;
 - c. ter bescherming van flora en fauna;
 - d. ter voorkoming van hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu door rook, roet, stof, walm of stank.
5. Burgemeester en wethouders kunnen nadere regels stellen ter uitvoering van het in het derde lid bepaalde

Artikel 2.1.6.7 Rookverbod in bossen en natuurgebieden

1. Het is verboden te roken in bossen, op heide- of veengronden of binnen een afstand van dertig meter daarvan gedurende de door burgemeester en wethouders aangewezen periode.
2. Het is verboden in bossen, op heide- of veengronden of binnen een afstand van honderd meter daarvan, voorzover het de open lucht betreft, brandende of smeulende voorwerpen te laten vallen, weg te werpen of te laten liggen.
3. Het in het eerste en in het tweede lid gestelde verbod geldt niet voor zover het bepaalde in artikel 429, aanhef en onder 3e, van het Wetboek van Strafrecht van toepassing is.
4. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt voorts niet voor zover het roken plaatsvindt in gebouwen en aangrenzende, als tuin ingerichte, erven.

Artikel 2.1.6.12 Objecten onder hoogspanningslijn

1. Het is verboden binnen een afstand van zes meter aan weerszijden van voor stroomgeleiding bestemde draden van bovengrondse hoogspanningslijnen voorwerpen, opgaand houtgewas of andere objecten, die niet zijn aan te merken als bouwwerken, hoger dan twee meter te plaatsen of te hebben.
2. Burgemeester en wethouders kunnen van het in het eerste lid gestelde verbod ontheffing verlenen indien de elektrische spanning van de bovengrondse hoogspanningslijn dat toelaat.
3. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet ten aanzien van objecten die deel uitmaken van de hoogspanningslijn.

Er is in een APV dus wel het een en ander mogelijk ter beperking van de kans op het ontstaan van natuurbranden. Maar of van die mogelijkheden gebruik wordt gemaakt, hangt in hoge mate af van de keuzen

die een gemeenteraad maakt bij het opstellen van de verordening. Decentralisatie en beleidsvrijheid vergroten hierdoor de kans op het ontstaan van hiaten doordat bepaalde handelingen in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet verboden zijn. De kans op deze hiaten wordt wel beperkt doordat de meeste gemeenten aansluiting zoeken bij de modelverordeningen van de VNG. Maar die modellen zijn slechts voorbeelden. Gemeenten zijn niet verplicht ze over te nemen. Op lokaal niveau komen daardoor verschillen voor.

7.1.5 Bevindingen

De onderzochte regelingen geven het volgende beeld te zien.

- a. Het is in beginsel mogelijk om op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998 en in APV's maatregelen te nemen waardoor het risico van natuurbranden wordt beperkt.
- b. De onderzochte regelingen hebben evenwel primair andere doelen dan het beheersen van natuurbranden. Respectievelijk zijn dat: ruimtelijke ordening, milieubeheer, natuurbescherming en openbare orde. De beheersing van het risico op natuurbranden is daarbij slechts een nevenproduct. Geen van de onderzochte regelingen biedt een basis om alle maatregelen te nemen die nodig zijn met het oog op proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.
- c. Ook biedt geen van de onderzochte regelingen een basis om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om aan de benodigde inrichtingseisen voor de omgeving te kunnen voldoen.
- d. Het is met name moeilijk om met het onderzochte wettelijk instrumentarium bestaande situaties (zoals gevestigde bedrijven en andere inrichtingen, bestaande bebouwing, de bestaande wegenstructuur) te wijzigen.
- e. De gedecentraliseerde bevoegdhedenstructuur heeft, in combinatie met de vrij grote beleidsvrijheid van het bevoegde gezag, tot gevolg dat het reguleringsniveau plaatselijk sterk verschilt.
- f. In het bestaande stelsel van regelgeving is niet gegarandeerd dat het natuurbrandrisico (voldoende) wordt meegewogen bij de totstandkoming van bestemmingsplannen, beheersplannen en andere plannen, bij het vaststellen van verordeningen en bij het verlenen van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen.

7.2 Het wetsvoorstel Wet op de veiligheidsregio's in vogelvlucht

Op 21 juli 2007 is door de regering een wetsvoorstel voor een Wet veiligheidsregio's (hierna: Wvr) ingediend.⁹ Dit wetsvoorstel integreert de Brandweerwet 1985, de Wet GHOR en de Wrzo en is daarmee direct van belang voor het onderzoek naar de verantwoordelijkheden bij risico- en crisisbeheersing van bos- en natuurbranden.. Het kernpunt van het wetsvoorstel is dat de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening op één, regionaal niveau komt te rusten: de veiligheidsregio (hierna: VR). Aanleiding vormen de conclusies van een aantal onderzoeken en adviezen van de afgelopen jaren - onder meer naar aanleiding van de vuurwerkram্প in Enschede en de cafébrand in Volendam - dat de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing kan en moet worden

⁹ Kamerstukken II, 2006-2007, 31 117, nr. 2.

verbeterd. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren zijn op dit moment onvoldoende helder en eenduidig geregeld en ook is er behoefte aan schaalvergroting, omdat vooral op gemeentelijk niveau niet altijd voldoende capaciteit en deskundigheid aanwezig is. Daarnaast is een belangrijk element van het wetsvoorstel Wvr dat in geval van bovenlokale rampen en crises sprake is van een eenhoofdig gezag (de voorzitter van de VR, zie hierna onder 2).

In het navolgende zullen die onderdelen van het wetsvoorstel worden besproken die van belang (kunnen) zijn voor het onderzoeksproject Natuurbranden.

De Wet op de veiligheidsregio's (Wvr) leidt tot de vorming van 25 veiligheidsregio's in Nederland, die geografisch overeenkomen met de huidige politieregio's.¹⁰ BenW van de gemeenten die behoren tot zo'n regio zijn op grond van art. 8 Wvr verplicht om een gemeenschappelijke regeling te treffen waarbij een veiligheidsregio (openbaar lichaam) wordt ingesteld. Het bestuur van de VR wordt bij wet bepaald (zie art. 10 Wvr) en bestaat uit alle burgemeesters van de deelnemende gemeenten. De voorzitter is de burgemeester die korpsbeheerder is (art. 10 lid 2 Wvr). De hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het betrokken waterschap - of bij meerdere waterschappen één der voorzitters - moeten worden uitgenodigd aan de vergaderingen van het bestuur van de VR deel te nemen (art. 11 lid 2 Wvr).

Art. 9 Wvr geeft de volgende opsomming van de taken en bevoegdheden die aan het bestuur van de veiligheidsregio moeten worden overgedragen:

- a. Het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- b. Het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- c. Het adviseren van BenW over de brandweezorg;
- d. Het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- e. Het instellen en in stand houden van een brandweer;
- f. Het instellen en in stand houden van een GHOR;
- g. Het voorzien in de meldkamerfunctie;
- h. Het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- i. Het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder d, e, f, en g genoemde taken.

De primaire verantwoordelijkheid voor de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en (organisatie van) geneeskundige hulpverlening blijft bij BenW rusten (vgl. art. 2 Wvr), maar uit bovenstaande opsomming blijkt dat alle beheerstaken en bijbehorende bevoegdheden aan de veiligheidsregio moeten worden overgedragen.

Eén van de taken van de VR betreft het vaststellen van een beleidsplan (art. 12 Wvr), waarin onder meer een beschrijving moet worden gegeven van de beoogde operationele prestaties en van de informatievoorziening tussen de betrokken diensten en organisaties. Het beleidsplan, dat ten minste eenmaal in de vier jaar moet worden vastgesteld, moet zijn gebaseerd op een door het bestuur vastgesteld risicoprofiel (art. 13 Wvr). Dat risicoprofiel bestaat uit:

- a. een overzicht van de risicovolle situaties binnen de VR die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden;

¹⁰ In de praktijk is die vorming overigens al in volle gang. Het wetsvoorstel sluit uitdrukkelijk aan bij de eerdere regionalisering op grond van de Brandweerwet 1985 en de Wet GHOR.

