

Grootschalig en specialistisch optreden Brandweer Nederland

SAMEN WERKEN AAN NATUURBRAND- BEHEERSING

Visie



VOORWOORD

Dit onderliggende document beschrijft de gewenste situatie: hoe wij, als Brandweer Nederland, natuurbranden in de toekomst willen beheersen. Een integrale benadering vanuit risicobeheersing en incidentbestrijding in samenwerking met natuurbeheerorganisaties en andere relevante partners.

Achttien van de vijftientig veiligheidsregio's hebben in meer of mindere mate te maken met risico op natuurbrand. Reden voor de Raad van Brandweercommandanten (RBC) om in haar visie op grootschalig en specialistisch optreden natuurbrandbeheersing als landelijk specialisme te benoemen.

In het kort betekent dit: we hebben de risico's op natuurbranden landelijk in beeld door te inventariseren, te bundelen en te analyseren. Op basis van dit landelijke beeld sturen we op preventie en preparatie en implementeren we maatregelen op het gebied van incidentbestrijding. Ook kan de RBC regie voeren en bijsturen op de risicogerichte doelen voor het beheersen en bestrijden van natuurbranden.

'We hebben de risico's op natuurbranden landelijk in beeld door te inventariseren, te bundelen en te analyseren'

Deze visie op het Specialisme Natuurbrandbeheersing is het vervolg op een aantal bestaande visiedocumenten van Brandweer Nederland. De visie gaat in op het Specialisme Natuurbrandbeheersing in de hele veiligheidsketen en de samenwerking met relevante partners op dit terrein. Oplossingsrichtingen in de transitie van de huidige naar de gewenste situatie worden genoemd. Daarbij dient opgemerkt te worden dat een deel van deze oplossingsrichtingen zonder meer voldoen aan de uitgangspunten van het Programma 'Samen werken aan grootschalig en specialistisch optreden Brandweer Nederland'. Een deel van de genoemde oplossingen zit in het grijze gebied tussen grootschalig en specialistisch optreden en een deel valt buiten de scope van het project. Hier zal dus mogelijk naar een andere wijze van financiering/dekking gezocht moeten worden.

De multidisciplinaire Landelijke Kerngroep Natuurbranden (LKN; ingesteld door het ministerie van Veiligheid en Justitie) benoemde in het Landelijke Werkprogramma 2012 -2016 een aantal doelstellingen om onbeheersbare natuurbranden te voorkomen. De Visie Natuurbrandbeheersing (NBB) heeft vanzelfsprekend grote overeenkomsten met de doelstellingen van deze landelijke kerngroep.

De visie Natuurbrandbeheersing borduurt voort op de ingeslagen weg en geeft inhoud aan het brandweeraandeel in het realiseren van de doelstellingen.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
1 Visie natuurbrandbeheersing	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Gebruik van de natuur en natuurbrand	4
1.3 Risico's in de natuur	4
1.4 Hoe de brandweer haar rol ziet bij natuurbrandbeheersing	5
1.5 Visie natuurbrandbeheersing concreet	5
1.5.1 Inzicht in risico	5
1.5.2 Gebiedsgerichte aanpak/risicogerichtheid	6
1.5.3 Natuurbrandverspreidingsmodel (NBVM)	7
1.5.4 Leiding en coördinatie bij Incidentbestrijding; command en control systeem	7
1.5.5 Incidentbestrijding, doctrine/les- en leerstof	7
1.5.6 Incidentbestrijding, grootschalig en als specialisme	8
1.5.7 Kennis & Expertisenetwerk natuurbrandbeheersing	9
2 Het realiseren van de visie natuurbrandbeheersing	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Risicogerichtheid: we richten ons op natuurbrandrisico's	10
2.3 Samen: we bundelen onze krachten	11
2.4 Slimmer: we gaan innovatief te werk	11
2.5 Regie: het bundelen van krachten werkt alleen als dat geregisseerd wordt	12
3 Hoe gaan we de gewenste situatie bereiken en wat levert het op?	13
3.1 Risicogericht: we weten op welke natuurbrandrisico's we ons richten	13
3.2 Samen: we werken samen om de natuurbrandrisico's aan te pakken	13
3.3 Slim: we pakken het natuurbrandwerk slim aan	13
3.4 Regie: we houden regie op wat we doen en wat we willen bereiken	14
3.5 Grootschalig optreden en specialistisch optreden	14
3.5.1 Leiding en coördinatie CoPI	14
3.5.2 Team Brand Onderzoek (TBO) en inzicht in aard, omvang, verloop natuurbranden	15
3.5.3 Fire Bucket Operations (FBO) team	15
3.6 Overige thema's	15
3.6.1 Structurele opleidingen gebiedsgerichte aanpak voor brandweer en natuurbeheer	15
3.6.2 Landelijke les- en leerstof natuurbrandbestrijding	15
3.6.3 Uniforme wijze van alarmeren en communicatie publiek	16
4 Overzicht acties	17

1 VISIE NATUURBRAND-BEHEERSING

1.1 Inleiding

Hoe de brandweer in Nederland de toekomst ziet, is beschreven in de visie 'Brandweer over morgen' [BOM]. De Visie Natuurbrandbeheersing geeft inzicht hoe de brandweer binnen de visie BOM de toekomst van het beheersen en bestrijden van natuurbranden ziet.

Natuurbranden zijn er altijd geweest en zullen er ook altijd blijven. Uit onderzoek naar de oorzaak van natuurbranden komt naar voren dat (bewust) menselijk handelen de grootste oorzaak is van natuurbranden en dat deze niet of nauwelijks weg te nemen is.

'Natuurbranden zijn er altijd geweest en zullen ook altijd blijven'

Natuurbranden komen dus regelmatig voor en in veel gevallen blijven deze beperkt tot branden van enkele hectaren. Een kleine brand wordt door de natuurbeheerorganisaties niet als een probleem gezien, soms zelfs als een voordeel omdat dit 'natuur'verschijnsel de diversiteit in de flora kan bevorderen. Wel kennen we de laatste jaren een aantal natuurbranden waar de brandweer het zeer moeilijk mee heeft gehad, ondanks massale en langdurige inzet van bijstand uit praktisch het hele land en met ondersteuning met blushelikopter(s). De schaal van dit soort inzet kent specifieke problemen van praktische en logistieke aard. Bij deze incidenten gaat het om grote en langdurige bestrijdingsacties met hoge kosten, schade aan flora, fauna, infrastructuur en in voorkomende gevallen ook aan blusvoertuigen.

