



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Landelijk Crisisplan Natuurbranden



Inhoudsopgave

Leeswijzer	7
1. Inleiding	9
1.1. Doel en doelgroepen	9
1.2. Afbakening	9
1.3. Beperkingen	10
1.4. Beheer en actualisatie	10
2. Urgentie	11
Groot risico	11
Maatschappelijke impact Gezamenlijke opgave	11 12
3. Doelstellingen en uitgangspunten	13
3.1. Doelstellingen	13
3.2. Uitgangspunten	14
4. Crisisactoren en -processen	15
4.1. Lokale en regionale actoren	15
Publieke actoren	15
Semipublieke en private actoren	19
4.2. Nationale actoren	22
4.3. Internationale actoren	24
4.4. Risico- en crisiscommunicatie	24
4.4.1. Risicocommunicatie	24
4.4.2. Doel crisiscommunicatie	24
4.4.3. Bestuurlijke dilemma's en gevolgen voor communicatie	25
4.4.4. Organisatie van de communicatie	25
4.5. Rol van de samenleving	25

5. Bouwstenen: variabelen in aard en omvang van de crisis	26
5.1. Bouwstenen en bouwsteenwaarden	27
5.2. Toelichting per bouwsteen	30
5.2.1. Meteorologische en weersomstandigheden	30
5.2.2. Hulpverleningscapaciteit	30
5.2.3. Acute impactvolle effecten van de brand	31
5.2.4. Acute impactvolle maatregelen vanwege de brand	33
5.2.5. Preventieve maatregelen met maatschappelijke impact	34
5.2.6. Nafase	34
6. Basisscenario's	36
Scenario 1: (Langdurige) dreiging van grootschalige natuurbrand(en)	37
Scenario 2: Groot aantal (vooralsnog beheersbare) natuurbranden met bovenregionale inzet en overweging van preventieve maatregelen	37
Scenario 3: Schaarste in hulpverlening door gelijktijdig meerdere grootschalige natuurbranden, met bedreiging vitale infrastructuur en dreiging van stadsbrand(en)	37
7. Sleutelbesluiten	38
7.1. Verdelen van schaarse capaciteit en middelen	38
Inleiding	38
Bevoegdheden	38
Nadere toelichting	39
7.2. Schuilen, ontruimen of evacueren in/van bedreigd gebied	40
Inleiding	40
Bevoegdheden	41
Nadere toelichting	42
7.3. Inzetten van preventieve maatregelen met maatschappelijke impact	46
Inleiding	46
Bevoegdheden	46
Nadere toelichting	47

Bijlagen	48
Bijlage 1 Begrippenkader natuurbrand	48
Typen natuurbrand	48
Variaties in natuurbrand	49
Bijlage 2 Uitwerking basisscenario's	51
Scenario 1: (Langdurige) dreiging van grootschalige natuurbrand(en)	51
Scenario 2: Groot aantal (vooralsnog beheersbare) natuurbranden met bovenregionale inzet en overweging van impactvolle maatregelen	56
Scenario 3: Schaarste in hulpverlening door gelijktijdig meerdere grootschalige natuurbranden, met bedreiging vitale infrastructuur en woonkernen/stedelijk gebied	62
Bijlage 3 Overige betekenisvolle besluiten	69
Openbare orde en veiligheid	69
Operationele en specialistische (hulpverlenings)diensten	70
Toepassing van specifieke (nood)wet- en regelgeving	70
Regelen van toegankelijkheid van (bedreigd) gebied, en voorbereiden en opstarten van evacuatie	71
Beschermen en continueren van vitale infrastructuur en processen	72
Inzetten van crisiscommunicatie	72
Maatschappelijke veerkracht	73
Opstarten van de nafase	73
Bijlage 4 Wettelijk kader	74
Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	74
Wet- en regelgeving	74
Bijlage 5 Publieke waarschuwningsniveaus natuurbrandrisico	75
Fasering	75
Besluitvorming over af te geven kleurcode	76
Bijlage 6 Afkortingen	77
Colofon	80

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft het doel en de doelgroepen van dit crisisplan, alsmede de wijze waarop beheer en kwaliteitsborging zijn georganiseerd.

Hoofdstuk 2 beschrijft de urgentie voor dit crisisplan.

Hoofdstuk 3 beschrijft de prioritering en uitgangspunten bij de directe voorbereiding op en bestrijding van een daadwerkelijke natuurbrand, om te komen tot een gezamenlijke aanpak van crisispartners op lokaal, regionaal en nationaal niveau.

Hoofdstuk 4 gaat nader in op deze actoren en hun processen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen lokaal/regionaal, bovenregionaal/landelijk en nationaal. Bij lokaal en (boven) regionaal wordt tevens onderscheid gemaakt tussen publieke en semipublieke/private actoren. Specifiek is daarbij nog aandacht voor crisiscommunicatie en voor de rol van de samenleving bij een (grootschalige) natuurbrand.

Hoofdstuk 5 beschrijft de onderdelen (bouwstenen) die effect hebben op en van belang zijn voor de bestrijding van een (grootschalige) natuurbrand. Dit wordt gerepresenteerd als schuifjes die van links naar rechts kunnen gaan. Hoe verder de schuifjes naar rechts gaan, hoe groter het effect van de natuurbrand op de samenleving en de crisisactoren.

De crisisactoren en -processen en de bouwstenen komen samen in drie basisscenario's, die worden beschreven in **hoofdstuk 6**. Deze scenario's kunnen behulpzaam zijn in de voorbereiding op een (grootschalige) natuurbrand en bij de bestrijding van een daadwerkelijke natuurbrand.

In **hoofdstuk 7** zijn enkele sleutelbesluiten voorbereid, gebaseerd op de basisscenario's uit het hoofdstuk 6. Deze besluiten zijn bedoeld als (richtinggevend) hulpmiddel bij de voorbereiding op en de bestrijding van een (grootschalige) natuurbrand.

In de **bijlagen** tenslotte zijn een begrippenkader natuurbrand (bijlage 1), een uitwerking van de basisscenario's (bijlage 2), overige betekenisvolle besluiten (bijlage 3), het wettelijke kader (bijlage 4), de publieke waarschuwniveaus natuurbrand-risico (bijlage 5) en een overzicht van gebruikte afkortingen (bijlage 6) opgenomen.

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het doel en de doelgroepen van dit crisisplan, alsmede de wijze waarop beheer en kwaliteitsborging is georganiseerd.

1.1 Doel en doelgroepen

Het Landelijk Crisisplan Natuurbranden (LCP-NB) is een overkoepelend crisisplan voor de samenwerking tussen crisispartners bij (dreigende) natuurbrand en is kaderstellend voor crisisplannen en draaiboeken van de betrokken organisaties. Betrokken actoren en organisaties brengen deze waar relevant in overeenstemming met het LCP-NB. Waar mogelijk wordt verwezen naar deze monodisciplinaire crisisplannen.

Het LCP-NB is gericht op crises als gevolg van natuurbrand. Hierbij kan worden gedacht aan een (dreiging van een) of meerdere grootschalige natuurbranden, met de potentie van onbeheersbaarheid. Maar ook een lange periode met veel kleinere, beheersbare natuurbranden kan leiden tot een crisissituatie, vanwege de langdurige belasting van hulpdiensten en het maatschappelijke onrust dat eruit voortkomt.

Het LCP-NB biedt voor het crisistype natuurbrand op hoofdlijnen een overzicht van de bestaande afspraken en wetgeving op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Het plan beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden, strategische uitgangspunten, sleutelbesluiten, en potentiële scenario's met daarbij te nemen maatregelen en besluiten.

Doelgroep van dit plan zijn de publieke en private actoren, binnen of direct verbonden aan de opgeschaalde lokale, regionale en nationale crisisorganisaties, die een rol hebben bij de voorbereiding op en de beheersing van natuurbranden.

1.2 Afbakening

Het LCP-NB beschrijft het bestaande afsprakenkader voor crisisbeheersing bij natuurbrand. Het plan gaat niet in op eventueel gewenst nieuw beleid of nog lopende ontwikkelingen.

Een natuurbrand begint altijd lokaal en wordt in eerste instantie ook lokaal bestreden. De focus van dit LCP ligt evenwel op het grootschalig en bovenregionaal optreden, omdat pas dan kan worden gesproken van een (landelijke) crisis.

Dit LCP is enkel gericht op de bestrijdingsfase ('warme fase') en voorbereidende activiteiten die hier direct aan zijn gerelateerd ('lauwe fase'). Maatregelen ter voorkoming van natuurbranden, zoals (natuurbrandpreventie, 'koude fase'), vallen buiten het LCP-NB. De overlegstructuren en afspraken hieromtrent vallen onder de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Het uitgangspunt voor crisisbeheersing op nationaal niveau is het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (NHC).² Voor het LCP-NB wordt basiskennis van de crisisorganisatie op nationaal niveau verondersteld. Daarom wordt hierin alleen aandacht besteed aan de aspecten die een rol spelen bij de crisisbeheersing van een natuurbrand.

Tenslotte is dit LCP primair gericht op risico's, omstandigheden, processen en middelen in Europees Nederland. Het klimaat en de vegetatie van Caraïbisch Nederland verschillen sterk ten opzichte van Europees Nederland. De kans op en de (relatieve) impact van een (onbeheersbare) natuurbrand op één van de BES-eilanden is niet vergelijkbaar met de impact op Europees Nederland. Dit geldt ook voor de partijen die betrokken (kunnen) zijn bij de crisisbeheersing. Dit betekent dat dit LCP de lading niet dekt van de unieke situaties op de BES-eilanden.

1.3. Beperkingen

In Nederland is er ruime ervaring met grote natuurbranden. Dit LCP is primair gericht op situaties waarbij ofwel langdurig een groot aantal kleinere, beheersbare natuurbranden tegelijkertijd plaatsvindt ofwel er sprake is van een extreem grote brand of enkele onbeheersbare natuurbranden op hetzelfde moment. Dergelijke omstandigheden kunnen leiden tot schaarste in capaciteit en middelen en tot forse maatschappelijke impact. In die situaties moet er worden geprioriteerd, zowel in het veld als bestuurlijk. Niet alle benodigde inzet kan tegelijkertijd worden geleverd. Dit plan beschrijft hoe we nu met deze vraagstukken en dilemma's omgaan (zie met name hoofdstuk 7, sleutelbesluit A). Ondertussen gaat de ontwikkeling van de natuurbrandbestrijding door. Bij belangrijke wijzigingen in de wet- en regelgeving, protocollen en andere zaken wordt dit plan geactualiseerd.

1.4. Beheer en actualisatie

Het LCP-NB is opgesteld in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV), in afstemming met partners binnen de algemene keten crisisbeheersing, aangevuld met vertegenwoordigers van het ministerie van LNV, het ministerie van Defensie, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), de natuurterrein-eigenaren en/of -beheerders en (via de ondernemers-vereniging VNO-NCW/MKB) de partners van vitale infrastructuur.

De minister van JenV is eigenaar van en verantwoordelijk voor het beheer en de actualisatie van het LCP-NB, in samenwerking met de veiligheidsregio's en betrokken crisispartners. De staatssecretaris van JenV beziet vanuit zijn verantwoordelijkheid voor brandweerzorg periodiek, ten minste eens per vier jaar, in overleg met de betrokken (crisis)actoren en -organisaties of actualisering van het LCP-NB nodig is.

Verdere (operationele) uitwerking vindt plaats binnen en door de betrokken organisaties. Alle benoemde processen worden door de betrokken organisaties ook beoefend. Het fundament onder succesvol samenwerken in netwerken is – naast elkaar kennen – ook samen opleiden, trainen, oefenen, testen, evalueren en leren (OTOTEL). Dat geldt niet alleen voor de basis van de eigen organisatie, maar vooral voor optreden en samenwerken in multidisciplinair verband, tussen overheden en overheidsdiensten onderling en met de betrokken publieke en private crisispartners.

2. Urgentie

Er zijn diverse kenmerken en omstandigheden die urgentie geven aan het crisistype natuurbrand. Dit hoofdstuk beschrijft waarom (grootschalige) natuurbrand om een eigen landelijk crisisplan vraagt.

Groot risico

De Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid³ die in september 2022 door de NCTV is gepubliceerd, laat zien dat natuurbrand een bedreiging is met zeer waarschijnlijke kans (categorie 5 van 5) en een ernstig effect (categorie 3 van 5). De analyse laat zien dat het belangrijk is om te werken aan weerbaarheid en voorbereiding op het verzachten van de impact. De Klimateffectatlas⁴ van de Stichting Climate Adaptation Services (CAS), opgesteld in opdracht van het ministerie van IenW, biedt een overzicht van de kans op het ontstaan van een natuurbrand per gebied in Nederland.

Maatschappelijke impact

Natuurbrand kan een grote impact hebben op mens, natuur en maatschappij. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende zaken (zie voor een nadere uitwerking paragraaf 5.1):

- (dodelijke) slachtoffers onder mens en dier als gevolg van natuurbrand en de daarmee gepaard gaande rookontwikkeling;
- de noodzaak van (grootschalige) evacuatie en/of schuilen van mens en dier vanwege de voortschrijdende brand en de rookontwikkeling. Dit kan impact hebben op zowel de evacuees als de te ontvangen gemeenten en regio's.

Aandachtspunt is dat diverse zorginstellingen, penitentiaire inrichtingen, woonkernen/stedelijk gebied, (grote) veehouderijen, (grote) recreatieve voorzieningen (zoals campings, recreatieparken, evenemententerreinen en horecagelegenheden), in organisatieverband gehouden dieren (zoals in dierentuinen of kinderboerderijen), erfgoedlocaties en collectiebeheerende organisaties (musea, archiefinstellingen) in of nabij natuurgebieden zijn gelegen;

- aantasting van (vitale) infrastructuur, gebouwen met een woonfunctie of een hoge sociaaleconomische waarde, erfgoedlocaties, en natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur;
- bij landelijk schaarste in de hulpverleningscapaciteit: de noodzaak van preventieve maatregelen met als doel de kans op (extra) branden te beperken (zonder dat in het betreffende gebied sprake is van brand), zoals het inperken of niet vergunnen van sociale activiteiten en evenementen en het beperken of stilleggen van weg-, trein-, water- en landbouwverkeer en van (primaire) voorzieningen voor elektriciteit, drinkwater, gas en telecommunicatie.

² <https://www.nctv.nl/binaries/nctv/documenten/publicaties/2022/12/06/nationaal-handboek-crisisbeheersing/Nationaal+Handboek+Crisisbeheersing.pdf>

³ <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/09/26/rijksbrede-risicoanalyse-nationale-veiligheid>

⁴ <https://www.klimateffectatlas.nl/nl/natuurbrand> (gevoeligheidskaart)

- in de nafase:
 - (langdurige) opvang en verzorging van ontheemden (mens en dier);
 - lange herstelfase van de natuur (met name natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur) en mogelijk ook van bebouwd gebied en infrastructuur;
 - politiek-maatschappelijke discussie over oorzaken en verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld ten aanzien van vergunningverlening en handhaving, maar ook in relatie tot het vergoeden van schade).

Gezamenlijke opgave

Bij een of meerdere grootschalige natuurbranden tegelijkertijd zullen (vrijwel) alle veiligheidsregio's en veel crisispartners betrokken zijn, bij hulpverlening in de eigen regio of voor het verlenen van bijstand in een andere regio. Maar mogelijk ook voor, bijvoorbeeld, het opvangen van evacuees (mens en dier) bij grootschalige evacuatie(s).

De inzet bij een of meerdere grootschalige natuurbranden heeft ook effect op de restdekking van brandweer, politie en ambulancevoorziening. Temeer doordat de weersomstandigheden die gunstig zijn voor het ontstaan van natuurbrand (langdurig zonnig en droog, oostenwind) meestal voor heel Nederland gelden en de druk op de hulpdiensten daarmee landsbreed is.

Een overzicht van betrokken crisispartners staat in hoofdstuk 4. Een toelichting op de bestrijdingscapaciteit en restdekking van de hulpdiensten is te vinden in paragraaf 5.2.2.

3. Doelstellingen en uitgangspunten

Het is belangrijk te komen tot een gezamenlijke crisisaanpak op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Maatregelen moeten elkaar aanvullen en versterken. Hierbij is het werken met doelstellingen en strategische uitgangspunten een bewezen goede praktijk. Deze uitgangspunten geven richting aan en houvast bij voorspelbare en voorstelbare dilemma's en bij mogelijk contrasterende belangen.

Dit hoofdstuk beschrijft (niet uitputtend) de doelstellingen en uitgangspunten bij de directe voorbereiding op en bestrijding van natuurbrand, om te komen tot een gezamenlijke aanpak van crisispartners op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Deze doelstellingen en uitgangspunten zijn bedoeld als richtinggevend hulpmiddel bij natuurbrand.

3.1. Doelstellingen

Bij de bestrijding van een natuurbrand, alsmede bij het maken van keuzes in geval van schaarste in hulpverleningscapaciteit- en middelen wordt uitgegaan van doelstellingen.

De volgende doelstellingen kunnen – in deze volgorde – worden gehanteerd bij een natuurbrand:

1. redden van mensen en dieren,⁵ inclusief de overweging van ontruiming en evacuatie;
2. beheersen van de natuurbrand, inclusief het voorkomen van cascade-effecten en met efficiënte inzet van middelen (waar wordt het grootste effect bereikt);
3. beperken van gezondheidsschade door langdurige rookontwikkeling;
4. voorkomen of beperken van (onherstelbare) schade aan:⁶
 - a. (vitale) infrastructuur;
 - b. erfgoedlocaties;⁷
 - c. gebouwen met een woonfunctie of met hoge sociaaleconomische waarde;
 - d. natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur;
5. strafrechtelijk onderzoek en handhaving;
6. voorkomen of beperken van maatschappelijke onrust;
7. voorkomen of beperken van economische consequenties;
8. blussen van de brand;⁸
9. bijdragen aan maatschappelijke veerkracht.

⁵ Dit betreft particulier gehouden dieren, dieren gehouden in organisatieverband (veeteelt, maar bijvoorbeeld ook dierentuinen) en wilde dieren.

⁶ Er is geen verschil in waarde tussen de punten a t/m d. Als hierin tijdens een natuurbrand een afweging moet worden gemaakt, dan zijn zaken als terreinkenmerken en meteorologische omstandigheden de bepalende factoren.

⁷ Onder erfgoedlocaties vallen musea en archiefinstellingen, bibliotheken met bijzondere collecties, archeologische vindplaatsen en -depots, monumenten (gebouwen als kerken, molens, boerderijen, verdedigingswerken, kastelen, landgoederen en buitenplaatsen met historisch aangelegde groene structuren zoals parken en moestuinen), groen erfgoed (bijv. historische boskernen en monumentale bomen), cultuurlandschappen en Werelderfgoed.

⁸ Met blussen wordt hier bedoeld het helemaal uitmaken van de brand. Eerste doel na het redden van mens en dier is het beheersen van de brand en daarmee het gevaar voor de omgeving terugdringen. Het volledig blussen van de brand heeft een lagere prioriteit, omdat dit veelal (a) zeer grote capaciteitsinzet vraagt en (b) grote natuurschade met zich meebrengt.

3.2. Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten kunnen worden gehanteerd bij (de kans op) een natuurbrand, afhankelijk van de specifieke omstandigheden per casus:

Een acceptabel risico voor hulpverleners na een gezamenlijk risico-assessment

In de respons op een natuurbrand is een gegarandeerde veilige werkomgeving niet mogelijk. Een inzet is altijd op basis van een afweging tussen het te lopen risico versus de te behalen opbrengst. Dit kan in voorkomende gevallen betekenen dat er te-
rughoudend wordt opgetreden bij een brand, als de inschatting is dat er geen wezenlijk voordeel behaald wordt of dat het risico op ingesloten raken door de brand te groot is. Dit kan effect hebben op de publieke beeldvorming.

Voor, tijdens en na de inzet zijn hulpverleners in beeld bij de werkgever en wordt zo nodig psychosociale begeleiding geboden.

Genomen maatregelen hebben een zo beperkt mogelijke maatschappelijke impact en duur

Waar mogelijk worden maatregelen met grote impact zoals (grootschalige) evacuatie⁹ of het stilleggen van maatschappelijke voorzieningen en processen¹⁰ voorkomen. In plaats daarvan wordt zo lang mogelijk uitgaan van zelfredzaamheid; dit wordt gefaciliteerd en gestimuleerd door het bieden van informatie en handelingsperspectief. Het besluiten tot maatregelen met grote impact vereist overleg met alle actoren, alsmede afstemming op landelijk/nationaal niveau.

Het delen van informatie over kans op natuurbrand (door droogte) met pers en publiek levert meer veiligheid op, dan het risico oplevert als gevolg van brandstichting

Een dilemma bij grote droogte is het wel of niet waarschuwen voor natuurbranddreiging, als dat kan betekenen dat een enkel individu daardoor juist op de gedachte wordt gebracht om brand te stichten. Ervaring en onderzoek leert dat de meeste veiligheid wordt bereikt door aan het publiek te vragen om voorzichtig en alert te zijn omdat het droog is in de natuur, en bij signalering van vuur of rook direct 112 te bellen. Maar daarbij niet met concrete voorbeelden te tonen hoe branden in de natuur (kunnen) ontstaan.

4. Crisisactoren en -processen

Dit hoofdstuk gaat nader in op de crisisactoren en hun processen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen lokaal en regionaal, bovenregionaal en landelijk, en nationaal. Ook wordt onderscheidt gemaakt tussen publieke en semipublieke/private actoren. Overkoepelend is er ook aandacht voor crisiscommunicatie en voor de rol van de samenleving bij een (grootschalige) natuurbrand.

4.1. Lokale en regionale actoren

In deze paragraaf worden de processen van de betrokken actoren benoemd die van belang zijn bij een natuurbrand. Dit kunnen processen zijn die specifiek voor natuurbrand gelden, maar het kunnen ook meer generieke processen zijn. Verder kunnen het processen zijn die alleen bij incidenten en crises worden ingezet (zoals brandbestrijding of evacuatie) en processen die ook buiten de crisisbeheersing worden ingezet (zoals bermbeheer of vergunningverlening).

Publieke actoren

Binnen de afzonderlijke lokale en regionale crisisorganisaties wordt opgeschaald op basis van de Wet veiligheidsregio's. Daaraan gerelateerd is er een Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure (GRIP).¹¹ Op basis van artikelen 4 en 5 Wet veiligheidsregio's (Wvr) heeft de burgemeester het gezag bij brand en ongevallen en het opperbevel in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De burgemeester kan daarbij bevelen geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn. In die omstandigheden kan GRIP-1, 2 of 3 worden afgekondigd.

In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, gaan diverse verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde en veiligheid op basis van artikel 39 Wvr over van de burgemeester naar de voorzitter veiligheidsregio. In dat geval kan GRIP-4 worden afgekondigd en roept de voorzitter veiligheidsregio een regionaal beleidsteam (RBT) bijeen (lid 2) en wijst hij een regionaal operationeel leider aan die is belast met de leiding van een regionaal operationeel team (ROT) (lid 3). Het RBT bestaat uit alle betrokken burgemeesters binnen de regio, alsmede bestuurlijke vertegenwoordigers van de relevante crisisactoren. Het ROT bestaat uit leidinggevendende van de betrokken diensten. Bij een crisis met interregionale impact (ook wel GRIP-5 genoemd) wordt tevens afgestemd tussen de regionale crisisorganisaties en bevoegde gezagen.¹²

Binnen de publieke crisisbeheersing kan onderscheid worden gemaakt tussen de algemene keten en functionele ketens. De algemene keten bestaat uit de gemeenten (inclusief bevolkingszorg), de veiligheidsregio's (inclusief brandweer en GHOR),

⁹ Van instellingen en inrichtingen, woonkernen/stedelijk gebied, (grote) veehouderijen, (grote) recreatieve voorzieningen (waaronder campings, recreatieparken en evenemententerreinen), in organisatieverband gehouden dieren (waaronder dierentuinen), erfgoedlocaties en collectiebeherende organisaties (waaronder musea).

