

14

Vreugdevuur in Scheveningen wordt houtskoolregen: waarom ging het mis?

Menno van Duin, Jana Domrose, Vina Wijkhuijs

14.1 Inleiding

Eind december 2018 werden traditiegetrouw op de stranden van Scheveningen-Noord en Duindorp twee enorme houten bouwwerken van pallets opgebouwd, om op oudjaarsavond om middernacht te worden ontstoken en daarmee het nieuwe jaar in te luiden. Toen 1 januari 2019 duidelijk werd dat inwoners van Scheveningen kort na de jaarwisseling enkele spannende uren hadden meegemaakt, heerste alom verbazing hoe het zo uit de hand had kunnen lopen. Het vreugdevuur op het Noorderstrand had zich kort na middernacht ontwikkeld tot een waar ‘inferno’, waarbij een regen van vuurdeeltjes, gedreven door de zeewind, zich over een flink deel van Scheveningen-Dorp uitstortte. Daken van woningen en andere gebouwen vatten vlam, vuurdeeltjes kwamen op balkons en auto’s terecht. Het nieuwe jaar was nog maar amper begonnen en de eerste crisis diende zich al aan.

Aanvankelijk liet het zich aanzien dat het lectoraat Crisisbeheersing deze casus zou evalueren, maar het liep anders en begin januari werd duidelijk dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek naar de gebeurtenissen in Scheveningen zou doen. Op het moment van schrijven moest dat onderzoeksrapport nog verschijnen.

Hoewel deze casus strikt genomen misschien beter zou passen in het volgende jaarboek, omdat de houtskoolregen in de eerste uren van 2019 over Scheveningen trok, hebben wij gemeend dat evengoed al in dit jaarboek aandacht aan de casus kan worden besteed. Wij richten ons namelijk niet op de gevolgen van de houtskoolregen, noch op de brandbestrijding in de eerste uren van 2019. In plaats daarvan stellen

wij in dit hoofdstuk de vraag hoe de problemen die zich voordeden in Scheveningen zijn te verklaren. Om deze casus te begrijpen en te duiden, gaan we terug in de tijd en maken we gebruik van wetenschappelijke literatuur.

14.2 Feitenrelaas

Op tweede kerstdag, 26 december, starten inwoners van Scheveningen en Duindorp om 22.00 uur met de bouw van hun pallettorens op respectievelijk het Noorder- en Zuiderstrand van Den Haag. De bouwers moeten zich daarbij wel houden aan afspraken die in een convenant met de gemeente zijn vastgelegd. Zo mag de basis van de vuurstapel maximaal 22 bij 22 meter zijn en de vuurstapels mogen niet hoger worden dan 35 meter. De vuurstapels mogen alleen bestaan uit houten, volledig kunststofvrije pallets. Ook is aan de hoeveelheid hout die wordt gebruikt een maximum gesteld van 10.000 kuub. De gemeente, politie en brandweer controleren de bouw van de vuurstapel dagelijks. Op oudejaarsdag om uiterlijk 16.00 uur zullen de bouwactiviteiten moeten worden gestaakt en zal door de gemeente worden vastgesteld welke van de twee vuurstapels het hoogste is.

Het bouwen van de torens is voor betrokkenen een serieuze aangelegenheid; er wordt dag en nacht keihard aan gewerkt. ‘Ik heb vannacht twee uur geslapen’, aldus een teamlid van het Duindorpse vreugdevuur. ‘Zometeen weer een paar uur en dan weer naar het strand om te bouwen.’¹ De vreugdevuurbouwers uit Scheveningen streven ernaar hun eigen record uit 2015 te verbreken dat in het *Guinness Book of Records* staat. ‘Toen hadden we 8695 kuub aan pallets, we willen nu naar de 10.000 kuub.’²

- 1 Omroep West, 27 december 2018. Nieuws: ‘Duitse vrachtwagens brengen pallets voor vreugdevuur: “Record moet worden verbroken”’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3744445/Duitse-vrachtwagens-brengen-pallets-voor-vreugdevuur-Record-moet-worden-verbroken>.
- 2 Omroep West, 8 november 2018. Nieuws: ‘Vreugdevuurbouwers Scheveningen willen eigen record verbreken: “10.000 kuub aan pallets”’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3721247/Vreugdevuurbouwers-Scheveningen-willen-eigen-record-verbreken-10-000-kuub-aan-pallets>.

Na verloop van enkele dagen informeert de gemeente de bouwers van de vuurstapels dat er geen pallets meer mogen worden aangevoerd, omdat inmiddels het maximaal toegestane volume aan hout is geleverd. Vervolgens meldt de gemeente in de avond van 30 december dat de stapels zo goed als de maximale hoogte van 35 meter hebben bereikt. Desondanks ontvangt de gemeente in de nacht van 30 op 31 december het bericht dat er zes vrachtwagens met pallets het terrein van Duindorp oprijden. De vraag is wat hiertegen te doen? Burgemeester Krikke stelt vast dat een eventuele inzet van de politie in casu een Mobiele Eenheid (ME) op dat moment te veel risico's met zich meebrengt. In het donker zou de ME vanaf de vuurstapel bekogeld kunnen worden met projectielen. Ook bestaat bij een eventuele confrontatie tussen de ME en de bouwers het gevaar dat er op de top van de stapel slachtoffers zullen vallen. Wel blijven beveiligers aanwezig om de situatie in de gaten te houden.