1.2 Gebruik van de natuur en natuurbrand

Onze natuurgebieden zijn de laatste decennia sterk veranderd. Het beeld van bossen met strakke rijen naaldbomen langs goed onderhouden paden heeft plaats gemaakt voor een meer natuurlijke ontwikkeling waarbij paden dichtgroeien en afgestorven bomen en andere vegetatie blijven liggen. Er is meer variatie en bij overgang van productie naar andere functies,

is het onderhoud van zowel het bos als de paden anders dan in het verleden. Dit betekent soms een grotere vuurbelasting en vaak een vermindering van de toegankelijkheid van de natuurgebieden voor brandweervoertuigen.

Het rijksbeleid voor natuur vindt het in de 'Rijksnatuurvisie 2014: natuurlijk verder' van groot belang aan te sluiten bij de groeiende betrokkenheid van burgers en de verdere ontwikkeling van groen ondernemerschap, en stelt in haar natuurbeleid dan ook de makende en verantwoordelijke mens, en daarmee de energieke samenleving, centraal.

Grote terreinbeheerders en de recreatiesector streven in hun visies naar natuur in balans met schoonheid en functionaliteit, die beleefbaar en te benutten is. Veerkrachtige, dynamische natuur is een essentiële kapitaalfactor voor de recreatiesector. Recreatief toegankelijke natuur en de daarbij behorende mogelijkheden voor de sector, verhogen het draagvlak voor natuurbescherming. Het gebruik van natuurgebieden voor (dag)recreatie wordt in dit streven aangemoedigd.

1.3 Risico's in de natuur

Meer beleving van natuur in de recreatiesector en daaraan gekoppeld ander beheer geeft een bepaald risicobeeld. Het inzicht in dat risicobeeld is in ontwikkeling. Het risico is in belangrijke mate gerelateerd aan de vegetatie. Met andere woorden aan de brandstof voor een natuurbrand. Deze vegetatie (dus brandstof) en het gebruik van de natuurgebieden kan van seizoen tot seizoen verschillen vanwege zowel de eigenschappen van de vegetatie als de seizoensgebonden vormen van gebruik van de gebieden door publiek. Daarbij komt nog dat door de huidige manier van onderhoud er meer dood hout blijft liggen en daarmee de hoeveelheid brandstof in de bosgebieden vergroot. Het verkrijgen van inzicht in de risico's blijkt een veelomvattend en lastig traject met een grote behoefte aan kennis en uniformiteit.

In het kader van de strategie Nationale Veiligheid worden Interdepartementale Nationale Risicobeoordelingen (NRB) opgesteld. Een scenario met een grote natuurbrand die een directe bedreiging vormt voor infrastructuur, uiteenlopende instellingen en recreatieterreinen, en woonwijken grenzend aan natuurgebieden is beoordeeld als 'aanzienlijk'. Volgens de NRB analyse is het voorstelbaar waarschijnlijk dat een grote natuurbrand met een dergelijk scenario zich in ons land zich voordoet.

De relatie tussen natuurbranden in Nederland en klimaatverandering is in beperkte mate onderzocht. Toch bevatten enkele studies aanwijzingen dat het risico van natuurbranden in ons land zal oplopen door toenemende droogte ten gevolge van de klimaatverandering.

1.4 Hoe de brandweer haar rol ziet in natuurbrandbeheersing

Zoals in de inleiding genoemd zijn natuurbranden niet te voorkomen. Inspanningen gezamenlijk met relevante partners zullen gericht moeten zijn op het voorkomen van 'onbeheersbare' natuurbranden. **De visie van de brandweer is om in natuurbrandbeheersing nog meer werk te maken van het verkrijgen van inzicht in de risico's en het voorkomen van natuurbranden naast een veel gericht aangestuurde repressieve inzet.**

Hoe vertaalt de brandweer de geschetste trends en de risico's naar een efficiënte en effectieve werkwijze?

We missen nu overzicht en een generieke benadering van de risico's die leiden tot het ontstaan van onbeheersbare natuurbranden, de wijze waarop we deze risico's kunnen verkleinen, de gevolgen kunnen beperken en de restrisico's repressief kunnen bestrijden. Er zijn lokale initiatieven waarin zeker goede gegevens zijn verkregen, echter het is arbeidsintensief werk. Het verkrijgen van inzicht en vooral overzicht vergt een specifieke inspanning. Dit willen we zo goed mogelijk centraal stroomlijnen en ondersteunen om zo aan de regio's een eenduidige set gegevens beschikbaar te stellen. Aan de hand van de verkregen inzichten willen

we samen met de natuurbeheerorganisaties kijken wat we kunnen doen om de risico's te verkleinen.

Het bestrijden van een natuurbrand kan bestaan uit diverse vormen van inzet met basis eenheden en specialistische natuurbrandbestrijdingseenheden. Deze uitvoeringsonderdelen van het specialisme zijn bijvoorbeeld teams voor helikopterblussing, voorbranden, de handcrew en mogelijke nieuwe varianten. We zijn gebaat bij een heldere afbakening van wat nu op welk niveau gebeurt en met een duidelijke rolverdeling. Door het landelijk te structureren en te organiseren kan de RBC sturen op de ontwikkelingen in zijn geheel. We streven naar een meer op samenwerken gerichte incidentbestrijding waarbij zo slim mogelijk gebruik wordt gemaakt van de beschikbare of te ontwikkelen middelen.

1.5 Visie natuurbrandbeheersing concreet

De visie is tot stand gekomen in overleg met of getoetst in de Stuurgroep Natuurbrand, De landelijke Vakgroep Natuurbrand, het Landelijk Netwerk Risicobeheersing, het IFV en individuele gesprekken met een vertegenwoordiging (vnl. de MT leden/ portefeuillehouder natuurbrand) van 15 regio's.

1.5.1 Inzicht in risico

Natuurbrandrisico wordt in Nederland niet op een uniforme wijze bepaald. Weliswaar is er een handreiking voor opstellen van de Risico Index Natuurbranden (RIN) maar de beschikbare informatie met betrekking tot de vegetatie is beperkt, onvolledig en niet actueel. Een veldonderzoek vergt veel tijd en deskundigheid en is in hoge mate subjectief. Kortom er is behoefte aan gedetailleerde, objectief samengestelde en actuele kaarten met vegetatie van onze natuurgebieden.

