

DE PEEL IN BRAND

ONDERZOEK AANPAK BRANDPREVENTIE IN DE DEURNESE PEEL

rapportage Taskforce Natuurbranden
samenwerking Natuurbrandbeheersing
bewustwording Natuurbrandbestrijding
Natuurbrandpreventie

**Door het vuur voor
veilige natuur**

Eindrapport en eindadvies van de
Taskforce Natuurbranden

**Gebiedsgericht
natuurbrandpreventie**

Natuurgebied de Deurnese Peel en
Mariapeel

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1 De aanleiding van de evaluatie	6
1.2 De opdracht van de Commissaris van de Koning	6
1.3 De werkwijze van de commissie	7
1.4 Leeswijzer	7
2. De aanpak van het onderzoek	9
2.1 Het rapport 'Door het vuur voor veilige natuur'	9
2.2 Hoofdvragen van de commissie	9
3. De bevindingen op hoofdlijnen	10
3.1 Algemeen	10
3.2 Het functioneren van het driemanschap	10
3.3 De rol van de Commissaris van de Koning	12
3.4 Verinnerlijking van natuurbrandpreventie	12
4. Overige bevindingen	15
4.1 Taken en verantwoordelijkheden	15
4.2 Regelgeving en bevoegdheden	15
4.3 Financiën	15
5. Aanbevelingen	16
5.1 Algemeen	16
5.2 Aanbevelingen op hoofdlijnen	17
5.2.1 Het driemanschap	17
5.2.2 De rol van de Commissaris van de Koning	18
5.2.3 Verinnerlijking van natuurbrandpreventie	18
5.3 Overige aanbevelingen	19
5.3.1 Taken en verantwoordelijkheden	19
5.3.2 Regelgeving en bevoegdheden	19
5.3.3 Financiën	19
Bijlage 1: Opdrachtgever en commissieleden	20
Bijlage 2: Geïnterviewde instanties	21
Bijlage 3: Gedetailleerde aanbevelingen gebiedsgerichte aanpak	22

Voorwoord

Dit voorjaar stond het natuurgebied de Deurnese Peel in brand. De brand ontstond door een uitzonderlijke combinatie van omstandigheden, en had grote impact op het gebied en de inwoners daarvan. Nadien heeft de Commissaris van de Koning in de provincie een ad hoc commissie gevraagd onderzoek te doen naar de vraag of voldoende aan preventie van deze brand was gedaan. Dit rapport bevat de resultaten van dat onderzoek.

Twee punten licht ik daar uit. Allereerst: optimale preventie is alleen mogelijk als bij het vaststellen van natuurdoelstellingen, het inrichten van natuurgebieden en het beheren daarvan van meet af aan rekening wordt gehouden met brandveiligheid. En ten tweede: het vraagstuk is urgent. Immers: het klimaat verandert, waardoor het risico op natuurbranden toeneemt. In ons dichtbevolkte land zijn de gevolgen daarvan groot.

Wij doen in ons rapport een aantal aanbevelingen, en doen een beroep op alle betrokkenen om daarmee aan de slag te gaan. Daarmee is niet gezegd dat natuurbranden altijd voorkomen kunnen worden. Uitzonderlijke situaties zullen er altijd zijn. Maar het kan wel beter. En dat moet ook.

Namens de commissie,

Jan Jaap de Graeff
voorzitter

Samenvatting

Introductie

Vanaf 20 april 2020 heeft in het natuurgebied de Deurnese Peel een zeer grote natuurbrand plaatsgevonden. De brand had veel impact op de omgeving. Uiteindelijk is ca. 710 hectare natuurgebied afgebrand, de grootste natuurbrand in Nederland ooit. De brand leidde tot verschillende vragen en onderzoeken. Eén daarvan betreft de (bestuurlijke) samenwerking om een onbeheersbare natuurbrand te voorkomen. De Brabantse Taskforce Natuurbranden¹ heeft in 2015 een rapport² vastgesteld, waarin op dit punt aanbevelingen zijn gedaan. De Commissaris van de Koning van Noord-Brabant heeft een onderzoekscommissie gevraagd hoe aan deze aanbevelingen uitvoering is gegeven en welke conclusies voor de toekomst daaraan kunnen worden verbonden.

Belangrijke aanbevelingen van genoemd rapport zijn:

1. voor grote natuurgebieden in Noord-Brabant moet per gebied een samenwerkingsverband van de gemeente (onder regie van de burgemeester), de Veiligheidsregio en de terreinbeheerder(s) worden opgericht (zogenaamde driemanschappen), met als taak een onbeheersbare natuurbrand te voorkomen;
2. de CdK moet toezicht houden op het functioneren van deze driemanschappen en de samenwerking bevorderen;
3. het belang van brandpreventie moet onderdeel zijn van het beleid van de daarbij betrokken instanties (verinnerlijking).

De onderzoekscommissie heeft zich op deze hoofdlijnen geconcentreerd. Voor de Deurnese Peel heeft zij onderzocht hoe aan deze aanbevelingen gevolg is gegeven. Haar bevindingen en conclusies zijn overigens ook van betekenis voor natuurgebieden elders in de provincie en in Nederland.

In algemene zin constateert de commissie dat er schotten zijn tussen enerzijds de wereld van het natuurbeleid en de daarbij betrokken partijen, anderzijds die van brandveiligheid. Meer specifiek heeft de commissie het volgende geconcludeerd.

Het driemanschap

In het driemanschap voor de Deurnese Peel is niet gesproken over de vraag hoe de natuurdoelstellingen, de inrichting van het gebied en het beheer daarvan zich verhouden tot de mogelijkheden voor brandpreventie en brandbestrijding. Mede daardoor zijn concrete knelpunten (waaronder financiële) niet benoemd, besproken of opgelost. Zonder gedeelde opvatting over het gebied is het onmogelijk gebleken om preventie van natuurbranden optimaal vorm te geven. Voorts zijn er tekortkomingen met betrekking tot de samenstelling, de continuïteit en de werkwijze.

De Commissaris van de Koning

De Commissaris van de Koning heeft een toezichthoudende en coördinerende rol met betrekking tot de samenwerking op het gebied van natuurbrandpreventie. De aanbevelingen van het eindrapport uit 2015 zijn opgepakt. Bestuurlijk zijn er door het driemanschap echter geen signalen afgegeven (bijvoorbeeld in de jaarlijkse rapportage die de commissaris vraagt) waar actie van de Commissaris

1 In september 2011 heeft de Commissaris van de Koning samen met de voorzitters van de drie Brabantse veiligheidsregio's de Taskforce Natuurbranden ingesteld.

2 Rapport "[Door het vuur voor veilige natuur](#)"

van de Koning op zou kunnen volgen. Daarmee was het voor de Commissaris van de Koning niet goed mogelijk zijn rol te pakken. Overigens bestond ook onvoldoende duidelijkheid over wat van de jaarlijkse rapportage aan de Commissaris van de Koning werd verwacht.