¹⁰ Zoals openbaar vervoer, scholen, bedrijvigheid en dergelijke.

¹¹ De GRIP-systematiek bestaat uit verschillende opschalingsniveaus: lokaal (1 t/m 3), regionaal (4) en interregionaal (5). De Wet veiligheidsregio's dient als wettelijk kader voor deze opschalingssystematiek; hierin zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgelegd. Zie ook het Nationaal Handboek Crisisbeheersing (pag. 12).

¹² Interregionale opschaling kent geen formele wettelijke basis.

de commissarissen van de Koning en het ministerie van JenV.¹³ De structuur van de verschillende ketens worden beschreven in bestuurlijke netwerkkaarten voor de crisisbeheersing.¹⁴ Deze netwerkkaarten bieden voor een sector (‘keten’) een overzicht van de formele relaties tussen bestuurlijke partijen en van de rollen die een bestuurder vervult tijdens een crisis. Ook wordt de relatie tussen de betreffende functionele keten en de algemene keten beschreven.

Veiligheidsregio’s

Crisisprocessen van de coördinerende organen (COPI, ROT, GBT/ RBT) van de afzonderlijke veiligheidsregio’s bij natuurbrand zijn:¹⁵

- organiseren van de multidisciplinaire informatievoorziening;
- organiseren van de multidisciplinaire crisisbesluitvorming;
- afstemmen met coördinerende organen van de andere veiligheidsregio’s (en hun crisispartners) en met de nationale crisisstructuur.

Tijdige bestuurlijke opschaling is bij een grootschalige natuurbrand van belang, omdat natuurbrand gekenmerkt wordt door snelle brand- en rookontwikkeling. Dit vereist dat tijdig kaders en richting worden gegeven aan het operationele optreden.

Bestuurlijke besluitvorming gaat bij een grootschalige natuurbrand – vanwege de snelheid waarmee een brand zich verspreid en vanwege de complexiteit van informatiemanagement – de facto over ‘de dag van (over)morgen’. De sleutelbesluiten en overige betekenisvolle besluiten in respectievelijk hoofdstuk 7 en bijlage 3 kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Brandweer

(Crisis)processen van de afzonderlijke brandweerorganisaties bij natuurbrand zijn:

- brandbestrijding (incl. inzet van loonwerkers, Defensie etc. onder aansturing van de brandweer);
- hulpverlening;
- verkennen van gevaarlijke stoffen;¹⁶
- alarmeren en waarschuwen van de bevolking (NL-alert/WAS);
- ondersteunen bij ontruiming en evacuatie.^{17, 18}

Het feitelijk bestrijden danwel beheersen van een natuurbrand is een proces dat door of onder regie van de brandweer wordt uitgevoerd. De brandweer werkt daarbij volgens een landelijke, sectorale opschalingssystematiek en capaciteitsinzet.

Naast de reguliere bestrijdingseenheden, beschikken diverse regionale brandweerkorpsen over specialistische capaciteit zoals pelotons voor natuurbrandbestrijding, handcrews (nog in verschillende fasen van ontwikkeling) en teams voor verkenning met drones. Verder kunnen ook andere partijen/organisatie worden ingezet, zoals terreinbeheerders van natuurgebieden, aannemers en agrariërs/loonwerkers.

Bij grootschalige natuurbrand kan een veiligheidsregio om interregionale bijstand vragen. Hierbij wordt de hulp van andere veiligheidsregio’s gevraagd om de brand te bestrijden. Ook kan een voorzitter veiligheidsregio de hulp van Defensie inroepen.

GHOR en keten gezondheidszorg¹⁹

(Crisis)processen van de keten gezondheidszorg bij natuurbrand zijn:

- acute gezondheidszorg;
- psychosociale hulpverlening;
- voorlichting over gezondheidseffecten;
- gezondheidsonderzoek na rampen.

Ten aanzien van de acute gezondheidszorg geldt dat de hele keten van gezondheidszorg (waaronder huisartsen, ambulancevoorzieningen, ziekenhuizen en brandwondencentra) bij natuurbrand rekening moet houden met veel slachtoffers door rookinhalatie en met brandwonden. Aandachtspunt daarbij vormen de COPD-patiënten, die als gevolg van langdurige rookoverlast klachten kunnen krijgen, en zorginstellingen die zelf bedreigd worden door vuur en/of rook.

De GHOR leidt en coördineert de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises en is het aanspreekpunt van de geneeskundige hulpverleningsketen voor het bestuur en andere kolommen.

Gemeenten/Bevolkingszorg

(Crisis)processen van bevolkingszorg (van de afzonderlijke gemeenten) bij natuurbrand zijn het voorbereiden en coördineren van de processen:²⁰

- ondersteunen bij evacuatie;
- opvang en verzorging;
- informeren van verwanten (via o.a. activeren ikzoekmijnnaaste.nl);
- herstelzorg;
- verlenen of aanpassen van evenementenvergunningen;
- bermbeheer van eigen wegen;
- terreinbeheer van eigen natuurgebied(en).

In geval van grootschalige natuurbrand(en) waarbij veel getroffen zijn, worden door de betreffende gemeente(n) (al dan niet georganiseerd via de veiligheidsregio) de processen van bevolkingszorg opgestart. Bevolkingszorg is tevens het aanspreekpunt voor andere hulpverleningsdiensten voor de samenwerking tussen de betrokken gemeentelijke diensten.

Bevolkingszorg is gericht op de acute fase. Daarom is het van belang dat voor de middellange (24 tot 72 uur) en lange termijn (langer dan 72 uur) wordt afgestemd over de wijze waarop de gemeentelijke crisisbeheersing tussen de incidentgemeente(n) en Bevolkingszorg wordt vormgegeven.

Verder heeft een gemeente wegen in beheer. Dit is van belang vanwege onder andere bermbeheer en verkeersregulatie (zie onderstaand bij ‘Wegbeheerders’). Ook kan een gemeente terreinbeheerder van een natuurgebied zijn (zie onderstaand bij ‘Terreinbeheerders natuurgebied’).

IRBT

Voor de bovenregionale bestuurlijke afstemming tussen voorzitters veiligheidsregio is een Interregionaal Beleidsteam (IRBT) ingericht. Crisisprocessen van het IRBT bij natuurbrand zijn:

- komen tot een gedeeld bestuurlijk informatiebeeld;
- innemen van een gezamenlijk standpunt op sleutelbesluiten en overige betekenisvolle besluiten;
- betrokken voorzitters afzonderlijk: bekrachtigen van het gezamenlijk standpunt in het eigen RBT.

Als er sprake is van grootschalige natuurbranden in meerdere veiligheidsregio’s, dan wordt de regionale bestuurlijke besluitvorming bovenreionaal/landelijk afgestemd in het IRBT. Het IRBT richt zich daarbij op de openbare orde en veiligheid (op basis van artikel 39 Wv). Doel van het IRBT is komen tot een gedeeld bestuurlijk informatiebeeld. Op basis daarvan wordt een gezamenlijk standpunt ingenomen, dat vervolgens door de betrokken voorzitters wordt bekrachtigd in het eigen RBT.

¹³ Zie ook de bestuurlijke netwerkkaart ‘Rampenbestrijding algemeen & handhaving openbare orde’: <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/03/20210215-IFV-BNK-1-Rampenbestrijding-en-handhaving-openbare-orde.pdf>.

¹⁴ <https://nipv.nl/onderwerp/bestuurlijke-netwerkkaarten-en-bevoegdhedenschemas/>

¹⁵ Zie in algemene zin de voorgenoemde bestuurlijke netwerkkaart Rampenbestrijding algemeen & handhaving openbare orde.

¹⁶ Bij natuurbrand kan hierbij worden gedacht aan het in kaart brengen van de rookkolom.

¹⁷ Zie paragraaf 5.2.4 voor een definitie van de begrippen ontruimen en evacueren.

¹⁸ Organisaties zoals bedrijven, zorginstellingen, penitentiaire inrichtingen en campings dragen een eigen verantwoordelijk voor ontruiming en evacuatie van hun gebouwen en terreinen, vanuit een verantwoordelijkheid voor het welzijn van de eigen bezoekers, bewoners, patiënten of gedetineerden (zie ook het onderwerp ‘Instellingen en inrichtingen’ verderop in deze paragraaf). De overheid heeft daarbij een rol in het redden van mensen en dieren in nood.

¹⁹ De geneeskundige hulpverlening is een functionele keten; de organisatie die contact houdt met de functionele keten (de GHOR) is onderdeel van de algemene keten.

²⁰ Zie voor meer informatie: https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/04/201404-vb-bevolkingszorg-op-orde-2_o.pdf.

Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de sleutelbesluiten en overige betekenisvolle besluiten die zijn geformuleerd in respectievelijk hoofdstuk 7 en bijlage 3.

De doelstelling, taken, samenstelling en besluitvorming van het IRBT zijn vastgelegd in een protocol. De verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening en advisering richting IRBT ten behoeve van de gezamenlijke beeldvorming ligt (vooralsnog) bij de afzonderlijke veiligheidsregio's (ROT's en OL's).²¹ Zie daarnaast voor de landelijke en nationale operationele en bestuurlijke informatievoorziening en advisering ook paragraaf 4.2.

Provincies

(Crisis)processen van de afzonderlijke provincies bij natuurbrand zijn:

- bermbeheer van eigen wegen;
- terreinbeheer van eigen natuurgebieden.

Provincies zijn beheerder van provinciale wegen (zie onderstaand). Ook hebben provincies een rol als terreinbeheerder van natuurgebieden (zie onderstaand).

Politie

(Crisis)processen van de politie bij natuurbrand zijn:

- verkeersregulatie en geleiding van hulpdiensten door het verkeer, al dan niet in combinatie met het begeleiden van de ontruiming of evacuatie;
- afzetten van onveilig gebied;
- ordehandhaving;
- ondersteunen bij ontruiming en evacuatie;²²
- afgrenzen en bewaken van geëvacueerd gebied;²³
- opsporing bij (vermoeden van) brandstichting of andere strafbare feiten.²⁴

Natuurbrand doet niet alleen een groot beroep op de brandweercapaciteit, maar ook op de politiecapaciteit. De politie kan bij haar taakuitvoering mogelijk worden ondersteund door de Koninklijke Marechaussee (KMar), boa's en (voor opsporing) het landelijk team natuurbrandonderzoek van de brandweer.

Waterschappen en Rijkswaterstaat

(Crisis)processen van de afzonderlijke waterschappen bij natuurbrand zijn:

- de verdeling en het beschikbaar houden van oppervlakte- en grondwater voor bluswater;
- controleren van de waterkwaliteit als gevolg van (verontreinigd) bluswater en zo nodig nemen van maatregelen;
- bermbeheer van eigen waterschapswegen.

(Crisis)processen van Rijkswaterstaat (RWS) bij natuurbrand zijn:

- de verdeling en het beschikbaar houden van water uit de Rijkswateren²⁵ voor bluswater;
- verkeersmanagement op rijkswegen;
- bermbeheer van het rijkswegennet;
- terreinbeheer van eigen natuurgebieden.

Ten aanzien van de verdeling van water en het beschikbaar houden van bluswater (bijvoorbeeld een sluis openzetten) zijn de waterschappen gericht op oppervlakte- en grondwater en Rijkswaterstaat op water uit de Rijkswateren.²⁶

Verder hebben waterschappen en Rijkswaterstaat ook wegen in beheer (zie onderstaand). En zij beheren grote oppervlakten vegetatie en zijn in die zin terreinbeheerder (zie onderstaand).

Verkeersmanagement op rijkswegen tenslotte, is van belang voor ondersteuning bij evacuatie en voor afsluitingen, omleidingen etc. rondom het crisisgebied.

Defensie

(Crisis)processen van het ministerie van Defensie bij natuurbrand zijn:

- ondersteuning van de civiele autoriteiten bij onder meer de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises;
- bermbeheer van eigen wegen;
- terreinbeheer van eigen natuurgebieden.

De derde hoofdtak van Defensie is ondersteuning van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises. Hiertoe zijn Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) gemaakt. Op basis daarvan heeft het ministerie van Defensie een Catalogus Nationale Operaties, die de mogelijkheden van de krijgsmacht weergeeft.²⁷ Bijstand die het ministerie van Defensie op basis hiervan bij natuurbrand kan leveren omvat onder andere:

- blushelikopters (in samenwerking met de brandweer);
- Defensie Natuurbrandbestrijding Ondersteuningsmodule (DNOM);
- militaire brandweereenheden;
- capaciteit voor ondersteuning bij bijvoorbeeld evacueren.

De eenheden die Defensie ter beschikking kan stellen, zijn in de regel niet binnen 48 uur beschikbaar. Het invoeren hiervan moet dus tijdig plaatsvinden.

Verder heeft Defensie ook eigen wegen in beheer (zie onderstaand) en is Defensie terreinbeheerder van natuurgebieden (zie onderstaand).

Tenslotte geldt voor Defensie dat deze organisatie zowel hulpverlener, getroffen organisatie als mogelijke aanstichter (bijvoorbeeld bij schietoefeningen) kan zijn bij natuurbrand. Ten aanzien van dit laatste heeft de KMar voor alle defensieonderdelen een politietaak. De nadruk ten aanzien van natuurbrand ligt op onderzoek als er sprake is van een brongebied bij defensieterrein.

Semipublieke en private actoren

Instellingen en inrichtingen

(Zorg)instellingen en (penitair) inrichtingen hebben een verantwoordelijkheid voor het welzijn van de eigen bewoners, patiënten of gedetineerden. Daarnaast hebben collectie-beherende organisaties de zorg voor hun collecties.

Bij natuurbrand zijn de volgende (crisis)processen van belang:

- (tijdig voorbereiden op) schuilen, ontruimen of evacueren van de eigen instelling of inrichting;
- zorgen voor de eigen bewoners, patiënten of gedetineerden, danwel collecties na ontruiming of evacuatie.

Nederland kent veel gezondheidszorggebouwen (zoals verzorgingshuizen en instellingen voor gehandicaptenzorg), maar ook collectiebeherende organisaties (musea, archiefinstellingen) in de natuur. Evacuatie hiervan kost veel tijd en moet daarom tijdig worden geïnitieerd. Dit geldt tevens voor ziekenhuizen en bijvoorbeeld penitentiaire inrichtingen. Zie hiervoor ook paragraaf 7.2.

Recreatiesector

Houders van campings, recreatieparken, evenemententerreinen en horecagelegenheden hebben een verantwoordelijkheid voor het welzijn van de eigen gasten. Daarnaast hebben houders van dierenentuinen, kinderboerderijen en dergelijke een verantwoordelijkheid voor het welzijn van zowel de eigen gasten als de gehouden dieren.

Bij natuurbrand zijn de volgende (crisis)processen van belang:

- (tijdig voorbereiden op) schuilen, ontruimen of evacueren van de eigen faciliteit;
- afstemmen met de gemeente waar de verantwoordelijkheid ligt voor zorg voor de eigen gasten en gehouden dieren (direct) na de ontruiming of evacuatie.

21 ROT: Regionaal Operationeel Team, OL: Operationeel Leider. IRBT-protocol: www.veiligheidsberaad.nl/

22 De politie kan ook zelf besluiten tot ontruimen. Dit is een keuze die door de politie op het plaats incident zelf wordt gemaakt. Dit zal in de regel gaan om een kleine groep personen. Een grotere ontruiming zal over het algemeen op last van de brandweer plaatsvinden.

23 Met inachtneming van de eigen veiligheid, met name in het benedenwinds gebied.

24 Het Openbaar Ministerie is daarnaast gericht op handhaving van de rechtsorde (strafrechtelijk onderzoek en strafrechtelijke vervolging).

25 De Rijkswateren zijn de Waddenzee, de Noordzee, het IJsselmeergebied, de Zuidwestelijke Delta en diverse rivieren en kanalen.

26 Zie hiervoor ook de Waterwet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2024-01-01>.

27 Bijstand aan het bevoegd gezag is evenwel niet gelimiteerd tot de capaciteiten genoemd in de Catalogus Nationale Operaties, maar wordt aan de hand van het gevraagde effect door de Regionaal Militair Adviseur van de betreffende veiligheidsregio gekoppeld aan mogelijke militaire capaciteit.

In natuurgebieden zijn relatief veel (grote) recreatieve voorzieningen gelegen. Deze kunnen bij een natuurbrand worden bedreigd, hetgeen kan leiden tot de noodzaak van evacuatie. Partners hierbij kunnen RECRON (campings) en de nationale Stichting Dieren in Rampen (dierenhulp) zijn.²⁸ Zij kunnen (wellicht) dienen als intermediair voor respectievelijk ondernemers in de recreatiesector en lokale dierenhulporganisaties.

Veehouderijen

Veehouders zijn verantwoordelijk voor het welzijn van hun landbouwhuisdieren en voor het initiatief tot tijdige evacuatie en opvang van deze dieren, al dan niet in samenwerking met sectororganisaties.

Bij natuurbrand zijn de volgende processen van belang:

- (tijdig voorbereiden op) evacueren van eigen landbouwhuisdieren bij natuurbrand;
- zorgen voor de eigen landbouwhuisdieren na evacuatie.

Het evacueren van een veehouderijbedrijf kost veel tijd en moet daarom tijdig worden geïnitieerd. Zie hiervoor ook paragraaf 7.2.

Dierenhulporganisaties

(Lokale) dierenhulporganisaties, zoals dierenambulances, asielen en wildopvangen, hebben bij een natuurbrand geen directe verantwoordelijkheid (anders dan voor de dieren in de eigen opvang), maar kunnen bij natuurbrand – indien veilig – wel noodhulp aan dieren bieden, temeer de brandweer dan druk is met de brandbestrijdingstaak. De nationale Stichting Dieren in Rampen kan daarbij landelijk aanspreekpunt zijn.²⁹

Bij natuurbrand is het volgende proces van belang:

- ondersteunen bij de evacuatie en opvang van gezelschapsdieren en de opvang van (kleine) wilde dieren.³⁰

Terreinbeheerders natuurgebied

(Crisis)processen van de terreinbeherende organisaties (TBO) bij natuurbrand bestaan uit het nemen van maatregelen om brand te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken.

Daarbij zijn de volgende processen van belang:

- beïnvloeden van de structuur, samenstelling en/of conditie van een natuurterrein, om zo bij te dragen aan het voorkomen of beperken van natuurbranden;
- zorgen voor het welzijn van de gehouden dieren in het eigen gebied (zoals begrazingskuddes), ook na een evacuatie;
- zorgen voor de evacuatie van gehouden dieren bij natuurbrand (in de praktijk zal dit niet altijd makkelijk uitvoerbaar zijn);
- zorgen voor het welzijn van de wilde dieren in het eigen gebied (net als eenieder, zijn terreinbeheerders in het algemeen verplicht een dier in nood de nodige zorg te verlenen op basis van Wet dieren, artikel 2.1 lid 6; er is evenwel geen wettelijke verplichting om wilde dieren bij natuurbrand te evacueren en dit zal in de praktijk vaak ook niet mogelijk zijn);
- diverse ondersteunende taken, zoals:
 - ondersteunen bij evacueren van bezoekers van het gebied;
 - afsluiten van het gebied (toezicht);
 - begidsen van brandweereenheden;
 - adviseren van de brandweer op grond van gebiedskennis;
- na een natuurbrand nemen van herstelmaatregelen in een natuurterrein (de keuze hiervoor ligt bij de natuurgebeheerder).

In Nederland zijn veel organisaties actief op het gebied van terreinbeheer van natuurgebieden. Hierbij valt te denken aan partijen zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, gemeenten, provincies, waterschappen, Rijkswaterstaat, het ministerie van Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf, maar ook veel kleine, private eigenaren. Een groot deel van de terreinbeherende organisaties is vertegenwoordigd in de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE).³¹ Binnen de VBNE is de afspraak gemaakt dat de natuurgebeheerders met mandaat worden vertegenwoordigd in de teams van de regionale opschalingsstructuur (CoPI, ROT en GBT/RBT).³²

Op landelijk niveau wordt vanuit het ministerie van LNV bij (dreigende) grootschalige natuurbrand een netwerk opgebouwd ten behoeve van informatie-uitwisseling, signalering van gemeenschappelijke problematiek en waar nodig advisering ten behoeve van landelijke prioritering en besluitvorming.

Wegbeheerders

Wegbeheerders zijn verantwoordelijk voor het beheer van de eigen wegen.³³

Bij natuurbrand is het volgende (crisis)proces van belang:

- afsluiten van wegen;
- herleiden van verkeersstromen bij evacuatie;
- bermbeheer.

In het natuurbrandseizoen is bermbeheer van belang voor met name het voorkomen van beginnende natuurbrand, maar ook voor (beperking van) het uitbreiden van een bestaande natuurbrand.

Aanbieders van vitale processen³⁴

Aanbieders van vitale processen zijn verantwoordelijk voor hun eigen bedrijfscontinuïteit.

Bij natuurbrand zijn de volgende (crisis)processen van belang:

- nemen van mitigerende maatregelen in het kader van de bedrijfscontinuïteit;
- verdelen van (met name) gas, water en stroom aan bedrijven en huishoudens bij uitval van voorzieningen.

Dit is aan de orde bij met name de volgende vitale processen:

- elektriciteitsvoorziening: transport, distributie en productie van elektriciteit op land, waaronder Tennet (transmissienetbeheerder) en regionale netbeheerders;
- drinkwatervoorziening: drinkwaterbedrijven;
- gasvoorziening: transport, distributie, productie, hervergassing en opslag van gas op land, waaronder Gasunie en regionale netbeheerders;
- telecommunicatie: telecombedrijven, te weten aanbieders van vitale voorzieningen zoals internetknooppunten, datacentra, hosting- en certificeringsdiensten, alsmede aanbieders van mobiele telefonie (vanwege zendmasten voor mobiele telefonie), vaste telefonie en internet (beide vanwege ondergrondse kabels);
- vervoersknooppunten: Rijkswaterstaat, ProRail, vaarwegbeheerders³⁵ en Luchtverkeersleiding Nederland;
- het C2000-netwerk, NL Alert en indien operationeel het waarschuwings- en alarmeringssysteem (WAS).

²⁸ <https://www.recron.nl/>

²⁹ De nationale Stichting Dieren in Rampen is een gezamenlijk initiatief van dierenhulporganisaties en het aanspreekpunt van de overheid voor het integreren van hulp aan dieren in de crisistructuur. Landelijke richtlijnen voor de rol van dierenhulporganisaties bij rampen en crises zijn gepubliceerd op www.diereninrampen.nl.

³⁰ Bij dit laatste kan worden gedacht aan vogels, egels, reekalfjes, etc.

³¹ Zie ook: <https://www.vbne.nl/>

³² GBT: Gemeentelijk Beleidsteam

³³ Bedoeld wordt hier alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten (artikel 1 Wegenverkeerswet 1994). Naast openbare wegen bestaan er ook (verharde) private wegen. Ook daarbij is bermbeheer van belang voor het voorkomen en beperken van natuurbrand.

³⁴ Bepaalde processen zijn zo belangrijk voor de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring tot ernstige maatschappelijke ontwrichting leidt en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Deze processen vormen de Nederlandse vitale infrastructuur. Dit geldt niet alleen binnen het direct getroffen gebied, ook daarbuiten kan een deel van de vitale processen uitvallen door cascade-effecten. Zie voor een compleet overzicht van de vitale processen: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>.

³⁵ Vaarwegbeheerders zijn de rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten. De vaarwegen die in het Nationaal Waterprogramma zijn aangewezen als hoofdvaarwegen, zijn in beheer bij Rijkswaterstaat. Zie ook: [https://iplo.nl/thema/water/gebruiksfuncties-water/scheepvaart/](https://iplo.nl/thema/water/gebruiksfuncties-water/scheepvaart/en) en <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/vaarwegenoverzicht>.