In de ochtend van 31 december meet de gemeente voor de laatste keer de hoogte van de twee pallettorens. Het massieve gedeelte van de stapel op het (Scheveningse) Noorderstrand is op dat moment 38,7 meter hoog, op het Zuiderstrand is die 37,8 meter. Beide torens zijn dus hoger dan is toegestaan. Op de pallettoren op het Zuiderstrand is bovendien een klein torentje gebouwd, waarmee het geheel een totale hoogte van 41,4 meter bereikt. De burgemeester besluit, onder andere op basis van de risico's die worden voorzien, de overschrijding van de hoogte niet ongedaan te laten maken. Bij het verlagen van de torens zouden degenen die zich bovenop de palletstapel begeven, te grote risico's lopen. Wel worden op basis van de overschreden hoogtes nieuwe berekeningen gemaakt met betrekking tot de veiligheidszones die rondom beide torens in acht moeten worden genomen. De hekken worden naar achteren geplaatst.

Het nieuwe jaar nadert en om middernacht worden de twee enorme palletstapels door de bouwers aangestoken. Er waait op dat moment een vrij krachtige zuidwestenwind. Het vreugdevuur op het Noorderstrand ontbrandt niet meteen, maar na eenmaal brand te hebben gevat, blijkt het vuur zich anders te ontwikkelen dan het vuur in Duindorp. Rond 00.40 uur zet een heftige steekvlam plotseling de gehele palletstapel in vlam. Zo'n twintig minuten later wordt in Scheveningen vliegvuur gesignaleerd, afkomstig van de vuurstapel op het Noorderstrand. Op

verschillende plekken breken duinbrandjes uit. Ook bereikt het vliegvuur Scheveningen-Dorp, waar stukken brandende (houts)kool naar beneden komen en onder meer op daken, balkons en in (voor)tuinen belanden. Over het Noorderstrand razen zogenoemde vuurtornado's. Vanwege het gevaar voor de toeschouwers ontruimt de politie de boulevard van Scheveningen. De brandweer rukt massaal uit. Vanuit verschillende omliggende plaatsen worden extra bluseenheden aangevraagd. Om 01.17 uur wordt er opgeschaald naar GRIP-1 en vijf minuten later (om 01.22 uur) is er sprake van GRIP-2. De burgemeester meldt zich bij het operationeel crisiscentrum de Yp.

De brandweer is druk met het blussen van de verschillende brandhaarden en treft maatregelen om uitbreiding van branden in Scheveningen-Dorp te voorkomen. De Oude Kerk en omliggende panden worden preventief nat gehouden, diverse daken worden gecontroleerd.³ Vanaf 04.00 uur begint de brandweer met het blussen van het vreugdevuur op de Noorderstrand, rond 05.50 uur wordt er afgeschaald (GRIP-0). De bluswerkzaamheden duren nog tot in de late middag van 1 januari.⁴ Hoewel bij ziekenhuizen en huisartsenposten geen gewonden worden gemeld, is er sprake van grote schade aan woongebouwen en auto's. Ook bedrijfspanden, waaronder een kiosk, lopen forse schade op.

In de ochtend van 1 januari legt burgemeester Krikke een eerste verklaring af over de gebeurtenissen. Er wordt een publieksinformatie-nummer geopend en met direct getroffen en zullen ter plaatse gesprekken plaatsvinden. Rond 18.30 uur vindt er op het stadhuis een gesprek plaats tussen de lokale driehoek en de organisatoren van de twee vreugdevuren. Beide organisaties erkennen dat zij zich niet aan de afspraken hebben gehouden met betrekking tot de maximale hoogte van de vuurstapel. Ze zeggen volledige medewerking toe aan de evaluatie die zal volgen.

3 *De Scheveninger*, 31 december 2018. Nieuws: 'De jaarwisseling op Scheveningen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://de-scheveninger.nl/2018/12/31/live-updates-van-de-jaarwisseling-op-scheveningen/>.

4 Gemeente Den Haag, 3 januari 2019. Nieuws: 'Veel gestelde vragen over vreugdevuur Noorderstrand'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/nieuws/veel-gestelde-vragen-over-vreugdevuur-noorderstrand.htm#wat-is-er-gebeurd>.

Nog diezelfde dag stellen raadsleden van elf partijen vragen aan de burgemeester. Ze willen onder meer weten of de gemeente wel heeft gecontroleerd of de vuurstapels in Scheveningen en Duindorp zijn teruggebracht tot de maximale hoogte. Ook moet er antwoord komen op de vraag wie besloten heeft de vuren aan te steken, ondanks de ongunstige windrichting.⁵

Ondertussen is ook in de media de discussie losgebarsten. Naast talloze filmpjes van de vonkenregen tijdens nieuwjaarnacht verschijnen er ook foto's en filmpjes waarmee bewoners van de Scheveningse boulevard al eerder de gemeente Den Haag zouden hebben gewaarschuwd voor rondvliegende vonken van de vreugdevuren.⁶ Daarnaast wordt in de media het bericht verspreid dat het vreugdevuur op het Noorderstrand mogelijk – aldus een van de organisatoren – wel dertien meter hoger was dan toegestaan.⁷ Op sociale media worden zorgen geuit over de veiligheid van omwonenden en ondernemers. Hoe heeft het zo ver kunnen komen? Een belangrijk gespreksthema wordt het ontbreken van een evenementenvergunning.⁸

14.3 Vergunnen of verbieden?

In de media ging de eerste dagen van 2019 vrijwel alle aandacht uit naar het Scheveningse vreugdevuur. Zo was er veel aandacht voor het feit dat de toren te hoog was en werd een directe relatie gelegd tussen de hoogte en de vuurregen.⁹ Daarnaast was er onbegrip over de afwezigheid van een deugdelijke vergunning en verbazing dat een dergelijk