Verinnerlijking van natuurbrandpreventie in het beleid

Internaliseren is vooral aan de orde waar het gaat om het natuurbeleid en moet plaatsvinden in een zo vroeg mogelijk stadium. Dat wil zeggen wanneer de doelstellingen voor het natuurgebied worden vastgesteld, en vervolgens bij het uitvoeren van projecten, het nemen van (inrichtings)maatregelen en het beheren van het natuurgebied.

De provincie heeft belangrijke instrumenten om natuurbrandpreventie in haar beleid te verinnerlijken. Dat zijn in de eerste plaats de beheerplannen voor zogenaamde Natura-2000 gebieden (gebieden van internationale betekenis), die door de provincies worden vastgesteld. In deze beheerplannen worden de natuurdoelstellingen bepaald, en kunnen regels worden gesteld met betrekking tot inrichting en beheer. Ook kan de provincie opdrachtgever zijn van de projecten voor de realisatie van deze plannen. Voor de Deurnese Peel bestaat een dergelijk provinciaal beheerplan. Ook is er een project ter uitvoering daarvan, waarvan de provincie opdrachtgever is (het project Leegveld). Noch in het beheerplan noch in het project Leegveld is aandacht geschonken aan het belang van brandpreventie en –bestrijding.

Wat betreft de partners in het driemanschap:

- de gemeente Deurne heeft onlangs een bestemmingsplan buitengebied vastgesteld waarbinnen het natuurgebied valt. In dat bestemmingsplan komt brandveiligheid niet aan de orde;
- Staatsbosbeheer acht het mogelijk de natuurdoelstellingen voor het gebied, alsmede de inrichting en het beheer te verenigen met de belangen van brandpreventie en brandveiligheid. Deze visie is echter niet vastgelegd noch in het driemanschap besproken;
- de Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost houdt in haar beleid en uitvoering voldoende rekening met natuurbranden.

Aanbevelingen op hoofdlijnen

1. **Algemeen.** De commissie beveelt allereerst aan om in de toekomst meer aandacht te geven aan natuurbrandpreventie als het gaat om de vaststelling van natuurdoelstellingen, het inrichten van de gebieden en het beheren daarvan. Voorkómen is beter dan genezen. De kans op onbeheersbare natuurbranden neemt bovendien toe, onder meer als gevolg van de klimaatverandering. Daarnaast wordt de maatschappelijke ontwrichting, die het gevolg is van natuurbranden, onderschat. Wij moeten daarom toe naar inrichting en beheer van natuurgebieden (en een bijbehorend waterbeheer) die passen bij de natuurdoelstellingen én bij brandveiligheid. Daar moet ook haast mee worden gemaakt, zowel vanwege de toenemende risico's maar als ook omdat aanpassingen van inrichting en beheer pas op termijn effect sorteren.
2. **De driemanschappen.** De keuze voor een gebiedsgerichte aanpak en de instelling van driemanschappen per natuurgebied is op zichzelf juist geweest. De rol van het driemanschap moet echter wel versterkt worden en meer inhoud krijgen. Daarbij passen verbeteringen als het gaat om de taakopdracht, de samenstelling, de werkwijze en de ondersteuning. Belangrijk is dat knelpunten worden besproken en waar mogelijk worden opgelost. Rapportage aan de Commissaris van de Koning én aan het provinciaal bestuur is van belang om resterende knelpunten te helpen oplossen.

3. **De Commissaris van de Koning.** Verduidelijkt moet worden waaraan de jaarlijkse voortgangsrapportage van het driemanschap moet voldoen. Bij uitblijven van een afdoende en tijdige rapportage vanuit een driemanschap moet de commissaris optreden.
4. **Verinnerlijken van het beleid.** Het provinciaal natuurbeleid moet bij het formuleren van doelstellingen, het maken van plannen en het opdrachtgeverschap voor projecten uitgaan van de noodzaak van brandpreventie en –bestrijding. Bestaand beleid moeten op dat punt worden doorgelicht en waar nodig geactualiseerd. De gemeente moet bij vaststelling van ruimtelijke bestemmingen brandveiligheid als een relevant omgevingsaspect betrekken. De terreinbeheerder moet brandveiligheid systematisch betrekken bij de inrichting en het beheer van het natuurgebied en waar nodig maatregelen treffen.

Overige aanbevelingen

5. **Regelgeving en bevoegdheden.** De verdeling van verantwoordelijkheden voor natuurbrandpreventie en –bestrijding moet worden verduidelijkt. Bovendien moet worden onderzocht of (op provinciaal niveau) bindende regels kunnen worden gesteld voor de inrichting en het beheer van natuurgebieden met het oog op de brandveiligheid daarvan, en wie die regels moet handhaven (provincie of gemeente).
6. **Financiën.** In kaart moet worden gebracht of de terreinbeheerders over voldoende financiële middelen beschikken voor natuurpreventie en nablussen. Als dit niet het geval is, wordt aanbevolen hiervoor in een aparte regeling (provinciale) subsidie ter beschikking te stellen. Nader moet worden bezien in hoeverre het Rijk, de gemeente respectievelijk de terreinbeheerder hiervoor eveneens financiële verantwoordelijkheid zouden moeten dragen.

1. Inleiding

1.1 De aanleiding van de evaluatie

Vanaf 20 april tot eind juni 2020 heeft in het natuurgebied de Deurnese Peel (gemeente Deurne) een zeer grote natuurbrand plaatsgevonden. De brand had grote maatschappelijk impact op de omgeving. Een aantal omwonenden –bewoners van een verzorgingshuis – moest worden geëvacueerd en diverse panden werden bedreigd door het vuur. De rook- en brandlucht van een smeulende veenbrand heeft gedurende meerdere weken dag en nacht voor gevaar en overlast gezorgd. Uiteindelijk is ca. 710 hectare natuurgebied afgebrand. Dit heeft ook geleid tot aanzienlijke kosten als gevolg van de langdurige en omvangrijke inzet van hulpdiensten, gemeente en terreinbeheerder. De brand leidde tot vragen over de invloed van de inrichting en het beheer van het natuurgebied op de brandveiligheid, over de veiligheid van mens en dier in en nabij het natuurgebied, en over de mogelijkheden voor brandpreventie. Deze vragen zijn geadresseerd in een aantal onafhankelijke onderzoeken.

Er zijn verschillende evaluaties uitgevoerd door afzonderlijke partijen om lessen te trekken uit de natuurbrand in de Deurnese Peel. Ook zijn er met betrekking tot deze natuurbrand drie onderzoeken uitgevoerd met een meer integraal karakter:

1. een technisch onderzoek naar het ontstaan en het verloop van de brand. Opdrachtgevers zijn de Veiligheidsregio Brabant Zuid-oost en het IFV (Instituut Fysieke Veiligheid). Dit onderzoek is in september 2020 afgerond met een openbaar eindrapport.
2. een onderzoek naar de (bestuurlijke) samenwerking om een onbeheersbare natuurbrand te voorkomen. Opdrachtgever is de Commissaris van de Koning in de provincie Noord-Brabant.
3. een onderzoek naar het beheer en onderhoud van de Deurnese Peel in relatie tot de brandveiligheid in dit gebied. Centraal staat de vraag hoe het inrichten en beheren van het natuurgebied het ontstaan, de ontwikkeling en de bestrijding van branden beïnvloeden. Opdrachtgevers zijn de gemeente Deurne, de Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost en de provincie Noord-Brabant.