4.2. Nationale actoren

Er kunnen diverse redenen zijn die opschaling naar nationaal niveau rechtvaardigen.

De crisisactoren en -processen op nationaal niveau zijn beschreven in het Nationaal Handboek Crisisbeheersing.

LOCC

Voor natuurbranden gelden geen aanvullende of specifieke taken. De reguliere taken van het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) zijn onder andere (zie ook het NHC):

- zorg dragen voor het aanleveren van het multidisciplinair Landelijk Operationeel Beeld en het operationeel advies bij nationale en internationale incidenten, crises, rampen en grootschalige evenementen;
- coördineren van regionale, nationale en internationale bijstand, met inbegrip van de bijstand, bedoeld in de Wet veiligheidsregio's en de Politiewet 2012 (Pw);
- op verzoek van betrokken partners ondersteunen bij regionale en bovenregionale incidenten, crises, rampen en grootschalige evenementen;
- als zijnde de National Training Coördinator zorgdragen voor de coördinatie, opleiding en inzet van de Nederlandse experts in het kader van het EU Civil Protection Mechanism.

Bij het permanent bezette LOCC werken medewerkers vanuit de verschillende organisaties binnen het veiligheidsdomein, zoals crisisbeheersing, nationale politie, brandweer, ministerie van Defensie, GGD/GHOR, RIVM en Nederlands Rode Kruis. Voor natuurbranden geldt geen aanvullende of specifieke taak.

Vooruitlopend op de ontwikkeling van een landelijk dekkend stelsel voor crisisbeheersing en de transitie van het LOCC wordt het Knooppunt Coördinatie Regio's en Rijk (KCR2) ontwikkeld.³⁶ Daarbij wordt ook gekeken naar het ontwikkelen van een gremium dat multidisciplinaire afstemming op bovenregionaal/landelijk en nationaal niveau verzorgt.

LAC-Natuurbranden (brandweer)

Binnen het LOCC/KCR2 is een Landelijk Actiecentrum Natuurbranden (LAC-NB) ingericht,³⁷ om de crisisprocessen van de gezamenlijke brandweerorganisaties te coördineren. Deze crisisprocessen (van het LAC-NB) zijn:

- verzamelen en analyseren van informatie;
- signaleren van risico's en aandachtspunten;
- informeren van crisispartners over huidige situatie en prognoses;
- adviseren van crisispartners over capaciteitsverdeling en organiseren hiervan op basis van formele bijstands-aanvragen;
- adviseren over de operationele haalbaarheid van een voorgeno-men bestuurlijk besluit;
- monitoren van de regionale effecten van besluitvorming.

Vanwege de verwachte grootschalige inzet bij een omvangrijke natuurbrand is het noodzakelijk dat de brandweercapaciteit en onderlinge bijstand landelijk wordt gecoördineerd en de relatie wordt gelegd met internationale capaciteiten. Bestuurlijke afspraken tussen veiligheidsregio's om elkaar onderling bijstand te verlenen vormen hiervoor de basis. Indien de landelijk afgesproken bijstand onvoldoende is, formuleert het LAC-NB een voorstel aan het IRBT om op grond van alle landelijk beschikbare brandweercapaciteit de situatie zo goed mogelijk het hoofd te bieden. Als het IRBT niet tot een eensluidend antwoord kan komen, kan de minister van JenV op operationeel advies van het LOCC/NCTV een aanwijzing geven tot het verlenen van bijstand. Om die reden is het LAC-NB ondergebracht binnen LOCC/KCR2. De minister van JenV neemt een besluit tot aanwijzen op basis van operationeel advies van het LOCC/NCC en beleidsmatig advies van de Directeur-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) van het ministerie van JenV, danwel DCC JenV (indien geactiveerd).

NCC

Voor natuurbranden gelden geen aanvullende of specifieke taken. De reguliere taken van het Nationaal Crisiscentrum (NCC) zijn onder andere (zie ook het NHC):

- ondersteunen van de nationale crisisstructuur en de daarbij betrokken partijen;
- informatievoorziening;

Het permanent bezette NCC vervult de functie van inter-departementaal coördinatiecentrum en knooppunt van en voor de informatievoorziening op nationaal niveau. Zodra een van de onderdelen van de nationale crisisstructuur is geactiveerd, fungeert het opgeschaalde NCC als het centrale aanspreekpunt (één algemeen loket) binnen de rijksoverheid voor alle publieke en private partners.

IAO, ICCb en MCCb

Voor natuurbranden gelden – voor zover de situatie daartoe aanleiding geeft – de volgende aandachtspunten voor IAO, ICCb en MCCb.³⁸

Inhoud (voor zover aan de orde)

- Inhoudelijke aandachtspunten zijn:
- anticiperen op mogelijke scenario's;
 - faciliteren van de besluitvorming rond schaarste;
 - nagaan van mogelijke consequenties en cascade-effecten van de natuurbrand(en) voor andere locaties en/of domeinen, met speciale aandacht voor vitale en essentiële processen;
 - coördineren van de communicatie;
 - nagaan van internationale aspecten, met betrokkenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken (bijvoorbeeld consequenties voor buitenland, mogelijke hulp vanuit buitenland, informatie-uitwisseling met buurlanden en contact met ambassades bij getroffen en uit buitenland);
 - vormen van een (inter)nationaal beeld én duiding van de situatie rond de natuurbrand(en), in brede context van risico's op andere domeinen;
 - coördineren van internationale bijstand.

Proces

Procesmatige aandachtspunten zijn:

- betrokkenheid van (ten minste) de ministers van JenV, LVVN, IenW, Defensie, Economische Zaken (EZ) en Buitenlandse Zaken (BZ);
- betrokkenheid van coördinerende organen (COPI, ROT, GBT/RBT) van de afzonderlijke veiligheidsregio's en (indien aan de orde) IRBT;
- betrokkenheid van de portefeuillehouder crisisbeheersing of brandweer vanuit het Veiligheidsberaad.

Vertegenwoordiging

Voor elk crisistype geldt dat partners of deskundigen vanuit een operationele of inhoudelijke expertise als adviseur kunnen worden uitgenodigd deel te nemen aan de vergadering van een nationaal crisisgremium. Voor een (grootschalige) natuurbrand kan hierbij, naast partijen uit de algemene keten crisisbeheersing en vakministeries, specifiek worden gedacht aan het RIVM en het KNMI.

In de nationale crisisorganisatie wordt de verbinding gemaakt tussen Rijk en regio's. Indien er een IRBT is, is er de mogelijkheid om de voorzitter IRBT, op uitnodiging van de voorzitter, aan te laten sluiten in de MCCb. In de ICCb en in het IAO kan een betrokken directeur veiligheidsregio aansluiten, bijvoorbeeld van één van de betrokken regio's of juist een specifieke portefeuillehouder (crisisbeheersing of brandweer-zorg). Voor de overige/regulieren taken en een beschrijving van IAO, ICCb en MCCb wordt verwezen naar het NHC.

³⁶ KCR2 (werktitel) is een landelijk samenwerkingsverband tussen veiligheidsregio's en andere regionale crisispartners en de rijksoverheid, en is gericht op bovenregionale en landelijke coördinatie op de voorbereiding en aanpak van crises. Via het NCC vindt aansluiting plaats tussen KCR2 en de nationale crisisstructuur. De basis voor de organisatie is het huidige Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC). Zie ook het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2022 (Stcrt 2022, 32675).

³⁷ In de vorm van een pilot op weg naar borging hiervan.

³⁸ IAO: Interdepartementaal Afstemmingsoverleg, ICCb: Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing, MCCb: Ministeriële Commissie Crisisbeheersing.

4.3. Internationale actoren

European Union Civil Protection Mechanism

Wanneer de nationale responscapaciteiten van Nederland niet voldoende toereikend zijn om effectief op te treden bij een (grootschalige) natuurbrand, dan kan Nederland via het Emergency Response Coordination Centre (ERCC), onderdeel van het European Union Civil Protection Mechanism (UCPM), een hulpverzoek doen om toegang te krijgen tot capaciteiten uit andere EU-lidstaten en/of de deelnemende landen van UCPM.³⁹

UCPM is een samenwerkingsverband tussen alle EU-lidstaten en deelnemende landen, dat voorziet in coördinatie en wederzijdse hulp bij rampen en crises.

Hulpmogelijkheden via het UCPM zijn onder andere:

- **Specialistische brandbestrijdingsteams en materieel:**
Via het UCPM kunnen gespecialiseerde teams voor natuurbrandbestrijding, die zijn getraind en uitgerust, op basis van solidariteit naar Nederland worden gestuurd. Dit kan gaan om teams op de grond en/of in de lucht (bijvoorbeeld blusvliegtuigen en helikopters), evenals ondersteunend materieel zoals blusvoertuigen, beschermende kleding en waterpompsystemen;
- **Coördinatie en expertise:**
Het UCPM biedt niet alleen fysieke hulp, maar ook operationele ondersteuning in de vorm van coördinatieteams en deskundigen op het gebied van rampenbestrijding. Deze experts helpen bij de strategische coördinatie van de brandbestrijding en adviseren over specifieke methoden om de brand onder controle te krijgen;
- **Financiële ondersteuning:**
De EU kan een deel van de operationele kosten vergoeden die gepaard gaan met de ingezette middelen en hulpteams.

De mogelijkheid om via het UCPM toegang te krijgen tot extra capaciteit kan van cruciaal belang zijn om de gevolgen van grote natuurbranden te beperken en de bevolking te beschermen. Het UCPM biedt daarnaast het voordeel van gecoördineerde en op elkaar afgestemde hulp van Europese partners, wat de algehele slagkracht van de brandbestrijding aanzienlijk vergroot. Wel is het UCPM een solidariteitsmechanisme; andere Europese lidstaten en/of deelnemende landen hebben dus niet de verplichting om Nederland te hulp te schieten.

4.4. Risico- en crisiscommunicatie

In de separate Koepelnotitie crisiscommunicatie bij natuurbrand (NCTV, 2025) zijn de verantwoordelijkheden, rollen en uitgangspunten voor de crisiscommunicatie en de wijze van afstemming bij natuurbrand beschreven. Het onderstaande is daar een weergave van. De basis voor de risico- en crisiscommunicatie is gelegen in artikelen 7, 46 en 47 WvR en hoofdstuk III van het Besluit informatie inzake rampen en crises.

4.4.1. Risicocommunicatie

Risicocommunicatie is gericht op de zelf- en samenredzaamheid en veerkracht van de omgeving in de koude fase. Iedereen speelt een rol in het beschermen van zijn eigen veiligheid. Dit kan al klein door erover na te denken of praten of door voorbereidingen te treffen. Zo kan men goed geïnformeerd keuzes maken. Het belangrijk dat de hele samenleving goed voorbereid is op branden in natuurgebieden. Communicatie speelt een belangrijke rol in het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving, voor én tijdens een crisis.

4.4.2. Doel crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie heeft als primair doel het delen van eenduidige en tijdige pers- en publiekscommunicatie. Deze zijn gericht op schadebeperking (het geven van handelingsperspectief), informatievoorziening (voldoen aan de maatschappelijke informatiebehoefte) en betekenisgeving. Communicatie-professionals werken volgens de methodiek ‘analyse, advies en aanpak’.

4.4.3. Bestuurlijke dilemma's en gevolgen voor communicatie

Operationele keuzes kunnen (groot) effect hebben op de communicatie. Met eventuele maatschappelijke onrust en zelfs polarisatie tot gevolg. Het is van groot belang om communicatieadvies vanaf het begin onderdeel te laten zijn van de crisisaanpak. En de effecten voor communicatie mee te wegen in de besluitvorming. De communicatierespons moet daarom vast onderdeel zijn van de voorbereiding op dilemma's en uitwerking van scenario's, en van communicatieve vraagstukken en beslispunten. Deze (mogelijke) dilemma's moeten transparant worden gecommuniceerd en gedeeld. Bestuurlijke keuzes als hieronder weergegeven kunnen grote gevolgen hebben voor de communicatie:

- communiceren over extra operationele acties (reactief/actief);
- communiceren over gemaakte keuzes in natuurbrandbestrijding;
- communiceren over (de oproep tot) schuilen, ontruimen en evacueren;
- reactie op mis- en desinformatie;
- schaarstedilemma (inzet van capaciteit en middelen, zie ook paragraaf 5.2.2).

4.4.4. Organisatie van de communicatie

Bij (dreiging van) een natuurbrand wordt het proces crisiscommunicatie opgestart, als onderdeel van de lokale/regionale opschalingsprocedure. De pers- en publiekscommunicatie over natuurbrandbestrijding wordt bij eventuele opschaling naar de nationale crisisstructuur in of met het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) afgestemd.

Risico- en crisiscommunicatie bij natuurbrandbestrijding volgt de reguliere bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Iedere betrokken partij communiceert vanuit eigen verantwoordelijkheid over eigen onderwerpen, maar stemt centraal (meestal in het NKC) af over timing en inhoud van de boodschap.

Het NKC adviseert ICCb en MCCb over de te volgen communicatiestrategie en de communicatieve gevolgen van (voor)genomen besluiten. Het NKC ontwikkelt en coördineert de communicatie van de rijksoverheid en stemt deze waar nodig af met de betrokken publieke (lokale en regionale) en private partners. In bijlage 2 (uitwerking basisscenario's) is per scenario ook een paragraaf communicatie opgenomen, onder verwijzing naar de bovengenoemde koepelnotitie.

4.5. Rol van de samenleving

Zelf- en samenredzaamheid is een actueel thema in het kader van de lokale, regionale en nationale crisisbeheersing. De ervaring leert dat burgers zelf initiatieven nemen om te helpen. Ook private actoren kunnen besluiten nemen die een directe impact hebben op de crisisbeheersing. Het is van belang dat hulpdiensten op de hoogte zijn van deze verschillende initiatieven en besluiten. Zo nodig en mogelijk kunnen deze dan worden samengevoegd met de professionele aanpak.

Bij burgerinitiatieven valt bijvoorbeeld te denken aan het nemen van (preventieve) maatregelen om te voorkomen dat een natuurbrand makkelijk overslaat op de bebouwing. Of het zelf proberen te blussen of op afstand houden van een natuurbrand, bijvoorbeeld als deze het eigen huis bedreigt. Ook kan worden gedacht aan het redden van dieren door (groepen) particulieren. Eigen initiatief kan ertoe leiden dat mensen te lang in een bedreigde gebied blijven. Bij natuurbrand is het voor burgers en private actoren lastig om een inschatting van het gevaar te maken of de dreiging te beoordelen, omdat een natuurbrand snel kan ontwikkelen en een groot oppervlakte kan beslaan. Ook de rookontwikkeling kan groot risico opleveren. Het is daarom cruciaal om de bevolking en private actoren – zowel nabij de brand als in een grote straal daaromheen – zo snel mogelijk te informeren en handelingsperspectieven te geven (zie ook de eerder genoemde koepelnotitie crisiscommunicatie).

³⁹ Naast de 27 EU-lidstaten zijn er momenteel 10 deelnemende staten aan UCPM: Albanië, Bosnië en Herzegovina, IJsland, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië, Noorwegen, Servië, Turkije en Oekraïne.

5. Bouwstenen: variabelen in aard en omvang van de crisis

Dit hoofdstuk beschrijft de onderdelen (bouwstenen) die effect hebben op en van belang zijn voor de bestrijding van een (grootschalige) natuurbrand. Dit wordt gerepresenteerd als schuifjes die van links naar rechts kunnen gaan. Hoe verder de schuifjes naar rechts gaan, hoe groter het effect van de natuurbrand op de samenleving en de crisisactoren. De bouwstenen zijn primair bedoeld als hulpmiddel waarmee de doelgroepen van dit kaderstellende crisisplan bij hun eigen voorbereiding en in een daadwerkelijke situatie zelf aan de slag kunnen. Door na te gaan welke bouwstenen aan de orde zijn of kunnen zijn, kan zo een inschatting worden gemaakt van de opgave en kunnen keuzes worden gemaakt in de wijze van organiseren en in de betrokkenheid van partners.

Bouwstenen

Een natuurbrand kan leiden tot talloze situaties en scenario's (zie bijvoorbeeld de typen en variaties in bijlage 1), zeker als er op meerdere plaatsen in het land sprake is van natuurbrand, als een natuurbrand onbeheersbaar wordt of als er cascade-effecten optreden. Om hier grip op te krijgen wordt in dit crisisplan gewerkt met bouwstenen. Bij de definitie van de bouwstenen is geredeneerd vanuit voor de crisisrespons betekenisvolle verschillen. Deze zijn mede bepalend voor de inrichting van de gewenste respons.

De volgende categorieën bouwstenen gelden voor een (groot-schalige) natuurbrand:

- weersomstandigheden;
- hulpverleningscapaciteit;
- acute impactvolle effecten van de brand;
- acute impactvolle maatregelen vanwege de brand;
- preventieve maatregelen met maatschappelijke impact;
- nafase.

Bouwsteenwaarden

Per bouwsteen zijn bouwsteenwaarden aangegeven. Hoe meer waarden ('schuifjes') naar rechts verschuiven, hoe groter de (maatschappelijke) impact van de brand(en) is en hoe groter het belang van bovenregionale en landelijke, en uiteindelijk zelfs nationale, samenwerking is. De bouwsteenwaarden en het totale beeld dat dit oplevert moeten daarbij worden gezien als indicatief: er zijn geen vastomlijnde scenario's die leiden tot zekere opschalingsmodellen.

Scenario's en sleutelbesluiten

Op basis van de bouwstenen en bouwsteenwaarden kunnen vervolgens scenario's worden samengesteld. Bij een groot-schalige natuurbrand (of meerdere natuurbrand tegelijkertijd) kan een variëteit aan bouwstenen relevant zijn, hetgeen ook kan leiden tot diverse scenario's. In paragraaf 5.2 zijn enkele voorstelbare (basis)scenario's gedefinieerd, die kunnen dienen als leidraad voor het denken over natuurbrand binnen en tussen betrokken organisaties. In hoofdstuk 7 en bijlage 3 zijn respectievelijk sleutelbesluiten en overige betekenisvolle besluiten gedefinieerd, die van belang kunnen zijn om de verschillende scenario's het hoofd te bieden.

5.1. Bouwstenen en bouwsteenwaarden

Bouwsteen

Meteorologische en weersomstandigheden

Er is sprake van droogte (langdurig proces)

Er is sprake van ongunstige meteorologische omstandigheden (dagelijks proces)

Hulpverleningscapaciteit

De hulpdiensten zijn in staat de actuele natuurbrand(en) te bestrijden

De hulpdiensten kunnen hun wettelijke taak (binnen de eigen eenheid/regio) nog uitvoeren

Er zijn meerdere grootschalige natuurbranden in veiligheids-regio's die niet aan elkaar grenzen

Er is schaarste in de hulpverleningscapaciteit en/of in goederen en diensten

Bouwsteenwagden

nee dreigt ja

nee dreigt ja

goed matig slecht

goed matig slecht

nee dreigt ja

nee dreigt ja

Bouwsteen

Acute impactvolle effecten van de brand

Er is/zijn (een) perso(o)n(en) overleden in/door de natuurbrand(en)

Er is sprake van aantasting van woonkern(en) of stedelijk gebied

Er is sprake van aantasting van vitale infrastructuur

Er is sprake van aantasting van erfgoedlocaties

Er is sprake van aantasting van natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur

Acute impactvolle maatregelen vanwege de brand

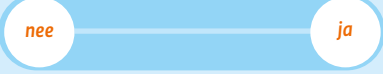
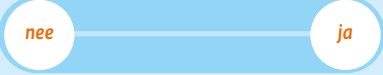
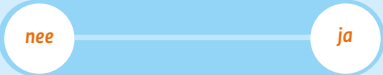
Er is sprake van grootschalige evacuatie van niet/beperkt-zelfredzame mensen

Er is sprake van grootschalige evacuatie van zelfredzame mensen

Er is sprake van grootschalige evacuatie van gezelschapsdieren, landbouwhuisdieren, dierentuindieren en/of begrazingskuddes

Er is sprake van stilleggen van maatschappelijke voorzieningen en processen

Bouwsteenwaarden



Bouwsteen

Preventieve maatregelen met maatschappelijke impact

Er is sprake van preventief stilleggen/uitschakelen of beperken van (vitale) infrastructuur

Er is sprake van preventief inperken of niet vergunnen van (geplande en lopende) evenementen

Er is een algeheel stookverbod afgekondigd (ook voor evenementen)

Er is een oproep gedaan tot staken van risicovol gedrag in en nabij natuurgebieden

Nafase

Er is omvangrijke medische en/of psychosociale nazorg nodig

De terugkeer van evacuees na afloop van de dreiging wordt bemoeilijkt (vanwege schade aan of verwoesting van woningen)

Er is sprake van grote schade aan (vitale) infrastructuur

Er is sprake van grote schade aan erfgoedlocaties

Er is sprake van veel/grote schade aan woongebouwen of gebouwen met een hoge sociaaleconomische waarde

Er is sprake van grote schade aan natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur

Er loopt een grote maatschappelijke discussie over risico, vergunningverlening en handhaving

Bouwsteenwaarden



5.2. Toelichting per bouwsteen

5.2.1. Meteorologische en weersomstandigheden

- In deze paragraaf komen de volgende bouwstenen aan de orde:
- Droogte (langdurig proces)
 - Ongunstige meteorologische omstandigheden (dagelijks proces)

De weersomstandigheden spelen een rol in het ontstaan en de verdere ontwikkeling van een natuurbrand. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de mate van droogte en de meteorologische omstandigheden.

Droogte

Droogte is een langere periode waarin geen neerslag valt. Bij zonnig weer met wind en hoge temperaturen kan er veel vocht verdampen, waardoor er droogte ontstaat. Ook de voorgeschiedenis is van belang: als het ook eerder in het jaar droog was, kan er later in het jaar ook sneller sprake zijn van droogte. Ook kan er sprake zijn van voortgaande verdroging van natuurgebieden over meerdere jaren.

Meteorologische omstandigheden

De meteorologische omstandigheden ('het weer') gaan over een bepaald moment in de tijd: de dagelijkse condities van de atmosfeer. Bepalende omstandigheden voor het ontstaan en de ontwikkeling van natuurbrand zijn de temperatuur, de (hoeveelheid) neerslag, de luchtvochtigheid en de windsnelheid.

De kans op het ontstaan van een natuurbrand neemt toe bij droogte en een lage luchtvochtigheid, omdat fijn brandbaar materiaal dan sneller kan ontsteken. Verder breidt een natuurbrand zich sneller uit bij een hogere windsnelheid, met name in open gebieden. Vaak komen dergelijke weersomstandigheden in grote delen van Nederland op hetzelfde moment voor, waardoor ook vrijwel gelijktijdig op meerdere locaties natuurbranden kunnen ontstaan.

5.2.2. Hulpverleningscapaciteit

- In deze paragraaf komen de volgende bouwstenen aan de orde:
- De hulpdiensten zijn in staat de actuele natuurbrand(en) te bestrijden
 - De hulpdiensten kunnen hun wettelijke taak (binnen de eigen eenheid/regio) nog uitvoeren
 - Er zijn meerdere grootschalige natuurbranden in veiligheidsregio's die niet aan elkaar grenzen
 - Er is schaarste in de hulpverleningscapaciteit en/of in goederen en diensten
 - Er is geen internationale bijstand mogelijk en/of Nederlandse expertise en materieel is al ingezet in het buitenland

Voor de crisisrespons is het van belang of de hulpdiensten landelijk in staat zijn om de natuurbrand(en) te bestrijden (capability/vermogen) én of de hulpdiensten tegelijkertijd binnen de eigen regio nog hun wettelijke taak kunnen uitvoeren (restdekking). Dit hangt ook samen met het aantal en de omvang van de natuurbrand(en).

