



ONDERZOEKSRaad
VOOR VEILIGHEID

Vliegvuur op Scheveningen



Vliegvuur op Scheveningen

Den Haag, oktober 2019

Foto cover: L. Plasmeyer

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar en te vinden op onderzoeksraad.nl.

De Onderzoeksraad heeft zich ingespannen om de rechthebbenden van de beelden te achterhalen. Dat is niet in alle gevallen gelukt. Indien u rechten kan doen gelden over getoond materiaal dan kunt u daarover contact opnemen met de Onderzoeksraad.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid

Als zich een ongeval of ramp voordoet, onderzoekt de Onderzoeksraad voor Veiligheid hoe dat heeft kunnen gebeuren, met als doel daar lessen uit te trekken. Op die manier draagt de Onderzoeksraad bij aan het verbeteren van de veiligheid in Nederland. De Raad is onafhankelijk en besluit zelf welke voorvallen hij onderzoekt. Daarbij richt de Raad zich in het bijzonder op situaties waarin mensen voor hun veiligheid afhankelijk zijn van derden, bijvoorbeeld van de overheid of bedrijven. In een aantal gevallen is de Raad verplicht onderzoek te doen. De onderzoeken gaan niet in op schuld of aansprakelijkheid.

Onderzoeksraad

Voorzitter: ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt
prof. dr. mr. S. Zouridis

Secretaris-directeur: mr. C.A.J.F. Verheij

Bezoekadres: Lange Voorhout 9
2514 EA Den Haag

Postadres: Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Telefoon: 070 333 7000

Website: onderzoeksraad.nl

E-mail: info@onderzoeksraad.nl

Beschouwing	6
Aanbevelingen	10
1 Inleiding	11
1.1 Onderzoek.....	11
1.2 Onderzoeksaanpak	12
1.3 Afbakening	12
1.4 Referentiekader	13
1.5 Leeswijzer	14
2 Vliegvuur.....	15
2.1 Vliegvuur	15
2.2 Brandverloop.....	20
2.3 Vergelijking vuurstapels	26
2.4 Conclusies	28
3 Organisatie	34
3.1 Betrokken partijen	34
3.2 Identificeren veiligheidsrisico's.....	37
3.3 Wijze van beheersen veiligheidsrisico's: het covenant.....	40
3.4 Afspraken over veiligheidsrisico's.....	45
3.5 Toezicht en handhaving.....	53
3.6 Conclusies	56
4 Conclusies	58
5 Aanbevelingen	62
Bijlage A. Onderzoeksverantwoording	63
Bijlage B. Reacties conceptrapport	67
Bijlage C. Metingen vuurstapel	68
Bijlage D. Vliegvuur.....	73
Bijlage E. Financieel overzicht	83
Bijlage F. Zorgen over risico's vreugdevuur.....	86

Bijlage G. Convenant jaarwisseling 2016-2017	97
Bijlage H. Verzoek burgemeester	104
Bijlage I. Tijdljn brandverloop.....	105
Bijlage J. Explosie stapel.....	107
Bijlage K. Immaterieel erfgoed.....	109

De viering van de jaarwisseling 2018-2019 in Scheveningen eindigde met een vuurregen op de boulevard en de aangrenzende bebouwing. Kort na middernacht daalden vele brandende delen neer op Scheveningen. Dit vliegvuur richtte aanzienlijke schade aan en veroorzaakte diverse brandjes. Inwoners en bezoekers beleefden enkele angstige uren. Brandweer en politie moesten alle zeilen bijzetten om erger te voorkomen en de ontstane crisissituatie onder controle te krijgen. De gevolgen bleven beperkt tot materiële schade en enkele lichtgewonden. Het vliegvuur was afkomstig van een vuurstapel op het Noorderstrand van Scheveningen die rond middernacht was aangestoken om het nieuwe jaar in te luiden. Deze kolossale houten stapel van ongeveer 45 meter hoog was daar in de laatste week van 2018 opgebouwd.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onderzoek verricht naar het vliegvuur, de vuurstapel en naar de organisatie van dit jaarlijkse evenement. De Raad concludeert dat de gemeente Den Haag en de brandweer het risico van vliegvuur onvoldoende hebben onderkend. De signalen van onder meer omwonenden na het vliegvuur tijdens de jaarwisseling 2017-2018 zijn niet vertaald in veiligheidsmaatregelen. De primaire oorzaak hiervoor, zo laat het onderzoek zien, is het ontbreken van een adequate veiligheidsorganisatie rondom het evenement. In de loop van het afgelopen decennium zijn hiervoor wel kiemen gelegd, maar deze zijn onvoldoende ontwikkeld in relatie tot de groei van het evenement.

In de voorbereiding van de vreugdevuren was geen sprake van een heldere procedure. De gemeente Den Haag heeft onduidelijke afspraken gemaakt met diffuse organiserende partijen, die vervolgens veelal niet werden nageleefd en gehandhaafd. De historische context van het ontstaan van dit evenement en de bijbehorende interactie tussen de betrokken partijen hebben hierbij een rol gespeeld.

Van anarchie naar regulering

Decennialang ging de viering van oud en nieuw in Den Haag gepaard met geweld, vandalisme en brandstichting. De autoriteiten konden de openbare orde en de veiligheid van burgers niet waarborgen en waren niet in staat de vele vuren te bestrijden. Het gedogen van de vreugdevuren in Duindorp en Scheveningen vormde een van de maatregelen om de grootschalige ordeverstoringen rond oud en nieuw in te dammen.

De laatste (circa) tien jaar heeft de gemeente Den Haag geprobeerd om de vreugdevuren in goede banen te leiden door deze niet louter te gedogen maar ook actief te reguleren. Zo werden afspraken gemaakt met de bouwers die deels werden vastgelegd in convenanten en ook zorgde de gemeente bijvoorbeeld voor een stabiele ondergrond.

Intussen werden de vuurstapels ieder jaar groter en groeide het evenement uit tot een publiekstrekker, niet alleen met oud en nieuw maar ook tijdens de opbouw. De beweging van gedogen naar actief reguleren is tot nog toe niet volledig gemaakt. De gemeente heeft nooit echt grip gekregen op het proces en de bouwers zelf wilden zo min mogelijk bemoeienis van 'buiten'. Hierdoor ontstond een situatie waarin de gemeente meende de veiligheid beter te waarborgen, terwijl de tientallen bouwers zich niet gecommitteerd voelden. Zo was er in feite sprake van schijnveiligheid.

Al deze jaren bleven gemeente en bouwers doorgaan op het ingeslagen pad. Incidenten tijdens eerdere jaarwisselingen – het omvallen van de stapel, vliegvuur in eerdere edities – vormden geen aanleiding om de gang van zaken fundamenteel te herijken. Ook de groei van zowel de publieke belangstelling als van de stapels zelf en de daaraan verbonden veiligheidsrisico's hebben niet geleid tot herbezinning. Het vliegvuur van afgelopen jaarwisseling maakt duidelijk dat deze herbezinning niet langer kan worden uitgesteld. Het is nu zaak voor alle partijen om de vreugdevuren te benaderen als een grootschalig publieksevenement met veiligheidsrisico's.

Onduidelijke verantwoordelijkheden

Al sinds het begin van de vreugdevuren beweegt de gemeente zich tussen gedogen en reguleren. In dit licht past ook de ontstane vermenging van rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente. Zijn de vreugdevuren een gemeentelijke maatregel tegen de ordeverstoringen elders in de stad, of, zoals de bouwers betogen, lokaal cultuurgoed? En wie organiseert het evenement eigenlijk? De gemeente subsidieert de vreugdevuren, bepaalt de locatie, laat een stabiele ondergrond aanleggen en maakt na afloop het strand schoon. De lokale bouwers zorgen voor de aanvoer van pallets, de opbouw van de vuurstapel en uiteindelijk voor de ontsteking van de stapel. Dit brengt beide partijen in een diffuse positie. De gemeente is voorstander van de vreugdevuren, faciliteert en financiert deze deels, maar moet ook andere maatschappelijke belangen waarborgen, zoals die van openbare orde en veiligheid en de belangen van omwonenden. In het belang van de veiligheid kan het noodzakelijk zijn de vreugdevuren af te blazen of de bouw stil te leggen. Hoewel het covenant hierin voorzag, is dit echter voor de bij het covenant betrokken partijen nooit een geloofwaardig scenario geweest. De wens om het vuur door te laten gaan was groot bij de organiserende stichtingen en ook de gemeenteraad sprak zich in de jaarlijkse evaluatie van de jaarwisseling uit voor continuering van dit evenement. Dit staat op gespannen voet met de wettelijke verantwoordelijkheid die de opeenvolgende burgemeesters droegen voor de openbare orde en veiligheid.

Vergunning: noodzakelijk maar niet voldoende

In ieder opzicht zijn de vreugdevuren van Scheveningen en Duindorp aan te merken als een grootschalig publieksevenement met navenante veiligheidsrisico's. Dit vereist een grondige voorbereiding waarin deze veiligheidsrisico's in kaart worden gebracht en waarin deze risico's zo goed mogelijk worden geminimaliseerd door veiligheidsmaatregelen. Zo was het risico op vliegvuur, zoals zich dat voordeed in de voorgaande jaarwisseling, geen aanleiding tot nader onderzoek. Dit ondanks signalen van burgers en experts hierover. Een openbare vergunningsprocedure geeft – in tegenstelling tot het niet openbare covenant – ruimte aan burgers voor inspraak en

mogelijkheden van bezwaar en beroep. Zo komen ook alle belangen, bezwaren en zorgen expliciet op tafel, en hebben politie en brandweer een eigenstandige adviesfunctie.

Een vergunning is op zich echter geen garantie voor een vlekkeloos evenement. Eerdere incidenten (zoals het dodelijke ongeval met de monstertruck in Haaksbergen) tonen aan dat vergunningverlening een veiligheidskritisch proces is dat zorgvuldig moet worden doorlopen. In het aanvraagtraject moet voldoende duidelijk worden wat het evenement precies omvat, wie het organiseert en welke risico's eraan verbonden zijn. Vervolgens moet de burgemeester als verlener van de vergunning ook toezien op de naleving en – in geval van niet-nakoming – overgaan tot handhaving. Anderzijds zullen de organisatoren ook daadwerkelijk verantwoordelijkheid moeten dragen ('eigenaarschap tonen') en de zaken op een professionele en veilige manier moeten regelen: van het aanvragen van de vergunning tot het bouwen en aansteken van de stapel conform de veiligheidsvoorschriften. Op deze wijze krijgen zowel de organisatoren als de burgemeester grip op het proces, ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.

Lessen voor andere gemeenten

Het komt in Nederland zelden voor dat een groot evenement zonder vergunning doorgang kan vinden. Niettemin ziet de Raad mechanismen die ook in andere delen van het land kunnen spelen bij de organisatie van evenementen.

Zo speelt vaker het dilemma om enerzijds lokaal initiatief vrijheid te geven en te stimuleren versus het algemeen belang van de openbare orde en veiligheid. Zeker rond oud en nieuw hebben sommigen de houding dat 'alles moet kunnen'. Aan de overheid is het om daar proportionele randvoorwaarden aan te verbinden zonder al het lokale initiatief teniet te doen.

Een tweede fenomeen is het langzaam maar zeker groeien van een jaarlijks terugkerend evenement. Wat ooit kleinschalig begon, kan in de loop van de jaren uitgroeien tot een massaal publieksevenement. Het is dan van groot belang om alert te blijven en niet routinematig de jaarlijkse vergunning te verlenen, maar in het veiligheidsdenken mee te groeien met de omvang en dit waar nodig te herijken.

Verder moet een gemeente zich er van vergewissen met wie ze zaken doet. Dan gaat het om de vraag of de aanvrager van een evenementenvergunning ook degene is die het evenement feitelijk organiseert. Van belang is tevens in hoeverre de organisator overzicht heeft over (de risico's van) het evenement en daadwerkelijk zeggenschap heeft over degenen die zich in de praktijk aan de voorschriften moeten houden.

Tot slot

Evenementen draaien niet om veiligheid. Veiligheid vormt echter wel een randvoorwaarde. De Onderzoeksraad voor Veiligheid gaat uit van het beginsel dat de organisator van een evenement primair verantwoordelijk is voor een ordentelijk en veilig verloop van hetgeen hij organiseert, conform de gemeentelijke voorschriften en landelijke wetgeving. Hoewel het een illusie is te streven naar uitsluiting van elk risico, moeten organisatoren wel de risico's goed in kaart hebben en deze zo veel mogelijk beperken. Het is vervolgens aan de burgemeester om een weloverwogen besluit te nemen of de aanwezigheid van

bepaalde risico's opweegt tegen de andere belangen die met het plaatsvinden van evenementen gemoeid zijn. Voor de Haagse vreugdevuren betekent dit dat deze niet meer op de huidige wijze kunnen worden georganiseerd. Inmiddels is sprake van een grootschalig publieksevenement waarvan de veiligheidsrisico's moeten worden beheerst aan de hand van een helder gestructureerd proces.

AANBEVELINGEN

Aan de burgemeester van Den Haag:

1. Stel bij de organisatie van vreugdevuren proportionele eisen aan de veiligheidsorganisatie van dit grootschalige publieksevenement. Dit betekent het volgende:
 - a. Kies voor de (juridische) procedures, structuren en organisatorische waarborgen die het proces van risico-inventarisatie, de helderheid en inzichtelijkheid van de veiligheidsmaatregelen en het toezicht daarop en de handhaving daarvan zoveel mogelijk in de hand werken. Betracht daarbij transparantie, respecteer (laagdrempelige) inspraakmogelijkheden van derden en benut de evaluaties. De bestaande vergunningsprocedure voor evenementen van de gemeente Den Haag kan hiertoe als uitgangspunt dienen.
 - b. Vergewis dat de aanvrager van de vergunning in staat is om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de vergunning.
 - c. Vermijd zoveel mogelijk vermenging van rollen als toezichthouder, vergunningverlener en facilitator.

Aan de toekomstige organisatoren van vreugdevuren:

2. Maak de veiligheidsrisico's voor bouwers, omwonenden en publiek van de vreugdevuren inzichtelijk en zorg voor een adequate veiligheidsaanpak ter beheersing van de risico's.

Aan Brandweer Haaglanden en Politie Den Haag:

3. Adviseer op autonome wijze over de veiligheidsrisico's bij de vreugdevuren, gevraagd en ongevraagd.

Aan Brandweer Nederland:

4. Organiseer dat kennis over de risico's van georganiseerde vuren (zoals vreugdevuren, paasvuren) wordt verzameld en gedeeld in de brandweerorganisatie. Betrek hierbij ook internationale expertise.

ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Voorzitter van de Onderzoeksraad

mr. C.A.J.F. Verheij
Secretaris-directeur

Sinds begin jaren negentig worden op het strand van Den Haag vuurstapels gebouwd om de jaarwisseling te vieren. De opbouw vindt plaats van 26 tot en met 31 december en de stapels worden aangestoken rond middernacht. Deze traditie, waarbij inwoners van Scheveningen en Duindorp betrokken zijn, kent een competitief karakter: wie bouwt de hoogste stapel? De opbouw van de vuurstapels vindt niet alleen overdag plaats maar ook in de avond en nacht. In deze opbouwweek ontmoeten veel inwoners elkaar op het strand en ook de publieke belangstelling is steeds groter geworden. De gemeente Den Haag heeft in de loop der jaren afspraken gemaakt over dit jaarlijks terugkerende evenement met de twee stichtingen die dit organiseren.¹

Ook in de aanloop naar de jaarwisseling van 2018-2019 werden twee vuurstapels gebouwd, een bij Duindorp en een bij Scheveningen. In de nacht van 31 december 2018 op 1 januari 2019 werden deze vreugdevuren rond middernacht ontstoken. Kort na ontsteking steeg uit de vuurstapel op Scheveningen een hevig vliegvuur op waardoor brandende delen neerkwamen op de boulevard en de aangrenzende bebouwing. Dit veroorzaakte op diverse plekken brand en er ontstond materiële schade.² Daarnaast beleefden veel bewoners, bezoekers en hulpverleners angstige momenten.

Op 9 januari 2019 ontving de Onderzoeksraad voor Veiligheid een verzoek van de burgemeester van Den Haag om onderzoek te doen naar het vliegvuur.³ De veiligheidsrisico's die burgers en hulpverleners hebben gelopen en de gevolgen van het vliegvuur waren, in aanvulling op bovenstaand verzoek, aanleiding voor de Onderzoeksraad om een onderzoek te starten. Dit onderzoek sluit aan bij eerdere onderzoeken van de Raad naar veiligheidsrisico's bij evenementen.⁴

1.1 Onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is drieledig:

- het reconstrueren van het ontstaan van het vliegvuur;
- inzicht geven in de wijze waarop de betrokken partijen afspraken hebben gemaakt over risicobeheersing en het waarborgen van de veiligheid;
- lering trekken uit de wijze waarop dit evenement wordt voorbereid door betrokken partijen.

¹ Zie kader historische context.

² Zie hoofdstuk 2 en bijlage E.

³ Dit verzoek is schriftelijk bevestigd bij de brief van 25 januari 2019, zie bijlage H.

⁴ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheidsrisico's jaarwisseling*, december 2017; Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Monstertruck-ongeval Haaksbergen*, mei 2015.

De hoofdvragen van het onderzoek:

1. Wat zijn de oorzaken van het ontstaan van het vliegvuur tijdens de jaarwisseling 2018-2019?
2. Op welke wijze hebben de betrokken partijen de veiligheidsrisico's van de vreugdevuren ingeschat en beheerst?

Voor de beantwoording van deze vragen zijn de volgende twee thema's onderzocht:

De vuurstapel en de brandontwikkeling

Er zijn verschillende factoren van invloed op de wijze waarop het vuur en het vliegvuur zich hebben ontwikkeld. Op basis van het onderzoek heeft de Raad een zo secuur mogelijke reconstructie gemaakt om inzicht te krijgen in het ontstaan en de verspreiding van het vliegvuur.

- Waardoor werd het vliegvuur veroorzaakt?
- Hoe was het brandverloop?

Voorbereiding en besluitvorming

Dit deel van het onderzoek richt zich op de afspraken die de gemeente en de bouwers hebben gemaakt over de risicobeheersing bij de organisatie van het vreugdevuur. Daarbij wordt gekeken naar de inschatting van de veiligheidsrisico's, de inhoud van de afspraken, naleving, toezicht en handhaving daarvan en het gebruikte instrumentarium.

- Welke partijen waren betrokken bij de organisatie?
- Welke veiligheidsrisico's zijn geïdentificeerd?
- Welke afspraken zijn daarover gemaakt?
- Hoe verliep de naleving van, het toezicht op en de handhaving van de afspraken?

1.2 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is beeldmateriaal, wetenschappelijke literatuur en een groot aantal documenten bestudeerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met direct betrokkenen en experts en zijn werkbezoeken afgelegd. Meer informatie over de aanpak van het onderzoek is te vinden in bijlage A.

1.3 Afbakening

Centraal staat het vliegvuur op Scheveningen en de wijze waarop dit is ontstaan, inclusief de voorbereiding door betrokken partijen. Buiten de scope van het onderzoek vallen de milieuaspecten en de wijze waarop de communicatie en nazorg (schadeafhandeling) is verlopen. De historische context van het ontstaan van het fenomeen vreugdevuur is betrokken in het onderzoek, voor zover het verklaringen kan bieden voor het voorval en

het handelen van de partijen. De veiligheidsrisico's voor de bouwers tijdens het bouwen van de vuurstapels (arbeidsveiligheid) zijn niet diepgaand onderzocht omdat ze geen directe relatie hebben met het voorval zelf, het vliegvuur op Scheveningen.

Bijzonder bij dit voorval is dat voor dezelfde jaarwisseling twee vergelijkbare vuurstapels op korte afstand van elkaar zijn gebouwd en ontstoken. Dit onderzoek is gericht op het vuur op Scheveningen omdat daar vliegvuur is ontstaan in die mate dat mensen veiligheidsrisico's hebben gelopen en schade is ontstaan. De vreugdevuren van Scheveningen en Duindorp worden in dit onderzoek met elkaar vergeleken. Ten aanzien van de voorbereiding en besluitvorming worden de beide vreugdevuren als één evenement beschouwd. De crisisbeheersing door de burgemeester en de hulpdiensten gedurende het vliegvuur vallen buiten het kader van dit onderzoek.

1.4 Referentiekader

De partijen die betrokken zijn bij de beheersing van de veiligheidsrisico's rondom de vreugdevuren hebben ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Zo zijn de stichtingen en de bouwers de eerst aangewezenen om risico's te identificeren en te beheersen. Het is de wettelijke plicht van de burgemeester om de openbare orde te handhaven en rampen te bestrijden. Paragraaf 3.1 gaat dieper in op de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in dit opzicht. Hieronder wordt beschreven hoe veiligheidsrisico's in het algemeen door betrokken partijen beheerst zouden moeten worden.

Principes van veiligheidsmanagement

Evenementen zoals de vreugdevuren zijn van economisch en sociaal belang. Evenementen kunnen echter ook overlast of gevaar veroorzaken. Voor het onderzoek naar de risicobeheersing van het vreugdevuur bij Scheveningen hanteert de Onderzoeksraad een referentiekader bestaande uit vijf principes van veiligheidsmanagement. De handreikingen die zijn opgesteld voor het organiseren/vergunnen van evenementen sluiten hierop aan.⁵

Het eerste principe gaat over inzicht in risico's. Partijen dienen veiligheidsrisico's te inventariseren en te evalueren. Op basis hiervan moet een effectieve veiligheidsaanpak worden vastgesteld (tweede principe). Deze aanpak dient vanuit de top van de organisatie vastgesteld en aangestuurd te worden. Hierna moeten partijen de veiligheidsaanpak uitvoeren en handhaven (derde principe). Hiervoor is nodig dat de veiligheidsaanpak is beschreven (doelstellingen, plannen, preventieve en repressieve maatregelen) en verantwoordelijkheden op een transparante, eenduidige en toegankelijke manier zijn verdeeld. Verder dienen de veiligheidsactiviteiten op een actieve en heldere manier gecoördineerd en aangestuurd te worden. De veiligheidsaanpak dient zowel proactief (o.a. risicoanalyses en audits) en reactief (o.a. analyse van ongevallen en klachten) continu aangescherpt te worden (vierde principe). Tot slot dient er vanuit de leiding van de

⁵ Procesmodel evenementenveiligheid, Regionaal beleidsplan Haaglanden, Leidraad evenementenvergunningen Den Haag. De stappen die hierin centraal staan zijn: aanvragen evenement, intake, bepalen van de behandelaanpak, signaleren en adviseren, besluiten op de aanvraag, integrale operationele voorbereiding OOV-diensten, integrale operationele uitvoering OOV-diensten en het evalueren van de veiligheidsketen bij het evenement.

betrokken partijen voldoende sturing, betrokkenheid en communicatie te zijn om de voorgaande principes te realiseren (vijfde principe).

Proportionaliteit van de veiligheidsorganisatie

Voor het beheersen van veiligheidsrisico's van evenementen acht de Onderzoeksraad het specifiek van belang dat de veiligheidsorganisatie bestaande uit de betrokken partijen (zie paragraaf 3.1) kwantitatief en kwalitatief proportioneel is aan de omvang van het evenement. Gegeven het grootschalige karakter van de vreugdevuren als evenement verwacht de Onderzoeksraad rondom dit evenement een stevige veiligheidsorganisatie die leert van systematische evaluaties van eerdere vreugdevuren en signalen proactief en reactief verzamelt en analyseert.

Verantwoordelijkheidsbesef bevorderen bij betrokken partijen en heldere verdeling van verantwoordelijkheden

Voor grote evenementen zoals de vreugdevuren zou verder de stimulering van de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen onderdeel moeten zijn van de veiligheidsaanpak. Dit past bij het principe "Aantoonbare en realistische veiligheidsaanpak". Dit betekent dat de gemeente en de organiserende stichtingen in goede onderlinge afstemming invulling moeten geven aan ieders eigen (wettelijke) verantwoordelijkheden ten aanzien van de veiligheid bij de organisatie van de vreugdevuren. Hoewel geen voldoende voorwaarde⁶, biedt een vergunningsprocedure bij evenementen daarvoor wel een passend structurerend kader.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat het vliegvuur op Scheveningen centraal. Hierin wordt beschreven welke factoren van invloed zijn op het ontstaan van vliegvuur en hoe het brandverloop was. Tevens wordt een vergelijking gemaakt met de vuurstapel in Duindorp. Tussen de hoofdstukken 2 en 3 is een kader opgenomen waarin de historische context van de vreugdevuren is geschetst. In hoofdstuk 3 staat de organisatie van de vreugdevuren op Scheveningen centraal in de aanloop naar de jaarwisseling 2018-2019. Achtereenvolgens komt aan de orde welke partijen hierbij betrokken waren, welke veiligheidsrisico's waren voorzien en hoe daarover afspraken zijn gemaakt. Daarna is er aandacht voor de afspraken die zijn gemaakt om de veiligheidsrisico's te beheersen en in hoeverre die zijn nagekomen. Vervolgens wordt ingegaan op het toezicht op en de handhaving van die afspraken. Hoofdstuk 4 bevat de eindconclusies van het onderzoek en wordt gevolgd door de aanbevelingen in hoofdstuk 5.

⁶ De evenementenvergunning is een middel om te bewerkstelligen dat alle betrokken partijen inhoud geven aan hun verantwoordelijkheid voor een veilig verloop van een evenement. De vergunning dient dan wel procedureel en inhoudelijk op een juiste manier tot stand te komen. Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Monstertruck-ongeval Haaksbergen*, 2015.

Met vliegvluur wordt bedoeld 'het door de lucht vliegen van vonken en van brandende, gloeiende of hete deeltjes die ontstaan bij het verbranden van hout'. Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 2.1 de factoren die van invloed zijn op het ontstaan van het vliegvluur op Scheveningen. Achtereenvolgens wordt beschreven waar en hoe de vuurstapel was opgebouwd, welke afmetingen en inhoud de stapel had, uit welk materiaal de stapel bestond en op welke wijze deze was aangestoken. Vervolgens worden in paragraaf 2.2 het brandverloop en de verspreiding van het vliegvluur beschreven. Daarop volgt in paragraaf 2.3 een analyse om het optreden van het vliegvluur tijdens oud en nieuw te verklaren. Hierbij wordt ook de stapel van Scheveningen vergeleken met die van Duindorp.

Dit hoofdstuk beschrijft niet alleen de feiten zoals deze zich voordeden, maar bouwt ook voort op wetenschappelijke kennis over vliegvluur.⁷

2.1 Vliegvluur

Vliegvluur⁸ wordt door diverse factoren beïnvloed. Uit de wetenschappelijke literatuur en gesprekken met experts⁹ komt naar voren dat in ieder geval de volgende samenhangende factoren relevant zijn om het vliegvluur op Scheveningen te verklaren:

1. De intensiteit van de brand. Daarvoor zijn van belang:
 - a. de vorm en hoogte van de vuurstapel;
 - b. het gebruikte materiaal;
 - c. de hoeveelheid pallets die gelijktijdig in brand staat.
2. De wind.

Daarbij is eveneens van belang in welke combinatie deze factoren optreden. Verder wordt in deze paragraaf ook kort ingegaan op de ontstane vuurkolken.

2.1.1 De intensiteit van de brand

Het vermogen van de brand – de intensiteit, de bereikte temperatuur – speelt een belangrijke rol bij het ontstaan van vliegvluur. Hoe intenser de brand is, hoe meer vermogen de brand levert, waardoor er meer thermiek (convectieve/opwaartse stroming) en turbulentie is om brandende deeltjes van de stapel los te trekken en omhoog te stuw.

⁷ Zie meer in detail bijlage A en bijlage D.

⁸ Voor de analyse is gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur, krantenartikelen, beeldmateriaal, documenten, getuigenverklaringen, interviews met direct betrokkenen en gesprekken met experts. Daarnaast zijn andere vreugdevuren en branden bestudeerd. Zie bijlage A.

⁹ De Onderzoeksraad heeft gesproken met experts van DGMR, bureau Nieman en Efectis.

Een grotere thermiek en turbulentie zorgt ervoor dat er én meer én grotere stukken brandend hout verder omhoog gestuwd worden waar ze vervolgens door de wind opgepakt en meegenomen worden.

Vorm en hoogte

Een van de bepalende factoren voor het ontstaan van vliegvuur is de hoeveelheid pallets die boven elkaar verbrandt. Naarmate dat er meer zijn, wordt de brand intensiever. Een hogere stapel heeft in potentie een hoger vermogen omdat een brand zich in verticale richting (zowel opwaarts als neerwaarts) veel sneller uitbreidt dan in horizontale richting, waardoor een groter deel van de stapel gelijktijdig in brand kan komen te staan. Bij de vorm gaat het met name om de verhouding tussen de doorsnede en de hoogte van de stapel. Deskundigen geven aan dat de vliegvuur door de brand minder hoog wordt gestuwd naarmate de stapel platter en breder is (grotere diameter) en juist hoger naarmate de stapel meer in een smalle en hoge vorm (kleinere diameter) wordt gebouwd. Een smallere stapel heeft een smallere rookpluim waarin verhoudingsgewijs minder omgevingslucht inmenkt dan bij een stapel met een grotere diameter.¹⁰ Doordat bij een smallere rookpluim minder omgevingslucht inmenkt, koelt deze minder af en is er sprake van een sterkere thermiek¹¹ en, vanwege het temperatuurverschil tussen de rookpluim en de omgevingslucht, een grotere turbulentie.¹² Uit interviews met deskundigen komt naar voren dat de thermiek de palletdelen tot een hoogte brengt van ongeveer twee keer de hoogte van de originele stapel.

De vuurstapel op Scheveningen was opgebouwd op betonnen platen die de gemeente Den Haag op de afgesproken locatie, ongeveer 115 meter hemelsbreed van de boulevard, had neergelegd op 21 december. De bouw startte op tweede kerstdag. De onderste laag pallets werd met een heftruck geplaatst. Vervolgens zijn de bouwers de stapel opgegaan om de pallets met de hand te verslepen en neer te leggen. De stapel werd op verschillende niveaus inspringend opgebouwd zodat deze stabiel zou blijven. Dit hield in dat een segment ('een etage') ongeveer vijf meter hoog zou worden. Het volgende segment zou, zowel in de breedte als in de lengte, 80 centimeter smaller worden. Dat resulteerde na vijf bouwdagen in een enigszins piramidevormige stapel met zeven segmenten met daarboven nog een torentje van pallets.

¹⁰ Een rookpluim is een wolk van door thermiek opstijgende zichtbare verbrande en onverbrande deeltjes.

¹¹ Opwaartse stroming van hete lucht veroorzaakt door het dichtheidsverschil tussen de warme lucht en de koudere omgeving.

¹² Warme lucht is licht en stijgt op, koude lucht is zwaarder en zakt. Waar warme en koude lucht elkaar raken, ontstaan wervelingen in de lucht. Deze wervelingen worden aangeduid met turbulentie.



Figuur 1: Vuurstapels van Scheveningen (l) en Duindorp (r) op 31 december 2018. (Bron: HH/Laurens van Putten)

De Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) van de gemeente Den Haag heeft tijdens de bouw diverse malen de hoogte en het volume van beide stapels gemeten. De bouwers van Scheveningen hebben zelf ook hun stapel laten meten. Uit de metingen van de gemeente komt naar voren dat de vuurstapel van Scheveningen op 31 december om 10:00 uur, het laatste moment dat de DSO heeft gemeten, ruim 38 meter hoog was. De bouwers verklaren dat zij daarna nog hebben doorgewerkt en een hoogte van ruim 45 meter hebben bereikt. Op basis van het beeldmateriaal calculeert de Onderzoeksraad de uiteindelijke hoogte tussen 45,2 en 47,0 meter.¹³ Op 30 december om 16:50 uur stelde de gemeente op basis van de meting vast dat de stapel een volume had van 10.153 kubieke meter. Daarna heeft de gemeente nog twee keer de hoogte gemeten, maar niet meer het volume. De bouwers geven zelf aan dat zij, op het moment dat de bouw was afgerond, een volume van 11.839 kubieke meter hadden bereikt. Op basis van de beelden, de metingen en de snelheid waarmee werd gebouwd schat de Onderzoeksraad het volume van de vuurstapel, inclusief de pallets die op het strand tegen de stapel aan lagen, voor ontbranding op ongeveer 12.000 kubieke meter.

Gebruikte materiaal

Pallets zijn over het algemeen gemaakt van zachte houtsoorten. Dit geldt ook voor de pallets die voor de bouw van de Scheveningse stapel zijn gebruikt; deze waren van vurenhout.¹⁴ Vurenhouten pallets ontbranden relatief makkelijk en verbranden snel in vergelijking met andere houtsoorten. Zeker als deze droog zijn. Daardoor leveren brandende pallets bij een brand in korte tijd veel vermogen, wat weer meer thermiek tot gevolg heeft. Dergelijke zachte houtsoorten breken ook makkelijker na verhitting.

¹³ Zie bijlage C.

¹⁴ De voor de vuurstapel gebruikte pallets waren volgens de leveranciers niet geïmpregneerd of gelijmd.

Het hout zal daarnaast zowel breken door belasting op buiging (belasting door het eigen gewicht) als door krachten die ontstaan door de turbulentie tijdens het opstijgen van de hete lucht. Als er meer hete lucht opstijgt, zullen er meer, én grotere, delen uit de stapel worden gebroken die vervolgens mee omhoog worden gestuwd en hoger in de lucht zullen komen.

Een pallet is geen massief blok: een groot deel van de ruimte die een pallet inneemt, bestaat uit lucht. Hierdoor wordt bij een palletstapel veel lucht (en daarmee veel voor verbranding noodzakelijke zuurstof) 'mee gestapeld'. Doordat op deze wijze ook binnenin de stapel voldoende zuurstof aanwezig is, zullen ook de pallets binnenin de stapel ontbranden. Dat vergroot de intensiteit van het vuur.

De bouwers van Scheveningen ontstaken de vuurstapel aan de bovenzijde. Zij maakten daarbij gebruik van twee dozen met brandbare gel, een ontstekingsmechanisme en een detonator.¹⁵ Deze materialen worden al sinds enkele jaren aan de bouwers geleverd door hetzelfde bedrijf. Verder verklaren de bouwers dat zij op advies van dit bedrijf flessen diesel hebben geplaatst rond de dozen met brandbare gel. In totaal zijn ongeveer veertig flessen met diesel gevuld en zonder dop neergezet. Ook hebben de bouwers verklaard dat zij een deels met diesel gevulde ton op de stapel hebben gezet. Uit het beeldmateriaal blijkt dat er meerdere vaten zijn geplaatst (zie figuur 4). De gebruikte brandbare vloeistoffen hebben een rol gespeeld in het brandverloop. (zie paragraaf 2.2). Verder had het in de dagen voorafgaand aan oud en nieuw 2018-2019 nauwelijks geregend¹⁶, de pallets zullen behoorlijk droog geweest zijn.

