

Opvolging aanbevelingen *Vliegvuur op Scheveningen*

Publicatiedatum rapport: 3 oktober 2019

Bij de viering van de jaarwisseling worden traditioneel vreugdevuren ontstoken op het strand van Scheveningen en van Duindorp. Bij de jaarwisseling 2018-2019 resulteerde het vreugdevuur op Scheveningen in een vliegvuur waarbij brandende delen neerdaalden op de boulevard en aangrenzende bebouwing. Dit vliegvuur zorgde voor tientallen branden en veroorzaakte veel onrust bij publiek en omwonenden. Het vliegvuur leidde tot forse materiële schade. Ook raakten enkele personen lichtgewond.

Mede naar aanleiding van een verzoek van de burgemeester van Den Haag heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek verricht naar het vliegvuur, de vuurstapel en de organisatie van dit jaarlijkse evenement. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport 'Vliegvuur op Scheveningen' dat op 3 oktober 2019 is gepubliceerd. De Onderzoeksraad concludeert in zijn rapport dat een vreugdevuur moet worden benaderd als publieksevenement met grote veiligheidsrisico's. In zijn rapport concludeert de Onderzoeksraad dat het vliegvuur werd veroorzaakt door de combinatie van het vermogen van het vuur en de wind. Het hoge vermogen van het vuur werd veroorzaakt door een combinatie van factoren, waaronder de vorm van de stapel, het type hout en het feit dat er bij de Scheveningse stapel sprake was van meerdere brandhaarden tegelijkertijd. Om risico's als die van vliegvuur te voorzien, is het van belang de veiligheidsorganisatie mee te laten groeien met de risico's van dergelijke grote publieksevenementen. De Onderzoeksraad deed daartoe vier aanbevelingen.

Na een eerste reactie op het rapport van de Onderzoeksraad van het college van burgemeester en wethouders Den Haag aan de gemeenteraad op 3 oktober 2019, heeft de burgemeester op 20 april 2020 formeel gereageerd op de aanbevelingen. Op 4 mei 2020 is door Politie Den Haag gereageerd op de aanbevelingen van de Onderzoeksraad. Brandweer Haaglanden en Brandweer Nederland hebben, respectievelijk op 20 april 2020 en 6 januari 2021 gereageerd.

De Onderzoeksraad heeft geen reactie ontvangen van de (toekomstig) organisatoren. Dit kan worden verklaard door het feit dat een formele organisatiestructuur bij de bouwers ontbreekt. Echter, het verloop van de vergunningsprocedures voorafgaand aan de jaarwisseling 2019-2020 en 2020-2021 geeft de Onderzoeksraad een voldoende beeld over de opvolging van de gedane aanbeveling door de organisatoren.¹

De volledige reacties zijn te vinden op de website van de Onderzoeksraad. Deze notitie bevat – voor elke gedane aanbeveling – een samenvatting van de daarop ontvangen reactie en een

¹ Conform het onderzoeksrapport '*Vliegvuur op Scheveningen*' en de stukken van gemeente Den Haag met betrekking tot de vergunningsprocedure wordt in deze notitie gesproken over (beoogde) organisatoren. In feite gaat het in dit stadium om aanvragers/initiatiefnemers van een vreugdevuur.

conclusie van de Raad over de opvolging van die aanbeveling. In onderstaand overzicht is dit kort weergegeven.

Algemene conclusie over opvolging

De Onderzoeksraad concludeert dat de vier aanbevelingen afdoende zijn opgevolgd. Het college van burgemeester en wethouders heeft de vreugdevuren aangemerkt als evenement waarvoor een reguliere evenementenvergunning aangevraagd dient te worden. Binnen de vergunningsprocedure zijn de nodige waarborgen ingebouwd en is een (autonome) adviserende rol weggelegd voor de hulpdiensten. Het kader van de vergunningsprocedure heeft ertoe geleid dat de andere aangeschreven partijen – hulpdiensten en organisatoren – eveneens stappen hebben gemaakt. Politie Den Haag en Brandweer Haaglanden adviseren met betrekking tot het voor de vergunning vereiste veiligheidsplan en op basis van deze adviezen scherpen de organisatoren hun aanvraag en plannen aan. Zodoende wordt zorggedragen voor een veilig verloop van de vreugdevuren in de toekomst. Daarnaast verspreidt Brandweer Nederland actief kennis over de risico's van vliegvuur bij georganiseerde vuren.

Aanbeveling 1

Aan de burgemeester van Den Haag

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.

