



Den Haag

1001

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Aan: de Gemeenteraad

Ons kenmerk

BSD/2019.416

RIS303630

Contactpersoon

Dienst

Bestuursdienst

Afdeling

Bestuursdienst

Telefoonnummer

14070

Datum

3 oktober 2019

Onderwerp

Reactie Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid 'Vliegvuur op Scheveningen'

Geachte leden van de gemeenteraad,

De jaarwisseling van 2018-2019 had een feestelijke avond moeten worden. Dit veranderde voor veel mensen op Scheveningen in een jaarwisseling met angstige momenten. Het vreugdevuur op Scheveningen veranderde in een intense brand waar vanaf vliegvuur en grotere stukken brandend hout de boulevard en het dorp in waaiden. Door deze grotere stukken brandend hout ontstond op een aantal plaatsen brand, met name in het gebied rond de Keizerstraat. Tijdens deze angstaanjagende situatie hebben veel bewoners het verschil gemaakt door hun eigen daken en balkons nat te houden en zo de brandweer te ondersteunen bij hun werk. Daarmee is erger voorkomen en het college is hen en de hulpdiensten nog steeds zeer dankbaar voor de enorme inzet die zij die nacht hebben geleverd.

Reactie college op rapport

Vandaag heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) haar rapport 'Vliegvuur op Scheveningen' gepubliceerd. Het uitgebreide rapport vindt u als bijlage bij deze raadsmededeling.

Voordat we dieper ingaan op de inhoud van het rapport, willen wij glashelder maken dat we de kritiek van de OVV herkennen en erkennen. De OVV legt in haar rapport de focus op het ontbreken van een adequate veiligheidsorganisatie rondom dit grootschalige publieksevenement. Dat trekken we ons als college en burgemeester bijzonder aan.

Ook de kritiek dat wij signalen van omwonenden tijdens eerdere jaarwisselingen niet, of in ieder geval onvoldoende, hebben vertaald in concrete, passende veiligheidsmaatregelen, nemen wij zeer serieus.

Het rapport schetst de door de jaren heen opgebouwde werkwijze met een gebrek aan heldere, afdwingbare afspraken. Het schetst ook de steeds grotere discrepantie tussen de groeiende veiligheidsrisico's en gebrekkige waarborgen in combinatie met nalatige handhaving. Hier hadden wij naar moeten handelen.

De OVV ziet wel de 'kiemen' die in de loop der jaren zijn gelegd om te komen tot een adequate veiligheidsorganisatie. Deze zijn echter onvoldoende ontwikkeld in relatie tot de groei van het evenement. Het college realiseert zich ten eerste dat een dergelijk groot publieksevenement met bijbehorende veiligheidsrisico's een veel steviger veiligheidsorganisatie nodig heeft.

De burgemeester wordt door de OVV in dit rapport direct aangesproken en gewezen op haar verantwoordelijkheid om handhavend op te treden wanneer afspraken worden geschonden. Terugkijkend had zij als burgemeester de afspraken beter moeten vastleggen, die afspraken helderder moeten communiceren en moeten handhaven.

Het college is van mening dat door de wijze waarop door de jaren heen een convenant is gesloten, aanvullende afspraken zijn gemaakt en gewoontes in bijvoorbeeld de werkwijze geleidelijk zijn ontstaan, een onveilige en daarmee onmogelijke situatie is ontstaan. Er had eerder moeten worden geconcludeerd dat de veiligheidsgrenzen bereikt waren en aan die conclusie maatregelen moeten worden verbonden. Dat is echter niet gebeurd. De gevolgen hebben we helaas tijdens de laatste jaarwisseling ondervonden. We moeten hieruit maximaal lering trekken en alles op alles zetten om de veiligheidsrisico's rond de jaarwisseling zo veel mogelijk te beheersen. Dit betekent dat wij de conclusies volledig onderschrijven en de aanbevelingen van de OVV overnemen. Wij zullen alles op alles zetten om de vreugdevuren veiliger en de organisatie transparanter te maken. In deze raadsmededeling nemen we uw raad mee in de voorbereidingen van de jaarwisseling 2019-2020. Hiervoor vragen wij graag steun aan uw raad.