Naast deze drie onderzoeken is ook de Algemene Rekenkamer gestart met een onderzoek naar de gelijktijdige branden in de Deurnese Peel en Meinweg. Dit onderzoek heeft als doelstelling om vast te stellen of de betrokken partijen bij grote (gelijktijdig optredende) natuurbranden kunnen voldoen aan de uitgangspunten van natuurbrandbestrijding, namelijk het zo snel mogelijk bestrijden met effectieve inzet van de benodigde menskracht en materieel. Oplevering van dit onderzoek is voorzien in mei 2021.

1.2 De opdracht van de Commissaris van de Koning

Op 4 juni 2020 ontving de Commissaris van de Koning een brief van de burgemeester van Deurne en de portefeuillehouder natuurbranden van de Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost. In deze brief werd verzocht te onderzoeken of eerdere aanbevelingen met betrekking tot de gebiedsgerichte aanpak voor de preventie van natuurbranden (voor het natuurgebied de Deurnese Peel) in de praktijk zijn opgevolgd en in het bijzonder waar het gaat om het functioneren van het driemanschap.

In juni 2020 heeft de Commissaris van de Koning een commissie samengesteld om dit onderzoek te doen (zie [bijlage 1](#) voor het opdrachtgeverschap en de samenstelling van de commissie). Met het onderzoek wil de Commissaris van de Koning inzage krijgen in de vraag hoe voor de Deurnese

Peel uitvoering is gegeven aan het rapport ‘Door het vuur voor veilige natuur’³ waarin onder meer de taakopdracht voor het driemanschap is omschreven. Waar nodig kan dit onderzoek leiden tot nadere aanbevelingen en/of tot verbetering van de uitvoering van de eerdere aanbevelingen.

De Commissaris van de Koning heeft de commissie verzocht het onderzoek voor 1 november 2020 af te ronden. Deze datum is gekozen zodat de conclusies en aanbevelingen bekend zijn voordat het gebied Leegveld/Deurnese Peel in 2021 verder wordt ontwikkeld en hersteld.

De commissie heeft zich tot taak gesteld op hoofdlijnen te rapporteren, gezien de gewenste snelheid. Het onderzoek concentreert zich op het bestuurlijke en organisatorische proces dat nodig is voor adequate preventie van natuurbranden. Het uitgangspunt is om te kijken of verbeteringen nodig zijn, niet om het handelen van individuele instanties of personen te beoordelen.

1.3 De werkwijze van de commissie

De commissie is in totaal zeven keer bijeen geweest. Na zich inhoudelijk georiënteerd te hebben heeft de commissie gesproken met de relevante stakeholders. [Bijlage 2](#) bevat een lijst van de instanties met wie gesproken is. Ook heeft de commissie een bezoek gebracht aan het gebied onder begeleiding van Staatsbosbeheer en de Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost. Het doel was om meer inzicht te krijgen in de toedracht voorafgaand en tijdens de brand en om daarover met enkele direct betrokkenen het gesprek aan te gaan.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt nader ingegaan op de aanpak van de commissie. De hoofdstukken 3 en 4 bevatten respectievelijk de bevindingen op hoofdlijnen (die zich concentreren op het bestuurlijk-organisatorische proces) en overige bevindingen. Hoofdstuk 5 eindigt met de aanbevelingen van de commissie.

Tenslotte enkele opmerkingen vooraf:

1. in dit rapport worden de begrippen Commissaris van de Koning en provincie gebruikt. Die behoeven verduidelijking. De Commissaris van de Koning heeft drie rollen. De bekendste rollen zijn die van voorzitter van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. In dit rapport gaat het echter over de derde rol, namelijk die van rijksorgaan (verlengstuk van de ministers van BZK en J&V). Waar in dit rapport over de provincie wordt gesproken wordt bedoeld op de rol van Gedeputeerde Staten met betrekking tot het bepalen van het provinciale beleid, in het bijzonder het natuurbeleid;
2. dit rapport spreekt regelmatig van het ‘driemanschap’. Deze term komt uit het rapport ‘Door het vuur voor veilige natuur’. Hiermee wordt bedoeld: het samenwerkingsverband van de burgemeester (gemeente), de terreinbeheerder(s) en de Veiligheidsregio(s) per natuurgebied. Deze drie partijen staan samen voor een gebiedsgerichte aanpak om een onbeheersbare natuurbrand te voorkomen;
3. ook wordt het begrip ‘terreinbeheerder’ gebruikt. Daarmee wordt bedoeld op degene die het natuurterrein bezit en beheert. In de Deurnese Peel is dat Staatsbosbeheer. Elders kunnen dat andere terreinbeherende organisaties dan wel particuliere grondeigenaren zijn, of een combinatie hiervan;

3 Rapport [“Door het vuur voor veilige natuur”](#)

4. de commissie baseert haar bevindingen op haar evaluatie van de gang van zaken bij de natuurbrand in de Deurnese Peel. De aanbevelingen van de commissie echter ook voor andere natuurgebieden betekenis, zowel in Brabant als elders in Nederland.

2. De aanpak van het onderzoek

2.1 Het rapport 'Door het vuur voor veilige natuur'

De commissie heeft kennisgenomen van het rapport 'Door het vuur voor veilige natuur' uit 2015. De belangrijkste aanbevelingen uit dit rapport zijn:

1. de instelling van een driemanschap per natuurgebied met als hoofdpdracht het voorkomen van een onbeheersbare natuurbrand. De belangrijkste taken zijn het opstellen c.q. actualiseren van de RIN4, het opstellen van een preventieplan en het jaarlijks rapporteren aan de Commissaris van de Koning;
2. voortzetting van het toezicht van de Commissaris van de Koning, met name op het functioneren van de driemanschappen;
3. verinnerlijking('internalisering') van natuurbrandpreventie in het beleid van de deelnemende partijen.

2.2 Hoofdvragen van de commissie

De commissie heeft zich geconcentreerd op bovengenoemde hoofdlijnen. Dit leidde tot de volgende vragen:

1. hoe heeft het driemanschap in de Deurnese Peel gefunctioneerd, gelet op zijn taakopdracht en bijbehorende taken, en was het daarvoor voldoende toegerust (qua samenstelling, mandaat, bevoegdheden en ondersteuning);
2. hoe heeft het toezicht door de Commissaris van de Koning gefunctioneerd, en werd de Commissaris van de Koning voldoende in staat gesteld dat toezicht uit te oefenen;
3. heeft verinnerlijking van het belang van natuurbrandpreventie in het beleid, in het bijzonder het natuurbeleid, voldoende plaatsgevonden?