- 5 Metronieuws, 2 januari 2019. Nieuws: 'Veel vragen over vreugdevuur Scheveningen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.metronieuws.nl/in-het-nieuws/2019/01/veel-vragen-over-vreugdevuur-scheveningen>.
- 6 NOS, 4 januari 2019. Nieuws: 'Bewoners waarschuwen gemeente al voor vreugdevuur Scheveningen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2266152-bewoners-waarschuwen-gemeente-al-voor-vreugdevuur-scheveningen.html>.
- 7 Zie bijvoorbeeld *Algemeen Dagblad*, 1 februari 2019. Nieuws: 'Burgemeester Krikke: vreugdevuur 13 meter te hoog'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.ad.nl/binnenland/burgemeester-krikke-vreugdevuur-13-meter-te-hoog~afa706a8/>.
- 8 *Algemeen Dagblad*, 3 januari 2019. Nieuws: 'Nooit vergunning geweest voor vreugdevuren'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.ad.nl/den-haag/nooit-vergunning-geweest-voor-vreugdevuren~af2b74cd/>.
- 9 Volgens *De Telegraaf* zou de vuurstapel 48 meter hoog zijn, maar feitelijk was dat dus meters lager.

risicovol evenement met een convenant kon worden afgedaan.¹⁰ Ook was er veel verontwaardiging dat de gemeente Den Haag kennelijk vanwege intimidatie niet op het laatste moment de vreugdevuren verboden had. Het dilemma in deze casus richt zich daarmee op de vraag ‘vergunnen of verbieden?’ Zoals bij elk dilemma is een antwoord op die vraag niet eenvoudig te geven. Om licht te werpen op de situatie gaan we eerst in op de historie van de vreugdevuren. Vervolgens beschouwen we inzichten uit wetenschappelijke literatuur over mogelijke oorzaken van ongevallen en rampen. Ten slotte gaan we in op mogelijke redenen waarom niet werd verboden het vreugdevuur te ontsteken en op de vraag of – in plaats van een convenant – het verlenen van een vergunning een optie zou zijn (geweest).

14.4 De oorsprong van de vreugdevuren

14.4.1 Jaarwisseling in Den Haag al decennia lang een lastige situatie

Veel oud-dienders en -brandweerlieden en ook vele inwoners van Den Haag herinneren zich nog goed hoe sinds begin jaren zestig de stad ieder jaar weer rond de jaarwisseling een volslagen gekkenhuis of welhaast ‘oorlogsgebied’ was. Jaar in jaar uit gingen vele tientallen auto’s in brand en was er vele tonnen (in toen nog guldens) aan schade. Politieagenten moesten soms vechten voor hun leven en alles op alles zetten om bijvoorbeeld brandweerlieden hun werk te kunnen laten doen. In de publicatie *Hoezo rustig?!* beschrijven Adang en Van der Torre de situatie rond vroegere jaarwisselingen in Den Haag (Adang & Van der Torre, 2017, p. 149-161). Het fenomeen startte al kort na de Tweede Wereldoorlog. Grote groepen jongeren verzamelden vanaf tweede kerstdag kerstbomen, om die tijdens oudjaarsnacht aan te steken. Dat verzamelen (ook wel ‘rausen’) van kerstbomen ging gepaard met allerlei

¹⁰ In februari 2019 – nadat alle documenten openbaar waren gemaakt – verscheen er een uitvoerig artikel in *NRC Handelsblad* waarin een groot aantal feiten op een rijtje werd gezet. Hoogleraren (Jan Brouwer en Paul Frissen) verbaasden zich over de afwezigheid van een vergunning en het typisch Nederlandse gedoogbeleid. Zie *NRC*, 25 februari 2019. Nieuws: ‘De gemeente maakt de vreugdevuren mogelijk, de bouwers wanen zich de baas’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/25/de-gemeente-betaalt-de-bouwers-wanen-zich-de-baas-a365356>.

vechtpartijen, openbareordeverstoringen en massale bedreigingen aan het adres van de politie. In 1956 onttaarde dat voor het eerst in een grote rel met tien gewonden, onder wie vier politieagenten. Vier jaar later was er sprake van een heuse veldslag in de Schilderswijk.¹¹ In de uitzending van *Andere Tijden* over 'De Haagse kerstbomenjacht' wordt de sfeer van destijds goed tot leven gebracht.¹²

Eind jaren negentig wenste de gemeente het aantal branden tijdens de jaarwisseling sterk terug te dringen. Jaarlijks was de schade enorm. Om tot enige regulering te komen werd een beperkt aantal stookplaatsen aangewezen. Tijdens de millenniumnacht (1999/2000) waren er vierendertig aangewezen vuurlocaties en er waren ook afspraken gemaakt over preventieve maatregelen en de omstandigheden waar- onder zou worden ingegrepen. Desondanks hadden de brandweer en politie tijdens die jaarwisseling nog hun handen vol aan 339 buitenbranden. Negen blusvoertuigen waren die avond en nacht bemenst met brandweer en politie gezamenlijk, om bij het blussen van branden de openbare orde te handhaven. Er werd zestien ton vuurwerk in beslag genomen en 95 jongeren moesten nadien naar bureau HALT.

De jaren erna werd het aantal gereguleerde stookplekken teruggebracht: waren er bij de jaarwisseling van 2001/2002 nog vijfentwintig gedoogzones, bij de jaarwisseling van 2006/2007 waren dat er nog maar vijf. Zo werkte de gemeente Den Haag jaar in jaar uit met verschillende partners aan een omslag om van oud en nieuw een feest te maken. Toch betekende dat niet dat alle problemen verdwenen. Bij de jaarwisseling van 2006/2007 gingen alsnog vijftig auto's in vlammen op, brandde een bouwkeet volledig uit en er waren diverse illegale vuren. De totale (publieke) schade kwam op een half tot één miljoen euro. Het aantal gedoogvuren ging vervolgens van vijf naar twee vuren en wel op het Scheveningse strand.

11 Het *Algemeen Dagblad* schreef dat 'de beruchte Schildersbuurt eruit zag als na een burgeroorlog: opengebroken bestratingen, smeulende vuren, kapotgeslagen straatlantaarns, verbrijzelde ruiten, kromgebogen verkeerspalen en beschadigde auto's'.