Hoeveelheid pallets die gelijktijdig brandt

Het gelijktijdig branden van veel pallets zorgt voor een hoog vermogen, een grote intensiteit. Een brand (het vlamfront) verplaatst zich in de regel gemakkelijk van beneden naar boven. Omdat de warmte die bij een brand ontstaat ook naar beneden uitstraalt, worden ook de pallets onder de brand verwarmd. Hierdoor ontstaan brandbare gassen die uit het hout dampen (zogenoeten pyrolysegassen). Dit mechanisme zorgt ervoor dat de pallets onder de brand relatief makkelijk ontbranden. Een palletbrand kan zich daardoor snel naar beneden uitbreiden.

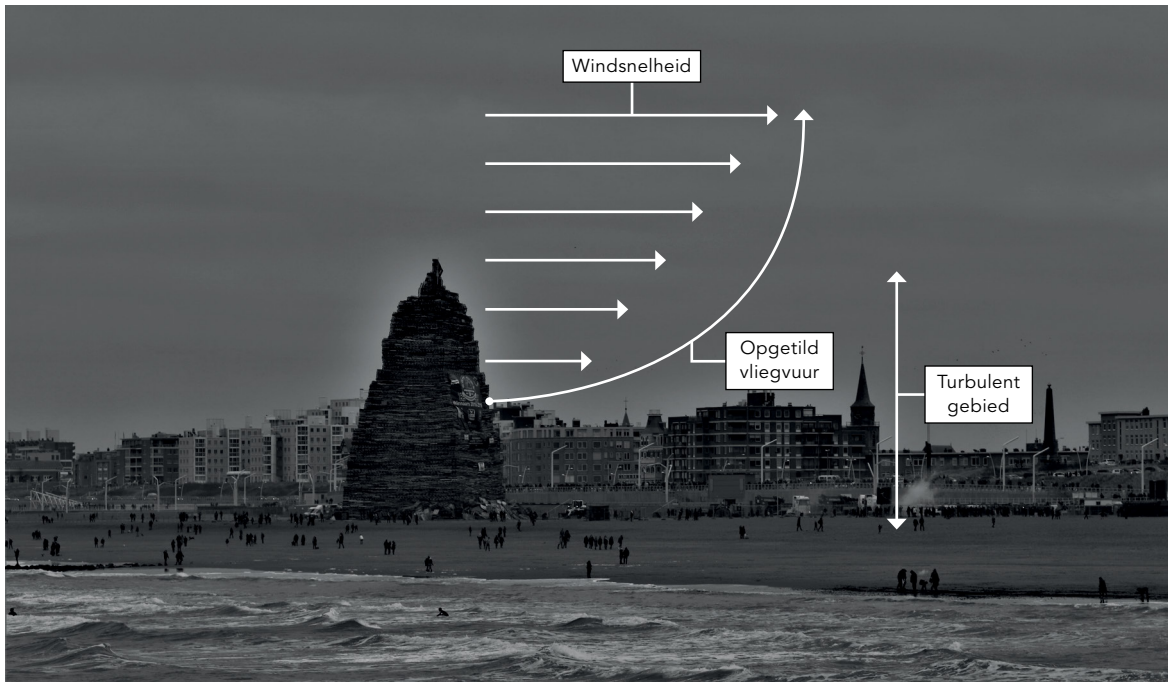
Kenmerken van de wind

In hoeverre de kracht van de wind (naast turbulentie) een rol speelt in het losbreken van de vuurdeeltjes wordt uit de wetenschappelijke literatuur niet geheel duidelijk. Wel speelt de wind een rol in de toevoer van zuurstof. Vanwege de open structuur van de palletstapel is veel lucht, en daarmee zuurstof, in de stapel aanwezig. De wind draagt bij aan het voorhanden blijven van zuurstof binnenin de palletstapel. Dit draagt bij aan de hoeveelheid pallets die gelijktijdig kan branden waardoor een intensievere brand ontstaat.

¹⁵ De bouwers van Duindorp gebruikten ook hulpmiddelen om hun palletstapel te ontsteken. Zij maakten gebruik van een kaliumnitraat/suikermengsel in combinatie met een mengsel van benzine en olie.

¹⁶ In de periode van 27 tot en met 31 december totaal ongeveer 2 mm regen. Bron: website KNMI.

Ook speelt de wind een rol bij de verspreiding van het vliegvuur. Bij hogere windsnelheden kunnen grotere deeltjes worden opgepakt door de wind en verder worden meegevoerd. De afstand waarover en de richting waarin vliegvuur wordt vervoerd, wordt mede bepaald door de wind op de hoogte tot waar de thermiek de deeltjes brengt. Zowel de windrichting als de windsnelheid kunnen anders zijn in een hogere luchtlaag dan op grondniveau. Meestal is in een hogere luchtlaag sprake van meer wind dan op grondniveau.



Figuur 2: Windprofiel: verandering van de wind met de hoogte.¹⁷ (Bron: K. Kulk)

Op het moment dat de stapel op Scheveningen werd ontstoken, stond er een matige wind, windkracht 3 à 4 Beaufort, uit het westen. Kort na het ontsteken trok de wind aan naar 4 Bft. Dit bleef de rest van de nacht zo. Gedurende die gehele periode kwam de wind uit het westen, met wat variaties naar wind uit westzuidwest, waarmee de windrichting gedurende de nacht van oud en nieuw steeds naar de boulevard toe gericht was. Hierdoor waaiden de rook en het vliegvuur naar de bebouwing van Scheveningen.

2.1.2 Vuurkolken

Tijdens de brand zijn ook vuurkolken ontstaan. Vuurkolken zijn wervelingen van vuur die ontstaan door de menging van koude omgevingslucht in de warme verbrandingsgassen. Op de plekken waar die beide luchtstromen elkaar raken, ontstaat turbulentie in de lucht; de hete verbrandingsgassen en de koelere omgevingslucht gaan om elkaar heen wervelen. Vuurkolken veroorzaken een sterke opwaartse windstroom waardoor ze brandende delen uit de stapel lostrekken en meenemen. Hierdoor leveren vuurkolken een bijdrage aan de verspreiding van het vliegvuur verder van de stapel af. Vuurkolken kunnen zelf ook leiden tot secundaire branden en vormen ook daarom een veiligheidsrisico. Als er geen extra brandstof is, zal een vuurkolk kort bestaan en na enkele minuten weer uitdoven.

¹⁷ Voor de beschrijving van windgedrag op hoogte en bij gebouwen en andere obstakels is gebruikgemaakt van een publicatie uit 2013 van het KNMI: "Weerkunde, Meteorologie voor iedereen" door Kees Floor.

Op het strand van Scheveningen kwamen na 01:30 uur hete rookgassen los van de stapel en ontstonden dichtbij de stapel de eerste vuurkolken. Deze wervelende kolommen lucht werden door de westenwind over het strand verplaatst. Op het strand bij Scheveningen was er voor de vuurkolken te weinig brandstof om lang intact te blijven. Ze vielen uiteen tegen de muur van de boulevard.

2.2 Brandverloop

Nadat de vuurwerkshow naast de vuurstapel was afgelopen, staken de bouwers de vuurstapel van Scheveningen rond 00.10 uur aan de bovenkant aan. De stapel brandde aanvankelijk gelijkmatig. Vervolgens verspreidde de brand zich van boven naar beneden. Vanaf het begin van de brand was er sprake van vlieg vuur, hoewel dit zich in eerste instantie beperkte tot enkele tientallen meters rondom de stapel. Zo kwamen brandende deeltjes op lagere etages van de stapel terecht, waar ze kleine ontbrandingen veroorzaakten. De hete rookgassen die ontstonden zijn op de beeldopnames duidelijk zichtbaar. Van het brandverloop zijn twee beeldanalyses gemaakt. Deze analyses zijn opgenomen in bijlage I en J.

De hoeveelheid vlieg vuurdeeltjes in de lucht boven de stapel en in de richting van de boulevard nam inmiddels toe. De vuurstapel brandde na een half uur in het bovenste deel ook al, deels inwendig. Hierdoor ontstond een brand van hoge intensiteit met veel warmtestraling, waardoor het onderliggende nog niet ontbrande hout sterk werd verwarmd. Dit zorgde ervoor dat de pallets makkelijker ontbrandden.

Kort na half één (00:37 uur) ontstond er plotseling op het grondniveau een steekvlam aan de oostkant van de stapel. Deze steekvlam werd veroorzaakt door een van boven naar beneden vallend vat met ontvlambare vloeistof. Op een opname¹⁸ (zie figuur 3 en bijlage J) is een steekvlam, vanaf de grond met daarboven een donkere rookpluim te zien.



Figuur 3: Steekvlam en zwarte rook uit stapel (still uit video). (Bron: Politie)

¹⁸ De foto is een uitsnede van een video: <https://www.facebook.com/scheveningennieuws/videos/1151789725027656/>

Deze donkere rookpluim wijst erop, in combinatie met de snelle ontbranding, dat er sprake was van de snelle verbranding van een ontvlambare vloeistof (brandversneller). Hierdoor ontstond een brandje in de hoop pallets die aan de oostelijke voet van de stapel lag. Dit brandje bleef klein en breidde zich in de daaropvolgende minuten niet uit.



*Figuur 4: Vaten brandbare vloeistof op de vuurstapel van Scheveningen (31 december rond 14.00 uur).
(Bron: toeschouwer)*

Enkele minuten na het vallende vat, vielen grote delen brandende pallets naar beneden. Deze veroorzaakten een brand in een berg pallets die aan de zuidzijde van de vuurstapel op het strand was achtergelaten.

Deze berg van twee à drie meter hoog lag over de gehele breedte van de stapel, tegen de stapel aan. De brand onderaan de vuurstapel breidde zich echter zo snel uit dat de stapel door de aanstraling ook van onderaf is gaan branden. Deze brand op de grond ontwikkelde zich in zes minuten tot een volwaardige brand. Vanaf dat moment was er sprake van meerdere vuurfronten: de beoogde brand op de top en de brandontwikkeling van onderaf die zich mede door de wind razendsnel ontwikkelde. Hierdoor stond enkele minuten hierna (rond 00:45 uur) de stapel aan de zuid- en de oostzijde volledig in brand. Het vuur werd hierdoor nog intensiever en verspreidde zich daarmee, zowel van boven- als van onderaf, langs de stapel. Door de wind werden de vlammen rond de palletstapel "gevouwen" waardoor de stapel van alle kanten ging branden. Vanaf dat moment kwamen er steeds meer en steeds grotere vuurdeeltjes van het vuur af. Even later, rond 00:50 uur, bereikten de vuurdeeltjes de boulevard en vijf minuten later kwam het vliegvuur over de boulevard heen en bereikte het de bebouwing. Vijftig minuten na het ontsteken van de stapel, rond één uur, ontstonden de eerste brandjes rond de keerlus en kwamen de politie en de brandweer in actie. Vanaf 01:05 uur brandde de stapel in zijn geheel en zeer fel (figuur 5).



Figuur 5: Palletstapel brandt volledig met links vuurkolk. (Bron: P. Mulder – inwoner Den Haag)

Doordat de stapel in zijn geheel brandde, ontstond een zeer sterke thermiek rondom de stapel met aan de randen veel turbulentie. Hierdoor braken ook grotere brandende delen van de pallets af en werden deze ook verder omhoog gezogen en konden ze zich, al brandend, over grotere afstanden door de lucht verplaatsen. Op grote hoogte, enkele tientallen meters, voerde de westelijke wind de brandende delen over de boulevard en de huizen. Vervolgens kwamen de brandende delen terecht in de straten, op mensen, huizen, auto's, fietsen en tuinmeubels.



Figuur 6: Vlieg vuur boven Scheveningen. (Bron: Regio 15 – H. van der Woude)

Op last van de brandweer ontruimde de politie vanaf 01:00 uur de boulevard. De ontruiming verliep moeizaam doordat een deel van het publiek niet meewerkte. Een uur later, nadat een peloton van de politie was ingezet en enkele toeschouwers waren gearresteerd, was de boulevard leeg, en kon de brandweer hier beginnen met blussen. De ME was opgeroepen en, indien noodzakelijk, beschikbaar. Een agent meldde dat er *"... brandend puin uit de lucht kwam vallen."* Rond 02:00 uur nam de intensiteit van het vlieg vuur af en tegen 03:00 uur was er geen sprake meer van vlieg vuur. Rond 03:45 uur begon de brandweer met het blussen van de restanten van de vuurstapel.

Gebruik van brandversnellende middelen

De Scheveningse bouwers verklaren dat er altijd diesel wordt gebruikt om het vuur aan te steken. Voorgaande jaren werd er gebruikgemaakt van jerrycans met diesel die op het laatste moment werden leeggegoten. Dit jaar was er op 31 december in de middag een 200 liter vat, voor een deel gevuld met diesel, neergezet. In de bodem van het vat waren gaten gemaakt waardoor het de tijd had gehad leeg te lopen in de palletstapel. Op de beelden zijn meerdere vaten zichtbaar (zie figuur 4). Op de videobeelden is te zien dat een brandend vat naar beneden viel waarna op de grond de genoemde explosieve verbranding optrad. Het gebruik van diesel heeft een rol gespeeld in het brandverloop, zowel bij de initiële ontsteking als de latere branduitbreiding.

Gevolgen vlieg vuur

De weersomstandigheden waren zoals in de dagen van tevoren voorspeld voor de nacht van oud en nieuw.¹⁹ In onderstaande figuur zijn de windrichtingen tijdens oud en nieuw als een donker gekleurd vlak over Scheveningen weergegeven.

¹⁹ Buienradar.nl 29 dec 2018, Weeronline 20 dec 2018, Volkskrant 31 dec 2018, Weerplaza 31 dec 2018. Voorspeld was dat de wind uit het westen zou komen.

Het vliegvuur verspreidde zich over een afstand van ongeveer 700 meter over een deel van Scheveningen. Dit deel is indicatief (grijs gemarkeerd) weergegeven in figuur 7. De brandweer registreerde vanaf kwart voor één in de nacht van 31 december op 1 januari in totaal 42 meldingen op Scheveningen en in Duindorp. Hierbij gaat het in 33 gevallen om brandmeldingen. Op basis van de windrichting tijdens oudjaarsnacht is een beeld te schetsen waar het vliegvuur afkomstig van de palletstapel van Scheveningen mogelijk terecht is gekomen. In figuur 7 zijn de meldingen in dat gebied (onder het donkere vlak) weergegeven. De nummering van de locaties correspondeert met de volgorde van melden gedurende de nacht. De eerste melding in dat gebied is van 00:56 uur. De laatste (nr. 42) is van 04:49 uur.



Figuur 7: Windrichting tijdens oud en nieuwe locaties van brandmeldingen in die nacht. (Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid)

In de periode dat het intensieve vliegvuur optrad, van 00:45 tot 03:00 uur, werden zeven brandmeldingen gedaan. Deze zijn opgenomen in tabel 1. De andere zeven meldingen in die periode waren niet gerelateerd aan brand. De brandmeldingen kunnen verband houden met het vliegvuur, maar dat is niet zeker.

nr. op kaart	Tijdstip	Omschrijving			Locatie
2	00:56	Brand	Buiten		Jacob Pronkstraat
4	00:57	Brand	Buiten		Marcelisstraat
6	00:59	Brand	Gebouw	Woning/Woongebouw	Keizerstraat
15	01:10	Brand	Gebouw		Jacob Pronkstraat
17	01:12	Brand	Buiten	Afval/Rommel	Jacob Pronkstraat
20	01:17	Brand	Buiten		Gondelstraat
29	01:31	Brand	Buiten	Brandgerucht	Werfstraat

Tabel 1: Brandmeldingen tijdens oudjaarsnacht mogelijk gerelateerd aan het vliegvuur.

Het is evident dat niet alle branden en brandjes als brandmelding zijn geregistreerd. De brandweer was immers al met veel materieel ter plaatse in de wijk en brandweerpersoneel is op straat veelvuldig aangesproken door verontruste bewoners.



Figuur 8: Vliegvuur op de boulevard rond 01:00u 's nachts. (Bron: E. Brinkhorst)

Schadebeeld

Er zijn geen meldingen geweest van zwaar letsel dat is ontstaan door het vliegvuur ondanks dat veel mensen brandende deeltjes op zich hebben gekregen. Er zijn ook geen gevallen bekend van slachtoffers die zich bij ziekenhuizen of huisartsenposten hebben gemeld.²⁰ Wel waren er enkele lichtgewonden.

Zo kreeg een politieagent een brandend stuk pallet in zijn nek, waardoor hij een brandblaas opliep.²¹ Daarnaast blijkt uit een schadeoverzicht van de gemeente Den Haag dat enkele mensen letsel (zoals brandwonden) hebben opgelopen als gevolg van het vliegvuur.

Ook zijn er honderden meldingen binnengekomen van materiële schade. Zo zijn er in de twee dagen na de jaarwisseling in de omgeving van de vreugdevuren 236 schadeclaims ingediend bij verzekeraars.²² Het gaat hierbij om het totaal aan schademeldingen, waarbij het niet duidelijk is of al deze schades daadwerkelijk zijn ontstaan door het vliegvuur. Wel blijkt dat het aantal schademeldingen in dit gebied afgelopen jaarwisseling ruim vijf keer zo hoog was als na de voorgaande jaarwisselingen, wat neerkomt op ongeveer 190 extra meldingen.²³

²⁰ <https://descheveningschecourant.nl/14/01/2019/commissie-bestuur-sprekt-over-vreugdevuren-scheveningen-en-duindorp/>.

²¹ Interne evaluatie politie.

²² Schadeoverzicht Verbond van Verzekeraars op 1 en 2 januari in de postcodegebieden 2583, 2584 en 2586. Dit zijn de postcodes die in het gebied rondom de vreugdevuren van Scheveningen en Duindorp lagen. Het gaat hierbij om een gebied met +/- 23.000 inwoners. Het totaalbedrag van deze schades is onbekend.

²³ In de voorgaande vier jaar waren er gemiddeld 45 schademeldingen in dit gebied, dit betekent dat het aantal schademeldingen rond de 190 hoger lag dan de jaren ervoor.

Na deze jaarwisseling zijn er naar aanleiding van het vliegvuur, naast de schadeclaims bij de verzekeraars, ook 228 schadeclaims binnengekomen bij de gemeente Den Haag. Hierbij gaat het voornamelijk om schade aan woningen, auto's, fietsen, kleding en tuinmeubels. In totaal is er voor 784 duizend euro aan schade geclaimd bij de gemeente. Bij de meeste schademeldingen werd schade van enkele honderden tot enkele duizenden euro's geclaimd.²⁴ Daarnaast zijn er enkele gevallen van zware schade bekend. Naast de particuliere schade is er voor tussen de 150 en 200 duizend euro aan schade ontstaan in de openbare ruimte rondom het vuur van Scheveningen.²⁵ De meeste particuliere schademeldingen waren afkomstig uit de buurt van de stapel van Scheveningen; bij enkele schademeldingen is het vermoeden dat ze ontstaan zijn door vliegvuur van de stapel van Duindorp.²⁶

2.3 Vergelijking vuurstapels

De vuurstapel van Scheveningen tijdens de jaarwisseling van 2018-2019 was niet de enige vuurstapel waar vliegvuur vanaf kwam. Ook van de vuurstapels van Scheveningen in 2017-2018²⁷ en die van Duindorp in 2018-2019 kwam vliegvuur, maar in mindere mate. In tabel 2 worden deze drie stapels met elkaar vergeleken.

	Duindorp 2018-2019	Scheveningen 2018-2019	Scheveningen 2017-2018
Hoogte	48,66 meter	45,83 meter	+/- 30 meter ²⁸
Aantal m³	+/- 12.000 m ³ ²⁹	11.839 m ³	+/- 9.000 m ³
Oppervlak	22,5 * 22,4 meter	22,7 * 22 meter	21,7 * 20,4 meter
Windrichting	W 4 (5)	W4 (5)	ZW6
Brandwijze	Niet volledig gelijktijdig (uiteindelijk wel)	Volledig gelijktijdig	Volledig gelijktijdig
Vuur aangestoken met	Kaliumnitraat/ suikermengsel met benzine en olie	Brandgel en diesel	Brandgel en diesel
Vliegvuur	Ja	Ja (omvangrijk)	Ja
Resterende pallets naast de stapel	Deels (niet op kant die de windrichting opwaait)	Ja (rondom)	Ja (rondom)

Tabel 2: Vergelijking vuurstapels.

²⁴ Schadeoverzicht gemeente Den Haag.

²⁵ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324899/1>.

²⁶ Overzicht schademeldingen gemeente Den Haag.

²⁷ Ook in 2015-2016 werden meldingen gedaan van vliegvuur. Zie bijlage F voor een overzicht van deze meldingen.

²⁸ <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3567216/Record-voor-Duindorpse-vuurstapel-en-hij-mag-gewoon-in-brand>. In 2017-2018 was de stapel van Scheveningen 25,1 meter hoog, volgens de eindmeting die de stichting heeft laten uitvoeren (de stapel van Duindorp was in dat jaar 29,4 meter hoog). Hierbij is alleen het massieve gedeelte gemeten. Als het torentje mee was gemeten, was de stapel ongeveer 30 meter hoog geweest).

²⁹ Het volume van de palletstapel van Duindorp is gebaseerd op de metingen van de gemeente Den Haag en de beschikbare afbeeldingen van de stapel op oudejaarsdag na het stoppen van de bouw.

Vergelijking vuurstapels Scheveningen in 2017-2018 en 2018-2019

De vuurstapel van Scheveningen in 2018-2019 was veel groter dan een jaar eerder. Tijdens de jaarwisseling van 2017-2018 had de palletstapel een volume van ongeveer 9.000 kubieke meter, en was deze ongeveer 30 meter hoog. De inhoud van de palletstapel was het afgelopen jaar met ongeveer 32% toegenomen in vergelijking met het jaar daarvoor, de hoogte met ongeveer 50%. Een ander verschil tussen deze jaarwisselingen was de wind: in 2017-2018 kwam de wind uit zuidwestelijke richting, terwijl deze in 2018-2019 uit westelijke richting kwam. Ook waaide het in 2017-2018 harder dan in 2018-2019. Uit beelden van het vliegvuur van deze jaarwisseling is te zien dat vonken met een relatief hoge snelheid over het strand en de boulevard waaiden. Doordat de wind toen niet aanlandig was, kwam het vliegvuur vooral neer op het strand en de boulevard.

Vergelijking vuurstapels Scheveningen en Duindorp 2018-2019

Bij Duindorp was, net als bij Scheveningen, sprake van vliegvuur. De stapels van Scheveningen en Duindorp verschilden qua omvang weinig van elkaar: de stapel van Scheveningen was 45,83 meter hoog, en de stapel van Duindorp 48,66 meter. Dit blijkt uit de metingen die de stichtingen zelf hebben laten uitvoeren.³⁰ Ook het volume van beide stapels was vergelijkbaar (zie tabel 2). Tot slot kwam het grondoppervlak van beide stapels vrijwel overeen; de zijden van de stapels waren tussen de 22 en de 23 meter breed.

Waar de stapels qua vorm en omvang vrijwel identiek waren, verschilden de stapels op enkele punten wel van elkaar. De stapels werden bijvoorbeeld op een andere manier aangestoken. Bij het aansteken van beide vuren werd gebruikgemaakt van brandversnellers: op Scheveningen van brandgel en diesel, in Duindorp van een mengsel van kaliumnitraat, benzine en olie. Een significant verschil was het feit dat bij de stapel van Duindorp veel minder losse pallets tegen de stapel aan lagen dan op Scheveningen.

De stapel bij Duindorp had een vergelijkbaar brandverloop als de stapel op Scheveningen. Rond één uur stond ook de stapel op Duindorp grotendeels in brand. Bij Duindorp werden de vlammen met de wind van de stapel afgeblazen. Dat wijst op een lager ontwikkeld vermogen van de brand. Dit in tegenstelling tot het vuur bij Scheveningen. Daar was, mede door de ontwikkelde brand vanaf de grond, de intensiteit van de brand zo hoog dat de vuurkolom recht omhoog gestuwd werd.

³⁰ In 2018-2019 is bij beide stapels wel het torentje mee gemeten in de eindmeting.

2.4 Conclusies

De mate waarin vliegvuur ontstaat, wordt beïnvloed door de intensiteit (het vermogen) van de brand. Hoe groter dit vermogen, hoe meer thermiek en turbulentie er ontstaat. Als gevolg van de thermiek en turbulentie die door het vermogen van de brand werden veroorzaakt, kwamen stukken brandend hout los van de stapel. Deze stegen op en waaiden met de westenwind naar Scheveningen.

De Onderzoeksraad identificeert vier factoren die het ontstaan van vliegvuur en de verspreiding ervan naar Scheveningen tijdens de nieuwjaarsnacht van 2019 hebben beïnvloed.

De eerste factor was de hoogte van de palletstapel. Een hogere stapel leidt tot een groter vermogen van de brand; dit geldt ook wanneer de stapel meer een piramidevorm heeft. Dit grotere vermogen leidde tot een sterke opwaartse stroming (thermiek in en boven de brand) en de hiermee gepaard gaande turbulentie. Door de relatief zachte wind werd weinig koude lucht in de rookpluim gemengd waardoor deze een grote thermiek behield. Hierdoor, en door de grote turbulentie, konden meer, én grotere, nog brandende delen omhoog gestuwd worden.

De tweede factor was het gebruikte materiaal. De pallets waren droog en van relatief zacht hout en verbrandden daardoor gemakkelijk. Daarbij braken, door de zachtheid van het hout, ook makkelijk delen af. Daarnaast zat er tussen de pallets op de stapel veel lucht, en dus zuurstof, wat de intensiteit van de brand verder vergrootte. Ook de brandversnellende stoffen (de toevoeging van diesel) hebben het vermogen van de brand vergroot.

De derde factor is de hoeveelheid pallets die tegelijkertijd brandde. Hoe meer pallets tegelijkertijd branden, hoe groter de intensiteit van de brand. Behalve dat de volledige stapel tegelijkertijd brandde, speelde bij Scheveningen ook de grote hoeveelheid brandende pallets die op het strand tegen de voet van de stapel aanlag een belangrijke rol.

De vierde factor was de wind. De windkracht en windrichting bepalen de mate en de richting waarin vliegvuur zich verspreidt. Doordat de windsnelheid veelal toeneemt op grotere hoogte zullen de brandende delen, verder dan wellicht op grondniveau verwacht, van de vuurstapel af vervoerd worden. Vanwege de wind uit westelijke richting waaiden de brandende stukken pallet bebouwd gebied in.

Het gegeven dat de vuurstapel op Scheveningen het jaar ervoor (jaarwisseling 2017-2018) ongeveer 15 meter lager was en veel minder pallets bevatte (de stapel was ongeveer 3.000 m³ kleiner), verklaart dat het vliegvuur toen minder omvangrijk was en minder hoog werd opgestuwd. Tegelijkertijd bleek van deze kleinere stapel noemenswaardig vliegvuur af te komen dat de boulevard bereikte. Omdat veel vliegvuur op grondniveau werd verspreid en de wind dat jaar uit het zuidwesten (dus in het verlengde van het strand) kwam, had dit vliegvuur echter minder impact op de bebouwde omgeving.

Als gekeken wordt naar de stapel van Duindorp afgelopen jaarwisseling, valt op dat deze minder snel volledig in brand stond. Doordat het aantal tegelijkertijd brandende pallets in Duindorp lager was dan op Scheveningen was de intensiteit van de brand, en daarmee de intensiteit van het vliegvuur, hier minder groot dan op Scheveningen.

De intensiteit van het vliegvuur op Scheveningen kan worden verklaard vanuit een combinatie van de genoemde factoren. Daarmee is het echter nog niet mogelijk om aan te geven onder welke voorwaarden er *in het algemeen* sprake zal zijn van een dergelijk vliegvuur. Op basis van de wetenschappelijke kennis is het nog niet mogelijk om de 'ideale' combinatie(s) van factoren te bepalen waarmee het vliegvuur zoals bij afgelopen oud en nieuw op Scheveningen kan worden voorkomen.

Historische context

De jaarwisseling in Den Haag kent een roerige historie.³¹ Kort na de Tweede Wereldoorlog ontstond het gebruik onder jongeren om na de Kerst zoveel mogelijk kerstbomen te verzamelen, het zogenoemde 'kerstboomrausen'. In de oudjaarsnacht werden deze bomen op vele plekken in de stad opgestookt in de zogenoemde vreugdevuren. Vanaf halverwege de jaren vijftig tot de jaren zeventig zette deze traditie zich voort: grote groepen jongeren gingen op kerstbomenjacht en ook allerlei ander brandbaar materiaal, zoals autobanden, werd verzameld en aangestoken tijdens de oudjaarsnacht. Er ontstonden confrontaties met de politie die stevig inzette om het 'rausen' tegen te gaan. Er was steeds meer sprake van openlijk geweld tegen de politie die hard optrad. Rond de jaarwisselingen vielen er gewonden, zowel bij politie als bij de jongeren, met als dieptepunt het overlijden van een 16-jarige jongen in 1961. De confrontaties speelden zich niet alleen af tussen burgers en politie, maar ook tussen groepen en wijken onderling. Tussen wijken ontstond een strijd om het bouwen van het hoogste vuur.

³¹ Otto Adang, Edward van der Torre e.a, *Hoezo rustig?!, Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland*, 2007; In de buurt Den Haag, *Andere tijden: De Haagse kerstbomenjacht, Een samensholling van gezelligheid*.

In de jaren zeventig namen de ongeregeldeheden verder toe, evenals het aantal vuren in de stad. Het ging toen om honderden vuren. De schade liep jaarlijks in de miljoenen. Dit zette zich voort in de jaren tachtig. Winkeliers en bewoners timmerden hun panden dicht en behalve kerstbomen werden ook autobanden en auto's aangestoken. De vele vuren in de stad veroorzaakten schade aan de wegen, tramleidingen en huizen. Het kostte miljoenen om alles weer te herstellen. De politie leek machteloos te staan en een deel van de agenten weigerde zelfs te werken tijdens deze periode. Er was ook sprake van bestuurlijke overmacht: ondanks intensieve inspanningen om dit voor elkaar te krijgen, was het onmogelijk met de beschikbare politiecapaciteit de openbare orde op het gewenste niveau te handhaven.³² De burgemeester leek niet meer in staat de veiligheid van burgers te garanderen.

De noodzaak om de terugkerende problemen aan te pakken, was groot voor de burgemeester, de brandweer, de korpsleiding en niet in de laatste plaats voor de inwoners van de stad. In 1985 werd het politieke projectteam vandalismebestrijding in het leven geroepen en ook de ambtelijke coördinatiegroep oud en nieuw (ACON) werd gevormd. De bedoeling van beide teams was om het vandalisme en de daaruit voortkomende schade aan te pakken en de gevoelens van onveiligheid bij burgers en politiepersoneel te verminderen. In de nieuwe aanpak werd meer samengewerkt met bewoners en werd niet alleen maar uitgegaan van repressie om de openbare orde te handhaven. Gemeente en politie gingen samenwerken met buurtbewoners, jeugd- en jongerenwerkers en winkeliers in diverse buurten in Escamp, Scheveningen, Laak en de Schilderswijk.

De politie werd beter gefaciliteerd: er werd geïnvesteerd in goede logistieke ondersteuning en een adequate uitrusting. De persoonlijke veiligheid van agenten op straat werd hiermee versterkt.

De gemeente wees speciale plekken aan voor de vuren en stortte daar zand om de weg te beschermen. Het verbod op het verbranden van autobanden kreeg vorm door de jongeren in ruil daarvoor houten pallets te geven. Tevens werden er containers geplaatst waarin de verzamelde kerstbomen bewaard konden worden, zodat de strijd om elkaars kerstbomen te stelen werd beteugeld. Ook werd de stad voorzien van betere bewaking en verlichting op risicovolle locaties, zoals bouwplaatsen en winkels. In de wijken waar veel onrust was, kwamen feesttenten en samen met de jongeren uit de buurt werden er feesten georganiseerd.

³² Interview met de gemeente Den Haag 2019.

Tegen de mensen die zich desondanks misdroegen, trad de politie streng op. Ongewenst gedrag leidde tot sancties zoals het opleggen van uitgaansverboden met oud en nieuw. Uit de evaluaties in deze jaren blijkt dat de wijkgerichte aanpak succesvol was. Een belangrijke onderdeel van de aanpak werd gevormd door de centrale positie van de wijkagent, die de contacten met de buurt onderhield. In de jaren daarna nam het aantal vreugdevuren in de stad sterk af en werden steeds meer houten pallets gebruikt als brandstof in plaats van kerstbomen en autobanden. Het aantal auto's dat op de vuurstapels belandde, werd bovendien sterk verminderd door het aanbieden van gratis parkeerplaatsen in parkeergarages. Volgens een evaluatie uit 1986 was het overigens niet zo dat de schade verminderde, maar wel dat de buurtbewoners zich veiliger voelden.³³ Men had het idee dat het rustiger was op straat dan voorgaande jaren. Dat gevoel werd gedeeld door het personeel van de politie en andere hulpdiensten.

In sommige wijken faciliteerde de gemeente feesten en in andere wijken lag de nadruk op straatverboden en repressief politieoptreden. De nieuwe, multidisciplinaire aanpak was nog wel vrijblijvend: de betrokken partijen maakten geen harde afspraken over rollen, taken, verwachtingen en verantwoordelijkheden. Hierdoor bleven de ongeregelde heden in sommige wijken aanhouden.

In de jaren negentig werd de multidisciplinaire aanpak uitgebreid. Ook kregen de stadsdelen meer taken rond oud en nieuw. Daarnaast besloot de gemeente om de vreugdevuren te reguleren. Zo werden op sommige plekken zandlagen aangebracht, waarop vreugdevuren aangestoken konden worden en wees de gemeente bepaalde opslagruimtes aan waar de bouwers van de vuren voor de jaarwisseling hun materiaal konden opslaan. Ook werd het verboden om autobanden op de vuren te gooien. Op de plekken waar de zandlagen werden aangebracht, gedoogde de gemeente de vreugdevuren. Bij andere, illegale, stookplaatsen werd wel opgetreden en verwijderde de gemeente de vuren.

Sinds de jaren negentig nam het aantal vreugdevuren in Den Haag steeds verder af van 80 vreugdevuren in 1991 tot vijf in 2007. Twee vuren die in deze periode bleven bestaan, waren de vuren op de stranden van Duindorp en Scheveningen. Deze werden sinds 1990 op het strand gehouden: één op Scheveningen en één bij Duindorp. De gemeente Den Haag had niet de intentie om de vreugdevuren uiteindelijk in zijn geheel te verbieden. Vermindering van het aantal vuren in Den Haag betekende niet dat de gemeente een *zero tolerance* beleid hanteerde. De vreugdevuren werden nog steeds gedoogd op plaatsen waar ze geen gevaar opleverden voor de omgeving en waar zich geen ongeregelde heden voordeden. Indien er niet aan beide voorwaarden werd voldaan, gaf de gemeente geen toestemming.³⁴

33 <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7322724/1>, Haags Gemeentearchief, De jaarwisseling in Den Haag in historisch perspectief, 12 februari 2019.