Vermogen

De mate waarin de hulpdiensten in staat zijn een natuurbrand te bestrijden hangt af van de bestrijdingscapaciteit en de veerkracht van de hulpdiensten en van de omstandigheden waarin moet worden gewerkt.

De bestrijdingscapaciteit heeft betrekking op de mate van beschikbaarheid van (danwel schaarste in) materieel en hulpverleningscapaciteit. Mede bepalend hiervoor is het vermogen van de organisatie om aflossing en doorzetting van de inzet over meerdere dagen – en mogelijk ook voor meerdere natuurbranden gelijktijdig – te realiseren. Daarnaast kan er ook sprake zijn van schaarste in de bluswatercapaciteit, mede door de klimatologische omstandigheden tijdens het natuurbrandseizoen.

Bij de omstandigheden kan worden gedacht aan bereikbaarheid (zoals hellingspercentage en doordringbaarheid van het terrein) en meteorologische omstandigheden (zoals windsnelheid).

Restdekking

Wanneer de brandweer met veel eenheden een natuurbrand bestrijdt, dan heeft dat invloed op de basisbrandweezorg voor de gebieden waaraan deze eenheden worden onttrokken. Daarom moet een veiligheidsregio zorgen voor voldoende 'restdekking'. De normtijden voor de opkomst van de brandweer zijn vastgelegd in het Besluit veiligheidsregio's. Alleen onder strikte voorwaarden is het gezag (het bestuur van de veiligheidsregio) bevoegd om gemotiveerd van deze tijden af te wijken. Een aandachtspunt hierbij is dat het natuurbrandrisico in de eigen regio waarschijnlijk ook hoog is.⁴⁰ Onder het niveau van 50% restdekking komt de basisbrandweezorg (ernstig) in het geding, doordat aanrijtijden structureel niet worden gehaald en/of er sprake is van een structureel lage kwaliteit van de taakuitvoering.

Regiogrensoverschrijdend

Een natuurbrand kan, zeker als deze enige omvang bereikt, de grens van een of meer veiligheidsregio's overschrijden.⁴¹ Ook kan er sprake zijn van meerdere natuurbranden tegelijkertijd in regio's die niet aan elkaar grenzen. In dit laatste geval is het mogelijk dat er meerdere regionale crisisorganisaties afzonderlijk opgeschaald zijn, gecombineerd met één landelijke of nationale crisisorganisatie. Tenslotte kan bij een natuurbrand van enige omvang ook grensoverschrijdende bijstand (en samenwerking) noodzakelijk zijn, zowel interregionaal als mogelijk ook internationaal.

Schaarste

Bij meerdere grootschalige natuurbranden tegelijkertijd, waarbij een groot gebied wordt getroffen, kan er schaarste optreden in capaciteit (mensen) en middelen (materieel en materiaal) van de hulpdiensten. Als ook de noodzaak van grootschalige evacuatie ontstaat, kan er tevens schaarste ontstaan aan goederen

of diensten zoals brandstof, voedsel, drinkwater, elektriciteit, bepaalde expertise (arbeid) of transportcapaciteit.⁴² Een belemmering is dan dat bij bovenregionale samenwerking sprake is van nevenschikte gezagen. Daarbij kan tussen regio's een tegenstelling van belangen ontstaan.

Voor prioritering en verdeling van schaarse capaciteit en middelen wordt verwezen naar hoofdstuk 3 (doelstellingen en uitgangspunten) en naar paragraaf 7.1.

5.2.3. Acute impactvolle effecten van de brand

- In deze paragraaf komen de volgende bouwstenen aan de orde:
- Dodelijke slachtoffers (mensen en dieren)
 - Aantasting van (waardevolle) gebouwen, woonkern(en) of stedelijk gebied
 - Aantasting van vitale infrastructuur
 - Aantasting van musea of grondgebonden cultureel erfgoed
 - Aantasting van natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur

De acute effecten van een natuurbrand kunnen liggen op het terrein van gezondheid en welzijn van mens en dier, economie, plaatsgebonden cultureel erfgoed en natuurwaarde.

Dodelijke slachtoffers

Een natuurbrand kan een grote bedreiging vormen voor de gezondheid en het welzijn van mensen en dieren. Bij natuurbrand kan sprake zijn van rookontwikkeling over een groot gebied, waardoor in potentie veel mensen en dieren gezondheidsschade kunnen oplopen. Ook kunnen mensen en dieren

⁴⁰ Bij zeer grote natuurbrand(en) is er over het algemeen sprake van (langdurige) droogte en hitte. Dit zijn omstandigheden waar andere veiligheidsregio's op dat moment ook mee te maken hebben. Hierdoor zullen andere regio's minimaal een verhoogde dreiging hebben op natuurbranden. Deze dreiging in de eigen regio kan van invloed zijn op de mogelijkheden van bijstandverlening aan een andere regio. Dit dilemma geldt in bredere zin voor incidenten ten gevolge van klimaatverandering en extreem weer en van terreur(dreiging) en staatsrechtelijke dreiging. Grootschalige natuurbrand(en) vragen daarom om een andere voorbereiding en andere uitgangspunten voor slagkracht en restdekking, dan grote incidenten waarvoor interregionale bijstand nodig is en geen causaliteit richting andere regio's bestaat (bijvoorbeeld een zeer grote industriebrand).

⁴¹ Voor natuurbranden wordt uitgegaan van de grenzen van de veiligheidsregio's. Hierbij is het goed op te merken dat de regio-indeling van veiligheidsregio's, politie, brandweer, waterschappen, Rijkswaterstaat en andere crisispartners verschillen.

⁴² Zie hiervoor ook: <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/03/201805-IFV-BNK-11-Schaarste-algemeen.pdf>.

brandwonden oplopen. Met name tijdens het proces van schuilen, ontruimen of evacueren kunnen mensen en dieren (dodelijk) gewond raken.

Aantasting van (waardevolle) gebouwen, woonkernen of stedelijk gebied

Door de grote verwevenheid van functies in Nederland is er bij natuurbrand kans op overslag naar de bebouwde omgeving. Hierdoor kunnen de gevolgen van een natuurbrand, ook als deze relatief klein in omvang is, heel groot zijn.

Als een natuurbrand overslaat naar de stedelijke omgeving kan er naast natuurbrand een tweede crisistype ontstaan, te weten stadsbrand. In dat geval wordt door de hulpdiensten – in advies aan het bevoegd gezag – opnieuw gekeken naar de prioritering van de inzet (zie ook paragraaf 3.1). Zoals dat ook gebeurt bij andere grootschalige effecten van de natuurbrand, zoals uitval van vitale infrastructuur (zie onderstaand). Hierbij zijn risico- en crisiscommunicatie belangrijke aandachtspunten.

Aantasting van vitale infrastructuur

Bij een grootschalige natuurbrand kan vitale infrastructuur zoals (primaire) spoor-, weg-,⁴³ en vaarwegen en (primaire) voorzieningen voor elektriciteit, drinkwater,⁴⁴ gas en telecommunicatie worden aangetast, wat op zichzelf weer tot nieuwe problemen kan leiden (cascade-effecten). Dit geldt niet alleen binnen het direct getroffen gebied, ook daarbuiten kan een deel van de vitale infrastructuur uitvallen. Deze uitval zorgt ervoor dat het dagelijks leven verstoord raakt en er gebrek aan primaire levensbehoeften kan ontstaan. Ook kan uitval economische gevolgen hebben, bijvoorbeeld als de knooppuntfunctie van Nederland bedreigd wordt door uitval van bepaalde transportmogelijkheden.

Aantasting van cultureel erfgoed

Natuurbrand kan een bedreiging vormen voor belangwekkend cultureel erfgoed, waaronder musea en archiefinstellingen, bibliotheken met bijzondere collecties, archeologische vindplaatsen en -depots, monumenten (gebouwen als kerken, molens, boerderijen, verdedigingswerken, kastelen, landgoederen en buitenplaatsen met historisch aangelegde groene structuren zoals parken en moestuinen), groen erfgoed (bijv. historische boskernen en monumentale bomen), cultuurlandschappen en Werelderfgoed. Een deel van dit erfgoed heeft een beschermde status; het kan rijksbeschermd (van nationaal belang), gemeentelijk beschermd of provinciaal beschermd zijn.⁴⁵

Een aanzienlijk deel van dit cultureel erfgoed ligt in of nabij natuurgebieden, en voor een deel van dit erfgoed geldt zelfs een wettelijke instandhoudingsplicht. Het is daarom belangrijk dat bij bestrijding van brand zoveel mogelijk rekening gehouden wordt met (beschermd) erfgoed, om schade door bijvoorbeeld zwaar blusmaterieel te voorkomen. In sommige gevallen bieden historisch waardevolle landschapselementen bovendien kansen voor bluscapaciteit. Denk aan slotgrachten, vijvers, beken en molenbekkens.

Aantasting van natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur

Bij natuurbrand kan er sprake zijn van onherstelbare schade voor de natuur. Het kan voorkomen dat bepaalde soorten planten en dieren verdwijnen als gevolg van een natuurbrand. Dit is onder andere afhankelijk van de intensiteit en de duur van de brand en van het oppervlakte dat aangetast wordt ten opzichte van het geheel.

Niet alle natuurbranden zijn per definitie schadelijk voor de natuur. Een heidebrand kan bijvoorbeeld verjonging van de heide opleveren. Desondanks wordt de impact van natuurbrand op de natuur wel vaak negatief ervaren door de mens.

5.2.4. Acute impactvolle maatregelen vanwege de brand

In deze paragraaf komen de volgende bouwstenen aan de orde:

- Grootschalige evacuatie van:
 - niet/beperkt-zelfredzame mensen (thuiswonend of geïnstitutionaliseerd)
 - zelfredzame mensen
 - gezelschapsdieren, landbouwhuisdieren, dierentuindieren en/of begrazingskuddes
- Stilleggen van maatschappelijke voorzieningen en processen

Impactvolle maatregelen vanwege een natuurbrand liggen met name op het terrein van ontruiming en evacuatie en op het terrein van het stilleggen van maatschappelijke voorzieningen en processen. Het nemen van maatregelen met grote impact vereist overleg met alle actoren, alsmede afstemming op landelijk/nationaal niveau. Indien mogelijk worden dergelijke maatregelen voorkomen, vanwege de maatschappelijke impact.

Schuilen, ontruimen en evacueren

In of nabij diverse natuurgebieden kunnen zorginstellingen (zoals ziekenhuizen, verzorgingstehuizen en instellingen voor gehandicaptenzorg), penitentiaire inrichtingen, woonkernen/stedelijk gebied, (grote) veehouderijen, (grote) recreatieve voorzieningen (zoals campings, recreatieparken, evenemententerreinen en horecagelegenheden), in organisatieverband gehouden dieren (zoals in dierentuinen of kinderboerderijen), erfgoedlocaties en collectiebeherende organisaties (musea, archiefinstellingen) liggen, die bedreigd kunnen worden door natuurbrand. Dit kan reden zijn voor schuilen (als evacuatie nog niet nodig is of juist niet meer mogelijk is), ontruimen (acuut, op aangeven van de hulpdiensten) of evacueren (gepland, op aangeven van het gezag).

Een ontruiming of evacuatie bij natuurbrand verloopt in potentie moeizamer dan bij andere crisistypen, doordat er sprake kan zijn van snelle branduitbreiding en omvangrijke rookontwikkeling die het evacuatieproces hindert. Hierdoor moet voortijdig worden besloten tot ontruiming of evacuatie.⁴⁶

Natuurbrand kan tevens een grote bedreiging vormen voor de gezondheid en het welzijn van gezelschapsdieren, landbouwhuisdieren, dierentuindieren, begrazingskuddes en wilde dieren in de natuur. Aandacht voor het dierenwelzijn bij de bestrijding van een natuurbrand is daarom van belang. Tijdige evacuatie en opvang van dieren is een belangrijk onderdeel hiervan. De evacuatie van dieren moet een plek te hebben in de regionale planvorming bij crises.

Zie voor schuilen, ontruimen en evacueren verder paragraaf 7.2.

Bij het stilleggen van maatschappelijke voorzieningen en processen kan worden gedacht aan openbaar vervoer, scholen, maatschappelijke bedrijvigheid en dergelijke.

⁴³ Met name stroom- en gebiedsontsluitingswegen. Zie voor de definities hiervan: <https://swov.nl/nl/fact/wegennet-2-welke-wegcategorien-zijn-er-nederland>.

⁴⁴ Een aandachtspunt hierbij is bijvoorbeeld het groot aantal grondwaterpompstations in natuurgebieden in het oosten van het land. Aantasting hiervan kan zorgen voor (langdurige) verstoring van de drinkwatervoorziening.

⁴⁵ Zie de Erfgoedatlas van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed: <https://rce.webgis.nl/nl/map/erfgoedatlas> (gemeentelijke monumenten staan hier niet op).

⁴⁶ Nota bene: de verantwoordelijkheid van de feitelijke evacuatie van een inrichting of instellingen ligt op de eerste plaats bij die organisatie zelf. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het voorbereiden en uitvoeren van de evacuatie en de logistiek die daarbij hoort.

5.2.5. Preventieve maatregelen met maatschappelijke impact

In deze paragraaf komen de volgende bouwstenen aan de orde:

- Preventief stilleggen/uitschakelen of beperken van (vitale) infrastructuur
- Preventief inperken of niet vergunnen van (geplande en lopende) evenementen
- Algeheel stookverbod (ook voor evenementen)
- Oproep tot staken van risicovol gedrag in en nabij natuurgebieden en processen

Als de kans op natuurbrand vanwege droogte en meteorologische omstandigheden heel groot is of als landelijk de grens van de hulpverleningscapaciteit wordt/is bereikt, dan kan het nodig zijn om preventief maatregelen te nemen in en nabij natuurgebieden waar nog geen sprake is van brand. Doel hiervan is: (a) beperken van de kans op het ontstaan van natuurbrand en (b) beperken van de potentiële impact van een nieuwe natuurbrand. Hierbij kan worden gedacht aan:

- preventief stilleggen/uitschakelen of beperken van (vitale) infrastructuur in en nabij natuurgebieden, zoals:
 - spoor-, weg-, vaar- en landbouwverkeer;
 - (hoofd)gas- en -elektriciteitsleidingen;
- preventief inperken of niet vergunnen van (geplande en/of lopende) evenementen, zoals:
 - grote (muziek)festivals;
 - grote wandeltochten en sportevenementen;
 - paasvuren, carbidschieten en dergelijke;
- algeheel stookverbod op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), inclusief het onthouden van ontheffingen hiervoor;
- oproep tot staken van risicovol gedrag in en nabij natuurgebieden, zoals:
 - gebruik van barbecue en open vuur;
 - gebruik van vuurwerk en wensballonnen;
 - roken en gebruik van glaswerk/flesjes.

Zie verder paragraaf 7.3.

5.2.6. Nafase

In deze paragraaf komen de volgende bouwstenen aan de orde:

- Omvangrijke medische en/of psychosociale nazorg
- Terugkeer van evacuees na afloop van de dreiging
- Afhandeling en herstel van grote materiële schade
- Langjarig herstel van de natuur
- Grote maatschappelijke discussie over risico, vergunningverlening en handhaving

De crisis is nog niet voorbij als de brand is geblust. De gevolgen van een (grootschalige) natuurbrand kunnen nog lange tijd doorwerken en kunnen om strategische/bestuurlijke besluitvorming vragen.

Omvangrijke medische en/of psychosociale nazorg

Naast afhandeling van materiële schade kan er ook behoefte zijn aan (omvangrijke) medische en/of psychosociale nazorg, zowel in de vorm van feitelijke behandeling als voorlichting over gezondheidseffecten. Dit kan de reguliere gezondheidszorg voor langere tijd belasten. Psychosociale nazorg kan nodig zijn voor slachtoffers en hulpverleners, maar bijvoorbeeld ook voor nabestaanden, mensen die bezit (zoals hun huis) hebben verloren of evacuees. Verder kan er na de ramp/crisis ook behoefte zijn aan een gezondheidsonderzoek onder de (getroffen) bevolking.

Terugkeer van evacuees na afloop van de dreiging

Als er sprake is geweest van (grootschalige) ontruiming of evacuatie van mensen en/of dieren, dan moet in de nafase (als de acute crisis voorbij is en als het natuurbrandrisico voldoende is afgenomen) het proces van terugkeer worden opgestart. Als woonhuizen, instellingen of bedrijven door de brand zijn beschadigd of verwoest, dan kan dit proces worden bemoeilijkt. Mogelijk moeten evacuees dan voor langere tijd worden opgevangen.

Grote materiële schade

Een natuurbrand kan leiden tot grote materiële schade. Deze schade kan betrekking hebben op onder meer (vitale) infrastructuur, instellingen en inrichtingen, woonkernen/stedelijk gebied, erfgoedlocaties, gebouwen met een woonfunctie of met grote sociaaleconomische waarde, (grote) veehouderijen en recreatieve voorzieningen. Dit leidt tot de behoefte aan herstellzorg, op de eerste plaats door de gemeenten.

Elementen die bij de afhandeling en het herstel hiervan een rol kunnen spelen zijn (niet-uitputtend):

- het niveau waarop besluitvorming heeft plaatsgevonden (lokaal of nationaal);
- de oorzaak van de schade (door brand of door mitigerende maatregelen);
- de aard van de schade (brandschade, economische schade);
- de termijn waarop herstelbetaling nodig is (acuut nodig of langere termijn);
- het aantal schademeldingen en de omvang per geval (bijvoorbeeld veel kleine of enkele grote bedragen).

Langjarig herstel van de natuur

Bij natuurbrand kan er sprake zijn van grote schade aan natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur. Met als gevolg dat bepaalde soorten planten en dieren verdwijnen. Dit is onder andere afhankelijk van de intensiteit en de duur van de brand en het oppervlakte dat aangetast is ten opzichte van het geheel. Niet alle natuurbranden zijn per definitie schadelijk voor de natuur. Een heidebrand kan bijvoorbeeld verjonging van de heide opleveren. Ook als de schade herstelbaar is kan dit langere tijd vergen. Zie verder bijlage 1 voor typen en variaties in natuurbrand. De keuze voor herstelmaatregelen in een natuurterrein ligt bij de terreinbeheerder.

Justitieel onderzoek

Tijdens en na afloop van de natuurbrand wordt een onderzoek gestart naar de oorzaak en de bestrijding van de brand. Naast strafrechtelijk onderzoek door politie en justitie, zullen ook diverse instanties onderzoek doen naar de leereffecten.

Maatschappelijke discussie

Tenslotte kan een natuurbrand ook grote maatschappelijke discussie oproepen over bijvoorbeeld de vraag wat een acceptabel risico is, of de vergunningverlening op orde was en of hier voldoende op werd gehandhaafd. De kans op maatschappelijke discussie wordt groter als de natuurbrand omvangrijk was, als er sprake was van meerdere (grootschalige) branden tegelijk, als er instellingen, woonkernen of stedelijk gebied zijn getroffen en/of als er dodelijke slachtoffers te betreuren zijn.

Zie voor de nafase ook in bijlage 3 het betekenisvolle besluit 'opstarten van de nafase'.

6. Basisscenario's

De crisisactoren en -processen (hoofdstuk 4) en de bouwstenen en bouwsteenwaarden (hoofdstuk 5) komen samen in dit hoofdstuk, waarin drie basisscenario's worden beschreven. Deze basisscenario's kunnen behulpzaam zijn bij de voorbereiding op en de bestrijding van een natuurbrand. In het hierna volgende hoofdstuk 7 zijn op basis van deze basisscenario's enkele sleutelbesluiten voorbereid. In bijlage 3 zijn overige betekenisvolle besluiten opgenomen, die eveneens behulpzaam kunnen zijn bij de voorbereiding op en de bestrijding van een (grootschalige) natuurbrand.

Drie basisscenario's

De volgende drie basisscenario's worden in dit hoofdstuk beschreven:⁴⁷

- 1. (langdurige) dreiging van grootschalige natuurbrand(en);
- 2. groot aantal (vooralsnog beheersbare) natuurbranden met bovenregionale inzet en overweging van preventieve maatregelen;
- 3. schaarste in hulpverleningscapaciteit en -middelen door gelijktijdig meerdere grootschalige natuurbranden, met bedreiging van vitale infrastructuur en dreiging van stadsbrand(en).

Deze scenario's kunnen op zichzelf of in verschillende samenstelling voorkomen. Zo kan een bovenregionale inzet in het ene gebied gepaard gaan met dreiging van natuurbrand in een ander gebied. Ook kan bedreiging van vitale infrastructuur voorkomen bij een op zichzelf beheersbare natuurbrand. Deze basisscenario's moeten dan ook worden gezien als indicatief en zijn bedoeld als leidraad voor het denken over natuurbrand binnen en tussen betrokken organisaties. In dit hoofdstuk wordt eerst een algemene context geschetst en vervolgens per scenario een beknopte schets van de operationele

en maatschappelijke omstandigheden.

Voor een nadere uitwerking van de basisscenario's wordt verwezen naar bijlage 2, waar nader wordt ingegaan op:

- de waarden per bouwsteen (uit hoofdstuk 5);
- de actoren en te ondernemen acties (uit hoofdstuk 4);
- een beknopte communicatieparagraaf (gebaseerd op het separate document 'Koepelnotitie crisiscommunicatie natuurbrand').

Context bij de scenario's

Het natuurbrandseizoen loopt min of meer van maart (als er veel dood materiaal is en de sapstromen nog niet op gang zijn gekomen) tot en met september.⁴⁸ De kans op een daadwerkelijke (grootschalige) natuurbrand is het grootst als er sprake is van langdurige droogte. De omvang van de droogte hangt, naast de klimatologische omstandigheden, ook samen met het watergebruik. De bereidwilligheid van burgers en bedrijven

om dit gebruik te beperken hangt samen met het gevoel van urgentie.

In de zomerperiode zitten de campings in Nederland bij (lang-

durig) mooi weer vol. Tevens is de bezetting op veel brandweerkazernes in de zomerperiode minimaal, omdat ook veel brandweermensen op vakantie zijn. Als het in Nederland langdurig droog is, dan is er bovendien een gerede kans dat dit in vrijwel heel Noordwest-Europa het geval is. Als er in Nederland een grote natuurbrand ontstaat, dan is de mogelijkheid van internationale bijstand daarmee beperkt. Mogelijk zijn Nederlandse blushelikopters zelfs al ingezet in België of Duitsland.

Scenario 1: (Langdurige) dreiging van grootschalige natuurbrand(en)

Door het hele land worden al enkele weken veel kleine (beheersbare) natuurbranden gemeld (per week ca. 125 branden), maar nog geen grootschalige natuurbrand.

Het risico op natuurbrand (actueel dreigingsbeeld) leeft op dit moment niet sterk binnen de samenleving. Daarmee is er ook weinig draagvlak voor maatregelen gericht op het voorkomen van natuurbrand en het verkleinen van de effecten van droogte (zoals beperken van het watergebruik), als deze de bewegingsruimte van burgers en bedrijven beperken.

Scenario 2: Groot aantal (vooralsnog beheersbare) natuurbranden met bovenregionale inzet en overweging van preventieve maatregelen

Landelijk is sprake van een groot aantal natuurbranden; deze zijn alle vooralsnog beheersbaar. Veiligheidsregio's leveren onderling bijstand, evenals Defensie. Door de verwachte aanhoudende droogte staat het voortzettingsvermogen van de brandweer onder druk; in een aantal veiligheidsregio's is de restdekking al naar 50% van de normale slagkracht teruggebracht. Verder zijn er zorgen over het groot aantal mensen (inwoners en recreanten) in en nabij de Nederlandse natuurgebieden.