- b. een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de VR kunnen voordoen;
- c. een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.

Voor de vaststelling van het risicoprofiel moet worden overlegd met de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Onder meer het regionale college - dat qua samenstelling vrijwel identiek is aan het bestuur zelf, namelijk de betrokken burgemeesters aangevuld met de hoofdofficier van justitie (art. 22 lid 2 Pw 1993) - en de besturen van betrokken waterschappen moeten de gelegenheid krijgen hun zienswijze te geven.

Op grond van art. 14 Wvr moet ook ten minste eenmaal per vier jaar een crisisplan worden opgesteld, waarin de organisatie, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing worden beschreven. Het crisisplan is een operationeel plan dat moet worden afgestemd op de plannen van aangrenzende VR's en worden toegezonden aan de CdK. Voorzover er nu op grond van het Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen en het Besluit rampbestrijdingsplannen luchtvaartterreinen rampbestrijdingsplannen moeten worden opgesteld, komt die verantwoordelijkheid ingevolge art. 15 Wvr bij het bestuur van de VR te liggen.

Met het oog op de benodigde samenwerking moet het bestuur van de VR een convenant sluiten met het regionale college en de minister van BZK (in zijn hoedanigheid van beheerder van het KLPD). Zie art. 17 Wvr. Het convenant moet in ieder geval betrekking hebben op de meldkamerfunctie, de informatievoorziening en -uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de operationele prestaties van de politie bij rampen en crises.

Om de (huidige) versnippering van de informatievoorziening tegen te gaan, voorziet het wetsvoorstel in een verplichting voor de besturen van de VR's om een gemeenschappelijke regeling te treffen waarbij een openbaar lichaam in het leven wordt geroepen voor de behartiging van taken ten behoeve van de inrichting van een uniforme informatie- en communicatievoorziening (art. 20). Dit lijkt een landelijke regeling te zijn omdat in de toelichting wordt gesproken van 'informatievoorziening van en tussen de regio's'.¹¹ De informatievoorziening betreft zowel de monodisciplinaire als de multidisciplinaire informatievoorziening.

Het bestuur van de VR moet een kwaliteitszorgsysteem hanteren (art. 21 Wvr). Bij de drie hulpverleningsdiensten - brandweer, politie en GHOR - is dit al gangbaar. Bij amvb kunnen eisen aan het kwaliteitszorgsysteem worden gesteld.

De artikelen 23 tot en met 25 Wvr handelen over de brandweer. Voor dit onderzoek is vooral van belang dat het gemeenten vrij staat een gemeentelijke brandweer in stand te houden, die belast is met - kort gezegd - brandpreventie en -bestrijding (art. 23a). Is er geen gemeentelijke brandweer, dan vervult de regionale brandweer die taken.

De artikelen 26 tot en met 28 Wvr handelen over de GHOR.

Ingevolge art. 29 Wvr moet de VR beschikken over een gemeenschappelijke meldkamer, ingesteld door de VR zelf of door een andere VR.

Op grond van art. 30 Wvr moet een coördinerend functionaris worden aangewezen. Deze is belast met de coördinatie van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis.

¹¹ MVT, p. 49.

Blijkens de toelichting moet bijvoorbeeld worden gedacht aan (de voorbereiding van) voorzieningen voor noodopvang en slachtofferregistratie.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie is dat bij een bovenlokale ramp of crisis de voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio (de korpsbeheerder) optreedt als eenhoofdig gezag, een soort 'superburgemeester'. Ingevolge art. 33 Wvr is de voorzitter van de VR bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis bij uitsluiting bevoegd (meer concreet gaat het om het opperbevel over de brandweer, gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde, de bevelsbevoegdheden op grond van de Gemeentewet, aanwijzingen inzake ambulancevervoer, informatieverschaffing aan bevolking en hulpverleners). De andere burgemeesters vormen tezamen met de hoofdofficier van justitie een regionaal beleidsteam (hierna RBT; art. 33 lid 2), dat door de voorzitter moet worden geraadpleegd voor zijn besluitvorming, tenzij spoedeisendheid zich daartegen verzet. De 'superburgemeester' oefent alsdan dus het gezag uit, de overige burgemeesters verliezen hun bevoegdheden en worden zijn adviseur.¹² Het RBT kan de centrale plek worden voor overleg tussen alle betrokkenen, maar besluiten worden er niet genomen omdat aan het RBT als zodanig geen bevoegdheden zijn toegekend. Als een burgemeester het niet eens is met een besluit van de voorzitter, kan hij schriftelijk bezwaar doen aantekenen. In zo'n geval kan de betreffende gemeenteraad de voorzitter na afloop van de ramp of crisis verzoeken het 'bestreden besluit' toe te lichten (art. 34 lid 3 Wvr).

Daarnaast wijst de voorzitter in geval van een bovenlokale ramp of crisis een regionaal operationeel leider aan, die leiding moet geven aan een regionaal operationeel team (de leidinggevendenden van alle betrokken diensten). Zie art. 33 lid 3 Wvr. Aldus is ook de operationele leiding in handen van één functionaris.

Bij een (dreigende) ramp of crisis van bovenlokale omvang kan de CdK de voorzitter van de VR aanwijzingen geven over het te voeren beleid (art. 35 Wvr). De minister van BZK kan, als het algemeen belang dat dringend vereist, op zijn beurt de CdK aanwijzingen geven (art. 36 Wvr).

De taak om (provinciale) risicokaarten te ontwikkelen en te beheren blijft bij het provinciebestuur (GS) rusten. Zie art. 39 Wvr.

De artikelen 40 tot en met 43 Wvr betreffen de zogenoemde risicocommunicatie en komen overeen met de bepalingen terzake in de Wrzo. De verantwoordelijkheid voor deze communicatie ligt bij het bestuur van de VR.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel nog bepalingen inzake het verzoeken om bijstand, buitengewone omstandigheden, financiële bepalingen, toezicht (interbestuurlijk toezicht, door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid onder gezag van de minister van BZK) en sancties (bestuursdwangbevoegdheid voor het bestuur van de VR en strafbepalingen).

Gevolgen voor de verantwoordelijkheden bij risico- en crisisbeheersing van bos- en natuurbranden

De Wvr heeft gevolgen voor alle fasen van de risico- en crisisbeheersing. Met de introductie van de VR en in het bijzonder van de duidelijke, in bepaalde gevallen eenhoofdige gezagsstructuur, wordt een aantal structurele oorzaken van onveiligheid weggenomen (proactie). Voor de preventiefase (maar ook de proactie-) is bijvoorbeeld van belang dat de VR een belangrijke (wettelijke) adviestaak krijgt op het terrein van veiligheid (zie art. 9 onder b Wvr). De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de advisering komt bij het bestuur van de VR te liggen. In de praktijk zal de adviestaak uiteraard in mandaat worden uitgeoefend, gezien de vereiste

¹² Kritisch hierover, vanwege de gebrekkige democratische legitimatie, is E.T. Brainich von Brainich Felth, Het wetsontwerp Wet veiligheidsregio's, Gst. 2007, p. 587-594.

specialistische kennis evenals nu vooral door de brandweer (zie ook art. 23 Wvr, dat de taken van de regionale brandweer weergeeft). Het multidisciplinaire karakter van de VR moet er echter toe leiden dat ook de advisering een multidisciplinair karakter krijgt.¹³ Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van niet-wettelijke advisering. De VR kan (op basis van haar beleidsplan) gevraagd en ongevraagd adviseren over risico's aangaande de veiligheid en daarbij anticiperen op toekomstige ontwikkelingen op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer en dergelijke. In de visie van de regering zal de VR zich 'ontwikkelen tot een van de belangrijkste adviseurs op het terrein van de veiligheid'.¹⁴

Met name voor de preparatiefase zijn de gevolgen van het wetsvoorstel groot. De verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op de bestrijding van rampen en crises komt namelijk op regionaal niveau te liggen. Daarbij vindt een aanzienlijke vereenvoudiging van de planvorming plaats door het ineenschuiven van de Brandweerwet 1985, de Wet GHOR en de WRZO. Het (regionale) beleidsplan komt in de plaats van het regionaal beheersplan rampenbeheersing, het (regionale) crisisplan komt in de plaats van de (gemeentelijke) rampenplannen en het rampbestrijdingsplan wordt uitsluitend gehandhaafd voor een bijzondere categorie inrichtingen en voor luchtvaartterreinen, waarmee het vervalt als algemene planfiguur. Voor gemeenten geldt geen wettelijke verplichting meer tot het opstellen van ramp- of crisisplannen, maar zij mogen dat uiteraard nog wel doen. Voor de repressiefase geldt in zekere zin hetzelfde: zodra sprake is van een ramp of crisis van bovenlokale omvang, waarbij naar zijn aard meerdere overheden betrokken zijn, is sprake van één gezag (de voorzitter) dat het opperbevel voert.