34 Otto Adang, Edward van der Torre e.a., *Hoezo rustig?!, Een onderzoek naar het verloop van jaarwisselingen in Nederland*, 2007.

In de eerste jaren bleven de vuren op de stranden van Duindorp en Scheveningen qua omvang beperkt: de vuren mochten in deze periode maximaal 75 m³ (5 meter lengte * 5 meter breedte * 3 meter hoogte) zijn. In de jaren daarna werden de stapels langzaam maar zeker hoger. De jaarwisseling van 2006-2007 verliep onrustig, met veel materiële schade, illegale vreugdevuren en tientallen aanhoudingen. De gemeente bleef in de jaren daarna inzetten op de koers om de situatie met oud en nieuw zoveel mogelijk te normaliseren en een feest te maken van de jaarwisseling met ruimte voor tradities en initiatieven van burgers. Vanaf 2014 werden afspraken met organiserende partijen vastgelegd in convenanten.



Figuur 9: Jaarwisseling Den Haag in de jaren tachtig vorige eeuw. (Bron: onbekend)

Van de website Stichting Vreugdevuren Scheveningen:

....“Tijdens de jaarwisseling werd er in de deftige Haagse wijken vuurpijlen in de lucht geschoten en in de volkswijken vlogen er kerstbomen, autobanden, auto's, meubilair en alles wat maar brandbaar was in de hens. Omtrent dit laatste hielden de confrontaties met de politie maar aan; in 1961 viel daarbij zelfs een dode. Pas halverwege de jaren tachtig meende de overheid een antwoord op de onrust te hebben: zij verbrak de nachtelijke 'monocultuur' van dronken jongemannen door her en der feesttenten op te richten die aandacht opeisende meisjes moesten lokken. Als alternatief voor de autobanden droeg de politie zelf houten kratten aan en tijdens het overleg met de reischoppers om over zulke zaken te praten raakten zij, voordat ze het wisten in een web van afspraken en voorschriften verstrikt. Ook andere gemeenten zorgen sindsdien voor afleidende feesten en gereguleerde vreugdevuren.”....

Tijdslijn

-
- 1984:** Zand gestort op notoire brandplaatsen, tientallen vuren.
- 1990-1999:** 55 gedooglocaties, vuurstapels mogen niet groter zijn dan 5*5*3 meter (l*b*h).
- 2000-2002:** 25 locaties, vuurstapels mogen niet groter zijn dan 5*5*3 meter.
- 2002-2011** Aantal locaties neemt in de loop der jaren af van 25 tot 4.
- 2012-2013:** Vier locaties, waarvan twee grote op het strand en twee kleinere in de wijken Escamp en Laak.³⁵ De kleinere stapels in de wijken Escamp en Laak zijn gedurende de daaropvolgende jaarwisselingen in stand gebleven en kennen een omvang van 5*5*4.³⁶
- 2013-2014:** Noorderstrand (Scheveningen) en Zuiderstrand (Duindorp). Stapels niet groter dan 10*10*12 meter.
- 2014-2015:** Noorderstrand (Scheveningen) en Zuiderstrand (Duindorp). Stapels niet groter dan 15*15 meter (geen exacte hoogte vastgesteld), maximaal 25.000 pallets.
- 2015-2016:** Noorderstrand (Scheveningen) en Zuiderstrand (Duindorp). Nieuwe afspraken: naast houten pallets mogen geen andere kunststoffen materialen in de stapel worden verwerkt.
- 2016-2017:** Noorderstrand (Scheveningen) en Zuiderstrand (Duindorp). Nieuwe afspraken: 15*15*35 meter.
- 2017-2018:** Noorderstrand (Scheveningen) en Zuiderstrand (Duindorp). Verbreding van de basis van de vuurstapel naar 20*20 meter, extra afspraken over de bouwwijze (trapsgewijs) en de omvang (10.000 kubieke meter) van de stapels.
- 2018-2019:** Noorderstrand (Scheveningen) en Zuiderstrand (Duindorp). Verbreding van de basis naar 22*22 meter, maximale hoogte 35 meter, omvang 10.000 kubieke meter.

³⁵ <https://indebuurt.nl/denhaag/oud-en-nieuw/deze-vreugdenvuren-zijn-op-oudjaarsdag-in-den-haag~76899/>

³⁶ Draaiboek jaarwisseling Brandweer Haaglanden 2018-2019.

3 ORGANISATIE

In dit hoofdstuk staat de organisatie van de vreugdevuren op Scheveningen centraal in de aanloop naar de jaarwisseling 2018-2019. Achtereenvolgens komt aan de orde welke partijen bij de organisatie waren betrokken (paragraaf 3.1), welke veiligheidsrisico's zijn voorzien (paragraaf 3.2) en hoe daarover afspraken zijn gemaakt (paragraaf 3.3). Daarna is er aandacht voor de afspraken die zijn gemaakt om de veiligheidsrisico's te beheersen en in hoeverre die zijn nagekomen (paragraaf 3.4). Vervolgens staan we stil bij het toezicht op en de handhaving van die afspraken (paragraaf 3.5). In paragraaf 3.6 volgen de conclusies.

3.1 Betrokken partijen

Stichting Vreugdevuur Scheveningen

De organisatie van het vreugdevuur Scheveningen van 2018-2019 was in handen van de in mei 2014 opgerichte Stichting Vreugdevuur Scheveningen. Deze stichting stelt zich blijkens haar statuten ten doel om op het strand van Scheveningen een vreugdevuur te organiseren.³⁷

Duindorp Vreugdevuur Stichting

De organisatie van het vreugdevuur Duindorp van 2018-2019 was in handen van de in oktober 2017 opgerichte Duindorp Vreugdevuur Stichting. Deze stichting stelt zich blijkens haar statuten ten doel om jaarlijks op oudejaarsdag een vreugdevuur te organiseren bij de Haagse wijk Duindorp.³⁸

Bouwers

Het feitelijke bouwen van de vuurstapels is in handen van een grote groep bouwers. Het bouwen van de vuurstapels vindt al decennia plaats door inwoners van Duindorp en Scheveningen. Het is een traditie die van generatie op generatie overgaat. De stichtingen zijn in het recente verleden opgericht en vormen pas sinds enkele jaarwisselingen een formeel aanspreekpunt voor de gemeente. Er is geen sprake van een formele verhouding tussen stichting en bouwers. De bouwers verdelen de taken onderling en kennen geen formele organisatiestructuur. Hierdoor hebben de organiserende stichtingen in de praktijk in beperkte mate zeggenschap en sturing over de bouwers.

³⁷ Kamer van Koophandel, Statuten Stichting Vreugdevuur Scheveningen (6 mei 2014); <https://vreugdevuur-scheveningen.nl/>.

³⁸ Kamer van Koophandel, Statuten Duindorp Vreugdevuur Stichting (5 oktober 2017); <http://www.duindorpvreugdevuur.nl/>.

Gemeente Den Haag

Burgemeester

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde en het toezicht op een veilig verloop van openbare samenkomsten en vermakelijkheden (evenementen).³⁹ De burgemeester beschikt over bevoegdheden om maatregelen te treffen om de veiligheid bij evenementen en de openbare orde te waarborgen.⁴⁰ Daartoe heeft de burgemeester eveneens het gezag over de politie voor de handhaving van de openbare orde, en over de politie en de brandweer bij hulpverlening in het geval zich ongevallen voordoen.⁴¹ De burgemeester wordt in deze taken bijgestaan door de Bestuursdienst van de gemeente Den Haag. De burgemeester van Den Haag is eveneens voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden.

Bestuursdienst / directie Veiligheid

Bij de vergunningverlening voor evenementen is er vanuit de gemeente nauwe betrokkenheid van de directie Veiligheid van de Bestuursdienst.⁴² Deze afdeling is ook betrokken bij de organisatie van het vreugdevuur. De directie Veiligheid onderhoudt onder verantwoordelijkheid van de burgemeester contact met de bouwers, en heeft de taak toe te zien op nakoming van gemaakte afspraken. De directie Veiligheid adviseert de burgemeester ten aanzien van het voorbereidingsproces van de vreugdevuren, waar het gaat om de openbare orde en veiligheid.

College van B&W en gemeenteraad

Het college van B&W is belast met de organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Gemeenteraad stelt jaarlijks het beleidskader jaarwisseling vast op voorstel van het college en bespreekt de evaluaties van de opeenvolgende jaarwisselingen.

Lokale (gezags)driehoek

De 'driehoek' is het periodieke overleg over de taakuitvoering van de politie door de burgemeester, de (hoofd)officier van justitie en het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale politie-eenheid van de gemeente.⁴³ De lokale driehoek kwam ter voorbereiding op de jaarwisseling 2018-2019 regelmatig samen om de veiligheidsaspecten daarvan te bespreken. Ook hadden de leden van de driehoek contact tijdens de jaarwisseling zelf.⁴⁴

³⁹ Artikel 172 lid 1 en artikel 174 lid 1 Gemeentewet en Afdeling 7: Toezicht op evenementen en sportwedstrijden van de APV Gemeente Den Haag.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 172 lid 2 en 3, artikel 174 lid 3, artikel 175 lid 1, artikel 176 van de Gemeentewet en artikel 2:25 APV Gemeente Den Haag.

⁴¹ Artikel 11 lid 1 Politiewet 2012 en artikel 4 lid 1 Wet veiligheidsregio's.

⁴² Het evenementenbeleid valt in Den Haag onder een wethouder die daarbij wordt ondersteund door de Afdeling economie van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling.

⁴³ Het overleg vindt zo nodig plaats met de politiefchef van de regionale eenheid, zie artikel 13 Politiewet 2012.

⁴⁴ Er is een WhatsApp-groep waarin de leden van de driehoek tijdens de jaarwisseling contact houden.

Politie Eenheid Den Haag

De politie handhaaft de rechtsorde en verleent hulp onder het gezag van de burgemeester.⁴⁵ Zij adviseert over veiligheidsaspecten die verband houden met in de stad te organiseren evenementen. Ten aanzien van de Scheveningse vreugdevuren lag de focus van de politie op de openbare-ordehandhaving rond de locatie van de vuurstapels. Ook is zij ter ondersteuning meegegaan met de toezichthouders van de gemeente wanneer deze naar de vuurstapels gingen. De politie speelde verder een belangrijke rol in de hulpverlening tijdens het incident op oudjaarsnacht, zoals bij de ontruiming van de boulevard.

Brandweer Haaglanden

Tot de brandweezorg behoort het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. Het is verder een taak van de brandweer om het bevoegde gezag te adviseren over brandpreventie en brandbestrijding.⁴⁶ De brandweer kan op verzoek en op eigen initiatief adviseren over veiligheidsaspecten die verband houden met evenementen in de stad.

Veiligheidsregio Haaglanden

De Veiligheidsregio Haaglanden regelt voor negen gemeenten – waaronder de gemeente Den Haag – de dagelijkse brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en de 112-meldkamer van de brandweer en ambulance. De veiligheidsregio is ook actief op het terrein van risicobeheersing van brand, rampen en crisis en de rampenbestrijding. De burgemeesters van de negen deelnemende gemeenten vormen het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio Haaglanden. De burgemeester van Den Haag is voorzitter van de Veiligheidsregio Haaglanden.⁴⁷

Externe deskundigen

In sommige gevallen raadpleegt de gemeente externe deskundigen om een inschatting te maken van bepaalde veiligheidsrisico's die samenhangen met een evenement. In dit kader is het brandonderzoeksbureau Efectis Nederland om advies gevraagd over de veiligheidsrisico's van de vreugdevuren op het strand.⁴⁸ De adviezen zijn gebruikt bij het maken van veiligheidsafspraken met de organiserende stichtingen. Ook heeft het ingenieursbureau Wad43 in opdracht van de directie Veiligheid onderzoek gedaan naar de stabiliteit van de vuurstapel.⁴⁹

⁴⁵ Artikel 3 Politiewet 2012 en artikel 11 lid 1 Politiewet 2012.

⁴⁶ Artikel 3 en artikel 25 Wet Veiligheidsregio's.

⁴⁷ Wet Veiligheidsregio's (o.a. artikel 10) en de website van de Veiligheidsregio Haaglanden: www.vrh.nl (geraadpleegd 9 juli 2019).

⁴⁸ Efectis, *Veiligheid vreugdevuren Scheveningen en Duindorp*, september 2015; Efectis, *Aanvullend onderzoek veiligheid vreugdevuren Scheveningen en Duindorp*, november 2016.

⁴⁹ Wad43, *Oudejaars Vreugdevuur Scheveningen; stabiliteit van een houtstapel*, 28 juli 2017.

Partijen bij het convenant

De afspraken over de veiligheid van de vreugdevuren zijn vastgelegd in een convenant en in aanvullende losse afspraken. Het convenant is een (privaatrechtelijke) schriftelijke overeenkomst tussen de gemeente Den Haag, vertegenwoordigers van de bouwers uit Duindorp en Scheveningen, de Veiligheidsregio Haaglanden en de politie. In het convenant en andere documenten worden de vertegenwoordigers van de bouwers c.q. de stichtingen ook wel aangeduid met de termen 'organisaties' en 'organisatoren'. Dit verklaart dat deze termen ook in dit rapport door elkaar worden gebruikt, in het bijzonder als wordt geciteerd uit documenten.

3.2 Identificeren veiligheidsrisico's

De jaarwisseling in Den Haag wordt jaarlijks geëvalueerd door de directie Veiligheid. Het verloop van de vreugdevuren maakt daarvan deel uit. Deze evaluatie en het beleidskader jaarwisseling, dat jaarlijks enkele maanden voorafgaand aan de jaarwisseling door de burgemeester aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, vormen het uitgangspunt voor de gemeente bij het voorbereidingsoverleg met de stichtingen. Dit was ook in 2018 het geval.⁵⁰

Ten aanzien van de vreugdevuren heeft de gemeente Den Haag in de loop der jaren een aantal veiligheidsrisico's geïdentificeerd. Zij heeft daarbij gebruikgemaakt van adviezen van externe branddeskundigen.⁵¹ Uit de afspraken over de vreugdevuren wordt duidelijk welke risico's dat zijn en welke afspraken daarover zijn gemaakt door betrokken partijen. Het ontstaan van vliegvuur is daarbij niet als zodanig ingeschat. Wel zijn andere veiligheidsrisico's onderkend: het omvallen van de stapel en warmtestraling.

Omvallen vuurstapel

Tijdens de jaarwisseling 2013-2014 viel de vuurstapel om, kort nadat deze was aangestoken. Met het oog op het gevaar voor het publiek dat ontstaat als een vuurstapel omvalt, wordt aandacht besteed aan de locatie van de stapel en de afstand die het publiek van de stapel dient te houden. Uit het in opdracht van de gemeente uitgevoerde onderzoek bleek dat bij het omvallen van de stapel de veilige afstand voor het publiek 1,5 tot 2 maal de stapelhoogte is.⁵² De veilige afstand van de stapel is dus afhankelijk van de hoogte van de stapel. Er worden daarom afspraken gemaakt over de precieze locaties en de hoogte van de stapels. De afstand die het publiek van de stapel moet houden, wordt geregeld door het plaatsen van hekken.

Warmtestraling

De warmtestraling die van de vuurstapel afkomt, kan toeschouwers verwonden en schade toebrengen aan objecten in de omgeving. Uit een in opdracht van de gemeente uitgevoerd onderzoek blijkt dat de warmtestraling ongeveer evenredig toeneemt met de breedte en hoogte van de stapel. Indien de afmeting van de stapel toeneemt,

⁵⁰ Gemeente Den Haag, *Evaluatie jaarwisseling 2017/2018*, 7 juni 2018; Gemeente Den Haag, *Beleidskader jaarwisseling 2017/2018*, 25 september 2018.

⁵¹ Zie paragraaf 3.1 onder het kopje *Externe deskundigen*.

⁵² Efectis, *Aanvullend onderzoek veiligheid vreugdevuren Scheveningen en Duindorp*, november 2016.

zal er een steeds grotere afstand van publiek en objecten in de omgeving nodig zijn om de veiligheidsrisico's te beheersen. De afspraken die gemaakt worden over de afmetingen van de stapel hebben daarmee eveneens tot doel om dit veiligheidsrisico te beheersen. Efectis ging in het meest recente onderzoek van 2016 uit van een veilige afstand van 130 meter bij een stapel met een omvang van 15*15*35 meter.

Vliegvuur

Het fenomeen vliegvuur doet zich altijd in zekere mate voor bij de verbranding van hout (zie hoofdstuk 2). In het rapport van Efectis over de Scheveningse vreugdevuren uit 2015 staat: *'de kans op branduitbreiding naar de bebouwing door afstraling of vliegvuur is verwaarloosbaar (uitgangspunt: geen brandgevaarlijke/rieten daken).'*⁵³

Uit onder meer bewonersbrieven gericht aan de gemeente blijkt dat er tijdens de jaarwisseling 2017-2018 sprake was van vliegvuur op de boulevard. Bijlage F geeft een overzicht van meldingen en klachten van omwonenden uit de afgelopen jaren over veiligheidsrisico's met betrekking tot de vuurstapels. Het vliegvuur deed zich tijdens die jaarwisseling in zodanige mate voor dat omwonenden dit aanmerkten als een ernstig veiligheidsrisico en dit meldde bij de directie Veiligheid van de gemeente Den Haag en bij onderzoeksbureau Efectis.⁵⁴ Ook de politie sprak ten aanzien hiervan over een gevaarlijke situatie.⁵⁵ Diverse bewoners hebben schadeclaims ingediend vanwege beschadiging van buitenmeubilair door het vliegvuur.⁵⁶

Deze signalen vormden voor de stichtingen en de gemeente Den Haag geen aanleiding om vliegvuur als reëel veiligheidsrisico te identificeren of daar nader onderzoek naar te doen. Onderzoeksbureau Efectis is hier eveneens op gewezen door een omwonende en zag aanleiding voor nader onderzoek naar het veiligheidsrisico van vliegvuur. Efectis deed daartoe per mail een voorstel aan de directie Veiligheid. In deze mail werd aangegeven dat in *'het eerdere onderzoek van Efectis het risico van vliegvuur niet tot in hoog detail is bestudeerd'* en dat Efectis, nadat het van een omwonende beeldmateriaal kreeg toegestuurd van het vliegvuur in 2017-2018, aanleiding zag om verder onderzoek te laten doen naar de risico's daarvan. Vanuit de directie Veiligheid werd aangegeven dat er wat hen betreft geen aanleiding was om nader onderzoek naar het vliegvuur te laten doen. Er werd hier dan ook geen opdracht voor gegeven.⁵⁷ Er zijn derhalve voor 2018-2019 geen aanvullende veiligheidsafspraken gemaakt om het risico van vliegvuur te beheersen. Wel probeerde de gemeente aan de klachten van omwonenden tegemoet te komen door de vuurstapel enkele tientallen meters te verplaatsen. Bij de directie Veiligheid hield men ten aanzien van de risico-inschatting vast aan inzichten uit de rapportage uit 2015.

⁵³ Efectis, *Veiligheid vreugdevuren Scheveningen en Duindorp*, september 2015.

⁵⁴ Een van de omwonenden belde het alarmnummer 112. Verder hebben burgers - naast brieven en e-mails - videomateriaal naar de gemeente gestuurd om het vliegvuur onder de aandacht te brengen.

⁵⁵ Politie Den Haag, *Notulen Evaluatie Oud en Nieuw District B*, januari 2018.

⁵⁶ Gemeente Den Haag, *Evaluatie vreugdevuur Scheveningen 2017/2018*, 7 februari 2018.

⁵⁷ Dit blijkt uit e-mails die Efectis op 21 november en 5 december 2018 aan een medewerker van de directie Veiligheid van de gemeente Den Haag heeft gestuurd.

Arbeidsveiligheid

De veiligheidsrisico's van de bouwers tijdens het bouwen van de vuurstapels zijn niet diepgaand onderzocht omdat deze geen directe relatie hebben met het voorval zelf, het vliegvuur op Scheveningen. Zowel gemeente als bouwers hebben in interviews met de Onderzoeksraad nadrukkelijk aangegeven dat de veiligheid van de bouwers de verantwoordelijkheid is van de organiserende stichtingen en van de bouwers zelf.

In het convenant is hier het volgende over opgenomen: *'De organisatoren van vreugdevuren stellen, voorafgaand aan de jaarwisseling een veiligheidsplan⁵⁸ op. Hierin staan de maatregelen beschreven die bijdragen aan een veilige en verantwoorde opbouw van de beide vuurstapels en aan de werkomstandigheden en de veiligheid van de bouwers. De organisatoren overleggen het veiligheidsplan vóór ondertekening van het convenant aan de gemeente en de hulpdiensten.'*

In hoeverre dit plan is vastgesteld en uitgevoerd is niet nader onderzocht. Wel moet op basis van de stukken, de beelden en incidenten uit het verleden worden opgemerkt dat de veiligheid van de bouwers tijdens het bouwproces onvoldoende aandacht heeft gekregen. Zij waren niet gezekerd, er werd geen gebruikgemaakt van steigers en er werd ook in het donker doorgewerkt. Vragen en zorgen van de Inspectie SZW (vm. Arbeidsinspectie) hebben ook niet geleid tot extra aandacht hiervoor.⁵⁹ Mede gezien de hoogte van de stapels valt er op het punt van arbeidsveiligheid aanzienlijke winst te behalen.

Tussenconclusie

De belangrijkste veiligheidsrisico's die de gemeente heeft geïdentificeerd met betrekking tot de brandende vuurstapel zijn het omvallen daarvan en de warmtestraling. Hoewel de veiligheidsrisico's van vliegvuur door experts in 2015 als verwaarloosbaar werden gekwalificeerd, illustreerde het brandverloop tijdens de jaarwisseling 2017-2018 dat het een reëel veiligheidsrisico betreft. De directie Veiligheid van de gemeente is daar via verschillende wegen en op meerdere tijdstippen op gewezen. Ook tijdens de evaluatie van deze jaarwisseling kwam dit aan de orde. De bouwers, de gemeente en de brandweer hebben echter geen maatregelen genomen om dit veiligheidsrisico nader te verkennen en te beperken. De afspraken die zijn gemaakt om de veiligheidsrisico's te beheersen, waren dan ook niet gericht op het risico van vliegvuur.

⁵⁸ V en G-plan Vreugdevuur Scheveningen, Ontwerpfase en uitvoeringsfase, 30 januari 2018.

⁵⁹ Mailwisseling gemeente Den Haag en de Inspectie SZW, 30 september 2016.

3.3 Wijze van beheersen veiligheidsrisico's: het convenant

Het vreugdevuur op het strand van Scheveningen is een 'voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak' dat op grond van de gemeentelijke regelgeving kan worden aangemerkt als een vergunningplichtig evenement.⁶⁰ De vreugdevuren zijn een jaarlijks terugkerend evenement dat de afgelopen jaarwisselingen vele tienduizenden bezoekers trok. Het Haagse evenementenbeleid dient ertoe om concrete doelstellingen voor de veiligheid en gezondheid te beschrijven, afwegingen ten aanzien van de beperking van risico's inzichtelijk te maken en de rol en verantwoordelijkheid van organisatoren te omschrijven.⁶¹ In tegenstelling tot andere grootschalige Haagse evenementen zijn voor de vreugdevuren geen veiligheidseisen opgelegd in een evenementenvergunning. De Stichting Vreugdevuur Scheveningen en de Stichting Vreugdevuur Duindorp hoeven derhalve niet het reguliere vergunningstraject te doorlopen.⁶² De gemeente Den Haag maakt afspraken met de stichtingen om de geïdentificeerde veiligheidsrisico's van warmtestraling en het omvallen van de stapel te beheersen, zoals een maximale hoogte en omvang van de vuurstapel. Die afspraken worden opgenomen in een (privaatrechtelijk) convenant.

Het maken van afspraken in deze vorm vindt zijn oorsprong in een historisch gewortelde publiek-private samenwerking tussen de bouwers van de vreugdevuren en de gemeentelijke overheid. In een verder verleden was het niet haalbaar om met de beschikbare capaciteit van de politie en de brandweer de veiligheidsrisico's tijdens de oudjaarsnacht in Den Haag naar een aanvaardbaar niveau terug te brengen en de openbare orde te handhaven. De gemeente, politie en brandweer zochten daarom noodgedwongen de dialoog met de vreugdevuurstichters. Het was een kwestie van 'geven en nemen' voor beide partijen, waarbij de gemeente aanvankelijk vooral moest geven. Door twee vuren op het strand te gedogen, probeerde men grip te krijgen op het onhoudbare openbare-ordeprobleem in de binnenstad en diverse wijken van Den Haag. Zie ook het kader 'Historische context' in hoofdstuk 2. De gemeente Den Haag levert nog steeds een aanzienlijke bijdrage aan de totstandkoming van de vreugdevuren. Veel zaken worden door de gemeente gefaciliteerd en bekostigd, zie bijlage E. Daarbij kan gedacht worden aan het neerleggen van rijplaten voor het aanvoeren van pallets over het strand, het verzorgen van een ondergrond voor de plek waar de vuurstapels worden gebouwd, het opruimen van de pallet-spijkers die op het strand achterblijven, het uitzetten van onderzoek naar onder meer een geschikte locatie op het strand en het toekennen van subsidies. Een en ander maakt dat de gemeente niet zozeer als vergunningverlenende en toezichthoudende autoriteit optreedt, maar gezien kan worden als een medeorganisator van het evenement die op meer gelijkwaardige basis met de bouwers van de vreugdevuren afspraken maakt.

⁶⁰ Niet voor elk evenement is overigens een vergunning vereist. De vraag of dat zo is, houdt onder meer verband met de te verwachten impact van het evenement op het openbare leven. Zo geldt er een vergunningplicht voor evenementen waarbij (a) naar het oordeel van de burgemeester meer dan 25.000 bezoekers worden verwacht en (b) het een regelmatig terugkerend evenement betreft dat door de burgemeester als zodanig wordt aangemerkt. Het vreugdevuur kan worden gedefinieerd als een 'groot evenement' waarvoor op grond van de Haagse regelgeving een evenementenvergunning vereist is, zie art. 2:24 jo. 2:25 APV Gemeente Den Haag en de Leidraad Evenementenvergunning, Gemeente Den Haag 2017.

⁶¹ Gemeente Den Haag, *Leidraad Evenementenvergunning*, 2017.

⁶² Voor andere aspecten dan de vuurstapel, bijvoorbeeld voor het neerzetten van een feesttent bij de stapel, dienen de stichtingen wel een vergunning aan te vragen, juist vanwege de nabijheid van de vuurstapel.

In de loop der jaren is de dialoog tussen de bouwers en de autoriteiten meer geformaliseerd. Sinds de jaarwisseling 2014-2015 werden de afspraken op schrift gesteld in een convenant. Vanuit de gemeente zijn de ambtenaren van het stadsdeel Scheveningen en de directie Veiligheid betrokken bij het maken van de afspraken. De directeur van het stadsdeel Scheveningen ondertekent het convenant namens de gemeente. Daarnaast wordt namens de bouwers en door het hoofd operatiën van de Politie Eenheid Den Haag een handtekening voor gezien en akkoord gezet. In 2014 is de Stichting Vreugdevuur Scheveningen opgericht; een bestuurslid daarvan tekent namens de bouwers. Welke organisator(en) precies worden vertegenwoordigd door de ondertekenaar namens Duindorp is niet inzichtelijk; in ieder geval bestaat er pas vanaf 2017 een stichting die formeel aangemerkt kan worden als organisator. Dit roept de vraag op met welke 'organisator(en)' de gemeente de voorgaande jaren precies afspraken heeft gemaakt. Het Convenant 2016-2017 werd ondertekend door een bestuurslid van de Stichting Vreugdevuur Scheveningen en door een 'vertegenwoordiger van de organisatie Duindorp'. Het is onduidelijk wie zich nu precies aan het convenant bindt en wie verantwoordelijk is (of zijn) voor naleving ervan. De losse en informele organisatie van stichtingen en bouwers versterkt de toch al diffuse verantwoordelijkheidsstructuur.

In de loop der jaren werd het voor de gemeente lastiger om met de (vertegenwoordigers van de) bouwers tot de gewenste afspraken te komen. Er is sprake van gedeelde, maar ook van uiteenlopende belangen. In het convenant staat het uitgangspunt opgenomen dat de betrokken partijen een gezamenlijk belang hebben bij een positief en veilig verloop van de jaarwisseling op Scheveningen. De bouwers zijn echter niet gecharmeerd van de toenemende overheidsbemoeienis, zoals het plaatsen van hekken rond de vuurstapels, terwijl de gemeente met het oog op de veiligheidsrisico's meer grip probeert te krijgen op het steeds groter wordende evenement. Daarnaast bestaat er een sterk competitief element tussen de bouwers van het Vreugdevuur Duindorp en het Vreugdevuur Scheveningen om de hoogste vuurstapel te bouwen. Die wens om zo hoog mogelijk te bouwen, uit zich eveneens in pogingen om een Guinness World Record te vestigen als hoogste of omvangrijkste vuurstapel ooit gebouwd.⁶³ Dit laat zich slecht rijmen met de wens van de gemeente – geformaliseerd in het convenant – om een maximale hoogte en een maximaal volume aan de vuurstapels te verbinden.

⁶³ Het record voor het hoogste vreugdevuur is op dit moment in handen van Hofstadler Funkenzunft Lustenau en werd gebouwd in Lustenau (Oostenrijk). Het Guinness World Record werd gevestigd op 16 maart 2019 met een hoogte van 60,64 meter. Het Guinness World Record voor het grootste vreugdevuur is in handen van de Scheveningse bouwers en werd gevestigd op 31 december 2015 met een omvang van 8.695 m³. In het jaar daarvoor was Duindorp nog Guinness recordhouder. Bron: <https://www.guinnessworldrecords.com/>.

Illustratie van de uiteenlopende belangen en de verhouding tussen partijen:

In een bijeenkomst op het stadhuis van de directie Veiligheid van de gemeente, de brandweer en de politie, en de bouwers van beide stapels, is op 28 december 2017 aan de bouwers medegedeeld dat er per direct een maximumvolume geldt voor de vuurstapels van 10.000 m³.⁶⁴ Een bouwer die betrokken is bij het vuur in Duindorp⁶⁵ reageert hier op persoonlijke titel voor de camera in de door Omroep West uitgezonden documentaire Palletoorlog (die eind december 2017 werd opgenomen) als volgt op:

*'Kijk, 35 meter was eerst de limiet, en nu wordt het 10.000 kuub. Ja, als ik weer een vinger geef, pakken ze (de gemeente, red.) volgend jaar heel m'n hand snap je, dan is het klaar. Dus we gaan niet akkoord met 10.000 kuub, dat kan niet. We moeten ons eigen ding doen. (...) De traditie is eigenlijk over, want de hoogtelimiet is bereikt, en nu gaan ze ons beperken in kubieke meters. Dat is raar, dat gaan we niet doen (...) Ik moet 300 jongens hier tevreden houden. Als ik tegen hun ga zeggen dat we met 10.000 kuub stoppen dan hebben we gewoon een probleem, dus dat gaan we niet doen.'*⁶⁶

De burgemeester ging zich in de loop der jaren intensiever met het dossier bezighouden en was in de aanloop naar de jaarwisseling 2016-2017 persoonlijk betrokken bij het vastleggen van de afspraken met vertegenwoordigers van de bouwers. De afspraken werden vanaf dat moment namens de gemeente dan ook op bestuurlijk niveau – door de toenmalige burgemeester – ondertekend. Zo ontstond het bestuurlijk Convenant vreugdevuren Scheveningen 2016-2017 (hierna: Convenant 2016-2017). In dit Convenant 2016-2017 werd expliciet de volgende passage opgenomen: *'De afspraken in dit convenant hebben alleen betrekking op de organisatie van het vreugdevuur op het strand in de aanloop naar en tijdens de jaarwisseling 2016-2017. Er kunnen aan dit convenant geen rechten worden ontleend voor toekomstige jaarwisselingen.'* Niettemin bleek het convenant toch de basis te vormen voor de afspraken die golden tijdens de jaarwisselingen 2017-2018 en 2018-2019.⁶⁷ In de aanloop naar de daaropvolgende jaarwisselingen bouwde de gemeente, met inmiddels een nieuwe burgemeester, op dit convenant voort.⁶⁸ Tijdens de evaluaties van de jaarwisselingen sinds 2016-2017 kwamen bepaalde afspraken uit dit convenant en de in de loop der jaren daarop gemaakte aanvullende en daarvan afwijkende afspraken (zogenoemde *allonges*) aan de orde.

⁶⁴ Gemeente Den Haag, Verklaring toevoeging maximale inhoud (10.000m³) aan convenant/allonge, 28 december 2017.

⁶⁵ Deze bouwer wordt in het draaiboek van het Vreugdevuur Duindorp in 2017-2018 genoemd als een van de contactpersonen van de organisatie.

⁶⁶ De documentaire is te vinden via:
<https://www.omroepwest.nl/tv/programma/170000210/Westdoc/aflevering/170239283/Palletoorlog>.

⁶⁷ Dit blijkt uit een e-mail die op 12 september 2017 door een ambtenaar van de directie Veiligheid is gestuurd naar de Stichting Vreugdevuur Scheveningen waarin afspraken voor de eerstvolgende jaarwisseling worden gemaakt.

⁶⁸ Dit is onder meer af te leiden uit het document "Chronologisch overzicht vigerende afspraken gemeente en bouwers" en terug te lezen in verschillende e-mails naar aanleiding van de evaluatie.