Er zijn signalen van onbehagen/onrust onder de bevolking. Bij mensen die in de buurt wonen van een natuurgebied waar (nog)

geen sprake is van brand leeft een gevoel van onveiligheid. Er is sprake van paniek bij mensen die wonen in de nabijheid van een natuurgebied dat in brand staat (zowel bij grootschalige als kleinere branden). Vanuit pers en publiek worden vragen gesteld aan de lokale en nationale overheid over het ontstaan en de uitbreiding van de branden en over het tekort aan hulpverleningscapaciteit. Verwacht wordt dat er ook schadeclaims gaan komen.

Scenario 3: Schaarste in hulpverlening door gelijktijdig meerdere grootschalige natuurbranden, met bedreiging vitale infrastructuur en dreiging van stadsbrand(en)

Naast het groot aantal beheersbare natuurbranden dat al enkele weken in het merendeel van de veiligheidsregio's woedt, is nu ook sprake van twee, mogelijk drie onbeheersbare natuurbranden in verschillende, niet aan elkaar grenzende regio's. Er is geen internationale bijstand mogelijk, omdat in heel West-Europa sprake is van langdurige droogte en grote bosbranden. Voorlopig wordt nog geen regen verwacht. Hierdoor is sprake van toenevende druk op de hulpdiensten.

De hulpdiensten schakelen in dit scenario over naar een andere doctrine, gericht op een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen. Dit vereist prioritering van incidenten en gebieden waar primair op wordt ingezet. Vanwege de snelheid waarmee een natuurbrand en de rookontwikkeling zich verspreid, ligt deze prioritering gedurende de hele crisis telkens voor de eerstkomende uren op operationeel niveau. Voor de uren daarna, 'de dag van (over)morgen', adviseren de hulpdiensten aan het gezag over de prioritering. Het gezag kan daarin een brede, bestuurlijke afweging maken. Hierin kan de nevenschiktheid van gezagen (voorzitters veiligheidsregio) parten spelen.

⁴⁷ Daarnaast wordt ook verwezen naar het rapport 'Scenario's natuurbranden' (Brandweer Nederland, 2023), waarin vanuit brandweeroptiek eveneens natuurbrandscenario's zijn geschetst op (boven)regionaal niveau: <https://www.brandweernederland.nl/wp-content/uploads/sites/2/2023/03/Natuurbrandscenarios-20230201-B.pdf>.

⁴⁸ Zie ook: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/12/berm-en-natuurbranden-in-nederland-2014-2018> en <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2023/04/20230123-NIPV-Natuurbrandsignaal-23.pdf> (pag. 16). Het aantal brandgevoelige dagen is sinds 1979 in lente en zomer

toegenomen met circa 30%. Het aantal brandgevoelige dagen daarbuiten is niet toegenomen. Hiermee is het aantal brandgevoelige dagen binnen het natuurbrandseizoen toegenomen, maar het natuurbrandseizoen is niet langer geworden.

7. Sleutelbesluiten

In de dynamiek rond een (dreigende) natuurbrand kunnen enkele besluiten zeer impactvol zijn en escalerend danwel de-escalerend werken. Dit noemen we sleutelbesluiten. In dit hoofdstuk zijn enkele sleutelbesluiten voorbereid, gebaseerd op de basisscenario’s uit hoofdstuk 6 en bijlage 2. Deze besluiten zijn bedoeld als (richting-gevend) hulpmiddel bij de voorbereiding op en de bestrijding van een (grootschalige) natuurbrand. Het overzicht van besluiten is niet uitputtend. Verder zijn in bijlage 3 overige betekenisvolle besluiten opgenomen.

De branden beheersen dagenlang het nieuws. Er is sprake van een groot gevoel van onbehagen en toenemende onrust onder de bevolking.

- Onderstaand komen de volgende sleutelbesluiten aan de orde:
- verdelen van schaarse capaciteit en middelen;
 - schuilen, ontruimen of evacueren in/van bedreigd gebied;
 - inzetten van preventieve maatregelen met maatschappelijke impact.

Algemene overwegingen bij deze sleutelbesluiten zijn – naast de baten voor de brandbestrijding – ook het maatschappelijk, economisch en ecologisch effect. Uitgangspunt is dat genomen maatregelen een zo beperkt mogelijke maatschappelijke impact en duur hebben.

7.1. Verdelen van schaarse capaciteit en middelen

Inleiding

Een grootschalige natuurbrand, zeker als deze langer duurt, kan leiden tot schaarste in de hulpverlening. Vooral als er sprake is van een langdurige inzet bij meerdere grootschalige natuurbranden tegelijkertijd kan druk komen te staan op de beschikbare

capaciteit (personeel) en middelen (materieel en materiaal). Als een droogteperiode met verhoogd natuurbrandgevaar langere periode aanhoudt en capaciteit en middelen gedurende langere tijd intensief worden ingezet, kan zelfs uitputting van capaciteit en middelen ontstaan. Dit kan optreden als het zeer veel kleinere branden betreft.

Bevoegdheden

Schaarste bij grootschalige natuurbrand zal in eerste instantie ontstaan in de capaciteit (menskracht) en middelen (materiaal en materieel) van de hulpdiensten.

Verder kan ook algehele schaarste optreden in goederen of diensten voor de primaire levensbehoeften, zoals brandstof, voedsel, drinkwater, onderdak, elektriciteit, bepaalde expertise (arbeid) of transportcapaciteit.

Bij algehele schaarste kan worden overgegaan tot vordering of verdeling van goederen of diensten. Ook kan een bestuurlijk orgaan (zoals burgemeester of voorzitter veiligheidsregio) voor een bepaalde beroepsgroep voor een bepaalde periode de Arbeidstijdenwet (ATW) niet van toepassing verklaren, waardoor de hulpdiensten meer uren mogen/gaan maken.⁴⁹

Besluit	Bevoegd gezag
Verdelen van schaarse capaciteit en middelen van de gemeente	• GRIP-1/2/3: burgemeester (o.b.v. art. 4 en 5 Wvr) • GRIP-4: voorzitter veiligheidsregio (o.b.v. art. 39 Wvr)
Verdelen van schaarse capaciteit en middelen van de veiligheidsregio (bij GRIP-4) (zie hieronder)	• Voorzitter veiligheidsregio/IRBT • CdK middels aanwijzing (eventueel op verzoek van minister van JenV) ⁵⁰ • MCCb bij activering nationale crisisstructuur
Verdelen van schaarse middelen voor de eerste levensbehoefte van mens en dier	• Vakministers • Minister van EZ (coördinatie toepassing generieke schaarstewetgeving) • Rijksheren (in mandaat)
Verdelen van schaarse middelen van overige actoren en partijen	• Eigenaar van de betreffende middelen • Diverse vakministers middels vordering van middelen (zoals transport en goederen)

Bij het prioriteren en verdelen van capaciteit en middelen gelden de doelstellingen en uitgangspunten als beschreven in hoofdstuk 3.

De optimale inzet van alle landelijk beschikbare brandweer-capaciteit wordt gecoördineerd door het LAC-NB van de brandweer als, onderdeel van LOCC/KCR2 (zie paragraaf 4.2). De basis voor onderlinge bijstand en de coördinatie daarvan wordt gevormd door de bestuurlijke afspraken tot het leveren van bijstand. Indien de onderlinge afspraken tussen veiligheidsregio’s onvoldoende zijn om te voorzien in de landelijke bijstandsvraag, kan een aanvullend verzoek aan de veiligheidsregio’s worden gedaan, in eerste instantie ambtelijk en waar nodig bestuurlijk. Voor het laatste wordt dan een IRBT geformeerd (zie paragraaf 4.1). Indien het IRBT niet tot een eensluidend besluit kan komen, kan de minister van JenV in het kader van de crisisbeheersing een aanwijzing geven aan één of meerdere veiligheidsregio’s tot het leveren van bijstand. Dit doet de minister op operationeel advies van het LAC-NB, aangevuld met beleidsmatig advies vanuit de DG

PenV danwel het DCC JenV (indien geactiveerd).

Nadere toelichting

Doelstellingen en uitgangspunten

De doelstellingen en uitgangspunten die een rol kunnen spelen bij het prioriteren en verdelen van capaciteit en middelen zijn beschreven in hoofdstuk 3. Bij deze prioritering kunnen diverse overwegingen in de uiteindelijke besluitvorming een rol spelen, zoals:

- Welke functie gaat boven een andere en welke prioritering is er binnen een functie te maken? Hierbij kunnen bestaande verdringingsreeksen worden gebruikt.
- Is het bestrijden van werkelijke branden wel of niet belangrijker dan het achterhouden van capaciteit en middelen (restdekking) voor branden die mogelijk nog gaan ontstaan? Zie voor restdekking ook paragraaf 5.2.2.
- Zijn er periodes op de dag dat inzetten van capaciteit en middelen meer effect heeft, als gevolg van betere weersomstandigheden?

⁴⁹ De ATW en daarop berustende bepalingen zijn niet van toepassing op arbeid verricht in verband met een ramp of een crisis als bedoeld in artikel 1 Wvr (ATW art. 2:2 lid 1-a).

⁵⁰ In de Ambtsinstructie commissaris van de Koning artikel 5d is opgenomen dat de CdK geen aanwijzing geeft als bedoeld in artikel 59 Wvr dan na instemming van de minister van JenV (lid 2) en dat de CdK uitvoering geeft aan een verzoek van de minister van JenV tot het geven van een aanwijzing als bedoeld in artikel 59 Wvr (lid 3). Zie ook: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006728/2024-03-30#Artikel5d>.

- Kan meer schade op de ene locatie ernstigere schade elders voorkomen?
- Welke afspraken zijn gemaakt over internationale bijstand en zijn er eigen capaciteit en middelen in het buitenland ingezet die kunnen worden teruggehaald?
- Welke additionele capaciteit en middelen die niet initieel bedoeld is voor natuurbrand (bijvoorbeeld Defensie, veteranen search team, reddingsbrigades, loonwerkers, etc.) kan, met een korte instructie, worden ingezet?
- Zijn er mogelijkheden om andere inzetstrategieën toe te passen (bijvoorbeeld inzetten op kleine branden klein houden, meer toepassen van tegenbranden en accepteren dat er grote branden zijn)?

- Ten aanzien van middelen die niet van de hulpverleningsdiensten zijn, kunnen bij schaarste bijvoorbeeld de volgende overwegingen worden gemaakt:
- Wat zijn of worden de schaarse middelen (bijvoorbeeld drinkwater, voeding, elektriciteit/aggregaten voor bewoners, landbouwhuisdieren en bedrijven) en wie hebben dat waarom nodig?
 - Welke maatregelen kunnen sectoren zelf nemen om tekorten op te vangen?
 - Wat kan publiek–private samenwerking betekenen voor het opvangen van tekorten?
 - Welke middelen kunnen worden gevorderd door vakministers en wat zijn de consequenties hiervan?

Soorten maatregelen

- Soorten maatregelen bij algehele schaarste aan goederen of diensten zijn:⁵¹
- vordering:
 - generieke bevoegdheden tot vordering, algemeen toepasbaar;
 - specifieke bevoegdheden tot vordering, geschreven voor een bepaald beleidsterrein, zoals transport of arbeid (nota bene: onteigenen is een vorm van vorderen);

- verdeling:
 - beschikbaar stellen van een schaars goed, bijvoorbeeld voedsel in het geval van schaarste;
 - prioritering, voorrang aan bepaalde groepen bij beschikbaarstelling van een schaars goed, bijvoorbeeld brandstof voor hulpdiensten;
 - hamsterverbod en rantsoenering: beperken beschikbaarstelling zodat er voor eenieder voldoende is, eventueel in combinatie met prioritering;

Bevoegd gezag

Als er bij een regionale inzet sprake is van schaarste, dan besluit de voorzitter veiligheidsregio over de verdeling van capaciteit en middelen. Bij bovenregionale samenwerking is er sprake van nevensgeschikte gezagen. Daarbij kan een tegenstelling van belangen ontstaan tussen regio’s. In dat geval kan het IRBT bijeen worden geroepen om onderling de belangen af te wegen de gewenste samenwerking te bespreken. Ook kan de minister van JenV -op operationeel advies van het LAC-Nb en beleidsmatig advies van de DG PenV danwel het DCC JenV (indien geactiveerd via de commissarissen van de Koning (CdK) een aanwijzing geven. Om de verschillende belangen (mede op basis van de doelstellingen en uitgangspunten zoals genoemd in hoofdstuk 3) te kunnen wegen, is overleg met betrokken actoren noodzakelijk. Ook is het gewenst om het LOCC tijdig bij de afweging te betrekken, vanwege zicht op de verdeling en beschikbaarheid van capaciteit en middelen.

7.2. Schuilen, ontruimen of evacueren in/van bedreigd gebied

Inleiding

Als het vuur of de rook woongebieden, instellingen, inrichtingen, collectiebeherende organisaties of veehouderijen bedreigt, kan de noodzaak tot schuilen, ontruimen (door hulpdiensten) of evacueren (bestuurlijk besluit) ontstaan. Het besluit tot evacueren is vaak een emotionele afweging. Evacuatie is bovendien een omvangrijk proces. Het besluit daartoe moet ruim van tevoren

worden genomen, vooral als het om grotere groepen mensen gaat. Ook moet worden bedacht waar mensen en dieren heen kunnen, en in geval van collectiebeherende organisaties (musea, archiefinstellingen), waar hun collecties veilig ondergebracht kunnen worden. De te ontvangen gemeente(n) en veiligheidsregio(s) moeten hierbij worden betrokken, evenals (ondersteunende) partijen die bij de ontruiming of evacuatie nodig zijn.

Bevoegdheden

Evacuatie is het verplaatsen van mensen, dieren en goederen naar een veilige plaats tot een stabiele situatie is bereikt. Verplaatsen kan preventief of tijdens een incident.

Er bestaat geen wettelijke grondslag voor het geven van een bevel tot evacuatie door de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio. In de praktijk wordt de noodbevoegdheid uit artikel 176 Gemeentewet toegepast als grondslag voor de opdracht tot evacuatie door de burgemeester.⁵²

Als snelheid van handelen is vereist, kunnen de uitvoerende diensten (met name brandweer) namens het gezag (gemandateerd) overgaan tot ontruiming. In de praktijk zal de Operationeel Leider indien noodzakelijk met algemeen mandaat overgaan tot ontruiming en zal achteraf alsnog een specifiek bestuurlijk besluit hiertoe worden genomen.

Als evacuatie niet meer mogelijk is, of juist nog niet direct nodig is, kan de oproep tot schuilen een overweging zijn.

Het Kader Grootschalige Evacuatie⁵³ biedt onder meer uitgangspunten en stappenplannen voor het evacueren van een gebied. Hierbij zijn ook de nodige scenario’s en evacuatiestrategieën beschreven. Het kader is bedoeld voor evacuaties die de grenzen van een veiligheidsregio overschrijden, die een internationale component hebben of die kunnen leiden tot een rol voor de rijksoverheid. Het Kader is echter ook bruikbaar voor kleinschaliger evacuaties.

Besluit	Bevoegd gezag
Ontruimen (acuut) van gebouwen, instellingen en voorzieningen met kleinere groepen mensen of dieren	Operationele functionaris zoals (H)OvD brandweer met mandaat van het gezag
Evacueren (gepland) van bijvoorbeeld (zorg)instellingen en inrichtingen, woonkernen/stedelijk gebied, (grote) veehouderijen, (grote) recreatieve voorzieningen, in organisatieverband gehouden dieren, erfgoedlocaties en collectiebeherende organisaties in natuurgebieden	• GRIP-1/2/3: burgemeester • GRIP-4: voorzitter veiligheidsregio
Oproep tot schuilen	• COPI of ROT met mandaat van het gezag • GRIP-1/2/3: burgemeester • GRIP-4: voorzitter veiligheidsregio

⁵² Beperking hieraan is dat een dergelijke opdracht geen grondslag biedt om mensen te verplichten hun woning te verlaten, omdat de beperkingsystematiek van de Grondwet dit niet toestaat (huisrecht). De verwachting is dat een oproep om te evacueren in de meeste gevallen voldoende effectief is.

⁵³ <https://archieff.nipv.nl/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/2014-VenJ-Kader-grootschalige-evacuatie.pdf>.

⁵¹ <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/03/201805-IFV-BNK-11-Schaarste-algemeen.pdf>.

Nadere toelichting

Als het vuur of de rook woonkernen/stedelijk gebied, (zorg)instellingen, (penitentiaire) inrichtingen, veehouderijen, recreatieve voorzieningen (zoals campings, recreatieparken, evenemententerreinen en horecagelegenheden), in organisatieverband gehouden dieren (zoals in dierentuinen of kinderboerderijen), erfgoedlocaties of collectiebeherende organisaties (musea, archiefinstellingen) bedreigt, kan de noodzaak tot schuilen, ontruimen of evacueren ontstaan.

Daarnaast kunnen ook collectiebeherende organisaties (musea, archiefinstellingen) bedreigd worden door de brand. Hierdoor kan de noodzaak ontstaan om de collecties in de gebouwen naar veilig gebied te verplaatsen. Naast inzet voor het vervoer, vergt dit ook beveiligingscapaciteit.⁵⁴

Handreikingen⁵⁵

Voor schuilen, ontruimen en evacueren kunnen de volgende handreikingen worden gebruikt. Deze komen op onderdelen terug in onderstaande toelichting:

- kader grootschalige evacuatie;
- protocol schuilen of ontruimen/evacueren bij incidenten met gevaarlijke stoffen;
- handreiking redden van mens en dier tijdens overstromingen;
- leidraad voor het evacueren van vee.

Voor de evacuatie van begrazingskuddes bestaat (nog) geen handreiking.

Zelfredzaamheid

Bij schuilen, ontruimen en evacueren staat de zelfredzaamheid van burgers voorop. De overheid moet deze zoveel mogelijk faciliteren om vervolgens optimaal gebruik te kunnen maken van de zelfredzaamheid. Actieve risico- en crisiscommunicatie stelt burgers en bedrijven in staat zelfredzaam te zijn en eigen verantwoordelijkheid te dragen. Afstemming van de

boodschappen tussen de verschillende partijen is van groot belang voor de geloofwaardigheid en effectiviteit van de crisisbeheersing.

Doorlooptijd

Bij evacuatie is tijd een belangrijke factor. Sommige instellingen (zoals ziekenhuizen, verzorgingshuizen en gevangenissen) hebben relatief veel tijd nodig om te evacueren.⁵⁶ Veehouderijen hebben eveneens tijd nodig voor de evacuatie van (grote hoeveelheden) landbouwhuisdieren. Bedrijven (zoals in de chemie) hebben tijd nodig om installaties veilig achter te kunnen laten. Maar ook bij (grootschalige) evacuatie van woongebieden is vroegtijdige besluitvorming van belang, vanwege de snelheid waarmee rok en vuur zich kan verspreiden. Dit vereist voldoende bewustwording hiervan bij inwoners. Dit vereist eveneens actieve crisiscommunicatie.

Infrastructuur

Daarnaast is een goede infrastructuur en verkeerscirculatie van belang voor een snelle ontruiming of evacuatie. De bedreiging daarvan kan eveneens een reden tot (preventieve) evacuatie zijn. Naast de evacuatie van mensen en dieren kunnen ook speciale transporten nodig zijn, bijvoorbeeld voor het vervoer en de begeleiding van kunstschaten.

Bewustwording en communicatie

Zowel snelle ontruiming als tijdige (grootschalige) evacuatie vereisen voldoende bewustwording bij inwoners over de noodzaak. Ontruiming en evacuatie kunnen tot een groot aantal vervolgvragen en -activiteiten leiden. Met name rondom de evacuatie en opvang van kwetsbaren, de organisatie van primaire levensbehoeften (eten/drinken, onderdak) en de ketengevolgen in de zorgketen (beschikbaarheid basiszorg). Burgers en bedrijven verwachten hierover snelle, heldere en eenduidige communicatie van de overheid. Nationale coördinatie/besluitvorming bij dergelijke vraagstukken heeft de voorkeur boven afzonderlijke

besluitvorming binnen de lokale/regionale crisisstructuur, gezien de overbelasting van de hulpdiensten in deze fase van de natuurbrandbestrijding en de wenselijkheid van een eenduidige uitstraling van het overheidsbeleid.

Schuilen

Als evacuatie (nog) niet nodig is of juist niet meer mogelijk is, kan de oproep tot schuilen een overweging zijn. Schuilen kan in een gebouw of een andere plaats die voldoende bescherming biedt en voldoende voorzieningen heeft om in leven te blijven (voedsel, drinken, medicijnen, beschutting etc.). Schuilen in een gebouw vereist voldoende brand- en rookwerendheid van dat gebouw. Schuilen in de omgeving vereist dat er (vooraf) voldoende ecologische maatregelen zijn getroffen (vegetatie weghalen of vervangen) of infrastructurele maatregelen (verharding). Inzicht hierin is noodzakelijk voor (besluitvorming over de oproep tot) schuilen.

Schuilen of ontruimen/evacueren

Het proces van ontruimen en evacueren is niet zonder risico. Hierbij kunnen slachtoffers vallen, door bijvoorbeeld oprukkende vuur en rook. Maar bij evacuatie van een ziekenhuis of verzorgingshuis ook vanwege de kwetsbaarheid van de doelgroep. Schuilen daarentegen kan dodelijke slachtoffers opleveren als de schuilmogelijkheden niet zijn ingericht om een natuurbrand te overleven, hetgeen in Nederland vaak het geval is. Ervaring uit andere landen (met een grotere 'natuurbrandtraditie') leert dat te laat evacueren uiteindelijk voor meer slachtoffers zorgt dan te vroeg evacueren. Daartussen moet een evenwicht worden gevonden, dat mede wordt bepaald door de snelheid van de brand- en rookontwikkeling, de beschikbaarheid van ondersteunend personeel (inclusief van de hulpdiensten) en de infrastructurele (wegen) en logistieke (vervoersmiddelen) mogelijkheden.

Het nemen van de juiste maatregel (schuilen of ontruimen/evacueren) hangt af van:⁵⁷

- het risico dat mensen of dieren lopen in relatie tot de dreiging van de natuurbrand (afstand tot en snelheid van de brand- en rookontwikkeling);
- de geboden mate van bescherming van de omgeving of het pand;
- de (tijdige) communicateerbaarheid van het risico en van de oproep tot schuilen of ontruimen/evacueren;
- de personele capaciteit;
- de risico's (eigen veiligheidsaspecten) die personeel en hulpverleners lopen bij het uitvoeren van de maatregel;
- de infrastructurele en logistieke mogelijkheden;
- de uitvoerbaarheid, die afhankelijk is van de verwachte omvang en duur van de actie.

Aandachtspunten

Specifiek bij grootschalige natuurbrand gelden de volgende aandachtspunten voor evacuatie:

- vroegtijdige besluitvorming is van belang vanwege de snelheid waarmee rook en vuur bij een natuurbrand kunnen verspreiden;
- het kan in een relatief korte tijdspanne om meerdere evacuaties gaan en mogelijk ook in meerdere veiligheidsregio's;⁵⁸
- er is een aanzienlijke kans dat de evacuees niet in de eigen regio kunnen worden opgevangen, vanwege de omvang en de onvoorspelbaarheid van een grootschalige natuurbrand.
- natuurbrand kan ook (vitale) infrastructuur bedreigen. Deze is nodig voor een evacuatie. De bedreiging van deze infrastructuur kan eveneens een reden tot (preventieve) evacuatie zijn.

⁵⁴ Tijdens een grote natuurbrand in 2015 kon het Kröller-Müller Museum bijvoorbeeld zijn collectie (waaronder Van Goghs) naar de aanwezige bunker evacueren. Niet iedere instelling beschikt echter over een eigen veilig plek.

⁵⁵ Zie bijlage q voor verwijzing naar de verschillende documenten.

⁵⁶ Ter illustratie: het evacueren van een ziekenhuis kan wel tot 24 uur in beslag nemen.