Onderzoek OVV

Na de jaarwisseling is, op aangeven van uw raad, door de burgemeester aan de OVV gevraagd om onafhankelijk onderzoek te doen naar de gebeurtenissen op Scheveningen tijdens de jaarwisseling en in de aanloop daarnaartoe. De OVV heeft besloten een onderzoek te starten, waarin de volgende, door hen geformuleerde, twee hoofdvragen centraal stonden:

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

De doelstelling van het onderzoek van de OVV was 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; en
- Lering trekken uit de wijze waarop een dergelijk evenement wordt voorbereid door betrokken partijen.

Het onderzoek richt zich daarmee op vragen die al sinds 1 januari bij iedereen in Den Haag leven, met name bij de Scheveningers die tijdens de nieuwjaarsnacht door het vliegvuur zeer angstige momenten hebben beleefd.

De conclusies en aanbevelingen

De conclusies van de OVV richten zich op vier onderwerpen: de oorzaken van het vliegvuur, de inventarisatie van de veiligheidsrisico's, de beheersing van de veiligheidsrisico's en de rolvermenging van de gemeente.

De oorzaken van het vliegvuur

De OVV stelt dat een samenspel van factoren het vliegvuur op Scheveningen heeft veroorzaakt: de hoogte van de vuurstapel, de trapsgewijze piramidevorm, het volume en de snelle volledige ontbranding 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. 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 van de veiligheidsrisico's

De gemeente Den Haag en de brandweer hebben het risico op vliegvuur onvoldoende onderkend. De directie Veiligheid van de gemeente en de brandweer hebben een beperkte taakopvatting gehad. Vanuit hun rol als veiligheidsadviseur respectievelijke 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.

Beheersing van de veiligheidsrisico's

Wat betreft de gemaakte afspraken en een adequate risicobeheersing komt de OVV tot de conclusie dat de betrokken partijen, waaronder de burgemeester, de gemeente, de Veiligheidsregio Haaglanden, de Stichting Vreugdevuur Scheveningen en de Stichting Vreugdevuur Duindorp op alle onderdelen voor een adequate risicobeheersing tekort zijn geschoten. 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 gerespecteerd en nageleefd. Afspraken zijn vervolgens niet gehandhaafd. De gemeente drong wel aan op naleving van de afspraken, maar koos ervoor om aan de schending daarvan geen consequenties te verbinden. Hoewel de afspraken met de stichtingen, maar ook de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester, daartoe afdoende mogelijkheden boden.

Rolvermenging

De gemeente was niet alleen 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.

Aanbeveling aan burgemeester

De OVV doet aan de burgemeester van Den Haag de volgende aanbeveling:

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.

Het college wil hierbij nogmaals benadrukken dat de situatie die tijdens de laatste jaarwisseling is ontstaan nooit meer mag voorkomen. Het is nu van belang dat de juiste lessen worden getrokken om te komen tot een veilige en feestelijke jaarwisseling. Dat begint met te stellen dat er nu voor alle partijen geen andere weg is dan de vreugdevuren te benaderen als een grootschalig publieksevenement met veiligheidsrisico's. Die stelling omarmt het college. Om te komen tot een veilige en feestelijke jaarwisseling doet zij de onderstaande voorstellen.