Naast de evaluatiebijeenkomst tussen gemeente, hulpdiensten en bouwers zijn er in 2018 nog drie bijeenkomsten geweest tussen de stichtingen en (vertegenwoordigers van) de burgemeester, waarbij de stichtingen hun plannen voor de komende jaarwisseling presenteerden en daarover afspraken maakten met de gemeente. Tijdens de bouwperiode was er 'informeel' veel contact tussen de stichtingen en ambtenaren van de directie Veiligheid. Dit verliep via WhatsApp en via e-mail. Daarnaast waren er dagelijks overlegmomenten ter plaatse.⁶⁹

In dit onderzoek bleek het ingewikkeld om een goed en eenduidig beeld te krijgen van de geldende afspraken ten aanzien van de organisatie van het vreugdevuur 2018-2019. Voor de vreugdevuren 2017-2018 en 2018-2019 was geen nieuw convenant gesloten. Ondertussen was er wel veel veranderd ten opzichte van de afspraken uit het Convenant 2016-2017 waar de partijen op voortbouwden. De aanvullende en daarvan afwijkende afspraken werden op verschillende manieren gecommuniceerd en niet in een document samengevoegd. Ook was het oude convenant niet geactualiseerd. De betrokken partijen geven verschillende lezingen van de afspraken die golden ten aanzien van het vreugdevuur 2018-2019. Dit houdt ook verband met de wijziging in de samenstelling van het bestuur van de Stichting Vreugdevuur Scheveningen. Op 12 december 2017 werden twee nieuwe bestuursleden ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. De drie bestuurdersleden die tot dan toe het bestuur van de stichting vormden, zijn op dat moment alle drie uitgeschreven als bestuurslid. Uit gesprekken met betrokkenen komen twee lezingen naar voren: het (nieuwe) stichtingsbestuur stelt niet op de hoogte te zijn gesteld van het bestaan van het convenant en de inhoud ervan. Ze geven aan hier nooit over geïnformeerd te zijn door het voormalige stichtingsbestuur of door de gemeente. Dit betekent ook dat de bouwers van de stapel niet door het stichtingsbestuur op de hoogte zijn gesteld van de afspraken. Aan de andere kant verklaart de gemeente dat de stichtingen zonder meer op de hoogte waren van het convenant. In de schriftelijke communicatie tussen de gemeente en de (bestuursleden van de) stichting is sinds de bestuurswisseling in december 2017 weinig terug te vinden over het convenant.⁷⁰

Welke afspraken ten aanzien van de veiligheidsaspecten tussen partijen precies zijn gemaakt, is in de gekozen juridische vormgeving – een privaatrechtelijk convenant – van bijzonder belang. Voor privaatrechtelijke afspraken is het niet voldoende dat er door een van de partijen een wens wordt gecommuniceerd. Het gaat – anders dan bij bestuursrechtelijke vergunningsvoorwaarden – immers om onderlinge afspraken, waarvan het kenmerk is dat daarvoor van beide zijden instemming moet bestaan. Pas dan is er sprake van een afspraak waar men over en weer aan is gebonden en waar men elkaar aan kan houden.

⁶⁹ Gemeente Den Haag, *Verslag afspraken Scheveningen en Duindorp* (e-mails met notulen van de gemaakte afspraken), 21 november 2018.

⁷⁰ In deze periode is één email te vinden waarin verwezen wordt naar het convenant. Deze is op 29 november 2018 vanuit de gemeente verstuurd naar het privé-mailadres van een van de bouwers (deze bouwer was betrokken bij de opbouw van de stapel, maar maakte geen deel uit van het bestuur van de stichting).

De keuze voor een privaatrechtelijk convenant in plaats van een bestuursrechtelijke vergunning heeft ook consequenties voor de mate waarin het proces van het inschatten van veiligheidsrisico's is gestructureerd. In de evenementenvergunning-procedure is bijvoorbeeld voorzien in een gestructureerd proces van risicoanalyse en afstemming hierover met de hulpdiensten.⁷¹ Daarnaast biedt dit traject openbaarheid ten aanzien van de plannen voor (derde-)belanghebbenden.⁷² Zo kunnen omwonenden dan relatief laagdrempelig de plannen van het voorgenomen evenement ter toetsing aan de bestuursrechter voorleggen.⁷³ De positie die bezorgde burgers innamen binnen het door de gemeente gekozen traject om de risico's te beheersen (afspraken in convenant) was beperkt. Dit wil zeggen dat de burgers geen formele inspraakpositie hadden die de gemeente dwong om de klachten onderbouwd af te handelen. Bijlage F geeft een overzicht van de zorgen en klachten van omwonenden met betrekking tot de vuurstapels. De openbaarheid en inspraakmogelijkheden van een bestuursrechtelijk traject hadden deze zorgen van omwonenden en de door hen voorziene veiligheidsrisico's een (sterkere) positie in de risico-inventarisatie en -afweging gegeven.

In een brief uit 2015 schrijft de gemeente dat een reguliere vergunning (met de daarbij behorende randvoorwaarden) niet aan de orde is omdat de vreugdevuren als evenementen in de huidige vorm dan niet meer zouden kunnen worden georganiseerd. Dit wordt onwenselijk geacht vanwege de beheersing van de openbare orde en veiligheid.⁷⁴

Tussenconclusie

De veiligheidsafspraken met betrekking tot de Scheveningse vreugdevuren zijn gebaseerd op een convenant dat in aanloop naar de jaarwisseling 2016-2017 werd ondertekend door de destijds betrokkenen. De afspraken die voortbouwen op en afwijken van het Convenant 2016-2017 werden op verschillende manieren en tijdstippen vastgelegd en gecommuniceerd. In 2017 vond er een bestuurswisseling bij de organiserende Stichting Vreugdevuur Scheveningen plaats. In maart 2017 trad ook een nieuwe burgemeester aan in Den Haag. Voor de jaarwisseling 2018-2019 werd geen nieuw convenant gesloten met de actuele afspraken op een rij en dat door de op dat moment betrokken partijen voor akkoord is ondertekend. Het niet periodiek bevestigen van de afspraken komt de bekendheid met de afspraken, de aanvaarding ervan en de precieze inhoud van hetgeen is overeengekomen niet ten goede. De betrokken partijen geven dan ook uiteenlopende lezingen over de gemaakte afspraken.

Lees verder op de volgende pagina ➔

⁷¹ Zie de Leidraad Evenementenvergunning, Gemeente Den Haag 2017.

⁷² De burgemeester zag er na het vreugdevuur van afgelopen jaarwisseling aanvankelijk van af om het Convenant 2016-2017 openbaar te maken.

⁷³ De bestuursrechtelijke bezwaar- en beroepsprocedure is neergelegd in de hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁷⁴ Brief bestuursdienst gemeente Den Haag, 1 juni 2015.

Daar komt bij dat het de vraag is in hoeverre de bouwers zich gebonden voelen aan de door het bestuur van de stichting met de gemeente gemaakte afspraken en/of daarvan op de hoogte zijn gesteld en gehouden. Verder levert de gemeente een aanzienlijke (financiële) bijdrage aan de vreugdevuren. De actieve betrokkenheid van de gemeente bij het organiseren van de vreugdevuren en de wijze waarop de afspraken met de bouwers worden gemaakt, zorgen ervoor dat de gemeente een andere rol inneemt dan bij de meeste evenementen: die van toezichthouder op van bovenaf opgelegde vergunningsvoorschriften. Het inschatten van veiligheidsrisico's vindt door deze wijze van handelen op minder gestructureerde wijze plaats, biedt minder openbaarheid van de voorgenomen plannen en beperkt de (formele) inspraakmogelijkheid van bijvoorbeeld omwonenden die veiligheidsrisico's voorzien.

3.4 Afspraken over veiligheidsrisico's

Om de geïdentificeerde veiligheidsrisico's te beheersen, hebben betrokken partijen in het Convenant 2016-2017 en de jaren daaropvolgend afspraken gemaakt. De bekendheid hiervan en wederzijdse instemming daarmee staan in de aanloop naar de jaarwisseling 2018-2019 op punten ter discussie, zie paragraaf 3.3. Het gaat om afspraken over de locatie van de vuurstapels, de tijden waarop deze gebouwd mochten worden, de opbouw van het vuur en de ontsteking van het vuur.

Locatie

De bepalingen uit het convenant van 2016-2017 voor de locatie zijn de volgende:⁷⁵

- De exacte locaties van de vreugdevuren worden door politie, brandweer en gemeente bepaald en zijn afhankelijk van de te nemen veiligheidsmaatregelen, de conditie van het strand en de weersomstandigheden.
- Vreugdevuur Duindorp: Het vreugdevuur op het Zuiderstrand wordt gebouwd nabij het zuidelijke havenhoofd.
- Vreugdevuur Scheveningen: Het vreugdevuur op het Noorderstrand wordt gebouwd ter hoogte van de keerlus lijn 11.

In 2014 werd de locatie van de vuurstapel van Scheveningen vanaf het noordelijk havenhoofd naar de omgeving van de Keerlus verplaatst, omdat strandtenten rondom het noordelijk havenhoofd het gehele jaar geopend wilden blijven.⁷⁶ De nieuwe locatie zorgde voor protesten bij omwonenden, omdat de vuurstapel nu dichterbij de bebouwing kwam te liggen.⁷⁷ De locatie van het vreugdevuur op Scheveningen werd in de evaluatie van 2017-2018 ter discussie gesteld door zowel de politie, de brandweer als de stichtingen. In de notulen van deze evaluatie staat het volgende: *'De naar het westen*

⁷⁵ Zie bijlage G voor het convenant 2016-2017.

⁷⁶ Stadsdeel Scheveningen, 25 november 2014. Brief over informatiebijeenkomst nieuwe locatie Vreugdevuur op het Noorderstrand.

⁷⁷ Vreugdevuur protestbrief aan stadsdeeldirecteur Scheveningen, 29 november 2014; Vergadering Gezamenlijke Scheveningse Bewonersorganisaties, 11 november 2014.

draaiende windrichting zorgde later op de avond voor grote hoeveelheden vlieg vuur over de boulevard en richting de woningen langs de kust. Een aantal bewoners heeft een schadeclaim ingediend vanwege beschadiging van buitenmeubilair en wijt de ontstane schade aan het vlieg vuur.⁷⁸ Mede door klachten van omwonenden, werd gezocht naar een alternatieve locatie.⁷⁹ Alle betrokken partijen gaven in de evaluatie aan de locatie niet geschikt meer te vinden.⁸⁰ Ook werd in interne mailwisselingen binnen de gemeente gezegd dat de huidige locatie 'te risicovol is' en 'sterk wordt afgeraden'.⁸¹ De stichting wilde de stapel graag zo dicht mogelijk op het noordelijk havenhoofd plaatsen, omdat het strand daar breder is en er zo minder overlast is voor de bewoners.⁸² Het bezwaar van de directie Veiligheid daartegen was dat de daar aanwezige permanente strandbebouwing vlam zou kunnen vatten.⁸³ Ook een andere locatie, bij het Zwarte Pad, bleek niet geschikt vanwege risico's op brand in de aangrenzende duinen.⁸⁴ Uiteindelijk besloot de gemeente op advies van de directie Veiligheid om in 2018-2019 de stapel vijftig meter verder naar het zuidwesten te plaatsen, ter hoogte van de Gedenknaald Scheveningen.⁸⁵ De stichting ging daarmee akkoord en tekende de nieuwe locatie in op het veiligheidsplan.⁸⁶ De ideeën van de stichtingen voor het vreugdevuur 2018-2019 werden in augustus 2018 aan de gemeente kenbaar gemaakt en op 27 september 2018 besproken met politie, stadsdeel en brandweer.⁸⁷ Om de stabiliteit van de stapel te vergroten, werden- evenals in voorgaande jaren- in opdracht van de gemeente in de week voor de jaarwisseling betonplaten neergelegd op de afgesproken locatie.

⁷⁸ Gemeente Den Haag, *Evaluatie vreugdevuur Scheveningen 2017/2018*, 7 februari 2018.

⁷⁹ Zie Bijlage F voor een overzicht van deze klachten.

⁸⁰ Gemeente Den Haag, *Interne mail evaluatie Vreugdevuren*, 13 februari 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326263/1>.

⁸¹ Gemeente Den Haag, *Interne mail 'Over de vooruitblik jaarwisseling 2018-2019'*, 21 februari 2018.

⁸² Organisatie vreugdevuur Scheveningen, *Mail naar Directie Veiligheid gemeente Den Haag*, 21 augustus 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324837/1>.

⁸³ Gemeente Den Haag, *Interne mail 'Vreugdevuren'*, 4 april 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325156/1>. De breedte van het strand door afkalving heeft ook meegespeeld in de overwegingen voor een andere locatie.

⁸⁴ Bron interviews, 2019.

⁸⁵ Volgens de directie Veiligheid is de huidige locatie nog steeds mogelijk, maar wel onder strikte veiligheidsmaatregelen, <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7323837/1>. De Gedenknaald op Scheveningen is een monument dat herinnert aan het vertrek van prins Willem V in 1795 en de aankomst te Scheveningen van Willem I Frederik op 30 november 1813. Het initiatief tot het oprichten van een monument werd in 1863 genomen door koning Willem III. (<http://www.scheveningentoeennu.nl/herdenking/1865/index.html>).

⁸⁶ Organisatie vreugdevuur Scheveningen, V&G-plan vreugdevuur Scheveningen, 30 oktober 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324838/1>.

⁸⁷ Organisatie vreugdevuur Scheveningen, V&G-plan vreugdevuur Scheveningen, 30 oktober 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324838/1>. Organisatie vreugdevuur Scheveningen, *Mail naar Directie Veiligheid gemeente Den Haag*, 21 augustus 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324837/1>; Gemeente Den Haag, *Feitenrelas Vreugdevuren 2018-2019*, februari 2019.

Ook werden hekken geplaatst om het publiek op veilige afstand te houden. In het convenant wordt aangegeven dat de afstand van het hekwerk tot de vuurlocatie wordt bepaald op basis van gevaren als gevolg van het omvallen van de stapel en de warmtestraling.⁸⁸

Op 31 december 2018 werd in het overleg van de driehoek besloten om de hekken verder van de vuurstapel af te plaatsen, omdat de stapel in de ochtend hoger bleek te zijn dan afgesproken. In datzelfde overleg werd besloten om de strandweg de gehele oudjaarsnacht vrij te houden van verkeer, zodat bezoekers en hulpdiensten de ruimte kregen bij eventuele calamiteiten.⁸⁹

Tijdens de jaarwisseling 2018-2019 was de afstand tussen de vuurstapel en de vuurwerkshow 115 meter, 15 meter minder dan wat Efectis in 2016 als veilige afstand voor het publiek adviseerde voor een stapel van 35 meter.⁹⁰ Volgens een functionaris van de gemeente blijken de getekende veiligheidsmarges rond de stapel in de praktijk niet realiseerbaar vanwege de hoogte van de stapel.⁹¹ De gemeente besluit evenwel niet om voor een locatie te kiezen waar wel de veilige afstand in acht kan worden genomen of om de hoogte te beperken met het oog op de veiligheidsrisico's voor het publiek van het omvallen en de hittestraling van de vuurstapel. Dit terwijl Efectis in haar rapporten aangeeft dat *'gedrang ontstaan doordat moeilijk afstand kan worden genomen, kan wel een probleem zijn.'*

Tussenconclusie

Sinds 2014 was de locatie van de vuurstapel Scheveningen op het strand ter hoogte van de keerlus. Doordat deze locatie dicht bij de bebouwing lag, volgden er in de jaren daarna veel klachten van omwonenden. Ook hulpdiensten, bouwers en gemeente waren niet tevreden over de locatie. Het risico van vliegvuur werd met name tijdens de jaarwisseling 2017-2018 zichtbaar. Desondanks bleef de locatie nagenoeg hetzelfde. Op deze locatie kon niet voorzien worden in de door deskundigen aanbevolen veiligheidsafstanden tot publiek en de bebouwing met het oog op de risico's van hittestraling en het omvallen van de stapel.

⁸⁸ Convenant 2016-2017: 'Rondom de vreugdevuurlocatie wordt een hekwerk geplaatst. Zodra het vuur is ontstoken, blijft iedereen achter de hekken staan. De hekken blijven staan zoals afgesproken; ze worden tussentijds niet verplaatst en er wordt niets aan bevestigd.'; 'Gemeente, politie en brandweer bepalen de afstand van het hekwerk tot de vuurlocatie. De afstand wordt bepaald op basis van toelaatbare warmtestraling en gevaarstelling als gevolg van omvallen.'

⁸⁹ Interview gemeente Den Haag 2019.

⁹⁰ Efectis adviseerde in 2016 bij een stapel van 15x15x35 meter een veilige afstand van 130 meter. Tijdens de jaarwisseling 2018-2019 waren de afmetingen van de stapel, en daarmee de in acht te nemen veilige afstand, aanmerkelijk groter.

⁹¹ Gemeente Den Haag, Interne mail "Locatie vuurwerkplaats Noord", 19 december 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325122/1>.

Tijden bouw

De bepalingen uit het convenant van 2016-2017 voor de bouwperiode zijn de volgende:

- Ingebruikname van de bouwlocaties voor het vreugdevuur en de start van de opbouw is niet eerder dan 26 december 2016, 22:00 uur.
- Op 31 december 12:00 uur wordt alle toevoer van pallets gestaakt.⁹²
- Op 31 december vanaf 12:00 uur worden de rijplaten voor het vreugdevuur [...] vrijgemaakt van pallets. Alle losliggende pallets worden dus door de bouwers vanaf dat tijdstip verplaatst naar de vuurstapel.
- Op 31 december 16:00 uur worden alle bouwactiviteiten gestaakt.
- Om 16:00 uur op 31 december zijn alle bouwmachines verwijderd uit de veilige zone.

Aan de afspraken over de tijden waarop mag worden gebouwd is sinds het Convenant 2016-2017 weinig veranderd. Wel hadden vertegenwoordigers van de bouwers aan de directie Veiligheid voorgesteld⁹³ om de bouw bij het vreugdevuur van 2018-2019 een uur eerder te stoppen (31 december om 15:00 uur in plaats van 16:00 uur). De gemeente heeft dit in een email aan de organisaties op 5 december 2018 bevestigd. Volgens deze afspraak is gehandeld.

Tussenconclusie

De afspraken over de bouwperiode in 2018 zijn door de betrokken partijen in zoverre gerespecteerd dat er niet vóór 26 december 22:00 uur en niet na 31 december 15:00 uur is gebouwd aan de stapels.

Opbouw vuurstapel

Over de opbouw van de vuurstapel is in het convenant het volgende opgenomen:

Afspraak: De omvang van de vuurstapels is maximaal 15 meter bij 15 meter.

De maximale omvang van de stapels was meerdere keren onderwerp van gesprek, vooral doordat deze sinds 2016 jaarlijks werd aangepast. Waar deze in 2016 nog maximaal 15*15 meter was voor het onderste segment, was dit in 2018 toegenomen tot 22*22 meter.

⁹² Bij deze afspraak is ook het volgende opgenomen: *Let wel, als eerder dan 31 december 12:00 uur de maximale hoogte wordt bereikt, dan worden vanaf dat moment de toelevering aan die locatie en alle bouwactiviteiten op die locatie gestaakt. Zie paragraaf 3.5.*

⁹³ Gemeente Den Haag, Gespreksverslag Vreugdevuur Duindorp en Scheveningen Noord, 3 oktober 2018

Op 11 augustus 2017 werd in een memo van de directie Veiligheid aan de burgemeester voorgesteld om het grondoppervlak van de vuren te vergroten van 15*15 naar 20*20 meter. Dit werd gedaan naar aanleiding van een rapport van WAD43, een onderzoeksbureau dat heeft gekeken naar de stabiliteit van de stapels in relatie tot de ondergrond. Hieruit bleek dat het de stabiliteit van de stapel ten goede kwam wanneer het grondoppervlak werd vergroot naar 20*20 meter. Deze afspraak werd vervolgens meegenomen bij de aanvullende afspraken die in september 2017 door de gemeente aan de stichting werden voorgelegd. Volgens de gemeente ging de stichting hier op 14 november 2017 mee akkoord. In de stukken is hiervan geen schriftelijke bevestiging te vinden. In het verslag van de evaluatie, dat op 13 februari 2018 naar de stichting van Scheveningen werd gestuurd, werd de afmeting van 20*20 meter genoemd voor het onderste segment. Op 21 augustus 2018 stelde de stichting voor om de afmetingen van het onderste segment te vergroten tot 25*25 meter, zodat het makkelijker zou worden om trapsgewijs te bouwen, en de stapel stabielere zou worden. Op 4 oktober werd aan de stichting van Duindorp een mail gestuurd waarin de maximale omvang van 22*22 meter werd genoemd. Deze werd, samen met de maximale hoogte van 35 meter, opgenomen in het draaiboek van de stichting Duindorp. In de mailcommunicatie met de stichting van Scheveningen werd deze afmeting niet specifiek genoemd. Desondanks erkende ook de stichting van Scheveningen dat er uiteindelijk een afspraak was van 22*22 meter.⁹⁴ De verschuiving van het advies van 20*20 meter naar 22*22 meter vond plaats omdat de ondergrond van de betonplaten deze afmeting heeft. Daarmee nam het potentiële volume van de trapsgewijs gebouwde stapel evenwel meer dan evenredig toe. Dit lijkt in de afweging destijds niet als zodanig meegewogen te zijn.

Volgens de meting van de gemeente in 2018-2019 was het oppervlak van de stapel 21,7*22,6 meter. Daarnaast zijn er nog overgebleven pallets tegen de stapel aangeschoven. Als deze pallets worden meegenomen bij het grondoppervlak is de omvang van het grondoppervlak van de stapel aan beide kanten overschreden.

Afspraak: De hoogte van de vuurstapels is maximaal 35 meter.

Sinds de maximale hoogte in 2016 in het convenant werd vastgesteld op 35 meter, is deze afspraak niet meer gewijzigd. De hoogte werd nog enkele malen schriftelijk gecommuniceerd door de gemeente naar de organiserende stichtingen en vertegenwoordigers van de bouwers. Dit is op de volgende momenten gedaan:

- Op 30 december 2016 werd de bouw van de vuurstapel op Scheveningen stilgelegd omdat de hoogte van 35 meter was overschreden. Dit werd op het strand door ambtenaren van de gemeente gecommuniceerd naar de bouwers. Op 3 januari 2017 stuurde de burgemeester een brief aan de stichting van Scheveningen waarin de maximale hoogte werd genoemd. In een mail van de voorzitter van de Stichting Vreugdevuur Scheveningen op 2 januari aan de burgemeester, werd vermeld dat de burgemeester eerder heeft aangegeven dat degene die als eerste een stapel van 35 meter maakt zich kan beschouwen als winnaar in de strijd tussen Scheveningen en Duindorp.

- Op 12 september 2017 werden aanvullende afspraken door de gemeente naar de bouwers gecommuniceerd.⁹⁵ In deze e-mail werd ook genoemd dat de stapel maximaal 35 meter hoog mocht zijn. In een reactie op 15 november 2017 schreef de voorzitter van de Stichting Vreugdevuur Scheveningen dat *'Ze het standpunt van de gemeente dat de afmetingen zo blijven begrijpen'*. Wel schreef hij te hopen dat er verder onderzoek gedaan kon worden naar mogelijkheden om op een veilige wijze een hogere stapel te bouwen.⁹⁶
- Op 28 december 2017 werd, bij het maken van de afspraak over de maximale omvang, vermeld dat de *'hoogte niet langer leidend is, en dat vanaf dat moment ook gemeten moet worden in m³'*. Ook werd aangegeven dat zowel de maximale inhoud als de maximale hoogte zou gelden. Dit blijkt uit een intern memo van de gemeente.
- Op 21 augustus 2018 gaf de organisatie van Scheveningen aan dat de stapel een jaar eerder rond de 35 meter was. De bouwers vragen de gemeente om aanvullend onderzoek van Efectis, waarbij wordt uitgegaan van een stapel van 35 meter.
- Op 30 december 2018 communiceerde een ambtenaar van de directie Veiligheid via WhatsApp aan meerdere bouwers uit Scheveningen en Duindorp dat de maximale hoogte van 35 meter bijna bereikt was. Het was voor het eerst in ruim een jaar tijd, en voor het eerst sinds het nieuwe stichtingsbestuur actief was,⁹⁷ dat vanuit de gemeente aan de bouwers werd gecommuniceerd dat 35 meter de maximale hoogte is. De voorzitter van de stichting van Scheveningen gaf in reactie op dit appbericht aan dat het in de overleggen nooit ging over de maximale hoogte voor 2018-2019.⁹⁸ Volgens de ambtenaar van de directie Veiligheid staat zowel de communicatie over de hoogte als over de maximale inhoud op de mail, terwijl dit volgens de voorzitter van de stichting niet het geval is. In de mailcommunicatie tussen de bouwers en de gemeente in 2018 werd de maximale hoogte niet genoemd.⁹⁹ Of de maximale hoogte mondeling tussen de bouwers en gemeente werd besproken, is niet te achterhalen. Wel is duidelijk dat de stichting en de gemeente hierover van mening verschillen.

Uit de laatste meetgegevens van de gemeente (van 31 december 2018 om 10:00 uur) bleek de stapel van Scheveningen 38,75 meter hoog. Uit een analyse van de beelden van de opbouw blijkt dat de stapel van Scheveningen uiteindelijk rond de 46 meter hoog is geweest.¹⁰⁰ Dit komt redelijk overeen met de meting die de stichting zelf heeft laten uitvoeren, deze komt op 45,83 meter uit.¹⁰¹ Geconcludeerd kan worden dat de stapel ruim tien meter hoger was dan bepaald in het convenant.

⁹⁵ Gemeente Den Haag (directie Veiligheid).

⁹⁶ PM verwijzing naar e-mail.

⁹⁷ Deze was actief vanaf december 2017. Op dit moment werden alle bestuurders van de stichting vervangen, ook werden andere bouwers de contactpersonen van de gemeente.

⁹⁸ De maximale hoogte is in 2016 en 2017 duidelijk onderwerp van gesprek geweest, dit is ook door zowel de gemeente als de bouwers bevestigd.

⁹⁹ Dit is ook het geval bij de communicatie tussen de gemeente en de organisatie van Duindorp.

¹⁰⁰ Zie bijlage C.

¹⁰¹ Zie bijlage C.

Afspraak: Het volume van de stapel is maximaal 10.000 m³.

Op 28 december 2017 deelde de directie Veiligheid aan de bouwers mee dat de stapels een maximaal volume mogen hebben van 10.000 m³. Uit appcommunicatie van het daaropvolgende jaar,¹⁰² en uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat voor de beide organisaties duidelijk was dat er een maximaal volume van de stapel was, en dat dit maximum 10.000 m³ was.

Tijdens de bouw van de vuurstapel van 2018-2019 heeft de gemeente meermaals het volume van de vuurstapels gemeten. Op zondag 30 december 2018 om 8:00 uur kreeg Scheveningen door de ambtenaren van de directie Veiligheid van de gemeente een aanvoerstop opgelegd, toen uit een meting bleek dat de 10.000 m³ bijna was bereikt. Op dat moment mochten er nog maar vijf vrachtwagens met pallets komen. Toen, dezelfde dag rond 17:00 uur, uit een meting van de gemeente bleek dat de 10.000 m³ was overschreden, werd besloten om een complete aanvoerstop op te leggen. Uit de beelden blijkt dat er vervolgens geen nieuwe pallets meer zijn aangevoerd. Wel liggen er op dan nog veel pallets op het strand. Doordat er geen bouwstop werd opgelegd, kregen de bouwers nog de mogelijkheid om met deze pallets verder te bouwen, na overleg met de directie Veiligheid en de burgemeester. Dit gebeurde vervolgens ook. Zowel op de momenten dat bekend werd dat de bouwers het volume hadden overschreden, als op het moment dat bekend was dat de hoogte werd overschreden, werd er nog verder gebouwd aan de stapel. Op deze momenten gaven noch de stichting noch de gemeente opdracht om de bouwactiviteiten te staken.

Al bij de meting op 30 december 2018 om 16:50 uur bleek dat het maximale toegestane volume van de stapel van Scheveningen met 153 m³ werd overschreden. Uit de eindmeting van de bouwers bleek dat het volume 11.838 m³ bedroeg, wat betekent dat het maximale volume met 1.838 m³ werd overschreden. Dit komt neer op ongeveer 13.200 pallets meer dan afgesproken. Op het moment dat de bouw was afgerond, lag er nog een aanzienlijk aantal pallets op het strand (waarschijnlijk enkele honderden kubieke meters). Deze pallets werden met shovels tegen de stapel aangeschoven. Hierdoor lagen er losliggende pallets naast de stapel. Met deze pallets meegerekend bij het volume werd de overschrijding meer dan 2.000 m³.

Afspraak: Bij overschrijding van afgesproken omvang en/of hoogte wordt het teveel door de organisaties verwijderd en afgevoerd.

Zowel de hoogte als het volume werden tijdens de bouw overschreden. Desondanks hebben de bouwers geen pallets van de vuurstapel gehaald en afgevoerd. De gemeente heeft hier ook niet op aangedrongen.

¹⁰² Dit blijkt uit appcommunicatie tussen een ambtenaar van de directie Veiligheid en een bouwer die betrokken is bij de organisatie op 30 december 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324834/1>.

Tussenconclusie

De afspraken over hoogte, omvang en volume van de stapel werden niet nagekomen. Op momenten dat duidelijk werd dat deze afspraken niet werden nagekomen, heeft de gemeente er niet op aangestuurd om de stapels aan de juiste afmeting te laten voldoen. Dit in tegenstelling tot wat in het convenant was neergelegd: dat bij overschrijding van afgesproken omvang en/of hoogte het teveel door de bouwers zou worden verwijderd en afgevoerd.

Ontsteking vuurstapel

Het Convenant 2016-2017 vermeldt over de ontsteking van de stapel het volgende:

- *‘De organisaties informeren gemeente, politie en brandweer vooraf over de wijze van ontbranding van het vreugdevuur. Het gebruik van vuurwerk, benzine en/of andere brandversnellende stoffen is niet toegestaan voor het ontsteken van het vuur. In overleg met de brandweer wordt gekozen voor een veilige manier van het ontsteken van het vuur.’*

Uit diverse gesprekken, documenten en videobeelden (van observatiecamera's en van particulieren) blijkt dat de bouwers voor het aansteken van de vuurstapels al jarenlang onder meer diesel, brandgel en benzine gebruikten (zie tabel 2 van hoofdstuk 2). Dit was in strijd met de bepaling uit het Convenant 2016-2017 dat geen brandversnellende stoffen voor het ontsteken van het vuur mogen worden gebruikt. Nadat in 2017 werd bepaald dat de vuurstapel niet van onderaf aangestoken mocht worden, lijkt er geen contact meer te zijn geweest tussen de bouwers en de politie, gemeente en brandweer over de wijze waarop het vuur moest worden ontstoken. Het gebruik van brandversnellende stoffen was geen onderwerp van gesprek tussen de directie Veiligheid en de bouwers.¹⁰³

Tussenconclusie

De afspraak om geen brandversnellende stoffen te gebruiken bij het ontsteken van het vuur is niet nagekomen. Dit blijkt al jaren een weinig verholen praktijk te zijn.

Er zijn ook afspraken in het convenant gemaakt die wél werden nagekomen. Zo werden de vuurstapels niet buiten de fundering geplaatst en werd volgens de afgesproken trapsgewijze constructie opgebouwd. Ook werden uitsluitend houten (kunststofvrije) pallets gebruikt en zorgde de gemeente voor een fundering onder de vuurstapels.

¹⁰³ Hoewel er camera's rondom het vuur zijn geplaatst om van afstand te monitoren, lijkt het niet opgevallen te zijn dat de bouwers al jaren (ook op deze beelden duidelijk zichtbaar) brandversnellende stoffen gebruiken om het vuur te ontsteken.

Tussenconclusie

Veel van de afspraken die in het convenant werden gemaakt ter beperking van de veiligheidsrisico's van de vreugdevuren zijn voor de jaarwisseling 2018-2019 niet nagekomen. Het gaat om afspraken over het bouwproces, de vuurstapel zelf en de ontsteking daarvan. De bouwers van het vreugdevuur overschreden de maximale hoogte met ruim tien meter en het maximale volume van de vuurstapel met ruim 1.800 m³. Ook zijn er, tegen de afspraken in, losse pallets aan de rand van de stapel geplaatst en is gebruikgemaakt van brandversnellende stoffen.

3.5 Toezicht en handhaving

Veel van de gemaakte afspraken met de gemeente zijn de bouwers van de vreugdevuren niet nagekomen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe er vervolgens is omgegaan met het niet nakomen van afspraken. De focus ligt daarbij op het toezicht en de handhaving door de gemeentelijke overheid, die vanuit haar kerntaak de verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid van burgers en de handhaving van de openbare orde in de gemeente.

De stichtingen en de gemeente hadden in het Convenant 2016-2017 afspraken gemaakt over de wijze waarop het toezicht en de handhaving van de gemaakte afspraken zou plaatsvinden. De afspraken hadden betrekking op het meten van de hoogte en omvang van de stapel en over de consequenties van het bereiken daarvan, maar ook op het toezicht en de handhaving. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, zijn afspraken over volume en omvang van de stapels op een aantal punten en momenten niet nageleefd. Daarop volgde geen consequente handhaving door de gemeente. Dit blijkt ook uit de gang van zaken tijdens de bouw van de vuurstapels in 2018-2019.

In de ochtend van 30 december 2018 werd de stapel van Scheveningen gemeten in opdracht van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente. Uit de meetresultaten bleek dat de stapel op dat moment een volume had van rond de 9.300 m³. Omdat dit nog maar 700 m³ verwijderd was van het maximale volume van 10.000 m³ werd door ambtenaren van de directie Veiligheid besloten dat de pallets die nog op het strand lagen nog op de stapel mochten; ook mochten de bouwers nog vijf vrachtwagens met pallets aanleveren. Bij de eerstvolgende meting, op 30 december 2018 om 16.50 uur, bleek dat bij de stapel van Scheveningen het volume van de afgesproken 10.000 m³ was overschreden. Volgens het convenant zou de bouw op dat moment per direct stilgelegd moeten worden en zouden de bouwers het overschot aan pallets van de stapel af moeten halen.¹⁰⁴ In werkelijkheid werd aan de bouwers opgedragen dat er geen extra pallets meer mochten worden aangeleverd. Wel mocht nog worden doorgebouwd met de pallets die op dat moment op het strand lagen.

¹⁰⁴ Convenant 2016-2017.

Op 30 december 2018 werd om 19:20 uur weer een meting uitgevoerd. Hieruit bleek dat de stapel van Scheveningen 32,55 meter hoog was (het volume werd vanaf dit moment niet meer gemeten). Daarmee was de maximale hoogte van 35 meter bijna bereikt. Volgens de prognoses van de bouwsnelheid, die door de gemeente werden bijgehouden,¹⁰⁵ werd verwacht dat zowel Scheveningen als Duindorp in de nacht van 30 op 31 december 2018 de hoogte van 35 meter zouden overschrijden (Scheveningen rond 02:20 uur, Duindorp rond 23:00 uur). In het draaiboek dat werd gebruikt voor de bouwmetingen stond dat *'indien de maximale maatvoering 's nachts genaderd wordt, de monitoring ook dan wordt uitgevoerd'*.¹⁰⁶ Medewerkers van de directie Veiligheid stuurden op 30 december 2018 om 20:00 uur een bericht naar diverse betrokkenen van de beide vuren: *'Jullie zitten beide rond de 32/33 meter. Dat betekent dat de afgesproken maximale hoogte van 35 meter heel dichtbij komt. Jullie meten zelf ook dus we gaan er vanuit dat jullie je aan deze afspraak houden. Morgenochtend zien we jullie weer.'*¹⁰⁷ Er werd in de nacht geen meting uitgevoerd.