⁵⁷ Zie ter inspiratie het protocol schuilen of ontruimen/evacueren bij incidenten met gevaarlijke stoffen: <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2023/03/2009-GHOR-BW-Politie-Landelijk-protocol-schuilen-of-ontruimen-evacueren.pdf> (concept).

⁵⁸ Waarbij geldt dat de afzonderlijke instellingen (zoals ziekenhuizen, verzorgingshuizen en gevangenissen), (grote) veehouderijen, dierentuinen en bedrijven (zoals in de chemie) veel tijd nodig hebben om te evacueren.

Bevoegd gezag

Burgemeester/Voorzitter veiligheidsregio

De burgemeester is belast met het opperbevel bij de rampenbestrijding en bij het treffen van maatregelen in geval van ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp.⁵⁹ In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan is die rol neergelegd bij de voorzitter van de veiligheidsregio.⁶⁰

In de praktijk wordt de noodbevoegdheid uit artikel 176 van de Gemeentewet toegepast als grondslag voor de opdracht tot evacuatie door de burgemeester. Beperking hieraan is dat een dergelijke evacuatieopdracht – vanwege de beperkingssystematiek van de Grondwet (specifiek artikelen 10 en 12) – geen grondslag biedt om mensen met dwang te bewegen tot het verlaten van hun woning. Onverlet het bovenstaande kan de burgemeester eenieder verbieden zich op te houden binnen het getroffen gebied, en kan dit verbod handhaven. De aanwijzingen, gegeven door de politie, ter handhaving van dit verbod dienen te worden nagekomen.

Commissaris van de Koning

Ook de CdK beschikt niet over een specifieke evacuatiebevoegdheid. De CdK kan, ingeval van een (dreigende) ramp of crisis van meer dan regionale betekenis, een aanwijzing geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio over het door de betrokken voorzitter te voeren beleid inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing.⁶¹

Minister van Justitie en Veiligheid

De minister beschikt in het geval van buitengewone omstandigheden over specifieke evacuatiebevoegdheden. Op grond van artikel 5c, tweede lid van de Ambtsinstructie van de Koning kan de minister de CdK, in zijn rol als rijksorgaan, verzoeken aanwijzingen (als bedoeld in artikel 42 van de Wvr) te geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid. De CdK dient onverwijld uitvoering te geven aan het verzoek van de minister.

In geval van een (dreiging van een) ramp die zodanig is dat bestaande bevoegdheden niet toereikend zijn, kan de minister van JenV⁶² de verplaatsing van bevolking⁶³ gelasten op grond van de Wet verplaatsing bevolking (Wvb). Het gevoerde beleid is dat de grote lijnen van het verplaatsingsbeleid – zoals het vaststellen van het tijdstip waarop met de verplaatsing wordt begonnen, wie moeten worden verplaatst en waarheen – door het kabinet worden bepaald via de besluitvormingsstructuren van het NHC. Deze wet voorziet overigens alleen in de evacuatie van de bevolking, niet van vee en goederen. De bevoegdheid om evacuatie te gelasten wordt in werking gesteld bij Koninklijk besluit, op voordracht van de minister-president.⁶⁴ Vervolgens moet onverwijld een voorstel van wet aan de Tweede Kamer worden gezonden omtrent het voortduren van de werking van de bij dat besluit in werking gestelde bepalingen.⁶⁵

Op basis van de Wvb kan de minister in het geval van een (dreiging van een) ramp, een algemene of bijzondere machtiging verlenen op grond waarvan de burgemeester of de CdK in het belang van de veiligheid van de bevolking of van de instandhouding van het maatschappelijk leven verplaatsing van de bevolking kan gelasten.⁶⁶ Deze machtiging kan pas worden verleend, nadat

artikel 2.b van de Wvb bij Koninklijk besluit in werking is gesteld. Ook kan worden bepaald welk gebied voor opneming van de te verplaatsen bevolking in aanmerking komt.⁶⁷

De burgemeester kan ten behoeve van verplaatste en te verplaatsen personen hetzij het beschikbaar stellen in gebruik van woonruimte, gebouwen en andere onderkomens, zo nodig met inventaris, hetzij onderbrenging, al of niet met onderhoud, vorderen.⁶⁸

Uitgangspunten veiligheidsregio's bij

bovenregionale opschaling

Voor met name de veiligheidsregio's gelden de volgende uitgangspunten voor bovenregionale opschaling bij ontruimen en evacueren:⁶⁹

- bij een bovenregionaal incident wordt in alle betrokken veiligheidsregio's opgeschaald naar GRIP 4. Dit kan betekenen dat de regio's in het organisatiegebied (doorvoer en opvang) ook opschalen naar GRIP 4;
- de veiligheidsregio waar het brongebied zich bevindt speelt de rol van coördinerende veiligheidsregio. Als er meerdere (aan elkaar grenzende) bronregio's zijn, wijzen de betrokken voorzitters veiligheidsregio in onderling overleg (al dan niet in IRBT-verband) een coördinerende veiligheidsregio aan;
- de coördinerende regio is voor de rijksoverheid het primaire aanspreekpunt in de algemene keten crisisbeheersing;
- de coördinerend veiligheidsregio is ook verantwoordelijk voor en spil in de afstemming van de (gezamenlijke) communicatie.

Sectorspecifieke bevoegdheden - Verantwoordelijkheid

evacuatie dieren

De verantwoordelijkheid voor de tijdige evacuatie en opvang van dieren ligt primair bij de eigenaar van de dieren, daartoe gefaciliteerd door de lokale/regionale overheid. In de gemeentelijke draaiboeken moet worden voorzien in onder meer procedures voor het verplaatsen, de opvang en de verzorging van dieren.

Algemeen

Vanuit artikel 2.1 lid 6 van de Wet dieren bestaat een wettelijke plicht voor iedereen om een hulpbehoevend dier zorg te verlenen. Artikel 1.11 van de Wet natuurbescherming noemt daarnaast ook de zorgplicht die eenieder heeft voor in het wild levende dieren.

Daarnaast gelden ook specifieke verantwoordelijkheden voor dieren:

- de minister van LNV is beleidsmatig verantwoordelijk voor de agrarische sector en de hierbij bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren (vee);⁷⁰
- veehouders zijn verantwoordelijk voor het welzijn van hun landbouwhuisdieren;
- natuurbeheerders (en hun pachters) zijn verantwoordelijk voor het welzijn van gehouden dieren (zoals begrazingskuddes) in hun eigen gebied;
- natuurbeheerders (en hun pachters) zijn tevens verantwoordelijk voor het welzijn van de wilde dieren in hun eigen gebied;
- dierenruinen, kinderboerderijen, hertenkampen etc. zijn verantwoordelijk voor hun eigen gehouden dieren;
- huishoudens zijn verantwoordelijk voor het welzijn van hun eigen gezelschapsdieren.

Bij een natuurbrand kunnen deze verantwoordelijkheden worden overvraagd. Andere partijen kunnen dan (na afstemming in de regionale crisisstructuur) ondersteuning bieden bij deze taak.

Landbouwhuisdieren en begrazingskuddes⁷¹

De evacuatie van landbouwhuisdieren vraagt, gezien de groot-schaligheid van de veeteelt en de grootte van de dieren, om een specialistische inzet. Hiervoor kan dezelfde aanpak worden gekozen als voor de evacuatie van vee bij overstromingen. Een concrete informatiepositie voor veehouders op basis waarvan het besluit tot evacuatie genomen kan worden, een netwerk met ketenpartners (waaronder sectororganisaties zoals LTO en

⁵⁹ Artikel 5 lid 1 Wvr

⁶⁰ Artikel 39 Wvr

⁶¹ Artikel 42 lid 1 Wvr

⁶² Op grond van artikel 2d, gelezen in samenhang met artikel 2a van de Wet verplaatsing bevolking (Wvb).

⁶³ De wet verstaat onder verplaatsing van de bevolking: de gehele of gedeeltelijke ontruiming van een gebied en de daaruit voortvloeiende afvoer, huisvesting en verzorging van bevolking en de daarmee samenhangende registratie, alsmede de voorbereidingen hiertoe.

⁶⁴ Artikelen uit de Wvb kunnen ook in werking worden gesteld als een (beperkte) noodtoestand wordt afgekondigd op basis van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden, bijvoorbeeld indien de crisis de inzet van zeer ingrijpende bevoegdheden vergt.

⁶⁵ Artikel 2 Wvb

⁶⁶ Artikel 2.b Wvb

⁶⁷ Artikel 3 lid 2 Wvb

⁶⁸ Artikel 7 Wvb. Onderbrenging in de zin van deze wet omvat het beschikbaar stellen in gebruik van vertrekken met nachtligging, meubilair, alsmede verwarming en verlichting of plaats in een verwarmd en verlicht vertrek, ter keuze van de bewoner. Onderhoud in de zin van deze wet omvat het verschaffen van spijs en drank.

⁶⁹ Zie voor een nadere toelichting hierop ook het eerder aangehaalde 'Kader grootschalige evacuatie'.

⁷⁰ Zie de 'Leidraad voor het evacueren van vee' van het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit (Den Haag 2008).

⁷¹ Het ministerie van LNV onderscheidt drie categorieën: landbouwhuisdieren, wilde dieren en gezelschapsdieren.

veetransportbedrijven) en concrete procedures voor de verplaatsing van en passende zorg en opvang op veilige locaties zijn hierbij van groot belang. De handreiking Redden van mens en dier tijdens overstromingen en de Leidraad voor het evacueren van vee bieden hier uitgangspunten en stappenplannen voor. Voor de benodigde veterinaire zorg van gewonde en verzwakte landbouwhuisdieren kan triage en behandeling op een veehouderijlocatie door dierenartsen plaatsvinden.

Begrazingskuddes worden gerekend tot de landbouwhuisdieren, omdat het hierbij gaat om koeien, paarden etc.⁷² Ook het evacueren van begrazingskuddes zal in de praktijk niet makkelijk uitvoerbaar zijn. De dieren zijn vaak half verwilderd, leven vaak in een groot en niet altijd zo makkelijk toegankelijk gebied, zijn moeilijk op te drijven en kunnen, afhankelijk van de soort, een bedreiging vormen voor de drijvers. Ook speelt het risico van de brand en de rook een belangrijke rol voor de drijvers.

In organisatieverband gehouden dieren

Voor de evacuatie van bijvoorbeeld kinderboerderijen of hertenkampen kan een soortgelijke aanpak gekozen worden als voor de evacuatie van landbouwhuisdieren. De evacuatie van dierentuindieren zal – mede gezien de druk die er op dat moment al is op de hulpverlening, de snelheid van brand- en rookontwikkeling, de druk op de infrastructuur en de kenmerken van de dieren – om een specialistische inzet vragen en in de praktijk niet altijd of slechts deels uitvoerbaar zijn. Andere dierentuinen in binnen- en buitenland kunnen dan wellicht bijspringen.

In het wild levende dieren

Bij de eventuele evacuatie en opvang van in het wild levende dieren kunnen naast dierenhulporganisaties ook wildopvangcentra ondersteuning bieden.

Gezelschapsdieren

Bij de evacuatie van gezelschapsdieren kunnen dierenhulporganisaties ondersteunen (zie paragraaf 4.1). Voor de benodigde veterinaire zorg van gewonde en verzwakte gezelschapsdieren moet een inzetplan worden opgezet voor dierenartsen.

7.3. Inzetten van preventieve maatregelen met maatschappelijke impact

Inleiding

Als landelijk de grens aan de hulpverleningscapaciteit is/wordt bereikt, dan kan het nodig zijn om preventief maatregelen te nemen in en nabij natuurgebieden waar nog geen sprake is van brand, met als doel:

- 1. het beperken van de kans op het ontstaan;
- 2. het beperken van de potentiële impact van een nieuwe natuurbrand.

Bevoegdheden

Bij preventieve maatregelen te nemen in en nabij natuurgebieden waar nog geen sprake is van brand, kan worden gedacht aan:

- preventief stilleggen of beperken van bijvoorbeeld weg-, trein- (vanwege vonken die ontstaan bij het remmen), vaar- en landbouwverkeer in en nabij natuurgebieden. Deze maatregel heeft effect op economische activiteiten en op de mobiliteit van mensen;
- preventief inperken of niet vergunnen van (geplande en lopende) evenementen, zoals (grote) festivals, sportevenementen, paasvuren, etc.;
- preventief inperken van het aantal bezoekers van recreatieve voorzieningen (zoals campings, pretparken, evenemententerreinen en horecagelegenheden) en dierentuinen;
- algeheel stookverbod (ook voor evenementen) en oproep tot het staken van risicovol gedrag in de privésfeer, zoals gebruik van barbecue, open vuur, vuurwerk, etc.

Daarbij moet altijd een afweging worden gemaakt tussen het (verwachte) voordeel, de benodigde capaciteiten en middelen (inclusief opvangcapaciteit) en de mogelijke maatschappelijke weerstand die dit kost.

Bij inzet van preventieve maatregelen heeft – gezien de overbelasting van de hulpdiensten en een eenduidige uitstraling van het overheidsbeleid – landelijke/nationale coördinatie/besluitvorming de voorkeur boven afzonderlijke besluitvorming binnen de lokale/regionale crisisstructuur.

Besluit

Bevoegd gezag

Preventief stilleggen of beperken van (vitale) voorzieningen in en nabij natuurgebieden ⁷³

- GRIP-1/2/3: burgemeester (o.b.v. art. 4 en 5 Wvr)
- GRIP-4: voorzitter veiligheidsregio (o.b.v. art. 39 Wvr)
- CdK middels aanwijzing (eventueel op verzoek van minister van JenV)
- minister van IenW middels aanwijzing

Preventief inperken of niet vergunnen van (geplande en lopende) evenementen

Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio

Algeheel stookverbod en/of oproepen tot het staken van risicovol gedrag in de privésfeer

Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio

Nadere toelichting

Preventief evacueren

Maatregelen als het preventief evacueren van instellingen en inrichtingen, landbouwhuisdieren en woonkernen/stedelijk gebied zijn hier niet genoemd, omdat deze niet realistisch worden geacht, vanwege gebrek aan capaciteit en middelen en vanwege maatschappelijke onrust die dit kan veroorzaken. Preventief evacueren van gezondheidsinstellingen (verzorgingstehuizen, ziekenhuizen) kan bovendien juist tot slachtoffers leiden, omdat het hier veelal kwetsbare patiënten betreft. Als er preventieve maatregelen gewenst zijn ten aanzien van instellingen, inrichtingen en woonkernen in of nabij natuurgebieden (die op dat moment nog niet bedreigd worden door natuurbrand), dan kan eerder worden gedacht aan het aanleggen van een brede brandgang. Ook dat kan echter maatschappelijke onrust oproepen, vanwege de aantasting van natuur(waarde). Wat wel gewenst is, is vooraf met (zorg)instellingen, inrichtingen, veehouderijen, recreatieve voorzieningen (waaronder campings, recreatieparken en evenemententerreinen), dierentuinen, erfgoedlocaties en collectiebeherende organisaties het gesprek aangaan over de eigen verantwoordelijkheid: als de hulpdiensten niet kunnen komen helpen, wat kan dan zelf worden gedaan om de veiligheid van de aanwezige mensen en dieren te garanderen, danwel waardevolle collecties en locaties veilig te stellen.

Communicatie

Het inzetten van preventieve maatregelen met grote impact vraagt om zorgvuldig communiceren naar bevolking en bedrijven, en om betrokkenheid vooraf van groepen – zowel publiek als privaat – die geraakt zullen worden door de maatregel. Dit vereist een duidelijke communicatiestrategie voordat de maatregel wordt ingezet. Communicatie kan gaan over directe gevolgen en handelingsperspectief, maar (al dan niet meteen) ook over kosten en compensatie.

⁷² et ministerie van LNV onderscheidt drie categorieën: landbouwhuisdieren, wilde dieren en gezelschapsdieren.

⁷³ Dit kunnen zijn: weg-, trein-, water- en landbouwverkeer en (primaire) voorzieningen voor elektriciteit, drinkwater, gas en telecommunicatie.

Bijlage 1

Begrippenkader natuurbrand

Typen natuurbrand

Onderstaand zijn verschillende typen natuurbrand weergegeven, die elk een eigen aanpak vragen van de hulpdiensten:

- **Heidebrand**
De meeste natuurbranden in Nederland zich manifesteren in heide en korte vegetaties. Een heidebrand kan zich zowel in natte als in droge heidegebieden voordoen. Vaak zijn dit branden die woeden in delen van heide en grassen en kunnen zowel boven- als ondergronds zijn. Een heidebrand ontwikkelt zich bij sterke wind snel voorwaarts, beperkter naar de flanken en in mindere mate tegen de wind in.
- **Grasbrand**
Grasbranden doen zich met name in het voorjaar voor of in perioden van langdurige extreme droogte als de bovenlaag van het gras is afgestorven. De uitbreiding van grasbrand gaat vaak in hoge snelheden.
- **Bosbrand**
Een bosbrand kan zich zowel in loof- als in naaldbospercelen voordoen. Natuurbrand in een bos woedt voornamelijk in de humuslaag, grondlaag of oppervlaktebodem, of in combinaties hiervan. Een bosbrand kan zich ook ontwikkelen tot in de boomkronen. De ontwikkeling van een bosbrand wordt, naast weersomstandigheden, in belangrijke mate bepaald door de houtsoort, leeftijd, dichtheid en aanwezigheid van begroeiing of dood hout op de grond.
- **Veenbrand**
Een veenbrand woedt vaak ondergronds als een smeulbrand. Daarnaast kunnen er vlamverschijnselen voorkomen in bovengrondse, lage vegetatie.

- **Duinbrand**
Een duinbrand is een brand van vegetaties (grassen, duindoorns en heide) in zandduinen, vaak in combinatie met naaldboompercelen. De brand zal zich in de zandduinen als een loopvuur ontwikkelen. In de naaldboompercelen kan de brand zich verder ontwikkelen tot een grondvuur (humuslaag) en ook tot een kroonvuur. Aanwezige duindoorns kunnen heftig en explosief meebranden.
- **Rietkraagbrand**
Een rietbrand doet zich voor in rietkragen en rietvelden. Deze branden verspreiden zich met hoge snelheden en zijn veelal door de natte en drassige ondergrond moeilijk te blussen.
- **Griendveldbrand (wilgentenen)**
Een griendveldbrand woedt in percelen van wilgentenen. Het lijkt op een bosbrand, met dit verschil dat wilgentenen in een moerassige ondergrond staan. Een voorbeeld hiervan is De Biesbosch. Ook een brand in een griendveld is moeilijk te blussen.
- **Brand landbouwgewassen**
Een brand in landbouwgewassen woedt in (restanten van) landbouw-gewassen, zoals ook de overgebleven stoppels op een geoogste akker. Met name in droge, oogstrijpe gewassen breiden dergelijke branden zich over het algemeen snel uit. Deze branden zijn lastig te bestrijden door een combinatie van intensiteit, snelle uitbreiding en slechte bereikbaarheid.

Variaties in natuurbrand

Een natuurbrand ontwikkelt zich als een zogenaamde trapbrand. Eerst raakt de onderbegroeiing in brand. Deze brand ontwikkelt warmte waardoor het aanwezige vocht uit het brandbare materiaal verdampt. De brand ontwikkelt zich vervolgens in alle kubusrichtingen. Steeds meer brandbaar materiaal raakt daardoor in brand.

Als er voldoende brandbaar materiaal op de grond of onder de grond (in de humuslaag) aanwezig is, raakt de brand in een vlammenstadium. De vlammen kruipen via de brandbare, losse en droge schorskwabben, takken, naalden of bladeren en eventueel hars omhoog richting de kroon. De brand krijgt hierdoor voldoende warmte en breidt zich verder uit.

Er zijn twee soorten brandontwikkeling te onderscheiden:

- **Verticale branduitbreiding**
De brand heeft een zodanige temperatuur bereikt en de wind is sterk genoeg dat de brand zich verticaal voortplant door de kronen van de boom. Deze brand creëert zijn eigen wind, door het aanzuigen van lucht, dit heet thermiek of schoorsteeneffect. Afhankelijk van de boomsoort en de ouderdom van de begroeiing kan lucht worden aangezogen. De windsterkte kan plaatselijk toenemen tot 6 á 10 m/s. De brand kan zich hierdoor uitbreiden tegen de natuurlijke windrichting in.
- **Horizontale branduitbreiding**
Als er onvoldoende wind staat en de brand kan niet voldoende zuurstof aanzuigen dan verplaatst de brand zich enkel horizontaal door de kronen. De brand is alleen offensief te bestrijden vanuit de lucht of door het opvangen van de brand bij een pad met behulp van (bumper)monitoren. De bomen moeten dan zo nat mogelijk blijven. De brandweer kan de brand alleen offensief bestrijden als het perceel toegankelijk is. Voldoende beschikbaar potentieel materieel en personen en water en veilig optreden zijn hiervoor ook voorwaarden. Daarnaast kan de brandbestrijding benedenwinds belemmerd worden door dichte rookontwikkeling en vliegvuur.

In deze brandontwikkelingen zijn de volgende variaties te onderscheiden:

- **Grondvuur**
Deze variatie wordt gekenmerkt door een hardnekkige gloedbrand die zich langzaam onder de grond verplaatst door onvoldoende zuurstof. Dergelijk vuur komt voornamelijk voor in veengebieden en gebieden met een dikke humuslaag van rottende naalden, bladeren en takken.
- **Loopvuur**
Afhankelijk van de soort en de leeftijd van de begroeiing, de windsnelheid, vocht en toestroom van zuurstof verplaatst deze brand zich (soms razendsnel) over de bodem.
- **Kroonvuur**
Deze variatie verplaatst zich razendsnel door de toppen van bomen (voornamelijk naaldhout). De brand trekt veel zuurstof aan wat hoge winsnelheden genereert. Daarnaast ontstaan extreem hoge temperaturen. Dit kan leiden tot vuurtornado's en vuurstormen. Door kroonvuur ontstaat ook veel vliegvuur.
- **Vliegvuur**
Bij deze variatie worden onverbrande sintels van naalden, blad, kleine takjes en gras door de warmtestraling gloeiend of brandend met de luchtstroom over grote afstanden verplaatst. Veel vliegvuren kunnen op grote afstand secundaire branden laten ontstaan. De baan van het vuur kan een koerswijziging ondergaan onder invloed van verschillende aspecten. Het risico zit in de grote hoeveelheid, extreme hitte, enorme voortplantingssnelheid, plotselinge koerswijzigingen.
- **Vuurstorm**
Een vuurstorm kan ontstaan als in een bepaald gebied één of meerdere vuurhaarden voorkomen. Bij een vuurstorm raakt de zuurstof in een dergelijk gebied op en worden er grote hoeveelheden lucht naar de brand gezogen door de thermiek (het 'schoorsteeneffect') die boven de vuurhaard ontstaat. De brand creëert op deze manier zijn eigen windsysteem en houdt deze ook in stand. Een vuurstorm kan zich verplaatsen naar gebieden met nieuwe brandstof. Als er onvoldoende brandstof is dooft de vuurstorm weer uit.

- **Warmtestraling**
Bij natuurbrand is veelal sprake van een hoge vuurbelasting (veel brandbaar materiaal). Dit genereert een grote warmtestraling die de natuurlijke producten in de omgeving zeer snel uitdroogt ('preheating').
- **Brandvariaties**
Natuurterreinen kennen vaak variaties van verschillende vegetaties in verschillende hoogtes, organische stoffen en concentraties. Daardoor kunnen bij een natuurbrand verschillende brandvariaties ontstaan.

Bijlage 2

Uitwerking basisscenario's

Scenario 1: (Langdurige) dreiging van grootschalige natuurbrand(en)

Situatieschets en maatschappelijk beeld
Door het hele land worden al enkele weken veel kleine (beheersbare) natuurbranden gemeld (per week ca. 125 branden), maar nog geen grootschalige natuurbrand.