Er worden mogelijkheden gezien om satellietbeelden te vertalen naar vegetatiekaarten. Het biedt grote voordelen om dit landelijk te organiseren. Deze vegetatiekaarten worden centraal door specialisten jaarlijks opgesteld, opgeslagen en ter beschikking gesteld aan de regio's en natuurbeheerders. Door centrale verwerving, verrijking en

opslag wordt er uniform en efficiënt gewerkt. Met deze kaarten kunnen de regio's op uniforme wijze een actuele regionale RIN opstellen die gebundeld een landelijk beeld geeft van de risico's: één landelijke RIN. Ook zijn deze vegetatiekaarten de basis voor de brandstofmodellen van het Natuurbrandverspreidingsmodel (zie 1.5.3)

Naast de verwerking en vertaling van de satellietbeelden worden centraal bij de grote natuurbeheerorganisaties kaarten met infrastructuur en bijzonderheden opgevraagd. Deze kaarten kunnen gecombineerd worden met de vegetatiekaarten waardoor er één beeld ontstaat van de natuurgebieden met infrastructuur en bijzonderheden, uiteraard met een landelijke afgesproken lay-out. Kaarten worden centraal opgevraagd, uniform bewerkt en voor ieder toegankelijk opgeslagen.

1.5.2 Gebiedsgerichte aanpak/ risicogerichtheid

Op basis van de RIN maken de regio's met de vegetatiekaarten en het Natuurbrand verspreidingsmodel (NBVM) scenario's voor de natuurgebieden. Daar waar de berekeningen grote risico's aangeven gaan brandweer en terreinbeheerders aan de slag met gebiedsgerichte aanpak (conform model Vereniging Bos- en Natuureigenaren). Waar mogelijk nemen de betrokken partijen maatregelen om het risico te beperken. Deze werkwijze wordt uniform in en door de regio's uitgevoerd en daar waar gewenst, met ondersteuning van specialisten uit brandweer en natuurbeheer. De aldus verkregen kaarten worden centraal opgeslagen.

In het kader van 'risicogerichtheid' worden de directies van de grote natuurbeheer organisaties, maar ook de provincie in haar rol van gebiedsregisseur overtuigd van deze werkwijze. Daarbij dienen deze partijen doordrongen te worden dat een (brand)veilige natuur een gedeelde verantwoordelijkheid is. Ook partners zoals de Recron en ANWB worden hierbij betrokken.

Brandweercollega's en natuurbeheerders worden (bij)geschoold over deze werkwijze. De brandweer vervult hierbij een stimulerende en initiërende functie

(aanjager van het proces) en is bereid eenmalig deze ontwikkeling bij de opleidingen van de 'groene' sector te ondersteunen. Een vergelijkbare ontwikkeling, zoals deze ook in RemBrand wordt genoemd ten aanzien van opleidingen in de bouw- en installatiesector.

Samen met natuurbeheerorganisaties stelt het IFV en de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE), de Hogeschool van Hall-Larenstein (VHL), Helicon en stichting Bargerveen een programma op met als doel inzicht te krijgen in de verschillende belangen en werkwijze van brandweer en natuurbeheer. Natuurbeheerders en brandweercollega's leren op een andere wijze naar natuur en brandgevaar te kijken. Uiteindelijk zijn de natuurbeheerorganisaties in staat met de uitvoering van hun reguliere werkzaamheden de verkregen 'veilige' situatie door de gebiedsgerichte aanpak te borgen en te optimaliseren. Op rijks- en provinciaal niveau zal aandacht worden gevraagd voor (brand)veiligheid in de natuur en draagvlak gezocht voor aanvullende (financiële) middelen om deze veiligheid te bevorderen.

1.5.3 Natuurbrandverspreidingsmodel (NBVM)

Het IFV heeft in intensieve samenwerking met het veld het Natuurbrandverspreidingsmodel ontwikkeld. Dit model simuleert de ontwikkeling van een natuurbrand in de tijd. Naast de meteogegevens en terreingesteldheid zijn de brandstofmodellen/vegetatiekaarten belangrijke parameters. Betrouwbaarheid van de voorspelling is vooral afhankelijk van de mate van detail en actualiteit van de vegetatiekaarten. Op dit moment is het model geschikt voor heide/gras gebieden en loopvuur in bosgebieden. Ook voor duin en veengebied is de basis gelegd en tevens een validatietraject ingezet. Voor kroonvuur in bos moet nog een model worden ontwikkeld.

Naast deze basis (heide/gras/duin/veen/bos-loop/bos-kroon) is er de wens het gebruik van het model te combineren/communiceren met LCMS om de tactische en strategische besluitvorming te ondersteunen. Ook zal bij intensief gebruik door het veld de wens ontstaan het model op onderdelen te optimaliseren.

Het model is bruikbaar in de bestrijdingsfase maar wellicht nog meer voor de preparatie. Snel en eenvoudig kunnen scenario's worden gemaakt en de effecten van preparatie/ beheermaatregelen worden getoond.

Voor repressieve doeleinden moet iedere regio op CoPI/ Taak-commandant en ROT-niveau er mee kunnen werken ten behoeve van operationele-/tactische- en strategische besluitvorming tijdens een incident. Bij de preparatie is ondersteuning door specialisten van het IFV in de vorm van een backoffice gewenst om veranderingen in bijvoorbeeld de vegetatie in het model door te voeren. Deze backoffice kan ook bij een repressieve inzet worden ingeschakeld.

1.5.4 Leiding en coördinatie bij Incidentbestrijding; command en control systeem

Kenmerken van natuurbranden zijn het dynamisch verloop, de relatieve onbekendheid van het gebied en de infrastructuur bij de eenheden en de beperkte bluswatervoorziening.

Voor het effectief aansturen van veel eenheden en voor die eenheden het vinden van de aangewezen inzetlocatie is een Command en Control systeem een vereiste. Het LCMS- mobiel heeft deze mogelijkheid. In het voertuig kunnen de bevelvoerders op een beeldscherm zien waar zij zich bevinden, waar zij moeten inzetten en waar de logistieke punten zijn. Leidinggevend zien op hun beurt de eenheden op het scherm en kunnen digitaal zonder spraak/mobilofoonverkeer de eenheden opdracht geven.

De actuele situatie en de uitbreiding van de brand wordt in het systeem geplot waardoor ook de veiligheid voor de ingezette eenheden toeneemt. Ook biedt het systeem de mogelijkheid om bij uitval of niet beschikbaar zijn van het telefoonnet 3G of 4G/internetverbinding via een satelliet verbinding door te kunnen werken. Alle bij natuurbrandbestrijding betrokken eenheden moeten met dit landelijke ¹ systeem worden uitgerust. LCMS-mobiel

verbetert de informatiepositie van de ingezette eenheden en leidinggevend aanzienlijk. Dit geldt niet alleen in geval van natuurbranden, maar is mogelijk ook het geval in andere grootschalige, dynamische en of complexe incidenten. Deze mogelijke spin-off verdient nader onderzoek.