Aan de stichting van Duindorp werd op zaterdag 29 december omstreeks 16:00 uur een definitieve aanvoerstop opgelegd. In de nacht van zondag 30 op maandag 31 december werd deze geschonden: er reden zes vrachtwagens met pallets bij de stapel van Duindorp het strand op. De burgemeester werd daar 's nachts van op de hoogte gesteld. Er werd op advies van de politie besloten niet meteen in te grijpen vanwege een afweging van de risico's van het ingrijpen door de ME tijdens de nachtelijke uren op onbekend terrein tegen een groep bouwers die naar hun inschatting deels onder invloed was van drank of drugs.¹⁰⁸ De risico's van het politieoptreden werden geacht niet op te wegen tegen het belang van ingrijpen: ingrijpen werd niet proportioneel geacht. De volgende ochtend (31 december, 10:00 uur) bleek de vuurstapel van Duindorp ruim 6 meter hoger te zijn dan was afgesproken. De stapel van Scheveningen bleek 38,75 meter te zijn, ruim 3 meter hoger dan was toegestaan. Er werd tijdens het driehoeksoverleg,¹⁰⁹ niet besloten om het overschot aan pallets van de stapel af te (laten) halen. Volgens de burgemeester speelde de arbeidsveiligheid van de bouwers een rol in de overweging niet af te laten bouwen. Verder werd aan geen van beide stichtingen een bouwstop opgelegd, waardoor er nog uren kon worden doorgebouwd. De stapel van Scheveningen was daardoor uiteindelijk ruim 45 meter hoog en die van Duindorp volgens hun eigen meting ruim 48 meter hoog. Dat aan de hoogteoverschrijding geen consequenties werden verbonden, was niet in lijn met het beleidskader¹¹⁰ en de afspraken uit het convenant.¹¹¹ Voor het overschrijden van de aanvoerstop in Duindorp werden verder geen andere sancties opgelegd.

¹⁰⁵ Gemeente Den Haag, *Overzicht metingen vuurstapels*, december 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325135/1>.

¹⁰⁶ Gemeente Den Haag, *Monitoring bouwhoogte brandstapels vreugdevuren jaarwisseling 2018-2019*, december 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325132/1>.

¹⁰⁷ Dit blijkt uit appcommunicatie tussen een ambtenaar van de directie Veiligheid en een bouwer die betrokken is bij de organisatie van het vreugdevuur Scheveningen. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324834/1>.

¹⁰⁸ Gemeente Den Haag, *Verslag lokale driehoek Den Haag*, 31 december 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325854/1>.

¹⁰⁹ Gemeente Den Haag, *Verslag lokale driehoek Den Haag*, 31 december 2018. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325854/1>.

¹¹⁰ Gemeente Den Haag, *Risicomatrix vreugdevuren*, 19 december 2018.

¹¹¹ 'Aanwijzingen van politie, brandweer, hulpdiensten, jongerenwerk en de gemeente worden onmiddellijk en strikt opgevolgd.'

Ten aanzien van de te hoge vuurstapel op Scheveningen werd besloten de hekken bij de vuurstapel op een grotere afstand (122,5 meter) te zetten en de Strandweg vrij te houden van verkeer als vluchtroute/hulpdienstroute. Bij de vuurstapel van Duindorp werd besloten om de hekken op een verdere afstand (90 meter) van het vuur te plaatsen.

Aan de afspraak dat de bouwers kon worden opgedragen een teveel aan pallets bij een te hoge stapel te verwijderen, werd geen gevolg gegeven. Dat gebeurde ook niet in de ochtend nadat Duindorp de bouwstop had geschonden. Er werden door de gemeente vervolgens geen of weinig consequenties verbonden aan het niet nakomen van afspraken. Het convenant bevatte evenwel de volgende passage:

- *'Het niet naleven van de afspraken volgens dit convenant kan leiden tot het niet doorgaan, dan wel beëindigen van het vuur.'*

Nergens bleek dat de gemeente heeft overwogen om de vuren te verbieden vanwege het schenden van afspraken ten behoeve van de risicobeheersing. Er was in het proces ook geen moment opgenomen waarop door gemeente, brandweer of politie moest worden besloten of het vuur zodanig was opgebouwd dat ontsteking daarvan verantwoord was en daarom al dan niet mocht plaatsvinden. Ook los van het convenant had de burgemeester voldoende bevoegdheden om de openbare orde en veiligheid te handhaven en maatregelen te treffen. Van deze bevoegdheden maakte de burgemeester geen gebruik.

Bij het ontsteken van het vuur was politie op het strand aanwezig om de openbare orde rondom de vuurstapels te handhaven. De politie zag niet toe op de ontsteking van het vuur. Hetzelfde gold voor de gemeentelijke functionarissen en de brandweer. Hiertoe was door de burgemeester ook geen opdracht gegeven. Dat dit toezicht zou plaatsvinden, was wel in het convenant afgesproken.¹¹²

In de evaluaties van de jaarwisseling 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 en 2017-2018 was regelmatig sprake van verwijten tussen de bouwers en de gemeente over het niet nakomen van de afspraken. Het moeilijke proces om overeenstemming te bereiken tussen de wensen van de gemeente en die van de bouwers vormde aanleiding voor het vastleggen van afspraken in convenanten in de aanloop naar de jaarwisseling van 2014-2015 en nauwere betrokkenheid van de burgemeester in de aanloop naar de jaarwisseling 2016-2017. Het heeft voor de gemeente echter geen aanleiding gevormd om de regulering van de vreugdevuren anders te organiseren en het eigenaarschap naar zich toe te trekken gezien de ingeschatte veiligheidsrisico's, de onbetrouwbaarheid in het nakomen van gemaakte afspraken van de stichtingen en de wettelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester zelf.

¹¹² Convenant 2016-2017: 'De organisatoren met wie dit convenant is afgesloten, houden samen met gemeente, brandweer en politie toezicht op de opbouw, het ontsteken en branding van het vuur.' De politie zegt zelf zich uitsluitend op de openbare orde rondom het evenement te hebben gericht. De brandweer verklaart vooral een bijwonende rol te hebben gehad.

Ook de brandweer kreeg in het Convenant 2016-2017 een toezichthoudende taak toebedeeld:

- *'De brandweer kan, rekening houdend met de weersomstandigheden en weersverwachtingen, in overleg met politie en gemeente een bindend advies geven aan de organisaties om de hoogte te beperken en/of om andere maatregelen te nemen in het kader van veiligheid.'*

Los van deze afspraak uit het convenant heeft de brandweer ook een wettelijke toezichthoudende en adviserende taak bij brandrisico's. De brandweer hield zelf de norm aan dat het blussen van een vuur met de afmeting van 5*5*4 meter nog haalbaar was. Vuurstapels van de huidige omvang zijn voor de brandweer onmogelijk te blussen. De brandweer gaf dit bij overleggen ook aan. Over het wel of niet aansteken van het vreugdevuur heeft de brandweer in 2018 geen advies gegeven aan de burgemeester. Dit had de brandweer gevraagd en ongevraagd kunnen doen op basis van zijn wettelijke taak.

Tussenconclusie

Afspraken zijn niet gehandhaafd. De gemeente verrichtte geen eindmeting en hield geen toezicht op het ontsteken van het vuur. De gemeente drong wel aan op naleving van de afspraken, maar koos ervoor om aan de schending daarvan geen consequenties te verbinden. Op meerdere momenten tijdens het bouwproces zijn de gemaakte afspraken niet nagekomen. Daaraan verbond de gemeente niet of nauwelijks consequenties voor de vreugdevuren, hoewel de afspraken met de stichtingen, maar ook de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester, daartoe afdoende mogelijkheden boden. Deze handelwijze werkte het overschrijden van grenzen in de hand, zeker in de context van de competitie tussen Scheveningen en Duindorp. Het optreden van de brandweer tijdens de voorbereiding van de vreugdevuren getuigde van een beperkte taakopvatting.

3.6 Conclusies

Ondanks signalen is vliegvuur niet beschouwd als veiligheidsrisico

De vuurstapels gingen gepaard met diverse veiligheidsrisico's. De betrokken partijen hadden het risico van vliegvuur niet ingecalculeerd en daar ook geen maatregelen voor getroffen. Dit in weerwil van het feit dat vliegvuur al eerder was voorgekomen en diverse burgers, de hulpdiensten en een gespecialiseerd onderzoeksbureau hierop wezen. De brandweer en de directie Veiligheid van de gemeente Den Haag hebben geen advies gegeven aan de burgemeester over de risico's van vliegvuur. Dit getuigt van een beperkte rol opvatting en heeft eraan bijgedragen dat de burgemeester niet voldoende was geïnformeerd. Andersom heeft de burgemeester daar ook niet op aangedrongen.

Andere risico's – zoals het omvallen van de stapel en warmtestraling – waren wel geïdentificeerd. Daarom werden hierover afspraken gemaakt. De Raad concludeert echter dat deze afspraken niet helder tot stand kwamen, niet of onduidelijk werden vastgelegd en dat ze evenmin werden gehandhaafd.

Ondoorzichtig proces voor het maken van veiligheidsafspraken

Hoewel het bij de vreugdevuren ging om een grootschalig publieksevenement met veiligheidsrisico's, heeft de gemeente Den Haag ervoor gekozen veiligheidseisen niet in de vorm van een vergunning op te leggen. In afwijking van het eigen beleid (en van wat in Nederland gebruikelijk is) koos de gemeente voor een convenant. Voor de jaarwisseling 2018-2019 werd voortgebouwd op een oud convenant dat gold voor de jaarwisseling 2016-2017. Dit convenant was sindsdien niet meer aangepast hoewel er wel nieuwe afspraken bijkwamen die niet systematisch werden vastgelegd en waarover zelfs discussie bestaat of ze wel zijn gemaakt. De onduidelijkheid werd eveneens vergroot doordat veel van de oorspronkelijke ondertekenaars van het convenant niet langer betrokken waren.

Veel afspraken niet gerespecteerd

Veel afspraken zijn niet gerespecteerd. In ieder geval was het volume van de vuurstapel te groot en overschreed de stapel de maximale hoogte met ruim tien meter. Op grond van de eigen metingen was de gemeente op de hoogte van deze overschrijdingen. Verder lijkt de gemeente niet op de hoogte te zijn geweest van de toevoeging van brandversnellende stoffen aan de vuurstapel op Scheveningen. Dit bleek overigens wel al jaren bij beide vuurstapels vrij onverholten te gebeuren.

Nakoming van veiligheidsafspraken niet afgedwongen

Afspraken werden niet gehandhaafd. Vanuit de gemeente was er een patroon te herkennen van het aandringen op de naleving van afspraken, maar om daaraan bij de schending daarvan geen consequenties te verbinden. Uiteindelijk leek de wens om de vrede te bewaren door de ontsteking van het vuur door te laten gaan steeds de doorslag te geven. In ieder geval is de schending van de afspraken om de veiligheidsrisico's te beheersen geen reden gebleken om het evenement af te gelasten.

4 CONCLUSIES

Op grond van het onderzoek komt de Onderzoeksraad voor Veiligheid tot de volgende conclusies.

Oorzaken vliegvuur

Een samenspel van factoren heeft het vliegvuur op Scheveningen veroorzaakt: de hoogte van de vuurstapel, de trapsgewijze piramidevorm, het volume en de snelle volledige verbranding van pallets van droog brandbaar vurenhout. Door het gebruik van brandversnellende stoffen (waaronder diesel) en de aanwezigheid van losse pallets aan de voet van de stapel, brandde de stapel ook al snel van onderen. De stapel brandde derhalve niet geleidelijk af als een kaars van boven naar beneden. Integendeel, in korte tijd stond de stapel in zijn totaliteit in brand. Samen zorgden deze factoren voor een zeer grote en intense brand. Door de ontstane thermiek en turbulentie werden kleine en grote stukken brandend hout van de stapel losgerukt en met de westelijke wind over Scheveningen verspreid.

Inventarisatie veiligheidsrisico's

De gemeente Den Haag en de brandweer hebben het risico van vliegvuur onvoldoende onderkend. Het Efectis-rapport uit 2015 gaf daartoe ook geen aanleiding. Weliswaar is enige mate van vliegvuur bij houtverbranding te verwachten; de mate waarin het vliegvuur zich tijdens de jaarwisseling 2018-2019 voordeed, heeft de partijen verrast. Dit is opmerkelijk omdat een jaar eerder, tijdens de jaarwisseling 2017-2018 bleek dat noemenswaardig vliegvuur ontstond dat neerkwam op de boulevard. Omwonenden hebben toen hun zorgen hierover kenbaar gemaakt aan de gemeente en bij onderzoeksbureau Efectis. Het optreden van dit eerdere vliegvuur, de geuite zorgen hierover en het voorstel van Efectis om hiernaar onderzoek te doen, waren voor de gemeente en de brandweer geen aanleiding om dit risico nader te verkennen en maatregelen te treffen. De directie Veiligheid van de gemeente en de brandweer hebben hier een beperkte taakopvatting gehad. Vanuit hun rol als veiligheidsadviseur respectievelijk branddeskundige hadden zij op eigen initiatief de burgemeester kunnen wijzen op de mogelijke gevaren van vliegvuur. De burgemeester heeft op een dergelijke advisering ook niet aangedrongen.

Twee andere veiligheidsrisico's – het omvallen van de stapel en stralingswarmte – waren wel als zodanig onderkend. Daarop zijn diverse maatregelen genomen, zoals afspraken over de maximale hoogte en het volume van de vuurstapel. Het nakomen van deze twee afspraken had overigens ook het vliegvuur kunnen beperken.

Beheersing veiligheidsrisico's

Nadat risico's zijn geïnventariseerd, is het voor een adequate risicobeheersing van belang dat:

- er heldere afspraken bestaan over de veiligheidsaanpak ter beheersing van de veiligheidsrisico's;
- deze afspraken daadwerkelijk worden nagekomen;
- er op nakoming wordt toegezien en bij afwijking wordt ingegrepen.

De Onderzoeksraad concludeert dat partijen op al deze onderdelen te kort zijn geschoten.

Onduidelijke afspraken over de veiligheid

Het was voor de onderzoekers van de Raad niet eenvoudig om de precieze afspraken te achterhalen die waren gemaakt tussen de bouwers en de gemeente. Dit komt door de rommelige wijze waarop afspraken tot stand kwamen en werden onderhouden. Het convenant was enkele jaren oud en in eerste instantie alleen geldig voor de jaarwisseling 2016-2017. Later zijn diverse losse afspraken gemaakt over de vuurstapels, in aanvulling op en in afwijking van dit convenant. De ondoorzichtige vastlegging van deze afspraken heeft echter vragen doen rijzen of alle betrokkenen deze afspraken kenden en als zodanig accepteerden. Van de zijde van de bouwers van Scheveningen wordt verklaard dat veel afspraken – en zelfs het hele convenant – niet bekend waren, mede door een complete bestuurswisseling in de Stichting Vreugdevuur Scheveningen in 2017. In het dossier van de gemeente is geen document aangetroffen waarin ten behoeve van de voorbereiding van de vreugdevuren tijdens de jaarwisseling 2018-2019 alle afspraken en aanvullingen eenduidig zijn opgeschreven inclusief een overzicht van wie daarbij betrokken waren. Overigens mag van een stichting die een dermate grootschalig evenement organiseert, verwacht worden dat deze bij een wisseling van bestuur alle relevante zaken ordentelijk overdraagt aan het nieuwe bestuur. Het gegeven dat vanuit de bouwers van Scheveningen ook geen inspanning is gepleegd om wel duidelijkheid te krijgen, wijst op een gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef.

Afspraken met wie?

De gemeente deed zaken met een welhaast fictieve partij: de stichting Vreugdevuur Scheveningen was in de eerste plaats een 'papieren constructie' voor het overleg met de gemeente over veiligheidsafspraken en subsidiëring. De vele tientallen bouwers hadden geen formele band met deze stichting en voelden zich er niet altijd door vertegenwoordigd. De vraag is dan ook met wie de gemeente eigenlijk afspraken maakte en wie zich daaraan gebonden voelden. Deze losse organisatie van de bouwers kan vanuit de historie worden verklaard. Al enige jaren zijn de vreugdevuren echter uitgegroeid tot een meer regulier grootschalig publieksevenement.

Onduidelijkheid is ook in de hand gewerkt doordat de gemeente, in tegenspraak met het eigen evenementenbeleid, niet de aangewezen vergunningsprocedure heeft doorlopen, ook al is evident sprake van een grootschalig publieksevenement met veiligheidsrisico's. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft in eerder onderzoek laten zien dat een vergunning als zodanig onvoldoende waarborg is. Echter, met een evenementenvergunning zou wel het raamwerk zijn geschapen om voor iedereen (inclusief omwonenden) openheid, duidelijkheid en inspraak te scheppen over de risico's van het evenement en over de te nemen maatregelen om deze risico's te beperken. Dit had tevens de kans vergroot dat de gemeente de zorgen van omwonenden over het vliegvuur serieuzer had genomen. Dit had ook de positie van de handhavers versterkt en de brandweer in een formele adviesrol gebracht.

De Onderzoeksraad stelt vast dat de verklaringen uiteenlopen over wat de betrokkenen beweegt om te handelen zoals zij deden. Er wordt een historisch gegroeid patroon zichtbaar van begrenzen en meebewegen vanuit gemeentelijke diensten en functionarissen die verantwoordelijk zijn voor openbare orde. De gemeente heeft de geschetste wijze van voorbereiding van dit steeds groter wordende evenement niet grondig tegen het licht gehouden en fundamenteel herijkt, hoewel daartoe de afgelopen jaren wel degelijk aanleiding bestond.

Afspraken niet gerespecteerd

De bouwers hebben veel bepalingen uit het convenant niet gerespecteerd. Volgens het convenant mocht de stapel maximaal 35 meter hoog worden. De Onderzoeksraad calculeert de bereikte hoogte tussen 45,2 en 47,0 meter: een overschrijding van zeker tien meter. Ook het maximale volume van 10.000 m³ is overschreden. Met een uiteindelijk volume van 11.839 m³ lag dit ruim boven de uiterste grens. Een derde belangrijke afspraak was het verbod op brandversnellende middelen. Door vaten diesel aan de stapel toe te voegen, is ook deze afspraak geschonden. Hoewel deze afspraken niet waren gemaakt om het risico op vliegvuur te beheersen, had naleving hiervan het vliegvuur wel verminderd.

Afspraken niet gehandhaafd

Voor handhaving van deze afspraken is het uiteraard van belang om op de hoogte te zijn van de mate van nakoming. De gemeente wist op grond van eigen metingen dat de hoogte en het volume van de vuurstapels boven de norm uitkwamen. Van de diesel was de gemeente formeel niet op de hoogte, maar het was een publiek geheim dat bij beide vuurstapels al jaren brandversnellende middelen werden gebruikt. In geen van de geconstateerde gevallen van niet-nakoming is de gemeente overgegaan tot handhaving. Deze had er bijvoorbeeld uit kunnen bestaan dat de stapel deels zou worden afgebouwd of dat de vaten zouden worden verwijderd. Ook had de gemeente ervoor kunnen kiezen de ontsteking zelf niet door te laten gaan vanwege de schending van de afspraken die de veiligheidsrisico's moesten beperken. In het convenant is ook expliciet bepaald dat handhaving kan betekenen dat het vuur niet wordt ontstoken. Geen van deze maatregelen is echter getroffen.

Tot slot

Oorspronkelijk waren de vreugdevuren een gemeentelijke maatregel om de ordeverstoringen in Den Haag tijdens oud en nieuw te kanaliseren. De gemeente was niet alleen de initiatiefnemer, maar heeft ook in de jaren erna een belangrijke rol op zich genomen in het faciliteren en financieren van de vuurstapels. Dit betekent ook dat de gemeente van oudsher een zekere vorm van eigenaarschap op zich heeft genomen met als kern: het vreugdevuur moet doorgaan om de vrede te bewaren. Andersom hebben de bouwers slechts in beperkte mate verantwoordelijkheid getoond: afspraken werden niet gerespecteerd omdat de bouwers zich er niet aan gebonden voelden, de norm over de hoogte slecht te rijmen was met het wedstrijdement, de recordambities en vanwege het patroon van meebewegen vanuit de gemeente.

5 AANBEVELINGEN

Aan de burgemeester van Den Haag:

1. Stel bij de organisatie van vreugdevuren proportionele eisen aan de veiligheidsorganisatie van dit grootschalige publieksevenement. Dit betekent het volgende:
 - a. Kies voor de (juridische) procedures, structuren en organisatorische waarborgen die het proces van risico-inventarisatie, de helderheid en inzichtelijkheid van de veiligheidsmaatregelen en het toezicht daarop en de handhaving daarvan zoveel mogelijk in de hand werken. Betracht daarbij transparantie, respecteer (laagdrempelige) inspraakmogelijkheden van derden en benut de evaluaties. De bestaande vergunningsprocedure voor evenementen van de gemeente Den Haag kan hiertoe als uitgangspunt dienen.
 - b. Vergewis dat de aanvrager van de vergunning in staat is om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de vergunning.
 - c. Vermijd zoveel mogelijk vermenging van rollen als toezichthouder, vergunningverlener en facilitator.

Aan de toekomstige organisatoren van vreugdevuren:

2. Maak de veiligheidsrisico's voor bouwers, omwonenden en publiek van de vreugdevuren inzichtelijk en zorg voor een adequate veiligheidsaanpak ter beheersing van de risico's.

Aan Brandweer Haaglanden en Politie Den Haag:

3. Adviseer op autonome wijze over de veiligheidsrisico's bij de vreugdevuren, gevraagd en ongevraagd.

Aan Brandweer Nederland:

4. Organiseer dat kennis over de risico's van georganiseerde vuren (zoals vreugdevuren, paasvuren) wordt verzameld en gedeeld in de brandweerorganisatie. Betrek hierbij ook internationale expertise.

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Deze bijlage beschrijft het onderzoeksproces, de kwaliteitsbeheersing en de projectorganisatie.

Doelstelling onderzoek

- Het reconstrueren van het ontstaan van het vliegvuur;
- inzicht geven in de wijze waarop de betrokken partijen afspraken hebben gemaakt over risicobeheersing en het waarborgen van de veiligheid;
- lering trekken uit de wijze waarop dit evenement wordt voorbereid door betrokken partijen.

Hoofdvragen onderzoek

1. Wat zijn de oorzaken van het ontstaan van het vliegvuur tijdens de jaarwisseling 2018-2019?
2. Op welke wijze hebben de betrokken partijen de veiligheidsrisico's van de vreugdevuren ingeschat en beheerst?

Voor de beantwoording van deze vragen zijn de volgende twee onderwerpen onderzocht:

1. De vuurstapel en de brandontwikkeling

Er zijn verschillende factoren van invloed op de wijze waarop het vuur en het vliegvuur zich hebben ontwikkeld. Op basis van het onderzoek heeft de Raad een zo secuur mogelijke reconstructie gemaakt om inzicht te krijgen in het ontstaan en de verspreiding van het vliegvuur.

- Waardoor werd het vliegvuur veroorzaakt?
- Hoe was het brandverloop?

2. Voorbereiding en besluitvorming

Dit deel van het onderzoek richt zich op de afspraken die de gemeente en de bouwers hebben gemaakt over de risicobeheersing bij de organisatie van het vreugdevuur.

Daarbij wordt gekeken naar de inschatting van de veiligheidsrisico's, de inhoud van de afspraken, naleving, toezicht en handhaving daarvan en het gebruikte instrumentarium.

- Welke partijen waren betrokken bij de organisatie?
- Welke veiligheidsrisico's zijn geïdentificeerd?
- Welke afspraken zijn daarover gemaakt?
- Hoe verliep de naleving van, het toezicht op en de handhaving van de afspraken?

Gegevensverzameling

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn gegevens uit verschillende bronnen verzameld. Hieronder worden de belangrijkste informatiebronnen beschreven.

Interviews en bestuurlijke gesprekken

In totaal zijn 23 interviews en 5 bestuurlijke gesprekken gevoerd voor het onderzoek. De bestuurlijke gesprekken waren er onder meer op gericht de betrokken partijen op de hoogte te brengen van het onderzoek. Om kwaliteitsredenen worden interviews door de Onderzoeksraad altijd gehouden door twee onderzoekers. Van de interviews is een schriftelijk verslag gemaakt dat ter verificatie is voorgelegd aan de geïnterviewde personen.

Werkbezoeken

Om meer zicht te krijgen op de beheersing van veiligheidsrisico's van vreugdevuren heeft het projectteam op 16 april 2019 een bezoek gebracht aan de gemeente Holten-Rijssen, waar jaarlijks diverse paasvuren worden georganiseerd. Hier is gesproken met vertegenwoordigers van de gemeente, brandweer en bouwers van de paasvuren.

Beeldmateriaal

In de media en op internet is veel beeldmateriaal verschenen over het vreugdevuur op Scheveningen en in Duindorp. Dit beeldmateriaal is bestudeerd en geanalyseerd. Daarnaast hebben meerdere getuigen van het vreugdevuur beeldmateriaal aan de Onderzoeksraad gezonden. De Onderzoeksraad had tevens de beschikking over videobeelden die de politie heeft gemaakt van de vreugdevuren en de opbouwfase.

Documenten

Voor de technische verklaring van het optreden van het vliegvuur is - naast de gesprekken met experts en betrokkenen - beeldmateriaal en wetenschappelijke literatuur over vliegvuur bestudeerd. De gemeente Den Haag en de politie Den Haag hebben hun dossiers over de vreugdevuren van de afgelopen jaren beschikbaar gesteld aan de Onderzoeksraad. Het betrof bijna 5.000 documenten en ruim 2.300 foto's en filmpjes. Daarnaast zijn artikelen over de vreugdevuren uit de media en op internet verzameld en bestudeerd. Tot slot zijn veel documenten en beeldmateriaal beschikbaar gesteld door particulieren.

Analyse

Vliegvuur

Voor de analyse van het vliegvuur is het verloop van het vreugdevuur/vliegvuur gereconstrueerd. Vervolgens is het empirische materiaal (gegevens uit interviews, beelden, documenten, etc.) afgezet tegen de beschikbare kennis en theorieën over vliegvuur. Een externe expert is ingehuurd om het projectteam te helpen bij de analyse van het vliegvuur. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met drie experts op het gebied van vliegvuur/brandontwikkeling om inzicht te krijgen in het fenomeen vliegvuur en om de bevindingen van het projectteam te verifiëren. Binnen de Onderzoeksraad hebben twee brandexperts de bevindingen getoetst (zie ook tegendenksessies).

CAST

Voor het analyseren van de voorbereiding en besluitvorming is gebruikgemaakt van CAST (Causal Analysis using STAMP). Het betreft een methode gebaseerd op systeemtheorie (circulaire causaliteit - *feedback & control* – i.p.v. het traditionele lineair causale model van oorzaak - gevolg). Ongevallen/onveiligheid vinden volgens STAMP plaats wanneer externe verstoringen, falende componenten of disfunctionele interacties tussen componenten niet worden beheerst door het hiërarchische stelsel van partijen (*control structure*). CAST is vooral gebruikt om zicht te krijgen op de relaties tussen de betrokken partijen en om interviewvragen op te stellen.

Soll-ist analyse

Voor de analyse van de voorbereiding en besluitvorming is verder een soll-ist analyse uitgevoerd. Hierbij wordt gekeken hoe partijen volgens het referentiekader en de beschreven verantwoordelijkheden hadden moeten besluiten en handelen, en hoe in de praktijk is gehandeld.

Analysesessies

De CAST en soll-ist analyses vonden voor een deel plaats middels gestructureerde teamsessies. Deze teamsessies werden ook gebruikt om gegevens die door de verschillende teamleden verzameld waren gedurende de verschillende fases van het onderzoek op een systematische wijze te delen, te verrijken en te duiden.

Kwaliteitsbeheersing

Tegendenksessies – op twee momenten gedurende het project hebben medewerkers van de Onderzoeksraad (buiten het onderzoeksteam) tussenproducten met “vreemde ogen” beoordeeld. De uitkomsten van deze tegendenksessies zijn gebruikt om de kwaliteit van het onderzoek en van de rapportage te verbeteren.

Inzage – Zie bijlage B.

Analysemethoden – om de kans te verkleinen onjuiste of irrelevante conclusies te trekken, zijn analysemethodieken (zoals hierboven beschreven) gebruikt.

Begeleidingscommissie

De Onderzoeksraad heeft voor dit onderzoek een begeleidingscommissie samengesteld. Deze commissie bestaat uit externe leden met voor het onderzoek relevante deskundigheid onder voorzitterschap van een lid van de Onderzoeksraad. De externe leden hebben op persoonlijke titel zitting in de begeleidingscommissie. Gedurende het onderzoek is de commissie drie keer bijeengekomen om met het raadslid en het projectteam van gedachten te wisselen over de opzet en de resultaten van het onderzoek. De commissie vervult een adviserende rol binnen het onderzoek. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport en de aanbevelingen ligt bij de Onderzoeksraad. De commissie was als volgt samengesteld:

Naam	Functie
prof.dr.mr. S. Zouridis	Raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid, voorzitter begeleidingscommissie
prof. dr. O.M.J. Adang	Bijzonder hoogleraar Veiligheid en collectief gedrag, Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen (RUG)
prof. dr. J. de Ridder	Hoogleraar Vergelijkend publiek management, Faculteit Rechtsgeleerdheid (RUG)
mr. B.B. Schneiders	Oud (waarnemend) burgemeester gemeente Haarlem en Bloemendaal, en oud- voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Directeur VSBfonds
drs. B.J.A.M. Welten	Buitengewoon raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid
ing. S.J.M. Wevers MCDm	Voorzitter Brandweer Nederland, voorzitter Raad van Brandweercommandanten en commandant Brandweer Twente

Projectorganisatie

Vanuit de Raad is voor dit onderzoek prof.dr.mr. S. Zouridis opgetreden als portefeuillehouder. Het onderzoek is uitgevoerd door het projectteam, dat als volgt was samengesteld:

Naam	Functie
Mr. dr. S.M. Berndsen	Onderzoeksmanager
Drs. H.J. Korver	Projectleider
Drs. A.H. de Ruijter	Onderzoeker
Drs. M.J. Nieuwenhout	Onderzoeker
Mr. A.J. Wierenga	Onderzoeker (extern)
Ir. A.J. Tromp	Onderzoeker (extern)
Dr. E.M. de Croon	Adviseur onderzoek en ontwikkeling

CONCEPTRAPPORT

Een conceptversie (zonder beschouwing en aanbevelingen) van dit rapport is, conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, voorgelegd aan betrokkenen ter beoordeling op feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden.

Het conceptrapport is voorgelegd aan de volgende personen:

- Burgemeester Gemeente Den Haag / Voorzitter Veiligheidsregio Haaglanden
- Voorzitter Stichting Vreugdevuur Scheveningen
- Voorzitter Stichting Duindorp Vreugdevuur

De ontvangen reacties zijn in de volgende twee categorieën te verdelen:

- Correcties van feitelijke onjuistheden, aanvullingen op detailniveau, en redactioneel commentaar, heeft de Onderzoeksraad (voor zover juist en relevant) overgenomen. De betreffende tekstdelen zijn in het eindrapport aangepast. Deze reacties zijn niet afzonderlijk vermeld.
- De reacties die niet zijn overgenomen, zijn voorzien van een motivering van de Onderzoeksraad waarom deze niet zijn overgenomen. Deze reacties zijn opgenomen in een tabel die te vinden is op www.onderzoeksraad.nl.

METINGEN VUURSTAPEL

Er zijn verschillende hoogtemetingen gedaan van het vreugdevuur van Scheveningen. In ons onderzoek hebben we van drie verschillende informatiebronnen gebruikgemaakt: metingen uitgevoerd door de gemeente, onze eigen berekeningen en een meting in opdracht van de bouwers.

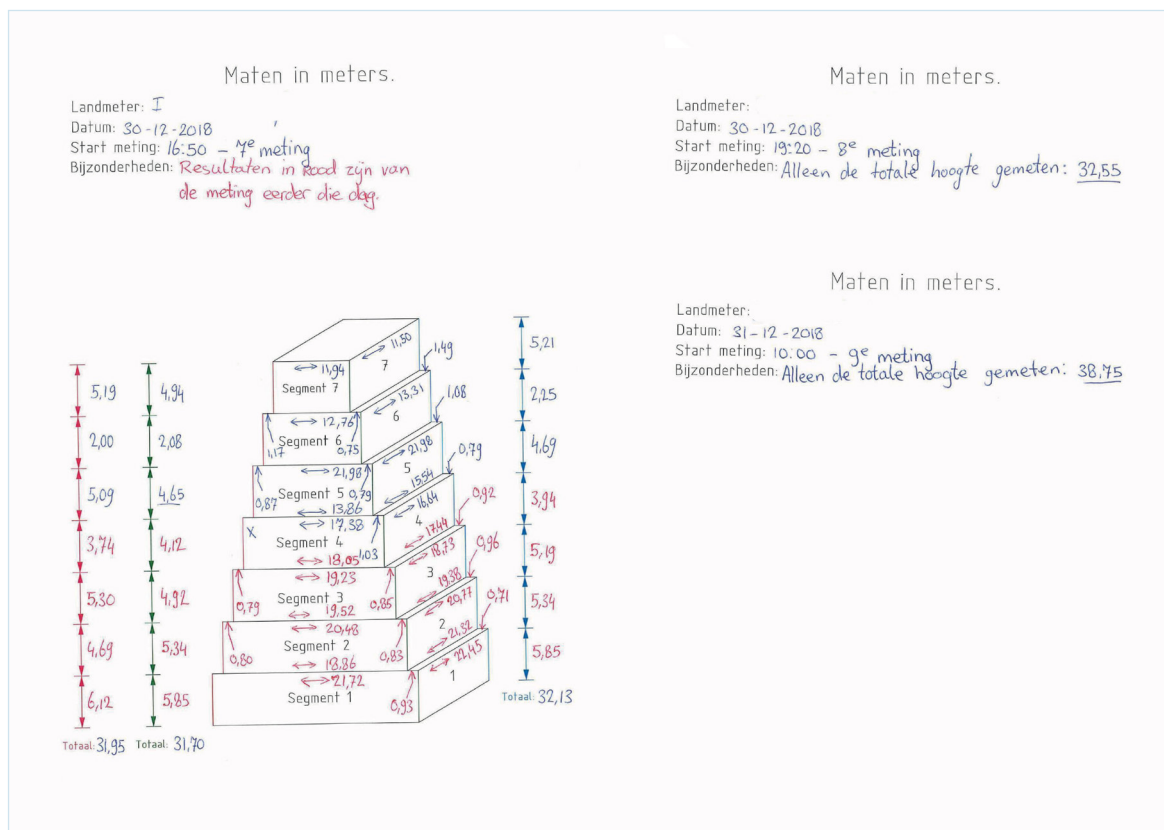
C.1 Metingen door de gemeente / aangevuld met berekeningen Onderzoeksraad

Tijdens de bouw heeft de gemeente metingen laten uitvoeren. Hierbij is negen keer de stapel van Scheveningen gemeten. Bij de eerste zeven metingen is zowel de hoogte als het volume gemeten. Bij de laatste twee metingen is alleen de hoogte van de stapel gemeten. De laatste meting door de gemeente is om 10:00 uur op 31 december gedaan. Hierna is er echter nog doorgebouwd. Hierdoor kan aan de hand van de metingen door de gemeente de uiteindelijke hoogte en omvang van de stapel niet worden bepaald.