Het evalueren van de kwaliteit van de rampenbestrijding en het afleggen van verantwoording daarover door het bestuur in de nazorgfase dient eveneens op regionaal niveau plaats te vinden. Op grond van art. 34 Wvr moet de voorzitter van de VR na afloop van een bovenlokale ramp of crisis schriftelijk verslag uitbrengen aan de gemeenteraden van de getroffen gemeenten over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. Ook moet hij schriftelijk eventuele vragen van de raden naar aanleiding van het verslag beantwoorden. Met het wegvallen van de gemeentelijke (rampbestrijdings)planverplichting is eveneens de verplichting tot het vaststellen van een gemeentelijk nazorgplan verdwenen (zie thans nog art. 3 lid 5 Wrzo, bijvoorbeeld onder h, i en j). Het lijkt er dan ook op dat ook de verantwoordelijkheid voor de nazorg op regionaal niveau komt te liggen, wat uiteraard onverlet laat dat de nadere invulling en uitvoering aan de gemeenten wordt overgelaten.

¹³ MvT, p. 23.

¹⁴ MvT, p. 23.

8 Risico's van overheidsaansprakelijkheid

Nadat in het vorige hoofdstuk aandacht is besteed aan de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid, komt in dit hoofdstuk de juridische aansprakelijkheid van overheidslichamen bij bos- en natuurbranden aan de orde. Om daarvan een goed beeld te kunnen krijgen, moet eerst geïnventariseerd worden welke soorten schade er kunnen ontstaan (§ 8.1). Vervolgens moet worden bekeken welke aanknopingspunten voor aansprakelijkheid er kunnen zijn (§ 8.2). Daarna wordt ingegaan op de aansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht en gebrekkige handhaving (§ 8.3), op de hoofdelijke aansprakelijkheid (§ 8.4) en op de richtlijn milieuaansprakelijkheid (§ 8.5). Het doel van deze paragraaf is slechts om een indruk te geven van het systeem van de overheidsaansprakelijkheid, voor zover dat van belang is voor het risico van natuurbranden.

8.1 Soorten schade bij bosbrand

De soorten schade die zich bij bos- en natuurbranden kunnen voordoen zijn als volgt in te delen.

8.1.1 Economische schade bij de eigenaar

Dit is vermogensschade als gevolg van verlies en beschadiging van zaken van de eigenaren van het bos- of natuurgebied. Als de oorzaak van de brand is toe te rekenen aan een ander dan de eigenaar, zal de aansprakelijkheid voor deze schade aan de orde komen.

8.1.2 Economische schade bij derden

Hier gaat het om schade die derden lijden als gevolg van een bos- of natuurbrand of als gevolg van de maatregelen ter bestrijding daarvan. Hierbij kan men denken aan schade als gevolg van:

- Afsluiting van wegen;
- Evacuatie;
- Waardedaling van in de omgeving van de brand gelegen woningen;
- Verminderde omzet van ondernemingen, bijvoorbeeld in de toeristische en recreatieve sector.

Deze schade zal als een gevolg van de brand worden beschouwd. Voor de aansprakelijkheid is meer nodig, want daarvoor is bepalend of de schade kan worden beschouwd als een gevolg van het handelen of nalaten van de aansprakelijk gestelde persoon of instantie. Voldoet het verband tussen schade enerzijds en handelen of nalaten anderzijds aan het juridische causaliteitscriterium, dan is aan een van de belangrijkste voorwaarden voor aansprakelijkheid voldaan. Dat criterium is uitgewerkt in een complex juridisch leerstuk dat hier niet kan worden beschreven. In essentie komt dit leerstuk erop neer dat het handelen of nalaten van de aansprakelijk gestelde persoon niet alleen een conditie moet zijn zonder welke de schade niet zou zijn ontstaan. Er moet bovendien sprake zijn van schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid berust, dat zij hem als een gevolg van die gebeurtenis kan worden toegerekend. Dit criterium wordt in verschillende soorten zaken verschillend ingevuld, waarbij met name wordt gekeken naar de aard van de schade en de aard van de aansprakelijkheid. Letselschade kan bijvoorbeeld anders worden beoordeeld dan zaakschade. En bij schuldaansprakelijkheid worden soms meer gevolgen toegerekend dan bij risico-aansprakelijkheid.

In geval van de hierboven genoemde schadesoorten zal vaak aan dit causaliteitscriterium worden voldaan, maar of dat in een concreet geval zo is, hangt er ook van af wie aansprakelijk wordt gesteld en op welke grond.

8.1.3 Kosten voor bestrijding van de brand

Ook de kosten die worden gemaakt bij het treffen van maatregelen ter bestrijding van de brand, zou men kunnen zien als schade. Deze kosten zullen voor een groot deel bestaan uit kosten die de brandweer maakt. Die kosten zijn niet verhaalbaar op de veroorzaker van de brand. Volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad verzet de Brandweerwet zich daartegen (HR 11 december 1992, AB 1993, 301, NJ 1994, 639).

Het kan wellicht ook gaan om kosten die ter bestrijding van de brand of anderszins ter beperking van de schade worden gemaakt door anderen, zoals particulieren en bedrijven. Ingevolge artikel 6:96 BW kunnen redelijke kosten ter voorkoming of beperking van schade voor vergoeding in aanmerking.

8.1.4 Kosten voor herstel en compensatie van de gevolgen van de brand

Na de brand worden de gevolgen vaak hersteld of gecompenseerd. De kosten daarvan zullen als een gevolg van de brand worden beschouwd, indien zij voldoen aan het juridische causaliteitscriterium. Dat is hierboven onder 8.1.2 beschreven. Ook in geval van kosten voor herstel en compensatie zal vaak aan dit causaliteitscriterium worden voldaan, maar of dat in een concreet geval zo is, hangt er weer mede van af wie aansprakelijk wordt gesteld en op welke grond.

8.1.5 Ecologische schade

Ecologische schade is schade aan de natuur. Deze heeft een immateriële en een materiële kant. De materiële kant van deze schade is verdisconteerd in de verschillende soorten schade die hierboven onder 8.1.1 tot en met 8.1.4 zijn genoemd. Voor zover de ecologische schade niet vertaald kan worden in vermogensschade, is zij uitsluitend immaterieel van aard. Daarbij moet men denken aan de 'schade' die de gemeenschap lijdt doordat een areaal waardevol natuurgebied (tijdelijk) verloren is gegaan. Niet alle ecologische gevolgen zijn te vertalen in economische termen. Voor zover dat niet kan, vallen deze gevolgen in beginsel buiten het schadevergoedingsrecht.

De Europese richtlijn Milieuaansprakelijkheid en de implementatie daarvan in de Nederlandse wetgeving brengen daarin enige verandering, omdat daarin het beginsel 'de vervuiler betaalt' ook wordt toegepast op schade aan wilde natuur, die economisch moeilijk te waarderen is. Maar ook hier gaat het om schade die op de een of andere manier wordt vertaald in economische schade, bijvoorbeeld doordat verloren gegane natuur wordt gecompenseerd door nieuwe natuur.

