

## Haags vliegvuur en de erosie van de OVV

Arjen Boin, Universiteit Leiden

7 oktober 2019

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) kan een nieuwe politieke trofee aan de muur hangen. Na het aftreden van minister Hennis in 2017 (naar aanleiding van het OVV rapport over de ontplofte mortiergranaat in Mali) werpt nu de Haagse burgemeester Krikke de handdoek in de ring. Het zojuist verschenen rapport “Vliegvuur op Scheveningen” lijkt voldoende aanleiding te bieden voor haar vertrek.

De OVV wast de handen in onschuld. Het is immers niet de wettelijk taak van de Raad in te gaan “op schuld of aansprakelijkheid.” De OVV onderzoekt alleen hoe een incident heeft kunnen gebeuren, met het doel daaruit lessen te trekken.

Lezing van het rapport levert een ander beeld op. De Raad concludeert dat de gemeente Den Haag en de brandweer “het risico van vliegvuur onvoldoende hebben onderkend.” Het rapport noteert veel onduidelijke afspraken die “vervolgens veelal niet werden nageleefd en gehandhaafd.” De primaire oorzaak van het vliegvuur wordt gevonden in “het ontbreken van een adequate veiligheidsorganisatie rondom het evenement.” Signalen werden niet vertaald in veiligheidsmaatregelen. En voor wie het nog niet heeft begrepen: de burgemeester was verantwoordelijk voor de veiligheid en hield zich persoonlijk bezig met het dossier.

Journalisten begrepen het onmiddellijk. De Raad heeft snoeiharde conclusies getrokken over het optreden van burgemeester en ambtenaren. Het aftreden van de burgemeester lijkt dan ook logisch en overmijdelijk.

*Ambtenaren die liever gedogen dan een ramp voorkomen: dit is – hoe impliciet dan ook – een enorme aantijging.* Maar kloppen de bevindingen van de OVV wel? Valt de burgemeester en haar ambtenaren zoveel te verwijten? Een grondige lezing van het rapport biedt reden tot twijfel.

Het rapport begint met een gedetailleerde analyse van de directe oorzaak van het vliegvuur. De Raad komt tot de overtuigende conclusie dat de hoogte en volume van de brandstapel, in combinatie met windrichting en gebruikt materiaal, tot het vliegvuur hebben geleid. De vuurstapels waren te hoog, waardoor de wind brandende houtdelen over Scheveningen kon blazen.

De les zou nu kunnen zijn: kleinere stapels maken of misschien maar helemaal geen vreugdevuren op het strand. Maar de Raad gaat veel verder in haar conclusies.

Het rapport wekt de suggestie dat er een schuldige is: iemand die “signalen” heeft genegeerd, beter had kunnen weten, beter had moeten weten en deze bijna-ramp desondanks heeft laten voltrekken. De schijnwerper richt zich op de ambtenaren van de Directie Veiligheid die de taak hebben “toe te zien op nakoming gemaakte afspraken.” Zij wisten dat de vuurstapel te hoog was en bouwers de gemaakte afspraken hadden geschonden. Ze hebben er niets aan gedaan.

Nu valt weinig af te dingen op het argument dat falend toezicht tot een ramp kan leiden. Maar dat is alleen het geval als de toezichthouder weet hoe een ramp kan ontstaan en vervolgens signalen negeert die erop duiden dan zo’n ramp dreigt te ontstaan.

Wisten de toezichhouders hoe een vliegvuurramp zou kunnen ontstaan en hebben ze bewust signalen genegeerd die duiden op de bijna-ramp in Scheveningen? Het rapport concludeert dat signalen van burgers en experts de ambtenaren “geen aanleiding gaven tot nader onderzoek”. De suggestie is duidelijk: ze hadden het kunnen weten.

Het rapport laat duidelijk zien dat ambtenaren wisten dat vuurstapels risico’s opleveren. Er was al eens een stapel ingestort en dat was maar net goed afgelopen. Het rapport laat ook zien dat de ambtenaren dit alles zeer serieus namen. Hekken werden verder geplaatst om toeschouwers op afstand te houden. De basis van de vuurstapel werd verstevigd om omvallen te voorkomen. De locatie werd verplaatst.

Maar kenden ze het risico van een vliegvuurramp? De Raad constateert dat in Nederland relatief weinig aandacht is besteed aan het fenomeen vliegvuur. Een rapport van Brandonderzoeksbureau Efectis Nederland concludeerde in 2015 dat de kans op branduitbreiding naar de bebouwing “verwaarloosbaar” was. Het bureau DGMR zag ook weinig risico’s.

Toch hadden ze het kunnen weten, zo stelt het rapport. De *smoking gun* betreft enkele klagende bewoners die na de voorgaande eindejaarviering vonken hadden zien overvliegen en hun raam warm voelden worden. Ze hadden “doodsangsten” uitgestaan, zo laat het rapport weten. Het rapport laat overigens duidelijk zien dat ambtenaren deze signalen niet hebben genegeerd. Ze werden eenvoudigweg niet herkend als een signaal van een naderende ramp.

Wat had nu eigenlijk moeten gebeuren volgens de OVV? Het rapport suggereert dat de ontsteking van de vuurstapel op het laatste moment verboden had moeten worden. Dit gaat echter volledig voorbij aan de politieke realiteit van dat moment. De Haagse vreugdevuren werden breed erkend als een bewezen beleidssucces. Sinds de gemeente de vreugdevuren heeft helpen organiseren zijn er nauwelijks meer rellen met oud en nieuw in Den Haag. Wie zich nog kan herinneren hoe vele wijken er bij lagen op 1 januari – denk aan Beirut in slechte tijden – begrijpt dat het afblazen van dit evenement niet als een realistische optie werd herkend.

De Raad beveelt aan dit evenement in de toekomst aan een vergunningstraject te onderwerpen. Dan kunnen de bewoners ook hun zegje doen waardoor “signalen” beter in beeld komen. De echte les die op basis van dit rapport moet worden getrokken – en in de wetenschappelijke literatuur wordt gestaafd – is dat diffuse signalen van naderend onheil zich heel moeilijk laten duiden. Het is jammer dat de Raad nu juist aan dit belangrijke punt voorbij gaat.

De Raad heeft het mogelijke risico op een vliegvuurramp strak in beeld gebracht. Het is nu zaak goed te overwegen of dit risico kan worden uitgesloten. Als dat niet kan, moeten de vreugdevuren maar worden verboden. Dat is misschien wel de meest heldere en waardevolle les die de Raad had kunnen trekken.

De Raad heeft de terugkerende neiging geen genoeg te nemen met dergelijke beperkte doch waardevolle lessen. De Raad kan de verleiding blijkbaar niet weerstaan om verantwoordelijke bewindslieden te identificeren en op suggestieve wijze de maat te nemen.

Deze reflex komt het leerdoel van de OVV niet ten goede. Wanneer mensen weten dat de OVV verantwoordelijkheden komt vastleggen zal dat een defensieve reactie veroorzaken bij diegenen die straks met een incident te maken krijgen. Het mandaat van de Raad wordt zo keer op keer verder uitgehold.