Meting	Datum	Tijd	Hoogte in m	Volume in m ³
1	27 dec.	14:30	5,58	2.656
2	28 dec.	14:00	13,10	5.865
3	28 dec.	23:40	15,07	6.554
4	29 dec.	08:40	16,71	7.124
5	29 dec.	19:00	20,70	8.316
6	30 dec.	09:20	25,29	9.216
7	30 dec.	16:50	32,17	10.153
8	30 dec.	19:20	32,55	Niet gemeten
9	31 dec.	10:00	38,75	Niet gemeten

Tabel 3: DSO Metingen palletstapel Scheveningen¹¹³

¹¹³ Dossier gemeente Den Haag: 2018-2019_Interne communicatie_6374047_Vreugdevuren2018.xlsx.pdf.



Figuur 10: Laatste metingen gemeente. (Bron: gemeente Den Haag)

Uit de laatste meting bleek dat de stapel van Scheveningen 38,75 meter hoog was. Uit de laatste meting waarbij het volume is gemeten, blijkt dat het volume 10.153 meter is. Deze meting is op 30 december uitgevoerd.

Aan de hand van de metingen van de gemeente heeft de Onderzoeksraad berekend hoe hoog de stapel uiteindelijk is geworden. Hiervoor is gebruik gemaakt van videobeelden van de opbouw van de stapel. De Raad heeft op twee verschillende manieren gemeten:

1a. Telling van het aantal pixels

De eerste manier waarop gekeken is naar de uiteindelijke hoogte is door het aantal pixels te tellen. Hierbij is de screenshot van de stapel ten tijde van het laatste meetmoment (T0) vergeleken met een screenshot van de voltooide stapel (T1). Ten tijde van het laatste meetmoment bevatte de stapel op de beelden 168 pixels, op het moment dat de toren was voltooid was de stapel 196 pixels hoog. Uitgaande van de hoogte bij de laatste meting, van 38,75 meter, kan aan de hand van het aantal pixels de hoogte van de toren berekend worden.¹¹⁴ De uitkomst hiervan is 45,2 meter.

¹¹⁴ Dit wordt gedaan met de formule $\text{Geschatte hoogte T1} = (\text{Gemeten hoogte T0} / \text{Pixels T0}) * \text{Pixels T1} = (38.75 / 168) * 196 = 45,2 \text{ meter}$.



Figuur 11: Aantal pixels van gemeten top tot uiteindelijke top op T1. (Bron: Politie)

Er zijn enkele nadelen aan deze meetmethode. Zo wordt aangenomen dat uitkomst van de meting van de gemeente, en het tijdstip waarop volgens de gemeente gemeten is (dit zou op 31 december om 10:00 uur zijn geweest), klopt. Eventuele afwijkingen hierin zouden de uitkomst kunnen beïnvloeden. Een tweede punt is de kwaliteit van de beelden. Doordat er gebruik is gemaakt van camera's, die permanent beelden maken, is de resolutie van de screenshots vrij laag. Ook spelen camerafactoren, zoals een eventuele lensafwijking, een rol bij het vergelijken van de screenshots. Door deze factoren ontstaat er enige onzekerheidsmarge op de uitkomst.

1b. Tellen van het aantal pallets

Een tweede wijze waarop de hoogte van de toren kan worden berekend is door het tellen van het aantal lagen pallets dat sinds de laatste meting van de gemeente op de toren is gestapeld. Hierbij zijn 57 lagen pallets geteld. Ervan uitgaande dat elke pallet 0,144 meter hoog is, leidt dit tot een hoogte van 47 meter.¹¹⁵

¹¹⁵ Formule: Geschatte hoogte T1 = 38,75 + 57 * 0,144 = 47 meter.



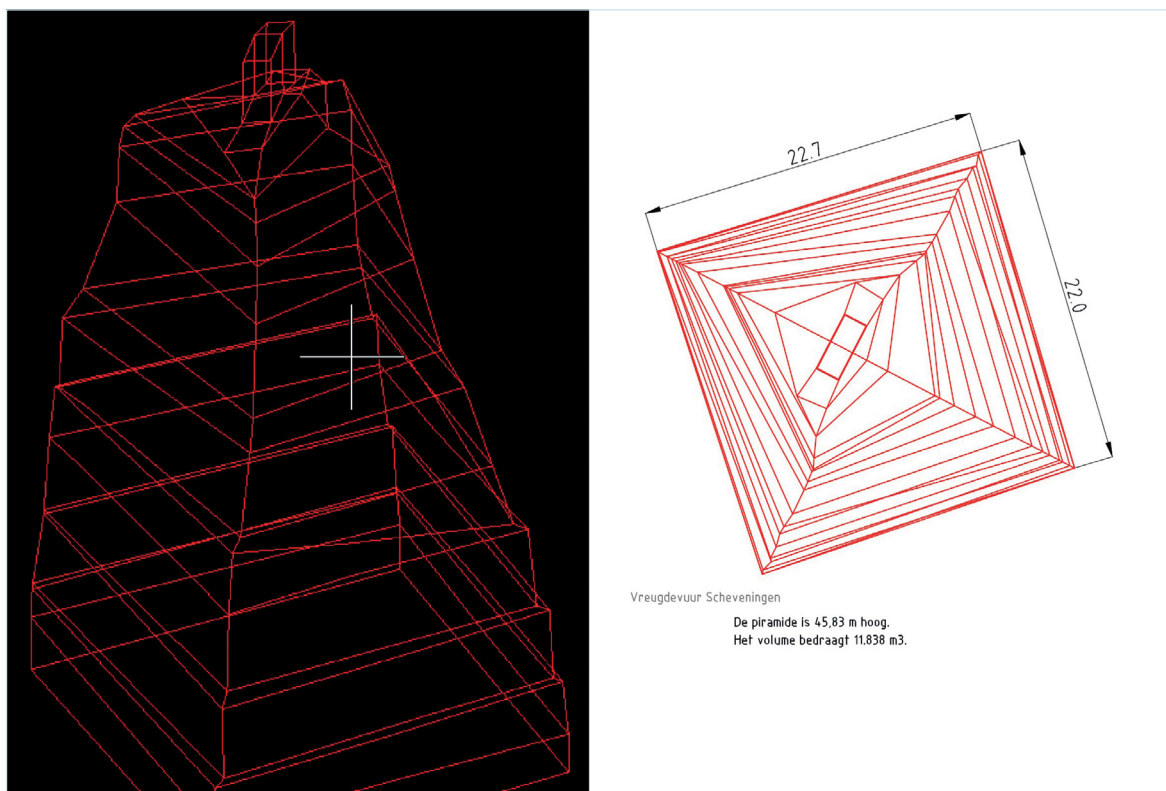
Figuur 12: De lange blauwe lijn geeft aan tot waar gemeten is. De korte blauwe lijntjes zijn de lagen met pallets daarboven. (Bron: toeschouwer)

Ook bij deze meetwijze zijn er enkele beperkingen. Net als bij de vorige methode wordt ook hier ervanuit gegaan dat de gegevens uit de metingen van de gemeente exact kloppen. Ook kunnen er pallets zijn die door het gewicht van de toren zijn ingezakt of doorgebogen, waardoor deze pallets minder hoog zijn dan de standaardmaat van 0,144 meter.

C.2 Meting stichting Vreugdevuur Scheveningen

Naast de gemeente heeft ook Stichting Vreugdevuur Scheveningen zelf een meting laten uitvoeren op het moment dat de bouw van de vuurstapel was voltooid. Deze meting is uitgevoerd door een ingenieursbureau. Deze meting heeft geleid tot de volgende resultaten:

- Hoogte: 45,83 meter
- Grondoppervlak: 22*22,7 meter
- Volume: 11.838m³



Figuur 13: Resultaat metingen bouwers. (Bron: Stichting Vreugdevuur Scheveningen)

VLIEGVUUR

Vlieg vuur is een verschijnsel dat kan optreden bij een brand of vuur.¹¹⁶ Het is het door de lucht vliegen van brandende, gloeiende of hete deeltjes die ontstaan tijdens een brand. De deeltjes (of vonken) kunnen zelf brandbaar zijn, maar in de literatuur wordt de term vlieg vuur ook gebruikt voor onbrandbare deeltjes (bijv. metalen deeltjes).

D.1 Branduitbreiding en secundaire branden

In het in Nederland gangbare brandveiligheid denken¹¹⁷ binnen de bebouwde omgeving staan het voorkomen van slachtoffers en het voorkomen van branduitbreiding naar andere gebouwen (bouwwerken) centraal. Branduitbreiding van gebouw naar gebouw kan binnendoor plaatsvinden als gebouwen aan elkaar grenzen. Als gebouwen los van elkaar staan kunnen de volgende branduitbreidingsmechanismen optreden:

- Branduitbreiding door direct vlamcontact: het gebouw dat nog niet bij de brand betrokken was ontsteekt doordat vlammen afkomstig van de brand dit gebouw raken.
- Branduitbreiding door straling: het gebouw dat nog niet bij de brand betrokken was ontsteekt doordat de warmtestraling afkomstig van de brand (en hete rook) zo hoog oploopt dat ook zonder vlam ontsteking kan plaatsvinden.¹¹⁸
- Branduitbreiding door vlieg vuur: brandende, gloeiende of hete deeltjes ontsteken het gebouw dat nog niet bij de brand betrokken was.

Branduitbreiding wordt in een bebouwde omgeving met name veroorzaakt door warmtestraling afkomstig van een brand bij een naastgelegen gebouw. Straling is daarbij het maatgevende/meest voorkomende branduitbreidingsmechanisme. Dicht op elkaar staande gebouwen (vlamcontact) en gebouwen met rieten daken (gevoelig voor vlieg vuur) zijn voorbeelden van situaties waarin de andere mechanismen een grotere rol (kunnen) spelen.

¹¹⁶ In dit stuk wordt de term brand gebruikt, maar kan ook 'vuur' gelezen worden. Fysisch gezien zijn de begrippen identiek, qua toepassing verschillen ze als volgt: brand = ongewenst vuur.

¹¹⁷ Brandveiligheid van bouwwerken is in Nederland geregeld in het Bouwbesluit. Uitgangspunten bij het Bouwbesluit zijn het voorkomen van slachtoffers (door onder meer eisen te stellen aan vluchtwegen, de materialen in en van een gebouw en brandveiligheidsvoorzieningen/-installaties) en het voorkomen van uitbreiding van brand naar andere bouwwerken (onder meer door eisen te stellen aan brandcompartimenten die een brand gedurende bepaalde tijd 'binnen' moeten houden en voorzieningen voor de brandweer om op te treden tegen de brand en om andere bouwwerken te beschermen).

¹¹⁸ Straling kan ook bijdragen aan de andere twee branduitbreidingsmechanisme. Straling kan een materiaal voorverwarmen waardoor het makkelijker ontsteekt door vlamcontact of contact met een vlieg vuurdeeltje.

Vliegvluur kan schade toebrengen aan personen, natuur en objecten. Daarnaast kan vliegvluur nieuwe (secundaire) branden veroorzaken, waardoor de oorspronkelijke brand zich uitbreidt naar nieuwe locaties:

- Blootstelling van personen aan vliegvluur is een weinig besproken thema in literatuur. Enerzijds is er al veel bekend over de invloed van hitte en vlamcontact op de huid, anderzijds is het scenario waarin mensen door een wolk vliegvluur worden bedreigd niet veel voorkomend.¹¹⁹
- Ook over het optreden van schade aan natuur, objecten en gebouwen/bouwwerken (enkel door vonken en zonder branduitbreiding door secundaire branden) is weinig geschreven.
- Vliegvluur wordt in de literatuur vooral in verband gebracht met natuurbranden.

D.1.1 Branduitbreiding

Wanneer deeltjes vliegvluur neerdalen, kunnen ze in sommige gevallen nieuwe branden veroorzaken. Het risico op branduitbreiding naar gebouwen hangt sterk af van de materialen waar de deeltjes op of tegenaan vallen. In Nederland gelden mede daarom specifieke eisen voor de materialen waaruit gebouwen zijn opgebouwd. Brandveiligheid omvat echter meer dan gebouwbranden.

Zo spelen (met name buiten Nederland) natuurbranden een belangrijke rol binnen de brandveiligheid. Hierbij gaat het in toenemende mate om de bedreiging die natuurbranden vormen voor de bebouwde omgeving.¹²⁰ Lang ging de aandacht bij natuurbranden vooral uit naar branduitbreiding door warmtestraling. Uit diverse natuurbranden is echter gebleken dat vliegvluur een veel belangrijker branduitbreidingsmechanisme kan zijn dan warmtestraling; branduitbreiding kan sneller, over een langere tijdsperiode (uren voor of na passage van een vlamfront kunnen secundaire branden ontstaan) en naar een groter gebied plaatsvinden (secundaire branden kunnen op kilometers afstand van het vlamfront optreden, bij warmtestraling is die afstand maximaal enkele tientallen meters). Daarnaast kan ingezet brandweerpersoneel door vliegvluur ingesloten raken (de brand haalt hen bovenlangs in). Om deze redenen vindt onder meer in landen waar relatief vaak natuurbranden plaatsvinden, zoals Australië, Japan, Rusland en Amerika, uitvoerig onderzoek¹²¹ plaats naar vliegvluur. Desondanks is het proces waardoor vliegvluur ontstaat nog lang niet doorgrond.

Naast natuurbranden is er nog een categorie branden die in de buitenlucht plaatsvindt. Denk hierbij aan brandende objecten (zoals auto's of afvalcontainers) of aan buitenopslag. Dit soort branden zijn vaak lokaal van aard. Vreugdevuren passen qua kenmerken het beste in deze categorie.

¹¹⁹ In gebouwen en bij natuurbranden vormen de rook en hitte een grotere bedreiging dan vonken.

¹²⁰ Ingegeven door een aantal desastreuze bosbranden, de verwachting dat natuurbranden door klimaatverandering vaker en intensere vorm zullen optreden en door de toename van zogenaamde WUI (Wildland-Urban Interface) gebieden waar kwetsbare bebouwing in of dicht bij de natuur ligt.

¹²¹ Experimenteel (full scale maar vooral kleine schaaltesten) naar specifieke elementen binnen het gehele mechanisme van vliegvluur, bijv. het vlieggedrag van deeltjes van een bepaalde boomsoort. Daarnaast bestaat een deel van het onderzoek uit het analyseren en vervolgens beschrijven en/of verklaren van waarnemingen van vliegvluur met behulp van wiskundige/statistische of fysische rekenmodellen.

In hoeverre buitenbranden een risico vormen voor personen, natuur, objecten en gebouwen/bouwwerken is afhankelijk van de omvang en brandbaarheid van de betrokken materialen en met name afhankelijk van de locatie van de brand. Wat betreft branduitbreiding: gezien de diversiteit in deze categorie branden kunnen alle branduitbreidingsmechanismen van belang zijn (bijv. vlamcontact van een tegen een gevel aan geplaatste brandende afvalcontainer en straling bij brand in een grootschalige buitenopslag van pallets of vlieg vuur, zoals bleek tijdens het branden van de vreugdevuren).

D.2 Vlieg vuur

D.2.1 Vlieg vuurdeeltjes

De deeltjes die het vlieg vuur vormen kunnen van verschillende materialen zijn, dit is afhankelijk van de brand. Zoals gezegd kan het om onbrandbare metalen deeltjes gaan maar ook om brandbare deeltjes, bijvoorbeeld houten deeltjes. Over de verschijningsvorm van de deeltjes is wetenschappelijke informatie verzameld, voornamelijk gelieerd aan bosbranden. Uit deze informatie blijkt dat de deeltjes schijf-, bol- en cilindervormig kunnen zijn, waarbij de cilindervorm het meest voorkomend is bij bosbranden.¹²²



Figuur 14: Voorbeelden van vlieg vuurdeeltjes. (Bron: M. Thomas et al. Building and Fire Research Laboratory - National Institute of Standards and Technology.)

De deeltjes zijn gemiddeld genomen enkele centimeters lang (range 0,5 tot 6 cm).^{123, 124} De diameter van de cilindervormige deeltjes is veelal enkele millimeters (gemiddeld tussen 0,3 en 0,5 cm).¹²⁵ Alhoewel er oppervlaktes van meer dan 50cm² voorkomen liggen de gemiddelde waarden voor het geprojecteerde oppervlak¹²⁶ van deeltjes een

¹²² Xiaomin Ni and W.K. Chow. *A brief review on chemical composition and physical characteristics of firebrands*. 23 December 2011. The Hong Kong Polytechnic University Hong Kong.

¹²³ Sam Honey, John Rollo. *Air pressure and wind velocity - modelling Ember Attack Within The Urban-Rural Interface*. 2011. Deakin University, Geelong VIC, Australia.

¹²⁴ Samuel L. Manzello, Alexander Maranghides, John R. Shields, William E. Mell, Yoshihiko Hayashi and Daisaku Nii. *Measurement of firebrand production and heat release rate (hrr) from burning Korean pine trees*. Januari 2017.

¹²⁵ Ali Tohidi, Sara Caton, Michael Gollner, Nelson Bryner. *Thermo-Mechanical Breakage Mechanism of Firebrands*. April 2017. Department of Fire Protection Engineering University of Maryland, Jensen Hughes Baltimore, Fire Research Division, National Institute of Standards & Technology, Gaithersburg, 10th U.S. National Combustion Meeting Conference, University of Maryland, College Park, April 2017.

¹²⁶ Maat voor de omvang van een deeltje; oppervlakte van de grootste doorsnede die te maken is (letterlijk de oppervlakte van schaduw van het deeltje, geprojecteerd op een vlak).

stuk lager gemiddeld tussen 0 en 17 cm².^{127, 128} Het geprojecteerde oppervlak en de massa van de deeltjes zijn evenredig. De massa ligt meestal tussen de 0 en 4 g.

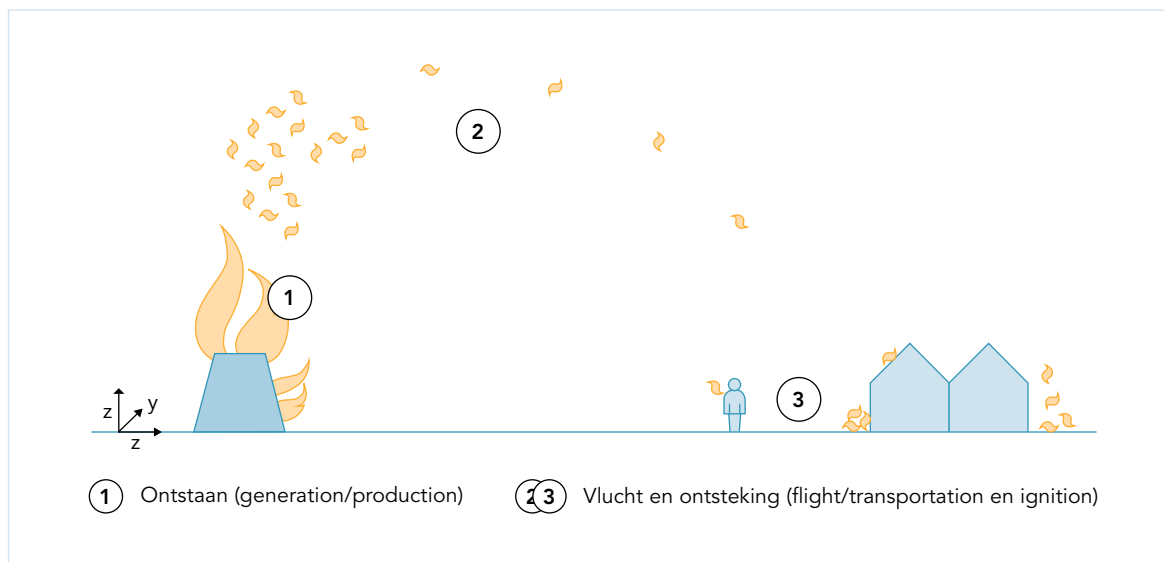
De literatuur geeft geen inzicht in de verwachte vorm en grootte van vliegvuurdeeltjes afkomstig van houten pallets. Op de beelden van het vliegvuur tijdens oud en nieuw afgelopen jaarwisseling is zichtbaar dat het vliegvuur ook veel grotere delen betrof. Zo spreekt een agent in meldkamer gesprekken over 'stukken van 20 bij 20 (cm) die naar beneden komen.'¹²⁹

D.2.2 Mechanisme

Het fenomeen vliegvuur wordt door vele factoren beïnvloed. Vliegvuur is daarnaast stochastisch van aard: de wijze waarop vliegvuur optreedt wordt bepaald door een opeenvolging van toevalligheden. Er is in een stochastisch proces geen sprake van een voorspelbare dominante factor. Om het fenomeen vliegvuur te beschrijven wordt het gedeeld in drie stappen, elk met hun eigen factoren en bijzonderheden:

1. Het ontstaan van deeltjes die door de (thermiek van de) brand omhoog gestuwd worden (in de literatuur wordt gesproken van generation of production).
2. De vlucht ofwel de horizontale afstand die de deeltjes afleggen (*flight / transportation*).
3. Ontsteking van materialen waarop deeltjes geland zijn (*ignition*), onder deze stap valt ook het landen van de deeltjes en het ontstaan van schade zonder ontsteking.

Onderstaande figuur geeft deze drie stappen vereenvoudigd (en niet op schaal) weer.



Figuur 15: Principeschets van het mechanisme vliegvuur in 3 stappen. (Bron: A. Tromp)

¹²⁷ Faraz Hedayati, Aixi Zhou. *Statistical analysis on firebrand generation from structural fuels*. Februari 2017. University of North Carolina Charlotte 15th Conference on Fire and Materials, San Francisco, USA, February 2017.

¹²⁸ Samuel L. Manzello, Sayaka Suzuki, Yoshihiko Hayashi. *Summary of Full-scale Experiments to Determine Vulnerabilities of Building Components to Ignition by Firebrand Showers*. December 2011. National Institute of Standards and Technology, NIST Special Publication 1126.

¹²⁹ Politie, meldkamer gesprekken jaarwisseling 2018-2019.

D.3 Ontstaan

Bij vlieg vuur afkomstig van bomen zijn de deeltjes losgebroken stukjes hout. Bij het losbreken speelt de degradatie van het hout (door pyrolyse en verbranding). Bij bosbranden is het merendeel van de deeltjes afkomstig van de bast van bomen, overige deeltjes zijn afkomstig van naalden, blaadjes, dennenappels en kleine takjes. Het ontstaan van de deeltjes is een willekeurig proces, dat afhangt van meerdere factoren. De volgende relaties zijn in bepaalde onderzoeken genoemd:¹³⁰

- Hoe intenser¹³¹ de brand hoe meer convectieve warmte (thermiek/opwaartse stroming) en turbulentie er is om de deeltjes los te trekken en omhoog te stuwten.¹³²
- Aard van het hout: Hoe lager de dichtheid van het hout hoe makkelijker het breekt na verhitting, bij belasting op buiging (belasting door eigen gewicht en wind). Verder heeft ook de houtstructuur invloed op het breekgedrag.
- Het vochtgehalte van het hout heeft geen invloed op het breekgedrag bij belasting op buiging, maar heeft wel invloed op het brandgedrag van een boom na ontsteking¹³³ en op de productie van vlieg vuur. Meer concreet is er sprake van weinig productie van deeltjes in windstille condities en een vochtgehalte van meer dan 30%. Of dit veroorzaakt wordt door een lagere intensiteit van de brand omdat vochtig hout slechter brandt, of doordat vochtiger hout minder makkelijk breekt is niet duidelijk.

De literatuur geeft geen antwoord op alle vragen. Over de volgende onderwerpen is geen eenduidige theorie gevonden:

- De wijze waarop de heersende wind, dan wel losse windvlagen van invloed zijn op het ontstaan van vlieg vuur. In hoeverre de heersende wind een rol speelt bij het ontstaan van vlieg vuur is onduidelijk. Wel is het zo dat een felle brand lucht aanzuigt wat weer voor wervelingen zorgt waardoor stukken hout kunnen afbreken. Daarnaast zal harde wind meer kracht uitoefenen op het deels verbrandde hout, en zo de aanmaak van vlieg vuurdeeltjes stimuleren.
- Het in elkaar storten/vallen van de palletstapel. Het op de grond storten (en daardoor breken) van brandende delen genereert veel kleinere, brandende deeltjes die makkelijk kunnen worden meegenomen met de thermiek en de wind.
- De invloed van een stapel brandbaar materiaal die zowel van onder als van bovenaf brandt, waardoor van onderaf thermiek gegenereerd wordt en bovenin door de brand gedegradeerde deeltjes aanwezig zijn.

¹³⁰ De hier gepresenteerde data zijn afkomstig uit diverse losse en heel specifieke onderzoeken naar vlieg vuur. Het is niet bekend in welke mate de resultaten generaliseerbaar zijn.

¹³¹ Met intens wordt een hoog vermogen, met daarbij een hoge temperatuur, bedoeld.

¹³² Melanie E. Roberts, Jason J. Sharples, Andrew A. Rawlinson. *Incorporating ember attack in bushfire risk assessment: a case study of the Ginninderry region*. December 2017. IBM Research Australia, University of Melbourne, University of New South Wales Canberra 22nd International Congress on Modelling and Simulation, Hobart, Tasmania, Australia.

¹³³ In dit geval de mate waarin de hele boom bijdraagt aan de brand; dit kan o.a. invloed hebben op vermogen, temperatuur en brandduur.

D.4 Vlucht

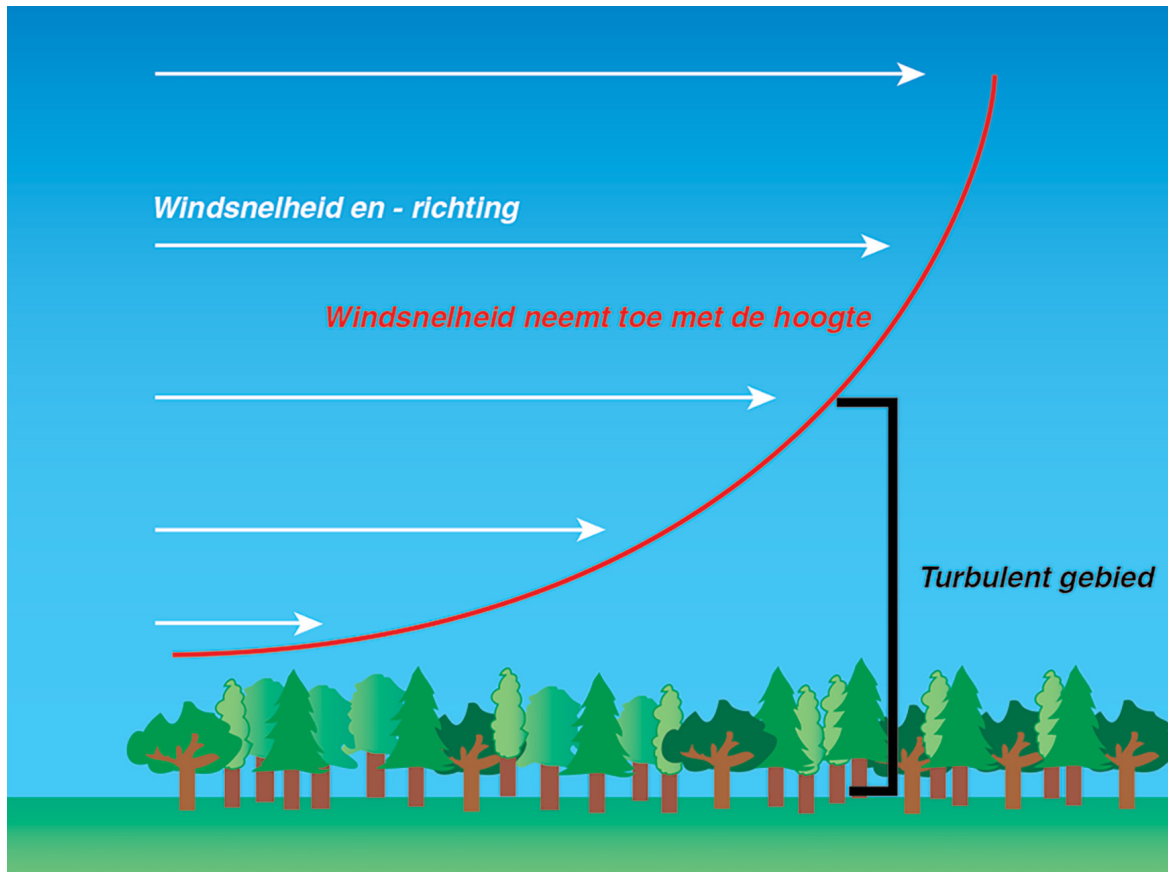
De door de brand omhoog gespuwde deeltjes kunnen zich in horizontale richting verplaatsen, met de hoofdrichting van de luchtstroom (bijv. wind) mee (x-richting in figuur 15, par. D.2) of loodrecht hierop (deze zijdelingse verplaatsing is gelijk aan richting y in deze figuur). De literatuur maakt onderscheid in deeltjes die dichtbij terechtkomen (*short range*, binnen enkele honderden meters), ver weg (*long range*, kilometers ver) en op een afstand hier tussenin (*medium range*, ca. 1 km). De afstand die de deeltjes afleggen (de vluchtafstand) en de richting waarin dit gebeurt worden door de volgende factoren beïnvloed:

- Geometrie van het brandende object: hoe hoger het brandende object hoe verder de deeltjes komen (de invloed van de wind kan hier zelfs ondergeschikt aan zijn).¹³⁴
- De vorm en omvang van de deeltjes hebben invloed omdat deze te relateren zijn aan de aerodynamica en vliegeigenschappen van het deeltje. Zo komen vierkante deeltjes verder dan bijvoorbeeld cilindervormige deeltjes, ook is de spreiding in lengterichting (x) en zijdelingse richting (y) groter bij de vierkante deeltjes.^{135, 136}
- Omgevingsfactoren: temperatuur en luchtvochtigheid hebben invloed op het vlieggedrag van deeltjes.
- Wind: de deeltjes vliegen met de wind mee, hoe harder de wind hoe verder de deeltjes komen in x-richting (long range). Bij zwakkere wind is er meer zijdelingse spreiding (y-richting). Daarbij is van belang dat de wind op grotere hoogtes een hogere snelheid heeft dan op de grond, en mogelijk ook een (iets) andere richting (zie figuur 16).

¹³⁴ Criteria to be used in mapping Victoria's bushfire prone areas. 3 juni 2014. <https://studylib.net/doc/5842714/criteria-to-be-used-in-mapping-victoria-s-bushfire>.

¹³⁵ Rahul Wadhwani, Duncan Sutherland, Khalid Moinuddin. *Simulated transport of short-range embers in an idealised bushfire*.

¹³⁶ Rahul Wadhwani, Duncan Sutherland, Khalid Moinuddin. *Scattering and transport of firebrand: effect of firebrand shapes*. 16 augustus 2016. Centre for Environmental Safety and Risk Engineering Victoria University Melbourne, Department of Mechanical Engineering University of Melbourne.

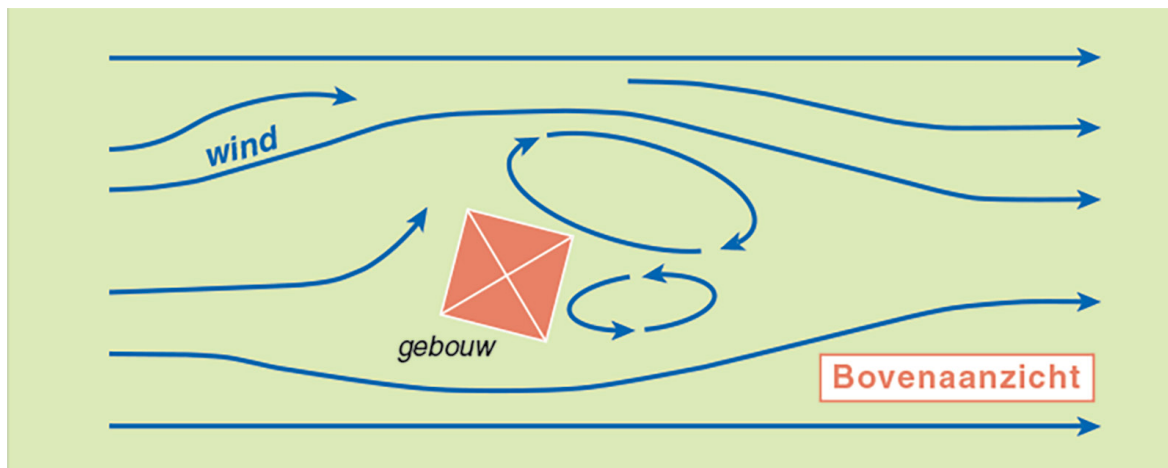


Figuur 16: Windprofiel: verandering van de wind met de hoogte.¹³⁷ (Bron: KNMI – K. Floor)

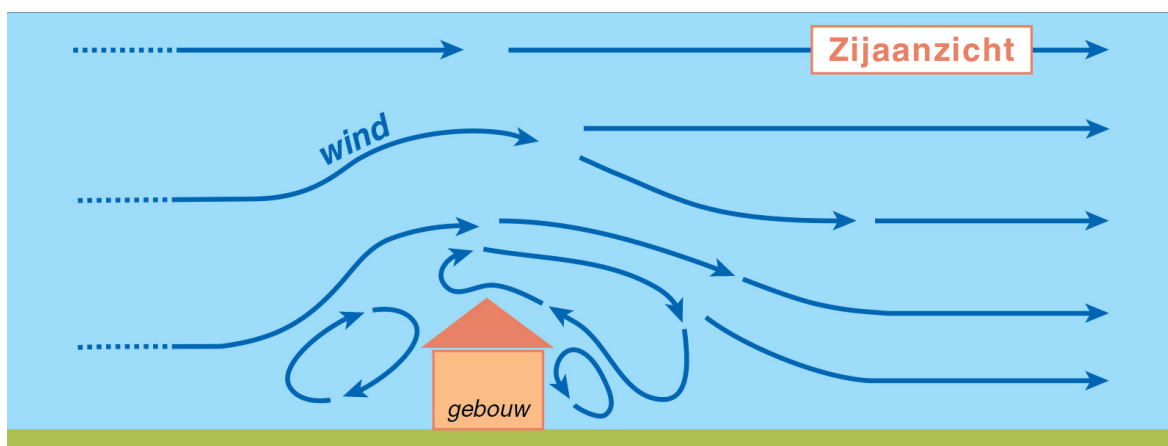
- Locaties objecten: Brandende deeltjes kunnen met name vlak achter gebouwen/obstakels terechtkomen omdat ze aan de lijzijde uit de daar extra wervelende luchtstroom vallen. Hierdoor is er een grotere kans op stapelvorming direct achter gebouwen. Als deze gebouwen kort op de brand staan is de kans groter dat deze deeltjes nog branden waardoor er een grotere kans op een secundaire brand ontstaat. De invloed van de bebouwing is lastig voorspelbaar omdat deze nauw samenhangt met de op dat moment heersende windrichting (zie figuur 17 en 18).¹³⁸

¹³⁷ Voor de beschrijving van windgedrag op hoogte en bij gebouwen en andere obstakels is gebruik gemaakt van een E-publicatie uit 2013 van het KNMI: "Weerkunde, Meteorologie voor iedereen" door Kees Floor.