8.2 Aanknopingspunten voor overheidsaansprakelijkheid

8.2.1 Onrechtmatig handelen of nalaten dat aan de dader kan worden toegerekend

Aansprakelijkheid kan ontstaan als een oorzaak kan worden gevonden in een bepaalde handeling of het nalaten van een benodigde handeling. Een grond voor aansprakelijkheid kan (als we ons beperken tot het kader van bos- en natuurbranden) aanwezig zijn als het handelen of nalaten, waarin de oorzaak van de schade wordt gevonden, onrechtmatig was. Het enkele feit dat door een handeling brand ontstaat, maakt die handeling nog

niet onrechtmatig. Er moet sprake zijn van strijd met een wettelijke plicht of een inbreuk op een recht van een ander of van onzorgvuldig gedrag.

In geval van overheidsaansprakelijkheid voor bos- en natuurbranden is dit het best inzichtelijk te maken aan de hand van het begrip 'schending van een rechtsplicht' (hoewel ook de overheid door een inbreuk op het recht van een ander of door onzorgvuldig gedrag onrechtmatig kan handelen).

De overheid handelt doorgaans op grond van bevoegdheden en taken, soms op grond van uitdrukkelijke wettelijke verplichtingen. Ook als de wet alleen een taak of bevoegdheid toekent, kan er een rechtsplicht bestaan om in bepaalde concrete situaties van die taak of bevoegdheid gebruik te maken. Bovendien stellen de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur voorwaarden aan de wijze waarop de taak of bevoegdheid wordt uitgeoefend.

Maar ook het omgekeerde is mogelijk. De overheid kan ook onrechtmatig handelen door een bevoegdheid uit te oefenen in een situatie waarin dat niet mag. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren indien de overheid een vergunning verleent op een locatie waar dat niet is toegestaan of wanneer een gebruiksvergunning wordt verleend in strijd met de voorschriften.

Samengevat kan het onrechtmatig overheidshandelen bestaan uit schending van

- Een rechtsplicht om een taak of bevoegdheid uit te oefenen;
- Een rechtsplicht om een taak of bevoegdheid 'goed' uit te oefenen;
- Een rechtsplicht om een taak of bevoegdheid niet uit te oefenen.

Hiermee is nog slechts globaal aangegeven wat een onrechtmatig handelen of nalaten van de overheid in het kader van bos- en natuurbranden is. Om een goed beeld te krijgen van de risico's moet een op de praktijk gebaseerde inschatting worden gemaakt van de overheidstaken en -bevoegdheden die voor het al dan niet ontstaan van schade door bos- en natuurbranden van doorslaggevende betekenis zijn.

Om aansprakelijkheid te doen ontstaan is naast de onrechtmatigheid van het handelen of nalaten ook nog vereist dat dit aan de aansprakelijk gestelde persoon kan worden toegerekend. Voor deze toerekening is nodig dat de dader ter zake van het ontstaan van de brand een verwijt treft (schuldaansprakelijkheid) of dat het ontstaan van de brand voor zijn rekening komt volgens in de maatschappij gangbare opvattingen (de zogenaamde 'verkeersopvattingen'). Het is dus niet altijd nodig dat de dader schuld heeft in de zin dat hij de brand onder de gegeven omstandigheden kon voorkomen maar dit door verwijtbaar gedrag niet heeft gedaan.

8.2.2 Nadere criteria voor aansprakelijkheid voor onrechtmatig handelen of nalaten

Er zijn drie belangrijke nuanceringspunten te maken op de hoofdregel dat aansprakelijkheid voortvloeit uit onrechtmatig handelen dat aan de dader kan worden toegerekend.

Relativiteit

De overtreding van een rechtsnorm maakt een handeling onrechtmatig, maar daarmee is nog niet gezegd jegens wie die handeling onrechtmatig is. Men noemt dit het relativiteitsvereiste. Aansprakelijkheid ontstaat alleen jegens degenen die schade lijden ter voorkoming waarvan de geschonden norm is opgesteld. Aan die voorwaarde is voldaan indien een voorschrift is overtreden dat de strekking had om brand te voorkomen. Waarschijnlijk ook als het gaat om voorschriften met een wat ruimere strekking, zoals externe veiligheid. Maar aan deze voorwaarde is niet voldaan in gevallen waarin de geschonden norm een heel andere strekking had. Daarbij moet men bijvoorbeeld denken aan een overtreding van geluidvoorschriften. Er zijn op dit punt vrij veel twijfelgevallen te bedenken. Als het gaat om voorschriften ter bescherming van plant- of diersoorten, is

daarmee nog niet gezegd dat de wetgever heeft bedoeld om ook de vermogensbelangen van eigenaren te beschermen. Een overtreding van dergelijke voorschriften leidt daarom niet als vanzelf tot aansprakelijkheid jegens de eigenaar van een bosgebied. In recente jurisprudentie van de Hoge Raad is deze redenering verschillende keren gevolgd om de aansprakelijkheid van de overheid in te perken.

Formele rechtskracht

Als de overheid schade veroorzaakt, komt dat soms doordat overheidsorganen besluiten hebben genomen waarbij een fout is gemaakt. Zo'n besluit kan dus onrechtmatig zijn en aanleiding geven tot aansprakelijkheid. Denk aan een milieuvergunning, een bouwvergunning of een gebruiksvergunning die niet verleend had mogen worden. Maar tegelijk is een besluit een op basis van openbaar gezag genomen beslissing. De spanning tussen deze twee uitgangspunten wordt als volgt opgelost. Als een burger van mening is dat een besluit niet genomen had mogen worden, kan hij daartegen een bezwaar- of beroepsprocedure aanspannen. Als hij dat doet, en hij wint die procedure, dan staat de onrechtmatigheid van het besluit vast en wordt dat ook aan de overheid toegerekend. Maar als die burger niet tegen het besluit in bezwaar of beroep gaat, wordt het besluit onaantastbaar. Alle besluiten die op deze manier onaantastbaar zijn geworden, worden geacht rechtmatig te zijn. Als later blijkt dat een vergunning niet verleend had mogen worden, blijft die vergunning toch rechtmatig. Als blijkt dat bij de vergunningverlening een fout is gemaakt die ertoe heeft bijgedragen dat er brand is ontstaan, blijft die vergunning nog steeds rechtmatig en kan de overheid die deze vergunning heeft verleend niet aansprakelijk zijn. Deze zogenaamde 'formele rechtskracht van besluiten' heeft een enorme beperking van de overheidsaansprakelijkheid tot gevolg, ook in geval van branden en andere rampen en calamiteiten. Ook in de zaak van de vuurwerkcramp Enschede heeft de overheid hierop een beroep gedaan, tot nu toe met succes (die zaak loopt nog).

Eigen schuld

Een derde belangrijke nuancering heeft te maken met eigen schuld van het slachtoffer. Als degene die de schade lijdt zelf heeft bijgedragen aan het ontstaan van de brand, wordt de aansprakelijkheid naar evenredigheid verminderd. Hetzelfde geldt als het slachtoffer te weinig heeft gedaan om de omvang van de schade te beperken.

8.2.3 Bepaalde hoedanigheid als aanknopingspunt voor aansprakelijkheid

Soms verbindt de wet aan een bepaalde hoedanigheid een aansprakelijkheid. Die aansprakelijkheid kan nader genormeerd zijn. Voorbeelden van deze kwalitatieve aansprakelijkheden zijn:

- Ouder van een kind (art. 6:169 bw);
- Werkgever (art. 6:170 bw);
- Bezitter van een gebrekkige roerende zaak (art. 6:173 bw);
- Bedrijfsmatige gebruiker van gevaarlijke stoffen (art. 6:175 bw);
- Exploitant van een stortplaats (art. 6:176 bw) of van een mijnbouwwerk (art. 6:177 bw).

Artikel 6:174 BW regelt de aansprakelijkheid voor schade door gebrekkige opstallen. Het aanknopingspunt is hier de hoedanigheid van

- Bezitter van een gebrekkige opstal (art. 6:174 bw);
- Overheidslichaam dat moet zorgen dat een openbare weg in goede staat verkeert (art. 6:174 lid 2 bw);
- Leidingbeheerder (ten aanzien van gebrekkige leidingen los van een gebouw of werk, art. 6:174 lid 2 bw);
- Bedrijfsmatige gebruiker van ondergrondse werken (art. 6:174 lid 3 bw).