Reactie burgemeester Den Haag

De burgemeester van Den Haag heeft met Brandweer Haaglanden op 20 april 2020 in een gezamenlijke brief gereageerd op aanbeveling 1 en 3. Daarnaast heeft het college van burgemeester en wethouders direct na publicatie van het rapport, op 3 oktober 2019 in een uitgebreide brief aan de gemeenteraad (een zogenaamde raadsmededeling) gereageerd op het rapport. In die reactie gaf het college van B en W aan de conclusies van de Onderzoeksraad volledig te onderschrijven en alle aanbevelingen over te nemen. Daarnaast

deed het college van B en W – met het oog op de naderende jaarwisseling 2019-2020 – conform de aanbevelingen een aantal voorstellen aan de gemeenteraad en stelde het nog dezelfde dag de vergunningsaanvraagprocedure open voor de organisaties van de vreugdevuren.

In de reactie van 20 april 2020 schrijft de burgemeester ten aanzien van onderdeel a. van de aanbeveling, dat na publicatie van het rapport van de Onderzoeksraad direct is besloten dat de vreugdevuren niet langer als uitzondering via een gedoogconstructie met een convenant kunnen plaatsvinden, maar enkel met een reguliere evenementenvergunning. De vergunningsprocedure biedt mogelijkheden om specifieke eisen aan de organisatie van de vreugdevuren te stellen en tevens helderheid te scheppen in de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van alle betrokken partijen. Daarmee ontstaat bovendien een kader om voor iedereen – inclusief de omwonenden – duidelijk en transparant te maken wat de risico's van het evenement zijn en welke maatregelen worden genomen om deze risico's te beperken, aldus de burgemeester. Vergunningsaanvragen worden getoetst aan het evenementenkader en voor een advies voorgelegd aan de hulpdiensten. Bij de toets wordt in ieder geval rekening gehouden met een aantal voorwaarden die zien op onder meer de omvang, het materiaal en de wijze van opbouw en ontbranding van de vuurstapels als ook het opstellen van een 'zeer uitgebreid veiligheidsplan'.²

In reactie op onderdeel b. van de aanbeveling schrijft de burgemeester het volgende. Indien de hierboven beschreven toetsing heeft plaatsgevonden en ook het advies van de hulpdiensten tot een positief oordeel heeft geleid, worden in de vergunning heldere eisen opgenomen waaraan het evenement en de organisatoren moeten voldoen om het evenement veilig te laten verlopen. Tijdens voornoemd proces wordt ook beoordeeld of de aanvrager van de vergunning in staat is om daadwerkelijk uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de vergunning.

In reactie op onderdeel c. van de aanbeveling stelt de burgemeester tot slot, dat binnen de vergunningsprocedure sprake is van een 'strikte rolverdeling die aansluit op de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester en van het college van burgemeesters en wethouders en de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het college'.

Toepassing van de vergunningsprocedure in de praktijk

De nieuwe werkwijze is in de praktijk toegepast bij de jaarwisseling van 2019-2020 en 2020-2021. In aanvulling op de ontvangen reacties is de Onderzoeksraad – op basis van openbare gemeentelijke stukken – nagegaan hoe de vergunningsprocedure in aanloop naar beide

² In de brief worden in totaal acht voorwaarden opgesomd. In aanvulling op de in de tekst reeds genoemde voorwaarden gaat het om: de inrichting van het evenemententerrein, de invloed van de weersomstandigheden op het ontsteken van de vuurstapels en het aanvragen van verschillende ontheffingen (APV en Wet Milieubeheer).

jaarwisselingen is verlopen, om vervolgens te beoordelen in welke mate de gedane aanbevelingen daadwerkelijk zijn opgevolgd.

Jaarwisseling 2019-2020

De gemeente heeft in de aanloop naar de jaarwisseling 2019-2020 vergunningsaanvragen ontvangen voor een vreugdevuur op Scheveningen en een vreugdevuur in Duindorp.³ Beide aanvragen zijn door de gemeente in behandeling genomen, nadat de beoogde organisatoren eerst in de gelegenheid waren gesteld om deze aan te vullen met de benodigde stukken. De plannen zijn ter advisering aan de hulpdiensten (politie-eenheid Den Haag, Brandweer Haaglanden en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio (GHOR)) voorgelegd. De hulpdiensten hebben vervolgens (conform aanbeveling 3) op autonome wijze geadviseerd over de ingediende plannen. De hulpdiensten hadden, elk vanuit hun eigen expertise en kaders gezien, de nodige kritiek op de planvorming van de organisatoren van de vreugdevuren en adviseerden om die reden negatief.