12 Zie <https://anderetijden.nl/programma/1/Andere-Tijden/aflevering/217/De-Haagse-kerst-bomenjacht>.

Wat deze schets laat zien, is dat Den Haag en de jaarwisseling een moeilijke combinatie vormen. Geen andere stad ondervindt al meer dan een halve eeuw zoveel problemen tijdens jaarwisselingen. De vreugdevuren in Scheveningen zijn er niet zomaar gekomen, maar werden ingegeven door de jarenlange problemen met allerlei min of meer spontane vuren door heel Den Haag. Er moest jaarlijks enorm veel capaciteit van politie en brandweer worden ingezet om al die brandhaarden te bedwingen.

14.4.2 *Vreugdevuren op het Scheveningse strand*

Een breed gedragen wens

Om branden in de binnenstad van Den Haag een halt toe te roepen, is indertijd weloverwogen gekozen voor vreugdevuren op het strand. Deze vreugdevuren, die vanaf de jaarwisseling 2007/2008 een traditie werden, betekenden veel minder overlast en onrust in de stad. Het grote voordeel was dat er geen schade kon worden toegebracht aan bestrating, straatmeubilair e.d. en ook de overlast en eventuele risico's voor omwonenden veel kleiner was. Op het strand was het brandrisico immers beperkter. En het werkte: met de jaren nam het aantal grote branden rond de jaarwisseling in Den Haag duidelijk af. Vragen die in de loop der jaren in de gemeenteaard over de vreugdevuren werden gesteld, hadden altijd dezelfde insteek: 'Burgemeester, we gaan toch wel door met dit prachtige evenement?'. Door de raad is nooit een vraag gesteld waaruit bedenkingen bleken als 'Moeten wij dit nog wel willen?'. Toen burgemeester Krikke in 2017 aantrad, was juist een van de eerste vragen die haar werden gesteld of zij de vreugdevuren zou willen continueren. Met andere woorden: het initiatief en het continueren van de vreugdevuren werd gemeenteraadsbreed gedragen.

Vreugdevuren als wedstrijd: steeds groter en hoger

Toen tijdens de jaarwisseling van 2007/2008 de eerste vreugdevuren op het Scheveningse strand plaatsvonden, was de omvang van de vuur-stapels gelimiteerd tot vijf bij vijf meter en maximaal tweeënhalft tot drie meter hoog. Dat betekende een omvang van minder dan honderd kubieke meter aan brandbaar materiaal. Een vuur van een dergelijke omvang is nog goed beheersbaar. Met de inzet van enkele tankauto-sputen is zo'n brand te controleren en mogelijk nog te blussen. Zoals

dat echter ook bij andere evenementen wel gaat, werden de palletstapels in de loop der jaren steeds groter en ook professioneler gebouwd (met hijskranen e.d.). Wat begon met wat kerstbomen en pallets werd gaandeweg een indrukwekkend bouwwerk. Na verloop van tijd ging het niet meer alleen om het afsteken van het vreugdevuur op oudjaarsavond, er kwam ook een wedstrijdelement bij: een strijd tussen de Duindorpers en de Scheveningers om wie het grootste en dan vooral het hoogste vreugdevuur kon bouwen. Het opbouwen van de toren werd een happening op zich, met een tent, muziek en horeca. De strijd werd elk jaar intensief gevolgd door mensen uit binnen- en buitenland.¹³ Het vreugdevuur kreeg het label ‘cultureel erfgoed’.¹⁴ De hoogste hoogte (bereikt door de Duindorpers) en de grootste omvang (bereikt door de Scheveningers) staan in het *Guinness Book of Records*.

14.5 Over de oorzaak van rampen en ongevallen

Bij de jaarwisseling van 2018/2019 verliep het vreugdevuur anders dan voorzien. Eerder (bij de jaarwisselingen van 2013/2014 en 2017/2018) was al wel eens een pallettoren tijdens de brand gevaarlijk ingestort, maar nog niet eerder had een vreugdevuur geleid tot een houtskoolregen. Nu komt het zelden voor dat bij een ongeval of ramp slechts één factor allesbepalend is. Vaak zijn er andere, verzachtende of accelererende, omstandigheden te onderkennen. Zelfs bij een opzichtige menselijke fout zijn meestal ook één of meer andere factoren debet aan het onheil. Veelal, zo toont onderzoek aan, zijn er verschillende factoren die ten grondslag lagen aan een ramp of groot ongeval. Vaak is er sprake van zo'n bijzondere samenloop van omstandigheden dat Wagenaar sprak van ‘onmogelijke ongelukken’, een scenario dat vooraf bijna niet te bedenken is (Wagenaar, 1986). Bij het uit de hand gelopen

13 Elk jaar kwamen vele toeristen naar Den Haag om de bouw van de vreugdevuren op het Scheveningse strand te aanschouwen. Zie Vreugdevuur Scheveningen, z.d. Historie: ‘Historie en strijd’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://vreugdevuur-scheveningen.nl/historie/>.

14 Nadat eerst in 2014 het Scheveningse vreugdevuur als zodanig was aangemerkt, werd in 2015 ook het vreugdevuur van Duindorp toegevoegd aan de Nationale Inventaris van Cultureel Erfgoed in Nederland. Deze lijst met Nederlandse tradities wordt samengesteld door het Nederlands Centrum voor Volkscultuur en Immaterieel Erfgoed.

Scheveningse vreugdevuur zijn meerdere factoren te noemen die bijdroegen aan de situatie zoals die zich voltrok.

14.5.1 Zicht op de gevaren?

Van de Engelse wetenschapper Turner (organisatiesocioloog en chemisch ingenieur) verscheen in 1978 het later zeer bekend geworden boek *Man-made disasters*.¹⁵ Daarin beschrijft hij verschillende door de mens veroorzaakte rampen, waarbij steeds de nadruk ligt op het ontstaan: de geschiedenis die aan de ramp voorafging.¹⁶ Deze voorfase noemt hij incubatietijd. Aan veel ongevallen en rampen gaat een soms lange periode vooraf, waarin de kiem wordt gelegd voor de latere ramp. Rampen komen volgens Turner zelden onverwacht; ze ontstaan als gevolg van een aantal factoren, waarbij hij vier aspecten onderscheidt (Turner, 1978).