De bevindingen van de commissie op deze punten zijn weergegeven in hoofdstuk 3 ('bevindingen op hoofdlijnen'). Tijdens de opstelling van ons advies is, in samenhang met het voorgaande, de commissie tevens gestuit op enkele andere vragen. Deze zijn terug te vinden in hoofdstuk 4 ('overige bevindingen').

4 [Risico Index Natuurbranden](#)

3. De bevindingen op hoofdlijnen

3.1 Algemeen

Een eerste, algemene bevinding van de commissie is dat er schotten zijn tussen enerzijds de wereld van het natuurbeleid en de daarbij betrokken partijen, anderzijds die van brandveiligheid. In de Deurnese Peel ontbreekt met name een gemeenschappelijke opvatting over de vraag hoe de natuurdoelstellingen, de inrichting van het gebied en het beheer daarvan zich verhouden tot de noodzaak van brandpreventie en van de mogelijkheden tot het bestrijden van een natuurbrand. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een antwoord op de vraag in welke mate geaccepteerd wordt dat een deel van dit natuurgebied mag afbranden. Evenmin is er een gemeenschappelijke opvatting over de mogelijke knelpunten die zich kunnen voordoen (bv. met betrekking tot de brandbaarheid van het terrein, de toegankelijkheid van het gebied voor het bestrijden van een brand, de beschikbaarheid van blusmateriaal). Ook zijn er geen gemeenschappelijke standpunten of (en zo ja in welke mate) deze knelpunten oplosbaar zijn.

Deze notie valt overigens ook niet te lezen in de provinciale nota van 2015, “Door het vuur voor veilige natuur”. Die nota beschrijft een proces dat start met het in kaart brengen van de risico’s in het gebied. Daarbij wordt voorbij gegaan aan het nut en noodzaak van een gemeenschappelijke opvatting over doelstellingen, inrichting en beheer. Dit terwijl dat een belangrijk uitgangspunt moet zijn als het gaat om het voorkomen en bestrijden van natuurbranden en het nemen van daarvoor noodzakelijke maatregelen. Uit de interviews met de stakeholders die de commissie heeft gehouden blijkt dat het gemis van zo’n gedeelde opvatting als knelpunt wordt ervaren. Zonder gedeelde opvatting is het onmogelijk gebleken om preventie van natuurbranden optimaal vorm te geven.

3.2 Het functioneren van het driemanschap

Het driemanschap in de Deurnese Peel bestaat uit vertegenwoordigers van de Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost en van Staatsbosbeheer Oost-Brabant, onder voorzitterschap van de burgemeester van Deurne. Nadat het driemanschap was opgericht heeft geen besluitvorming plaatsgevonden over preventiemaatregelen zoals dat beoogd werd in het advies uit 2015 van de Taskforce Natuurbranden⁵. Ook is de risicoanalyse (RIN) van 2016 niet geactualiseerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van de droogte van de afgelopen jaren.

De Veiligheidsregio acht de opstelling van een RIN op zichzelf nuttig, maar onvoldoende voor een effectieve gebiedsgerichte aanpak. Meer aandacht voor preventie in een eerdere fase is nodig. Het belang van natuurbrandpreventie en de mogelijkheden van brandpreventie en -bestrijdingsmogelijkheden moeten in die fase afgewogen worden met de doelstellingen en de mogelijkheden voor het natuurbeheer. Vervolgens kunnen concrete maatregelen worden uitgewerkt teneinde beide belangen zo goed mogelijk met elkaar te verenigen. Staatsbosbeheer heeft een duidelijke opvatting over de verenigbaarheid van deze belangen, maar die is in het driemanschap niet gedeeld met de andere partijen.

Meer concreet blijken er verschillende knelpunten te zijn. Bijvoorbeeld:

1. er is geen gezamenlijk beeld van compartimentering van het gebied en de daarmee samenhangende mogelijkheden voor effectieve stoplijnen die zijn toe te passen tijdens een brand;

⁵ In september 2011 heeft de Commissaris van de Koning samen met de voorzitters van de drie Brabantse veiligheidsregio’s de Taskforce Natuurbranden ingesteld.

2. er is geen gedeelde opvatting over de toegankelijkheid van het gebied. Toegankelijkheid is nodig om een eventuele brand te kunnen beheersen, maar kan vanuit het oogpunt van natuurbeheer leiden tot verstoring;
3. er zijn onvoldoende of geen financiële middelen (met name voor de beheerder) voor zowel preventie als voor nablussen;
4. de uitvoering het project Leegveld, dat uitvoering geeft aan de strategie van de provincie en Staatsbosbeheer om het gebied te vernatten, stagneert. Dit vertraagt het brandveiliger maken van het gebied⁶.

Deze knelpunten kwamen in het driemanschap bestuurlijk niet aan de orde. Evenmin is over deze knelpunten schriftelijk gerapporteerd aan de Commissaris van de Koning.

De bestuurlijke rol van het driemanschap wordt bovendien bemoeilijkt door voortdurend wisselende samenstelling én doordat geen of slechts beperkte terugkoppeling plaats vindt met de partijen vertegenwoordigd in het driemanschap.

Ook was er geen betrokkenheid van het waterschap Aa en Maas, hetgeen achteraf wel nodig bleek. Gelet op rol van het waterbeheer in relatie tot de aanpak zowel voor, tijdens als na een natuurbrand had het waterschap een gesprekspartner kunnen of zelfs moeten zijn. Relevante gespreksonderwerpen zijn onder meer de inrichting van het gebied, de beschikbaarheid van bluswater en de gevolgen voor kadebeheer en waterkwaliteit. Het waterschap voelde zich dan ook niet verwant met de problematiek van de preventie en bestrijding van een natuurbrand in de Deurnese Peel. Daarnaast was er geen contact tussen het driemanschap met andere overlegstructuren die gaan over de inrichting en het beheer van het gebied, met name het bestuurlijk overleg Peelvenen⁷. Andersom is in dat laatste overleg ook geen aandacht besteed aan de belangen van openbare orde en veiligheid. Tenslotte constateert de Commissie, dat de provinciale nota van 2015 slechts globaal richting gaf aan het werk van het driemanschap.

Een bijzondere constatering is dat de gemeente niet over de mogelijkheid beschikt om vanuit brandveiligheidsoogpunt handhavend op te kunnen treden met betrekking tot inrichting en beheer van het natuurgebied. Dit in tegenstelling tot de mogelijkheid die het gemeentebestuur (college van B&W) wél heeft als het gaat om de brandveiligheid van gebouwen waarover regels zijn gesteld in het Bouwbesluit.

Een aandachtspunt is ook de fase vlak voorafgaande aan de brand. In april waren er ideale omstandigheden aanwezig voor een grote natuurbrand (droogte, dorre vegetatie en wind). Het driemanschap is in die fase echter niet bijeen gekomen om te bezien welke preventieve maatregelen op dat moment getroffen zouden kunnen worden. Dat roept de vraag op wat de verantwoordelijkheid van het driemanschap in deze fase zou moeten zijn.