Ook betrokkenen zijn (conform aanbeveling 1 onderdeel a) in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Er zijn 21 zienswijzen ingediend. De ingediende zienswijzen – die vooral bestonden uit bezwaren tegen de aanvragen – zijn door de gemeente meegenomen in de belangenafweging.

Om zeker te zijn dat de organisatoren in staat zijn om uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit de vergunning (conform aanbeveling 1 onderdeel b), dienen de organisatoren een evenementenaansprakelijkheidsverzekering af te sluiten. De organisatoren voldeden niet aan deze vergunningsvoorwaarde.⁴

De gemeente heeft de organisatoren in de gelegenheid gesteld om aanvullende stukken aan te leveren en de vergunningsaanvragen te verbeteren. Beide organisatoren hebben vervolgens via een e-mailbericht gereageerd op de geconstateerde gebreken. Ook hebben zij beiden een offerte voor een bedrijvenaansprakelijkheidsverzekering ingediend. Naast de offerte zijn door de organisatoren geen verdere stukken aangeleverd die bij de definitieve beoordeling van hun vergunningsaanvragen betrokken konden worden. De zorgen, zoals die eerder door de hulpdiensten waren gesignaleerd, werden daardoor niet weggenomen. Dit heeft ertoe geleid dat de hulpdiensten definitief een negatief advies hebben uitgebracht.

Daarnaast was niet daadwerkelijk een evenementenaansprakelijkheidsverzekering afgesloten voor de vreugdevuren, maar enkel een offerte aangevraagd. De organisatoren deden een beroep op de gemeente om garant te staan voor het eigen risico. De gemeente achtte dit niet wenselijk, omdat dit zou leiden tot rolvermenging.

³ De aanvragen zijn ingediend door respectievelijk Stichting Vreugdevuur Scheveningen en Duindorp Vreugdevuur Stichting.

⁴ College van burgemeester en wethouders, *Raadsmededeling 'Vreugdevuren op Scheveningen en in Duindorp'*, RIS304008, 26 november 2019.

Gelet op het voorgaande heeft het college van B en W besloten geen vergunningen te verlenen voor de vreugdevuren op Scheveningen en in Duindorp bij de jaarwisseling 2019-2020.⁵

Jaarwisseling 2020-2021

In aanloop naar de jaarwisseling 2020-2021 is dezelfde vergunningsprocedure gevolgd als voor de jaarwisseling 2019-2020. Daarbij is Brandweer Haaglanden opnieuw gevraagd om een kaderstellend advies uit te brengen voor de omvang van de vreugdevuren voor de jaarwisseling 2020-2021.

Bij de gemeente zijn aanvragen ingediend voor een vreugdevuur op Scheveningen en in Duindorp.⁶ De aanvragen zijn in eerste instantie beoordeeld door de gemeente. Vervolgens heeft de gemeente de beoogde organisatoren geadviseerd op welke onderdelen de aanvragen dienden te worden gewijzigd dan wel gecomplementeerd. De door de organisatoren aangepaste aanvragen zijn bij de hulpdiensten (politie-eenheid Den Haag, Brandweer Haaglanden en GHOR) uitgezet voor een schriftelijk preadvies. De hulpdiensten hebben de organisatoren vervolgens geïnformeerd over noodzakelijke aanpassingen, met het doel de planvorming op het gewenste niveau te krijgen. Deze informatie is door de organisatoren betrokken bij het opstellen van een definitief veiligheidsplan. Het definitieve veiligheidsplan vormt de basis voor het definitieve multidisciplinaire advies van de hulpdiensten. Op 15 juni 2020 zijn de definitieve aanvragen door de organisatoren bij de gemeente aangeleverd.⁷ Het college van B en W oordeelt dat door de organisatoren hard is gewerkt aan het completeren van de aanvragen, hetgeen heeft geleid tot substantieel betere plannen dan het voorgaande jaar. De hulpdiensten hebben op basis van de definitieve aanvragen een positief advies uitgebracht.

De volgende stap zou zijn de aanvragen ter inzage te leggen, zodat belanghebbenden wederom een zienswijze konden indienen. Deze zienswijzen zouden worden meegenomen bij de definitieve belangenafweging.⁸

Op 24 november 2020 heeft de burgemeester medegedeeld dat de gemeente geen vergunningen kan verlenen voor de vreugdevuren vanwege de coronamaatregelen die gelden ten aanzien van evenementen.

⁵ College van burgemeester en wethouders, *Raadsmededeling 'Stand van zaken vergunningaanvraagprocedure vreugdevuren'*, RIS304079, 3 december 2019.