Onder 'opstallen' worden verstaan 'gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd'.

8.3 Aansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht en ontoereikende handhaving

Onrechtmatig handelen van de overheid (zie onder 8.2.1) kan bestaan uit een gebrekkige uitoefening van de toezichts- en/of handhavingstaak. Cruciale vraag daarbij is wanneer het niet of onvoldoende toezichthouden of handhaven onrechtmatig is. Doorgaans doet de overheid namelijk wel 'iets' maar blijkt dat - achteraf - onvoldoende te zijn geweest.

8.3.1 Toezicht

Er bestaan nagenoeg geen wettelijke eisen voor toezicht.¹⁵ In het milieurecht is een aantal jaar geleden een begin gemaakt in de vorm van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer, waarin niet zozeer concrete eisen aan de bevoegdheidsuitoefening worden gesteld, maar wel van het bevoegd gezag wordt verlangd dat het een handhavingsbeleid opstelt. Daarin moet onder meer inzicht worden verschaft in de frequentie waarmee routinematige controlebezoeken worden afgelegd en de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid en uitgeoefend.¹⁶ Sinds april 2007 bevat ook de Woningwet een bepaling (art. 100c) die BenW ertoe verplicht jaarlijks bekend te maken op welke wijze zij invulling zullen gaan geven aan hun handhavingstaak. Met een door VROM uitgegeven 'Handreiking handhaven bouwregelgeving' worden gemeenten op weg geholpen om hun handhavingsbeleid vorm te geven. Hoe dan ook is het hoofdzakelijk aan de betrokken bestuursorganen om te bepalen wat, hoe vaak en op welke wijze wordt gecontroleerd. Uiteraard moet er wel sprake zijn van een bepaald minimum aan toezicht, maar wat dat minimum precies is, is moeilijk te zeggen en zal vooral afhankelijk zijn van de omstandigheden van het geval (aard van de risico's, pakkans e.d.). In de jurisprudentie is toezichtsfalen vooral aan de orde gekomen bij het bouwtoezicht, maar ook is er een enkel arrest waarin het toezicht op de brandveiligheid een rol speelt.

In het arrest Boeddha ging het om de vraag of de gemeente tussen 1983, het jaar waarin in restaurant Boeddha voor het laatst was gecontroleerd op brandveiligheid, en 1988, het jaar waarin brand uitbrak ten gevolge waarvan doden en gewonden vielen, verplicht was om (nader) toezicht uit te oefenen. In die periode was mogelijk sprake geweest van verbouwingen, die echter niet door Boeddha aan het bestuur waren gemeld. Het Hof oordeelde "dat noch art. 71 van de Brandveiligheidsverordening, noch enige andere bepaling van deze verordening, de gemeente verplicht tot ingrijpen indien de rechthebbende op een inrichting de (...) kennisgeving niet heeft gedaan. Het door de gemeente gevoerde beleid (...) noopte niet tot actief ingrijpen."¹⁷ Hier van belang is dat de gemeente pas recent aandacht besteedde aan brandveiligheid en daarbij blijkens haar beleid prioriteit gaf aan andere typen inrichtingen, zoals hotels, discotheken en theaters. Aan vrijwel geen enkel restaurant was een aanschrijving verzonden. Bovendien stond het bewuste restaurant niet als "brandpreventief slecht" bekend. Uit dit arrest kan derhalve worden afgeleid dat als de overheid niet op de hoogte is van mogelijke verbouwingen en er geen bijzondere risico's bekend zijn, er geen verplichting bestaat om vaker te controleren dan beleidsmatig (mits van een zeker, verantwoord minimum niveau) is vastgelegd.

¹⁵ Buiten het omgevingsrecht zijn soms wel specifieke wettelijke, vaak op het EG-recht geënte, eisen aan toezicht en handhaving te vinden.

¹⁶ Met het wetsvoorstel Wabo wordt de reikwijdte van deze kwaliteitseisen-amvb uitgebreid tot het gehele omgevingsrecht.

¹⁷ HR 22 juni 2001, C99/265HR, LJN AB 2237. De geciteerde overwegingen zijn van het Hof Amsterdam (22 april 1999). De Hoge Raad zag in de cassatiemiddelen namelijk geen aanleiding inhoudelijk op de zaak in te gaan.

Uit deze en andere jurisprudentie kan worden afgeleid dat voor toezichtsfalen in ieder geval de volgende factoren van belang zijn:

- Is of behoorde het bestuur op de hoogte te zijn van bepaalde feiten (fouten of gebreken, bouwkundige staat e.d.)?
- In hoeverre was het voorzienbaar dat schade zou optreden?
- Hoe groot waren de risico's en hoe groot was de kans dat die zich ook zouden verwezenlijken?

Bij deze factoren - en met name bij het al dan niet op de hoogte zijn van de overtreding - kan het door het bevoegd gezag gevoerde handhavingsbeleid een rol spelen. Als een bestuursorgaan over een handhavingsbeleid en -programma beschikt, dient het dat in beginsel ook uit te voeren. Laat het bestuur dat na, terwijl een overtreding ten gevolge waarvan (brand)schade ontstaat bij uitvoering van het beleid wél aan het licht zou zijn gekomen, dan had het bestuur op de hoogte behoren te zijn van die overtreding. Uit de gedachte die achter het Boeddha-arrest zit, zou zelfs kunnen worden afgeleid dat als het niet volgen van het eigen beleid leidt tot brand of schade anderszins, sprake is van onrechtmatig overheidshandelen.

Kort gezegd komt het erop neer dat de rechter (ernstig) toezichtsfalen aanwezig acht als de fouten of gebreken die de overheid over het hoofd heeft gezien, leiden tot gevaarlijke situaties en die gevaarlijke situaties alsmede de verwezenlijking daarvan voor de overheid ook in enige mate voorzienbaar waren. Overigens is de overheid lang niet in alle gevallen waarin de rechter toezichtsfalen aannam, uiteindelijk ook aansprakelijk geacht. Dat kan bijvoorbeeld verband houden met de in § 8.2.2 besproken beperkingen van de aansprakelijkheid (relativiteit, formele rechtskracht of eigen schuld). Er kan met andere woorden ook zonder aansprakelijkheid sprake zijn van toezichtsfalen.

8.3.2 Handhaving

Handhaving in de vorm van (dreigen met) sanctieoplegging is pas aan de orde als sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift. Te denken valt aan overtreding van brandveiligheidsvoorschriften of andere voorschriften waarvan niet-naleving de risico's inzake natuurbranden vergroot. Handhavend optreden is alleen mogelijk als het bevoegd gezag op de hoogte is van de overtreding.

Handhavingsbevoegdheden zijn doorgaans discretionair van aard. Dit betekent dat er geen wettelijke verplichting bestaat om in ieder voorkomend geval van overtreding een sanctie op te leggen, maar dat het bestuur na het constateren van een overtreding aan de hand van een belangenafweging dient te beslissen of het in dat concrete geval al dan niet tot handhaving zal overgaan. Wel zijn in de jurisprudentie nadere grenzen gesteld aan de beleidsvrijheid van het bestuur in dezen. De bestuursrechter heeft uitgemaakt dat tegen overtredingen in de regel handhavend moet worden opgetreden en dat alleen onder bijzondere omstandigheden van handhaving mag worden afgezien.

Van bijzondere omstandigheden is bijvoorbeeld sprake als er concreet zicht op legalisering bestaat (bijvoorbeeld omdat er een nieuwe vergunning kan worden verleend) of als handhavend optreden zodanig onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Uitspraken waarin wordt geconcludeerd dat handhaving onevenredig is of zou zijn, betreffen vaak gevallen die verband houden met incidentele overtredingen en/of overtredingen van geringe ernst. Overtredingen die risico's inzake natuurbranden meebrengen zullen naar onze verwachting vrijwel nooit tot deze categorie behoren. Een andere reden om van handhaving af te zien, kan zijn dat er vertrouwen bij de overtreder is gewekt dat niet zal worden gehandhaafd. In zo'n geval is handhaving echter niet absoluut onmogelijk, omdat het gewekte vertrouwen - mits dat vertrouwen gerechtvaardigd is! - ook op andere wijze kan worden gecompenseerd (bijvoorbeeld door een schadevergoeding toe te kennen aan de overtreder die te goeder trouw was).