Het risico op natuurbrand (actuele dreigingsbeeld) leeft op dit moment niet sterk binnen de samenleving. Daarmee is er ook weinig draagvlak voor maatregelen gericht op het voorkomen van natuurbrand en het verkleinen van de effecten van droogte (zoals beperken van het watergebruik), als deze de bewegingsruimte van burgers en bedrijven beperken.

Bouwstenen en bouwsteenwaarden
De volgende bouwsteenwaarden gelden bij dit scenario, gebaseerd op de bouwstenen uit hoofdstuk 5.

Bouwsteen

Meteorologische en weersomstandigheden

- Er is sprake van droogte (langdurig proces)
- Er is sprake van ongunstige meteorologische omstandigheden (dagelijks proces)

Hulpverleningscapaciteit

- De hulpdiensten zijn in staat de actuele natuurbrand(en) te bestrijden
- De hulpdiensten kunnen hun wettelijke taak (binnen de eigen eenheid/regio) nog uitvoeren
- Er zijn meerdere grootschalige natuurbranden in veiligheids-regio's die niet aan elkaar grenzen
- Er is schaarste in de hulpverleningscapaciteit en/of in goederen en diensten

Bouwsteenwaarden



Bouwsteen

Acute impactvolle effecten van de brand

Er is/zijn (een) perso(o)n(en) overleden in/door de natuurbrand(en)

Er is sprake van aantasting van woonkern(en) of stedelijk gebied

Er is sprake van aantasting van vitale infrastructuur

Er is sprake van aantasting van erfgoedlocaties

Er is sprake van aantasting van natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur

Acute impactvolle maatregelen vanwege de brand

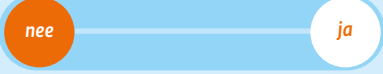
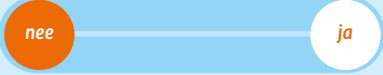
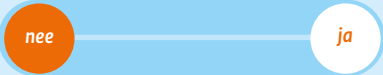
Er is sprake van grootschalige evacuatie van niet/beperkt-zelfredzame mensen

Er is sprake van grootschalige evacuatie van zelfredzame mensen

Er is sprake van grootschalige evacuatie van gezelschapsdieren, landbouwhuisdieren, dierentuindieren en/of begrazingskuddes

Er is sprake van stilleggen van maatschappelijke voorzieningen en processen

Bouwsteenwaarden



Bouwsteen

Preventieve maatregelen met maatschappelijke impact

Er is sprake van preventief stilleggen/uitschakelen of beperken van (vitale) infrastructuur

Er is sprake van preventief inperken of niet vergunnen van (geplande en lopende) evenementen

Er is een algeheel stookverbod afgekondigd (ook voor evenementen)

Er is een oproep gedaan tot staken van risicovol gedrag in en nabij natuurgebieden

Nafase

Er is omvangrijke medische en/of psychosociale nazorg nodig

De terugkeer van evacuees na afloop van de dreiging wordt bemoeilijkt (vanwege schade aan of verwoesting van woningen)

Er is sprake van grote schade aan (vitale) infrastructuur

Er is sprake van grote schade aan erfgoedlocaties

Er is sprake van veel/grote schade aan woongebouwen of gebouwen met een hoge sociaaleconomische waarde

Er is sprake van grote schade aan natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur

Er loopt een grote maatschappelijke discussie over risico, vergunningverlening en handhaving

Bouwsteenwaarden



Actoren en (te overwegen) acties

De volgende (te overwegen) acties gelden bij dit scenario, gebaseerd op de crisisactoren en -processen uit hoofdstuk 4.

Publieke actoren	
Veiligheidsregio’s/ Brandweer (ambtelijk)	- Incidentbestrijdingsorganisatie informeren over risicovolle situaties en aanwezigheid (of ontbreken) van preventieve maatregelen - Publiek informeren over natuurbrandgevaar - Beginnende natuurbrand vroegtijdig detecteren (evt. met luchtsurveillance) - Het gezag⁷⁴ actief informeren over prognoses
GBT/RBT’s	
Gemeenten (ambtelijk) (niet als TBO)	- Publiek informeren over natuurbrandgevaar - Algeheel stookverbod open natuur afkondigen (in afstemming met omliggende gemeenten c.q. in VNG-verband) - Geen ontheffing verlenen voor stookverbod vanwege verhoogd natuurbrandgevaar (ook niet voor evenementen) - Aanvullende eisen stellen aan evenementen, gericht op verkleinen van de kans op natuurbrand - Bermbeheer en terreinbeheer
GHOR en keten gezondheidszorg	Zie onderstaand bij ‘Instellingen en inrichtingen’
Politie	
Waterschappen en Rijkswaterstaat (beide niet als TBO)	- Beschikbaar houden van water voor bluswater - Bermbeheer en terreinbeheer
Defensie (niet als TBO)	- Afspraken maken met veiligheidsregio’s en ministerie van JenV over beschikbaarheid van bijstand (i.v.m. inzet elders) - Bermbeheer en terreinbeheer
Provincies (niet als TBO)	Bermbeheer en terreinbeheer
Landelijke samenwerking publieke actoren	
LAC-Natuurbrand (brandweer)	T.a.v. de brandweerinzet: - Opbouw landelijk informatiebeeld coördineren - Resource management en prognoses op landelijk niveau coördineren
IRBT	

⁷⁴ Onder het gezag wordt hier verstaan de voorzitter veiligheidsregio (op basis van artikel 39 Wvr), die een regionaal beleidsteam bijeen roept dat bestaat uit alle burgemeesters binnen de regio, alsmede vertegenwoordigers van de crisisactoren als opgesomd in hoofdstuk 4.

Semipublieke en private actoren

Natuurbeheerders (TBO’s), waaronder provincies, Defensie en Rijkswaterstaat	- Publiek informeren over natuurbrandgevaar - Voorbereiden op mogelijke evacuatie (bijvoorbeeld evacuatieplannen up-to-date brengen, personeel instrueren en oefenen) - Surveilleren, gericht op risicovol gedrag bezoekers en op beginnende natuurbrand - Maatregelen nemen, zoals: toegangspaden op het terrein controleren (geen omgevallen bomen en/of afgevalen takken), hekken en (draai)slagbomen ont-doen van sloten (indien mogelijk) voor de brandweer, en frequenter legen van afvalbakken - Bermbeheer en terreinbeheer
Wegbeheerders	Bermbeheer
Aanbieders van vitale processen	
Instellingen en inrichtingen	- Zorginstellingen: voorbereiden op mogelijke evacuatie (bijvoorbeeld evacuatieplannen up-to-date brengen, personeel instrueren en oefenen) - Bermbeheer en terreinbeheer
Recreatiesector	- Publiek informeren over natuurbrandgevaar - Voorbereiden op mogelijke evacuatie (bijvoorbeeld evacuatieplannen up-to-date brengen, personeel instrueren en oefenen) - Bermbeheer en terreinbeheer
Veehouderijen	- Voorbereiden op mogelijke evacuatie van landbouwhuisdieren (bijvoorbeeld evacuatieplannen up-to-date brengen, personeel instrueren en oefenen) - Bermbeheer en terreinbeheer
Dierenhulporganisaties	Voorbereiden op ondersteuning bij grootschalige evacuatie en opvang van gezelschapsdieren en (kleine) wilde dieren

Nationale actoren	
LOCC	T.a.v. de brandweerinzet: - Opbouw landelijk informatiebeeld coördineren - Resource management en prognoses op landelijk niveau coördineren
DCC’n en LAC’s overige partners, NCC	
NKC	
IAO	
ICCb en MCCb	

Communicatie

Het is belangrijk om met risico- en crisiscommunicatie te werken aan voorbereiding op (en uitvoering van) het verkleinen van de impact en aan de weerbaarheid van de bevolking. De communicatie wordt georganiseerd vanuit eigen taak- en verantwoordelijkheden. Alle relevante partijen stemmen inhoud en timing van hun communicatie waar nodig zoveel mogelijk met elkaar af. Met als doel eenduidige en tijdige (pers- en publieks)communicatie. Deze is gericht op schadebeperking (het geven van handelingsperspectief), informatievoorziening (voldoen aan de maatschappelijke informatiebehoefte) en betekenisgeving.

Scenario 2: Groot aantal (vooralsnog beheersbare) natuurbranden met bovenregionale inzet en overweging van impactvolle maatregelen

Situatieschets en maatschappelijk beeld

Landelijk is sprake van een groot aantal natuurbranden; deze zijn alle vooralsnog beheersbaar. Veiligheidsregio’s leveren onderling bijstand, evenals Defensie. Door de verwachte aanhoudende droogte staat het voortzettingsvermogen van de brandweer onder druk; in een aantal veiligheidsregio’s is de restdekking al naar 50% van de normale slagkracht teruggebracht. Verder zijn er zorgen over het groot aantal mensen (inwoners en recreanten) in en nabij de Nederlandse natuurgebieden.

Onder de bevolking leeft een gevoel van onbehagen/onrust. Bij mensen die in de buurt wonen van een natuurgebied waar (nog) geen sprake is van brand is er een gevoel van onveiligheid. Er is sprake van paniek bij mensen die wonen in de nabijheid van een natuurgebied dat in brand staat (zowel bij grootschalige als kleinere branden). Vanuit pers en publiek worden vragen gesteld aan de lokale en nationale overheid over het ontstaan en de uitbreiding van de branden en over het tekort aan hulpverleningscapaciteit. Verwacht wordt dat er ook schadeclaims gaan komen.

Bouwstenen en bouwsteenwaarden

De volgende bouwsteenwaarden gelden bij dit scenario, gebaseerd op de bouwstenen uit hoofdstuk 5.

Bouwsteen

Meteorologische en weersomstandigheden

Er is sprake van droogte (langdurig proces)

Er is sprake van ongunstige meteorologische omstandigheden (dagelijks proces)

Hulpverleningscapaciteit

De hulpdiensten zijn in staat de actuele natuurbrand(en) te bestrijden

De hulpdiensten kunnen hun wettelijke taak (binnen de eigen eenheid/regio) nog uitvoeren

Er zijn meerdere grootschalige natuurbranden in veiligheidsregio’s die niet aan elkaar grenzen

Er is schaarste in de hulpverleningscapaciteit en/of in goederen en diensten

Acute impactvolle effecten van de brand

Er is/zijn (een) perso(o)n(en) overleden in/door de natuurbrand(en)

Er is sprake van aantasting van woonkern(en) of stedelijk gebied

Er is sprake van aantasting van vitale infrastructuur

Er is sprake van aantasting van erfgoedlocaties

Er is sprake van aantasting van natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur

Bouwsteenwaarden



Bouwsteen

Acute impactvolle maatregelen vanwege de brand

Er is sprake van grootschalige evacuatie van niet/beperkt-zelfredzame mensen

Er is sprake van grootschalige evacuatie van zelfredzame mensen

Er is sprake van grootschalige evacuatie van gezelschapsdieren, landbouwhuisdieren, dierentuindieren en/of begrazingskuddes

Er is sprake van stilleggen van maatschappelijke voorzieningen en processen

Preventieve maatregelen met maatschappelijke impact

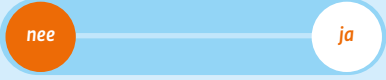
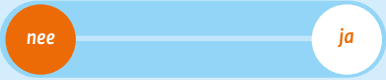
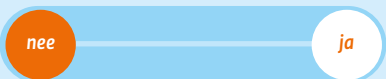
Er is sprake van preventief stilleggen/uitschakelen of beperken van (vitale) infrastructuur

Er is sprake van preventief inperken of niet vergunnen van (geplande en lopende) evenementen

Er is een algeheel stookverbod afgekondigd (ook voor evenementen)

Er is een oproep gedaan tot staken van risicovol gedrag in en nabij natuurgebieden

Bouwsteenwaarden



Bouwsteen

Nafase

Er is omvangrijke medische en/of psychosociale nazorg nodig

De terugkeer van evacuees na afloop van de dreiging wordt bemoeilijkt (vanwege schade aan of verwoesting van woningen)

Er is sprake van grote schade aan (vitale) infrastructuur

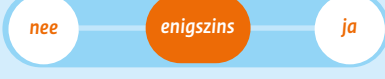
Er is sprake van grote schade aan erfgoedlocaties

Er is sprake van veel/grote schade aan woongebouwen of gebouwen met een hoge sociaaleconomische waarde

Er is sprake van grote schade aan natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur

Er loopt een grote maatschappelijke discussie over risico, vergunningverlening en handhaving

Bouwsteenwaarden



Actoren en (te overwegen) acties

Aanvullend op de acties die zijn beschreven bij scenario 1, gelden de volgende (te overwegen) acties bij dit scenario 2.

Publieke actoren	
Veiligheidsregio's/ Brandweer (ambtelijk)	• Brand bestrijden, hulp verlenen en verkennen van gevaarlijke stoffen • Alarmeren en waarschuwen van de bevolking • Ondersteunen bij ontruimen en evacueren • Het gezag actief informeren over voortgang en prognoses van de bestrijding • Opdracht geven tot ontruimen van (zorg)instellingen en inrichtingen, gebouwen/ woonkernen/ stedelijk gebied, veehouderijen, recreatieve voorzieningen, in organisatieverband gehouden dieren, erfgoedlocaties en collectiebeherende organisaties als deze acuut worden bedreigd door brand of rook • Opdracht geven tot afsluiten van auto-, spoor- en vaarwegen,⁷⁵ als er sprake is van acuut gevaar door brand of rook of als dit acuut nodig is voor de inzet van de hulpdiensten
GBT/RBT's	• Opschalen naar GRIP-4, als er een reële kans is op grootschalige natuurbrand binnen de grenzen van de veiligheidsregio • Indien van toepassing: besluiten over terugbrengen van niveau restdekking⁷⁶ • Voorzitter veiligheidsregio: bijeenroepen IRBT, om te komen tot een gedeeld bestuurlijk informatiebeeld • Voorbereiden op impactvolle maatregelen bij verdere escalatie • Oproepen tot schuilen in of opdracht geven tot evacueren van (zorg)instellingen en inrichtingen, gebouwen/ woonkernen/ stedelijk gebied, veehouderijen, re- creatieve voorzieningen, in organisatieverband gehouden dieren, erfgoedloca- ties en collectiebeherende organisaties als deze voorzienbaar worden bedreigd door brand of rook • Opdracht geven tot afsluiten van auto-, spoor- en vaarwegen, als er voorzien- baar gevaar dreigt door brand of rook of als dit (voorzienbaar) nodig is voor de inzet van de hulpdiensten
Gemeenten (ambtelijk) (niet als TBO)	• Initiëren van inrichten landelijk actiecentrum, voor coördinatie op de inzet van bevolkingszorg (resource management) • Opvangen en verzorgen van evacuees • Informeren van verwanten • Beperken of niet vergunnen van evenementen en sociale/ maatschappelijke activiteiten
GHOR en keten gezondheidszorg	Gehele keten: voorbereiden op mogelijke patiëntenstroom

⁷⁵ Tenzij voor landbouwverkeer als dit bijdraagt aan de ontruiming of evacuatie van landbouwhuisdieren (veevervoer) of bijvoorbeeld kinderboerderijen, dan kan het worden gezien als noodzakelijk verkeer.

⁷⁶ Nota bene: ook in veiligheidsregio's die geen (grootschalige) natuurbrand binnen de regiogrenzen hebben, maar wel bijstand leveren aan een andere regio, kan dit aan de orde zijn. Deze regio's zullen waarschijnlijk geen GBT's of RBT formeren, maar mogelijk wél bevoegdheden op basis van artikel 39 Wvr activeren.

Politie	• Verkeersregulatie en begeleiding van hulpdiensten door het verkeer • Afzetten van onveilig gebied • Ondersteunen bij ontruiming en evacuatie • Ordehandhaving • Opsporing bij (vermoeden van) brandstichting
Waterschappen en Rijkswaterstaat (beide niet als TBO)	Beschikbaar houden (en zo nodig verdelen) van bluswater
Defensie (niet als TBO)	Op aanvraag leveren van bijstand (m.n. aan brandweer en politie)
Provincies (niet als TBO)	

Landelijke samenwerking publieke actoren	
LAC-Natuurbrand (brandweer)	Inzet brandweercapaciteit coördineren (resource management) en prognoses voor de inzet opstellen
IRBT	• Voorzitter: contact opnemen met minister van JenV over huidige situatie en mogelijke ontwikkelingen • (Voorbereiden op) nemen van sleutelbesluiten en overige betekenisvolle besluiten

Semipublieke en private actoren	
Natuurbeheerders (TBO's), waaronder provincies, Defensie en Rijkswaterstaat	• Objecten die concreet worden bedreigd evacueren en afsluiten (toezicht) • Gehouden dieren (zoals begrazingskuddes) die worden bedreigd evacueren (voor zover dit mogelijk is) • Ondersteunende taken verrichten, zoals: helpen bij ontruimen van bezoekers, begidsen en adviseren brandweereenheden
Wegbeheerders	
Aanbieders van vitale processen	• Maatregelen nemen om de effecten van de brand zoveel mogelijk te mitigeren in het kader van de bedrijfscontinuïteit • Voorbereiden op verdeling van (met name) gas, water en elektriciteit aan bedrijven en huishoudens bij uitval van voorzieningen
Instellingen en inrichtingen	Locaties die worden bedreigd evacueren
Recreatiesector	• Publiek informeren over natuurbrandgevaar • Locaties die worden bedreigd evacueren
Veehouderijen	Locaties die worden bedreigd evacueren
Dierenhulporganisaties	Ondersteunen bij de evacuatie en opvang van gezelschapsdieren en (kleine) wilde dieren

Nationale actoren	
LOCC	- In nauwe samenwerking met DCC's en LAC's leveren van landelijk informatiebeeld aan IRBT (optioneel, zie ook paragraaf 4.1) en IAO - Inzet capaciteit hulpverleningsdiensten coördineren
DCC'n en LAC's overige partners, NCC	Er vindt (bovenregionale) afstemming plaats over inhoud en timing van de pers -en publiekscommunicatie, en mogelijk een informeel NKC
NKC	- DCC'n: Operationele coördinatie organiseren vanuit het eigen ministerie (mogelijk betrokken ministeries: JenV, LVVN, Defensie, IenW, EZ) - Alle: op basis van de beschikbare informatie een beeld vormen van de situatie, a spraken maken over het vervolg en al dan niet acties uitzetten
IAO	Mogelijk een informerend IAO
ICCb en MCCb	

Communicatie

De wijze van communiceren is omgevingsbewust, proactief, open, tijdig en consistent (zorgt voor vertrouwen). Dit in afstemming met alle relevante partijen (timing en inhoud van communicatie). Er wordt doorlopend procesinformatie gedeeld: vertel wat je weet en nog niet weet, en welke stappen worden gezet – zorg dat de overheid zichtbaar is.

Daarnaast wordt er gecommuniceerd over maatregelen: wat doet de overheid en waarom? In deze situatie wordt er antwoord gegeven op de vraag: wat kunnen mensen zelf doen? Thuisblijven of weggaan? Hoe kunnen mensen zelf handelen en anderen helpen (bevorderen zelf- en samenredzaamheid)? De communicatie moet aansluiten op de behoeften uit de omgeving, luister naar de vragen en anticipeer daarop (informatieverstrekking, schadebeperking en betekenisgeving).

Scenario 3: Schaarste in hulpverlening door gelijktijdig meerdere grootschalige natuurbranden, met bedreiging vitale infrastructuur en woonkernen/stedelijk gebied

Situatieschets en maatschappelijk beeld
Naast het groot aantal beheersbare natuurbranden dat al enkele weken in het merendeel van de veiligheidsregio's woedt, is nu ook sprake van twee, mogelijk drie onbeheersbare natuurbranden in verschillende, niet aan elkaar grenzende regio's. Er is geen internationale bijstand mogelijk, omdat in heel West-Europa sprake is van langdurige droogte en grote bosbranden. Voorlopig wordt nog geen regen verwacht. Hierdoor is sprake van toenemende druk op de hulpdiensten.

De hulpdiensten schakelen in dit scenario over naar een andere doctrine, gericht op een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen. Dit vereist prioritering van incidenten en gebieden waarop wel of niet wordt ingezet. Vanwege de snelheid waarmee een natuurbrand en de rookontwikkeling zich verspreid, ligt deze prioritering gedurende de hele crisis telkens voor de eerstvolgende uren op operationeel niveau. Voor de uren daarna ('de dag van morgen') adviseren de hulpdiensten aan het gezag over de prioritering. Het gezag kan daarin een brede, bestuurlijke afweging maken.

Er is sprake van een groot gevoel van onbehagen en toenemende onrust onder de bevolking.

Bestuurlijke besluitvorming gaat bij een grootschalige natuurbrand – vanwege de snelheid waarmee een brand zich verspreid en vanwege de complexiteit van informatiemanagement – de facto over 'de dag van (over)morgen'. De sleutelbesluiten en overige betekenisvolle besluiten in respectievelijk hoofdstuk 7 en bijlage 3 kunnen hierbij behulpzaam zijn.
Een IAO komt bijeen om op basis van de beschikbare informatie een beeld te vormen van de situatie, afspraken te maken over het vervolg en al dan niet acties uit te zetten. Mogelijk worden ook andere onderdelen van de nationale crisisstructuur benut. Zie voor overwegingen daartoe hoofdstuk 4.2.

Bouwsteen

Meteorologische en weersomstandigheden

Er is sprake van droogte (langdurig proces)

Er is sprake van ongunstige meteorologische omstandigheden (dagelijks proces)

Hulpverleningscapaciteit

De hulpdiensten zijn in staat de actuele natuurbrand(en) te bestrijden

De hulpdiensten kunnen hun wettelijke taak (binnen de eigen eenheid/regio) nog uitvoeren

Er zijn meerdere grootschalige natuurbranden in veiligheids-regio's die niet aan elkaar grenzen

Er is schaarste in de hulpverleningscapaciteit en/of in goederen en diensten

Bouwsteenwaarden



Bouwsteen

Acute impactvolle effecten van de brand

Er is/zijn (een) perso(o)n(en) overleden in/door de natuurbrand(en)

Er is sprake van aantasting van woonkern(en) of stedelijk gebied

Er is sprake van aantasting van vitale infrastructuur

Er is sprake van aantasting van erfgoedlocaties

Er is sprake van aantasting van natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur

Acute impactvolle maatregelen vanwege de brand

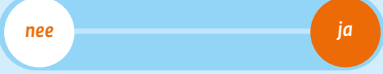
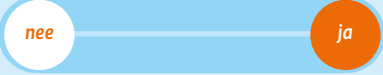
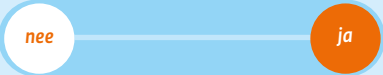
Er is sprake van grootschalige evacuatie van niet/beperkt-zelfredzame mensen

Er is sprake van grootschalige evacuatie van zelfredzame mensen

Er is sprake van grootschalige evacuatie van gezelschapsdieren, landbouwhuisdieren, dierentuindieren en/of begrazingskuddes

Er is sprake van stilleggen van maatschappelijke voorzieningen en processen

Bouwsteenwaarden



Bouwsteen

Preventieve maatregelen met maatschappelijke impact

Er is sprake van preventief stilleggen/uitschakelen of beperken van (vitale) infrastructuur

Er is sprake van preventief inperken of niet vergunnen van (geplande en lopende) evenementen

Er is een algeheel stookverbod afgekondigd (ook voor evenementen)

Er is een oproep gedaan tot staken van risicovol gedrag in en nabij natuurgebieden

Nafase

Er is omvangrijke medische en/of psychosociale nazorg nodig

De terugkeer van evacuees na afloop van de dreiging wordt bemoeilijkt (vanwege schade aan of verwoesting van woningen)

Er is sprake van grote schade aan (vitale) infrastructuur

Er is sprake van grote schade aan erfgoedlocaties

Er is sprake van veel/grote schade aan woongebouwen of gebouwen met een hoge sociaaleconomische waarde

Er is sprake van grote schade aan natuur met een hoog beschermde status of zeldzame natuur

Er loopt een grote maatschappelijke discussie over risico, vergunningverlening en handhaving

Bouwsteenwaarden



Actoren en (te overwegen) acties

Aanvullend op de acties die zijn beschreven bij scenario 1 en 2, gelden de volgende (te overwegen) acties bij dit scenario 3.