De traditie van de vreugdevuren

De kerstbomenjacht en de bijbehorende vreugdevuren kennen een lange traditie in Den Haag. Vanaf de jaren '80 nam de kerstbomenjacht een vorm aan die niet meer houdbaar was voor een veilige jaarwisseling, waardoor het stadsbestuur zich destijds genoodzaakt voelde in te grijpen. In nauwe samenwerking met de bewoners van Scheveningen en Duindorp ontstond er in 1990 een nieuwe traditie, die van de vreugdevuren op beide stranden. Een traditie waarmee niet alleen veel Scheveningers en Duindorpers zich na al die jaren diep verbonden voelen, maar ook vele mensen uit de rest van Den Haag rond de jaarwisseling verbindt. Tradities zijn altijd aan verandering onderhevig. De vreugdevuren op Scheveningen en in Duindorp zijn op die regel geen uitzondering. De afgelopen jaren zijn er regelmatig aanpassingen gedaan om het bouwen en ontbranden van de vuren zo veilig en feestelijk mogelijk te laten verlopen. Ook nu zal de traditie veranderen. De essentie blijft echter bestaan. De vorm is immers ondergeschikt aan dat wat de vreugdevuren markeren: trots en verbondenheid op Scheveningen en in Duindorp.

Uitgangspunten viering jaarwisseling

De jaarwisseling komt snel dichterbij. Voor alle betrokkenen is het daarom belangrijk om zo snel mogelijk helderheid te krijgen over wat te verwachten is op Scheveningen en in Duindorp.

Vreugdevuren worden vergund (conform aanbeveling a)

De conclusies en aanbeveling van de OVV maken duidelijk dat de vreugdevuren niet langer via een gedoogconstructie met een convenant en onduidelijkheden over de geldende afspraken kunnen plaatsvinden. Dit betekent dat de organisatie van de vreugdevuren gaat veranderen.

Het uitgangspunt van het college is om de vreugdevuren op Scheveningen en in Duindorp in een beperkte vorm te behouden.

Vanaf komende jaarwisseling kunnen evenementen, waarvan de vreugdevuren een onderdeel uitmaken, alleen plaatsvinden als daarvoor een vergunning is verleend. Een 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. Bovendien ontstaat met een vergunning een kader om voor iedereen (inclusief 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, hierover een zienswijze te kunnen indienen en waartegen beroep en bezwaar openstaat.

Een vergunningsprocedure start met een aanvraag door een solide partij die op basis van een voorgeschreven aanvraagformulier kenbaar maakt dat zij een evenement willen organiseren en op welke wijze. Ook wordt daarin benoemd welke activiteiten onderdeel uitmaken van het evenement. Deze aanvraag wordt getoetst aan het evenementenkader en voor een bindend advies voorgelegd aan de hulpdiensten. In deze toets wordt rekening gehouden met in ieder geval onderstaande criteria:

- De omvang van de vuurstapels;
- De wijze waarop en waar de stapels gebouwd mogen worden;
- Het te gebruiken materiaal en hulpmiddelen voor opbouw;

- De inrichting van het evenemententerrein;
- Het opstellen van een zeer uitgebreid veiligheidsplan;
- De invloed van de weersomstandigheden op het ontsteken van de vuurstapels;
- Het aanvragen van verschillende ontheffingen (APV en de Wet Milieubeheer); en
- De wijze van ontbranding van de vuurstapels.

Nadat deze toetsing heeft plaatsgevonden en dit samen met het advies door 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.

Deze nieuwe werkwijze geldt niet alleen voor de vreugdevuren op het strand, maar ook voor de twee kleinere vuren in de stad in de Purmerendstraat (stadsdeel Escamp) en de Paets van Troostwijkstraat (stadsdeel Laak).

Gesprekken met bouwers (conform aanbeveling b)

Het rapport van de OVV bestempelt de twee stichtingen waarmee de gemeente zaken deed als een 'welhaast fictieve partij'. De OVV noemt de stichtingen een 'papier constructie voor het overleg met de gemeente over veiligheidsafspraken en subsidiëring'.

In de afgelopen maanden is diverse malen overleg geweest tussen de burgemeester en de organisatoren van het vreugdevuur op Scheveningen en in Duindorp. In deze gesprekken hebben zij laten weten dat zij het uitgangspunt delen dat de jaarwisseling anders moet worden vormgegeven. Daar hoort dus bij dat zij zich versterkt organiseren om aan de vergunningseisen en de organisatie van een dergelijk evenement te kunnen voldoen.