Aan handhavend optreden in de vorm van sanctionering worden dus aanmerkelijk meer eisen gesteld dan aan toezicht. Als in strijd met bovenstaande jurisprudentiële eisen niet tegen een geconstateerde overtreding wordt opgetreden, handelt het bestuur dus in beginsel onrechtmatig. Of daarmee ook aansprakelijkheid ontstaat voor de ten gevolge van die overtreding ontstane schade, is echter een andere vraag.

8.4 Hoofdelijke aansprakelijkheid

In geval van brand zijn er vaak meerdere oorzaken aan te wijzen. De brand kan bewust zijn aangestoken of ontstaan zijn door nalatigheid van iemand uit het publiek. Maar dat sluit niet uit dat ook de toestand waarin het bos verkeerde aan het ontstaan en het uitbreiden van de brand heeft bijgedragen. Gaat het om brand die is ontstaan in een bouwwerk of een camping waarvoor vergunning is verleend, dan kan ook het besluit tot vergunningverlening een bijkomende oorzaak zijn. Als het bestemmingsplan de camping of het bouwwerk ter plaatse toestond, kan dat bestemmingsplan als achterliggende oorzaak worden aangewezen. Als ten onrechte een gebruiksvergunning is verleend, is dat ook een oorzaak. Als de gemeente handhavend had mogen optreden, bijvoorbeeld tegen handelen in strijd met de vergunningsvoorschriften, is dat ook nog een oorzaak. Kortom: oorzaken kunnen zich opstapelen.

Voor de aansprakelijkheid is dat wel relevant, maar het is niet noodzakelijk om één oorzaak aan te wijzen. Verschillende daders kunnen aansprakelijk zijn voor de schade waarvoor zij ieder op hun eigen wijze verantwoordelijk zijn. Doorgaans is iedere dader afzonderlijk aan te spreken op het geheel van de schade, waarna de daders onderling tot een juiste verdeling moeten zien te komen. Men spreekt hier van hoofdelijke aansprakelijkheid.

Dit is een belangrijk gegeven voor de overheid, omdat de aansprakelijkheid van bijvoorbeeld een brandstichter, een boseigenaar of een campingbedrijf niet uitsluit dat ook de overheid aansprakelijk is voor schade ten gevolge van de brand.

8.5 Richtlijn milieuaansprakelijkheid

De Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG, PbEU 2004 L 143/56) maakt het mogelijk dat veroorzakers van schade aan beschermde natuur aansprakelijk worden gehouden, ook als die schade is toegebracht aan natuurlijke rijkdommen die aan niemand toebehoren of weinig tot geen economische waarde hebben (zoals in het wild levende vogels). Deze richtlijn is een toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt.' Deze richtlijn wordt in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd (Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 2).

In essentie komt de regeling erop neer dat degene die een beroepsactiviteit verricht waardoor milieuschade is veroorzaakt, gedwongen kan worden om herstelmaatregelen te nemen. Als dat niet voldoet, kan hij financieel aansprakelijk worden gehouden voor de schade. Er zit ook een preventief onderdeel in de regeling. Die ziet op gevallen waarin milieuschade dreigt te ontstaan (denk aan brandgevaarlijke situaties). Preventieve of schadebeperkende maatregelen moeten dan worden genomen, zoveel mogelijk op kosten van de veroorzaker (onder het motto: de vervuiler betaalt). De bedoeling is dat deze regeling zo uitpakt dat bedrijven maatregelen nemen ter beperking van milieuschade.

De strengste variant van de regeling creëert een risico-aansprakelijkheid. Deze geldt niet voor alle mogelijke activiteiten, maar voor speciaal aangewezen categorieën (bijvoorbeeld stortplaatsen en vuilverbrandingsinstallaties).

Een minder strenge variant geldt ook voor andere activiteiten en legt alleen aansprakelijkheid bij exploitanten aan wie schuld of nalatigheid kan worden verweten.

9 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies van het onderzoek en de daarop gebaseerde aanbevelingen op een rij gezet. Daarbij is vooral gekeken naar in de vorige hoofdstukken gevonden hiaten in de veiligheidsketen.

Complex

Een eerste conclusie is dat de materie uitermate complex is. Er zijn heel veel partijen die betrokken zijn of betrokken kunnen raken bij een grote natuurbrand. Grotere partijen hebben vaak veel verschillende gezichten. De ministeries die in dit rapport zijn benoemd, bestaan uit een groot aantal diensten. Er is niet één brandweer en niet één politie. Er zijn heel veel verschillende gemeenten die dingen op hun eigen manier proberen op te lossen. Ook het aantal regelingen dat direct of indirect te maken heeft met natuurbranden is heel groot. Bovendien is het werkveld continu in beweging. Dit alles heeft tot gevolg gehad dat er bij het onderzoek gefocust moest worden op de belangrijkste stakeholders en belangrijkste regelingen en dat er in het rapport zo nu en dan details zijn weggevalen.

Risico's

Een tweede conclusie is dat de risico's van een natuurbrand niet onderschat mogen worden. Hoewel het lastig is de risico's goed in te schatten (zie ook volgende punt), kan wel gesteld worden dat de impact van een onbeheersbare natuurbrand groot kan zijn.

Kader en Aanvaardbaarheid

Een derde belangrijke conclusie is dat natuurbrandrisico slechts één van de aspecten is waarop beslissingen gebaseerd moeten worden. Naast veiligheid zijn in natuurterreinen de natuurwaarden relevant, net zoals beleving, cultuurhistorie e.d. Bij het maken van beleid zullen de verschillende belangen goed moeten worden afgewogen. Bij keuzes over beheer en inrichting van natuurterreinen moet zeker rekening gehouden worden met de risico's van natuurbranden, maar moet niet het minimaliseren van de risico's uitgangspunt zijn. Getracht moet worden een optimale functie vervulling te realiseren binnen aanvaardbare risico's. Wat aanvaardbare risico's zijn, zal door brandweer in overleg met onder andere beheerders moeten worden vastgesteld. Ook moet worden bekeken hoe ongewenste neveneffecten kunnen worden gecompenseerd (bijv. aanleg compensatiegroen, betalen onkosten).

Gebrek aan kennis

Het inschatten van de risico's wordt bemoeilijkt door het ontbreken van kennis.

- Op dit moment zijn er geen geschikte statistieken op basis waarvan kan worden bepaald hoe vaak natuurbranden optreden.
- Er is niet onderzocht wat de oorzaken zijn van natuurbranden.
- Er is te weinig inzicht in de hoeveelheid dun hout in het bos en de gevaren die dat met zich meebrengt.
- Er is nog geen zicht op wat de gevolgen van een eventuele klimaatverandering zijn. Geconstateerd wordt dat de droogteperiode naar voren schuift. In hoeverre dit blijvend is, is onbekend.
- Er is (in Nederland) nog onvoldoende kennis over bosbranden zelf, bijv. hoe een bosbrand zich ontwikkelt.

Voorkomen is beter dan genezen

Hoe eerder in de keten problemen worden opgelost, hoe beter het is. Investeren in pro-actie en preventie betaalt zich dubbel en dwars terug. Voorkomen is beter dan genezen. Dit betekent uiteraard niet dat er niet geïnvesteerd moet worden in de andere fasen van de veiligheidsketen.