Publieke actoren	
Veiligheidsregio's/ Brandweer (ambtelijk)	Adviseren aan het gezag over prioriteren van en respons op reguliere meldingen/incidenten
GBT/RBT's	Vanwege schaarste in hulpverleningscapaciteit: • Prioriteren op welke natuurgebieden primair wordt ingezet. Dat vereist be- langenafweging op operationeel, maatschappelijk, cultureel, economisch en ecologisch gebied. Ook kunnen hierbij zaken als maatschappelijke onrust een rol spelen. • Prioriteren op welke reguliere meldingen/incidenten nog wel of niet meer wordt ingezet en met welke respons⁷⁷ • Bevel geven tot stilleggen van vitale infrastructuur, als dit noodzakelijk is vanwege de brand(bestrijding) of evacuatie • Verzoeken om extra natuurmaatregelen te nemen, als dit noodzakelijk is vanwege de brandbestrijding • Helder (en zo mogelijk in (boven)regionale en nationale afstemming) eenduidig communiceren richting burgers en bedrijfsleven over crisismaatregelen en prognoses
Gemeenten (ambtelijk) (niet als TBO)	
GHOR en keten gezondheidszorg	Gehele keten, vanwege schaarste in hulpverleningscapaciteit: • Acute gezondheidszorg prioriteren • Psychosociale hulpverlening prioriteren • Ontvangende regio's bij (langdurige) opvang na evacuatie: basisgezondheidszorg organiseren voor evacuees
Politie	• Begeleiden van evacuatiestromen • Vanwege landelijke schaarste in de capaciteit: prioriteren van de inzet
Waterschappen en Rijkswaterstaat (beide niet als TBO)	RWS: begeleiden van evacuatiestromen ⁷⁸
Defensie (niet als TBO)	
Provincies (niet als TBO)	

⁷⁷ Bijvoorbeeld niet meer uitrukken op basis van OMS-meldingen, etc.

⁷⁸ Hierbij kan tevens worden gedacht aan ProRail, voor het kanaliseren van evacuatiestromen over het spoor.

Landelijke samenwerking publieke actoren

LAC-Natuurbrand (brandweer)	Voorstellen opstellen voor besluitvorming over de schaarsteverdeling van de brandweerinzet (via LOCC/NCC) – zie ook hoofdstuk 3 en paragraaf 7.1
IRBT	Betrokken voorzitters veiligheidsregio: afstemmen over te nemen sleutelbesluiten en overige betekenisvolle besluiten in de afzonderlijke regio's

Semipublieke en private actoren

Natuurbeheerders (TBO's), waaronder provincies, Defensie en Rijkswaterstaat	
Wegbeheerders	Wegen vrijstellen en materieel beschikbaar stellen voor evacuatiestromen
Aanbieders van vitale processen	Zie de acties in NCP Gas en NCP Elektriciteit ⁷⁹
Instellingen en inrichtingen	Zorgen voor de eigen bewoners, patiënten of gedetineerden na ontruiming of evacuatie
Recreatiesector	Zorgen voor de eigen gasten na ontruiming of evacuatie
Veehouderijen	Zorgen voor de eigen landbouwhuisdieren na evacuatie
Dierenhulporganisaties	

Nationale actoren

LOCC	
DCC'n en LAC's overige partners, NCC	Afstemming, inhoud en timing pers -en publiekscommunicatie
NKC	Monitoren en gevolg geven aan acties die voortkomen uit IAO, waaronder m.b.t. evacuatie
IAO	• Op basis van de beschikbare informatie een beeld vormen van de situatie, afspraken maken over het vervolg en al dan niet acties uitzetten • Adviseren bij het eventueel activeren van de nationale crisisstructuur
ICCb en MCCb	(Sleutel)besluiten nemen binnen de nationale crisisstructuur

⁷⁹ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/landelijke-crisisplannen>.

Communicatie

In dit scenario is het NKC actief. Naast informatievoorziening en schadebeperking speelt ook betekenisgeving een belangrijke rol. De communicatie richt zicht op de gehele samenleving, met extra aandacht voor het bereiken van specifieke groepen. Er wordt gewerkt aan analyse, advies en aanpak.

Vanuit de media is er in dit scenario veel aandacht voor de gevolgen van de operationele en bestuurlijke keuzes die worden gemaakt. Hierbij valt te denken aan gevolgen op het terrein van gezondheid en welzijn van mens en dier, economie en natuurwaarde. In het communicatieadvies wordt transparantie over mogelijke dilemma’s geadviseerd.

Bijlage 3

Overige betekenisvolle besluiten

Onderstaand zijn overige betekenisvolle besluiten opgenomen in de volgende categorieën:

- openbare orde en veiligheid;
- operationele en specialistische (hulpverlenings)diensten;
- toepassing van specifieke (nood)wet- en regelgeving;
- regelen van toegankelijkheid van (bedreigd) gebied, en voorbereiden en opstarten van evacuatie;
- beschermen en continueren van vitale en strategische/kwetsbare processen en objecten;
- inzetten van crisiscommunicatie;
- maatschappelijke veerkracht;
- opstarten van de nafase.

Besluit	Bevoegd gezag
Inwerking stellen van het WAS en/of verzenden van NL Alerts (met bijhorend advies vanwege rookontwikkeling)	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio ⁸⁰ NCTV
Sluiten en ontruimen/evacuëren van onderwijsinstellingen, overheidsinstellingen en openbare binnen- en buitenruimtes	• CoPI of ROT • Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
Afgelasten van evenementen en beperken van demonstraties (omdat deze risico kunnen genereren en/of kunnen lopen)	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
Afkondigen van noodverordening of -bevel	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio

80 Op basis van respectievelijk artikel 4 en 5 en artikel 39 Wvr.

Operationele en specialistische (hulpverlenings)diensten

Besluit	Bevoegd gezag
Inzetten van de krijgsmacht in het kader van militaire bijstand voor de handhaving van de openbare orde en/of de straf-rechtelijke rechtsorde of militaire steunverlening in het openbaar belang (inclusief capaciteiten als genoemd in paragraaf 4.1, onderdeel Defensie)	Aanvragende civiele autoriteit: ⁸¹ - Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio - Officier van justitie - Bestuursorgaan Bevoegd gezag: Minister van JenV bepaalt, in overeenstemming met minister van Defensie, of en op welke wijze bijstand wordt verleend
Aanvragen van internationale bijstand	- Grensoverschrijdende samenwerking in grensregio's: Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio (evt. na overleg in IRBT) - Overige: ICCb
Starten van strafrechtelijk onderzoek	Officier van justitie

Toepassing van specifieke (nood)wet- en regelgeving

Besluit	Bevoegd gezag
Wet veiligheidsregio's (beleidsaanwijzingen rampenbestrijding en crisisbeheersing)	CdK, al dan niet op verzoek c.q. in opdracht van de minister van JenV ⁸²
Gemeentewet (inzet noodbevoegdheden: noodverordening, noodbevel)	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
Vordering van transport, goederen, materieel en mensen ⁸³	Vakministers (op hun eigen terrein)

⁸¹ Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio: artikel 57, 58 en 62 Pw, ter handhaving van de openbare orde. Officier van justitie: artikel 57,58 en 62 Pw, ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Voorzitter Veiligheidsregio: artikel 51 Wvr.

⁸² Op grond van artikel 5c van de Ambtsinstructie van de Koning kan de minister de CdK, in zijn rol als rijksorgaan, verzoeken aanwijzingen (als bedoeld in artikel 42 Wvr te geven aan de voorzitter veiligheidsregio over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid. De CdK moet direct uitvoering geven aan het verzoek van de minister. De artikelen 52 t/m 54 Wvr (buitengewone omstandigheden) zijn bij (de dreiging van) een grootschalige natuurbrand niet van belang. Bij grootschalige natuurbrand is er sprake van een crisis van meer dan plaatselijke betekenis, waardoor op grond van artikel 39 Wvr verantwoordelijkheden en bevoegdheden van burgemeesters overgaan naar de voorzitter veiligheidsregio. In die situatie kan de minister (via de CdK) al een aanwijzing aan de voorzitter veiligheidsregio geven op grond van het genoemde artikel 42 Wvr.

⁸³ Bijvoorbeeld het vorderen van landbouwvoertuigen voor watertransport. Ander voorbeeld is dat de minister van LNVN tijdelijk het maximum aantal dieren kan verhogen dat in een veevrachtwagen mag worden vervoerd.

Besluit	Bevoegd gezag
Inzetten bevoegdheden in het kader van Wet milieubeheer en Omgevingswet ⁸⁴	Minister van IenW
Inzet Rijksheren	- Vakministers⁸⁵ - CdK'n (als coördinerend rijksorgaan)
Coördinatiewet uitzonderingstoestanden	Minister-President/minister van Algemene Zaken ⁸⁶
Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag	- Inwerkingtreding: minister-president - Uitvoering: minister van JenV
Inzetten bevoegdheden in het kader van Wet verplaatsing bevolking	- Inwerkingtreding: minister-president - Uitvoering: minister van JenV

Regelen van toegankelijkheid van (bedreigd) gebied, en voorbereiden en opstarten van evacuatie ⁸⁷

Besluit	Bevoegd gezag
Afspraken maken over toegankelijkheid en bereikbaarheid gebieden (voor bijvoorbeeld handhaving openbare orde en veiligheid, hulpverlening, ziekenhuizen, distributiecentra en overige noodzakelijke dienstverlening)	- Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio - Minister van JenV
Aanvragen (internationale) bijstand	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio (facilitering ter plaatse)
Bepalen opvanggebieden	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio (operationeel)
Hulp bieden aan achtergeblevenen	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio

⁸⁴ Voorheen de Wet natuurbescherming, die is opgegaan in de Omgevingswet.

⁸⁵ Ministeries die beschikken over een rijksheer: JenV (CdK), LNVN (Regioambassadeur), Defensie (RMC), EZ (Regioambassadeur), IenW (HID) en VWS (IGZ).

⁸⁶ De Minister-president moet een voordracht tot Koninklijk Besluit doen om bevoegdheden in werking te stellen.

⁸⁷ Het voorbereiden en opstarten van evacuatie is een verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio. De coördinatie van evacuaties en de verdeling van schaarse middelen is een verantwoordelijkheid van de nationale overheid. Bij een grootschalige natuurbrand kan de minister van JenV de regie centraliseren, in het bijzonder ten aanzien van evacuaties. Ook beslist de MCCb bij belangentegenstellingen. Zie voor bevoegdheden evacuatiebesluit ook paragraaf 7.2.

Beschermen en continueren van vitale infrastructuur en processen⁸⁸

Besluit	Bevoegd gezag
Prioritering van te beschermen en continueren vitale en strategische/kwetsbare processen en objecten	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
Maatregelen in het kader van gevaarlijke stoffen	- Minister van IenW - Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio('s)
Zorgdragen voor distributie voedsel	Minister van LNV in samenspraak met veiligheidsregio
Zorgdragen voor distributie drinkwater	Minister van IenW
Maatregelen ten aanzien van transport	- Minister van IenW - Vakministers (op hun eigen terrein)
Maatregelen ten aanzien van milieu	Minister van IenW
Beschermen erfgoedlocatie	De Rijksoverheid, gemeenten, provincies en waterschappen indien zij eigenaar zijn van beschermd erfgoed

Inzetten van crisiscommunicatie

Besluit	Bevoegd gezag
Bepalen van en communiceren over handelingsperspectief voor bevolking, instellingen, inrichtingen en bedrijven	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
Tijdig voorkomen en minimaliseren maatschappelijke onrust	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
Alarmeren/informereren van bevolking, instellingen, inrichtingen en bedrijven en van medeoverheden	Voorzitter veiligheidsregio

⁸⁸ Zie <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur> en <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>.

Maatschappelijke veerkracht

Besluit	Bevoegd gezag
Informereren van bevolking, instellingen, inrichtingen en bedrijven over de oorsprong, omvang en gevolgen van een (dreigende) grootschalige natuurbrand en de maatschappelijke impact daarvan en over het handelingsperspectief	- Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio - Vakministers
Treffen van voorbereidingen voor de nafase, zoals:	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
- behandelen medische en psychosociale problemen op korte en lange termijn (zowel hulpverleners als burger) - stimuleren sociale cohesie en monitoren sociale onrust in de samenleving - garanderen functioneren overheidsdiensten en continuïteit democratische rechtsorde in getroffen gebied - faciliteren maatschappelijke initiatieven (herdenking, stille tocht etc.) - onderzoek gericht op oorzaak en handelen van de crisisorganisatie - opvangen en verzorgen van mensen en dieren die na ontruiming/evacuatie niet meer terug kunnen	

Opstarten van de nafase

Besluit	Bevoegd gezag
Zorgdragen voor medische en psychosociale nazorg	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
Maken van afspraken over de nafase	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
Terugkeer van evacuees (mensen en dieren)	Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
Herstel van natuur en recreatieve infrastructuur	Terreinbeheerder natuurgebied
Financiële compensatie (bijvoorbeeld op grond van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen, de Wet veiligheidsregio's en eventueel ad-hocregelingen)	Minister van JenV

Bijlage 4

Wettelijk kader

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Deze bijlage gaat kort in op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van de crisisbeheersing, veiligheidsregio's en brandweer in relatie tot het bestrijden van natuurbranden.

- De definities van ramp(enbestrijding) en crisis(beheersing) zijn opgenomen in artikel 1 Wet veiligheidsregio's.
- De verantwoordelijken ten aanzien van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn opgenomen in artikel 3 (brandweezorg), 10 (bestuur veiligheidsregio) en 39 (bovenlokale rampen en crises) Wet veiligheidsregio's.
- Het aspect bijstandsverlening is opgenomen in artikel 51 Wet veiligheidsregio's.
- Voor de zorg voor de informatieplicht bij (natuur)brand wordt verwezen naar artikel 7 lid 1 en artikel 39 lid 1-a Wet veiligheidsregio's.
- Voor de bevoegdheden evacuatiebesluit wordt verwezen naar het Kader Grootschalige Evacuatie van het ministerie van JenV⁸⁹ en de handreiking Redden van mens en dier tijdens overstromingen van Wave.⁹⁰ Daarnaast wordt nog verwezen naar het Eindrapport pilotproject evacuatie van dieren,⁹¹ het Protocol schuilen of ontruimen/evacueren bij incidenten met gevaarlijke stoffen,⁹² de Handreiking reddenvan mens en dier tijdens overstromingen⁹³ en de Leidraad voor het evacueren van vee.⁹⁴

Wet- en regelgeving

In dit LCP-NB is de volgende wet- en regelgeving aangehaald:

- Ambtsinstructie commissaris van de Koning;
- Instellingsbesluit MCCB

<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0006728&z=2024-03-30&g=2024-03-30>;

- Arbeidstijdenwet: <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0007671&z=2022-08-02&g=2022-08-02>;
- Besluit informatie inzake rampen en crises: <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0006755&z=2024-01-01&g=2024-01-01>;
- Besluit veiligheidsregio's: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027844/2016-01-01>;
- Coördinatiewet uitzonderingstoestanden <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007981/2024-01-01>;
- Gemeentewet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2024-01-31>;
- Omgevingswet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2024-01-01/0>;
- Waterwet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2024-01-01>;
- Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag: <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0007982&z=2021-02-22&g=2021-02-22>;
- Wet dieren: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030250/2024-01-01>;
- Wet milieubeheer: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2024-01-01>;
- Wet tegemoetkoming schade bij rampen: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009637/2021-07-01>;
- Wet veiligheidsregio's: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2024-01-01>;
- Wet verplaatsing bevolking: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002097/2023-04-20>;
- Wegenverkeerswet 1994: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006622/2024-01-01>.

89 <https://archief.nipv.nl/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/2014-VenJ-Kader-grootschalige-evacuatie.pdf>.

90 <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/03/20201224-WAVE2020-Handreiking-Redden-van-mens-en-dier-tijdens-overstromingen.pdf>.

91 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/22/eindrapport-pilotproject-evacuatie-dieren>.

92 <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2023/03/2009-GHOR-BW-Politie-Landelijk-protocol-schuilen-of-ontruimen-evacueren.pdf> (concept).

93 <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/03/20201224-WAVE2020-Handreiking-Redden-van-mens-en-dier-tijdens-overstromingen.pdf>.

94 Ministerie van LVVN, 2014

Bijlage 5

Publieke
waarschuwningsniveaus
natuurbrandrisico

Het actuele natuurbrandrisico in Nederland per veiligheidsregio is te zien op www.natuurbrandrisico.nl. De voormalige kleuren licht- en donkergroen en geel zijn nu samen fase 1, oranje en rood zijn fase 2. Als een regio geen fase kent, betekent dit dat er in die regio geen registratie plaatsvindt van het natuurbrandrisico.

De fasering heeft twee functies:

- de fases vormen een signaalfunctie voor het (verwachte) natuurbrandrisico in Nederland en de mogelijke maatschappelijke impact, vergelijkbaar met de waarschuwingssystematiek van het weer. Doel daarvan is het creëren van een eenduidig en gedeeld landelijk beeld van de situatie onder burgers, natuurbeheerders en hulpdiensten uit de algemene keten;
- de fases vormen de basis voor de afspraken die gelden voor informatie-uitwisseling, afstemming over maatregelen en afstemming over pers- en publiekscommunicatie.

Hierbij is het belangrijk om te realiseren dat de fasering een signaalfunctie heeft, maar niet automatisch bepaalde gevolgen heeft. Van het allergrootste belang is de duiding die het geeft aan de ernst van de situatie. Sommige – gemeentelijke of provinciale – vergunningverleners gebruiken de fase-indeling wel om een vergunning te weigeren of in te trekken.

Fasering

Fase 1

Natuurbeheerders en brandweer zijn altijd voorbereid op een natuurbrand. Zij hebben in deze fase (nog) geen extra maatregelen getroffen. Wel geldt altijd dat voorzichtigheid met vuur in de natuur geboden is.

De boodschap hierbij is:

- Wees alert op verdachte situaties en meldt die bij de terreineigenaar of 112. Help mee door foto's/filmpjes te maken en onthoud de locatie, persoonskenmerken en bijvoorbeeld een kenteken als u een situatie niet vertrouwt.
- Veroorzaak niet per ongeluk een natuurbrand: gooi daarom sigaretten en glas altijd in een prullenbak of neem het mee. Denk ook aan kolen van de barbecue of opgehoopt tuinafval (broei), en parkeer uw auto (met hete katalysator) niet in hoog en droog gras.
- Houd op uw verblijfplaats altijd blusmiddelen bij de hand, bijvoorbeeld een blusdeken, tuinslang, brandblusser of in ieder geval een emmer water.
- Houd er rekening mee dat u niet overal in de natuur goed bereik heeft met uw mobiele telefoon.

Als er toch een natuurbrand is, is de boodschap:

- Wacht hulp niet af. Vlucht zo snel en ver mogelijk weg van de brand, indien mogelijk naar de openbare weg.
- Loop niet voor de brand uit of in de richting waarin de brand zich verspreidt, maar haaks op de brand. Daarmee is de kans kleiner dat de brand u inhaalt.
- Help andere mensen en kinderen om op een veilige plek te komen.
- Bel 112 om de locatie van de brand zo precies mogelijk door te geven.

Fase 2

Het is al langere tijd droog in de natuur. Het risico dat een natuurbrand ontstaat is groter. Een natuurbrand kan zich in droge periodes snel en onvoorspelbaar ontwikkelen, zeker bij harde wind. Terreineigenaren, natuurbeheerders en hulpdiensten zijn in deze periode extra alert, maar vragen ook uw medewerking om de gevolgen van natuurbrand te voorkomen of te beperken.

Tijdens deze fase kunnen mensen nog steeds gerust de natuur intrekken. Maar mensen wordt gevraagd extra alert te zijn, het gezonde verstand te gebruiken en vooral in deze fase verdachte zaken meteen te melden via 112.

De boodschap hierbij is:

- U mag hoogstwaarschijnlijk niet meer stoken, ook al heeft u een ontheffing van het stookverbod.
- Kijk daarvoor naar de voorwaarden van de ontheffing of neem hierover contact op met de verlenende instantie (gemeente of provincie).
- In sommige delen van het land mag u van de terrein -of natuureigenaren geen open vuur stoken in of bij de natuur.
- Dit kan ook gelden voor gebruik van vuurkorven, fakkels, wensballonnen en vuurwerk of koken met open vuur op vaste brandstoffen, zoals hout of houtskool/briketten. Volg hun aanwijzingen/geboden!
- Wees alert op verdachte situaties en meld die bij een hulpdienst. Help mee door foto's/film te maken en onthoud de locatie, persoonskenmerken en bijvoorbeeld een kenteken als u een situatie niet vertrouwt.
- Houd er rekening mee dat u niet overal in de natuur goed bereik heeft met uw mobiele telefoon.

- Houd op uw verblijfplaats altijd blusmiddelen bij de hand, bijvoorbeeld een blusdeken, tuinslang, brandblusser of in ieder geval een emmer water.
- Veroorzaak niet per ongeluk een natuurbrand: gooi daarom sigaretten en glas altijd in een prullenbak of neem het mee. Denk ook aan kolen van de barbecue of opgehoopt tuinafval (broei), en parkeer uw auto (met hete katalysator) niet in hoog en droog gras.

Als er toch een natuurbrand is, is de boodschap:

- Wacht hulp niet af. Vlucht zo snel en ver mogelijk weg van de brand, indien mogelijk naar de openbare weg.
- Loop niet voor de brand uit of in de richting waarin de brand zich verspreidt, maar haaks op de brand. Daarmee is de kans kleiner dat de brand u inhaalt.
- Help andere mensen en kinderen om op een veilige plek te komen.
- Bel 112 om de locatie van de brand zo precies mogelijk door te geven.

Besluitvorming over af te geven kleurcode

De veiligheidsregio's bepalen ieder apart het op- en afschalen van deze fasen.

Bijlage 6

Afkortingen

CdK	Commissaris van de Koning
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
EZ	Economische Zaken (ministerie/minister van –)
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
HID	Hoofdingenieur-Directeur (van het ministerie van IenW)
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IenW	Infrastructuur en Waterstaat (ministerie/minister van –)
IGZ	Inspecteur Gezondheidszorg
IRBT	Interregionaal Beleidsteam
JenV	Justitie en Veiligheid (ministerie/minister van –)
KCR2	Knooppunt Coördinatie Regio's-Rijk
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LCP-NB	Landelijk Crisisplan Grootchalige Natuurbranden
LVVN	Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (voorheen LNV) (ministerie/minister van –)
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NHC	Nationaal Handboek Crisisbeheersing
NKC	Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie
Pw	Politiewet 2012
RBT	Regionaal Beleidsteam
ROT	Regionaal Operationeel Team
TBO	Terreinbeherende organisatie
VBNE	Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren
WAS	Waarschuwings- en Alarmeringssysteem
Wvb	Wet verplaatsing bevolking
Wvr	Wet veiligheidsregio's



Afbeelding: Groenkaart van Nederland (5 meter resolutie). De bronhouder van deze kaart is Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Deze kaart geeft een beeld waar het groen is in Nederland. Alle bomen, struiken en lage vegetatie, zoals gras, worden weergegeven. Hierbij wordt het groen onderverdeeld naar type landgebruik. Paars geeft het groen aan in agrarisch gebied, donkergroen in Natura 2000-gebied, middelgroen in Natuurnetwerkgebied en lichtgroen in overige gebieden.

Uitgave

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147, 2511 DP Den Haag
+31 (0)70 370 79 11

2025