Uit het voorgaand blijkt dat het driemanschap slechts beperkt actief is geweest. Dit heeft verschillende oorzaken. Allereerst was het rapport van 2015 weinig precies met betrekking tot wat van driemanschappen werd verwacht als het gaat om hun taken en werkwijze. Daarnaast zijn er in het

⁶ Stoof, C.R., Tapia, V.M., Cardil, A., Marcotte, A.L., Stoorvogel, J.J., Castellnou, M. (2020). Relatie tussen natuurbeheer en brandveiligheid in de Deurnese Peel. Wageningen University. [DOI](#).

⁷ Dit is een overleg tussen de gedeputeerde natuur van de provincie Noord-Brabant, de wethouder van de gemeente Deurne en de dijkgraaf van waterschap Aa en Maas.

geval van de Deurnese Peel andere verklarende factoren, zoals personeelsverloop bij alle partners en gebrek aan tijd en aandacht als gevolg van andere prioriteiten. Ook hebben een gebrek aan doorzettingsmacht, het ontbreken van gezamenlijke uitgangspunten (zie hierboven) en een zekere berusting in de gedachte dat een veenbrand moeilijk of niet te blussen is een rol gespeeld.

3.3 De rol van de Commissaris van de Koning

De Commissaris van de Koning heeft een toezichthoudende en coördinerende rol met betrekking tot natuurbrandpreventie⁸. De aanbevelingen van het eindrapport uit 2015 zijn door de Commissaris van de Koning opgepakt. Bestuurlijk zijn er door het driemanschap echter geen signalen afgegeven (bijvoorbeeld in de jaarlijkse rapportage) waar actie van de Commissaris van de Koning op zou kunnen volgen. Dat leidt tot een knelpunt: het is voor de commissaris niet goed mogelijk toezicht te houden en te coördineren als er geen of onvoldoende informatie vanuit het driemanschap komt. De geïnterviewden gaven voorts aan gebaat te zijn geweest bij meer duidelijkheid over de vraag wat de inhoud van de jaarlijkse rapportage zou moeten zijn.

Bij de rolopvatting van de Commissaris van de Koning is overigens meer de nadruk gelegd op het bevorderen van de samenwerking dan op het optreden als toezichthouder. In Noord-Brabant handelt de Commissaris van de Koning onder het motto “warme betrokkenheid op gepaste afstand”. Maar ook als de Commissaris van de Koning als toezichthouder zou willen optreden is het geven van een aanwijzing op basis van diens ambtsinstructie enkel mogelijk ter bevordering van de onderlinge samenwerking van de betrokken partijen en bij crisisbeheersing. Concrete maatregelen voor de preventie van natuurbranden kan de Commissaris van de Koning niet opleggen.

3.4 Verinnerlijking van natuurbrandpreventie

Met verinnerlijken wordt bedoeld op de noodzaak het belang van de preventie en bestrijding van natuurbranden te integreren in het beleid op het gebied van natuur en ruimtelijke ordening. Dat dient volgens de commissie plaats te vinden in een zo vroeg mogelijk stadium. Dat wil zeggen wanneer de doelstellingen voor het natuurgebied worden vastgesteld en vervolgens bij het opstellen van (uitwerkings)plannen, het inrichten en het beheren van het natuurgebied. Dat geldt voor alle betrokken partijen. De commissie gaat hieronderstaand nader op in.

De provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde Staten hebben in 2017 besloten om in het beleid van de provincie meer rekening te houden met natuurbrandpreventie. Dit zowel met het oog op het natuurbelang en de daarin gedane investeringen als met het oog op de daarmee samenhangende belangen van openbare orde en veiligheid, cultuurhistorisch erfgoed, infrastructuur en vrije tijdseconomie. Natuurbrandpreventie moet dus waar mogelijk en nodig worden verinnerlijkt in het provinciale beleid en de uitvoering daarvan. De provinciale omgevingsvisie biedt voor de toekomst overigens voldoende aanknopingspunten voor overheden om met elkaar en met andere belanghebbenden samen te werken en om in het beleid van de provincie rekening te houden met andere belangen zoals het voorkomen van natuurbranden.

8 Gebaseerd op artikel 1 van de Ambtsinstructie van de Commissaris van de Koning: De commissaris bevordert de noodzakelijk geachte samenwerking tussen in zijn/haar provincie werkzame rijksambtenaren en personen deel uitmakend van de krijgsmacht, en tussen deze functionarissen en het provinciaal bestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen.

De provincie heeft ook een belangrijk instrument om natuurbrandpreventie in haar beleid te verinnerlijken. In de Wet Natuurbescherming staan regels voor de bescherming van de Nederlandse natuurgebieden en planten- en diersoorten. Sinds 1 januari 2017 gaan de provincies over het natuurbeleid en zorgen zij voor de vergunningen en ontheffingen. De wet geeft onder meer uitvoering aan de verplichtingen van de Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Een bijzonder instrument van deze wet zijn de beheerplannen voor Nederlandse natuurgebieden van internationale betekenis (zogenaamde Natura-2000 beheerplannen). Deze plannen worden door de provincies vastgesteld. In zulke beheerplannen worden onder meer de natuurdoelstellingen van het betreffende gebied vastgesteld. Ook kan de provincie opdrachtgever zijn van projecten voor de uitvoering van de beheerplannen.

De commissie constateert echter dat Gedeputeerde Staten in het huidige natuurbeleid geen rekening houdt met het voorkomen van onbeheersbare natuurbranden. Enkele jaren geleden werd de zienswijze van Veiligheidsregio Midden- en West- Brabant over natuurbrandveiligheid met betrekking tot alle ontwerp- Natura-2000 beheerplannen in dat gebied door de provincie zelfs afgedaan als niet thuis horend in deze plannen. Voor dit onderzoek zijn twee plannen van belang:

- het Natura-2000 beheerplan voor de Deurnese Peel;
- het daarvan afgeleide project Leegveld (provincie is opdrachtgever aan Waterschap Aa en Maas).

Noch in het beheerplan noch bij de opdrachtverlening voor het project Leegveld heeft brandveiligheid aandacht gekregen.

In dat verband is de opvatting van Staatsbosbeheer van belang dat de natuurdoelstellingen voor de Deurnese Peel verenigbaar zijn met die van brandpreventie en brandveiligheid. Dat wordt ook bevestigd door de resultaten van onderzoek ⁹. Dat lukt echter alleen als de juiste inrichtings- en beheermaatregelen worden getroffen, zowel in de eindsituatie (waarin het natuurgebied vernat is) als gedurende de periode naar dit eindbeeld toe. Eerder werd al geconstateerd dat deze opvatting niet in het driemanschap is gedeeld, en evenmin haar weg heeft gevonden naar het Natura 2000 beheerplan van de provincie.

De commissie heeft tenslotte vastgesteld dat de Wet Natuurbescherming niet verhindert om randvoorwaarden voor brandpreventie en brandbestrijding vast te leggen in plannen en projecten. Als het gaat om Natura 2000 gebieden, heeft het bovendien de voorkeur om in de betreffende beheerplannen qua inrichting en beheer zo veel als nodig is te regelen. Als het beheerplan onherroepelijk is vastgesteld, zijn er naderhand geen aparte vergunningprocedures meer nodig om uitvoering te geven aan brandpreventie en brandbestrijding.