¹³⁸ Sam Honey, John Rollo. *Air pressure and wind velocity - modelling Ember Attack Within The Urban-Rural Interface*. 2011. Deakin University, Geelong VIC, Australia.



Figuur 17: Bovenaanzicht windprofiel bij obstakel. (Bron: KNMI – K. Floor)



Figuur 18: Zijaanzicht windprofiel bij obstakel. (Bron: KNMI – K. Floor)

In de gebruikte literatuur worden meerdere factoren beschreven die van invloed zijn op de verspreiding van vliegvlur. Veel daarvan zijn kwalitatief beschreven, de mate van invloed is niet gekwantificeerd. Het gaat dan onder meer over de volgende factoren:

- Brandduur in verhouding tot o.a. de omvang van de deeltjes, massa van de deeltjes en vluchtafstand.
- Brandduur deeltjes in verhouding tot mate van onvolledige verbranding primaire brand.
- Verhouding tussen sterkte thermiek en vluchtafstand deeltjes.
- Aard deeltjes en hun vluchtafstand in relatie tot het moment in brandfase (beginnende brand, volledig ontwikkelde brand, dooffase).

Het kwantificeren of ordenen van de invloed van individuele factoren op basis van de losse onderzoeken is lastig, dit komt mede door een hoeveelheid factoren die in verschillende combinaties en gradaties kunnen voorkomen (als voorbeeld: de windsnelheid kan ondergeschikt zijn aan de combinatie van de aerodynamica van een deeltje en de hoogte van de brand). Daarnaast zijn de gevonden onderzoeken gericht op bomen en houten huizen. Specifieke data over palletbranden zijn niet gevonden.

D.5 Ontsteking

Als een gloeiend, brandend of heet deeltje landt kan dit, soms samen met andere deeltjes, een nieuwe brand veroorzaken. Of deeltjes het materiaal waarop zij landen daadwerkelijk ontsteken, waardoor een zogenaamde secundaire brand ontstaat, hangt net als bij de andere stappen van het mechanisme vliegvuur af van meerdere factoren:

- De hoeveelheid deeltjes (stapelvorming): meer brandende deeltjes produceren meer vermogen of ze leiden tot een langere brandduur, met een verhoogde kans op ontsteking tot gevolg. Daarnaast kunnen meerdere deeltjes andere (afgekoelde) deeltjes bij de brand betrekken terwijl een individueel deeltje hier wellicht te weinig vermogen voor heeft. Bepalend hierbij zijn de totale massa aan deeltjes en het totale oppervlak dat in contact is met secundaire brandstof. De afmetingen van de afzonderlijke deeltjes zijn niet relevant (zie bullit hieronder).¹³⁹
- Afmetingen deeltje: de kans op ontsteking door een individueel deeltje neemt toe bij een grotere diameter van het deeltje. Verder zijn kleine deeltjes potentieel gevaarlijk omdat ze (bijv. via een ventilatiesysteem) een gebouw kunnen binnendringen. Tegelijkertijd is de kans groter dat ze onderweg doven, opbranden of afkoelen waardoor kleine deeltjes juist niet of minder snel tot ontsteking van een secundaire brand leiden.
- Wind: met meer wind wordt de kans op (snelle) ontsteking groter.
- 'Secundaire' brandstof: de ontstekings eigenschappen en de hoek waaronder de brandstof staat (zie ook 'wind') hebben invloed op het wel of niet ontsteken van de brandstof die een secundaire brand vormt. Ook het vochtgehalte van de secundaire brandstof speelt een rol: hoe vochtiger hoe minder makkelijk de brandstof ontsteekt (in dat geval is dus meer wind of massa aan hete deeltjes nodig voor ontsteking).
- Brandeigenschappen van het deeltje: vlamtijd, *burnout* tijd en mate van thermische degradatie van het deeltje.

D.6 Vliegvuur in Nederland

In Nederland is er relatief weinig aandacht besteed aan het fenomeen vliegvuur. Op de website van het Instituut Fysieke Veiligheid¹⁴⁰, de landelijke ondersteuningsorganisatie voor de veiligheidsregio's, geeft de zoekterm 'vliegvuur' vier resultaten. Drie keer wordt vliegvuur genoemd in combinatie met natuurbranden, het vierde resultaat is de brand op 7 mei 2001 bij uitgaanscentrum De Bonte Wever in Slagharen¹⁴¹ waarbij uiteindelijk het gehele complex in de as werd gelegd. Door die brand was ook schade ontstaan op grote afstand, circa 350 meter verderop vatte een woonboerderij vlam door vliegvuur. In de evaluatie wordt aandacht besteed aan de gevaren van vliegvuur.

¹³⁹ Raquel S. P. Hakesa, Hamed Salehizadeh, Matthew J. Weston-Dawkes, Michael J. Gollnera. *Thermal characterization of firebrand piles*. 29 November 2018. University of Maryland, College Park.

¹⁴⁰ www.ifv.nl, geraadpleegd 2 juli 2019.

¹⁴¹ Evaluatie brand De Bonte Wever: Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) in opdracht van de gemeente Hardenberg en de Regio IJssel-Vecht, maart 2002. Nibra publicatiereeks, nr. 13.

Evaluatie De Bonte Weaver

Niet alleen komen er bij een brand rookgassen vrij. Ook kunnen vaste stoffen in de rook worden meegenomen, zowel onverbrande als brandende deeltjes. Indien er brandende deeltjes door opstijgende hete gassen of door de wind worden meegevoerd, spreekt men van vliegvuur.¹⁴² Door vliegvuur kan brand overslaan van een brandend pand naar een verder gelegen pand. Dit is afhankelijk van de rookpluim en de wind.

In de evaluatie wordt aandacht gevraagd voor het gegeven dat de gangbare opleidingsliteratuur (stand van kennis in 2002) geen antwoord geeft op de vraag hoe ver vliegvuur kan reiken. Brandweerofficieren bleken desgevraagd bij reguliere branden geen rekening te houden met verspreiding over een grotere afstand dan 100 meter van de bron. In het speciale geval van bosbranden hanteerden ervaringsdeskundigen als absolute bovengrens een afstand van 200 meter. Verder worden in de evaluatie twee andere gevallen genoemd waarbij vliegvuur tot op grotere afstand tot brand heeft geleid: een brand in Weesp (1968) en een brand in Ottoland (1986).

Er wordt in de bebouwde omgeving overigens wel degelijk rekening gehouden met de risico's van vliegvuur. Het Bouwbesluit 2012 kent artikel 2.71 voor dakoppervlakken dat als doel heeft te voorkomen dat het dak van een bouwwerk door vliegvuur uit de omgeving in brand vliegt. Vliegvuur (of vonkenregen) kan immers ook worden veroorzaakt door bijvoorbeeld een open haard of een brand in een nabijgelegen bouwwerk. Dankzij deze bescherming komt branduitbreiding door vliegvuur in de bebouwde omgeving niet vaak voor.

In 2012 heeft de Veiligheidsregio Twente aan Hogeschool Saxion opdracht verstrekt om onderzoek te doen naar de veiligheidsafstanden die aangehouden moeten worden bij de traditionele paasvuren. Saxion geeft twee bepalende mechanismen voor het bepalen van een veilige afstand:¹⁴³

1. De warmtestraling vanaf de brandhaard.
2. Het warmtetransport door convectie en het meegevoerde vliegvuur vanaf de brandhaard.

In het daaropvolgend beleid heeft de Veiligheidsregio zich overigens behalve op paasvuren ook gericht op andere vreugdevuren zoals tijdens Halloween en oud en nieuw.

¹⁴² Deze definitie is afkomstig uit Termen voor de brandweer (1994, Stichting Brandweeropleiding in Nederland). Deze uitgave is vindbaar op de website van het IFV maar is inmiddels wel vervallen.

¹⁴³ https://hbo-kennisbank.nl/details/saxion_kenniscentra:9EBC2BE943D61F13C1257A0D0040A1EF.

FINANCIEEL OVERZICHT

De tabel geeft een overzicht van de kosten die de gemeente Den Haag heeft gemaakt ten behoeve van de vreugdevuren van Duindorp en Scheveningen voor de jaarwisseling 2018-2019.

Kosten vreugdevuren 2018-2019

Kostenpost	Bedrag
Vreugdevuur Duindorp	
<i>Subsidie aan stichting</i>	
Programma overdag op strand	€ 11.500
Kinderactiviteiten overdag	€ 3.500
Feesttent 31 december	€ 27.500
Vuurlocatie	€ 3.800
<i>Direct door gemeente betaald</i>	
Haag Events	€ 26.000
Hekken (Meerwerk)	€ 6.500
Rijplaten	€ 12.000
Verkeersmaatregelen	€ 2.517
Geluidsmetingen	€ 726
Vreugdevuur Duindorp totaal	€ 94.043

Kostenpost	Bedrag
Vreugdevuur Scheveningen	
<i>Direct door gemeente betaald</i>	
Haag Events	€ 70.000
Activiteiten Welzijn Scheveningen	€ 2.000
Hekken (Meerwerk)	€ 6.500
Activiteiten Kommunika	€ 1.750
Rijplaten	€ 6.000
Verkeersmaatregelen	€ 2.517
Geluidsmetingen	€ 726
Containers	€ 300
Lichtmasten, muziekcontainer, toiletten, aggregaat, afvalbakken	€ 6.500
Vreugdevuur Scheveningen totaal	€ 96.293

Algemene kosten	Bedrag
Opruimen strand	€ 229.468
Algemene kosten totaal	€ 229.468

Totale kosten gemeente (exclusief schade)	€ 419.804
Schade vlieg vuur	
Ingediende particuliere schadeclaims	€784.638
Schade aan openbare ruimte	€150.000- €200.000

Tabel 4: Financieel overzicht kosten gemeente Den Haag.

Kosten Duindorp

Aan het vreugdevuur van Duindorp wordt ongeveer €94.000 uitgegeven door de gemeente. Ongeveer de helft van dit bedrag, €46.300, wordt in de vorm van een subsidie overgemaakt aan de Stichting Vreugdevuur Duindorp.^{144, 145}

¹⁴⁴ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324888/1>.

¹⁴⁵ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324844/1>.

De subsidie voor de onderstaande drie posten wordt op 13 december toegekend.¹⁴⁶ Van de eerste post (programma overdag op strand) is het niet duidelijk wanneer deze formeel is toegekend. Uit appcommunicatie tussen de personen van de stichting en de gemeente blijkt dit bedrag op 18 december 2018 aan de stichting overgemaakt te zijn.¹⁴⁷ Naast de subsidie zijn er ook nog kosten voor het vreugdevuur Duindorp die direct door de gemeente worden betaald. Bij elkaar komen de kosten die de gemeente maakt voor het vreugdevuur in Duindorp uit op €94.043.

Kosten Scheveningen

Aan het vreugdevuur van Scheveningen wordt door de gemeente rond de €96.000 uitgegeven. In tegenstelling tot Duindorp krijgt Scheveningen geen subsidie toegekend; de gemeente geeft geen geld aan de stichting zelf, maar besteedt het direct. Dit leidde in 2018 tot onvrede bij de stichting van Scheveningen. Zij wilden, net als Duindorp subsidie krijgen voor hun feesttent. De gemeente is hier niet mee akkoord gegaan.¹⁴⁸ Wel heeft de gemeente een vuurwerkshow naast de stapel van Scheveningen gefinancierd.

In totaal is aan beide stapels door de gemeente €190.336 uitgegeven. Hiervan wordt €125.752 bekostigd door de directie Veiligheid, en €63.584 door het Stadsdeel Scheveningen.

Algemene kosten

Naast de kosten voor het evenement zelf financiert de gemeente het opruimen van het strand na de vreugdevuren. Dit kostte de gemeente afgelopen jaar bijna €230.000.¹⁴⁹

Kosten schade

Aan de openbare ruimte rondom het vreugdevuur van Scheveningen is tussen de 150.000 en 200.000 euro schade ontstaan.¹⁵⁰ Daarnaast is bij de gemeente ruim 784.000 euro binnengekomen aan particuliere schadeclaims, waarvan geclaimd wordt dat deze schade door het vliegvuur is ontstaan.¹⁵¹ Andere kosten die de gemeente heeft gemaakt, zoals kosten voor de personeelsinzet in aanloop naar en tijdens de vuren, zijn buiten beschouwing gelaten in het overzicht.

¹⁴⁶ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324839/1>.

¹⁴⁷ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324852/1>.

¹⁴⁸ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325142/1>.

¹⁴⁹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325041/1>.

¹⁵⁰ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324899/1>.

¹⁵¹ Dit blijkt uit een schadeoverzicht van de gemeente. Op het moment van publicatie van het onderzoek waren er nog geen schadeclaims uitgekeerd door de gemeente. De gemeente heeft aangegeven hiermee te willen wachten tot de resultaten van het onderzoek bekend zijn.

ZORGEN OVER RISICO'S VREUGDEVUUR

In de jaren voordat tijdens de jaarwisseling 2018-2019 de vuurstapels van Scheveningen werden aangestoken, zijn er diverse veiligheidsrisico's van, met name het vreugdevuur op Scheveningen, naar voren gekomen. In deze bijlage is een overzicht opgenomen van momenten waarop deze risico's ter sprake kwamen. Veel van de documenten waarnaar verwezen wordt, zijn terug te vinden in het dossier omtrent de vreugdevuren dat door de gemeente Den Haag openbaar is gemaakt. Als dit het geval is, wordt verwezen naar de link waarmee het document in het dossier te vinden is. Als documenten niet openbaar beschikbaar zijn, wordt de titel van het document weergegeven.

2014

- 1-9-2014: In het overleg tussen de Gezamenlijke Scheveningse Bewonersorganisaties geven bewoners uit Scheveningen aan bezorgd te zijn over de nieuwe locatie van het vreugdevuur vanaf komende jaarwisseling. De vuurstapel ligt vanaf dit jaar dicht bij de bebouwing dan in eerdere jaren, toen deze nog vlakbij de haven lag. De bewoners klagen dat ze niet betrokken worden bij dit besluit.¹⁵²
- 11-11-2014: Ook in dit overleg tussen de Gezamenlijke Scheveningse Bewonersorganisaties maken bewoners bezwaar tegen de nieuwe locatie van het vuur. Bewoners zijn ontevreden dat zij hier niet bij betrokken zijn, terwijl bouwers dat wel zijn. De genoemde reden om het vuur te verplaatsen door de gemeente is dat er permanente Beach clubs met een jaarrondexploitatie komen in de buurt van de oude locatie.¹⁵³
- 25-11-2014: Omwonenden van het vreugdevuur worden uitgenodigd voor een bijeenkomst waar de nieuwe locatie van het vuur wordt toegelicht. Deze wordt 2 december gehouden.¹⁵⁴
- 29-11-2014: Protestbrief van omwonende over nieuwe locatie vreugdevuur. De locatie ligt volgens de omwonende te dicht bij de bebouwing. De omwonende zou formeel beroep willen aantekenen, maar denkt dat dat, gezien de structuur van de besluitvorming, niet mogelijk is.¹⁵⁵

¹⁵² <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326495/1>.

¹⁵³ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326497/1>.

¹⁵⁴ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326487/1>.

¹⁵⁵ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326559/1>.

2015

- 2-1-2015: Klacht van omwonenden uit Zeeruststraat over vreugdevuur. Diverse punten, waaronder vuur dat dicht bij de gebouwen kwam. Als wind in andere richting zou staan zou dit grote schade aan de gebouwen opleveren. De omwonenden zijn van mening dat voor het vreugdevuur een evenementenvergunning aangevraagd dient te worden.¹⁵⁶
- 1-6-2015: Gemeente doet aanvraag voor onderzoek naar de veiligheidsaspecten van de vreugdevuren door Efectis. Hierbij wordt het volgende geschreven: *'In formele zin is er tot dusver geen sprake geweest van "een evenement" waarvoor een vergunning als bedoeld in de APV Den Haag moet worden aangevraagd. Als de gemeente Den Haag zou besluiten om de vreugdevuren als evenement, met de daarbij behorende randvoorwaarden, aan te duiden, zou dat naar verwachting betekenen dat de vreugdevuren in de huidige vorm niet meer kan worden georganiseerd. Voor de gemeente Den Haag is een dergelijk scenario vanuit beheersing van de openbare orde en openbare veiligheid onwenselijk.'*¹⁵⁷
- 9-9-2015: Op verzoek van WOS (Wijkoverleg Scheveningen) wordt de afgelopen jaarwisseling geëvalueerd door gemeenteraad. De voorzitter van WOS spreekt gemeenteraad toe. Volgens hem was er het jaar ervoor relatief weinig overlast, dit kwam volgens hem doordat wind niet landinwaarts was, *'maar dat betekent tegelijkertijd dat als de wind landinwaarts is naar de kust toe dat de overlast en dan bedoel ik met name de rook en de hitte van het vuur tamelijk dramatisch is. Dan wordt er ook gezegd door de brandweer en de politie en het stadsdeelkantoor van mocht de wind inderdaad dermate landinwaarts zijn dat het niet verantwoord is dan wordt het vreugdevuur afgeblazen. Met alle respect maar er moet een knappe burgemeester zijn die op oudejaarsavond om kwart voor twaalf zegt dat het feest niet doorgaat.'* Daarom verzoekt hij om voor komende jaarwisseling een andere locatie voor het vuur te zoeken.¹⁵⁸
- 23-9-2015: Rapportage aan driehoek van evaluatie en vooruitblik vreugdevuren. Gunstige weersomstandigheden hebben ervoor gezorgd dat hoogteoverschrijdingen (hoger dan 20 meter) geen extra risico's hebben opgeleverd. Wel angst voor bewoners voor geval dat wind wel richting woningen staat. Conclusie: *'Concluderend kunnen wij stellen dat met het opbouwen en de ontbranding van beide vreugdevuren risico's gepaard gaan voor de bouwers, omstanders en bebouwing. De drie belangrijkste factoren die hier op elkaar van invloed zijn: 1) onvoorspelbaarheid van de organisaties, en daarmee de hoogte van de vuurstapels, en 2) de onvoorspelbare weersomstandigheden 3) in relatie tot de bebouwing bij de locatie Noord.'*¹⁵⁹
- 1-10-2015: Het rapport van Efectis verschijnt. Volgens rapport Efectis: De kans op brand dan wel schade aan de bebouwing of plantengroei door zogenoemde aanstraling of vliegvuur is verwaarloosbaar. Wel is er grote kans op rookhinder voor omwonenden. Hierbij is een stapel van 15 bij 15 bij 20 meter als uitgangspunt genomen.¹⁶⁰

¹⁵⁶ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326488/1>.

¹⁵⁷ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7329087/1>.

¹⁵⁸ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327646/1>.

¹⁵⁹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327740/1>.

¹⁶⁰ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7328778/1>.

- 26-11-2015: Risico-inventarisatie vreugdevuren. Het risico van overlast voor omwonenden vanwege de windrichting wordt niet genoemd.¹⁶¹ Dit geldt ook voor de daaropvolgende jaren.
- 15-12-2015: Brief aan omwonenden voor Scheveningen van de stadsdeeldirecteur van Scheveningen. Gesteld wordt dat omwonenden eventuele hinder van de rook kunnen ondervinden. Dit kan voorkomen worden door ramen en deuren te sluiten. Ook wordt het rapport van Efectis meegestuurd.¹⁶²
- 17-12-2015: Nieuwe risico-inventarisatie vreugdevuren. Hier wordt het risico van overlast voor de bewoners niet genoemd.¹⁶³
- 17-12-2015: Op 17 december 2015 komt er een brief binnen bij de gemeente Den Haag van Stichting Nedvang (Nederland van Afval naar Grondstof). Nedvang is kritisch op de vreugdevuren vanwege de schade die dit zou opleveren voor het milieu. Gezien Nedvang een overeenkomst heeft met de gemeente Den Haag over het verwerken van afval, heeft ze enkele vragen over de vuren, waaronder de vraag hoe de toestemming voor het vreugdevuur in verhouding staat met andere beleidskaders, en of de gemeente Den Haag een stookontheffing heeft verleend voor de vreugdevuren.¹⁶⁴ Uit de reactie van de gemeente Den Haag blijkt dat de gemeente geen stookontheffing voor de vreugdevuren heeft verleend.¹⁶⁵

2016

- 2-1-2016: Een omwonende (Kalhuisplaats) stuurt een bericht naar gemeente Den Haag waarin hij zijn zorgen over het vreugdevuur uit. Hij schrijft het volgende: *'Ik heb doodsangsten uitgestaan dat de wind inderdaad naar west zou draaien - zoals voorspeld werd - en de enorme vlammen, de vlamtornado's in de dikke rookwolken, het soms wel dertig meter hoge vonkengordijn en de zeer ver weg waaiende vonkenregen de kant van het massaal toegestroomde publiek, de illegaal voor onze flat geparkeerde auto's en uiteindelijk ook ons gebouw zouden bereiken. Het zou een mega-ramp hebben veroorzaakt. Nu al - met de (z)zw-wind - werden de ruiten van mijn flat behoorlijk warm.'* Een werknemer van de gemeente reageert twee dagen later door te stellen dat zijn zorgen zeker meegenomen zullen worden meegenomen in de evaluatie.¹⁶⁶
- 10-1-2016: Een omwonende (Zeeruststraat) stuurt namens de VVE van appartementencomplex Bella Mare een brief naar de gemeente. Hij stelt dat diverse woningen in het complex schade hebben opgelopen. Hij vraagt waarom het vuur 33 meter mocht zijn, terwijl het in het onderzoek van Efectis van een vuurstapel van 20 meter werd uitgegaan. Een dag later wordt zijn klacht genoemd in het Veiligheidsoverleg, en wordt gesteld dat deze wordt meegenomen in de evaluatie van de vreugdevuren. Op 3 februari antwoordt de burgemeester dat de zorgen van de melder worden meegenomen in de evaluatie.¹⁶⁷

¹⁶¹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327927/1>.

¹⁶² <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327793/1>.

¹⁶³ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327735/1>.

¹⁶⁴ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7328201/1>.

¹⁶⁵ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327922/1>.

¹⁶⁶ Mail omwonende aan gemeente Den Haag, 2 januari 2016.

¹⁶⁷ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327328/1>.

- 13-1-2016: De Scheveningse Courant meldt dat er meerdere woningen in de omgeving van het vreugdevuur van 2015-2016 schade hebben opgelopen.



Figuur 19: Artikel Scheveningse Courant 13 januari 2016.

- 14-1-2016: Evaluatie risicoanalyse vreugdevuren wordt opgesteld. Risico's voor omwonenden worden niet genoemd.¹⁶⁸
- 15-1-2016: Een bewoner uit de Willebbeukelszoonsstraat stuurt brief naar de burgemeester over overlast van vreugdevuur. Stelt dat temperatuur in Bella Mare binnen steeg tot 37 graden, en dat de overlast bij westelijke wind veel groter zou zijn geweest. De omwonende is niet tegen het vreugdevuur, maar wel tegen huidige locatie. 4 februari reageert de burgemeester dat deze overlast wordt meegenomen in de evaluatie.¹⁶⁹
- 27-1-2016: Een omwonende uit Seinpostduin stuurt brief naar burgemeester met zorgen over vuur. Als wind naar westen was gedraaid was er 'een enorme regen van vonken en opwarrelend brandend materiaal richting de bebouwing gekomen'. Locatie is volgens hem onacceptabel, moet veel verder van bebouwde bewoning liggen. Ook afspraken over het niet aansteken bij ongunstige wind. 24 februari reageert de burgemeester dat deze overlast wordt geëvalueerd.¹⁷⁰
- 10-2-2016: Overleg Gezamenlijke Scheveningse Bewonersorganisaties. Hier worden bezwaren gemaakt over de plek, hitte en hoogte van de vuurstapels.¹⁷¹
- 11-4-2016: Uit het Velligheidsoverleg Scheveningen blijkt dat de burgemeester stelt dat huidige situatie vreugdevuren niet meer op deze wijze verder kan gezien worden van omwonenden en maatschappelijke organisaties. Hij wil in gesprek met de bouwers.¹⁷²

¹⁶⁸ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7329172/1>.

¹⁶⁹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327465/1>.

¹⁷⁰ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327463/1>.

¹⁷¹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327782/1>.

¹⁷² <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7328224/1>.

- 17-5-2016: Evaluatie jaarwisseling in gemeenteraad. Gesteld wordt dat er geen incidenten waren, maar wel redenen zijn om de vreugdevuren nog eens goed tegen het licht te houden. Dilemma tussen overlast en brandgevaar, en handhaving traditie.¹⁷³
- 22-9-2016: De burgemeester stuurt brief waarbij gesteld wordt dat locatie vuurstapel iets verplaatst wordt van het bewoond gebied af. Gesteld wordt dat de huidige locaties van de vuurstapels geen gevaar opleveren voor de bebouwing in de directe omgeving.¹⁷⁴
- 5-10-2016: De directie Veiligheid van de gemeente Den Haag adviseert een hoogte van 34 meter voor de vuurstapels. Zo kunnen bouwers nog één keer record verbreken.¹⁷⁵
- 11-10-2016: Een omwonende, die eerder in 2016 al contact met de gemeente had opgenomen, stuurt opnieuw mail met zijn zorgen over de vuurstapel Scheveningen. Hij wil informatie over de afspraken die voor komend jaar zijn gemaakt.¹⁷⁶
- 13-10-2016: Een medewerkster van de directie Veiligheid stuurt mail naar de burgemeester. Ze stelt dat zeker 20 bewoners hun zorgen hebben geuit over de vreugdevuren. Ze stelt de burgemeester voor om in gesprek te gaan met de bewoners.¹⁷⁷
- 13-10-2016: Het Wijkoverleg Scheveningen (WOS) dient een WOB-verzoek in om inzicht te krijgen in diverse documenten over de vreugdevuren, waaronder het convenant, het rapport van Efectis, het door de bouwers opgestelde veiligheidsplan en het hekkenplan.¹⁷⁸ Op 16 november worden de eerste documenten toegestuurd.¹⁷⁹
- 25-10-2016: Vanuit de directie Veiligheid wordt een hoogte van maximaal 35 meter geadviseerd.¹⁸⁰
- 27-10-2016: De burgemeester nodigt omwonenden van de vuurstapel op Scheveningen uit voor gesprek op 2 november.¹⁸¹
- 1-11-2016: Het nieuwe onderzoek van Efectis verschijnt. Hierin wordt nauwelijks aandacht besteedt aan risico's voor omwonenden.¹⁸²
- 2-11-2016: Een omwonende uit de Kompasstraat noemt de huidige locatie van de vuurstapel ongelukkig, en stelt, doodsangsten uit te staan voor het geval de wind uit een, voor hem ongunstige richting staat. Dit zou volgens hem kunnen leiden tot afgrijselijke gevolgen. Hij wil dat de stapel teruggaat naar oude locatie.¹⁸³
- 28-11-2016: Directie Veiligheid informeert de burgemeester over ontwikkelingen vreugdevuur: WOB-verzoek van WOS. Bouwers willen stukken niet delen. Tot nu toe alleen samenvatting van rapport Efectis opgestuurd (WOS wilde hele rapport). Andere stukken nog niet. Toegezegd is dat het convenant aan het WOS zal worden gestuurd wanneer het is getekend. Bij een woning waar eerder schade was zal een warmtemeting worden uitgevoerd.¹⁸⁴

¹⁷³ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327328/1>.

¹⁷⁴ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327320/1>.

¹⁷⁵ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7329193/1>.

¹⁷⁶ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327489/1>.

¹⁷⁷ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7329195/1>.

¹⁷⁸ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327487/1>.

¹⁷⁹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327506/1>.

¹⁸⁰ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7329197/1>.

¹⁸¹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327492/1>.

¹⁸² <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326257/1>.

¹⁸³ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327498/1>.

¹⁸⁴ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7329203/1>.

- 30-11-2016: Debat over jaarwisseling van commissie bestuur gemeente. De voorzitter van het WOS spreekt weer in. Vindt dat indienen WOB-verzoeken een moeilijk proces was. Maatregelen zijn goed, vraag is of ze ook worden gehandhaafd. Afgelopen jaar was dit niet het geval. De burgemeester stelt alles eraan te doen om te zorgen dat de afspraken worden nageleefd.¹⁸⁵
- 5-12-2016: Nieuwe risicoanalyse vreugdevuren. Hierin geen risico van vlieg vuur of andere risico's voor omwonenden genoemd.¹⁸⁶
- 29-12-2016: Omwonende uit Zeeruststraat stelt overlast van het vuur te hebben, dat vlak bij haar woning wordt afgestoken. Wil dat het wordt verplaatst.¹⁸⁷
- 30-12-2016: Omwonenden stellen zelfde overlast te ondervinden van vreugdevuur als jaar ervoor. Hebben geklaagd bij politie, die verwijst ze door naar gemeente omdat "zij de vergunning verlenen". Ook vragen ze zich af wanneer de gemeente de warmtesensor gaat plaatsen.¹⁸⁸

2017

- 4-1-2017: Een omwonende die een jaar eerder zijn zorgen uitte over het vuur, stuurt een mail naar de gemeente dat vreugdevuur dit jaar goed is verlopen. De omwonende heeft geen negatieve klanken gehoord.¹⁸⁹
- 9-1-2017: Evaluatie jaarwisseling. Volgens de burgemeester is 35 meter maximale hoogte van stapel. Hoger dan dit komt op gespannen voet te staan met veiligheid.¹⁹⁰
- 19-1-2017: Mail van omwonende naar gemeente. Deze omwonende stelt het jaar ervoor al te hebben gesteld dat vuur in 2015-2016 tot een gevaarlijke situatie leidde voor de gebouwen in de buurt van de vuurstapel. Hij noemt vonkenregen met brandende stukken die in de buurt van huis kwam. Gelukkig draaide wind meer naar het zuiden, waardoor het goed afliep. Verbaasd dat stapel het jaar daarna nog hoger mocht worden. Hierop wordt gereageerd door een medewerker van de gemeente. Deze garandeert dat de gemeente goed de hoogte handhaaft. Berichten over de hoogte van 40 meter die volgens de melder in een krant stonden deed de werknemer van de gemeente af als onzin.¹⁹¹
- 6-2-2017: DGMR heeft onderzoek gedaan naar de warmtestraling die bij woningen ontstaat als gevolg van het vreugdevuur. Genoemd wordt dat schade aan de buitenschil van woningen niet uit te sluiten is, maar dat niet gesteld kan worden dat er met zekerheid schade optreedt. Wel wordt genoemd dat de stralingswaarde van het vuur niet leidt tot brandgevaar.¹⁹²
- 10-8-2017: Opnieuw mail van omwonende uit Bella Mare. Naar aanleiding van een eerdere brief benoemt hij namens bewoners Bella Mare enkele aandachtspunten: 1) hoogte van de laatste stapel is dubbele van wat Efectis in 2015 heeft onderzocht. 2) Naar aanleiding van eerdere jaren voelen bewoners zich onveilig vanwege korte afstand tot het vuur. Politie reageert nauwelijks op klachten bewoners.

¹⁸⁵ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327330/1>.

¹⁸⁶ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7329134/1>.

¹⁸⁷ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327504/1>.

¹⁸⁸ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327502/1>.

¹⁸⁹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327495/1>.

¹⁹⁰ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326054/1>.

¹⁹¹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7327497/1>.

¹⁹² <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326327/1>.

Eind 2016 is delegatie bij de burgemeester geweest. Op de klachten die werden genoemd door de bewoners is niet serieus ingegaan. *'Het beleid negeert gevaar en overlast van de bewoners langs boulevard, bouwers vreugdevuur kunnen volledig hun gang gaan.'* Hitte bleek beperkt door instorting stapel. Bewoners willen bij voorbereidende gesprekken worden betrokken. In bijlagen staan nog meer klachten van bewoners.¹⁹³ Op 5 september 2017 reageert de burgemeester op deze brief. Hij stelt dat bewoners van Bella Mare afgelopen jaren al nauw betrokken zijn bij organisatie vreugdevuren, en dat de gemeente hen later dit jaar zal uitnodigen voor een gesprek.¹⁹⁴

- 18-12-2017: Bewoner van Bella Mare stelt dat ondervloer vuur, ondanks eerdere klachten de afgelopen jaren, veel dichterbij staat dan vorig jaar. Hij vreest dat stapel weer hoger wordt dan toegestaan en voor de gevolgen van het vuurgeweld. Een medewerker van de gemeente reageert (nadat uit een interne mailwisseling met een collega blijkt dat beiden *'knap misselijk werden van het vooringenomen standpunt dat de stapel te hoog zou worden'*)¹⁹⁵ dat de locatie en hoogte exact hetzelfde is als het jaar ervoor. Hoogte en windrichting worden nauwkeurig gemeten, driehoek grijpt in bij misstanden.¹⁹⁶
- 28-12-2017: Een omwonende geeft aan dat hij met zijn vrouw voor de vierde keer verplicht zijn huis uit moet om vreugdevuur. Zijn vrouw heet COPD en kan niet thuisblijven, indieneer vreest dat thuisblijven fatale gevolgen heeft voor zijn vrouw, ze geven aan veel last te hebben van rookontwikkeling vreugdevuur. Vraag of gemeente uitstapje kan vergoeden. Gemeente reageert: adviseert bureau aansprakelijkheidsstelling gemeente te benaderen.¹⁹⁷
- 28-12-2017: Omwonende stelt verbaasd te zijn dat zo'n grote vuurstapel zo dichtbij bebouwing staat. Dit overschrijdt volgens haar alle veiligheidsnormen.¹⁹⁸
- 28-12-2017: In een interne mail tussen twee ambtenaren van de directie Veiligheid van de gemeente Den Haag schrijft een van de ambtenaren: *'Ik weet niet of je op dit moment op een bescheiden mening van een 'nieuwkomer' zit te wachten ... en ook niets wat je al niet weet. Maar Scheveningen Noord oogt nu al zeer risicovol, en wat er nu staat is al niet verantwoord. Voor de organisatie zelf niet, en voor de omgeving in relatie tot hittebestendigheid inderdaad niet. Het oogt allemaal erg krap door dit bouwwerk en het smalle strand. (...) de organisatie van Scheveningen lijkt bij de onderhandelingen al het onderste uit de kan te hebben gekregen. De afspraken die er nu liggen, liggen er dan ook niet voor niets.'*¹⁹⁹
- 31-12-2017: Omwonende uit Keizerstraat stelt bang te zijn voor schade vreugdevuur aan zijn appartement. Stelt gemeente Den Haag verantwoordelijk. Gemeente geeft aan waar eventuele schade gerapporteerd kan worden.²⁰⁰

¹⁹³ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326327/1>.