1. Bepaalde gebeurtenissen blijven onopgemerkt of worden als gevolg van verkeerde veronderstellingen verkeerd geïnterpreteerd (*'perceptual rigidities'*).
2. Gebeurtenissen blijven onopgemerkt omdat er niet goed met de aanwezige informatie wordt omgegaan.
3. Regels en voorschriften worden na verloop van tijd minder strikt nageleefd; er sluipt slordigheid in een organisatie.
4. Bijna fatale gebeurtenissen worden genegeerd en er bestaat vaak een weerstand om aan het ergste te denken.

Samenvattend hebben vaak informatieproblemen (informatie die niet wordt gedeeld), slordigheid (*'sloppiness'*) en ambiguïteit (potentieel tegenstrijdige maatregelen of voorschriften) een doorslaggevende rol bij het ontstaan van rampen en ongevallen.

15 Later is nog een nieuwe, uitgebreidere, versie van deze publicatie verschenen: Turner & Pidgeon, 1998.

16 Zie voor een uitvoerige beschrijving Van Duin, 1992, p. 38-44.

Rigiditeit ('perceptuel rigidities')

In zijn boek beschrijft Turner het voorbeeld van de mijnramp in Aberfan.¹⁷ In 1966 stortte als gevolg van langdurige regenval opeens een berg met grote hoeveelheden mijnafval als een plumpudding in elkaar en overspoelde het afval de naast gelegen basisschool. Niet minder dan 144 personen onder wie 116 kinderen vonden de dood. Later bleek dat er wel signalen waren geweest, maar de aandacht was in die jaren vooral gericht geweest op de veiligheid in de mijn (instorten van mijnschachten, kans op verstikking e.d.).¹⁸ Er was nauwelijks aandacht geschonken aan de in de loop van de jaren opgebouwde mijnafvalberg.

Een belangrijke factor waarom het in Scheveningen misging, lijkt te zijn gelegen in het feit dat vooraf niemand serieus rekening had gehouden met het scenario of risico van vlieg vuur. De aandacht was vooral gericht geweest op het risico van instorting van het bouwwerk; later kwam daar ook nog het risico van warmtestraling bij. Naar aanleiding van een gemeentelijke evaluatie van de vreugdevuren tijdens de jaarwisseling 2012/2013 werden bij de daaropvolgende jaarwisseling voor het eerst hekken rondom de vreugdevuren geplaatst, om de veiligheid van omstanders te vergroten. Een ongeluk tijdens de jaarwisseling 2013/2014, waarbij de vuurstapel op het Noorderstrand op gevaarlijke wijze richting het publiek omviel, leidde ertoe dat in 2014 een (ambtelijk) convenant werd afgesloten tussen de bouwers en het stadsdeel Scheveningen, waarin afspraken waren vastgelegd over de bouw van vreugdevuren.

Na de jaarwisseling van 2014/2015 waren de steeds groter wordende bouwwerken voor toenmalig burgemeester Van Aartsen aanleiding om te kijken of aan de bouwwerken grenzen zouden moeten worden gesteld. Het bureau Efectis, een dochterorganisatie van TNO, werd gevraagd advies uit te brengen. Gekeken werd naar de mogelijkheid van het instorten en omvallen van de stapels, de warmtestraling, de

17 Zie ook NOS, 21 oktober 2016. Buitenland: 'Aberfan: een ramp die voorkomen had kunnen worden'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2138945-aberfan-een-ramp-die-voorkomen-had-kunnen-words.html>.

18 Sinds het bestaan van de mijn waren enkele honderden mijnwerkers in de mijn omgekomen.

kans op branduitbreiding en rookhinder. De in kaart gebrachte risico's hadden een aanscherping van het (ambtelijke) convenant tot gevolg.

Uit de evaluatie van de jaarwisseling 2015/2016 bleek echter dat de bouwers de afspraak dat een vuurstapel maximaal 25.000 pallets mag bevatten, niet waren nagekomen. Ze hadden veel meer pallets gebruikt om een hogere vuurstapel te bouwen. Er volgde nader onderzoek door Efectis, gericht op de hoogte van de stapels. Op basis daarvan werd opnieuw een (bestuurlijk) convenant afgesloten, ditmaal tussen de bouwers en de burgemeester. In het bestuurlijke convenant werden wederom afspraken vastgelegd met betrekking tot de maximale bouwhoogte (35 meter) en het grondvlak (15 x 15 meter) van de vuurstapels.

Bij de jaarwisseling 2016/2017 viel het vreugdevuur op het Noorderstrand weer vroegtijdig om. Het incident was aanleiding om het bureau WAD34 om advies te vragen of dit risico voorkomen kon worden.¹⁹ Op basis van allerlei berekeningen concludeerde dit bureau onder meer dat een trapezoidale opbouw de voorkeur verdiende boven een meer blokvormige opbouw en verbranding van onderaf het risico van instorten sterk vergroot. Voor het verbeteren van de stabiliteit van de vuurstapels werd het convenant aangescherpt: het te hanteren grondvlak werd uitgebreid naar 20 x 20 meter. Ook werden een trapsgewijze bouwwijze voorgeschreven en een maximaal bouwvolume van 10.000 kuub. Datzelfde jaar gaf de gemeente ook opdracht om de hittebelasting van gevels te meten, naar aanleiding van zorgen van bewoners aan de boulevard van Scheveningen om overlast, schades, kosten en gevaarlijke omstandigheden.²⁰

De meest recente evaluatie, van de jaarwisseling 2017/2018, wees uit dat het behouden van een veilige afstand tussen het vreugdevuur, de toeschouwers en bebouwing problematisch werd, met name vanwege het afkalven en dus smaller wordende Noorderstrand. Deze constatering leidde tot een aanpassing van het te hanteren grondvlak, namelijk 22 x 22 meter. Toen in de laatste dagen van 2018 op het laatste

19 Het bureau WAD34 had eerder in 2016 onderzoek gedaan naar het draagvermogen van het strand en bekeken of er bij een houtstapel met een grondvlak van 20 x 20 meter risico's waren van instabiliteit. De conclusie was dat een houtstapel tot een hoogte van 50 meter stabiel kon zijn, mits de houtstapel aan de randen maar werd ondersteund door plaatvormige fundering (zoals al gebeurde).