In dit onderzoek is met name ingegaan op de verinnerlijking van brandveiligheid in het natuurbeleid. Dat neemt niet weg dat de provincie elders in haar beleid wel rekening houdt met brandveiligheid. Omdat dit geen relatie heeft met de Deurnese Peel gaat dit onderzoek hier niet op in.

⁹ Stooft, C.R., Tapia, V.M., Cardil, A., Marcotte, A.L., Stoorvogel, J.J., Castellnou, M. (2020). Relatie tussen natuurbeheer en brandveiligheid in de Deurnese Peel. Wageningen University. [DOI](#).

De gemeente Deurne

Voor de Deurnese Peel heeft de gemeente een “Derde herziening bestemmingsplan Buitengebied” vastgesteld op 7 juli 2020. Hierin is geen aandacht besteed aan de mogelijkheid van natuurbranden en de betekenis daarvan voor het toekennen van (kwetsbare) bestemmingen. Met andere omgevingsaspecten (waaronder milieukwaliteit en externe veiligheid), is wel rekening gehouden.

Veiligheidsregio Brabant Zuid-Oost

De Veiligheidsregio heeft natuurbranden voldoende verinnerlijkt in haar beleid. Het risico op natuurbranden komt voor in het risicoprofiel 2019 met de kwalificatie “zeer waarschijnlijk”. Daarnaast is de repressieve slagkracht van de regio mede gebaseerd op een inzet bij natuurbranden. Hierbij is uitgegaan van het scenario van de natuurbrand bij de Strabrechtse Heide uit 2010. De Veiligheidsregio benoemt droogte in haar beleidsplannen als toenemend risico.

Staatsbosbeheer Oost-Brabant

Zoals hierboven vermeld heeft Staatsbosbeheer voor wat betreft de Deurnese Peel een duidelijke opvatting over de mogelijkheid van preventie van een natuurbrand. Dit beleid is echter niet vastgelegd. Voor zover de Commissie heeft kunnen nagaan is ook in het landelijke beleid van Staatsbosbeheer geen systematische aandacht voor brandveiligheid. Dat beleid is primair gebaseerd op het realiseren van de natuurdoelstellingen uitgaande van de financieringsstructuur van Staatsbosbeheer.

4. Overige bevindingen

4.1 Taken en verantwoordelijkheden

Blijkens de interviewronde lijkt er in de Deurnese Peel overeenstemming te zijn over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Staatsbosbeheer (als eigenaar en beheerder van het gebied) en die van de brandweer. Die verantwoordelijkheidsverdeling komt overeen met datgene wat in de gebouwde omgeving gebruikelijk is. Kort samengevat: Staatsbosbeheer is verantwoordelijk voor preventieve maatregelen in de fase vóór de brand (met name als het gaat om inrichting en beheer), de brandweer is verantwoordelijk voor het onder controle krijgen van brand, en vervolgens is het nablussen van het smeulende veen weer de taak van Staatsbosbeheer. Bij gebrek aan middelen kan Staatsbosbeheer deze verantwoordelijkheid echter niet goed effectueren.

Een specifiek aandachtspunt is dat Staatsbosbeheer in de eerste fase niet deelnam aan het operationele team en het beleidsteam. Daarmee is mogelijk onvoldoende geprofiteerd van de bij hen aanwezige gebiedskennis.

4.2 Regelgeving en bevoegdheden

De Taskforce natuurbranden heeft in 2015 geconstateerd dat het realiseren van natuurbrandpreventieve maatregelen vaak wordt bemoeilijkt doordat niemand echt probleemeigenaar is en niemand doorzettingsmacht heeft. Uit de interviewronde is hierover het volgende naar voren gekomen:

1. uitgaande van de verantwoordelijkheid van de terreinbeheerder voor het nemen van preventieve maatregelen zijn er geen algemene regels voor de inrichting en het beheer van natuurgebieden met het oog op brandpreventie en brandbestrijding waaraan die beheerder zich moet houden;
2. de gemeente (college van B&W) kan bij gebrek aan een dergelijk toetsingskader dan ook niet preventief optreden of handhaven, zoals dat wel kan als het gaat om de brandveiligheid van gebouwen. Als dat wel mogelijk zou zijn, dan zou de gemeente kunnen optreden om te voorkomen dat een brand in een natuurgebied voor gevaar of overlast zorgt, zowel binnen als buiten het natuurgebied¹⁰.

4.3 Financiën

Uitgaande van de in paragraaf 4.1 geschetste verantwoordelijkheidsverdeling is de beschikbaarheid bij Staatsbosbeheer van voldoende financiële middelen voor preventie én voor het nablussen een probleem. De geldstromen die door het Rijk en/of de provincie in het kader van subsidieregelingen voor het natuurbeheer ter beschikking worden gesteld voorzien daarin niet; dat geldt overigens ook voor andere terreinbeheerders. Dit terwijl inrichting en beheer van groot belang zijn om een onbeheersbare natuurbrand te voorkomen.

¹⁰ Tijdens een crisis of ramp heeft de burgemeester wel bevoegdheden om op te treden. Omdat dit onderzoek gaat over de fase voordat brand uitbreekt is hier verder niet op ingegaan.

5. Aanbevelingen

5.1 Algemeen

De commissie beveelt allereerst aan om in de toekomst meer aandacht te geven aan de preventie van natuurbranden. Dat is om verschillende redenen urgent:

1. voorkomen is beter dan genezen. Als eenmaal een natuurbrand is uitgebroken is deze moeilijk te stoppen, zeker in een veengebied. Het natuurbrandgevaar is in grote mate afhankelijk van de fysieke conditie van het natuurterrein (bv. de mate van vernatting en de hoeveelheid brandbare vegetatie). Dit heeft bij de natuurbrand in de Deurnese Peel een grote rol gespeeld;
2. de klimaatverandering. In Nederland doen zich thans klimaatomstandigheden voor die we kennen van de landen rond de Middellandse Zee. Er is sprake van hogere temperaturen, lagere luchtvochtigheid en aanhoudende droogte;
3. de hoeveelheid brandbaar materiaal (vegetatie) neemt toe, onder meer als gevolg van aanhoudende stikstofdepositie.

De commissie wijst er voorts op dat de maatschappelijke ontwrichting die het gevolg is van natuurbranden wordt onderschat. Het eindrapport van de Taskforce natuurbranden is hier ook al op ingegaan. Mede als gevolg van het voorgaande is er een toenemende en reële kans dat een natuurbrand onbeheersbaar wordt. Bij zo'n onbeheersbare brand dreigt schade aan de natuur, de vrijetijdseconomie en de infrastructuur. Ook zijn slachtoffers niet uit te sluiten, omdat in natuur- en recreatiegebieden vaak grote groepen mensen verblijven, als wandelaar, fietser of als recreant op campings en in recreatieparken.