⁶ Ook zijn aanvragen ingediend voor vreugdevuren in de Prumerendstraat en de Paets van Troostwijkstraat, maar deze worden buiten beschouwing gelaten.

⁷ College van burgemeester en wethouders, *Raadsmededeling 'Stand van zaken vergunningverleningsprocedure vreugdevuren'*, RIS305608, 24 juni 2020.

⁸ College van burgemeester en wethouders, *raadsmededeling 'Stand van zaken procedures en participatie vreugdevuren'*, RIS306218, 15 september 2020.

Conclusie over opvolging

De Onderzoeksraad concludeert dat de burgemeester de aanbeveling heeft opgevolgd. Vrijwel direct na publicatie van het onderzoeksrapport heeft de gemeente een evenementenvergunningsprocedure voor de vreugdevuren opengesteld. Binnen deze procedure zijn de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk neergelegd, worden hulpdiensten om advies gevraagd en hebben derden inspraakmogelijkheden. De vergunningprocedure biedt daarmee ook rechtsbescherming voor bouwers en omwonenden; deze kan als extra veiligheidsbarrière dienen. Bij de jaarwisseling 2019-2020 en 2020-2021 is de vergunningsprocedure doorlopen en is het proces naderhand geëvalueerd, conform de aanbevelingen van de Onderzoeksraad.

Aanbeveling 2

Aan de toekomstige organisatoren van vreugdevuren

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.

Reactie toekomstige organisatoren van vreugdevuren

Zoals hierboven reeds is beschreven, zijn de vreugdevuren aangemerkt als publieksevenement. Organisatoren dienen om die reden een evenementenvergunning aan te vragen en daartoe aan diverse voorwaarden te voldoen, waaronder het opstellen van een uitgebreid veiligheidsplan. Het veiligheidsplan wordt vervolgens door de gemeente en hulpdiensten beoordeeld. Indien de hulpdiensten op basis van het voorliggende plan geen positief advies kunnen uitbrengen, wordt de vergunning afgewezen. Uit het verloop van de vergunningsprocedures – zoals hierboven omschreven – blijkt dat het veiligheidsplan van de organisatoren voor de jaarwisseling 2019-2020 onvoldoende was en (mede) om die reden door de gemeente geen evenementenvergunning is afgegeven. Het jaar daarop is het veiligheidsplan door de hulpdiensten wel goedgekeurd (positief advies gegeven). De Onderzoeksraad leidt hieruit af dat de organisatoren bij die jaarwisseling – geadviseerd door de gemeente en hulpdiensten – zich meer bewust waren van de risico's van de vreugdevuren en daarbij ook meer verantwoordelijkheid namen.

Conclusie over opvolging

De Onderzoeksraad concludeert op basis van het voorgaande dat de organisatoren serieus aan de slag zijn gegaan met de aanbevelingen door het (in het kader van de vergunningsprocedure) uitwerken van een 'uitgebreid veiligheidsplan'. Hoewel de Onderzoeksraad de veiligheidsplannen zelf niet inhoudelijk heeft beoordeeld, acht zij de

goedkeuring door de hulpdiensten van het veiligheidsplan voor de jaarwisseling 2020-2021 een sterke indicatie dat wordt voldaan aan de gedane aanbeveling.

Aanbeveling 3

Aan Brandweer Haaglanden en Politie Den Haag

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

Reactie Brandweer Haaglanden

In zijn brief van 20 april 2020 reageert Brandweer Haaglanden op de aanbeveling. Brandweer Haaglanden (hierna: de brandweer) schrijft dat hij een formeel, kaderstellend advies heeft opgesteld ten behoeve van de criteria waaraan de brandveiligheid van vreugdevuren wordt getoetst. Dit advies heeft Brandweer Haaglanden laten beoordelen door het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). Omdat de beoordeling geen aanleiding gaf om het advies te wijzigen is het advies vervolgens definitief gemaakt en (inclusief beoordeling) behandeld in de driehoek en gemeenteraad. Aan de hand van het kaderstellende advies heeft de brandweer de vergunningaanvragen beoordeeld op brandveiligheid. Naar eigen zeggen heeft de brandweer tijdens de vergunningsprocedure (jaarwisseling 2019-2020, zoals hierboven beschreven) een duidelijke adviesrol kunnen invullen en adviezen aan de gemeente Den Haag uitgebracht over de voorliggende vergunningsaanvragen. Daarnaast heeft de brandweer samen met de politie en de GHOR gemeenschappelijke, multidisciplinaire adviezen uitgebracht. Tot slot schrijft de brandweer dat met het oog op de jaarwisseling 2020-2021 het IFV/de Brandweeracademie is benaderd om een vervolgonderzoek te doen naar het fenomeen vliegvuur zodat aanvullende kennis door Brandweer Haaglanden kan worden verwerkt in toekomstige advisering.