Zij zijn hierover in gesprek met de gemeente. Zelf hebben zij de wens uitgesproken om een nieuwe programmering op te zetten, waar de vreugdevuren een onderdeel van uitmaken. Zij willen het wedstrijdelement nadrukkelijk loslaten.

Toezicht en handhaving

Om te komen tot een veilige en feestelijke jaarwisseling zal door de gemeente en verschillende andere betrokken partijen, vanuit hun eigen expertise en handhavingkader, worden gehandhaafd op de gestelde eisen. Daar vallen onder andere voorschriften in het belang van de veiligheid, brandveiligheid en openbare orde onder. Tevens zal worden gehandhaafd op de beperking van geluidsoverlast en milieueffecten. Ook de vergunninghouder zal toezicht moeten houden op de naleving van de vergunningseisen en daaruit voortvloeiende veiligheidseisen. Voor toezicht en handhaving zijn (onder meer) betrokken: de Handhavingsorganisatie, politie Den Haag, brandweer Haaglanden, GGD GHOR, Omgevingsdienst Haaglanden, Hoogheemraadschap Delfland en mogelijk Inspectie SZW en NVWA.

Op basis van reeds bestaande en additionele handhavingsscenario's om te komen tot een veilige jaarwisseling zal een duidelijk handhavingplan worden opgesteld. Om steeds tot een volledig beeld te kunnen komen, is het essentieel dat alle betrokken partijen elkaar, conform het handhavingplan, continu informeren over eventuele geconstateerde afwijkingen dan wel overtredingen. Met de toezichthoudende partijen wordt in aanloop naar de jaarwisseling afgesproken wat de grenzen zijn en op welke wijze proportioneel ingegrepen zal worden wanneer de situatie daar om vraagt. Dit wordt neergelegd in het handhavingplan. Ook zullen er verschillende go/no-go momenten worden opgenomen waarop wordt besloten of de opbouw van de vreugdevuren mag doorgaan en of ze uiteindelijk aangestoken mogen worden. Met een duidelijk handhavingplan kan adequaat worden bijgestuurd dan wel ingegrepen door de desbetreffende verantwoordelijke partij wanneer afspraken niet worden nagekomen.

Tot slot

Het college heeft de ambitie om de jaarwisseling 2019-2020 veilig én feestelijk te laten verlopen. Wij zijn van mening dat het anders organiseren van een feestelijke traditie, waarvan de vreugdevuren onderdeel uitmaken, hieraan een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

Voorop staat dat de gemeente de festiviteiten op Scheveningen en in Duindorp belangrijk vindt. Het is daarbij van belang dat voor een ieder duidelijk is welke rol de gemeente op welk moment aanneemt. Dat betekent dat, anders dan in voorgaande jaren, er een strikte rolverdeling zal zijn die aansluit op de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester en van het college van burgemeester en wethouders en de verantwoordelijkheidsverdeling van het college (RIS299978)(conform aanbeveling c).

Omdat de jaarwisseling 2019-2020 snel dichterbij komt, wordt tegelijkertijd met de verzending van het rapport van de OVV en deze brief de vergunningsaanvraagprocedure opengesteld voor de organisaties van de vreugdevuren. Daardoor zijn we in staat om de reguliere termijnen voor indiening, beoordeling en beroep en bezwaar na te leven. Het college is bereid om de aanvragende partijen, zoals gebruikelijk bij de vergunningaanvraagprocedure voor evenementen, te begeleiden bij de nadere invulling en uitwerking van de gestelde vergunningseisen. De verantwoordelijkheid voor de organisatie en invulling aan de gestelde eisen ligt te allen tijde bij de aanvragers.

We zijn ervan overtuigd dat de in deze brief genoemde uitgangspunten zullen bijdragen aan een veilige en feestelijke jaarwisseling.

Het college van burgemeester en wethouders,
de wnd. secretaris, de burgemeester,

Dineke ten Hoorn Boer

Pauline Krikke