Dit wordt onderstreept door de risicoberekeningen van Allard van Gulik in zijn scriptie "Natuurbrand, een Onderschat Risico" van 2008¹¹. Hierin schat hij de kans dat een optredende natuurbrand op de Veluwe in droge periodes onbeheersbaar wordt op 50%. Op jaarbasis gezien wordt de kans op een onbeheersbare natuurbrand, waarbij ook doden en gewonden kunnen vallen, berekend op 4% per jaar. Deze cijfers zijn gebaseerd op de veiligheidssituatie op de Veluwe anno 2008 en zouden nu hoger kunnen uitpakken als gevolg van zowel meer toerisme als klimaatverandering. De kans op natuurbranden staat in elk geval in schril contrast met de risiconormering voor bijvoorbeeld externe veiligheid of hoogwater, waar de wettelijk toelaatbare grens ligt bij een kans op dodelijke slachtoffers van één op de miljoen. Desondanks is aandacht voor veiligheid bij inrichting en beheer van natuurgebieden geen gemeengoed.

In Nederland moeten wij daarom toe naar inrichting en beheer van natuurgebieden (en een bijbehorend waterbeheer) die passen bij de natuurdoelstellingen én bij brandveiligheid. Er moeten snel stappen worden gezet op weg naar de gewenste eindsituatie, zowel vanwege de toenemende risico's, maar ook omdat aanpassingen van de inrichting en het beheer van natuurgebieden pas op lange termijn leiden tot hogere brandveiligheid.

¹¹ [Natuurbrand, een Onderschat Risico](#); kwantitatieve en kwalitatieve benadering om te komen tot bestuurlijke en operationele prioritering in risico's in de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland; drs. A.T.W. van Gulik, september 2008

5.2 Aanbevelingen op hoofdlijnen

5.2.1 Het driemanschap

De commissie heeft zichzelf allereerst de vraag gesteld of de keuze voor een gebiedsgerichte aanpak en de instelling van driemanschappen per natuurgebied op zichzelf juist is geweest. Alle bevindingen overziend beantwoordt de commissie deze vraag bevestigend. Een gebiedsgerichte aanpak is passend omdat de omstandigheden van natuurgebied tot natuurgebied verschillen. En in een dichtbevolkt land als het onze is nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen als het gaat om de preventie van natuurbranden nodig. Dat neemt overigens niet weg dat duidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende partijen van belang is (zie hoofdstuk 4).

De gebiedsgerichte aanpak moet echter wel worden versterkt door de rol van het driemanschap aan te scherpen. Ook moet de samenwerking in het driemanschap actiever zijn. Verbeteringen zijn mogelijk en nodig, mede gelet op het steeds urgenter worden van de opgave waar de driemanschappen voor staan. Dat geldt zeker voor de Deurnese Peel, en afhankelijk van de situatie vermoedelijk ook elders. De commissie doet daartoe de volgende aanbevelingen met betrekking tot de taakopdracht, de samenstelling en de werkwijze van het driemanschap. Deze aanbevelingen geven meer richting aan hun werk dan in de provinciale nota van 2015 is aangeduid.

Met betrekking tot de taakopdracht

1. Centraal moet staan het opstellen en periodiek actualiseren van een preventieplan. Dat plan moet uitgaan van een gedeelde opvatting over de doelstellingen, de inrichting en het beheer van het gebied in samenhang met de doelstellingen voor brandpreventie en –bestrijding. Daarbij moet rekening worden gehouden met veranderende milieuv variabelen en klimaatveranderingen. Op basis van deze opvatting en uitgaand van een risicoanalyse (RIN) moet het preventieplan de maatregelen, middelen en een planning bevatten om vanuit de huidige toestand naar de gewenste eindsituatie te komen.
2. Daarbij kunnen zich knelpunten voordoen (zie ook par.3.2). Die knelpunten moeten door het driemanschap worden geadresseerd, en worden opgelost voor zover dat binnen mogelijkheden van de deelnemende partijen ligt.
3. De jaarlijkse rapportage aan de Commissaris van de Koning moet een beeld geven van de verrichte werkzaamheden, van de voortgang en van eventuele knelpunten als het gaat om het bereiken van de preventiedoelstellingen. De rapportage moet tevens worden toegezonden aan de in het driemanschap vertegenwoordigde partijen alsmede aan het Gedeputeerde Staten.

Met betrekking tot de samenstelling van het driemanschap

4. Het voorgaande vergt vertegenwoordiging op bestuurlijk niveau mét mandaat van en terugkoppeling naar de achterbannen.
5. Aandacht is nodig voor de vraag welke partijen in het samenwerkingsverband bestuurlijk vertegenwoordigd zijn. Dat zijn tenminste de gemeente, de veiligheidsregio en de beheerder van het natuurgebied. Maar in onderling overleg kan worden besloten tot uitbreiding met andere partijen die verantwoordelijkheid dragen voor het gebied. Gelet op de grote betekenis van de waterhuishouding voor de mogelijkheden van preventie is in de Deurnese Peel voldoende reden voor bestuurlijke vertegenwoordiging van het waterschap Aa en Maas. In andere

natuurgebieden kunnen bijvoorbeeld andere (particuliere) terreineigenaren worden uitgenodigd, dan wel andere gemeenten als het natuurgebied gemeentegrens overstijgend is. In dit verband kan worden overwogen de benaming driemanschap aan te passen¹².

Met betrekking tot de werkwijze

6. Er moet frequenter bijeen worden gekomen. In samenhang daarmee beveelt de commissie aan dat bij dreigend groot brandgevaar de betrokkenen zich beraden over in dat stadium nog te nemen (extra) maatregelen.
7. Bestuurlijke besluitvorming moet ambtelijk worden voorbereid door de daarin vertegenwoordigde partijen.

Aanvullende suggesties voor de inhoud, samenstelling en werkwijze zijn opgenomen in [bijlage 3](#).

5.2.2 De rol van de Commissaris van de Koning

8. De taakopdracht aan de driemanschap behoeft verduidelijking, evenals de eisen waaraan de jaarlijkse rapportage moet voldoen.
9. Bij uitblijven van een afdoende en tijdige jaarlijkse rapportage bevelen wij de Commissaris van de Koning aan om als volgt te escaleren:
 - a. ambtelijke (re)actie op tekortkomingen;
 - b. gesprek van de Commissaris van de Koning met de burgemeester over gebrek aan voortgang;
 - c. aanwijzing van de Commissaris van de Koning (als uiterste middel).

5.2.3 Verinnerlijking van natuurbrandpreventie

De provincie Noord-Brabant

10. Het provinciaal natuurbeleid moet bij het formuleren van doelstellingen, het maken van plannen en het opdrachtgeverschap voor projecten uitgaan van de noodzaak van brandpreventie en – bestrijding, en daarbij adviezen van de Veiligheidsregio betrekken.
11. Bestaand natuurbeleid, bestaande plannen en lopende projecten (waaronder het project Leegveld) moeten op dat punt alsnog worden doorgelicht en waar nodig op korte termijn worden geactualiseerd.
12. Nagegaan moet worden welke subsidieregelingen voor de terreinbeheerders moeten worden aangepast met het oogmerk om onbeheersbare natuurbranden te voorkomen. Subsidie kan pas worden verleend als aan deze voorwaarden is voldaan.