¹⁹⁴ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326130/1>.

¹⁹⁵ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326369/1>.

¹⁹⁶ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326143/1>.

¹⁹⁷ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326144/1>.

¹⁹⁸ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326114/1>.

¹⁹⁹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7329083/1>.

²⁰⁰ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326122/1>.

2018

- 1-1-2018: Bij de brandweer wordt rond 03:00 uur een melding gedaan van vliegvuur dat door een draaiende wind richting de woningen waait. Volgens brandweer inderdaad vliegvuur dat over boulevard en woningen waait. Het blijkt niet nodig te zijn de brandweer hiervoor in te zetten.²⁰¹
- 1-1-2018: Inwoner (Zeekant) dient schadeclaim in van 1.000 euro voor reparatiekosten van gebouw. Stelt dat vreugdevuur met deze windrichting nooit had mogen doorgaan. Bij de schadeafhandeling wordt genoemd dat de burgemeester eindverantwoordelijk is voor de beslissing om het vreugdevuur door te laten gaan.²⁰²
- 2-1-2018: In een evaluatie van een Haags politiedistrict wordt het volgende genoemd over de vreugdevuren: *'Beide stapels waren breed en hoog. Je kan je afvragen wanneer dat fout gaat. (...) Bij het aantrekken van de storm woei er veel brandend as weg. Dit kwam op de wind gedragen best wel ver. Ook hier kan je je afvragen wanneer dat een keer fout gaat.'*²⁰³
- 3-1-2018 en 13-1-2018: Een omwonende (Kalhuisplaats) geeft aan overlast te hebben van het vreugdevuur. Vliegvuur waaide langs en over zijn woning. Wind was aanlandig. Als wind recht op de kust (Westenwind) staat, zal er volgens hem een groot risico zijn op brand. Meest voor de hand liggende oplossing is volgens hem om het vuur weer direct naast de havenmonding te plaatsen. De omwonende stuurt op 13 januari beeldmateriaal van het vliegvuur mee naar de gemeente. Krijgt (evenals andere omwonenden met soortgelijke klachten) het bericht dat dit punt wordt meegenomen in de evaluatie.²⁰⁴
- 10-1-2018: Een inwoner van Den Haag (Duke Ellingtonstraat) meldt zich zorgen te maken over de vreugdevuren. Hij kreeg van een kennis een heftig filmpje uit Seinpostduin. Hier zouden witgloeiende stukken houtskooldelen vanuit het vreugdevuur in de straat en op de weg zijn beland. Stelt vragen bij het laten doorgaan met de harde wind, terwijl Laakvuurwerkshow wel werd afgelast. De burgemeester antwoordt dat zijn zorgen worden meegenomen in de evaluatie.²⁰⁵
- 12-1-2018: De voorzitter van de VVE van een wooncomplex stuurt een mail naar de gemeente. Ze maakt zich zorgen over gevaar voor gebouw door overwaaiende, neerdalende vonkenregen, ontstaan door combinatie hoog vuur en harde wind. Wil in toekomst aanvullende maatregelen om dit te voorkomen.²⁰⁶
- 22-1-2018: In het Leefbaarheids- en veiligheidsoverleg Scheveningen wordt het volgende over de vreugdevuren gezegd: *'De uitvoering en de opbouw van de vreugdevuren is goed verlopen. Brandweer geeft aan dat er door de windrichting wel last was van vliegvuur richting flats aan de Strandweg. Dit is een risico [dat] echter niet valt te voorkomen. Wel zal het thema "Vliegvuur" worden meegenomen in de evaluatie.'*²⁰⁷

²⁰¹ Meldkamergesprek hulpdiensten, 1 januari 2018.

²⁰² <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325162/1>.

²⁰³ Evaluatie Politiedistrict, 2 januari 2018.

²⁰⁴ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326128/1>.

²⁰⁵ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326118/1>.

²⁰⁶ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326119/1>.

²⁰⁷ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325189/1>.

- 5-2-2018: Een medewerker van de directie Veiligheid stuurt mail naar een medewerker van *Stadsdelen & Wijken Dienst Publiekszaken* met de vraag of de jaarrondexploitatie van strandpaviljoens richting en naast noordelijk havenhoofd wordt uitgebreid. Volgens de medewerker van *Stadsdelen & Wijken Dienst* komen er twee nieuwe bij, waardoor er volgens de medewerker van de directie Veiligheid geen ruimte is om het vreugdevuur van Scheveningen nabij het Noorderhavenhoofd te houden. De medewerker van *Stadsdelen & Wijken Dienst Publiekszaken* stelt desondanks voor om dit verder uit te zoeken.²⁰⁸
- 7-2-2018: Evaluatie vreugdevuur Scheveningen: vuurwerkshow op Scheveningen werd afgelast, vreugdevuren werden wel aangestoken. Windrichting draaide naar het westen, daardoor later op de avond grote hoeveelheid vliegvuur over boulevard en richting woningen langs de kust. Aantal bewoners heeft schadeclaim ingediend vanwege beschadiging aan woning, zij verwijten dit aan het vliegvuur. Uit evaluatie betrokken diensten en vuurwerkorganisaties blijkt locatie van vuur Scheveningen een aandachtspunt. Er zal onderzoek worden gedaan naar alternatieve locaties, ook doorrekening van eerdere onderzoeksgegevens Efectis. Voor komend jaar wordt onderzoek gedaan naar alternatieve locaties.²⁰⁹
- 8-2-2018: Een medewerker van *Stadsdelen & Wijken Dienst Publiekszaken* mailt naar meerdere ambtenaren van de gemeente dat de huidige locatie te risicovol is (door het smalle strand, te dicht op de boulevard). Dit blijkt zowel uit de evaluatie met de bouwers en de evaluatie met de veiligheidsdiensten. Gevraagd wordt om advies om vuur bij het Noordelijk Havenhoofd te laten plaatsvinden.²¹⁰
- 13-2-2018: Stichting wil nieuw onderzoek van Efectis. Gemeente zegt in mail aan bouwers toe dat dit er komt.²¹¹
- 19-2-2018: In het Leefbaarheids- en veiligheidsoverleg Scheveningen wordt het volgende over de vreugdevuren gezegd: *'In het gesprek met de bouwers van Noord zijn enkele kanttekeningen geplaatst over de locatie van het vuur. Omdat er dit jaar geen zandsuppletie zal plaatsvinden is er een minder breed strand beschikbaar en dus de kans op overlast bij de flats groter.'*²¹²
- 14-2-2018: In een interne mailwisseling binnen de gemeente wordt genoemd dat de locatie van het vreugdevuur (voorheen vond dit plaats op het Noordelijk Havenhoofd) in 2014 verplaatst is vanwege strandpaviljoenen die een jaarrondexploitatie hadden en na de jaarwisseling last hadden van spijkers op het strand. Ook komt er nu een nieuw strandpaviljoen met een jaarrondexploitatie, en zijn er plannen om in de buurt een hotel te bouwen. Hierdoor concluderen gemeenteambtenaren dat het Noordelijk Havenhoofd niet erg geschikt is als locatie voor het vuur. Een medewerker van de gemeente reageert met: *'Het lijkt er inderdaad op dat we vastzitten aan de huidige locatie met alle consequenties van dien.'* Hierop reageert een andere medewerker met: *'De locatie (van het vreugdevuur) in 2017/2018 op Scheveningen noord wordt vanuit het veiligheidsoverleg sterk afgeraden vanwege het smalle strand.'*²¹³

²⁰⁸ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326338/1>.

²⁰⁹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326328/1>.

²¹⁰ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326336/1>.

²¹¹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326263/1>.

²¹² <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325208/1>.

²¹³ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325161/1>.

- 3-4-2018: Interne mailwisseling tussen ambtenaren van de directie Veiligheid. Ambtenaren van deze directie zijn op het strand geweest. Ze stellen dat er vanaf oktober 2018 aan hotel zou worden gebouwd bij Noordelijk Havenhoofd, ook wordt er aan Beachstadium gebouwd. Echter wordt ook gesteld dat vreugdevuur eventueel nog zou kunnen lukken rond het Beachstadium maar zeker de jaren erna niet. Het strand bij Keerlus wordt opgemeten. De optie wordt genoemd om ook het Zwarte pad op te meten, en daarna Efectis te vragen voor verder onderzoek. Een dag later wordt hier door een medewerker van de directie Veiligheid op gereageerd: *'Zoals ik de bevindingen lees en ik koppel die aan mijn lokale kennis dan is het een simpele vaststelling dat verplaatsing van het vreugdevuur richting Noordelijk Havenhoofd niet mogelijk is. Dat betekent inderdaad dat het vuur blijft op de huidige locatie. In die situatie is het zelfs niet noodzakelijk om Efectis onderzoek in te laten stellen. We kunnen op basis van de actuele meetgegevens zelf een doorrekening maken naar het maximale volume. Het Zwarte Pad inmeten is een optie maar in dat geval moeten we wel onderzoek laten instellen vanwege nieuwe omstandigheden, lees de nabijheid van De Pier en de enorme tent voor de Nieuwjaarsduik. Mijn voorstel is om de huidige locatie in te laten meten door GEO. Vervolgens maak ik een doorrekening en die leggen we dan voor aan onze kerngroep (ieder geval stadsdeel en brandweer). Als we de nieuwe afmetingen hebben vastgesteld informeren we de burgemeester.'*²¹⁴ In reactie stelt een andere medewerker van de directie Veiligheid dat de tent van de Nieuwjaarsduik dicht bij de huidige locatie ligt dan bij het Zwarte Pad.²¹⁵
- 30-4-2018: De gemeente doet een verzoek om op drie locaties metingen uit te voeren. Er worden metingen bij het Zwarte pad, de Keerlus en het Noordelijk Havenhoofd uitgevoerd.^{216, 217}
- 7-6-2018: Medewerkers van de directie Veiligheid melden dat ze op het Noorderstrand zijn geweest. Zij komen tot de conclusie om te adviseren om het vreugdevuur aldaar te laten plaatsvinden. Er wordt geen concrete reden genoemd. Wel wordt geopperd om zand te verschuiven, waardoor het strand breder wordt. Ook wordt geopperd om de locatie enkele tientallen meters naar het zuiden (in de richting van de gedenknaald) te verschuiven, wat vervolgens ook gebeurt.²¹⁸
- 21-8-2018: In een brief aan hun contactpersonen binnen de gemeente noemen de bouwers twee punten die zij in overleg met gemeente hebben genoemd: 1) de bouwers zijn teleurgesteld dat de gemeente geen nieuw onderzoek door Efectis heeft laten doen. 2) Zij willen de locatie van de stapel zo dicht mogelijk bij de vuurtoren, hier zou het strand breder zijn en vuur minder overlast geven voor bewoners.²¹⁹

²¹⁴ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326259/1>.

²¹⁵ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7334886/1>.

²¹⁶ Het strand ter hoogte van het Zwarte Pad was rond de 155 meter breed, het Zuiderstrand rond de 150 meter, en het Noorderstrand (de uiteindelijke locatie) rond de 121 meter. De breedte van het strand werd door de gemeente gedefinieerd als 'de afstand tussen de vloedlijn en het begin van de duin/keermuur'.

²¹⁷ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7326265/1>.

²¹⁸ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7334875/1>.

²¹⁹ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7324837/1>.

- 13-11-2018: Een omwonende vraagt om update over zijn klacht die hij eerder in het jaar (zie het bericht van 3-1-2018) had ingediend over het vreugdevuur. Een medewerker van de gemeente antwoordt dat zijn zorgen zijn meegenomen in de evaluatie.²²⁰ Dezelfde persoon stuurt enkele dagen later beelden van het vliegvuur naar Efectis, het bureau dat eerder onderzoek heeft gedaan naar het vreugdevuur. Hierbij stelt hij de vraag of 'door deze beelden de conclusie dat het risico op vliegvuur klein/aanvaardbaar is (die eerder door Efectis werd getrokken) overeind blijft.'²²¹
- 21-11-2018: Efectis neemt contact op met de gemeente Den Haag over de beelden van het vliegvuur die de gemeente 13 januari 2018 heeft binnengekregen. Efectis stelt op basis van de huidige geleverde documentatie geen definitieve uitspraak te kunnen doen over het wel of niet aanvaardbaar zijn van de risico's van het geobserveerde vliegvuur, en stelt dat 'verder onderzoek hiernaar van toegevoegde waarde kan zijn.' Efectis vraagt hoe dit vraagstuk door de gemeente wordt behandeld, en doet de suggestie om de omwonende die zich bij Efectis had gemeld te contacteren. Efectis heeft aangegeven een telefonische reactie te hebben gekregen van een medewerker van de gemeente Den Haag, waarbij werd aangegeven dat het niet nodig werd geacht om verder onderzoek te doen.²²²
- 6-12-2018: Risicoanalyse oud en nieuw Scheveningen: risico's voor omwonenden vreugdevuur worden niet genoemd.²²³
- 19-12-2018: Risicoanalyse vreugdevuren: geen aandacht voor risico's vliegvuur.²²⁴
- 20-12-2018: ACON overleg. Uit verklaringen van aanwezigen bij dit overleg blijkt dat werd genoemd '*dat de weersvoorspelling aangaf dat er tijdens de jaarwisseling een westelijke wind zal staan. (landinwaarts). Verder was de verwachting: windkracht 4 en aan de kust waarschijnlijk meer. Hierbij is ook verteld dat er vorig jaar een zuidwesten wind stond en dat er toen brandende delen door de lucht vlogen.*' Volgens deze aanwezigen heeft deze opmerkingen niet geleid tot verdere maatregelen.²²⁵
- 1-1-2019: Vonkenregen boven Scheveningen. In januari 2019 melden zich meerdere bewoners die stellen in eerdere jaren al hun zorgen aan de gemeente kenbaar te hebben gemaakt, zonder dat dit volgens hen tot een veiligere situatie heeft geleid.

²²⁰ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7329413/1>.

²²¹ Mail omwonende naar Efectis, 14 november 2018.

²²² Mail Efectis naar gemeente Den Haag, 21 november 2018.

²²³ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325167/1>.

²²⁴ <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/7325167/1>.

²²⁵ Tijdlijn voorbereiding jaarwisseling 2018-2019, politie Den Haag.

CONVENANT JAARWISSELING 2016-2017

Convenant vreugdevuren Scheveningen

- Duindorp
- Scheveningen - Dorp

Jaarwisseling 2016/2017

Doelstelling

Dit convenant heeft tot doel om eenduidige afspraken te maken ten behoeve van de veiligheid tijdens de opbouw en na ontbranding van de vreugdevuren op Scheveningen voor bouwers, omstanders, omwonenden en omgeving.

Betrokken partijen

- Gemeente Den Haag
- Politie Den Haag
- Veiligheidsregio Haaglanden
- Organisatoren vreugdevuren Duindorp en Scheveningen - Dorp

Uitgangspunten

De betrokken partijen hebben een gezamenlijk belang bij een positief en veilig verloop van de jaarwisseling op Scheveningen. Door ondertekening van het convenant maken de partijen kenbaar dat zij erkennen dat de vreugdevuren hieraan een bijdrage leveren en dat zij de veiligheid voor bouwers, omstanders, omwonenden en omgeving voorop stellen.

Betrokken partijen trekken hierin gezamenlijk op en maken, aanvullend op het beleidskader voor de jaarwisseling, afspraken om boven gestelde uitgangspunten vorm en inhoud te geven.

Door ondertekening hebben betrokken partijen de inspanningsverplichting en de intentie om het convenant naar vermogen uit te voeren.

De uitvoering van het convenant wordt jaarlijks geëvalueerd.

Locatie

- Het vreugdevuur op het Noorderstrand wordt gebouwd ter hoogte van de keerlus lijn 11.
- Het vreugdevuur op het Zuiderstrand wordt gebouwd nabij het zuidelijke havenhoofd.
- De exacte locaties van de vreugdevuren worden door politie, brandweer en gemeente bepaald en zijn afhankelijk van de te nemen veiligheidsmaatregelen, de conditie van het strand en de weersomstandigheden.
- De gemeente draagt zorg voor voldoende verlichting rondom de vuurlocaties.
- Voor de start van de opbouw zorgt de gemeente voor rijplaten naar en een fundering onder de vuurstapels.
- De organisaties plaatsten, volgens tekening en nadat de rijplaten en fundatie zijn gelegd, een stroomvoorziening nabij de vuurlocatie.
- Vooraf geven de organisaties op een tekening de locatie aan voor containers die bij het vuur worden geplaatst.
- Ingebruikname van de bouwlocaties voor het vreugdevuren en start van de opbouw is niet eerder dan 26 december 2016, 22.00 uur.

De opbouw van het vuur

De organisatoren van vreugdevuren stellen, voorafgaand aan de jaarwisseling, een veiligheidsplan op. Hierin staan de maatregelen beschreven die bijdragen aan een veilige en verantwoorde opbouw van de beide vuurstapels en aan de werkomstandigheden en de veiligheid van de bouwers. De organisaties overleggen het veiligheidsplan vóór ondertekening van het convenant aan de gemeente en de hulpdiensten.

- De vuurstapels mogen alleen worden opgebouwd met houten (volledig kunststofvrije) pallets.
- De omvang van de vuurstapels is maximaal 15 meter bij 15 meter.
- Omwille van de veilige stapeling en de stabiliteit van de stapel mag niet buiten de fundering worden opgebouwd.
- De hoogte van de vuurstapels is maximaal 35 meter.
- De organisaties informeren gemeente, politie en brandweer in het veiligheidsplan over de wijze van stapeling.
- Vanaf de opbouw controleren gemeente, politie en brandweer dagelijks omvang en hoogte van de beide vuurstapels.
- Bij overschrijding van afgesproken omvang en/of hoogte wordt het teveel door de organisaties verwijderd en afgevoerd.
- Het is toegestaan om maximaal zes vorkheftrucks te gebruiken voor de opbouw van het vuur. Deze vorkheftrucks worden uitsluitend bestuurd en bediend door daartoe gecertificeerde bestuurders.
- Het is toegestaan om één bouwlift te gebruiken voor de opbouw van het vreugdevuur.
- Het is toegestaan om drie verreikers met een maximale hoogte van 35 meter in te zetten, waarvan twee uitsluitend voor het stapelen van pallets en één uitsluitend voor het transport van personen.
- De verreikers worden alleen bestuurd en bediend door een daartoe gecertificeerde bestuurder.
- Het inzetten van een kraanwagen voor de opbouw van het vreugdevuur is niet toegestaan.

Omgeving

- Om (geluids)overlast voor de omgeving te voorkomen maken de gemeente en de politie afspraken met de organisatie.
- Achtergrondmuziek uit een kleine muziekinstallatie is toegestaan bij de vuurlocatie mits de geluidsapparatuur richting zee is opgesteld. Geluidsoverlast is niet acceptabel. Bij geconstateerde overlast wordt het volume door de organisatie direct beperkt en als overlast aanhoudt, wordt de apparatuur in beslag genomen en wordt proces-verbaal opgemaakt.
- Als gebruik wordt gemaakt van een muziekinstallatie voor achtergrondmuziek informeert de organisatie de gemeente hierover.

Uitgiftepunt(en)

- Een eventueel uitgiftepunt voor etenswaar mag niet commercieel van aard zijn en mag alleen worden ingericht ten behoeve van degenen die aan de vuurstapel werken.

- Als bij de vuurstapel een uitgiftepunt voor etenswaar, zoals hierboven omschreven, wordt geplaatst geeft de organisatie de plaats aan op een tekening.
- Tegen commerciële activiteiten in dit kader wordt handhavend opgetreden.

Aanvoer van pallets

- Aanvoeren Scheveningen - Dorp via de Strandweg (opgang Bicyclette) en over de zomerboulevard. De gemeente houdt de zomerboulevard vrij van zand.
- Het omhekte gedeelte van de zomerboulevard wordt tijdens de opbouw door de organisatie vrijgehouden van publiek.
- Aanvoeren Duindorp via de opgang aan de havenhoofd/ Dijkje. De gemeente zorgt voor rijplaten voor deze opgang.
- Het havenhoofd mag niet gebruikt worden voor aanvoer of andere activiteiten.
- Bij meldingen van (geluids)overlast door het transport dient de aanvoer gestopt te worden. Als de overlast zich blijft voordoen zal verbaliserend worden opgetreden.
- Als gebruik wordt gemaakt van gehuurde transportvoertuigen voor de aanvoer van pallets worden de kentekens daarvan vóór 25 december 2016 doorgegeven aan politie.
- De hulpdiensten moeten altijd toegang en vrije doorgang hebben tot het strand. Op en rondom de strandopgangen blijft het dus vrij van pallets of ander materiaal

Opbouw en eindtijd vreugdevuur

- Op 31 december 12.00 uur¹ wordt alle toevoer van pallets gestaakt.
- Op 31 december vanaf 12.00 uur worden de rijplaten voor het vreugdevuur Scheveningen-Dorp vanaf de zomerboulevard vrijgemaakt van pallets. Alle losliggende pallets worden dus door de organisatoren vanaf dat tijdstip verplaatst naar de vuurstapel.
- Op 31 december vanaf 12.00 uur worden de rijplaten voor het vreugdevuur Duindorp vanaf de standopgang naast het zuidelijk havenhoofd vrijgemaakt van pallets. Alle losliggende pallets worden dus door de organisatoren vanaf dat tijdstip verplaatst naar de vuurstapel.
- Voor de aanstapeling tegen de stapel aan op het zand worden op 31 december vanaf 12.00 uur de rijplaten rondom de beide vreugdevuren strooksgewijs (behalve de rijplaten aan één bouwzijde) i.o.v. de gemeente verwijderd.
- De rijplaten aan één bouwzijde worden dan dus nog niet verwijderd.
- Op 31 december 16.00 uur worden alle bouwactiviteiten gestaakt.
- Op 31 december 16.00 uur meet de gemeente gelijktijdig de hoogte van de beide vuurstapels en informeert de organisatoren van de beide vreugdevuren hierover.
- Na 16.00 uur ligt er op 31 december géén losliggend brandbaar materiaal, waaronder pallets, op het strand, op de rijplaten of daarbuiten. De organisaties dragen er zorg voor, dat al het restmateriaal voor die tijd is verwijderd en afgevoerd.
- Om 16.00 uur op 31 december zijn alle bouwmachines door de organisaties verwijderd uit de veilige zone.

¹ Let wel, als eerder dan 31 december 12.00 uur de maximale hoogte van 35 meter wordt bereikt dan worden vanaf dat moment de toelevering aan die locatie en alle bouwactiviteiten op die locatie gestaakt. Het staat de organisatie van het andere vreugdevuur vrij om, met inachtneming van de afgesproken eindtijd en maximale hoogte, door te bouwen.

- De organisaties stellen de gemeente of het bedrijf dat daartoe namens de gemeente de opdracht krijgt, in de gelegenheid om alle rijplaten op 31 december vanaf 16.00 uur te verwijderen.
- De gemeente verplaatst de geplaatste containers naar buiten de veiligheidszone.
- De organisaties informeren gemeente, politie en brandweer vooraf over de wijze van ontbranding van het vreugdevuur. Het gebruik van vuurwerk, benzine en/of andere brand versnellende stoffen is niet toegestaan voor het ontsteken van het vuur. In overleg met de brandweer wordt gekozen voor een veilige manier van het ontsteken van het vuur.
- Rondom de vreugdevuurlocatie wordt een hekwerk geplaatst. Zodra het vuur is ontstoken, blijft iedereen achter de hekken staan. De hekken blijven staan zoals afgesproken; ze worden tussentijds niet verplaatst en er wordt niets aan bevestigd.
- Gemeente, politie en brandweer bepalen de afstand van het hekwerk tot de vuurlocatie. De afstand wordt bepaald op basis van toelaatbare warmtestraling en gevaarstelling als gevolg van omvallen.

Toezicht

- De brandweer kan, rekening houdend met de weeromstandigheden en weersverwachtingen, in overleg met politie en gemeente een bindend advies geven aan de organisaties om de hoogte te beperken en/of om andere maatregelen te nemen in het kader van veiligheid.
- Aanwijzingen van politie, brandweer, hulpdiensten, jongerenwerk en de gemeente worden onmiddellijk en strikt opgevolgd.
- De organisatoren met wie dit convenant is afgesloten, houden samen met gemeente, brandweer en politie toezicht op de opbouw, het ontsteken en branding van het vuur.
- De organisatoren en toezichthouders namens gemeente, politie en brandweer zullen te allen tijde aanspreekbaar en bereikbaar zijn.
- Indien aanwezigen gedurende de convenantperiode ongewenst gedrag vertonen op de vuurlocatie, worden zij hierop door de organisatie aangesproken en verwijderd.
- Van 27 december t/m 31 december komen de organisatoren, politie, brandweer en gemeente één keer per dag samen bij het vuur om te bespreken hoe de opbouw verloopt. Als daar aanleiding toe is vinden de gesprekken op een andere locatie plaats.
- De organisatoren krijgen voor de opbouwdagen een speciaal telefoonnummer van de politie.
- Opslag van materialen ten behoeve van het vreugdevuur in tuinen/schuren van woningen of op andere plaatsen in de wijk is niet toegestaan. De gemeente en de politie zien hierop toe.

Algemeen

- De afspraken in dit convenant hebben alleen betrekking op de organisatie van het vreugdevuur op het strand in aanloop naar en tijdens de jaarwisseling 2016/ 2017. Er kunnen aan dit convenant geen rechten worden ontleend voor toekomstige jaarwisselingen.
- Feesten, evenementen, bouwwerken op het strand en andere randactiviteiten vallen niet onder de werking van dit convenant. De organisaties zijn voor deze activiteiten gehouden aan de

vergunningvoorschriften, zoals die zijn gesteld voor het afsteken van professioneel vuurwerk, het plaatsen van led-schermen, plaatsing van een feesttent of andere tijdelijke bouwwerken én aan de afspraken in het veiligheidsplan.

- Organisatoren, gemeente, politie, brandweer en jongerenwerk ondersteunen alle maatregelen die worden genomen voor een veilig vreugdevuur, de veiligheid van toeschouwers, medewerkers van hulpdiensten en gemeente en de veiligheid voor omringende bebouwing en begroeiing.
- Het niet naleven van de afspraken volgens dit convenant kan leiden tot het niet doorgaan, dan wel beëindigen van het vuur.
- Als schade ontstaat aan de door de gemeente beschikbaar gestelde middelen door toedoen van één of van beide vreugdevuurorganisaties zal de gemeente de schade verhalen op de betreffende vreugdevuurorganisatie(s).
- De ondertekenaars zijn niet persoonlijk aansprakelijk voor kritische acties van derden waar zij geen invloed op kunnen uitoefenen.
- Personen die voor de uitvoering van dit convenant werkzaamheden verrichten (bijvoorbeeld voor metingen, grondverzet, beveiliging en verkeersregulering) moeten hun werkzaamheden ongehinderd kunnen uitvoeren.
- De jaarwisseling 2016/ 2017 wordt op een nader te bepalen tijdstip door de organisatoren, de gemeente, politie, brandweer en jongerenwerk geëvalueerd.

Gezien en akkoord,

Namens de organisatoren Vreugdevuur Scheveningen - Dorp



Namens de organisatoren Vreugdevuur Duindorp



Namens de gemeente Den Haag



Namens de politie, eenheid Den Haag



Namens de Veiligheidsregio Haaglanden



Plv. commandant Brandweer Haaglanden



VERZOEK BURGEMEESTER

**Den Haag**

ONTVANGEN 28 JAN 2019

Pauline Krikke
Burgemeester

1001

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Onderzoeksraad voor de veiligheid
T.a.v. Dhr. Mr. Tj. H. J. Joustra
Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Datum
25 januari 2019

Onderwerp
Onderzoek Vreugdevuren

Geachte heer Joustra,

Naar aanleiding van de gebeurtenissen op Scheveningen tijdens de afgelopen jaarwisseling hebben wij contact gehad over de mogelijkheid van een onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Zowel ikzelf als het college zijn verheugd dat u heeft besloten dit onderzoek uit te voeren. Ook de gemeenteraad heeft brede steun uitgesproken voor het onderzoek door uw Onderzoeksraad.

Mijn eerdere verzoek doe ik u hierbij op uw verzoek ook schriftelijk toekomen.

Wij zijn ons er terdege van bewust dat uw Onderzoeksraad zelf de diepte, breedte en wijze van onderzoek bepaalt. Dit hebben wij ook zo uitgesproken in de raadsmededeling hierover, die is bijgevoegd. Tegelijkertijd wil ik ook in deze brief de hoop uitspreken dat het mogelijk is het onderzoek op een zodanig tijdstip af te ronden dat de conclusies en aanbevelingen kunnen worden meegewogen bij de voorbereidingen van de volgende jaarwisseling. Het college, ikzelf en de gemeenteraad hopen zeer dat uw Onderzoeksraad in staat is om deze intentie waar te maken.

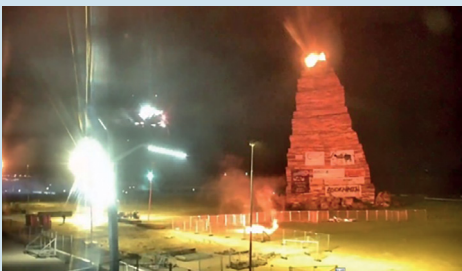
We wachten uw onderzoek af en zullen de onderzoekers van uw Raad in alles wat zij nodig hebben ondersteunen en faciliteren.

Hoogachtend,


Pauline Krikke

Figuur 20: Verzoek burgemeester Den Haag aan Onderzoeksraad voor Veiligheid.

TIJDLIJN BRANDVERLOOP

Datum	Tijdstip	Beschrijving	
31-12-2018	17:00 uur	Losse hoop pallets ligt tegen de stapel (niet toegestaan volgens convenant).	
1-1-2019	00:08 uur	Stapel wordt ontstoken.	
1-1-2019	00:11 uur	Topbrand ontwikkelt zich.	
1-1-2019	00:37 uur	Vallend vat bereikt de grond en veroorzaakt explosie.	

Lees verder op de volgende pagina ➔

Datum	Tijdstip	Beschrijving	
1-1-2019	00:39 uur	Brandende palletdelen vallen van de stapel af.	
1-1-2019	00:45 uur	De brand van de berg pallets die aan de voet van de stapel ligt ontwikkelt zich verder en slaat over op de stapel.	
1-1-2019	00:54 uur	De stapel brandt vrijwel volledig.	
1-1-2019	01:00 uur	Vliegvuur waait richting bebouwd gebied.	

Bron: Camerabeelden politie 31 december 2018 en 1 januari 2019.

EXPLOSIE STAPEL

Beeldanalyse vallende vat met ontvlambare vloeistof	
00:37 uur OmvalLEN vat vanaf hoogte	
Neerkomen vat op de grond	
Verbranding, damp en vloeistof	

Lees verder op de volgende pagina ➡

Beeldanalyse vallende vat met ontvlambare vloeistof

Verbranding, damp en vloeistof



Verbranding, damp en vloeistof



Uitdoven wolk



00:38 uur

Restant, brandje op grondniveau



Bron (stills uit video): Scheveningen-Nieuws.

IMMATERIEEL ERFGOED

In 2015 is het Vreugdevuur Scheveningen geplaatst op de zogenoemde Nationale Inventaris Immaterieel Cultureel Erfgoed.²²⁶ Deze Inventaris vloeit voort uit de ratificatie in 2012 door Nederland van het UNESCO Verdrag ter Bescherming van het Immaterieel Cultureel Erfgoed. Mensen kunnen zelf hun immaterieel erfgoed voordragen tot plaatsing op deze lijst. Na toetsing aan de hand van criteria kan de plaatsing bekrachtigd worden. Tussen 2012 en juni 2019 zijn er 274 soorten immaterieel erfgoed op deze lijst geplaatst, waaronder de vreugdevuren op Scheveningen en in Duindorp.

De overheid heeft geen verplichtingen ten aanzien van immaterieel erfgoed op deze Nationale Inventaris (eerste lijst). Op basis van deze inventaris kan Nederland een internationale voordracht doen voor plaatsing van een traditie in de lijst (tweede lijst) als bedoeld in de artikelen 16 en 17 van het UNESCO-verdrag. Pas indien een immaterieel erfgoedelement is opgenomen op een van deze lijsten heeft de rijksoverheid de verplichting om de bescherming van dat immaterieel erfgoed te ondersteunen.²²⁷

De eerste lijst wordt de *Representatieve Lijst* genoemd. Deze lijst heeft als doel om immaterieel erfgoed beter zichtbaar te maken, het bewustzijn van het belang ervan en respect voor culturele diversiteit te bevorderen. Gemeenschappen kunnen zelf hun immaterieel erfgoed voordragen tot plaatsing op deze lijst. Hiervoor dienen de indieners een erfgoedzorgplan²²⁸ te hebben gemaakt en zich actief in te zetten voor de toekomst van hun erfgoed. Ook dient het immaterieel erfgoed te voldoen aan bepaalde criteria. Zo moet het erfgoed worden voortgezet van generatie op generatie, moet het erfgoed dynamisch zijn en openstaan voor veranderingen in de toekomst en mag het immaterieel erfgoed niet botsen met de Nederlandse wetgeving. Elke twee jaar worden erfgoedzorg en borgingsactiviteiten geëvalueerd door de beoefenaars en wordt het erfgoedzorgplan geactualiseerd.

De tweede lijst wordt de *Lijst van Bedreigd Immaterieel Erfgoed* genoemd. Om op deze lijst te komen, dient Nederland een internationale voordracht te doen voor plaatsing van een traditie in de lijst als bedoeld in het UNESCO-verdrag. Nederland heeft alleen voor het beroep van molenaar een dergelijke voordracht gedaan.

²²⁶ Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland, <https://www.immaterieelerfgoed.nl/nl/kenniscentrum>. De coördinatie van de Nationale Inventaris is in handen van het Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed.

²²⁷ Kamerstukken II 2001/12, 33 206 (R1979), nr 2, p.7 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33206-1.html>.

²²⁸ Erfgoedzorgplan Stichting Vreugdevuur Scheveningen, 2014.

In december 2014 diende de Stichting Vreugdevuur Scheveningen een erfgoedplan in bij de Nationale Inventaris Immaterieel Cultureel Erfgoed.²²⁹ In dit plan wordt het vreugdevuur van Scheveningen “een onderdeel van de Scheveningse cultuur” genoemd, dat men wil doorgeven aan volgende generaties. Als motivatie om op deze lijst te komen, noemt de stichting dat hierdoor het werven van sponsors makkelijker wordt, en dat de onderhandelingspositie met de gemeente wordt versterkt.

²²⁹ Kenniscentrum Immaterieel Erfgoed Nederland, <https://www.immaterieelerfgoed.nl/nl/kenniscentrum>.

**Bezoekadres**

Lange Voorhout 9
2514 EA Den Haag
T 070 333 70 00
F 070 333 70 77

Postadres

Postbus 95404
2509 CK Den Haag

www.onderzoeksraad.nl