1.5.5 Incidentbestrijding, doctrine/les- en leerstof

Om in Nederland met meerdere regio's en disciplines gezamenlijk één natuurbrand te kunnen bestrijden is een vastgestelde doctrine noodzakelijk, evenals op basis van deze doctrine ontwikkelde les- en leerstof. Alleen dan kan gecoördineerd een grootschalige natuurbrand door meerdere regio's en disciplines efficiënt en effectief worden bestreden. Ook de rol en meerwaarde van de natuurbeheerorganisaties is nadrukkelijk in de doctrine en de les- en leerstof verwoord.

Op dit moment is er nog geen complete les- en leerstof natuurbrandbeheersing van Brandweer Nederland/ Brandweeracademie beschikbaar. Er is behoefte aan een compleet pakket van les- en leerstof afgestemd op het vegetatietype, op de impact van de preventieve maatregelen door gebiedsgerichte aanpak, niveaugericht (operationeel/tactisch/strategisch), op het gebruik van een command/control - systeem en het gebruik van het Natuurbrandverspreidingsmodel.

1.5.6 Incidentbestrijding, grootschalig en als specialisme

In de regio's waar natuurbrand een risico vormt zal in de basis ² voldoende potentieel aanwezig moeten zijn om een - voor die regio - reëel risico af te dekken. De regio heeft de bluswatervoorziening op orde in de vorm van het waterleidingnet/brandkranen, reservoirs en geboorde putten/bronnen en eventueel extra eenheden (tankwagens). De regio's beschikken voor de bestrijding van natuurbranden over terreinvaardige tankautospuiten (specialistisch- of combi voertuigen) met een grote watertank en terreinvaardige commandovoertuigen.

¹ Strategische besluitvorming RBC of we gaan voor één landelijk command en control systeem of meerdere regionale systemen koppelen.

² De regio dient in staat te zijn om binnen een half uur na melding van een brand voldoende eenheden in te zetten met een slagkracht van een voor die regio maatgevend scenario/vuurfront na 30 minuten (uitgangspunt basis nog verder uit te werken in dit project).

Aan de hand van de risico's wordt de repressie ingericht. De vegetatiekaarten, de RIN, het gebruik van het NBVM en actuele meteogegevens maken het mogelijk inzetvoorstellen te formuleren, gebaseerd op de lokale omstandigheden. Er zijn voldoende eenheden om de 'eerste klap' uit te delen. In ongunstige omstandigheden kunnen voor deze eerste inzet al vier of meer eenheden nodig zijn. Indien het niet lukt om met deze eenheden de brand te beheersen dan zijn deze eenheden na 15 – 20 minuten leeg en moeten een waterwinning opzoeken. In de praktijk zijn drie tot vier tankautospuiten nodig om effectief één tankautospuit continu aan het vuurfront in te zetten. Een natuurbrand wordt dus al snel een grootschalig optreden. Slechts weinig regio's kunnen dit zelfstandig realiseren.

Het verlenen van (langdurige) bijstand tijdens natuurbrandgevaarlijke perioden, zeker aan anderen dan de direct aangrenzende regio, kan in verband met de noodzakelijke restdekking in die risicovolle brandgevaarlijke perioden een probleem zijn. Hetgeen in de afgelopen jaren ook is geconstateerd. Door te zorgen voor voldoende slagkracht voor de eerste inzet, het beperken van de uitbreidingsmogelijkheden door 'gebiedsgerichte aanpak', goede afspraken met de omliggende regio's en effectieve inzet van de bijstand leverende eenheden, lijkt het in het project SOM³ eerder genoemde bovenregionale potentieel niet meer noodzakelijk te zijn.

Naast boven genoemde grootschalige inzet, is er behoefte aan specialistische kennis en vaardigheden. Inzet van de Fire Bucket Operations (heli-blussing) is bijvoorbeeld inmiddels geaccepteerd. Ook blijkt bij een aantal regio's behoefte te zijn aan deskundig advies in het CoPI en ROT omdat grotere natuurbranden in deze regio's niet jaarlijks voorkomen en er dus ook minder kennis en ervaring is.

Naast de traditionele wijze van blussen met water uit onze tankautospuiten wordt op dit moment ook het bestrijden van een brand met vuur onderzocht. Dit

zogenaamde tegen- of voorbranden moet worden geïntroduceerd; mogelijk als basistechniek maar (waarschijnlijk meer) als onderdeel van het specialisme Natuurbrandbeheersing.

Belangrijk is ook dat de optredende branden worden gedocumenteerd, geëvalueerd en oorzaken worden achterhaald. Inzet van specialisten natuurbrand van Team Brand Onderzoek, eventueel in samenwerking met de backoffice van het NBVM, is daarbij gewenst.

1.5.7 Kennis & Expertisenetwerk natuurbrandbeheersing

Op het gebied van natuurbrandbeheersing is al veel ontwikkeld. Toch zijn er nog genoeg vragen op dit terrein en wensen om te innoveren of om wetenschappelijke onderbouwing van onze 'vuistregels'. Niet alleen ten behoeve van het repressieve optreden, maar ook voor preventieve toepassingen.

Het inrichten en in standhouden van een multidisciplinair netwerk dat de gehele veiligheidsketen omvat, is een vereiste om natuurbrandbeheersing in alle soorten natuurgebieden op een voldoende niveau te krijgen, te houden en te verbeteren.

De huidige vormen van overleg zoals de Stuurgroep Natuurbrand, de Landelijke vakgroep en portefeuille natuurbrand, ondergebracht in het districtsoverleg incidentbestrijding Oost5, kunnen deel uit gaan maken van het Kennis & Expertisenetwerk Natuurbrandbeheersing ten behoeve van specialistisch en grootschalig brandweeroptreden (K&E netwerk NBB). Daarbij dient aandacht te zijn voor integratie in of rolverdeling tussen de bestaande overlegvormen. En tevens uitbreiding van het netwerk met (meer) vertegenwoordiging vanuit Risicobeheersing en andere programmaraden, alsmede vertegenwoordiging vanuit het IFV, de natuurbeheerorganisaties en andere relevante partners zoals Recron en ANWB. In overleg met de Landelijke Kerngroep Natuurbranden wordt inhoud gegeven aan de relatie met deze partners.

³ Het project SOM (specialistisch optreden op maat) is in 2012 opgegaan in het Programma 'Samen werken aan Grootschalig en Specialistisch optreden brandweer Nederland'.