De gemeente

13. Bij het opstellen of herzien van bestemmingsplannen en omgevingsvisie moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van natuurbranden naast andere relevante omgevingsaspecten.

Staatsbosbeheer/terreinbeheerder

14. Het eigen beleid moet borgen dat er systematisch aandacht is voor brandveiligheid. Deze aanbeveling geldt overigens ook voor terreinbeheerders elders.

¹² Een mogelijk naam is 'Gebiedscommissie Natuurbrandbeheersing'

5.3 Overige aanbevelingen

5.3.1 Taken en verantwoordelijkheden

15. Helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden is van belang. Onderschreven wordt hetgeen hierover eerder is gezegd (zie paragraaf 4.1). De terreinbeheerder is verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen met betrekking tot de inrichting en het beheer van zijn gebied, zowel met het oog op preventie als voor het kunnen bestrijden (toegankelijkheid) van natuurbranden. Ook is de terreinbeheerder verantwoordelijk voor het nablussen. Dat geldt niet alleen in de Deurnese Peel, maar ook in andere natuurgebieden. De terreinbeheerder moet een overzicht van de nodige maatregelen opstellen (inclusief de benodigde middelen) inclusief een bijbehorende planning. Dit als onderdeel van het onder aanbeveling 1 bedoelde preventieplan. Voor zover het Natura-2000 gebieden betreft is het betreffende beheerplan (inclusief natuurbrandpreventie) daarbij het uitgangspunt.
16. De terreinbeheerder moet betrokken worden bij de bestrijding van een natuurbrand vanaf het moment van uitbraak, vooral vanwege zijn terreinkennis en netwerk. Dat geldt in elk geval voor het CoPI (Commando Plaats Incident) en voor het operationele team (OT). Overwogen moet worden de terreinbeheerder ook deel te laten nemen aan het beleidsteam.

5.3.2 Regelgeving en bevoegdheden

17. Voor zover dat mogelijk is moeten bindende regels worden gesteld voor de inrichting en het beheer van natuurgebieden met het oog op de brandveiligheid daarvan. Dat kan in beginsel op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau. Landelijke regels hebben het bezwaar dat de lokale en regionale omstandigheden erg van elkaar verschillen. Tegen gemeentelijke regels pleit dat natuurgebieden vaak meerdere gemeenten bestrijken. Provinciale regelgeving ligt daarom het meest voor de hand. Voor zover de provinciale beheerplannen voor Natura- 2000 gebieden bindende regels bevatten kunnen die in de betreffende verordening worden opgenomen.
18. De handhaving van deze regels kan hetzij aan de provincie, hetzij aan de gemeenten worden opgedragen.
19. De voorgaande twee aanbevelingen vergen nader onderzoek. Aanbevolen wordt dat de provincie hierin de regie neemt en een en ander ook landelijk bespreekt in het kader van het Interprovinciale Overleg (IPO).

5.3.3 Financiën

20. De terreinbeheerders moeten financieel in staat worden gesteld om hun verantwoordelijkheid met betrekking tot brandveiligheid (zie aanbeveling 15) te kunnen nemen. Daartoe moet in kaart moet worden gebracht over welke financiële middelen de terreinbeheerders kunnen beschikken voor de preventie van natuurbranden en voor het nablussen. Voor zover die niet toereikend zijn, wordt aanbevolen hiervoor in een aparte regeling (provinciale) subsidie ter beschikking te stellen. Naar analogie met bestaande regelingen voor natuur(beheer)subsidies zou een nader te bepalen deel van de financiële verantwoordelijkheid voor rekening van de terreinbeheerder kunnen blijven. Nader kan ook worden gezien in hoeverre het Rijk respectievelijk de gemeenten financiële verantwoordelijkheid zouden moeten dragen. Ook dit zou in IPO-verband aan de orde moeten worden gesteld.

Bijlage 1: Opdrachtgever en commissieleden

Opdrachtgever:

- Commissaris van de Koning van de provincie Noord-Brabant
 - mr. I.R. Adema
 - Prof. dr. W.B.H.J. van de Donk (tot 1 oktober 2020)

Commissieleden:

- ir. J.J. de Graeff (voorzitter)
- dr. A.J.W. Boelhouwer
- ir. J.P.H. Zijp MCDM
- ing. R. Brekelmans (secretaris)

Bijlage 2: Geïnterviewde instanties

In de oriënterende- en onderzoeksfase zijn individuele en groepsgesprekken gevoerd met:

1. Gemeente Deurne:
 - Burgemeester;
 - Ambtenaar openbare orde en veiligheid;
2. Veiligheidsregio Brabant Zuidoost:
 - Ambtelijk lid en voormalig lid van de gebiedsgerichte aanpak;
 - Bestuurlijk portefeuillehouder natuurbranden zijnde de burgemeester van Heeze-Leende;
3. Staatsbosbeheer:
 - Provinciehoofd Brabant;
 - Teamleider Zuidoost-Brabant;
 - Gebiedsbeheerder Zuidoost-Brabant;
4. Provincie Noord-Brabant:
 - De voormalig en huidige Commissaris van de Koning;
 - Beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid van het kabinet Commissaris van de Koning ;
 - Gedeputeerde Landbouw, Voedsel en Natuur;
 - Projectleider Herstel Natura2000-gebieden;
 - Beleidsondersteuner natuur;
5. Waterschap Aa en Maas:
 - Directeur watersysteem en keringen;
 - Districtshoofd Boven Aa;
6. Brandweer Nederland:
 - Nationaal coördinator natuurbrandbeheersing.

Bijlage 3: Gedetailleerde aanbevelingen gebiedsgerichte aanpak

De commissie komt voor de gebiedsgerichte aanpak tot de volgende aanbevelingen:

Algemeen:

7. Maak de scenario's (worse, real, best case) inzichtelijk op basis van diverse omgevingsfactoren met de daarbij behorende brandvoortplanting. Dus kijkend naar jaargetijden, wind, droogte en brandstof (vegetatie).

Structuur:

8. Borg continuïteit op lokale of regionale schaal. Voorkom éénpitters die na vertrek de samenwerking doet stilvallen. Bijvoorbeeld vanuit de ambtenaren openbare orde en veiligheid werken met een pool via de coördinerend gemeentesecretaris Bevolkingszorg.

Capaciteit en middelen:

9. Maak de (maatschappelijke) kosten en impact per scenario inzichtelijk zodat bestuurlijk helder is wat deze kosten zijn naast de kosten voor beheer en inrichting.
10. Maak de benodigde middelen (geld en arbeid) inzichtelijk om het preventieplan te realiseren en onderhouden.
11. Laat bij een verschil tussen de benodigde middelen en de beschikbare middelen bestuurders keuzes maken of het preventieplan aangepast moet worden of dat er meer middelen beschikbaar moeten komen.

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
www.brabant.nl