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

moment duidelijk werd dat de torens hoger waren dan de maximaal toegestane vijfendertig meter werden op het strand de hekwerken rond de bouwwerken meer naar achteren geplaatst, zodat ook bij een eventuele instorting van een hogere toren toeschouwers op voldoende afstand zouden staan. Met een vonkenregen zoals die zich bij de jaarwisseling 2018/2019 voordeed, had tot dan toe echter niemand rekening gehouden.

14.5.2 Een zwarte zwaan

In het boek *The black swan theory: the impact of the highly improbable* legt Nassim Taleb uit dat de aanwezigheid van bijzondere gebeurtenissen en de effecten ervan systematisch worden onderschat. We hechten in onze samenleving, aldus Taleb, veel waarde aan statistieken, de wet van de grote getallen en aan vaste patronen en daarmee veronderstellen we goed zicht te hebben op de ontwikkelingen in de wereld. We ontkennen en negeren daarmee echter de ‘zwarte zwanen’. En als we een keer een afwijkende zwarte zwaan hebben waargenomen (zoals het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog, de opkomst van internet, 11/9, de financiële crisis van 2008) proberen we achteraf op allerlei manieren alsnog die gebeurtenis te verklaren en in te passen in het bestaande wereldbeeld. Met allerlei verhalen wordt de werkelijkheid opnieuw ingekleurd (‘retrospectief determinisme’). Ervaringen uit het verleden bieden echter geen garantie voor de toekomst. We overschatten onze kennis en inzichten en onderschatten de betekenis van en de kans op de zwarte zwaan.

De branden die als gevolg van het vreugdevuur ontstonden, kunnen gezien worden als een zwarte zwaan. Een onvoorziene en onverwachte situatie die zich niet eerder zo had voorgedaan en daarmee uniek was. Op zich is het niet bijzonder dat bij vuur vonken vrijkomen die zich met de wind laten meevoeren. Menig brand in een rieten dak van een woning is vaak ontstaan als gevolg van een brand elders, waarbij vonken zich verspreiden. Ook andere branden, zoals natuurbranden, kunnen ontstaan door vonken of ‘vlieg vuur’. Bij het Scheveningse vreugdevuur was de vonkenregen c.q. het vlieg vuur vooraf nauwelijks tot geen issue geweest. In het verleden hadden zich wel situaties voorgedaan waarbij

één of beide vreugdevuren een regen van vonkjes veroorzaakten, maar dat leidde niet eerder tot een bedreigende situatie.

Direct na de gebeurtenissen was er in de media veel aandacht voor eerdere vuurregens, maar daarbij werd steeds gerefereerd aan dezelfde situatie (met hetzelfde filmpje). Deze primaire reactie sluit aan bij de theorie van Taleb dat er achteraf altijd gezocht wordt naar eerdere, vergelijkbare, situaties en dat er dan ook wel iets gevonden wordt (wat feitelijk onbeduidend is). In dit geval had niemand vooraf gewaarschuwd dat vliegvuur een probleem kon zijn. In alle stukken die in het kader van de jaarwisselingen in Den Haag en de vreugdevuren zijn opgesteld (de beleidskaders, convenanten en jaarlijkse evaluaties), werd – op één uitzondering na – nooit over dit onderwerp gesproken. Alleen in het rapport van het bureau Efectis, dat in 2016 onderzoek verrichtte naar de veiligheidsaspecten rond de vreugdevuren, is iets over vliegvuur gezegd, namelijk: ‘De kans op branduitbreiding naar de bebouwing door aanstraling of vliegvuur is verwaarloosbaar (uitgangspunt: geen brandgevaarlijke/rieten daken)’ (Van Mierlo & Lemaire, 2016).

De vonkenregen annex het vliegvuur was ook niet zozeer het probleem. Het waren niet de kleine vonkjes, maar grotere stukken hout die op de een of andere manier (mogelijk door thermiek?) door de wind werden meegenomen en (tot wel enkele honderden meters) verderop terechtkwamen op daken, auto’s en gebouwen. Branden ontstonden dus niet door vonkjes, maar door stukken en stukjes hout die brandend in de omgeving terechtkwamen. Vliegvuur was al bijzonder, maar dergelijk rondvliegend hout dat honderden meters verderop diverse vuren veroorzaakte, was geen scenario geweest waarmee men rekening had gehouden of rekening kón houden (hooguit ‘met de kennis achteraf’). Deze casus is daarmee een duidelijk voorbeeld van een zwarte zwaan.

14.5.3 Conclusie

De situatie die zich tijdens nieuwjaarsnacht in Scheveningen voordeed, was een onvoorziene situatie die Taleb een ‘black swan’ noemt en Turner verklaart aan de hand van een viertal aspecten: rigiditeit, informatieproblemen, slordigheid en ambiguïteit. Waar op het moment van het schrijven van dit hoofdstuk nog onduidelijkheid over bestaat, is de

vraag waarom het vreugdevuur op het Noorderstrand deze keer zoveel problemen gaf, terwijl in de jaren ervoor (en ook bij het vreugdevuur op het Zuiderstrand) zich geen extreme situaties voordeden. Waarom liep het deze keer zo uit de hand en – zoals een bewoner het fraai verwoordde – ‘regende het gloeiende blokken houtskool’?