2 HET REALISEREN VAN DE VISIE

2.1 Inleiding

In de Visie Natuurbrandbeheersing is verwoord dat voor het beheersen van een natuurbrand repressieve maatregelen vaak niet afdoende zijn en dat vooral de preventieve inspanningen meer bijdraagt aan het beheersen van natuurbranden. Er is behoefte aan het generiek beheersen van gevaren en preventieve maatregelen omdat in de praktijk blijkt dat het beheersbaar houden van een natuurbrand met dit soort beheersmaatregelen gerealiseerd kan worden. Deze generieke aanpak kan alleen met specialistische kennis van de brandweer en samen met de natuurbeheerorganisaties en partners zoals bijvoorbeeld de Recron en ANWB uitgevoerd worden. Aan de hand van de vier thema's: Risicogerichtheid, Samen, Slimmer en Regie, uit de blauwdruk voor Specialistisch en Grootschalig optreden, volgt hieronder per thema de gewenste situatie.

2.2 Risicogerichtheid



We richten ons op natuurbrandrisico's

Voor natuurbrandbeheersing staat een landelijke gezamenlijke en innovatieve risicogerichte aanpak centraal. Met als doel de natuurgebieden in heel Nederland in kaart te brengen en jaarlijks te actualiseren door het vertalen van satellietdata naar vegetatiekaarten en brandstofmodellen. Met deze kaarten is het mogelijk om samen een landelijke risico inventarisatie kaart natuurbrand (RIN) te maken. Door inzet van het Natuurbrand verspreidingsmodel (NBVM) kunnen op uniforme wijze de effecten (scenario's) van een eenmaal ontstane brand gestandaardiseerd in beeld gebracht worden.

Tevens kan zo het onderscheid tussen kleine en grote risico's en de potentiële effecten in beeld gebracht worden, inclusief het bijpassende noodzakelijke repressieve basis-, grootschalige- of specialistische antwoord. Het publiek en recreatieondernemers worden

op uniforme wijze landelijk geïnformeerd over de risico's van natuurbranden, onder andere door gebruik te maken van de RIN. Het specialisme Natuurbrandbeheersing voorziet in een bredere kijk op natuurbrand. Dit laat zich illustreren met het bekend veronderstelde vlinderdasmodel. Hierin is een onbeheersbare natuurbrand centraal⁴ gesteld (zie pagina 11).

Dit figuur laat zien dat bij aanwezig natuurbrandgevaar een kleine natuurbrand door verschillende oorzaken kan groeien tot een onbeheersbare brand met mogelijk ernstige gevolgen. De praktijk leert dat de repressieve barrières geen garantie zijn voor het beheersen van natuurbrand. Wel kan met een aantal maatregelen in preparatie en preventie, in samenwerking met betrokken partners, op basis van de RIN en een gerichte en snelle repressie voorkomen worden dat een natuurbrand uitgroeit tot een onbeheersbare vorm.

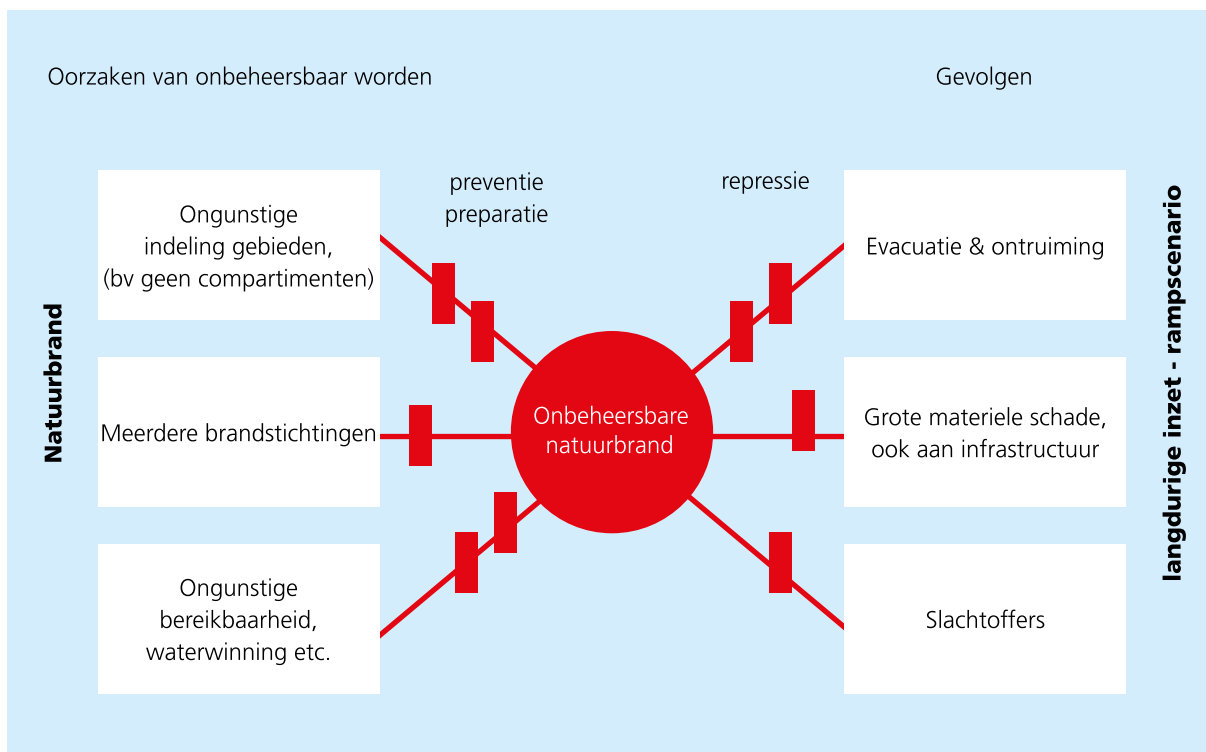
2.3 Samen



We bundelen onze krachten

Met de eerder genoemde vegetatiekaarten en de scenario's kan gezamenlijk met natuurbeheerders en andere betrokken partners op regionaal niveau gekeken worden naar efficiënte en effectieve preparatiemaatregelen (risicogerichtheid). Daar waar gewenst zijn deskundigen beschikbaar om dit proces te ondersteunen. Op die manier wordt inzicht verkregen in het risico per regio dat we gezamenlijk (grootschalig optreden) en met inzet van specialisme gaan bestrijden. Gezamenlijk bestrijden gaat alleen indien we één werkwijze/doctrine hanteren en de 'schaarse' natuurbrandbestrijdingseenheden beschikken over de juiste (digitale) operationele informatie/ kaartmateriaal zodat aansturing mogelijk is. In deze doctrine beschrijven we ook de verschillen in basis, grootschalig optreden en vormen van specialistische inzet bij natuurbrand.