Pro-actie en Ruimtelijke ordening

Een belangrijk speerpunt zou moeten zijn om bij de ruimtelijke planvorming rekening te houden met natuurbranden, bijv. als de planvorming betrekking heeft op objecten die risico's vergroten (brand kunnen veroorzaken/verergeren) en objecten die risico's lopen (bijv. zorginstellingen). Op dit moment gebeurt dit nog veel te weinig. Risicodragende en risicolopende objecten zouden alleen onder bepaalde voorwaarden, zoals voldoende vluchtwegen en bufferstroken (bijv. van loofhout) in of bij een natuurgebied gesitueerd mogen worden. In de plannen van rijk, provincie e.d. zou een veiligheidsparagraaf moeten worden opgenomen waarin o.a. rekening wordt gehouden met een natuurbrand indien van toepassing. De brandweer zou bij de planvorming advies moeten worden gevraagd.

Pro-actie en bestaande regelingen:

1. Het is in beginsel mogelijk om op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet 1998 en in APV's maatregelen te nemen waardoor het risico van natuurbranden wordt beperkt.
2. De onderzochte regelingen hebben evenwel primair andere doelen dan het beheersen van natuurbranden. Respectievelijk zijn dat: ruimtelijke ordening, milieubeheer, natuurbescherming en openbare orde. De beheersing van het risico op natuurbranden is daarbij slechts een nevenproduct. Geen van de onderzochte regelingen biedt een basis om alle maatregelen te nemen die nodig zijn met het oog op proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.
3. Ook biedt geen van de onderzochte regelingen een basis om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om aan de benodigde inrichtingseisen voor de omgeving te kunnen voldoen.
4. Het is vooral moeilijk om met het onderzochte wettelijk instrumentarium bestaande situaties (zoals gevestigde bedrijven en andere inrichtingen, bestaande bebouwing, de bestaande wegenstructuur) te wijzigen.
5. De gedecentraliseerde bevoegdhedenstructuur heeft, in combinatie met de vrij grote beleidsvrijheid van het bevoegde gezag, tot gevolg dat het reguleringsniveau plaatselijk sterk verschilt.
6. In het bestaande stelsel van regelgeving is niet gegarandeerd dat het natuurbrandrisico (voldoende) wordt meegewogen bij de totstandkoming van bestemmingsplannen, beheersplannen en andere plannen, bij het vaststellen van verordeningen en bij het verlenen van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen.

Preventie door boseigenaren (overleg, natuurbrandverordening)

De aanwezige vegetatie (levend en dood) bepaalt in belangrijke mate hoe snel een brand ontstaat en hoe snel de brand zich verspreidt. De toegankelijkheid van een terrein is medebepalend hoe snel de brandweer een (beginnende) brand kan aanpakken. De keuzes van een beheerder (soort vegetatie, mate van onderhoud paden) zijn daarom uitermate relevant in het kader van de veiligheid. Veel terreineigenaren zijn zich volgens de brandweer nog onvoldoende bewust van de risico's.

De brandweer zou graag zien dat terreineigenaren/-beheerders meer doen aan het voorkomen van natuurbranden en zorgen voor voldoende door de brandweer bereikbare en berijdbare paden. Dit kan door goed overleg tussen brandweer en eigenaren. Tijdens het overleg kunnen ook afspraken gemaakt worden hoe te handelen in geval van een natuurbrand (uitwisselen telefoonnummers, afspraken over begeleiding van brandweer door terreineigenaar).

Het handelen van terreineigenaren en -beheerders kan ook worden afgedwongen met bijvoorbeeld een bosbrandverordening. Zo'n verordening zou dan wel anders van opzet moeten zijn dan de oude Bosbrandverordening. Overleg eigenaar/beheerder en brandweer zou een belangrijke richtlijn kunnen zijn. Brandweer en eigenaar/beheerder zouden dan samen kunnen bepalen wat er in het terrein moet gebeuren. Het is zeker niet zinvol algemene richtlijnen voor het beheer vast te leggen. Het samen maken van een risicokaart kan een middel zijn bij de communicatie. Belangrijk bij een verordening is dat deze gehandhaafd moet kunnen worden.

Bewustzijn

Een belangrijke reden dat er nog veel hiaten zitten in de veiligheidsketen is dat veel mensen/partijen zich onvoldoende bewust zijn van de risico's. Dit heeft deels te maken met maatschappelijke veranderingen en de verandering van het klimaat waarop mensen niet anticiperen. Het onvoldoende bewust zijn hiervan, speelt eigenlijk overal, ook bij de brandweer. De laatste tijd wordt het bewust zijn wel steeds groter. Binnen de VNOG is men bijv. zeer actief om ook anderen bewust te maken van de risico's.

Communicatie is nodig om het bewustzijn van de risico's van natuurbranden te vergroten. Communicatie kan op allerlei manieren, via persoonlijke adviezen tot communicatie via de media. Gezien de grote belangen die er spelen (veiligheid mensen - natuur - recreatie) is het belangrijk na te denken over wat en hoe je communiceert en wie er moet worden bereikt. Berichtgeving in de pers die niet correct is, oplossingen die niet realistisch zijn, berichten die de verkeerde personen bereiken, kunnen de belangen van veiligheid, natuur en recreatie schaden. De tak- en tophoutdiscussie is een voorbeeld, net zoals berichtgeving in kranten over de brandstapels op de Veluwe (De Gelderlander, 2008).

Slagkracht brandweer

De operationele slagkracht van de brandweer is niet meegegroeid met het toenemende natuurbrandrisico. Momenteel is de operationele slagkracht ook met bijstand onvoldoende (mondelinge mededeling Getz). Er is te weinig materieel en te weinig (voor natuurbranden) goed getraind personeel. Bij een grote brand in een bepaald gebied moet er door korpsen uit andere delen van het land bijstand verleend worden. Dit heeft direct weer consequenties voor de restdekking van de regio's van waaruit bijstand wordt verleend. Meer goed getraind personeel (stages in het buitenland?), meer materieel geschikt voor blussen in de natuur, snellere inzet van blushelikopters (nu soms nog te laat door bureaucratie en kosten), betere detectie-apparatuur e.d. zullen de slagkracht vergroten. Een probleem is dat materieel wordt betaald door gemeenten. Misschien zou, gezien het bovenregionale (en zelfs landelijke) belang het instellen van een gespecialiseerde landelijke eenheid een oplossing bieden.

Wet op de veiligheidsregio's

De Wet op de veiligheidsregio's (wetsvoorstel) zal ertoe leiden dat de risico- en crisisbeheersing op een regionaal niveau wordt getild. De toekomstige wet zal grote gevolgen hebben op de crisisbeheersing. Het is de verwachting dat de bestrijding van natuurbranden (bovenlokaal) beter zal worden. De planvorming zal vereenvoudigen en de gezagstructuur wordt helderder. Zoals hiervoor al is gezegd, wordt niet alles naar regionaal niveau getild. De gemeentelijke brandweer blijft bestaan (ze vallen alleen onder een bepaalde regio) en aanschaffingen vinden plaats op gemeentelijk niveau.

Risico's bestaande instellingen

In en bij natuurterreinen zijn veel objecten die risico lopen. Met name instellingen waar veel mensen bij elkaar zijn (zorginstellingen, recreatieve centra, campings), kunnen een probleem krijgen. Als een natuurbrand te dichtbij komt, moeten dit soort instellingen geëvacueerd worden. Dit soort grootschalige evacuaties kunnen problematisch zijn: vaak zijn er weinig vluchtwegen en zijn de instellingen er niet op voorbereid. Het inventariseren van de knelpunten en het oplossen ervan verdient prioriteit.

Aansprakelijkheid

De aansprakelijkheid wordt in onze maatschappij een steeds belangrijker item. Langzaam wordt de Amerikaanse claimcultuur ook in ons land gemeengoed. Aansprakelijkheid is voor veel terreineigenaren een belangrijk item. Als een terreineigenaar mogelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade aan de eigendommen van de burens door een bosbrand die op zijn terrein is begonnen en uit de hand is gelopen, dan zal dat gevolgen hebben voor de manier waarop bossen in de toekomst worden beheerd en ook voor de mate waarin terreinen worden opengesteld.