Duidelijk is dat hier een combinatie van fysische factoren heeft meegespeeld die bij elkaar de ‘houtskoolregen’ kon veroorzaken. Factoren die genoemd kunnen worden zijn uiteraard de wind (windkracht en richting) en de kenmerken van het bouwwerk (de hoogte, maar waarschijnlijk nog belangrijker de samenstelling en de totale hoeveelheid pallets, oftewel de vuurlast). Als de pallets goed droog zijn (en de dagen ervoor had het nauwelijks geregend), kan een stapel goed ontbranden omdat er overal zuurstof doorheen kan.

Daarnaast spelen vrijwel zeker ook andere factoren een grote zo niet cruciale rol. Uit beeldmateriaal dat na afloop aan de OvV (en daarmee ook aan de gemeenteraad) beschikbaar is gesteld, blijkt dat die betreffende nacht op een gegeven moment een brandend voorwerp naar beneden is gevallen (waarschijnlijk een vat met diesel of andere brandstof) en vanaf dat moment het vuur een enorme ‘boost’ kreeg. In een mum van tijd stond bijna de hele toren in de fik. Dat maakte dat het vreugdevuur op het Noorderstrand een heel ander brandverloop kreeg dan het vreugdevuur in Duindorp. Ook in Duindorp was er die avond – zoals dat eerdere jaren wel vaker het geval was geweest – sprake van een vuurregen, maar daar ontstond geen houtskoolregen.

Wat het uiteindelijk ook is geweest, duidelijk is dat de combinatie van een aantal factoren een enorm vreugdevuur heeft gegeven, waaruit niet alleen een vonkenregen, maar – geheel afwijkend van de andere keren en alleen bij het vreugdevuur op het Noorderstrand – ook een houtskoolregen kon ontstaan.²¹

21 Het ontstaan van vliegvuur bij ontbranding van hout is een bekend fenomeen (zie ook de evaluatie 2017/2018) maar heeft in eerdere jaarwisselingen niet geleid tot brandonveilige situaties. Hier was sprake van brokken brandend hout die vrijkwamen. Iets dergelijks had zich niet eerder voorgedaan.

14.6 Waarom niet ingegrepen?

De gemeente was niet onverdeeld gelukkig met de vreugdevuren op het Scheveningse strand. Keer op keer waren aanpassingen gedaan en werden voorwaarden aangescherpt. In de jaarlijkse voorbereiding en evaluatie van de jaarwisseling was enkele keren uitgesproken dat de situatie risicovol was en daarmee eindig.²² In het commissiedebat van 16 januari verwoordde burgemeester Krikke het als volgt:

‘Dat levert soms duivelse dilemma’s op, dat mag u best weten. Wat doe je met een lange traditie als die tegen z’n grenzen aanzit? Dat schreven mijn voorganger en ik na de vorige jaarwisselingen ook al aan uw raad.’

Een thema dat na de brand in de media veel aandacht kreeg, was het feit dat in de aanloop naar de ontsteking van de vreugdevuren zich onregelmatigheden hadden voorgedaan die de burgemeester c.q. de driehoek hadden doen kunnen besluiten de ontsteking van de vuren te verbieden. Ook zou de weersverwachting (een vrij krachtige wind van zee) aanleiding kunnen zijn geweest om in te grijpen. Simpel gesteld: waarom verbood de burgemeester niet om de vuren te ontsteken? De driehoek wist dat de bouwers zich niet aan de afspraken hadden gehouden. Toch besloot de driehoek niet om de vreugdevuren af te gelasten. Waarom niet?

Er zijn verschillende redenen te geven waarom een ‘last minute’ verbieden weinig vanzelfsprekend was. Een belangrijk deel van het antwoord is in het voorgaande al besproken: het risico waarvoor men verreweg het meest beducht was, was instorting van een pallettoren. Om die reden werden de hekwerken rondom de vreugdevuren verplaatst. Met vuurvonken of een vuurregen was echter geen rekening gehouden. Daarnaast speelde mee dat een verbod vrijwel zeker tot openbare-ordeproblemen zou leiden. De bouwers en vele andere Scheveningers en Duindorpers zouden ‘*not amused*’ zijn geweest. Ook veiligheidsoverwegingen speelden een rol. De bouwers zouden vanaf zo’n vijfendertig

22 Zie bijvoorbeeld de brieven van burgemeester Krikke aan respectievelijk de voorzitter van de Algemene Raadscommissie d.d. 4 juni 2018 en de voorzitter van de Commissie Bestuur d.d. 25 september 2018.

tot veertig meter hoogte, zonder enige vorm van extra bescherming, de pallets weer moeten afvoeren.

Daarnaast kan nog een andere reden worden genoemd. Tijdens het overleg van de Haagse driehoek waren de mogelijke problemen bij de Scheveningse vreugdevuren niet het enige thema dat aandacht behoeftte. Tijdens nieuwjaarsnacht worden in Den Haag doorgaans talloze festiviteiten georganiseerd. Sinds 2014 is bijvoorbeeld een grote vuurwerkshow bij de Hofvijver een hoofdattractie, die jaarlijks ruim 10.000 bezoekers trekt. Ook vonden er tijdens de jaarwisseling van 2018/2019 vuurwerkshows plaats op Scheveningen en in Laak en waren er kleinere vreugdevuren in Escamp en Laak. En behalve festiviteiten was ook vandalisme, zoals ieder jaar, een aandachtspunt. Om schade aan gemeentelijke en particuliere eigendommen te beperken, werden preventieve maatregelen getroffen. Afvalcontainers en -bakken werden (tijdelijk) verwijderd om brandstichting te voorkomen en om dezelfde reden werden parkeerautomaten afgesloten, autowrakken verwijderd en werd bewoners de mogelijkheid geboden om hun auto gratis of tegen een gereduceerd tarief te stallen in een aantal parkeergarages.²³