⁴ Natuurbranden zijn niet te voorkomen, het beperken van de uitbreiding(mogelijkheden) kan wel om zo 'onbeheersbare' branden te voorkomen. Het vlinderdas model wordt hier dus in een enigszins afwijkende vorm gehanteerd; niet een brand wordt centraal gesteld maar een 'onbeheersbare' natuurbrand.



Figuur Vlinderdasmodel waarin een onbeheersbare brand centraal staat (zie pagina 10; 2.2.).

Voor het ontwikkelen en borgen van deze aanpak alsmede voor het verbinden van partijen en deskundigen zetten we een Kennis & Expertisenetwerk natuurbrandbeheersing (K&E netwerk NBB) op. We maken daarbij gebruik van de kennis en expertise uit de verschillende disciplines van de brandweer in Nederland maar zeker ook van kennis bij het IFV, de natuurbeheerorganisaties en andere partners zoals, TBO, ANWB, Recron en Defensie.

2.4 Slimmer

We gaan innovatief te werk

Effectieve inzet van veel eenheden bij het bestrijden van een dynamisch verloop van een natuurbrand lukt alleen met een command en control systeem waarmee alle eenheden kunnen werken. Met eenheid van opvatting en een command en control systeem kan de inzet effectiever verlopen.

De paraatheid en alarmering van de brandweer wordt gekoppeld aan de kans op het ontstaan van een brand en de mogelijke uitbreiding van die brand tot een onbeheersbare brand (weer-, tijd- en gebiedsafhankelijk). Ook hier is sprake van een meer effectieve inzet gebaseerd op prognose van de uitbreiding.

Door deze aanpak en gebruikmakend van de RIN zijn wij beter in staat om recreanten, ondernemers, bewoners en andere gebruikers op uniforme wijze te informeren over de risico's van natuurbranden, het voorkomen van natuurbranden en het bieden van een handelingsperspectief.

Uiteraard valt de eerder genoemde realisatie van vegetatiekaarten/brandstofmodellen uit satellietdata en inzet van het NBVM ook onder de noemer Slimmer.

2.5 Regie

Het bundelen van krachten werkt alleen als dat geregisseerd wordt

De RBC heeft de regie over de invulling van het specialisme Natuurbrandbeheersing. Op basis van de landelijke natuurbrandrisico-inventarisatie en de rapportages vanuit het K&E netwerk NBB stelt de RBC de doelen vast en koppelt deze aan het K&E netwerk NBB. Het netwerk stemt af met de andere netwerken en programma's. De RBC geeft prioriteiten aan en bijbehorend financieringsmodel. De thema's risicogerichtheid, samen en slimmer worden onder regie van de RBC uitgevoerd.

3 HOE GAAN WE DE GEWENSTE SITUATIE BEREIKEN?

In de Visie Natuurbrandbeheersing is de 'globale gewenste situatie' beschreven. Maar om bij dat punt te komen zal de komende jaren, in samenwerking met het veld, een groot aantal activiteiten en projecten worden uitgevoerd die gezamenlijk zorgen voor de implementatie van het bovenregionale en specialistische brandweeroptreden op het gebied van natuurbrandbeheersing. Ook zal de bestaande 'aanjaagfunctie' van de brandweer voor de multidisciplinaire aanpak van natuurbrandbeheersing worden gecontinueerd en uitgebreid. Op rijks- en provinciaal niveau wordt het gebruik van de openbare (natuur) ruimte onder de aandacht gebracht inclusief brandveiligheid, met als doel (meer) mogelijkheden en middelen te creëren om samen met de natuurbeheerders deze brandveiligheid te realiseren.

Het programma Samen werken aan grootschalig en specialistisch optreden Brandweer Nederland biedt mogelijkheden en (financiële) middelen om een groot deel van de Visie Natuurbrandbeheersing te realiseren.

In de paragrafen 3.1 tot en met 3.4 wordt aan de hand van de vier thema's: risicogericht, samen, slim en regie, kernachtig beschreven hoe we de gewenste situatie voor natuurbrandbeheersing de komende jaren willen realiseren en wat het concrete resultaat zal zijn. Paragraaf 3.5 beschrijft de thema's die nog nadere uitwerking vragen binnen het specialistisch- of grootschalig optreden. Ten slotte staan in paragraaf 3.6 de thema's opgesomd waarvoor al bestaande financiële trajecten voorhanden zijn.

3.1 Risicogericht

We weten op welke natuurbrandrisico's we ons richten

- Inzicht in risico's door uniforme uitgangspunten en werkwijze, door een landelijke RIN samen te stellen en ondersteund door met het NBVM scenario's te genereren en deze te vergelijken.
- Samen met de natuurbeheerorganisaties en andere betrokken partners een gebiedsgerichte aanpak hanteren met als doel natuurbranden te beheersen en het risico op onbeheersbare natuurbranden te verkleinen. De kaarten met maatregelen en bijzonderheden van de gebiedsgerichte aanpak

worden centraal op een Geodata server geplaatst en zijn voor alle partners beschikbaar.

- Aanzet tot samenwerking in opleiding en bijscholing tussen brandweer(academie) en opleidingsinstituten natuurbeheer.

3.2 Samen

We werken samen om natuurbrandrisico's aan te pakken

- Centraal verwerven, bewerken en opslaan van kaartmateriaal van de grote natuurbeheerorganisaties. Kaarten zijn voor ieder toegankelijk geplaatst op Geodata server.
- Handhaven en oprichten en inzet van specialistische teams: Fire Bucket Operations, natuurbrandonderzoek, handcrew, voorbranden en ondersteuning/backoffice NBVM ten behoeve van risicobeheersing en incidentbestrijding.

3.3 Slim

We pakken het natuurbrandwerk slim aan

- Genereren van actuele vegetatiekaarten/ brandstofmodellen door gebruik te maken van satellietdata, deze centraal te verwerven, te bewerken, op te slaan en toegankelijk te maken voor alle partners.
- Een effectief optreden en efficiënte inzet van eenheden door het aansturen van deze eenheden door een command en control systeem; LCMS-mobiel.

- Ondersteuning van besluitvorming door inzet van het Natuurbrandverspreidingsmodel bij risicobeheersing (risico analyse, gebiedsgerichte aanpak) en incidentbestrijding (ondersteuning tactische- en strategische besluitvorming).
- Het Kennis & Expertisenetwerk Natuurbrandbeheersing zal samen met het IFV, partners en kennisinstituten zoeken naar borging, verbreding en verdieping van kennis en inzicht in uiteenlopende zaken betreffende natuurbrandbeheersing (nationaal en internationaal).