Overheidsaansprakelijkheid

De overheid kan aansprakelijk worden gesteld voor schade door een natuurbrand. Dat is in het geval de overheid onrechtmatig handelt, wat kan door schending van:

- Een rechtsplicht om een taak of bevoegdheid uit te oefenen;
- Een rechtsplicht om een taak of bevoegdheid 'goed' uit te oefenen;
- Een rechtsplicht om een taak of bevoegdheid niet uit te oefenen.

Daarnaast is belangrijk dat:

- Er sprake is van relativiteit;
- Een overheidsbesluit nog niet onaantastbaar is geworden;
- Het slachtoffer niet zelf heeft bijgedragen aan het ontstaan van de brand.

Onvolledig

De eerste conclusie was dat de materie uitermate complex is, te complex om alle relevante zaken voldoende te belichten. Een aanbeveling van de begeleidingsgroep van het project is dit rapport te gebruiken als basis voor een vervolgonderzoek. In zo'n vervolgonderzoek moet dit rapport worden aangevuld. Zo moet onder andere nog aandacht worden besteed aan de Brandbeveiligingsverordening en de Woningwet. Daarnaast is het goed in het vervolgonderzoek de verschillende stakeholders te confronteren met de resultaten van dit onderzoek en samen te bepalen wat aanvaardbare risico's zijn en te beoordelen welke zaken nog onvoldoende geregeld zijn om te zorgen dat de risico's aanvaardbaar zijn.

Literatuur

Besluit Rode Kruis, 1988.

Borman, C.J., 1989. Boswet. Den Haag.

Bosbescherming 1982. Bosbescherming. Wageningen. Centrum voor Landbouwpublicaties en Landbouwdocumentatie. 3. pagina 385.

Bosschap, Recron en Brandweer, 2007. 'Mooi' hè? Folder.

Bosschap, 2007. Risicobeheersing bij natuurbrand. Bomen juni 2007 pag. 6. (jaargang 13 - nummer 29).

Brandweerwet, 1985.

CBS, 2007. StatLine. Voorburg.

Claessens, B., 2007. Oppassen voor kroonbrand; Het bosbrandseizoen is weer aangebroken. *Vakblad Natuurbeheer* april 2007: pp. 2-6

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2005. *Leidraad nafase*.

Daamen, W., 1996. *Trends in het ecologisch functioneren bossen. Periode 1935-1995*. Project Natuurverkenningen 1997. Rapport nr. 66. Maatschap Daamen, Schoonderwoerd en De Klein.

De Gelderlander, 15 februari 2008. *Brandgevaar Veluwe groeit*. Voorpagina-artikel.

De Stentor, 2007. Veiligheid op camping niet vanzelfsprekend
www.destentor.nl/binnenlandstn/article1143296.ece

Dirkse, G.M. W.P. Daamen en H. Schoonderwoerd, 2002. *Het Nederlandse bos in 2001*. Expertisecentrum EL&I: 60.

Expertisecentrum Conflict- en Crisisbeheersing, 2002. *Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing*. Thieme, Deventer.

IKC. 1993. *Statistiek van branden in bos- en natuurterrein in 1992*. IKC-NBLF. Werkdocument. Volume 40, pagina 22.

Jagers op Akkerhuis, G.A.J.M., S.M.J. Wijdeven, L.G. Moraal, M.T. Veerkamp en R.J. Bijlsma, 2005. *Dood hout en biodiversiteit. Een literatuurstudie naar het voorkomen van dood hout in de Nederlandse bossen en het belang ervan voor de duurzame instandhouding van geleedpotigen, paddenstoelen en mossen*. Alterra-rapport 1320, Wageningen.

Ministerie van BZK, 2004. *Handboek voorbereiding rampenbestrijding*. www.handboekrampenbestrijding.nl

- Ministerie van BZK, 2008. *Handleiding rampenbestrijding*. Zie www.WWW.handboekrampenbestrijding.nl
- Ministerie van BZK, 1998. *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*.
- Ministerie van EL&I, 2000. *Subsidieregeling SN 2000*.
- Ministerie van EL&I, 2004. *Ontheffing Rijkswaterstaat Boswet*. Den Haag.
- Ministerie van EL&I, 2004a. *Ontheffing Staatsbosbeheer Boswet*. Den Haag.
- Ministerie van EL&I, 1962. *Besluit van 20 juni 1962, houdende ten aanzien van de verplichting tot herbeplanting, bedoeld in artikel 3 van de Boswet*. Den Haag.
- Ministerie van VROM, 2006. *Regeling beoordeling afstand tot natuurgebieden milieubeheer*. Den Haag.
- Ministerie van VROM, 2007. *Brandveiligheid; afstemming Gebruiksbesluit met Activiteitenbesluit*. Den Haag.
- Nibra, 2001. *Modern terreinbeheer in natuurgebieden, brandrisico's en brandbestrijding*. Nibra publicatiereeks nr. 12.
- Nibra, 2003. *Risico-indexering Natuurbranden Veluwemassief*.
- Persdienst Europees Parlement, 2006. *Regionaal beleid natuurrampen*. Persverslag plenaire vergadering Europees Parlement, zitting 15, 18 mei 2006 (Straatsburg).
- Politiewet, 1993.
- Projectgroep communicatie natuurbrandbestrijding, 2006. *De natuurlijke boodschap; rapportage over communicatie ter beheersing van natuurbrandgevaar*. Apeldoorn.
- SER, 2002. *PBO-blad; Mededelingenblad en Verordeningenblad Bedrijfsorganisaties*. 19 juli 2002 (nr. 40): p. 3-4.
- Seveso II-richtlijn, 1999. Den Haag, brochure.
- UNECE/FAO, 1998. *Forest fire statistics 1995-1997*. United Nations Economic Commission for Europe (Geneva), Food and Agriculture Organization of the United Nations (Roma). Volume 51. Issue 4. Pages 1-19.
- UNECE/FAO, 1996. *Forest fire statistics 1993-1995*. United Nations Economic Commission for Europe (Geneva), Food and Agriculture Organization of the United Nations (Roma). Volume 49. Issue 4. Pages 1-19.
- VNOG (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland), 2002. *Maatramrapportage veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland*.
- VNOG (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland), 2006. *Risico-index Natuurbranden "Veluwe Massief" 2006, inclusief Parameters*.
- VNOG (Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland), 2007. *Maatgevende risico natuurbranden; risico- en crisisbeheersing door brandweerorganisaties van Noord-, Midden-Gelderland*. Apeldoorn, beleidsverkennde studie.

Wet ambulancevervoer, 1971.

Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, 1991.

Wet rampen en zware ongevallen, 1985a.

Wijdeven, S.M.J., M.J. Schelhaas, A.F.M. Olsthoorn, R.J. Bijlsma en K. Kramer, 2006. *Bosbrand en terreinbeheer - een verkenning*. Alterra.

Websites

www.bossenverzekering.nl

www.bosschap.nl

www.effis.jrc.it

www.minbzk.nl

www.minlnv.nl (2007)

www.verkeerenwaterstaat.nl

www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500023002.pdf

www.vnog.nl

www.vrom.nl

www.wetten.overheid.nl

www.wikipedia.org (2007). Veiligheidsregio's

www.wikipedia.org (2008) Milieuwet

Bijlage 1 Geïnterviewden

Lijst van geïnterviewden

Alette Getz	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland - VNOG
De heer Lentink	Recron
Jakob Leidekker	Hoge Veluwe
Wim Niemeijer	Natuurmonumenten
Ruud Schifferling	Regionale Brandweer Zuid-Oost-Brabant
Adri van der Waart	Onderlinge Bossen Verzekering - OBV
Sander Wijdeven	Staatsbosbeheer
Jacqueline van 't Zand	Regionale Brandweer Drenthe - RBD

Spreekers conferentie Natuurbrand Bestrijden

Koos Scherjon	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
Peter Glerum	BZK - Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum
Jan Kruijschoop	EL&I - directie regionale zaken
Jan Slakhorst	Interregionale Commissie Risicobeheersing en Natuurbrandbestrijding
Arnoud Buijting	VNOG

Overige deskundigen

Klaas Noorland	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
Allard van Gulik	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
George Borgman	Bosaannemer/beheerder



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.