Op 23 november 2020 heeft de Brandweeracademie van het IFV het 'Advies vliegvuur vreugdevuren' uitgebracht. Dit advies zal hieronder, bij de reactie van Brandweer Nederland, nader worden toegelicht.

Reactie Politie Den Haag

In haar brief van 4 mei 2020 reageert Politie Den Haag op de aanbeveling. Politie Den Haag (hierna: de politie) refereert aan de beslissing van het college van B en W om de vreugdevuren niet langer via een gedoogconstructie met een convenant toe te staan. Voor de organisatie van een vreugdevuur is voortaan een vergunning verplicht. Binnen de vergunningverleningsprocedure adviseert de politie, als een van de relevante veiligheidspartners, de burgemeester over de risico's die gepaard gaan met het te vergunnen evenement en het nemen van maatregelen om die risico's te minimaliseren. Daarnaast schrijft de politie dat ook in een situatie waarin onverhoopt geen vergunningsprocedure wordt gevolgd of waarbij de procedure bijvoorbeeld onder tijdsdruk wordt ingekort het van belang is dat zij,

desnoods ongevraagd, advies uitbrengt. Het advies van de politie richt zich daarbij steeds op de taken die haar wettelijk zijn toebedeeld, te weten de handhaving van de openbare orde, handhaving van de rechtsorde en hulpverlening aan hen die dat behoeven. Tot slot schrijft de politie dat zij in de vergunningsprocedure voor het vreugdevuur 2019-2020 advies heeft uitgebracht over de veiligheidsrisico's die vanuit het perspectief van de politie samenhangen met de organisatie van het vreugdevuur.

Conclusie over opvolging

Brandweer Haaglanden en Politie Den Haag hebben de aanbeveling opgevolgd in die zin dat zij tijdens de evenementenvergunningsprocedure (autonoom) advies uitbrengen aan de gemeente. De aanvragen worden daartoe aan hen voorgelegd.

Aanbeveling 4

Aan Brandweer Nederland

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.

Reactie Brandweer Nederland

Bij brief van 6 januari 2021 heeft Brandweer Nederland gereageerd op de aanbeveling. Brandweer Nederland verwijst in zijn brief naar het rapport 'Advies vliegvuur vreugdevuren' dat in opdracht van Veiligheidsregio Haaglanden door de Brandweeracademie van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) is opgesteld. Om inzicht te krijgen in de risico's van georganiseerde vuren is informatie verzameld (nationaal als ook internationaal) over het fenomeen vliegvuur en vreugdevuren. Ook heeft het IFV onderzocht in hoeverre de effecten van vliegvuur kunnen worden voorspeld en welke factoren hierbij een rol spelen. Veiligheidsregio Haaglanden heeft voornoemd rapport beschikbaar gesteld aan Brandweer Nederland, zodat deze informatie kan worden gedeeld binnen de brandweerorganisatie. In zijn reactie schrijft Brandweer Nederland dat hij het adviesrapport om die reden ter kennisgeving zal aanbieden aan de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio en via de onderliggende structuur zal verspreiden naar de regionale brandweerkorpsen. Ook zal het onderwerp vliegvuur door Brandweer Nederland via een webinar of expertmeeting onder de aandacht worden gebracht bij brandweermensen, aldus Brandweer Nederland.

Uit navraag (maart 2021) is gebleken dat het adviesrapport in januari 2021 is gedeeld met alle 25 brandweerkorpsen. Daarnaast heeft Brandweer Nederland het voornemen om in het voorjaar van 2021 een expertsessie te organiseren met brandweermensen die te maken hebben (gehad) met vliegvuur bij vuurstapels en natuurbranden. Het doel is om tijdens de

expertsessie ervaringen bij elkaar te brengen, daarover te rapporteren en verder te delen binnen de organisatie.

Conclusie over opvolging

Deze aanbeveling wordt opgevolgd. Door het IFV is onderzoek gedaan naar de risico's van georganiseerde vuren. Bij dit onderzoek is ook gebruik gemaakt van internationale bronnen/expertise. Op basis van dit onderzoek is het rapport 'Advies vliegvuur vreugdevuren' opgesteld, welk binnen de brandweerorganisatie is verspreid. Daarnaast zal een expertsessie worden georganiseerd om kennis over vliegvuur verder binnen de organisatie te verspreiden.