3.4 Regie

We houden regie op wat we doen en wat we willen bereiken

- Door samenstelling van een landelijke RIN en uniform genereren van scenario's krijgt de RBC inzicht in de (landelijke) risico's natuurbranden.
- Bestaande overlegvormen op gebied van natuurbrandbestrijding op laten gaan in één Kennis & Expertisenetwerk Natuurbrandbeheersing.
- Elk jaar legt dit netwerk verantwoording af aan de RBC over de uitgevoerde acties om de doelen te bereiken.
- Eens in de vier jaar worden de inspanningen en de resultaten geëvalueerd en wordt een nieuw vierjarig beleidskader voorgesteld.
- De RBC biedt het Veiligheidsberaad de evaluatie en het beleidskader aan.

3.5 Grootschalig optreden en specialistisch optreden.

In de Visie Natuurbrandbeheersing wordt veel aandacht besteed aan het voorkomen van onbeheersbare natuurbranden. Echter 100% veiligheid is niet realistisch, dus zullen er ook na het realiseren van preparatieve maatregelen zoals beoogd in gebiedsgerichte aanpak, toch natuurbranden ontstaan met een omvang die om een specialistisch én grootschalige, interregionale inzet vragen.

In de RBC-vergadering van 18 september 2015 is besloten dat de regio's ieder één basispeloton of een peloton grootschalige waterwinning of een peloton

technische hulpverlening aan bijstand verlenen. Daarbij is niet expliciet opgenomen dat in geval van een natuurbrand in plaats van een basispeloton er vier (schaarse) natuurbrandbestrijdingsvoertuigen worden geleverd. Slechts een beperkt aantal regio's bezit terreinvaardige tankautosputten met een grote watertank die ook al rijdende spuiten. In geval van een grote en langdurige natuurbrand zullen juist op deze regio's waar het risico het grootst is een beroep worden gedaan voor het leveren van de ook in die regio schaarse natuurbrandbestrijdings eenheden.

In de eindrapportage van het project SOM van 2012 is aandacht gevraagd voor de noodzaak om ook over enkele landelijke pelotons met specialistische natuurbrandbestrijdingseenheden te beschikken. Hierbij is wel genoemd dat nader onderzoek gewenst is om dit aantal verder te onderbouwen. Nu er meer aandacht is voor het voorkomen van onbeheersbare branden en effectieve inzet met een command en control systeem zullen de uitgangspunten van destijds (SOM 2012) in de nieuwe context worden beschouwd en beoordeeld. Eerder is in de RBC en het DB IFV/VB uitgesproken dat meer eenheden voor natuurbrandbestrijding vallen onder het regime van grootschalig optreden en niet onder specialistisch optreden. Dit betekent dat, indien er in de nieuwe context van NBB er toch behoefte is aan extra bovenregionaal potentieel voor grootschalig optreden, hiervoor een andere financiering gezocht moet worden.

3.5.1 Leiding en coördinatie CoPI

Een aantal regio's geeft aan dat zij in de eigen regio onvoldoende kennis en ervaring hebben met de bestrijding van natuurbranden en dus tijdens de incidentbestrijding graag een adviseur willen opnemen in het CoPI en/of het ROT. De vraag dient nader onderzocht te worden en tevens beoordeeld of het een onderdeel is van het landelijk specialisme natuurbrandbeheersing dan wel onderlinge uitwisseling van kennis en bijstand tijdens een inzet. Immers we kennen natuurbranden op heide- en in bosgebied maar ook in veen- en duingebieden. Deze kennis en ervaring is verspreid over het land en zal lastig te verenigen zijn

in een klein team specialisten die inzetbaar is in het hele land.

3.5.2 Team Brand Onderzoek (TBO) en inzicht in aard, omvang, verloop natuurbranden

Veel regio's beschikken over een TBO. Niet in elk regionaal team is kennis over het ontstaan en ontwikkeling van een natuurbrand aanwezig. We gaan onderzoeken in hoeverre het wenselijk is dat ieder TBO beschikt over kennis van natuurbrandonderzoek of dat dit in samenwerking landelijk gerealiseerd wordt. Inzet van een TBO-natuurbrand levert waardevolle informatie op die gebruikt kan worden om preventieve maatregelen maar ook om incidentbestrijding te optimaliseren.

Naast deze specifieke informatie vanuit het brandonderzoek is er tevens vraag naar algemene informatie over natuurbranden. Deze informatie is onder andere afkomstig van de brandweer en natuurbeheerorganisaties. Er is behoefte aan een toegankelijk systeem waarin iedere betrokken organisatie bij een natuurbrand zijn input moet leveren. Op basis van het zo verkregen overzicht kan door deskundigen een analyse worden gemaakt en kunnen voorstellen worden geformuleerd om natuurbrandbeheersing verder te optimaliseren; efficiënt en effectief. Uiteraard speelt het IFV en het K&E netwerk NBB hierin een belangrijke rol.

3.5.3 Fire Bucket Operations (FBO) team

Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland organiseert nu de oefeningen voor het FBO-team. Het FBO is al een herkenbaar specialisme en wordt onderdeel van het specialisme Natuurbrandbeheersing. In dit project zal verder worden onderzocht hoe deze kosten over de deelnemende regio's verdeeld moeten worden. En ook of deze inspanning past binnen de instandhoudingskosten van GBO-SO, net als de materiele component (ligt bij het IFV als wettelijke taak). Verdere ontwikkelingen, organisatievorm en het aansturen van het FBO-team zal in het K&E netwerk NBB aan de orde komen.

3.6 Overige thema's

3.6.1 Structurele opleidingen gebiedsgerichte aanpak voor brandweer en natuurbeheer

In de initiële fase fungeert de brandweer als initiator en aanjager van het proces. Het is weliswaar een gedeelde verantwoordelijkheid maar de meerwaarde van een dergelijk proces wordt onderkend en vanuit het oogpunt van de brandweer een waardevolle uitbreiding van de les en leerstof. Een initiële ontwikkeling vanuit de investeringsruimte van het specialisme Natuurbrandbeheersing is noodzakelijk.

Samen met de 'groene' partners worden les- en leerprogramma's ontwikkeld die een structurele plaats krijgen in de basisopleidingen van de brandweer en natuurbeheerders.

De kosten van het actueel houden van de les- en leerstof en het onderwijs worden vanuit de cursusgelden gefinancierd. Op die manier ontstaat er een situatie waar vanuit de natuurbeheerorganisaties structureel kennis en aandacht is voor brandveiligheid in de natuurgebieden. En waarbij in het periodiek overleg tussen brandweer/ veiligheidsregio's, natuurbeheerder en provincie met dezelfde taal en begrip voor ieders belang wordt gesproken.