Er waren zagezegd tal van andere onderwerpen die in de driehoek besproken moesten worden. Bij deze overleggen zat overigens de brandweer niet aan tafel, omdat de brandweer geen deel uitmaakt van het driehoeksoverleg.²⁴ Brandrisico was als zodanig geen issue. Hoewel aan de vreugdevuren de nodige voorwaarden waren gesteld, hadden de palletstapels in de loop van de jaren een minstens honderd keer grotere omvang gekregen. Daarmee was de vuurbelasting vele malen groter geworden en was een vreugdevuur niet meer met enkele (en waarschijnlijk ook niet met tien of twintig) brandweerauto's te bestrijden. Dat laatste was ook nauwelijks een optie, omdat er tijdens de jaarwisse-

23 Zie https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/overige_bestuurlijke_stukken/471232.

24 Den Haag is wat veiligheidsissues betreft vooral een stad van demonstraties en rellen; echte politieaangelegenheden. Veiligheidskwesties worden daarom alleen in de driehoek besproken. In Den Haag is (net als in Amsterdam) de veiligheidsregio (nog) niet tot ontwikkeling gekomen; de brandweer en de GHOR/GGD spelen beleidsmatig een zeer bescheiden rol. Als er één les uit deze casus getrokken zou moeten worden, is het om veiligheidsvraagstukken breder dan alleen als 'driehoek-aangelegenheid' te beschouwen (en daarmee ook de veiligheidsregio te professionaliseren).

ling – zoals altijd – op meerdere plaatsen in de regio brandweercapaciteit nodig was en door andere regio's niet zomaar bijstand kon worden verleend.²⁵ De brandweer kon dan ook weinig doen als het mis zou gaan anders dan paraat te zijn en alles eraan doen om de gevolgen te beperken. Ook de andere partijen beseften terdege dat er sprake was van een Catch 22-situatie. De situatie was onwenselijk, maar de alternatieven lagen ook niet voor het oprapen en zouden zeer waarschijnlijk op problemen stuiten.

14.7 Afronding

In dit hoofdstuk passeerde een aantal factoren de revue die een rol speelden bij het uit de hand lopen van het vreugdevuur op het Scheveningse Noorderstrand tijdens de jaarwisseling van 2018/2019. Het feit dat er zoveel factoren zijn die mede verklaren waarom het zo mis ging in Scheveningen, betekent dat – al naar gelang de insteek die gekozen wordt – iedereen wel met een goed verhaal kan komen. Het was ons inziens gewoon *'bad luck'*, een zwarte zwaan. Niet zozeer het ontbreken van een evenementenvergunning en een stevig handhavingstraject staan aan de basis van de problemen. Het was vooral het gevolg van opzet (het toevoegen van extra brandstof, die dan ook nog eens naar beneden valt). Daar valt weinig tegen te doen. Het was *'an accident waiting to happen'*. Iedereen was op de hoogte van de risico's van een zo extreem vuur. Maar ja, het ging toch ook al jaren goed?

De vreugdevuren waren lang een succesvolle oplossing voor een lastig Haags (met name openbareorde) probleem, ook al was bekend dat de bouwers zich zelden aan de afspraken hielden. Het een en ander roept de vraag op waarom niet gaandeweg is gekozen voor een proces van vergunningverlening? Een wederzijdse afspraak (c.q. convenant) biedt immers juridisch minder houvast dan een vergunning die organisatoren zouden moeten aanvragen. Toch is nooit voor deze optie

25 Bijstand en voldoende dekking was deze jaarwisseling sowieso een probleem. Rotterdam-Rijnmond vroeg in die nacht bijstand van Haaglanden, maar Haaglanden kon dat onmogelijk leveren. Ter illustratie: tijdens de jaarwisseling vonden in de gemeente Den Haag in de tijdsperiode van 31 december 08.00 uur tot 1 januari 08.00 uur in totaal 507 incidenten plaats waaraan inzet van de brandweer gekoppeld was. Dit dus nog even los van het aantal incidenten dat de regionale brandweer buiten de gemeente Den Haag te verwerken kreeg.

gekozen. Als (de bouw van) de vreugdevuren vergunningsplichtig zouden worden, zou er het nodige moeten veranderen. Niet alleen zou er dan formeel een vergunning moeten worden aangevraagd en zouden daarbij de nodige documenten moeten worden overgelegd, wat voor de bouwers lastig zou kunnen zijn, maar een groter nadeel zou zijn dat in dat geval de gemeente feitelijk zou instemmen met de wijze waarop er wordt gewerkt. In Nederland kan geen vergunning worden afgegeven voor de bouw van een dergelijk hoog bouwwerk waarbij bouwers op een hoogte van enkele tientallen meters werken, zonder enige vorm van bescherming. Iedere bouwer zou gezeurd moeten worden en ook zouden er zeker andere eisen gesteld moeten worden aan de bouwplaats, omgeving e.v. De vreugdevuren vergunningsplichtig maken zou dan ook het einde van het evenement betekenen. Een covenant was, en in ieder geval ging de gemeente daarvan uit, het maximaal haalbare om nog enkele garanties in te bouwen. Tegelijkertijd wist de gemeente ook wel dat hier gaandeweg een bijzondere situatie was ontstaan die een aantal voordelen bood (minder branden en veiligheidsproblemen in de stad), maar zeker geen schoonheidsprijs verdiende. Het was in feite een soort van breed gesteunde gedoogsituatie. Er was instemming van de gemeenteraad en zelfs in het laatste coalitieakkoord was expliciet vastgelegd 'dat de vreugdevuren gecontinueerd moesten worden'.