3.6.2 Landelijke les- en leerstof natuurbrandbestrijding

Na vaststelling van de doctrine volgt aanpassing van de huidige les- en leerstof aan de in de doctrine/visie opgenomen ontwikkelingen. De les- en leerstof wordt gerealiseerd door de Brandweeracademie en het veld (K&E netwerk NBB) waarbij uiteraard de werkwijze met de elektronische leeromgeving (ELO) wordt meegenomen. IFV en opleidingsinstituten verzorgen het onderwijs. Een en ander wordt gefinancierd vanuit de wettelijke taakstelling van het IFV en vanuit de cursusgelden.

3.6.3 Uniforme wijze van alarmeren en communicatie publiek

De inzet van 'natuurbrandrisico.nl' is de basis voor de informatie aan het publiek. Daarnaast is er in de 'natuurlijke boodschap' voorzien in extra informatie naar bewoners en recreatieondernemers. Aandachtspunt hierbij is nog de uniformiteit in berichtgeving op de site. Een punt dat vanuit het K&E netwerk NBB kan worden opgepakt. Ook zal in de initiële fase de input voor de site (meetstations) nog verbeterd kunnen worden. De structurele kosten van het informatietraject worden door de (natuurbrand) regio's nu al uit eigen middelen gefinancierd.

4 OVERZICHT ACTIES

Om de doelen voor het specialisme Natuurbrandbeheersing te realiseren zijn de onderstaande projecten gewenst. Per project is op hoofdlijnen inhoud en resultaat weer gegeven.

Project omschrijving

Ontwikkeling van een applicatie om satellietdata te vertalen naar risico- en vegetatiekaarten/ brandstofmodellen door het IFV in samenwerking met universiteiten, instituten, natuurbeheerorganisaties en brandweer collega's uit het land.

Centrale verwerving van deze satelliet foto's en jaarlijkse vertaling (IFV) naar risico- en vegetatiekaarten/ brandstof modellen, centrale opslag en beheer op Geo-data server.

Samenstellen van landelijke RIN op basis van input door regio's, op uniforme werkwijze op basis van de actuele vegetatiekaarten.

Uniforme werkwijze bij het bepalen van risico's op basis van de landelijke RIN met behulp van het NBVM, regionaal uitgevoerd met ondersteuning vanuit het IFV.

In de natuurgebieden samen met natuurbeheer, gemeente, provincie, rijk en kennisinstituten op basis van RIN en berekende risico's met het NBVM inhoud geven aan een generieke uitvoering van gebiedsgerichte aanpak. (netwerk/ lobby, doctrine/ les- en leerstof).

Verwerven bij onder andere de natuurbeheer organisaties en provincies van kaartmateriaal. Centrale verwerving, opslaan en beschikbaar stellen door IFV/ Geo-data server. Regionaal verrijken van deze basiskaarten met operationele informatie, centraal opslaan/ beschikbaar stellen.

Ontwikkeling, beheer en gebruik van het **Natuurbrandverspreidingsmodel** (NBVM) ter ondersteuning van risicobeheersing, RIN, gebiedsgerichte aanpak, risicogerichtheid en incidentbestrijding. Inclusief backoffice NBVM/IFV.

Afstemming software waarschuwen/ communicatie publiek (www.natuurbrandrisico) in relatie tot uniforme wijze van alerteren brandweer en natuurbeheerorganisaties.

Een landelijke doctrine natuurbrandbestrijding, uiteraard afgestemd op het optreden in bos/ heide/ veen en duingebieden, gebruik NBVM en LCMS. Ontwikkeling van les en leerstof op basis van deze doctrine.

Onderzoek naar alternatieve blustechniek; inzet voorbranden.

Specialisten ter ondersteuning/ advisering van het regionale commando (CoPI en ROT). ⁵

Handhaven, beheer en optimaliseren van Fire bucket operations (FBO). ⁶

⁵ Wel of niet piket of samenwerking regio's.

⁶ Het materiaal voor het FBO wordt geleverd door het IFV. Organisatie van het team door de regio VNOG. Nader onderzoek naar de uitvoering en regie in de nieuwe situatie NBB

Onderzoek algemeen, integratie TBO en NBO, aanvullend wetenschappelijk onderzoek en beheer specialistisch materieel en materialen o.a. t.b.v. voorbranden en TBO.

Verbeteren, verzamelen en beheren natuurbrand informatie/ statistiek. Het formuleren van conclusies en aanbevelingen op basis van deze informatie en statistiek.

Eén landelijk command en control systeem om eenheden in het veld aan te sturen; LCMS mobiel. ⁷

110 specifieke Natuurbrandbestrijdingseenheden (TST-NB). ⁸

160 overig terreinvaardig natuurbrandbestrijdingseenheden. ⁹

75 commando voertuigen en VC/ COH. ¹⁰

Onderzoek noodzaak bovenregionaal/ landelijk potentieel om langdurig grootschalig optreden mogelijk te maken waarbij een acceptabel restdekking in de regio's achter blijft. (herijking aanbevelingen SOM, minimale slagkracht regio op basis van maatgevend risico, businesscase).

Oprichten en in standhouden van een kennis- en expertise netwerk natuurbrand beheersing om lacunes in kennis en kunde te vullen, ervaringen te delen en elkaar te helpen op specifieke onderdelen. Betere informatie positie van de RBC waardoor een betere sturing op risico's en verdeling van middelen.(K&E netwerk NBB).

⁷ Uitgangspunt is dat alle TST-NB vanuit project voorzien worden van hardware LCMS-mobiel en de ondersteunende eenheden (commando vtg/ COH etc.) als basisvoorziening door de regio's zelf gefinancierd worden. Deze eigen financiering geldt tevens voor TS terreinvaardig niet zijnde TST-NB.

⁸ Terreinvaardig, grote watertank en rijdend spuiten.

⁹ Terreinvaardig, niet zijnde TST-NB.

¹⁰ 15 regio's met middel tot hoog natuurbrandrisico, COH/ VC en minimaal 4 terreinvaardige commando voertuigen (OvD/ flankcommandant).

Colofon

Dit is een uitgave van Brandweer Nederland

Kemperbergerweg 783
6816 RW Arnhem

Postbus 7010
6801 HA Arnhem

☎ (026) 355 24 55

🌐 www.brandweernederland.nl/samengrensverlegend

Fotografie IFV

Eindredactie Brandweer Nederland

Vormgeving OudZuid Ontwerp mediavormgevers

Juni 2016

